

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I <sup>e</sup> L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission de la défense nationale et des forces armées

- Examen pour avis des crédits pour 2009 :
- Mission « Défense » :
- « Environnement et prospective de la défense » (*M. Yves Fromion, rapporteur pour avis*)..... 2
  - « Préparation et emploi des forces (forces terrestres) » (*M. Jean-Louis Bernard, rapporteur pour avis*)..... 5
  - « Préparation et emploi des forces (air) » (*M. Jean-Claude Viollet, rapporteur pour avis*)..... 8
  - « Équipement des forces » (*M. François Cornut-Gentille, rapporteur pour avis*)..... 11
- Avis d'ensemble sur les crédits de la mission « Défense » .. 17
- Mission « Sécurité » :
- « Gendarmerie nationale » (*M. Alain Moyne-Bressand, rapporteur pour avis*)..... 17
- Avis d'ensemble sur les crédits de la mission « Sécurité ».. 20
- Information relative à la commission..... 20

Mardi

28 octobre 2008

Séance de 17 heures 30

Compte rendu n° 15

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

**Présidence  
de M. Guy Teissier,  
Président**



*La séance est ouverte à 17 heures 30*

## **Loi de finances pour 2009 (n° 1127)**

### **Mission « Défense » : « Environnement et prospective de la politique de défense » (avis).**

La commission de la défense nationale et des forces armées a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Yves Fromion**, les crédits de la Mission « Défense » : « Environnement et prospective de la politique de défense », pour 2009.

**M. Yves Fromion, rapporteur pour avis.** Lors de son audition par la commission, M. Michel Miraillet, directeur chargé des affaires stratégiques, s'est livré à une présentation technique et détaillée des crédits du programme 144. Je ne reviendrai donc pas sur les six actions très diverses qui composent ce programme et je concentrerai mon propos sur deux d'entre elles : le renseignement et la recherche, qui me paraissent devoir retenir plus particulièrement notre attention.

Un mot au préalable tout de même pour noter que si l'hétérogénéité des actions du programme a longtemps fait penser qu'il serait difficile de parvenir à une cohérence d'ensemble, le résultat est là. En effet, les actions qui composent le programme contribuent toutes à la préparation de l'avenir. Ce faisant, elles s'inscrivent dans le droit fil du Livre blanc qui comporte une nouvelle fonction stratégique consacrée à la connaissance et à l'anticipation.

L'une des conséquences heureuses de cette reconnaissance réside dans l'accent enfin mis sur le renseignement.

Nos services ont en effet été confrontés au cours des dernières années à des défis considérables sans que leurs dotations budgétaires traduisent véritablement cette priorité, ce que je n'ai cessé de dénoncer en tant que rapporteur. S'agissant des équipements, malgré de belles réalisations, comme le programme Hélios II, le constat général est celui d'une érosion progressive des moyens, particulièrement en ce qui concerne le renseignement d'origine électromagnétique. Ce constat est renforcé par la progression modeste des effectifs – la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) n'ayant par exemple bénéficié d'un prudent rattrapage qu'à partir de 2005 – et par une stagnation des crédits de fonctionnement.

À la différence de leurs principaux homologues, les services de renseignement français n'ont pas bénéficié d'un véritable « effet 11-septembre ». La comparaison tend donc à devenir d'autant plus cruelle que dans ce domaine le partage des informations, devenu absolument vital, ne s'effectue qu'entre pairs. Or, notre principal partenaire, le Royaume-Uni, a su consentir des efforts importants qui se traduisent naturellement par une efficacité encore renforcée. On peut ainsi relever que le seul service chargé des écoutes au Royaume-Uni (GCHQ) emploie plus de 5 000 personnes, soit davantage que l'ensemble des effectifs de la DGSE. Quant au *Security Service*, équivalent de la direction centrale du renseignement intérieur, ses effectifs ont crû de 50 % ces trois dernières années. Si les moyens humains ne sont pas un critère absolu de mesure de l'efficacité, ils sont néanmoins un indicateur non négligeable.

Heureusement, le projet de loi de finances pour 2009 traduit une inflexion salutaire et constitue, souhaitons le, la première étape d'un renforcement de la fonction renseignement. Je ne reviens pas sur les réformes intervenues ou en cours en matière de coordination. Par delà les changements de structures administratives, elles devront résoudre les principales difficultés rencontrées par nos services de renseignement : une coordination perfectible, une insuffisante définition des priorités stratégiques et leur adéquation avec les moyens disponibles.

Sur le plan strictement budgétaire, l'effort est réel.

Alors qu'en 2008, la progression des dotations était des plus modestes (+ 0,3 % en autorisations d'engagements et + 2,4 % en crédits de paiement), le projet de loi de finances prévoit une augmentation de 22,5 % des autorisations d'engagement, tandis que celle des crédits de paiement atteint 7,2 %.

Ces mouvements permettent :

- la création nette de 51 postes au bénéfice de la DGSE, les créations prévues au cours de la prochaine LPM s'élevant au total à 690 postes. Il s'agit de recruter les personnels très qualifiés indispensables au fonctionnement des équipements de recueil du renseignement technique, ainsi qu'à l'analyse des données recueillies ;

- une progression de 12,6 % des crédits de fonctionnement de la DGSE, ce qui permettra de faire face aux dépenses induites par les nouveaux équipements ;

- une hausse de 22,2 % des dépenses d'investissement de la DGSE en crédits de paiement (+ 94,5 % en autorisations d'engagement), qui augure bien de la capacité ultérieure du service à faire face à l'augmentation considérable des besoins en matière de renseignement technique. Il faut relever à cet égard que les flux interceptés ont connu une augmentation exponentielle, d'un rapport de un à mille en dix ans. La direction du renseignement militaire (DRM) et la DGSE vont approfondir leur politique de mutualisation des équipements dans ce domaine.

J'en viens maintenant à la recherche de défense, et je dois malheureusement constater que la situation est moins satisfaisante sur ce point.

Si le Livre blanc souligne son rôle stratégique, on peut déplorer qu'il n'en ait pas tiré les conséquences en fixant un objectif mobilisateur. Alors que ce document a décrit en détail les cibles à atteindre s'agissant des matériels devant être mis à la disposition des forces, il n'a malheureusement pas déterminé un objectif de dépenses souhaitable pour la recherche. Une telle démarche aurait présenté le mérite de donner une visibilité politique beaucoup plus forte à l'impératif de renforcement de la recherche de défense à l'horizon des deux prochaines lois de programmation. Un objectif d'un milliard d'euros s'impose à mon sens, compte tenu de l'effort considérable engagé par certains de nos partenaires et de l'émergence de nouveaux acteurs particulièrement dynamiques et ambitieux.

Or le projet de loi de finances pour 2009 ne prévoit pas de véritable rupture s'agissant des crédits d'études amont, pour lesquelles est prévue une progression modeste de 2,4 %. À l'exception des études amont nucléaire, les autres catégories d'études voient leurs dotations stabilisées, comme pour l'espace, ou baisser légèrement dans le cas des « autres

études amont ». De fait, la rareté des ressources en matière de R&T va conduire la DGA à davantage séquencer ses projets.

Ce n'est pourtant pas le moment de baisser la garde. Face à la réduction du format des armées et à l'étalement des programmes d'armement, la recherche est l'un des seuls moyens de maintenir les compétences acquises par les industriels français dans un spectre très large de domaines. Elle constitue aussi à long terme un véritable outil de dissuasion, en autorisant l'adaptation rapide des matériels aux évolutions des menaces et en permettant de rester dans la course face à ce qu'il convient de nommer une course aux investissements de recherches. Les États-Unis la mènent depuis longtemps avec succès, l'Union soviétique en a fait les frais, mais d'autres acteurs émergents ne doivent pas être négligés, comme la Chine.

