

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission de la défense nationale et des forces armées

— Audition de l'amiral Édouard Guillaud, chef d'état-major des armées, sur le projet de loi de programmation militaire et le projet de loi de finances pour 2014 2

Jeudi

3 octobre 2013

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 6

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Présidence
de Mme Patricia Adam,
présidente



La séance est ouverte à neuf heures trente.

Mme la présidente Patricia Adam. Je suis heureuse d'accueillir l'amiral Édouard Guillaud, chef d'état-major des armées. Nous attendons beaucoup des éclairages que vous allez nous apporter sur le projet de loi de programmation militaire (LPM) et le projet de loi de finances (PLF) pour 2014.

Amiral Édouard Guillaud, chef d'état-major des armées. Ces deux projets de loi déclinent les orientations du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, qui définit un nouveau modèle d'armée à l'horizon 2025, mais ils sont de nature différente – la loi de programmation militaire pour 2014-2019 est en effet un choix politique sur le moyen terme, alors que la loi de finances pour 2014 est un choix budgétaire sur le court terme. Mais ils traduisent tous deux la volonté de conserver des capacités aussi complètes que possible pour garantir à la France son autonomie d'appréciation, de décision et d'action, ainsi que sa capacité d'entraînement au sein de coalitions.

La stratégie militaire générale reste inchangée dans ses grandes lignes, structurée par les trois grandes missions rappelées par le Président de la République : la protection, la dissuasion et l'intervention extérieure. Mais, sous une forte contrainte budgétaire, les contrats opérationnels – et donc les formats – ont été revus à la baisse, tout en restant adaptés aux engagements les plus probables. Cette révision affecte principalement les capacités d'intervention extérieure.

Dans sa construction, le modèle 2025 est adapté à l'ambition décrite par le Livre blanc. Le critère qui a guidé ma réflexion sur ces deux projets de loi est celui de la cohérence : cohérence entre la programmation des ressources pour la période 2014-2019 et le modèle 2025, dont elle constitue une première étape ; cohérence entre le PLF et la LPM, qui conditionne l'entrée en programmation et donc la réalisation du modèle dès le départ.

Le projet de LPM qui vous est présenté prend en compte les besoins actuels et prévisibles de nos armées à l'horizon 2025, qu'il s'agisse de l'enveloppe financière retenue ou des priorités. Les ressources totales de la mission « Défense » inscrites dans le PLF sont conformes à la première annuité de la LPM, mais le diable se cache dans les détails... Dans son discours devant les membres du Conseil supérieur de la fonction militaire, lundi 30 septembre, le Président de la République a rappelé que chaque euro compte.

Cette cohérence est un point de satisfaction, mais elle ne préjuge pas des défis importants que nous aurons à relever. Je sais que le ministre de la Défense est très mobilisé sur ce front, comme vous tous ; c'est un signal positif et fédérateur pour les femmes et les hommes qui servent au sein des armées.

Ma mission de chef d'état-major des armées est de garantir au Président de la République des armées prêtes à l'emploi et capables de contribuer pleinement à la stratégie de défense et de sécurité de notre pays.

Vous le savez, la disponibilité et l'efficacité de nos armées reposent sur quatre paramètres : la cohésion des militaires et des civils des armées, la préparation opérationnelle, la disponibilité de matériels de qualité, et enfin la réactivité. Tout cela forme un capital précieux, accumulé dans le temps long des engagements opérationnels, des ressources

humaines et des programmes. C'est un capital qui doit être entretenu : toute fragilisation de l'un ou l'autre de ces éléments affecterait la liberté d'action du politique.

Dans un contexte budgétaire et économique particulièrement difficile, je constate que les projets de LPM 2014-2019 et de PLF pour 2014 prennent en compte les priorités de nos armées pour le court et le moyen terme. En conséquence, des domaines jugés moins prioritaires sont mis sous tension. Enfin, le ministre, comme le délégué général pour l'armement (DGA), ne vous l'a pas caché : la mise en œuvre de la LPM sera exigeante, et elle nécessitera de relever des défis difficiles dès l'exécution de la loi de finances pour 2014.

Avant de développer ces points, je voudrais partager avec vous quelques enseignements tirés des opérations récentes, en particulier de l'opération Serval, qui restera sans doute pour les armées l'un des moments les plus marquants de cette année 2013.

Vous êtes déjà au fait de cette opération, en particulier depuis la publication du rapport d'information de MM. Christophe Guilloteau et Philippe Nauche. Mais je crois important d'y revenir : en effet, Serval a validé certaines orientations du nouveau Livre blanc, qui était en cours d'élaboration. Cette opération manifeste l'excellence de nos armées et l'engagement des femmes et des hommes qui ont choisi d'y servir : cette réalité bien concrète mérite d'être rappelée. Elle l'a d'ailleurs été le 14 juillet dernier.

Au plan stratégique, Serval a d'abord confirmé l'importance de l'aptitude de nos armées à entrer en premier, c'est-à-dire à planifier et à conduire une opération nationale, en y intégrant des soutiens fournis par d'autres nations. Cette aptitude, qui s'appuie sur des capacités de renseignement et de commandement souveraines, doit être pérennisée : sans elles, et à défaut d'autres États, alliances ou organisations volontaires, rien n'aurait été possible au Mali. Ces capacités constituent un formidable levier d'action.

De plus, l'impérieuse nécessité d'être en mesure de concevoir et de mettre en œuvre une stratégie globale, intégrant les domaines de la sécurité, de la gouvernance et de la reconstruction, est évidente. C'est, dans des interventions du type de Serval, la solution gagnante, d'autant qu'elle s'appuie sur les acteurs régionaux, les mieux à même de gagner une paix durable. Dans cet esprit, les forces d'intervention ont vocation à soutenir ces acteurs régionaux en leur fournissant les capacités qui leur manquent : renseignement, commandement, appui et logistique, principalement. Les forces d'intervention n'ont pas vocation à agir à long terme ; il faut donc passer la main dès que possible, c'est-à-dire dès que les forces locales ou régionales peuvent assurer leurs missions dans des conditions satisfaisantes. C'est ainsi qu'il faut penser nos interventions futures, et c'est en cela que nos nouveaux contrats opérationnels d'intervention extérieure me paraissent adaptés.

Au plan opérationnel, Serval a une fois encore souligné que la réactivité de nos forces est un facteur clef de succès. Cette réactivité est liée à leur prépositionnement dans la région et à l'activation de nos modules d'intervention en alerte. À l'heure où nos implantations militaires à l'étranger vont être réexaminées, je crois essentiel de viser la conservation d'un dispositif flexible, susceptible d'évolutions, mais permanent, réparti sur plusieurs sites complémentaires.

Ensuite, la polyvalence de nos forces et leur capacité d'adaptation ont permis de définir de nouvelles combinaisons opérationnelles, adaptées à la réalité du terrain. Je pense à l'intégration de tous nos aéronefs dans une seule et même manœuvre aérienne, avec un niveau

d'osmose interarmées très abouti, en particulier entre chasseurs et hélicoptères, le tout concourant aux opérations terrestres en cours. Certes, l'agilité tactique et opérative, qui consiste à déployer nos ressources rares d'un point à l'autre d'un théâtre ou entre plusieurs théâtres, atteint ses limites lorsque le besoin est très supérieur à l'existant. La capacité à réaliser beaucoup avec des moyens finalement comptés – 5 000 hommes engagés au plus fort de Serval – est une caractéristique française, reposant essentiellement sur la préparation opérationnelle. C'est une priorité du Livre blanc, à laquelle le ministre tient beaucoup.

