



ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 31 mars 2009.

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE
PROJET DE LOI (n° 1216) *relatif à la **programmation militaire** pour les
années **2009 à 2014** et portant diverses dispositions concernant la **défense**,*

PAR M. LOÏC BOUVARD

Député

Voir le numéro :
Assemblée nationale : 1216, 1552.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – UN CONTEXTE STRATEGIQUE NOUVEAU	7
A - DES MENACES PERSISTANTES, DES ACTEURS CHANGEANTS	7
1) L'importance des grands défis sécuritaires se confirme	7
2) Tandis que des changements géopolitiques importants surviennent	8
<i>a) Les Etats-Unis d'Obama : un nouvel âge diplomatique ?</i>	9
<i>b) La Russie après la Géorgie : quelle rôle dans le monde de demain ?</i>	10
<i>c) Les puissances émergentes : quelle importance militaire ?</i>	11
B – LES CHOIX STRATÉGIQUES EFFECTUÉS PAR LA FRANCE : L'EUROPE ET L'OTAN	12
1) Un impératif : la mise en place d'un outil militaire européen autonome ..	12
2) Le rapprochement vis-à-vis de l'OTAN, une avancée complémentaire et nécessaire	13
II – LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE POUR 2009 – 2014 : DES ENGAGEMENTS DIRECTEMENTS OPERATIONNELS	15
A - LES ARMEES CONTRIBUENT A LA SECURITÉ NATIONALE	15
1) Une nouvelle fonction des armées : connaissance et anticipation des menaces	15
2) Le renouveau de la protection	16
3) Le maintien de l'effort en faveur de la dissuasion	18
B - UNE ARMÉE DESTINÉE À ÊTRE EMPLOYÉE HORS DE NOS FRONTIÈRES	19
1) Un nouveau dispositif de prévention des conflits	19
2) Des dispositions répondant aux besoins réels des troupes engagées dans des interventions hors du territoire	20
<i>a) Les opérations terrestres</i>	21
<i>b) Les moyens aériens</i>	22
<i>c) Les équipements maritimes</i>	22
<i>d) Le commandement et l'équipement en munitions</i>	23

III – LE CONTRÔLE DE L’EXECUTION, UN IMPERATIF TOUJOURS PLUS URGENT	25
A – LE BILAN DE LA PÉRIODE 2003 – 2008 EST PLUS QUE CONTRASTÉ	25
1) Quelques points positifs, notamment en matière de ressources humaines	25
2) Une exécution financière qui laisse à désirer	26
3) Des retards inexcusables qu’il faudra rapidement compenser	27
B – L’ÉQUILIBRE DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE POUR 2009 – 2014 DOIT ÊTRE RESPECTÉ	28
1) La réforme du ministère de la défense : un fonctionnement moins coûteux pour un équipement de meilleure qualité	29
2) La réforme des procédures, notamment en matière d’équipements	30
3) Le maintien d’un personnel de qualité	31
4) Une mise en œuvre accélérée par le plan de relance	32
C – LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE AU SERVICE D’UNE AMBITION POUR LA FRANCE	33
1) Perspectives européennes pour la modernisation de nos armées	33
2) La France au cœur du dialogue entre l’Europe et les Etats-Unis	35
CONCLUSION	37
EXAMEN EN COMMISSION	39

Mesdames, Messieurs,

L'examen d'une loi de programmation est toujours un moment particulier pour le Parlement, puisqu'il oblige à se projeter dans l'avenir pour expliquer le présent. Une telle démarche est d'autant plus délicate lorsqu'il s'agit de la protection de nos intérêts fondamentaux, objectif premier de notre outil militaire.

Afin de remplir cette mission, la défense nationale a dû, depuis plusieurs années, s'adapter à un contexte international changeant. Les menaces n'ont pas disparu, mais sont devenues moins visibles, plus complexes et donc plus difficiles à affronter. Par ailleurs, l'exercice de nos responsabilités internationales, que nous confèrent notamment notre statut de membre permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies, ainsi que l'étendue de notre territoire outre-mer et notre présence militaire à l'étranger, nous oblige à maintenir à un haut niveau notre effort en faveur des armées.