Même si une augmentation des moyens est souhaitable, elle ne permettra pas à elle seule de faire face à ce défi ; il est donc nécessaire d'accroître l'efficacité de notre outil de recherche et pour cela, trois pistes doivent être poursuivies.

Premièrement, il faut intensifier la coopération européenne en la matière. C'est un des objectifs de la coopération structurée permanente inscrite dans le traité de Lisbonne. L'Agence européenne de défense est sur le point de rendre publique sa stratégie de R&T et elle doit jouer un rôle de pépinière de projets. Il faut cependant être réaliste : compte tenu de l'extrême concentration des budgets de R&T de défense en Europe, l'essentiel des programmes en coopération continuera à concerner un nombre réduit d'acteurs.

Le deuxième axe d'effort est constitué par une utilisation aussi complète que possible de la dualité entre recherche civile et militaire. Cela passe par une meilleure association des différents acteurs ; de ce point de vue, l'équipe défense installée au sein du CNES a permis des réalisations intéressantes tout en améliorant les relations entre le ministère de la défense et le CNES. Par ailleurs, une utilisation plus souple des crédits du programme 191 « Recherche duale » permettrait de les employer davantage comme une réserve destinée à favoriser de manière réactive la mise en place de projets de recherche duaux intéressant la défense. Une autre voie de progrès en matière de R&T duale consisterait à rendre éligibles aux crédits du programme cadre de recherche et développement de l'Union européenne certains sujets concernant la défense et la sécurité. Les esprits ont beaucoup évolué en la matière et la Commission pourrait n'y être plus hostile. Ce sujet est abordé dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne, avec pour objectif d'obtenir avant la fin de l'année une déclaration du Conseil.

Enfin, il faut mettre l'accent sur les technologies et secteurs de souveraineté.

Le domaine des composants électroniques est sans doute le plus critique pour l'autonomie européenne, en raison d'une dépendance presque complète à l'égard des fournisseurs extra-européens et de leur soumission à la réglementation américaine ITAR. Limiter les effets d'une telle dépendance doit être l'un des axes d'effort prioritaire, et l'AED a certainement vocation à y jouer un rôle moteur.

Le secteur spatial au sens large est également un des domaines de souveraineté critique. La stagnation des crédits d'études amont prévue en 2009 en la matière ne constitue pas un bon signal et il faudra veiller à ce que les années ultérieures permettent de revenir à un niveau plus compatible avec les niveaux de performances envisagés pour les futurs systèmes spatiaux. Par delà les projets de renouvellement des capacités d'imagerie optique et du

développement de nouveaux moyens, dans les secteurs du ROEM et de l'alerte avancée, deux domaines méritent d'être davantage pris en compte. Le premier concerne la surveillance de l'espace, pour laquelle l'Europe est presque entièrement dépendante des États-Unis. Il apparaît donc nécessaire de lancer au plus vite les travaux dans le cadre du programme SSA, en cours de définition au sein de l'ESA. De même, il convient de ne pas se limiter au seul suivi des débris en orbite, mais d'étudier également les techniques susceptibles de permettre de les éliminer.

**M. Damien Meslot.** Quel est le rang européen de la France en matière de renseignement, sachant que si la création de 51 emplois est prévue en 2009 au profit de la DGSE, les effectifs des services britanniques semblent sensiblement plus nombreux ?

**M. Yves Fromion, rapporteur pour avis.** Il n'est pas aisé d'opérer des comparaisons, car l'efficacité ne se résume pas aux effectifs. L'organisation des services et les manières d'opérer sont différentes, ce qui n'est pas sans incidences sur les résultats. Cela étant, les Britanniques disposent d'une avance certaine en termes de moyens, notamment dans le domaine des écoutes. La coopération étroite avec les États-Unis leur donne de surcroît accès à des capacités considérables. Globalement, la France reste compétitive dans le domaine du renseignement et il convient de saluer la grande compétence des personnels de nos services.

**M. le Président Guy Teissier.** La qualité compense l'infériorité numérique.

Conformément aux conclusions du rapporteur, la commission de la défense a donné un avis favorable au programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense ».

\*  
\*   \*

**Mission « Défense » : « Préparation et emploi des forces (forces terrestres) » (avis).**

La commission de la défense nationale et des forces armées a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Jean-Louis Bernard**, les crédits de la Mission « Défense » : « Préparation et emploi des forces (forces terrestres) », pour 2009.

**M. Jean-Louis Bernard, rapporteur pour avis.** L'année 2008 a été une année particulièrement difficile pour l'armée de terre avec le dramatique accident de Carcassonne au début de l'été et la tragique embuscade de la vallée d'Uzbeen au mois d'août. La mort de dix soldats en opération extérieure nous a rappelé et a rappelé à l'ensemble de nos concitoyens que même si nos forces interviennent principalement dans le cadre d'opérations de maintien de la paix ou de sécurité civile, elles sont aussi engagées dans des zones de combat intense, avec de véritables opérations de guerre.

Au moment où se dessinent les grandes orientations stratégiques de notre politique de défense et de sécurité, il m'apparaît nécessaire de souligner la spécificité du métier militaire qui peut conduire, le cas échéant, au sacrifice suprême. Lors de mes auditions et déplacements, notamment au Kosovo au mois de juin dernier, j'ai mesuré l'impact de ces événements sur les personnels, mais contrairement à une idée reçue véhiculée par les médias,

nos soldats ne marquent aucun abatement ou renoncement. Tout au contraire, ils réaffirment leur engagement et leur volonté de servir leur pays, y compris dans des conditions difficiles. Les jugements hâtifs et faciles portés sur les capacités de nos soldats doivent être fermement écartés : les militaires français sont des professionnels formés et compétents.

En opérations, ils bénéficient des meilleurs équipements disponibles. Bien évidemment, il est toujours possible de les améliorer, mais les armées savent que les choix que nous sommes amenés à faire interviennent dans un contexte budgétaire et financier contraint et que tout ne peut pas être immédiatement corrigé.

Il me semble nécessaire d'assurer nos armées de notre soutien, de notre reconnaissance et de notre respect, contrepartie naturelle de l'effort que nous leur demandons pour assurer notre défense.

J'en viens maintenant aux grandes orientations pour l'armée de terre dans le projet de loi de finances pour 2009. Le budget global dépasse pour elle les 9 milliards d'euros. Ce budget intervient en même temps qu'une réforme d'ampleur du ministère de la défense. Tous les services vont participer aux économies, mais compte tenu du nombre de ses personnels et du nombre de ses implantations, l'armée de terre contribuera de manière très importante aux efforts. Pour ce faire, quatre des 13 régiments d'artillerie seront dissous ainsi que trois des 11 régiments du génie. Au-delà de ces fermetures ou dissolutions, de très nombreuses unités seront déplacées, ce qui conduira à abandonner une trentaine de garnisons en métropole. Ces mesures auront un impact important sur les territoires et notamment sur les petites villes. Je pense par exemple à la ville de Bitche qui va perdre environ 1 300 militaires pour une population totale de 6 000 habitants.

Outre les territoires, cette restructuration va demander de déployer de très importants dispositifs d'accompagnement des personnels. La déflation programmée est en effet très nettement supérieure à celle des années 1990 qui découlait de la professionnalisation des armées. Pour réussir cette évolution, il importe de maintenir un recrutement dynamique et attractif, en particulier pour les militaires du rang qui constituent la base opérationnelle de l'armée de terre. Plusieurs mesures devraient contribuer à faciliter les départs, qu'il s'agisse des reclassements dans les fonctions publiques ou du versement d'une indemnité d'incitation au départ volontaire appelée « pécule ».