Est enfin apparue la nécessité de renforcer nos coopérations multinationales, pour pallier l'insuffisance de certaines capacités nationales. Au Mali, nous aurions pu agir seuls, mais pas aussi vite ; le concours de moyens de renseignement britanniques et américains a été précieux, et 30 % de nos besoins de transport ont été assurés par nos partenaires nord-américains et européens.

Les initiatives de type *European Air Transport Command* (EATC) pour l'aviation de transport doivent être soutenues dans les domaines où nos insuffisances sont les plus criantes ; c'est le sens des projets que nous portons avec nos partenaires européens pour les avions ravitailleurs ou les drones. On est tout à fait dans l'esprit des mutualisations préconisées par le Livre blanc, des mutualisations pragmatiques assumées avec ceux qui veulent – et qui peuvent.

Venons-en à l'examen des projets de LPM et de PLF.

Les ressources budgétaires inscrites au projet de LPM s'élèvent à 183,9 milliards d'euros courants sur la période 2014-2019. Ces crédits sont complétés par d'importantes ressources exceptionnelles concentrées sur les quatre premières années : 6,1 milliards d'euros courants au total. Nous compterons donc sur 190 milliards d'euros courants pour l'ensemble de la législature. Pour l'année 2014, les ressources totales de la mission « Défense » sont de 31,4 milliards d'euros, dont 1,8 milliard de ressources exceptionnelles.

Dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques, cela représente un engagement fort de l'État. Nous en sommes pleinement conscients.

Au regard des priorités de nos armées, la LPM et le PLF permettent de conjuguer engagement opérationnel et préparation de l'avenir : ils marquent en effet un effort au profit de la préparation opérationnelle, socle de l'efficacité d'une armée. Cet effort, qui porte principalement sur l'entretien programmé des matériels (EPM), permettra dans un premier temps de disposer d'un niveau de préparation opérationnelle globalement comparable à celui de 2013 – niveau toutefois inférieur de 15 à 20 % aux standards internationaux reconnus. Il devrait ensuite – le Président de la République l'a répété cette semaine – tendre vers ces standards à partir de 2016.

Cet effort est indispensable. Ces dernières années, les indicateurs d'activité opérationnelle ont connu une érosion continue, qui s'est accentuée en 2012. Elle s'explique par des crédits d'EPM insuffisants alors que les coûts augmentaient, hausse que ni la diminution des parcs ni le prélèvement de pièces détachées dans les stocks – que l'on désigne de façon imagée comme la « cannibalisation » – n'ont permis de compenser. Les tensions créées sur de nombreux stocks ont fini par affecter la disponibilité des matériels, notamment des plus anciens. Nous devrions terminer l'année 2013 avec une disponibilité moyenne de 40 % pour les véhicules de l'avant blindé (VAB), 48 % pour les frégates, et 60 % pour les

avions de combat de l'armée de l'air. Ces taux sont évidemment très supérieurs en opérations extérieures.

Les crédits consacrés à l'EPM dans le cadre de ce projet de loi progresseront en valeur de 4 % par an en moyenne sur la période 2014-2019, et de 5,5 % dès 2014. C'est un point de satisfaction. Les effets de cet effort financier devraient être renforcés par l'application du principe de différenciation, apparu formellement dans le Livre blanc, qui commande d'équiper et d'entraîner nos forces au juste besoin, et de distinguer plus finement les forces en fonction de leurs missions les plus probables. Nous n'en mesurons pas encore tous les bénéfices en termes de coût et d'organisation, et ceux-ci ne devraient pas se concrétiser avant 2016 ou 2017, mais c'est l'un des fondements du nouveau modèle, et chaque armée travaille à sa mise en œuvre.

Les projets de LPM et de PLF prennent donc en considération l'une de nos principales difficultés. Ils permettent par ailleurs d'investir dans les équipements, en cohérence avec les priorités du Livre blanc. L'agrégat « Équipements » sera doté de 102 milliards d'euros sur la période, soit 54 % des ressources totales, et de 16,5 milliards d'euros pour l'année 2014, qui verra la livraison de nombreux matériels : l'armée de terre recevra 77 véhicules blindés de combat d'infanterie (VBCI), quatre hélicoptères Tigre dans la version appui-destruction (HAD), quatre hélicoptères de transport NH-90, treize lance-roquettes unitaires, et 115 porteurs polyvalents terrestres – 250 de ces porteurs polyvalents seront par ailleurs commandés. L'armée de l'air recevra onze Rafale, quatre A400M, ainsi que le dixième et dernier système sol-air à moyenne portée terrestre (SAMP/T). La marine nationale réceptionnera sa deuxième frégate multi-missions (FREMM), trois hélicoptères de combat NH-90, et bénéficiera de la commande du quatrième sous-marin de type Barracuda. Enfin, le segment spatial des armées sera renforcé, en particulier par la livraison du satellite de télécommunications franco-italien SICRAL, et par celle de stations de communications par satellite SYRACUSE III et COMCEPT.

S'agissant de l'équipement, je voudrais souligner que, en euros 2013, la trajectoire des crédits d'équipement est quasi stable à 16,1 milliards d'euros annuels en moyenne sur la période 2014-2019, c'est-à-dire au niveau de la loi de finances initiale (LFI) pour 2013. Or le coût des facteurs – qui englobe le prix des matières premières et de la technologie ainsi que les coûts de production industrielle – est toujours supérieur à l'inflation. C'est une donnée constante dans le monde : dans tous les pays occidentaux, il faut compter un point de décalage. Nous serons donc tenus, sur la période de la LPM, de poursuivre les efforts de productivité au sein de tout le ministère de la Défense, pour compenser les effets de l'érosion inéluctable du pouvoir d'achat dans ce domaine.

En outre, l'effort d'équipement porte prioritairement sur les programmes « à effet majeur » (PEM), qui représentent 34 milliards d'euros entre 2014 et 2019, soit 5,7 milliards d'euros par an en moyenne. Il n'y aura donc ni abandon ni renoncement majeur. En revanche, avec une diminution des ressources de 41 % par rapport à la précédente programmation sur la même période, tous les programmes seront touchés : cadences de livraison revues à la baisse, échéances de lancement de programme ou de livraison de matériel décalées, ce qui reporte la question des cibles au-delà de l'horizon de cette LPM. Pour prendre un exemple emblématique, nous réceptionnerons vingt-six Rafale sur l'ensemble de la période, au lieu de onze par an lors de la LPM précédente. Ce ralentissement de cadence de près de moitié se répercute directement sur la montée en puissance des unités : il ne faudra plus deux ans pour

doter un nouvel escadron de Rafale, mais cinq. Ce ralentissement est assumé, sous réserve que les solutions palliatives envisagées soient effectivement appliquées – dans ce cas précis, le prolongement de certains Mirage 2000.

Nous nous trouvons donc en situation d'équilibre instable avec très vraisemblablement – ne nous leurrions pas – la perspective de réductions temporaires de capacités. C'est l'un de mes principaux sujets de préoccupation.