Mais de nombreuses contraintes pèsent sur la capacité de la France à faire face à ces défis, au premier rang desquelles l'état des finances publiques. La situation des armées, après l'exécution de la précédente loi de programmation militaire pour 2003 – 2008, est marquée par plusieurs retards inquiétants, dont le rattrapage s'annonce difficile.

Pour concilier ces impératifs, une réforme de grande ampleur a été engagée par le Gouvernement, afin de rendre l'armée française plus compacte, mieux équipée et plus mobile, selon le format des armées les plus modernes. La loi de programmation militaire pour 2009 – 2014 réunit, en un document unique, l'ensemble des réponses apportées à ces questions de fond.

Schéma général de l'évolution de notre outil militaire pendant les cinq prochaines années, proposant également des pistes pour 2015-2020, ce texte reprend un certain nombre de propositions émises au cours du processus de révision générale des politiques publiques (RGPP), ainsi que dans le livre blanc pour la défense et la sécurité nationale, présenté aux Commissions compétentes de l'Assemblée Nationale et du Sénat en mai 2008, puis remis au Président de la République en juillet. Le présent projet de loi leur donne un caractère normatif supplémentaire, puisque le rapport annexé à la loi de programmation fera au moins office de référence pour déterminer les arbitrages qui seront fait demain dans le domaine militaire.

Au-delà de ces enjeux nationaux, votre Rapporteur s'attachera à montrer que la réforme des armées françaises correspond directement à l'évolution de nos engagements stratégiques. La normalisation de la position française au sein de l'OTAN, et la poursuite de nos ambitions pour une Europe de la défense autonome, offrent un cadre nouveau au mouvement de reconfiguration des armées françaises. Elles tracent des perspectives nouvelles, tant pour les équipements que pour la conduite des futures opérations auxquelles la France choisira de participer. La France n'étant pas en mesure, pas plus que d'autres pays européens, d'assurer seule l'ensemble de ses responsabilités, le succès de la réforme de nos armées ne sera entier que si nos objectifs diplomatiques, en Europe et à l'OTAN, sont remplis.

I – UN CONTEXTE STRATEGIQUE NOUVEAU

L'examen du présent projet de loi intervient dans un contexte politique hautement symbolique, alors même que la France va réintégrer les structures de commandement intégrées de l'OTAN. Ce choix, voulu par le Président de la République, est conforme aux grandes évolutions géopolitiques depuis 2001, et s'accompagne d'une volonté de redynamiser l'Europe de la défense. La loi de programmation militaire reflète ces orientations, et s'efforce de moderniser nos armées en conséquence.

A - Des menaces persistantes, des acteurs changeants

Les principaux risques identifiés depuis 2001 restent le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive, ainsi qu'une multiplication des conflits régionaux. En revanche, une certaine évolution des rapports de force internationaux est envisageable, depuis l'élection aux Etats-Unis de Barack Obama, qui a suscité de nombreux espoirs.

1) L'importance des grands défis sécuritaires se confirme

Afin de lutter contre les menaces que font peser le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive, plusieurs actions militaires ont été engagées, qui demandent une poursuite, voire un renforcement des efforts déjà déployés.

Ainsi, l'opération conduite par l'OTAN en Afghanistan a notamment pour finalité de priver les cellules terroristes d'un territoire traditionnellement considéré comme l'un de leurs sanctuaires, utilisé comme base de repli et d'entraînement pour divers groupes, en particulier le réseau Al Qaïda. La France a rappelé son entier engagement sur ce théâtre, en renforçant son dispositif, au cours de l'été dernier, décision approuvée par le Parlement le 22 septembre 2008.

Aujourd'hui, 3 400 soldats français participent à l'action de la force internationale de sécurité⁽¹⁾ (FIAS), soit sur le territoire afghan (2 800 hommes environ), soit pour assurer le soutien aérien de ces troupes (600 hommes), ce qui en fait, de loin, l'opération extérieure la plus importante dans laquelle nos forces sont engagées. Il n'est d'ailleurs pas à exclure que de nouvelles mesures soient

(1) Dirigée par l'OTAN, cette force a pour mandat d'aider le gouvernement afghan à étendre son autorité sur tout le territoire et à faciliter la reconstruction du pays. En janvier 2009, elle était composée d'environ 62 000 hommes mis à disposition par environ 42 Etats.

prises à l'avenir pour assurer une stabilisation pérenne de la région, principalement autour de la frontière entre l'Afghanistan et le Pakistan, où subsiste la majorité des troubles.