Je souligne que le pécule sera versé en deux fois, le second versement étant soumis à l'obligation d'avoir retrouvé un emploi au plus tard un an après avoir quitté les armées. Le contexte économique actuel doit nous inciter à beaucoup de prudence sur la portée réelle de cette mesure. Nous devons donc, mes chers collègues, être particulièrement attentifs en cours d'exécution, de façon à ajuster, si besoin était, les mesures d'accompagnement dans le courant de l'année.

Le deuxième élément est lié à la nouvelle loi de programmation militaire. Le Livre blanc a insisté sur la nécessité d'un effort en faveur des matériels de l'armée de terre, vieillissants et en limite de capacités. L'accent devra indéniablement être porté sur trois types d'équipements. La priorité absolue est sans nul doute celle de l'aéromobilité. Comme le soulignaient nos collègues dans leur rapport sur le sujet, l'armée de terre est aujourd'hui en rupture de capacité alors que justement nos hélicoptères sont très sollicités en opérations extérieures.

J'ai eu l'occasion de me rendre auprès du 5<sup>e</sup> régiment d'hélicoptères de combat de Pau où les premiers Tigre sont en service. J'ai apprécié les performances de cet appareil qui contribuera grandement à renforcer nos capacités. Toutefois, le standard actuellement dans les forces n'est pas doté de toutes les mesures d'autoprotection, ce qui retarde son engagement en opération. En revanche, les pilotes et les personnels au sol sont parfaitement formés et prêts à être déployés dès qu'ils disposeront de la version adéquate.

La situation me semble donc stabilisée et en bonne voie pour les hélicoptères d'attaque. Ce n'est hélas pas le cas pour les hélicoptères de manœuvre. À ce titre, je déplore fortement que la commande de NH90 ne soit pas encore intervenue et qu'aucune nouvelle commande ne soit prévue en 2009. J'avais d'ailleurs déjà attiré votre attention sur ce point l'année dernière. Les deux autres équipements qui me préoccupent sont d'une part les véhicules blindés même si l'entrée en service des VBCI devrait améliorer la situation et d'autre part l'équipement individuel du fantassin. Le programme FELIN va prochainement être expérimenté en Afghanistan. Il me semble constituer une avancée appréciable mais, comme l'a souligné le chef d'état-major des armées, aucune concession ne doit être faite sur cet équipement de première nécessité.

Avant-dernier point de satisfaction : pour répondre aux besoins des forces engagées en opérations, l'armée de terre a développé le concept d'adaptation réactive permettant de passer des commandes rapides tout en respectant le code des marchés publics. Au cours de l'année 2008, ce sont ainsi plus de 100 millions d'euros qui ont été dégagés essentiellement au profit de la protection des hommes et des matériels.

Je tiens enfin à attirer votre attention, mes chers collègues, sur l'importance de la fin d'exécution 2008 et sur les ressources exceptionnelles. L'entrée dans la prochaine LPM ne pourra se faire dans de bonnes conditions que si les réserves sont levées en 2008, avec un financement extérieur au ministère de la défense pour le surcoût OPEX. Il ne faudrait pas que les équipements financent, une fois encore, nos engagements internationaux. Par ailleurs, le budget 2009 de l'armée de terre ne sera tenable que si les ressources exceptionnelles prévues sont effectivement versées. Si d'aventure une quelconque régulation budgétaire remettait en cause ces recettes, l'armée de terre serait contrainte de réduire notamment son niveau d'entraînement, ce qui aurait inévitablement des conséquences sur ses capacités opérationnelles.

En conclusion, je considère le budget pour 2009 globalement satisfaisant même s'il nous faudra être très vigilants au cours de l'exécution. Au vu de l'ensemble de ces éléments, je vous invite donc, mes chers collègues, à émettre un avis favorable au vote des crédits des programmes 178 et 146 consacrés aux forces terrestres.

**M. Jean-Pierre Soisson.** À combien se montent les crédits destinés à l'équipement FELIN en 2009 ?

**M. Jean-Louis Bernard, rapporteur pour avis.** Les crédits destinés au programme FELIN étaient de 83,6 millions d'euros en 2008 et atteindront 173 millions d'euros en 2009.

**M. Christophe Guilloteau.** Le rapporteur a-t-il une idée du surcoût de rémunération versé aux soldats qui sont envoyés en OPEX ? Par ailleurs, sait-on si les familles des militaires tombés en Afghanistan cet été ont reçu une compensation financière ?

**M. Jean-Louis Bernard, rapporteur pour avis.** Tous les soldats envoyés en OPEX voient leur solde à peu près multipliée par deux le temps de leur présence sur le théâtre. En ce qui concerne la situation des familles des soldats morts en Afghanistan, je ne dispose d'aucun élément.

**M. le président Guy Teissier.** Généralement, un militaire décédé en opération est avancé dans son grade, ce qui permet à la veuve de toucher une pension de réversion améliorée.

**M. Yves Fromion.** Il existe également d'autres mécanismes de solidarité pour ce genre de situation, même si cela n'est pas institutionnalisé.

**M. Yves Vandewalle.** Un certain nombre de militaires m'ont fait part de leurs interrogations sur l'équipement FELIN : il s'agit d'un système très sophistiqué mais qui semblent souffrir de quelques déficiences pratiques, comme les chaussures, qui ne seraient pas adaptées.

**M. le président Guy Teissier.** Ce point précis a été évoqué par le chef d'état-major de l'armée de terre. La production des rangers a été arrêtée, mais il faut en écoulé le stock. Il nous a par ailleurs assuré que les troupes en OPEX étaient équipées de chaussures de marche plus confortables et plus légères que les rangers traditionnels. L'équipement FELIN doit être testé en Afghanistan avant d'être définitivement adopté.

Conformément aux conclusions du rapporteur, la commission de la défense a alors donné un avis favorable au programme « Préparation et emploi des forces (forces terrestres) ».

\*  
\* \*

#### **Mission « Défense » : « préparation et emploi des forces (air) » (avis).**

La commission de la défense nationale et des forces armées a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Jean-Claude Viollet**, les crédits de la Mission « Défense » : « préparation et emploi des forces (air) », pour 2009.

**M. Jean-Claude Viollet, rapporteur pour avis.** Publié en juin 2008, le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale a globalement confirmé les missions de l'armée de l'air et consacré sa prééminence dans la maîtrise de la troisième dimension. Dans un contexte stratégique de plus en plus complexe, la capacité de mobilité et de réactivité des forces aériennes est en effet essentielle pour répondre aux menaces les plus diverses avec précision et rapidité. Un mois plus tard, le gouvernement a rendu public le plan de réforme du ministère de la défense qui décline les conclusions de la revue générale des politiques publiques (RGPP) engagée depuis 2007. L'armée de l'air apportera une forte contribution à cet effort de restructuration, dans la foulée des réformes déjà réalisées pour la mise en œuvre du plan AIR 2010.

Le budget de la défense pour 2009 constitue la première mise en application de l'ensemble de ces évolutions et s'insère, en même temps, dans une double démarche pluriannuelle : celle de la loi de programmation des finances publiques, qui s'inscrit dans une



approche triennale, et celle de la loi de programmation militaire 2009-2014 qui, à l'heure actuelle, n'est toujours pas déposée sur le bureau du Parlement.