Enfin, le reste de l'agrégat « Équipements » se répartit principalement sur trois domaines. Il s'agit de l'EPM, dont j'ai déjà parlé – en augmentation de 4 % par an en moyenne sur la période 2014-2019. Il s'agit de la dissuasion, pour 23 milliards d'euros, soit une progression de près de 30 % sur la période pour assurer le renouvellement des deux composantes – forte progression qui doit cependant être considérée à l'aune de ce que prévoyait la précédente programmation sur la même période ; c'est en réalité une réduction de 11 %. Le troisième domaine, pour 25 milliards d'euros, concerne des programmes d'armement moins emblématiques, mais indispensables, car gages de la cohérence organique et capacitaire des forces, ainsi que des opérations d'infrastructure et des études. Dans le contexte de vieillissement des parcs et des infrastructures, la dotation de ce domaine, stable sur la période 2014-2019, est tout juste suffisante – c'est un euphémisme. Les ressources des autres opérations d'armement (AOA) du programme 146 « Équipement des forces » sont par exemple en retrait de 18 % par rapport à ce que prévoyait la précédente programmation. Je reste optimiste, nous pouvons y arriver, mais ce ne sera pas simple.

Ce budget doit permettre de financer les priorités du Livre blanc : connaissance et anticipation, cyberdéfense et préparation de l'avenir. Le renforcement de la fonction « connaissance et anticipation » sera poursuivi, en particulier dans le domaine du renseignement spatial, avec les programmes MUSIS pour l'imagerie, CERES pour le renseignement d'origine électromagnétique et, dès l'année prochaine, avec l'acquisition d'un système de drones MALE. Au titre de la montée en puissance de la cyberdéfense, plusieurs centaines de postes seront créés sur la période 2014-2019 dans le domaine de la lutte informatique et de la sécurité des systèmes d'information ; au plan de l'équipement, 2014 mettra d'ailleurs l'accent sur ce volet de la surveillance des systèmes. Je note d'ailleurs que nous avons plutôt des difficultés à recruter dans ces domaines, car les gens qualifiés sont rares. Enfin, l'effort est marqué pour la préparation de l'avenir, soit 748 millions d'euros au titre du PLF 2014 pour les études – recherche et technologie –, et 730 millions d'euros par an en moyenne sur la période 2014-2019. C'est un point de satisfaction.

Le financement des priorités que je viens d'évoquer créera d'inévitables tensions sur les armées, en particulier dans deux domaines : le fonctionnement et la masse salariale.

S'agissant du fonctionnement, dont une part significative contribue directement à l'activité opérationnelle des forces – crédits d'entraînement et carburants opérationnels par exemple – de nouvelles économies très volontaristes sont programmées à hauteur de 600 millions d'euros sur la période 2014-2019, l'objectif étant de contenir les coûts de structure hors OPEX à environ 3,5 milliards d'euros par an en moyenne sur la période 2014-2019. Ces mesures d'économie s'appliqueront alors que le fonctionnement des armées est déjà marqué par une très forte rigidité des dépenses. L'année 2014 sera très difficile à cet égard, les économies programmées par le PLF étant supérieures de 30 millions d'euros aux 70 millions d'euros initialement prévus au titre de la LPM. Et ces 70 millions

d'euros représentaient déjà un effort considérable ! Sachez, à titre d'exemple, que, pour cette année 2013, les budgets de fonctionnement de nos bases de défense auront été consommés dès novembre, et seront donc abondés en fin de gestion. Et il suffit d'aller voir pour constater que le train de vie sur ces bases n'est pas somptuaire... Les économies réalisées sur le soutien courant sont en effet absorbées notamment par la hausse du coût des fluides et de l'énergie. Ces postes représentent 40 % des dépenses des bases de défense.

Dans le format actuel de nos implantations, l'austérité budgétaire et l'exploitation de tout gisement d'économies atteignent leurs limites. Pour réduire les coûts de structure, nous devons encore nous reconfigurer, c'est-à-dire fermer des emprises et dissoudre des unités. Ces restructurations sont indispensables pour préparer et conduire une transformation cohérente sur la durée de la LPM. Les annonces officielles pour l'année 2014 sont imminentes et très attendues.

En attendant, cette très forte contrainte sur le fonctionnement se répercutera sur les conditions de vie et de travail du personnel, d'autant que, dans le domaine de l'infrastructure, les ressources ne permettront plus de faire de maintenance préventive. Le ratio de maintenance par mètre carré restera très inférieur au ratio considéré comme satisfaisant : 4 euros par mètre carré prévus, pour 11 euros par mètre carré admis communément.

Mme la présidente Patricia Adam. Ce chiffre est celui des promoteurs immobiliers, ce n'est pas tout à fait la même chose.

Amiral Édouard Guillaud. Certes, mais nous ne sommes déjà qu'à 4,5 euros, et les infrastructures se dégradent.

Concernant les dépenses de personnel, la programmation prévoit 64 milliards d'euros sur la période 2014-2019 au profit du titre 2 hors pensions et hors OPEX, soit 34 % des ressources totales. Elle prend en compte une économie de 4,4 milliards d'euros sur la période, au titre de la déflation des effectifs et des mesures de dépyramidage. Ainsi, les crédits budgétaires programmés passent de 11,2 milliards d'euros en LFI 2013 à 10,4 milliards d'euros en 2019.

De plus, la programmation du titre 2 prend en compte une enveloppe de mesures catégorielles plafonnée à 45 millions d'euros par an, c'est-à-dire diminuée de moitié par rapport à la précédente LPM, alors que de nouveaux efforts sont demandés au personnel.

Cette réduction des dépenses de la masse salariale est un défi pour le ministère de la Défense et donc pour les armées. Le ministère devra supprimer 34 000 postes entre 2014 et 2019, et dépyramider, avec notamment un objectif de suppression de 5 800 postes d'officiers. Au titre du PLF 2014, ce sont 7 881 suppressions d'emploi qui sont prévues, ce qui en fait l'annuité de LPM connaissant la plus forte déflation ; cela représente 60 % des suppressions d'emplois de l'État cette année-là. Cela mérite de la considération !

Vous mesurez le défi à relever, dans le contexte de réforme des retraites que nous connaissons, et alors même que les reconversions dans le secteur privé sont de plus en plus difficiles en raison de la crise économique. J'observe à cet égard que le taux d'encadrement en officiers des armées mesuré ou pris *stricto sensu* est déjà inférieur à l'objectif moyen annoncé de 16 % – il est actuellement de 15,9 % pour l'armée de l'air, de 12,2 % pour la marine et de 11,9 % pour l'armée de terre. Cet objectif est particulièrement sensible, sauf à

mettre en place des mesures drastiques de restriction de l'avancement et de recrutement de jeunes officiers, mesures qui hypothéqueraient l'avenir.

Enfin, concernant le budget des opérations extérieures, le projet de LPM prévoit une provision OPEX à hauteur de 2,7 milliards d'euros sur la période 2014-2019, soit 450 millions d'euros par an, contre 630 millions d'euros en LFI 2013. Cette provision est adaptée aux nouveaux contrats opérationnels ; elle passe par une reconfiguration du dispositif en Afrique et des forces pré-positionnées.

Pour préserver un équilibre physico-financier, la construction de la LPM et du PLF intègre des hypothèses volontaristes, sur lesquelles il convient d'être vigilant. Les ressources des projets de LPM et de PLF ont en effet été programmées dans un contexte de forte contrainte budgétaire et à partir de prévisions de croissance de 0,1 % en 2013 et de 0,9 % en 2014 pour le PLF. Cela fait peser des risques significatifs sur leur exécution si les principales hypothèses de construction ne se vérifient pas.