Concernant la prolifération, la France s'est engagée dans plusieurs initiatives diplomatiques afin de permettre une réduction du nombre d'armes de destruction massive dans le monde, et prévenir leur prolifération clandestine. La promotion de la ratification du traité d'interdiction complète des essais nucléaires, ainsi que du traité d'interdiction de la production de matière fissile à des fins militaires, accompagnent un mouvement international favorable à la réduction des arsenaux nucléaires. La France est à la pointe de cette évolution. Le Président de la République a ainsi annoncé, lors de son discours du 21 mars 2008 à Cherbourg, une réduction d'un tiers de la composante aéroportée de notre outil de dissuasion.

Parallèlement aux efforts menés, par les Etats, pour réduire leurs arsenaux d'armes de destruction massive, et contrôler ceux existant, une lutte résolue contre les réseaux clandestins de prolifération des technologies nucléaires militaires devrait être engagée, compte tenu des menaces persistantes dans différentes régions du monde. A cet égard, la situation en Iran mérite que l'intense activité diplomatique conduite par la France soit poursuivie, et accompagnée par nos partenaires, européens et internationaux. En Corée du Nord, l'annonce récente de l'envoi d'un satellite fait douter de la volonté du régime de Pyong Yang de respecter ses engagements concernant l'interruption de son programme nucléaire militaire, la fusée employée pour mettre le satellite en orbite ayant de nombreux points communs avec les missiles de longue portée fabriqués par cet Etat.

Enfin, le risque de voir des conflits régionaux perturber l'équilibre international au point de nécessiter une intervention extérieure ne peut être écarté. A cet égard, l'arc de crises défini par le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, couvrant une zone allant de la Méditerranée à l'Océan indien, constitue sans aucun doute le périmètre géographique dans lequel nos forces seront le plus souvent utilisées. Dans d'autres parties du monde, nos intérêts doivent également être défendus, notamment en Afrique, mais aussi en Asie et dans plusieurs régions européennes, comme les Balkans et le Caucase.

La loi de programmation militaire pour 2009 – 2014 est fondée sur ces constats, largement partagés par la communauté des experts et des observateurs. Reprenant ainsi les orientations définies dans le livre blanc, sa mise en œuvre s'effectuera toutefois dans un contexte international changeant.

2) Tandis que des changements géopolitiques importants surviennent

Si les menaces qui pèsent sur les intérêts vitaux de notre pays n'ont pas profondément évolué depuis une dizaine d'années, il en va autrement du contexte dans lequel la France conduit sa politique étrangère. Malgré leur puissance, les Etats-Unis semblent avoir renoncé à l'unilatéralisme, et leurs choix diplomatiques

vont vraisemblablement évoluer en conséquence sous la nouvelle administration issue des élections de 2008.

a) Les Etats-Unis d'Obama : un nouvel âge diplomatique ?

L'élection de Barack Obama à la tête des Etats-Unis a suscité de nombreuses réactions positives dans le monde. Après les deux présidences de Georges W. Bush, marquées par l'intervention militaire de 2003 en Irak, très contestée, et une réticence certaine de l'administration américaine vis-à-vis des principales instances multilatérales, notamment l'Organisation des Nations Unies, beaucoup s'attendent à voir l'attitude des Etats-Unis évoluer.

Certains signes ont déjà été envoyés. L'annonce du retrait de la majorité des troupes américaine d'Irak d'ici août 2010, la fermeture du centre de détention de Guantanamo, la volonté de normaliser les relations avec Cuba, le choix de renouer des relations avec l'Iran, laissent présager d'une modification sensible de la position américaine dans le monde.