Comme il est de tradition, mon avis retrace les moyens humains, matériels et financiers dont l'armée de l'air sera dotée en 2009 mais j'ai également souhaité, dans cette période charnière, mettre l'accent sur les programmes d'équipement qui lui permettront de remplir avec efficacité son contrat opérationnel, tel qu'il a été fixé par le nouveau Livre blanc.

Quelques mots, tout d'abord, sur les moyens de préparation et d'emploi des forces inscrits au programme 178. Comme le recommande le Livre blanc, le format général de l'armée de l'air devra être ramené à 50 000 hommes en 2014-2015. Ce resserrement débute dès 2009 (avec une réduction de 4 382 emplois) et s'accompagnera d'un effort d'optimisation de l'administration générale et du soutien commun. Au total, ces restructurations devraient engendrer une réduction de 15 900 aviateurs entre 2008 et 2015, soit 25 % des effectifs de l'armée de l'air, ce qui est considérable. L'accompagnement social et professionnel d'une telle réforme sera donc essentiel, tant pour les départs que pour la poursuite des recrutements et la fidélisation des personnels.

Autre conséquence de la réforme du ministère : la densification des implantations et la constitution de bases de défense, dans un premier temps expérimentales. L'armée de l'air passera ainsi de 37 implantations en 2008 à 29 en 2012. En 2014, toutes les implantations seront intégrées aux 78 bases de défense métropolitaines, dont 20 seront commandées par des aviateurs. Dès 2009, 4 bases de défense expérimentales seront constituées sur les bases aériennes de Creil, Avord, Nancy et Djibouti. Le plan de fermeture permettra de dégager à terme environ 5 700 postes. Toutes ces évolutions auront un impact important sur les infrastructures, qu'il conviendra de bien prendre en compte si l'on veut assurer le succès final de la réforme.

Comme pour les autres armées, les crédits de fonctionnement courant, hors dotations carburant, connaîtront une forte réduction en 2009. Pour l'armée de l'air, cela correspond à une nouvelle économie de 8 millions d'euros qui se traduira forcément par des difficultés dans le fonctionnement quotidien des bases. Il serait regrettable que la première année de mise en œuvre de la réforme et de constitution des bases de défense soit associée, pour les personnels, à une dégradation ressentie de leurs conditions de vie et de travail.

Je serai par contre plus positif sur le MCO, qui recevra en 2009 un volume de crédit en net accroissement. Cette évolution positive devrait permettre de stabiliser la disponibilité des matériels aéronautiques mais ne sera pas suffisante pour améliorer la situation très dégradée des stocks de rechanges. Dans ce domaine, la SIMMAD et l'expertise du SIAé, mis en place au début de cette année, jouent un rôle essentiel pour garantir la cohérence du MCO et la maîtrise des coûts. Un point d'inquiétude, cependant : l'ancienneté d'une partie des aéronefs de l'armée de l'air pèse sur le niveau global de disponibilité et rend le MCO de plus en plus complexe et coûteux. Nous évoquons tout à l'heure le rapport d'information sur l'aéromobilité : il faut savoir que l'entretien des appareils concernés coûte 460 millions d'euros par an. C'est une donnée qui ne devra pas être oubliée par la LPM car il serait dangereux de sacrifier l'entretien de l'existant au profit des nouveaux équipements.

J'en viens justement maintenant aux équipements prioritaires pour la préparation de l'avenir. Le Livre blanc a conforté l'armée de l'air dans l'ensemble de ses missions tout en procédant à une réduction de son format. Afin de respecter son contrat opérationnel, l'armée de l'air doit donc concentrer ses efforts autour de deux axes : la modernisation des moyens pérennes et l'adéquation des équipements nouveaux au juste besoin, tout en ayant soin de mesurer systématiquement le rapport coût-efficacité. J'espère que ce sera aussi la ligne de conduite de la prochaine LPM, qui devra prendre un certain nombre de décisions en matière capacitaire et donner aux armées les moyens de les réaliser... et de s'y tenir !

À la lecture du Livre blanc, les priorités pour l'armée de l'air s'imposent d'elles-mêmes. Il s'agit tout d'abord de consolider l'aviation de combat, autour du Rafale F3 et de la remise à niveau des Mirage 2000 D et 2000 N, afin de tenir la posture de dissuasion aéroportée (2 escadrons équipés du missile ASMPA) et d'atteindre d'ici 2015 l'objectif fixé par le Livre blanc d'un parc unique de 300 avions de chasse polyvalents, dont 270 en ligne. Pour conforter dans l'avenir la supériorité du Rafale au combat et ses chances à l'exportation, la France doit également s'engager sans attendre dans la commande de missiles METEOR. L'ouverture d'une perspective avant août 2010 permettrait en outre de bénéficier de prix de série attractifs et d'un mode de financement avantageux.

Il convient ensuite de renouveler les moyens de l'aéromobilité, avec les programmes A400M et MRTT. Je ne reviendrai pas ici sur les retards de l'A400M, nous en avons beaucoup parlé, tant avec le ministre qu'avec les chefs d'états majors des armées et de l'armée de l'air, notamment des difficultés de mise au point du FADEC (*Full authority digital engine control*). Je voudrais toutefois apporter mon soutien à cet avion, qui sera très utile aux armées lorsqu'il sera livré. En attendant, la solution préconisée par le général Abrial – acquérir, sous une forme à déterminer, des A330 en format cargo avant de les « retrofiter » en MRTT – permettrait tout à la fois de combler le trou capacitaire en matière de transport stratégique et d'anticiper quelque peu sur le renouvellement de la flotte de ravitailleurs, aujourd'hui en fin de course. Une solution complémentaire résiderait dans le renforcement du parc de CASA, ce qui permettrait de soulager les Transall pour les déplacements intra-théâtre.

Enfin, dans le cadre de la fonction stratégique de « connaissance et anticipation », il convient d'avancer dans l'équipement en drones. Le SIDM devrait enfin être opérationnel au début de l'année 2009 et faire son baptême du feu en Afghanistan mais il s'agit d'un système intérimaire qui n'a pas vocation à durer au-delà de 2015-2016. Une décision doit être prise en 2009 si l'on veut éviter une rupture capacitaire. Il convient néanmoins de ne pas se précipiter et de bien peser la décision, en examinant l'ensemble des critères : contraintes de temps et de coût, besoin opérationnel, capacités de réponse des industriels, dynamique européenne.

Quelques mots, pour finir, sur le renouvellement de la flotte gouvernementale. Je ne conteste pas la nécessité de disposer d'un système de communications gouvernementales modernes, variées et sécurisées. Je m'interroge simplement sur la méthode utilisée pour passer commande, durant l'été 2008, de deux Falcon 7X et d'un A330, sans aucun débat budgétaire préalable. Alors que l'armée de l'air souffre de carences capacitaires avérées qui menacent la réalisation de ses contrats opérationnels, je voudrais être certain que le renouvellement de la flotte d'avions à usage gouvernemental ne se fera pas au détriment d'autres équipements, tout aussi prioritaires pour la Nation. Sur ce sujet comme sur tous les autres, transparence et sincérité sont indispensables.

Le rapporteur s'en étant remis à la sagesse de la commission, celle-ci a donné un avis favorable au programme « Préparation et emploi des forces (air) ».

\*  
\* \*

**Mission « Défense » : « Équipement des forces » (avis).**

La commission de la défense nationale et des forces armées a examiné pour avis, sur le rapport de **M. François Cornut-Gentile**, les crédits de la Mission « Défense » : « Équipement des forces », pour 2009.