Les risques financiers liés aux ressources sont de deux types. Le premier concerne les conditions d'entrée en LPM : tout abattement de ressources en 2013 – annulation partielle de la réserve de précaution initiale ou autofinancement des surcoûts OPEX – amplifierait le report de charges que nous prévoyons pour la fin 2013, déjà proche de trois milliards d'euros. Une dégradation déstabiliserait *de facto* l'entrée en LPM. Le second risque financier est lié aux ressources exceptionnelles. La stabilité en valeur des ressources totales de la mission « Défense » au cours des trois premières années de la LPM est conditionnée par la mise à disposition effective des ressources exceptionnelles, dont le montant de 6,1 milliards d'euros pour la période représente près du double de celui de la précédente LPM. Or la mise à disposition de ces ressources doit encore être consolidée sur l'ensemble de la période et, pour commencer, dès 2014. L'article paru hier dans *Le Monde* à propos de la vente des fréquences hertziennes était assez inquiétant sur ce point.

Pour maintenir les ressources exceptionnelles au niveau des 1,8 milliard d'euros programmés en LPM, le PLF prévoit en effet 50 millions d'euros de cessions de matériels. Plusieurs projets sont à l'étude, dont la vente du transport de chalands de débarquement (TCD) *Siroco* et d'hélicoptères Tigre ; mais aujourd'hui, je ne suis pas encore totalement rassuré. De telles négociations sont toujours longues...

Dans l'hypothèse d'une non-réalisation – même partielle – de ces ressources, le projet de loi comprend une clause de sauvegarde rassurante – pour autant que les notions de « modification substantielle » ou de « conséquence significative sur le respect de la programmation » ne fassent pas l'objet d'une lecture restrictive par les services financiers de l'État. Il est par conséquent important que le texte garantisse explicitement l'obtention de l'intégralité des ressources, telles qu'elles ont été programmées dans le projet de LPM.

Le deuxième risque financier, qui est essentiel, c'est la masse salariale. La déflation des effectifs et le dépyramidage des effectifs militaires sont conditionnés par la mise en place de mesures financières d'aide au départ et par le renforcement de la reconversion, avec des dispositifs de reclassement dans les fonctions publiques pour le personnel militaire. Nul ne peut affirmer que ces mesures d'accompagnement seront suffisantes. En l'absence de dispositifs d'aide au départ, en revanche, les objectifs de maîtrise de la masse salariale risquent de ne pas être tenus, en particulier celui d'un glissement vieillesse-technicité (GVT)

quasi nul. À ce titre, il est important que la LPM soit votée à temps, car elle mettra à la disposition du ministère les outils nécessaires.

Le troisième risque financier est lié aux dépenses d'équipement. Dans l'attente de la renégociation des grands contrats avec les groupes industriels, différentes hypothèses ont été retenues pour établir un référentiel de programmation des programmes à effet majeur. Ces hypothèses sont très naturellement optimistes. Ainsi, pour l'exportation du Rafale, deux contrats d'exportation à moyen terme et un à plus long terme ; s'ils ne se concrétisaient pas, la programmation serait affectée. La mort subite du négociateur indien du contrat ne va pas, vous le devinez, accélérer les négociations.

Mme la présidente Patricia Adam. Le ministre a bien indiqué qu'une « clause de revoyure » serait prévue pour 2015.

Amiral Édouard Guillaud. De même, les besoins de l'infrastructure ont été fortement contraints, en prenant en compte le décalage des livraisons et les réductions de cible des grands programmes d'armement, ce qui a réduit *de facto* les besoins pour certaines grandes opérations d'infrastructure. Pour autant, l'impact financier des restructurations dans ce domaine devra être consolidé lorsque les décisions politiques sur les sites concernés auront été prises.

Il existe des risques associés aux autres dépenses. Je retiens notamment les carburants opérationnels : une clause de sauvegarde est prévue par le projet de rapport annexé pour couvrir les éventuels surcoûts liés à une hausse du prix des produits pétroliers et garantir les volumes de carburants nécessaires à la réalisation de l'activité opérationnelle des forces. Je retiens également le fonctionnement : la réalisation d'importantes économies nécessitera un effort de rationalisation supplémentaire, et donc de réorganisation, alors que les réformes liées à la précédente LPM ne sont pas encore achevées.

Enfin, le projet de LPM prévoit l'élaboration d'un plan ministériel d'amélioration de la condition du personnel (PACP). Ce plan répond à une forte attente de la communauté militaire, tout comme le chantier de la nécessaire réforme du régime de rémunération des militaires. Vous savez que le maquis de primes est touffu...

S'agissant de la protection juridique du combattant et des personnels engagés, je me réjouis tout particulièrement des mesures visant à protéger les militaires en opération des risques de judiciarisation de leurs actions, et de celles destinées à améliorer la protection des familles de soldats blessés en opération. Elles constituent une avancée très positive : la préservation du moral est en effet l'une des premières conditions du succès des réorganisations qui s'annoncent. L'accumulation des réformes de structure et la nécessité de maîtriser les dépenses courantes de fonctionnement ont un impact évident sur l'état d'esprit de la collectivité militaire et de tous ceux qui servent la défense. Ces mesures manifestent la reconnaissance de l'engagement de nos militaires, ainsi que des spécificités de leurs missions : ce sont vraiment des points essentiels pour le moral et l'efficacité des armées.

Au total, ces projets de LPM 2014-2019 et de PLF pour 2014 reflètent le meilleur compromis possible, au regard de la situation économique et financière actuelle. Cette nouvelle LPM sera néanmoins particulièrement complexe à mettre en œuvre, et ce dès l'année prochaine. Le ministère s'est déjà rangé en ordre de marche, pour mener à bien trente chantiers – ressources humaines, soutien et maintien en condition opérationnelle (MCO),

entre autres – qui concernent l'ensemble de son fonctionnement, afin de le rendre encore plus efficient, c'est-à-dire efficace au moindre coût. Mais, au regard du volontarisme budgétaire, et donc de l'instabilité des choix opérés, il me semble primordial de mesurer et d'évaluer les premiers résultats de l'exécution budgétaire dès 2015, pour être en mesure d'instruire de façon efficace la « clause de revoyure » prévue. Il faudra alors encore et toujours s'assurer de la cohérence des choix opérés.

Le chef des armées a pris des engagements forts. Le ministre de la Défense les porte avec détermination. Mesdames et messieurs les parlementaires, votre vigilance sur les conditions d'exécution du budget et les ressources exceptionnelles qui ont été inscrites dans la LPM sera cruciale. C'est un combat que nous devons mener ensemble, et que nous devons gagner, pour la défense de nos concitoyens, de notre pays et de ses intérêts.

Mme la présidente Patricia Adam. Les discussions et les arbitrages qui ont mené à l'actuel Livre blanc et à la LPM ont été difficiles. Il faut nous tenir à ce que nous avons obtenu : le ministre s'est formellement engagé à revenir devant la commission en 2015 pour vérifier si des réajustements étaient nécessaires. Bien sûr, nous souhaitons qu'ils ne le soient pas, sauf dans le sens de hausses budgétaires !

Mme la présidente Patricia Adam. Une exécution précise de la LPM est indispensable. Pour cela, il est dans un premier temps nécessaire de bien terminer l'exercice en cours : les discussions sont, comme tous les ans, en cours avec Bercy. Nous serons très vigilants. D'autre part, vous avez raison, pour l'entrée dans la nouvelle période de programmation, il est nécessaire que la LPM soit examinée rapidement.