Toutefois, si la présidence Obama offre sans doute de nouvelles perspectives, elle n'en reste pas moins contrainte par certains engagements, notamment en Afghanistan. En choisissant d'annoncer l'envoi de 17 000 troupes supplémentaires sur ce théâtre le 18 février dernier ⁽¹⁾, le président américain a clairement annoncé qu'il privilégiait cette opération, alors même que la complexité de la situation sur place rend tout pronostic sur l'issue finale de ce conflit particulièrement difficile. Si l'assimilation de l'Afghanistan au « Viêt-Nam d'Obama » ⁽²⁾ peut paraître excessive, il n'en reste pas moins vrai qu'une bonne partie de la crédibilité américaine sur la scène internationale serait entamée si les Etats-Unis ne parvenaient pas à stabiliser le pays. Cela mettrait alors en cause la crédibilité de l'OTAN, qui conduit l'opération militaire la plus importante sur ce théâtre.

Là encore, les choix opérés par l'administration Obama laissent entrevoir une nouvelle méthode d'action. La nomination, à la tête du commandement militaire américain pour la zone Centre - USCENTCOM, qui couvre notamment l'Afghanistan - du Général John Petraeus, dont le nom reste attaché à une stratégie, mise en œuvre en Irak, privilégiant les contacts entre les forces étrangères et les populations locales, ainsi que l'entrée en fonction de Richard Holbrooke en tant que représentant spécial du Président en Afghanistan et au Pakistan, montrent que les Etats-Unis ont adopté une stratégie, défendue par la France, qui refuse une solution purement militaire, et privilégie une action diplomatique régionale, et une attention plus soutenue portée aux besoins des

(1) Ce qui porterait l'effort américain à environ 65 000 hommes, à la fois au sein de la force internationale de sécurité, dirigée par l'OTAN, ainsi qu'au titre de l'opération Liberté immuable (Enduring Freedom), placée quant à elle sous commandement américain.

(2) Voir par exemple le numéro du 9 février 2009 de l'hebdomadaire Newsweek.

populations afghanes. L'annonce, faite le 27 mars par le Président Obama, d'une nouvelle stratégie pour l'Afghanistan et le Pakistan, va dans le même sens.

Notre politique devra donc prendre en considération cette évolution. La loi de programmation militaire pour 2009 – 2014, en favorisant le rapprochement de la France vis-à-vis de l'OTAN, tient compte de ce nouveau contexte.

b) La Russie après la Géorgie : quelle rôle dans le monde de demain ?

En choisissant d'intervenir militairement pour protéger la population, en partie de nationalité russe, de la province géorgienne d'Ossétie du Sud, la Russie a montré qu'elle n'entendait pas laisser reculer son influence à ses frontières. A la suite de l'offensive menée par les autorités géorgiennes contre les forces séparatistes sud-ossètes dans la nuit du 7 au 8 août 2008, les troupes russes ont ainsi mené une attaque jusqu'aux portes de la capitale géorgienne, Tbilissi.

Largement condamnées par la communauté internationale, ces opérations militaires ont laissé la place à des négociations, sous l'impulsion décisive de la France, exerçant alors la Présidence de l'Union européenne. Cette action a permis d'imposer un cessez-le-feu, et a offert un cadre pour la résolution pacifique des conflits en Ossétie du Sud et en Abkhazie, autre province géorgienne ayant manifesté ses volontés d'indépendance. Malgré l'organisation de discussions quadripartites – Géorgie, Russie, Abkhazie, Ossétie du Sud – l'avenir de ces régions reste incertain, suite notamment à la décision russe de reconnaître, le 26 août 2008, l'indépendance des républiques abkhaze et sud-ossète.

Au-delà de cette opération, interprétée comme une réaction à la déclaration du sommet de l'OTAN de Bucarest, en avril 2008⁽¹⁾ mais justifiée par les Russes par le précédent du Kosovo, la position de la Russie reste sujette à de multiples interrogations. Alors même que sa position vis-à-vis de l'Alliance Atlantique semblait évoluer positivement, avec la relance du Conseil Russie – OTAN le 6 mars dernier, elle a choisi de rejeter l'offre américaine, les Etats-Unis proposant de renoncer à leur projet d'implantation d'éléments de défense anti-missiles en Pologne et en République Tchèque à condition que la Russie les aide à convaincre l'Iran de stopper sa marche vers la fabrication d'une arme nucléaire.