**M. François Cornut-Gentile, rapporteur pour avis.** L'équipement des forces apparaît comme une priorité affichée du Gouvernement, la réforme annoncée du ministère de la défense ayant pour principal objectif de dégager de nouvelles marges de manœuvre pour financer l'ensemble des programmes prévus. Les opérations d'armement étant par nature pluriannuelles, il aurait été utile que nous puissions disposer du projet de loi de programmation militaire avant de nous prononcer sur le projet de loi de finances.

J'observe également que la fin d'exécution 2008 sera déterminante et conditionnera le succès de la prochaine programmation. La question du report des charges devra en particulier être examinée très précisément. Nous devons également être attentifs à l'exécution 2009, le schéma financier du ministère de la défense reposant sur des recettes exceptionnelles de plus de 1,6 milliard d'euros. Or, ces ressources sont sensibles à la conjoncture car il s'agit de vendre des fréquences et des emprises.

J'en viens maintenant aux crédits du programme 146 « Équipement des forces ». En 2009, les autorisations d'engagement passent de 10,7 milliards d'euros à près de 21 milliards d'euros, soit une hausse de 94,5 %. Cette augmentation brutale se justifie par la passation d'importantes commandes globales, comme celle de 60 Rafale. Les crédits de paiement progressent quant à eux de 7,7 %, passant de 11,3 milliards d'euros à 12,2 milliards d'euros.

Le décalage cumulé entre AE et CP dépasse les 28 milliards d'euros entre 2006 et 2009. Le projet de loi de programmation des finances publiques fait apparaître un décalage cumulé pour les seules années 2009, 2010 et 2011 de 6,7 milliards d'euros.

En ce qui concerne les commandes, plusieurs équipements feront l'objet d'une commande globale en 2009. Sont principalement concernés les 60 Rafale et les 16 454 équipements FELIN. Cette procédure de globalisation permet en effet de réduire le coût global de l'opération en donnant à l'industriel plus de visibilité. Les contrats devraient également intégrer des clauses relatives à l'entretien programmé des matériels.

Pour l'armée de l'air, je ne reviendrai pas sur les éléments présentés par le rapporteur du budget de l'armée de l'air. Je souhaite toutefois rappeler l'importance du programme A400M. Même si l'armée de l'air multiplie les initiatives pour éviter une catastrophe capacitaire, j'ai des inquiétudes de plus en plus grandes en ce qui concerne la réalisation effective de ce programme. Le décalage annoncé d'un an me paraît très optimiste et je crains qu'il ne soit beaucoup plus important. L'absence de décision concernant les MRTT est également inquiétante car elle risque de peser sur les capacités françaises de dissuasion, les

ravitailleurs assurant la projection des avions porteurs de missiles et servant également de relais de transmission.

Le domaine naval bénéficiera d'engagements forts avec la commande d'un deuxième sous-marin nucléaire d'attaque Barracuda et trois frégates FREMM dont deux à vocation de défense aérienne.

La composante terrestre bénéficiera quant à elle de la commande de 53 véhicules à haute mobilité, de 332 VBCI, de 50 véhicules de transport logistique et de 232 petits véhicules protégés. La commande de 22 NH90 (version terrestre) n'entre pas strictement dans le budget 2009 puisqu'elle aurait dû intervenir en 2008.

L'année 2009 devrait également voir plusieurs équipements entrer en service dans les forces, consacrant l'achèvement de la programmation entamée en 2003. Seront ainsi livrés deux avions spécialisés dans le recueil du renseignement électromagnétique, huit Tigre, 75 torpilles MU 90, 96 VBCI, 14 Rafale, 34 canons Caesar, la deuxième frégate antiaérienne HORIZON, ainsi que plusieurs équipements d'information et de communication particulièrement utiles en opérations.

Les crédits consacrés au maintien en condition opérationnelle passent de 2,8 milliards d'euros à plus de 3 milliards d'euros en 2009, la hausse s'expliquant par la moyenne d'âge de la plupart des matériels mais aussi par l'entrée en service de nouveaux équipements. La fidélisation des personnels constitue un sujet permanent d'inquiétudes pour le MCO, notamment pour des spécialités fortement demandées comme les mécaniciens aéronautiques chefs d'équipe. Il importe que la réforme assure le maintien en interne de pareilles compétences.

Je souhaite revenir sur les principaux événements de l'année 2008 et notamment sur la tragédie d'Afghanistan et sur la prise d'otages sur le voilier *Le Ponant*. Les conflits dans lesquels nos unités sont amenées à intervenir ont changé et ne relèvent plus de simples opérations de sécurisation ou de maintien de la paix. Pour faire la guerre en Afghanistan, nos forces doivent disposer de matériels adaptés. Trois évolutions m'apparaissent donc nécessaires pour mieux prendre compte l'évolution des missions des armées. Le surcoût lié aux opérations extérieures doit être intégralement budgétisé, ce qui constituerait un signal fort pour nos partenaires, nos adversaires, mais aussi pour nos armées. Cet engagement s'intègre dans la posture française de défense.

Le recours à la procédure d'acquisition d'urgence, que j'ai analysé précisément dans mon avis, pourrait être soumis à un contrôle plus strict du Parlement. Il me semble que la commission de la défense devrait être saisie de toute utilisation de cette procédure de façon à examiner précisément la nature de ces opérations.

Je suis par ailleurs frappé par l'absence de vision claire en ce qui concerne les procédures de validation opérationnelle. Les débats sur le Tigre ou sur le programme FELIN sont révélateurs d'un débat faussé où les enjeux primordiaux peinent à émerger. Il me semble donc nécessaire de revoir la procédure de validation opérationnelle pour qu'elle gagne en efficacité et en lisibilité.

Au final, les crédits d'équipement me semblent globalement satisfaisants et je vous invite donc, mes chers collègues, à émettre un avis favorable à leur adoption.

**M. le président Guy Teissier.** J'ai plaisir à entendre certains propos du rapporteur, car j'ai moi-même fait des observations similaires sur les difficultés rencontrées lors de la phase de mise en service de nombreux matériels, dont nos forces ont pourtant le plus grand besoin sur le plan opérationnel. De plus, leur utilisation effective contribuerait à favoriser leur exportation. Le problème est aggravé par le fait que les premières versions livrées par les industriels ne comportent pas toujours l'ensemble des fonctionnalités souhaitées et qu'il faut attendre un niveau de développement ultérieur pour en bénéficier. L'exemple du régiment d'hélicoptères accueillant le Tigre est très parlant, puisque le matériel livré est opératoire mais pas encore opérationnel. Préoccupants au regard des sommes considérables déjà dépensées en amont pour la réalisation des matériels concernés, ces retards conduisent à utiliser en opérations des engins hors d'âge et moins adaptés, comme l'illustre le déploiement de Gazelle en Afghanistan. Enfin, on peut s'interroger sur les discours en faveur de la préférence communautaire quand les procédures d'achat en urgence débouchent presque systématiquement sur l'acquisition de matériels américains.

**M. Bernard Cazeneuve.** La réforme du ministère de la défense, voulue par le Président de la République et qui nous a été présentée par le ministre de la défense, repose sur l'idée selon laquelle le décalage entre les programmes d'armement déjà lancés et les capacités de financement disponibles pourra être comblé grâce aux économies de fonctionnement qui pourront en outre permettre une amélioration de la condition militaire. Le rapporteur a effectué un constat honnête mais en tire des conclusions opposées aux miennes. Il faut en effet relever un certain nombre d'ambiguïtés et de contradictions dans la présentation faite par le ministère.