Mme Geneviève Gosselin-Fleury. Vous avez parlé de la diminution du taux d'encadrement, mais vous n'avez pas évoqué la civilianisation. Comment comptez-vous mettre en œuvre cet objectif ?

Comment ont été définis les objectifs de réduction de postes dans les bases de défense pour l'année 2014 ?

Enfin, pouvez-vous nous parler des projets concernant les forces prépositionnées ?

Amiral Édouard Guillaud. S'agissant du prépositionnement, nous sommes en train d'y travailler. C'est une question importante, qui sera tranchée en conseil de défense, sans doute dans le mois qui vient. L'idée générale est de prévoir une plus grande flexibilité, en lien avec la probabilité d'opérations extérieures – la LPM précédente avait figé les emplacements, ce qui nous apparaît maintenant comme une erreur.

Mais il faut conserver ces forces prépositionnées : en leur absence, nous serions condamnés à courir après l'événement, et notre connaissance physique du terrain, comme celle des structures politico-militaires locales, serait bien moindre.

S'agissant de la civilianisation, notre problème est en réalité que de nombreux postes civils ne sont pas pourvus. Le taux de militaires augmente donc par répercussion. Et la solution de transformer un militaire en civil pour lui proposer l'un de ces postes apparaît comme un tour de passe-passe.

Quant aux bases de défense, le ministre a fixé des objectifs généraux. Vous savez qu'il existe plusieurs types de bases de défense : les plus grosses, comme Brest ou Toulon, ne posent évidemment pas les mêmes problèmes que les plus petites, comme Valence ou Brive, qui n'ont qu'un seul régiment. Les regroupements de bases ne sont pas toujours simples : ainsi, il était suggéré de ne conserver qu'une seule base en Corse, mais il me semble que ce projet se heurte à de franches contraintes géographiques ! Nous rencontrons là des problèmes difficiles.

Sur la déflation, nous prévoyons la suppression d'environ 7 400 postes civils sur l'ensemble de la durée de la LPM (2014-19), pour 26 200 postes de militaires.

M. Gwenegau Bui, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères. La France est désormais pleinement intégrée à l'OTAN : quelle stratégie de présence et d'influence y a-t-elle adoptée ? Quels postes stratégiques visons-nous ? Vaut-il mieux occuper le sommet de la hiérarchie ou des positions de second ? Faut-il être partout, et pourquoi ? En effet, les conséquences financières de cette stratégie se font sentir tant dans la LFI que dans la LPM.

La montée en puissance de la cyberdéfense met ce sujet au cœur de toutes les préoccupations, y compris au sein de l'OTAN. Quelle attitude adopter en cas d'attaque sur l'un de nos alliés ? Doit-on invoquer l'article 5 du traité de Washington ? Envisage-t-on des mutualisations de services, d'hommes et d'expériences en cette matière dans le cadre de l'OTAN ?

La lutte contre les narcotrafics représente une belle réussite, mais la pénurie de moyens constitue une faiblesse structurelle. Une allocation insuffisante d'heures de vol pour les Falcon 50 utilisés dans ces opérations, tout comme le manque d'hélicoptères – un seul pour deux frégates à Fort-de-France –, induit une perte d'efficacité opérationnelle, mais aussi une baisse de crédibilité de notre pays par rapport à nos alliés. La LFI et la LPM vous donnent-elles les moyens de répondre à ces insuffisances ?

Amiral Édouard Guillaud. S'agissant du poids de la France dans l'OTAN, nous avons procédé en deux temps. En effet, l'ensemble des postes de commandement au sein de l'OTAN sont remis en jeu tous les trois à quatre ans. Lorsque la France est revenue dans le commandement intégré de l'organisation, nos choix ont été déterminés par plusieurs facteurs : la possibilité d'accéder aux arcanes de l'OTAN que nous avons perdues de vue, l'importance stratégique des postes, ou bien leur valeur symbolique – conséquence de leur visibilité et cause de rivalités entre pays.

Trois ans plus tard, les cartes ont à nouveau été rebattues. Le système de l'OTAN a le mérite d'être simple : à chaque poste de direction correspond un certain nombre d'étoiles, de une à quatre – un général de brigade compte pour une étoile, un général de division pour deux, etc. Chaque pays se voit attribuer un nombre total d'étoiles, strictement proportionnel à son poids économique dans le budget de l'OTAN ; y pesant quelque 11 %, la France reçoit ainsi 19 étoiles. Chaque pays doit alors fournir à l'OTAN exactement 35 officiers et sous-officiers par étoile ; la France en doit actuellement quelque 692

Lors de la dernière attribution, il y a un an, nous avons beaucoup réfléchi – y compris avec le quai d'Orsay – sur les postes à garder ou à abandonner. Fort heureusement, leur nombre global diminuait, même si nous souhaitions – comme les Américains et les

Britanniques – le voir baisser davantage encore. Les autres pays de l’OTAN y étaient toutefois opposés.

Mme la présidente Patricia Adam. Ils tiennent à leurs postes au sein de l’OTAN, qui représentent pour certains États-majors la seule possibilité de carrière militaire.

Amiral Édouard Guillaud. Nous avons préservé certains postes symboliques et avons obtenu, avec le soutien de nos partenaires, la création d’un nouveau poste au sein de SHAPE (*Supreme Headquarters Allied Powers Europe*, commandant opérationnel de l’OTAN) ce qui était indispensable pour assurer son bon fonctionnement. Au bilan, les États-Unis, la Grande-Bretagne, l’Allemagne et la France se trouvent au cœur du commandement opérationnel de l’OTAN.

L’OTAN possède deux commandements suprêmes : le SHAPE en Europe - systématiquement attribué à un Américain - et le Commandement allié Transformation aux États-Unis, à Norfolk ; autrefois attribué aux Américains, il est aujourd’hui réservé aux Français, et nous avons pris soin de le garder.

Pour tous les autres postes, nous nous sommes déterminés en fonction de notre influence réelle. Il a parfois fallu accepter de pourvoir des postes qui ne correspondaient pas à nos souhaits. On a par exemple recréé un commandement des forces terrestres en Turquie – à la demande des Turcs, et en réponse à leurs problèmes ; nous commençons déjà à réfléchir, avec nos partenaires américains et britanniques, à la prochaine étape qui interviendra dans trois ou quatre ans. Nous souhaitons continuer à alléger la structure de l’OTAN, encore trop lourde : si elle a déjà perdu 15 %, on peut encore la réduire d’autant, à efficacité constante. On se heurte cependant aux intérêts des petits pays pour lesquels l’OTAN représente la seule chance de faire une carrière militaire complète.

Mme la présidente Patricia Adam. Est-ce à nous de la payer ?

Amiral Édouard Guillaud. Au total, le résultat de la dernière attribution des postes représente indéniablement un succès – que certains commencent d’ailleurs à nous reprocher. Pour résumer, il y a toujours un Français dans les endroits importants.