De manière générale, la Russie se trouve dans une position difficile. Lourdemment frappée par la crise économique, qui s'accompagne d'une baisse du prix des matières premières, elle a constaté, durant la crise géorgienne, que son outil militaire souffrait de graves insuffisances, et qu'elle devait entamer un processus de modernisation important afin de se maintenir au rang de grande puissance. Dans le même temps, elle continue de chercher à peser sur l'agenda

(1) Lors de ce sommet, les membres de l'Alliance Atlantique « [ont] décidé que [l'Ukraine et la Géorgie] deviendraient membres de l'OTAN », sans apporter aucune précision quant à la date à laquelle cette proposition pourrait être examinée.

international par des déclarations ambiguës, à l'instar de celles du Président Medvedev, annonçant le 17 mars dernier que l'élargissement de l'OTAN le conduisait à renforcer les moyens militaires de son pays.

Identifiée par le livre blanc, la volonté russe de défendre ses intérêts nationaux, et son statut de puissance internationale, est bien comprise par la France, qui peut jouer, avec l'Allemagne notamment, un rôle positif pour le dialogue entre ce grand pays et l'Alliance Atlantique, ainsi qu'avec l'Union européenne. Mais si le poids de la Russie reste important, d'autres Etats semblent à même d'exercer une influence toujours croissante sur les affaires internationales.

c) Les puissances émergentes : quelle importance militaire ?

Trois pays doivent retenir l'attention, au vu de l'activité qu'ils déploient depuis plusieurs années pour renforcer leurs capacités stratégiques et militaires, alors même que leurs atouts naturels leur confèrent une importance indéniable.

La Chine est évidemment l'une des puissances avec laquelle il faut compter aujourd'hui. Malgré les incertitudes concernant la valeur exacte de son outil militaire, ses atouts démographiques et économiques lui confèrent une position de choix pour devenir un acteur international de référence. L'accroissement et la modernisation de ses capacités militaires, et son influence diplomatique grandissante dans des zones dont elle était autrefois absente, comme l'Afrique, prouvent si besoin était sa volonté de peser d'avantage dans les grands équilibres internationaux.

L'Inde est, pour sa part, une puissance économique importante, comme le montrent son taux de croissance très élevé malgré les conditions économiques internationales, et l'importance de sa population. La signature avec les Etats-Unis, le 2 mars 2006, d'un accord de coopération sur l'énergie nucléaire civile, alors même que l'Inde n'est pas membre du traité de non prolifération, possède des armes nucléaires et a réalisé des essais il y a quelques années, semble indiquer que les grandes puissances occidentales se sont résolues à accorder à ce pays une place importante sur la scène mondiale. Enfin, ses capacités technologiques, notamment dans les domaines informatique ou spatial, font de l'Inde un des acteurs majeurs des grands équilibres internationaux.

Enfin, le Brésil, fort d'une population de près de 200 millions d'habitants, d'une économie en croissance, et de la récente découverte de gisements d'hydrocarbures d'une importance considérable, semble déterminé à transformer cette position de leader économique en puissance militaire et politique. La stratégie nationale de défense, équivalente de notre livre blanc, a été présentée au Président Lula le 8 septembre 2008. Elle cherche à doter le Brésil de forces armées plus projetables, mieux équipées, afin de soutenir l'aspiration brésilienne à disposer d'un siège de membre permanent du Conseil de Sécurité.

La France participe activement au renforcement des capacités militaires brésiliennes. Suite à la signature, le 12 février 2008, d'un accord de partenariat stratégique entre les deux chefs d'Etat, plusieurs projets de coopération ont été mis en place, dans le domaine des sous-marins nucléaires d'attaque, des avions de combat, de l'équipement individuel des fantassins et des technologies spatiales. Des matériels français pourraient donc équiper bientôt les armées brésiliennes, alors que d'autres acquisitions serviront de base de travail aux ingénieurs brésiliens chargés des programmes nationaux, comme pour les sous-marins, à l'exception de la chaufferie nucléaire.