Tout d'abord, 460 millions d'euros seulement sont prévus dans la loi de finances pour 2008 au titre du financement des OPEX, alors que le coût réel sera probablement de l'ordre du milliard d'euros, et la seule garantie avancée par le ministre pour le financement de la différence réside dans 30 millions d'euros prélevés sur le budget du ministère de la défense, sans que leur origine soit précisée, et sur l'utilisation pour un même montant d'une réserve interministérielle dont on ne trouve nulle trace dans les documents budgétaires. Il est malheureusement probable que les financements nécessaires seront prélevés sur l'équipement des forces, rendant ainsi caduque la réforme du ministère avant même le début de sa mise en œuvre.

Les auditions des différents responsables du ministère de la défense par la commission ont permis de chiffrer à 140 millions d'euros le coût des mesures sociales d'accompagnement des réformes. Cette somme suffira-t-elle à couvrir l'ensemble des mesures d'accompagnement et notamment à financer les mesures d'incitation au départ volontaire ?

Enfin, dans quelles conditions financières va s'effectuer la renégociation des contrats avec les industriels en vue d'étaler ou de réduire les programmes ?

L'ensemble de ses éléments montre que l'on se situe déjà hors du chemin budgétaire décrit par le projet de loi de finances.

**M. François Cornut-Gentille, rapporteur pour avis.** S'agissant des révisions de contrat en cours de discussion par la délégation générale pour l'armement, il est prévu de compenser les révisions de prix en fonction des progrès des exportations. Telle est la stratégie

retenue par le Gouvernement et il est trop tôt pour savoir si elle constitue effectivement une réponse au problème. Tout dépendra des succès rapides des prospects d'exportation.

**M. le président Guy Teissier.** Les perspectives en la matière sont actuellement nombreuses et permettent d'afficher des ambitions certaines, même s'il s'agit d'un domaine par nature aléatoire.

J'ai été à l'origine de la création de la ligne budgétaire consacrée aux OPEX en loi de finances initiale. Les montants concernés ont atteint un niveau respectable, mais les prévisions en la matière sont là aussi difficiles, les montants constatés dépendant du nombre de théâtres d'opérations et de l'évolution des moyens qui y sont envoyés.

**M. Bernard Cazeneuve.** Mes observations ne portaient pas sur l'apport incontestable d'une dotation budgétaire en faveur des OPEX en loi de finances initiale, mais bien sur les conséquences potentielles des surcoûts constatés en la matière sur l'ensemble de la réforme du ministère de la défense et sur sa cohérence.

Conformément aux conclusions du rapporteur, la commission de la défense a alors donné un avis favorable au programme « Équipement des forces ».

\*  
\* \*

Le président Guy Teissier a présenté deux amendements déposés par le Gouvernement.

**M. le président Guy Teissier.** Le projet de loi de programmation militaire (LPM) devrait être adopté en conseil des ministres demain, mercredi 29 octobre, et sera vraisemblablement mis en distribution dès lundi 3 novembre prochain. Pour autant, son examen ne devrait pas intervenir avant le premier trimestre 2009.

La réduction des effectifs impose de disposer de toutes les mesures d'accompagnement qui devaient figurer dans la LPM. Pour appliquer ces dispositifs dès le 1<sup>er</sup> janvier 2009 et ne pas retarder la réforme, le ministère de la défense souhaite disposer au plus vite de ces nouveaux moyens. Les personnels doivent également avoir connaissance de l'ensemble du paquet législatif et réglementaire afin de préparer dans les meilleures conditions leur mobilité ou leur départ.

Le Gouvernement a donc déposé deux amendements au projet de loi de finances pour 2009. Le premier amendement concerne les mesures d'accompagnement des militaires et le second a trait aux ouvriers d'État.

Ces amendements donnent droit au versement d'une indemnité modulable d'incitation au départ, appelée « pécule » pour les militaires. Son montant est déterminé par l'ancienneté de service, les nécessités du service ainsi que, pour les militaires, leur situation par rapport à la limite d'âge du grade.

Peuvent en bénéficier, les militaires de carrière qui se trouvent à plus de trois ans de la limite d'âge du grade ou qui sont mis à la retraite, les engagés en activité rayés des

contrôles avant quinze années de service, les ouvriers d'État du ministère de la défense qui quittent le service dans le cadre d'une restructuration ou d'une réorganisation.

Un décret d'application précisera les conditions de calcul et de versement. Les amendements fixent néanmoins les principes généraux suivants :

Pour les militaires, le pécule est versé en deux fois : le premier versement intervient lors de leur départ. Le second versement est soumis à l'obligation d'exercer une activité professionnelle depuis au moins un an dans les deux années qui suivent le départ du ministère de la défense. Il est précisé que les militaires qui exerceraient un emploi dans une fonction publique dans un délai de cinq ans seraient tenus de rembourser leur pécule.

Pour les ouvriers d'État, l'octroi de l'indemnité de départ volontaire ouvre droit à une indemnisation au titre du chômage. Leur départ est donc assimilé à une forme de licenciement et l'indemnité à une sorte de prime de licenciement.

Dans les deux cas, les mesures financières d'incitations concernent des catégories de personnel dont l'âge autorise la reprise d'une nouvelle activité professionnelle. Ils se distinguent des anciens dispositifs de préretraite.

Les deux indemnités seront versées à compter du 1er janvier 2009 et jusqu'au 31 décembre 2014 et devraient concerner environ 1 200 militaires et 300 ouvriers de l'État par an. Le projet de loi de finances initiale pour 2009 prévoit l'inscription de 70 millions d'euros pour financer les départs volontaires qui interviendront au cours de l'exercice.

Pour donner sa pleine efficacité à ces mesures d'incitation au départ, les deux amendements exonèrent les indemnités de l'impôt sur le revenu. Les mesures d'accompagnement liées à la professionnalisation bénéficiaient déjà de ce régime fiscal dérogatoire.

**M. Michel Voisin.** Je me souviens très bien qu'au moment de la professionnalisation, nous avons eu un débat très précis sur les pécules et que le gouvernement devait déposer chaque année un rapport faisant le bilan du dispositif. Lorsque le ministre est venu nous présenter la restructuration du ministère, il s'est engagé à nous exposer le détail le plan de réduction des effectifs ainsi que les compensations financières. Nous attendons toujours ces explications. Je ne mets pas en question l'utilité des mesures d'accompagnement social pour mener à bien la réforme du ministère de la défense. Toutefois, je tiens à exprimer mon désaccord sur le fond du dispositif. Il m'apparaît inadmissible, compte tenu du contexte de crise que nous traversons, de la pression pesant sur les entreprises, d'approuver des mesures visant à accorder une exonération fiscale pour des mesures d'incitation au départ pour des personnels, notamment civils, qui ont jusqu'à présent bénéficié d'une situation relativement privilégiée.

**M. le président Guy Teissier.** Je voudrais néanmoins attirer votre attention sur le fait que ces amendements visent un objectif ambitieux de réduction d'effectifs.

**M. Christophe Guilloteau.** Je regrette le dépôt tardif des amendements sans information préalable des parlementaires alors qu'une réforme d'importance est engagée par le ministère de la défense.

**M. le président Guy Teissier.** Je souligne qu'en l'espèce ils sont portés à notre connaissance bien avant le débat en séance publique, ce dont nous devrions nous réjouir. Et nous les examinons parce qu'ils ont été disjoints du texte sur la programmation militaire dont l'examen n'est prévu que début 2009.