La cyberdéfense – comme le renseignement – représente un domaine dans lequel les discussions restent plus aisées que le partage. Les cas de coopération les plus aboutis concernent les pays situés au même niveau que nous. L’OTAN s’est également emparée du sujet, l’attaque dont les pays baltes ont été l’objet il y a quelques années ayant provoqué une prise de conscience. En matière de défense passive – qui relève, en France, de l’Agence nationale de la sécurité des systèmes d’information (ANSSI), rattachée au Premier ministre et au Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) –, nous travaillons de concert avec nos partenaires. La défense active possède des aspects plus proprement militaires ; si l’OTAN souhaite s’y investir, la coopération s’y révèle plus délicate, les joueurs les plus gros – en l’occurrence les États-Unis – ayant tendance à imposer leurs solutions à tous. Même dans la coopération bilatérale – que nous menons avec une demi-douzaine de pays – chacun joue à cartes cachées. Enfin, la cyberattaque – à des fins militaires ou économiques – constitue le dernier niveau. Il y a un an ou deux, le ministère des Finances avait par exemple fait l’objet d’une tentative de pénétration. Même si le sujet est souvent évoqué, les arrière-pensées des uns et des autres en compliquent le traitement dans le cadre de l’OTAN, car toute coopération suppose de déterminer qui prend les décisions.

Un centre d'excellence a toutefois été créé en Estonie, et nous participons à ses travaux. C'est dans le domaine juridique – et non dans l'informatique – que la coopération semble la plus précieuse. En effet, quand un ordinateur est attaqué en France – et qu'on ne sait pas toujours d'où vient l'attaque –, il est important de déterminer quel droit doit s'appliquer et jusqu'où on peut aller avant de se heurter aux barrières légales. Nos juristes envoyés en Estonie contribuent à la comparaison des juridictions des différents pays et de leurs perceptions de la menace.

Enfin, la lutte contre le narcotrafic fait partie de l'action de l'État en mer, qui représente environ un tiers de l'activité de la marine nationale. Celle-ci coopère depuis des années avec les douanes, notamment dans l'Atlantique et dans la zone des Caraïbes. Mais, si nos demandes de mutualisation interministérielle sont toujours accueillies avec enthousiasme, c'est toujours le ministère de la Défense qui se voit obligé de payer. Or non seulement nous n'avons pas assez d'heures de vol pour les Falcon 50, non seulement nous ne disposons pas d'hélicoptères en nombre suffisant, mais nous manquons parfois de bateaux. Ce qui, à la fin des années 1990, ne devait représenter qu'une réduction temporaire dure depuis près de vingt ans, sans que l'on n'ait jamais réussi à redresser la situation. Mais, alors que notre travail dans ce domaine leur est également utile, les promesses de participation des autres ministères ne sont jamais suivies d'effet.

Mme la présidente Patricia Adam. Le rapport d'information sur l'action de l'État en mer, que Philippe Vitel et moi-même avons produit sous la précédente législature, évoquait ces problèmes. En effet, malgré l'accord de principe des autres ministères, les frais restent à la charge du ministère de la Défense. C'est vrai pour l'action de l'État en mer, mais aussi pour le renseignement.

Amiral Édouard Guillaud. Tout comme pour la cybergdéfense.

Comme la lutte contre le narcotrafic est menée à l'échelle internationale, cette insuffisance de moyens peut nous desservir. L'efficacité de notre travail – sur mer ou dans les airs – nous vaut pour l'heure une crédibilité intacte ; mais pour la première fois depuis quatre siècles, les Pays-Bas – qui étaient l'un de nos principaux partenaires – suspendent la permanence de leurs navires de guerre dans les Caraïbes.

Mme la présidente Patricia Adam. En effet, Saint-Martin est le théâtre de bien des trafics. Il faut travailler sur cette question au niveau européen ; des discussions sont engagées, mais n'avancent pas beaucoup. La commission des Affaires étrangères devrait s'y intéresser.

M. Jacques Lamblin. Les opérations Harmattan et Serval montrent avec éclat l'efficacité – et donc l'utilité – de l'armée française. Le Gouvernement peut compter sur elle s'il a besoin de la faire intervenir. Si la LPM envisagée est exécutée *in extenso* – et le ministre de la défense a souligné combien il était important d'y veiller –, pensez-vous que, malgré les restrictions prévues, ce sera encore le cas ?

Hier, le ministre de la Défense nous a promis qu'il chercherait à préserver les unités opérationnelles, qu'il n'y aurait pas de déflation brutale d'effectifs, que toute fermeture serait compensée et que l'effort se concentrerait sur les fonctions de soutien. Mais il nous faut également compter avec notre héritage. Historiquement, les forces françaises ont été basées là où se trouvait le danger – dans l'Est, le Nord-Est et le Nord –, et l'industrie de l'armement au contraire à l'écart – dans l'Ouest, le Sud-Ouest et le Centre. Si des sites militaires en viennent

à fermer, et que l'on continue à vider l'Est et surtout le Nord-Est de toute présence militaire, celle-ci finira par ne subsister que sur le littoral français. N'oublions pas, de surcroît, le poids relatif de l'armée dans l'économie locale.

Amiral Édouard Guillaud. En 2019, à l'issue de la nouvelle LPM, nous serons toujours capables de réaliser une opération comme Harmattan, suivie d'une autre comme Serval. La diminution de nos ressources affaiblira notre capacité à conduire des engagements simultanés, et limitera leur durée. Si Harmattan avait duré six mois de plus, nous aurions éprouvé des difficultés ; il aurait été plus facile de prolonger Serval. D'ailleurs, si l'essentiel des combats est terminé depuis mai 2013, aujourd'hui encore des engagements ont lieu tous les jours dans le cadre de l'opération. On en parle peu, car ils concernent de petits groupes et se déroulent dans des zones difficiles d'accès ; hier, la population a par exemple indiqué une cache d'armes aux soldats tchadiens. Toutefois, la difficulté de la prévision tient à ce que, en 2019, nous serons forcément confrontés à des défis très différents.

La simultanéité représente un enjeu particulièrement crucial pour tout gouvernement, car, à côté de l'agenda militaire, il est souvent nécessaire de régler les aspects diplomatiques et politiques. Mais la succession et le rythme des opérations dépendent largement de la situation internationale.

Le renouvellement des stocks – notamment de munitions – risque également de poser problème : s'il est rapide de fabriquer une cartouche de 12,7 mm, relancer une chaîne de fabrication de missiles prend des années.

S'agissant des choix à opérer en matière de déflation des effectifs, même si nous restons héritiers de notre histoire, l'ennemi ne se trouve plus de l'autre côté du Rhin, des Alpes, des Pyrénées ou du Quiévrain. Certes, nous ne disposons plus d'une seule unité militaire sur quelques centaines de kilomètres de littoral entre la frontière belge et Cherbourg. Mais, en comparant la densité de militaires par nombre d'habitants entre différentes régions de France en 2008-2009 et à l'issue de la révision générale des politiques publiques, on constate que par rapport à l'Ouest et à la moyenne nationale, cette densité reste encore très forte dans le Nord-Est, même si les chiffres sont en baisse. Toutefois, le département où résident le plus de militaires reste le Var.

Nous devons évidemment tenir compte du poids relatif de cette présence militaire dans l'économie locale ; mais nous sommes également confrontés à l'impérieuse nécessité de densifier nos structures afin d'en réduire le poids, surtout si l'on veut préserver les unités opérationnelles. À ce propos, la définition du « soutien » reste délicate : si l'entretien d'un hélicoptère sur une base en métropole peut être confié à un militaire comme à un civil, seul un militaire peut s'en charger à Gao, et l'on ne saurait s'en passer sur le terrain. Si nous nous battrions à nos frontières, l'on pourrait facilement rapatrier les blindés, les bateaux ou les avions pour maintenance ; mais ce n'est pas le cas. C'est d'ailleurs pourquoi, lorsqu'ils ont commencé à se déployer en Méditerranée orientale, les Britanniques ont dû abandonner leur petit porte-avions pour de gros bâtiments pourvus d'ateliers de réparation à bord. Les structures de maintenance de nos hélicoptères et de nos blindés au Mali représentent certes du soutien, mais directement lié aux opérations ; il est donc difficile de tracer une frontière entre les deux. C'est pourquoi le ministre attache tant d'importance à l'accompagnement ; dans la LPM, 150 millions d'euros y sont spécialement consacrés.