**M. Jean-Pierre Soisson.** Je suis très étonné à la lecture des deux amendements soumis à la commission : alors qu'il s'agit de dispositifs budgétaires, ils sont dépourvus de toute indication financière sur les montants et le coût global des indemnités mises en place. C'est totalement inacceptable et il ne sera pas possible de se prononcer en séance publique si ces données financières ne nous sont pas communiquées. Ces éléments sont notamment très importants pour les villes concernées par les restructurations.

**M. le président Guy Teissier.** Ces amendements déposés par le gouvernement ont pour objet d'exonérer du paiement de l'impôt sur le revenu les dotations d'incitation au départ des personnels civils et militaires. Je comprend bien votre interrogation et il faudra effectivement que nous obtenions le montant de l'enveloppe globale des crédits qui seront consacrés à ces dispositifs. Mais il est difficile de disposer dès maintenant de sommes précises car on ne connaît ni le nombre ni les caractéristiques des personnels qui demanderont à bénéficier de ces aides. Lors du débat sur la professionnalisation, une telle manœuvre avait déjà eu lieu sur les ressources humaines et le dispositif avait été clairement exposé ; je pense qu'il en sera de même dans le cadre de la LPM. Dans le projet de loi de finances, s'agissant des militaires, des crédits sont inscrits au programme 178 pour un montant de 67 millions d'euros et pour 3 millions d'euros au programme 146. Pour les ouvriers d'État, 28,3 millions d'euros figurent au programme 212.

**M. Michel Sordi.** Il me semble utile de souligner que nous devons disposer d'outils pragmatiques permettant la mise en œuvre effective de la réforme.

**M. Damien Meslot.** Je partage l'avis de mes collègues et regrette que ces dispositifs soient présentés par voie d'amendement. En outre, je m'interroge sur la portée de ces mesures et je souhaiterais, avant de me prononcer, obtenir des informations complémentaires.

**M. Yves Fromion.** Le dispositif prévoit, pour les militaires, le reversement du pécule par « *tout bénéficiaire qui, dans les cinq années suivant sa radiation des cadres ou des contrôles, souscrit un nouvel engagement dans les armées ou est nommé dans un corps ou cadre d'emploi de l'une des fonctions publiques* ». Il faudrait, à mon sens, ajuster le montant du remboursement en fonction du moment auquel intervient la réintégration.

**M. Jean-Claude Viollet.** Nous sommes garants de la bonne application de cette réforme et je me considère comme personnellement responsable de sa réussite. À cet égard, il m'apparaît indispensable de mesurer la portée réelle de la réforme. Je souhaite attirer l'attention de la commission sur les difficultés qui pourraient découler de l'adoption des amendements dans leur rédaction actuelle. Le code général des impôts prévoit l'exonération fiscale totale ou partielle des indemnités de licenciement. *A contrario*, les indemnités compensatrices de préavis, auxquelles peuvent s'apparenter les dispositifs proposés, sont considérées comme des rémunérations imposables. Les textes qui nous sont présentés risquent ainsi d'ouvrir une brèche fragilisant l'équilibre du droit social puisqu'ils assimilent les mesures d'incitations, qui ne sont pas des indemnités de licenciement, à des rémunérations non imposables.



**M. François Cornut-Gentile.** Je voudrais rappeler que les mesures d'accompagnement social restent insuffisantes pour les représentants syndicaux que nous avons auditionnés dans le cadre de la mission d'information dont M. Bernard Cazeneuve et moi-même sommes chargés. Les dispositions envisagées sont équivalentes à celles qui avaient été prévues lors de la professionnalisation mais elles s'appliqueront dans un contexte nouveau, celui d'une crise économique et financière. Or, l'objectif premier de la réforme est de permettre autant la réduction d'effectifs que le rééquilibrage des emplois au profit des forces opérationnelles. Si ces mesures ne pouvaient être appliquées, le risque d'un ajustement des emplois par le non-recrutement sur des postes opérationnels serait réel.

**M. le président Guy Teissier.** J'appelle mes collègues à considérer les amendements présentés par le Gouvernement au regard de l'importance de l'enjeu. La modernisation de notre outil de défense exige des mesures exceptionnelles si l'on veut aboutir à des résultats à la hauteur de l'ambition.

\*  
\* \*

La commission de la défense a ensuite donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la Mission « Défense.

\*  
\* \*

#### **Mission « Sécurité » : « Gendarmerie nationale » avis.**

La commission de la défense nationale et des forces armées a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Alain Moyne-Bressand**, les crédits de la Mission « Sécurité » : « Gendarmerie nationale », pour 2009.

**M. Alain Moyne-Bressand, rapporteur pour avis.** Avant de présenter le projet de budget pour 2009, je souhaite saluer le travail remarquable accompli par les personnels de la gendarmerie. L'engagement de ses personnels ne faiblit pas ; les résultats obtenus l'attestent. L'évolution favorable du taux d'élucidation des crimes et délits – en hausse de 2,4 points pour atteindre 40,1 % au premier semestre 2008 – traduit la qualité du travail d'investigation et d'initiative des unités. La montée en puissance du fichier national automatisé des empreintes génétiques participe à l'amélioration de la résolution des crimes et délits contre les personnes. En 2008, la mise en œuvre du plan d'action relatif à la police technique et scientifique doit permettre d'améliorer le taux d'élucidation des vols.

En matière d'insécurité routière, l'attention a porté plus particulièrement sur la constatation des infractions graves génératrices d'accidents ou comportant des facteurs aggravants. De nouveaux modes d'action permettent à la gendarmerie de renforcer son efficacité. L'exercice de la police sur la route, y compris en tenue civile, à bord de véhicules banalisés de tous types se généralise, de même que l'emploi de l'hélicoptère qui permet de compléter les dispositifs à terre. Avec une régression de 3,1 % du nombre de tués, 2007 se conclut par un bilan favorable en matière de sécurité routière. Comme l'a signalé le directeur général de la gendarmerie lors de son audition, des progrès restent à faire sur les voiries nationales et départementales. Le nombre des dépistages de stupéfiants opérés par les unités

de gendarmerie s'est accru de manière exponentielle depuis 2003. La mise en place, depuis l'été 2008, de kits de dépistage salivaire des stupéfiants devrait faciliter les contrôles par les forces de l'ordre. Toutefois, la contrainte d'un recours à une prise de sang en cas de résultat positif est maintenue, réduisant fortement la capacité d'augmentation des contrôles dans ce domaine.

L'année 2009 sera marquée par le rattachement organique et budgétaire de l'arme au ministère de l'intérieur sous réserve de l'adoption de la loi portant diverses dispositions relatives à la gendarmerie. Ce rapprochement favorisera les coopérations et mutualisations entre les deux forces de sécurité intérieure. Mais il ne doit pas conduire à la fusion des unités ou des services. Il m'est apparu opportun de collecter des informations concernant les moyens de la police. Je regrette que la plupart de celles que j'ai demandées ne m'aient pas été fournies.

Je constate que les progrès sont difficiles pour diminuer le poids de certaines charges indues comme les conduites sous escortes. La gendarmerie ne disposant pas d'entités dédiées à ces tâches, celles-ci constituent une des missions, parmi d'autres, de nombreuses unités et leur imputation directe sur les missions de sécurité publique de celles-ci se fait au détriment de la présence sur le terrain. Force est de constater encore cette année que la meilleure volonté politique se heurte à une inertie administrative et corporatiste. Chargé d'une mission particulière sur ce sujet, j'ai travaillé sur l'expérimentation conduite dans le ressort des cours d'appel de Lyon et Grenoble visant à améliorer le fonctionnement global de cette mission par le recours à la visioconférence, trop peu utilisé, et la désignation d'un magistrat spécialisé ayant pour tâche d'apprécier l'opportunité des demandes d'escorte. Les progrès sont également difficiles en ce qui concerne les gardes statiques.

Le projet de budget de la gendarmerie pour 2009 anticipe l'adoption de diverses mesures qui seront soumises au Parlement après son examen. Bien que la future LOPPSI ne soit pas encore déposée sur le bureau de l'une des deux assemblées, il intègre sa première annuité : 295 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 53 millions d'euros de crédits de paiement sont provisionnés dans le budget 2009 pour la mise en œuvre des dispositions de cette loi.

Les dotations inscrites dans le projet de loi de finances, pour le programme gendarmerie, s'élèvent à 7,617 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 7,614 milliards d'euros en crédits de paiement. Avec une diminution de 1,08 %, les autorisations d'engagement régressent pour la deuxième année consécutive : elles étaient déjà en recul de 2,53 % pour 2008. À l'inverse, après avoir perdu 0,59 % en 2008, les crédits de paiements progressent de 2,16 %, afin d'assurer notamment le paiement des livraisons prévues en 2009. La réduction des autorisations d'engagement est préoccupante et fragilise l'avenir. Malgré ses efforts pour accroître sans cesse son efficacité, la gendarmerie devra réduire ses missions faute de disposer des moyens suffisants pour maintenir son haut niveau d'engagement actuel.

La gendarmerie poursuit l'effort de réduction de ses effectifs. Elle perd 1 625 emplois et passe sous le seuil des 100 000 personnels. Pour tenir compte des conclusions du rapport conjoint « *police – gendarmerie : vers la parité globale au sein d'un même ministère* », le plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) a été révisé. Le volume du corps des officiers a été redimensionné à 6 887 militaires (au lieu de

9 200) et le repyramidage du corps des sous-officiers a été renforcé au sommet (3 300 majors au lieu de 1 900 et 6 950 adjudants-chefs au lieu de 5 500). L'exécution du PAGRE rénové se traduit, pour 2009, par la création de 282 postes d'officiers et le repyramidage de 2 500 postes de sous-officiers. La dynamique de recrutement des réservistes connaîtra en 2009 un nouveau coup d'arrêt et l'objectif de 40 000 réservistes d'ici 2012 semble de plus en plus difficile à atteindre. Les moyens budgétaires accordés à la réserve sont insuffisants pour remplir les objectifs de recrutement et préserver un niveau d'activité des réservistes acceptable. Les crédits alloués pour 2009 sont de 41 millions d'euros. Comparés aux 49,2 millions d'euros accordés en 2008, ils enregistrent une chute de 17 %.

Les crédits demandés pour 2009 au titre des dépenses de personnel progressent de 3 %. Trois mesures catégorielles principales sont prévues pour la gendarmerie. L'entrée en vigueur des nouvelles grilles indiciaires au 1<sup>er</sup> janvier 2009 se traduit par un abondement des crédits de 11,4 millions d'euros. Au titre de l'annuité du PAGRE rénové, 20 millions d'euros sont prévus. Enfin, la prime de résultats exceptionnels est reconduite.

Les crédits de fonctionnement progressent. Les dépenses de loyers constituent le principal poste de dépense. La livraison de nouvelles unités-logements en 2009 se traduit par une augmentation des crédits qui leur sont réservés. Ils sont évalués, pour 2009, à 420 millions d'euros.

Les crédits d'investissement s'effondrent dangereusement. Ils diminuent de 50,24 % pour les autorisations d'engagement et 23,07 % pour les crédits de paiement. En 2008, ces moyens avaient déjà enregistré une baisse de 30,74 % et 17,34 %. Je m'inquiète de cette chute brutale du niveau des investissements qui impose de différer d'au moins deux années deux programmes importants : celui de renouvellement des blindés et la poursuite de l'acquisition des hélicoptères de surveillance et d'intervention.

En conclusion, le budget de la gendarmerie n'échappe pas à la rigueur. La crise actuelle ne permet cependant pas d'augmenter les crédits dédiés au programme gendarmerie et je vous invite donc à émettre un avis favorable à l'adoption de ces crédits.

**M. Michel Voisin.** La réforme de la gendarmerie m'interpelle particulièrement dans la mesure où elle va remettre en cause l'actuelle chaîne de commandement, les unités de gendarmerie étant désormais placées sous l'autorité des préfets. Par ailleurs, il m'apparaît indispensable d'indiquer quelle sera l'autorité de tutelle des gendarmes qui exercent des fonctions prévôtales.

**M. Alain Moyne-Bressand.** Lors de la discussion prochaine de la loi sur la gendarmerie, il nous appartiendra de soulever l'ensemble de ces interrogations pour bien mettre en valeur la spécificité de notre gendarmerie. J'indique par ailleurs que, dans le cadre de l'examen de ce texte, j'ai demandé au président Teissier de bien vouloir organiser une réunion de commission avec le directeur général de police nationale afin de pouvoir utilement comparer les situations de la police et de la gendarmerie.

**M. Christophe Guilloteau.** J'ai récemment rencontré plusieurs officiers de gendarmerie qui s'interrogent sur l'avenir de leur métier militaire qui leur semble difficilement compatible avec le rattachement organique à une autorité civile. J'observe par ailleurs que 60 % de leur activité est exercée au profit du ministère de la Justice qui est, in fine, leur véritable autorité de tutelle.

En zone rurale, nous sommes très attachés à la présence des gendarmes. La fermeture de brigades territoriales aurait un effet désastreux et ne pourrait pas être compensée par des regroupements.

Je tiens enfin à indiquer que je n'ai reçu aucune réponse à la demande que j'ai adressée lors d'une précédente réunion au directeur général de la gendarmerie nationale sur les conditions de réalisation de l'opération immobilière de Sathonay. Je rappelle qu'une entreprise australienne a remporté un appel d'offres de plusieurs centaines de millions d'euros sans qu'elle soit en mesure d'apporter des garanties quant à sa viabilité financière et à sa compétence technique.

**M. Alain Moyne-Bressand.** La réforme voulue par le Président de la République ne vise en aucun cas à porter atteinte au statut militaire des gendarmes. Pour autant, il nous appartient, lors du débat, de veiller à ce que notre gendarmerie ne perde pas son originalité et ne devienne une sorte de police montée.

**M. Jean-Pierre Soisson.** Les gendarmes sont légitimement inquiets et comptent sur la commission de la défense pour éviter le pire lors de leur passage sous l'autorité du ministre de l'intérieur. Notre responsabilité sera grande pour préserver une certaine conception française de la gendarmerie.

**M. le président Guy Teissier.** Lors de la précédente législature, j'ai contribué à ce que les officiers de la gendarmerie continuent à être recrutés, au moins pour partie, à la sortie de l'école spéciale militaire de Saint-Cyr. Ce mode de recrutement me semble en effet indispensable pour garantir la militarité de la gendarmerie.

**M. Alain Moyne-Bressand.** L'exemple italien pourrait utilement nourrir notre réflexion, ce pays disposant de deux forces de police sous une autorité unique, sans pour autant que les *carabinieri* aient perdu leur statut militaire.

Conformément aux conclusions du rapporteur, la commission a ensuite donné un avis favorable au programme « Gendarmerie nationale » et émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la Mission « Sécurité ».

*La séance est levée à 19 heures 45*

\*  
\* \*

### **Information relative à la commission**

La commission a nommé *M. Alain Moyne-Bressand*, rapporteur sur le projet de loi portant dispositions relatives à la gendarmerie (*sous réserve de sa transmission*).