Nous faisons face à des objectifs quelque peu contradictoires, la densification et la préservation de l'activité opérationnelle étant difficilement conciliables. À l'époque du pacte de Varsovie et du mur de Berlin, le 13^e régiment de dragons parachutistes (RDP) – dont le premier engagement était d'aller reconnaître le saillant de Thuringe – était basé à Dieuze. Mais le pacte de Varsovie n'existe plus et l'on fête aujourd'hui même le vingt-troisième anniversaire de la réunification de l'Allemagne. Par ailleurs, les entraînements parachutistes ne pouvant avoir lieu que dans le Sud-Ouest ; le 13^e RDP gâchait donc trois jours pour effectuer un saut. C'est pourquoi, malgré les protestations du maire de Dieuze, nous avons choisi de le baser à Souge, dans la banlieue bordelaise, à côté de la piste.

Mme la présidente Patricia Adam. Il est difficile de concilier aménagement du territoire et efficacité opérationnelle.

M. Yves Fromion. Amiral, je vous remercie de votre franchise ; je salue aussi votre maîtrise du langage diplomatique qui permet de dire les choses sans heurter personne.

Vous vous êtes déjà largement exprimé sur la cohérence entre les moyens de la LPM et les orientations du Livre blanc ; on voit que les choses sont complexes.

L'année dernière, lorsque nous avons auditionné les chefs d'état-major sur la loi de finances pour 2013, tous ont affirmé ne pas pouvoir imaginer davantage de réduction des effectifs. Or il reste encore près de 10 000 postes à supprimer au titre de cette première vague, alors que la deuxième arrive déjà ; la disparition d'une brigade dans l'armée de terre concernera à elle seule de l'ordre de 5 000 hommes. Comment pourrez-vous continuer à assumer cette réduction, alors qu'on semble être arrivé à un point de blocage ? La suppression d'une brigade ne peut représenter qu'un élément de la solution générale.

M. Philippe Folliot. Cette LPM propose, pour synthétiser, de « faire mieux avec moins ». Lors de la présentation de la précédente LPM, on nous avait prévenus que la diminution des moyens mettrait en péril nos objectifs généraux. Pourtant, le Livre blanc montre que l'on s'est refusé à faire des choix, préférant garder toute la panoplie de nos capacités d'intervention, sans remettre en cause la deuxième composante de la dissuasion nucléaire. Cela aurait-il permis des économies, et si oui, à quelle hauteur ?

Un jour viendra où la contrainte des moyens rendra difficile de préserver nos objectifs. Hier, le ministre de la Défense a répondu avec franchise à nos préoccupations quant au caractère exceptionnel de certaines recettes et à la mobilisation de ces crédits essentiels. Vous nous avez également parlé sans langue de bois de la situation des infrastructures, des taux inquiétants de disponibilité du matériel et du fonctionnement des bases de défense. Ayant déjà contribué de manière très significative à l'effort de redressement des comptes publics, les militaires ont un sentiment d'injustice lorsqu'on leur demande à nouveau des efforts, davantage qu'à certaines administrations civiles.

En matière de dépyramidage, comment se passera la suppression prévue des 5 800 postes d'officiers ?

Le ministre de la Défense a annoncé hier qu'un des points forts de cette LPM serait de donner plus de moyens aux forces spéciales, évoquant quelque 1 000 effectifs supplémentaires. S'agira-t-il d'une augmentation par création d'un régiment spécifique ou d'une transformation d'un régiment des forces conventionnelles en forces spéciales ?

Comment compte-t-on utiliser concrètement la réserve dans la cyberdéfense ? Combien d'effectifs seront concernés ?

Amiral Édouard Guillaud. Il y a un an, lorsque les chefs d'état-major vous ont confié être arrivés au bout de leurs possibilités en matière de réduction d'effectifs, et alors qu'il nous restait encore des postes à identifier, nous ne pouvions pas encore chiffrer toutes les conséquences de la mise en place des bases de défense. J'avais d'ailleurs dit publiquement que j'estimais les contrats de l'époque irréalistes. Depuis, les contrats ont changé, et l'on peut se permettre aujourd'hui de formuler un jugement différent.

La situation varie selon les armées, dont certaines – comme la marine avec le plan Optimar 2000 – ont commencé leur restructuration en 1995, d'autres un peu plus tard, certaines plus récemment encore. Vous avez évoqué, monsieur Fromion, la disparition totale d'une brigade, jusqu'à ses unités de combat ; je me demande pour ma part si l'on ne pourrait pas travailler sur la structure organique de nos armées. La décision de l'armée de l'air de fusionner cet été le commandement des forces aériennes et le commandement de soutien se traduit par exemple mécaniquement par un gain de quelques centaines de postes – en général d'officiers ou de sous-officiers supérieurs.

C'est donc bien notre façon de travailler que nous devons réexaminer sans tabous, sans hésiter à bousculer l'héritage des structures qui ont fait leurs preuves au cours de l'histoire. Je vous l'ai dit il y a deux ou trois ans, et je le pense encore : les bases de défense ont représenté une révolution pour l'armée de terre, car elles mettaient à mal l'autonomie régimentaire vieille de quatre siècles. C'est cette voie qu'il nous faut explorer pour réussir le dépyramidage – en espérant que cela suffira. Il n'est pas facile d'effectuer soi-même son analyse fonctionnelle ; aussi des objectifs ambitieux peuvent-ils nous servir d'aiguillon.

Enfin – plus fondamental encore –, il nous faut également remettre en cause notre modèle de ressources humaines en déterminant comment recruter, pour combien de temps, avec quelle proportion de militaires de carrière. Ce modèle date d'avant 1995 – année de la fin de la conscription. Nous devons donc nous poser des questions, au risque de trouver des réponses inattendues. Cet exercice que nous démarrons – et que le ministre de la Défense suit avec beaucoup d'attention – promet de se révéler décapant ; toujours difficile et douloureuse, l'entreprise d'introspection l'est d'autant plus que notre institution vit une contraction et non une expansion.

M. Yves Fromion. Cet exercice conditionne l'équilibre de la LPM ; il vous faut absolument le réussir, vous ne pouvez pas tergiverser !

Amiral Édouard Guillaud. Bien sûr, mais nous n'y arriverons pas sans densification. Si, comme les États-Unis, nous disposions d'un immense territoire, nous aurions pu aménager cinq grandes bases s'étendant sur des dizaines de milliers d'hectares ; mais la densité de la population ne s'élève pas aux États-Unis à 90 habitants au kilomètre carré.

En somme, le dépyramidage doit passer par l'analyse fonctionnelle et la révision du modèle de ressources humaines. Ces choix n'ont rien d'agréable ; signe des temps, 120 élèves par an sont désormais admis à Saint-Cyr, contre 185 par le passé.

M. Philippe Folliot. Les autres administrations civiles vous aideront-elles pour le reclassement des effectifs ?

Amiral Édouard Guillaud. Comme d'habitude, elles le promettent, mais ne le font pas. Lorsqu'un militaire veut changer de statut, les syndicats – pour les catégories B et C – ou les grands corps – pour la catégorie A – s'y opposent systématiquement.

M. Philippe Folliot. Il s'agit d'une perte de compétences pour la Nation !

Amiral Édouard Guillaud. Remettre en cause la deuxième composante de la dissuasion nucléaire n'aurait entraîné quasiment aucune économie. Or c'est son budget qui paie, entre autres, onze des quatorze ravitailleurs en vol de l'armée de l'air française, qui ont notamment été utilisés pour Serval et Harmattan. Sans la deuxième composante, l'armée de l'air ne disposerait pas de brouilleurs efficaces sur ses avions, car c'est sur son budget qu'on en a payé la mise au point. Ainsi, s'il est vrai que la dissuasion représente 3,5 milliards d'euros au PLF 2014, cette somme sert à toute l'armée de l'air. De plus, les investissements actuels concernent la composante sous-marine.

S'agissant des forces spéciales, je suis personnellement opposé à la création d'une unité supplémentaire. On ne peut pas à la fois densifier et créer de nouvelles structures ; mieux vaut en fortifier certaines qui existent déjà. Ainsi, le commando de marine Kieffer – dit commando technologique –, récemment créé, est actuellement le plus utilisé par les forces spéciales, ses compétences en électronique leur étant éminemment utiles. Plutôt que de transférer une unité, mieux vaut augmenter les effectifs de ce type.

Enfin, en ce qui concerne la réserve citoyenne cyber – dont un député, M. Eduardo Rihan Cypel, fait partie –, nous avons repris cette idée aux pays baltes. Si elle semble rencontrer un succès, je reste prudent quant à sa mise en œuvre.

Mme Sylvie Pichot. Amiral, vous avez déjà largement traité la question de la cohérence entre la LPM et le PLF ; madame la présidente a, pour sa part, abordé la « clause de revoyure » à l'échéance 2015.

Quelles sont les perspectives nouvelles de mutualisation à l'échelle européenne ? Au-delà des enjeux de rapprochement, quelles économies peut-on en attendre ?

M. Christophe Guilloteau. Notre rapport sur l'opération Serval a entre autres démontré la nécessité du renseignement et du prépositionnement. Si celui-ci est redimensionné dans quelques jours par le Conseil de défense, il faudra peut-être prévoir une « clause de revoyure » pour le Mali à la commission de la défense. Depuis la rédaction du rapport, la situation a évolué : le Président de la République avait évoqué le chiffre de 1 000 hommes à la fin de l'été, mais ils sont aujourd'hui plus de 3 000, sans compter le soutien.

Pensez-vous que notre prépositionnement restera le même ? Le problème de la République centrafricaine reste peu évoqué, mais l'on risque malheureusement d'en entendre parler bientôt. Vous avez parlé d'une pente raide ; notre armée sera-t-elle capable de l'emprunter à la descente et à la montée ?

Amiral Édouard Guillaud. En matière de mutualisation, les procédés qui fonctionnent sont ceux qui ne font pas prendre de risques politiques aux pays qui possèdent l'équipement ou la capacité auxquels on fait appel. Ces risques peuvent être plus ou moins élevés : il apparaît ainsi moins dangereux de fournir du transport aérien militaire que de fournir du transport aérien tactique avec largage de parachutistes au-dessus d'une zone d'opérations. De même, s'il est assez facile d'obtenir des ravitailleurs pour l'entraînement, les choses se compliquent s'il s'agit de les faire voler au-dessus du Mali. En somme, la mutualisation marche, mais avec des limites, même si certains pays peuvent parfois décider de ne pas en fixer – comme ce fut le cas pour les avions belges et danois dans l'opération Serval. Mais avoir accès au matériel mutualisé pour l'entraînement représente déjà un avantage, car cela permet de préserver du potentiel.

La mutualisation des drones est particulièrement simple, à condition de posséder le même modèle : comme ils sont commandés à partir d'une station au sol, une heure et un accord diplomatique suffisent pour faire voler un appareil sous la cocarde française. Or nous avons entrepris de nous équiper en drones *Reaper*, les Italiens et les Anglais utilisent le même modèle, et les Allemands y viendront sûrement aussi.

La mutualisation avec les Britanniques concerne aujourd'hui le transporteur aérien A400M et le programme de missile antinavire léger (ANL) ; elle suppose d'avoir accès aux mêmes chaînes de fabrication, voire de disposer d'un lieu de stockage unique. Des progrès restent possibles dans bien des domaines. Sans être spectaculaire, le procédé se révèle relativement efficace ; mais il exige d'avoir la garantie de pouvoir accéder à l'équipement nécessaire au moment voulu, donc de disposer d'un accord politique et – avant tout – de partager la même vision du monde.

Enfin, les lignes bougent en matière de prépositionnement. En effet, en opérations extérieures comme ailleurs, nous essayons d'alléger le poids des structures. Mais la taille du théâtre des opérations et les conditions météorologiques peuvent compliquer la tâche.

Nous devons travailler non seulement au Mali, mais sur l'ensemble de la bande sahélo-saharienne – de l'Atlantique à la mer Rouge, du Nord du Mali au Sud libyen. Nous coopérons étroitement avec les Mauritaniens, les Maliens, les Nigériens et les Tchadiens. Le Sud libyen souffre d'un problème de stabilité gouvernementale et administrative ; si les Libyens sollicitent notre aide, le changement incessant des interlocuteurs rend le travail difficile. Quant à la Tunisie, accaparée par ses problèmes intérieurs, elle s'est rapprochée de l'Algérie. Notre prépositionnement – à géométrie variable – est donc appelé à évoluer ; en 2016, il sera tout autre qu'aujourd'hui.

S'agissant de la République centrafricaine, la situation dans ce pays fait en ce moment l'objet d'une tentative de résolution auprès des Nations unies, qui pourrait devenir une première étape dans le règlement du conflit. Début décembre, les chefs d'État africains - que le Président de la République réunira au sommet de Paris - pourront aborder ensemble la question de la sécurité dans la région.

Mme la présidente Patricia Adam. Amiral, je vous remercie.

La séance est levée à onze heures vingt.

*

* *

Membres présents ou excusés

Présents. - Mme Patricia Adam, M. François André, M. Nicolas Bays, M. Jean-Jacques Bridey, M. Philippe Folliot, M. Yves Fromion, Mme Geneviève Gosselin-Fleury, M. Christophe Guilloteau, M. Francis Hillmeyer, M. Laurent Kalinowski, M. Jacques Lamblin, M. Philippe Meunier, Mme Sylvie Pichot, M. Eduardo Rihan Cypel

Excusés. - M. Ibrahim Aboubacar, M. Olivier Audibert Troin, M. Claude Bartolone, M. Sylvain Berrios, M. Daniel Boisserie, M. Philippe Briand, M. Jean-Jacques Candelier, M. Éric Jalton, M. Jean-Yves Le Déaut, M. Frédéric Lefebvre, M. Bruno Le Roux, M. Maurice Leroy, Mme Émilienne Poumirol, M. Joaquim Pueyo, Mme Marie Récalde, M. François de Rugy

Assistaient également à la réunion. - M. Gwenegan Bui, M. Jean-François Lamour