Le monde multipolaire, longtemps objet d'études savantes, pourrait ainsi devenir réalité, pour peu que les stratégies conduites par les principales puissances émergentes soient couronnées de succès. Dans ce contexte résolument nouveau, la France doit plus que jamais renforcer ses alliances stratégiques, notamment en Europe et dans le cadre transatlantique.

B – Les choix stratégiques effectués par la France : l'Europe et l'OTAN

Tenant compte de l'apparition de nouveaux acteurs importants, dans un monde toujours instable, la loi de programmation militaire pour 2009 – 2014, reprenant les orientations proposées par le livre blanc, choisit de renforcer simultanément l'Europe de la défense et le partenariat euroatlantique. Ces deux objectifs se complètent, et sont mis au service du multilatéralisme, comme le souligne le rapport annexé au présent projet de loi ⁽¹⁾.

1) Un impératif : la mise en place d'un outil militaire européen autonome

Rendu possible, et plausible, par le sommet franco-britannique de Saint-Malo, en 1998, la construction d'une Europe de la défense reste une perspective essentielle pour la France. Avec la Grande-Bretagne, notre pays s'est affirmé résolument en faveur de la création d'une force militaire autonome, au service de l'Union européenne. Malgré les difficultés rencontrées depuis, la France a conservé cet objectif.

La Présidence française de l'Union européenne a donné l'occasion de rappeler aux Européens l'importance de ces engagements. Le Conseil européen de décembre 2008 a ainsi indiqué que « *L'Europe devrait être effectivement capable, dans les années à venir, [...] de planifier et de conduire simultanément : deux opérations importantes de stabilisation et de reconstruction, avec une composante*

(1) Voir à ce sujet le paragraphe 1.2.3. du rapport indexé, qui rappelle que « *Le multilatéralisme est au cœur de la politique de la France* ».

civile adaptée, soutenue par un maximum de 10 000 hommes pendant au moins deux ans; deux opérations de réponse rapide d'une durée limitée utilisant notamment les groupements tactiques de l'UE; une opération d'évacuation d'urgence de ressortissants européens (en moins de 10 jours) [...]; une opération civilo-militaire d'assistance humanitaire allant jusqu'à 90 jours; une douzaine de missions PESD civiles [...] de différents formats [...] incluant une mission majeure (éventuellement jusqu'à 3000 experts), qui pourrait durer plusieurs années ».

Le cadre ainsi fixé à l'Europe de la défense doit permettre de donner à l'Union européenne les moyens de défendre ses intérêts dans le monde. Afin d'accroître les capacités européennes en la matière, la loi de programmation militaire pour 2009 – 2014 rappelle que l'industrie de défense européenne doit être renforcée, et que le plan de développement des capacités fixé par l'Agence européenne de défense doit être précisé, et mieux mis en œuvre. A terme, une base industrielle et technologique de défense européenne doit être constituée.

Malgré les perspectives offertes par l'Europe de la défense, l'Union européenne n'a pas vocation à se substituer à l'Alliance Atlantique, qui reste l'outil de sécurité collective de référence sur le continent européen. La construction d'une Europe de la défense plus unie et plus cohérente permettra l'émergence d'un pôle européen au sein de l'OTAN, ce qui renforcera l'Alliance Atlantique. La France a choisi de prendre une part active à cette évolution, en normalisant sa position au sein de l'OTAN.

2) Le rapprochement vis-à-vis de l'OTAN, une avancée complémentaire et nécessaire

La loi de programmation militaire prévoit une rénovation de la relation transatlantique ⁽¹⁾. En se rapprochant de l'OTAN, comme l'a décidé le Président de la République, soutenu par l'Assemblée Nationale, qui a maintenu sa confiance dans le Gouvernement par un vote du 17 mars dernier, la France a donc choisi de lever une équivoque, afin de favoriser le développement de l'Europe de la défense.

En matière de sécurité, l'Union européenne et l'OTAN sont en effet des organisations complémentaires et non pas concurrentes. Les positions les plus radicales, qui souhaitent voir émerger une Europe de la défense et abolir l'OTAN, de même que l'idée selon laquelle l'Union européenne pourrait devenir l'agence civile de l'Alliance Atlantique, ne résistent pas à l'analyse. La complémentarité entre ces deux organismes est d'autant plus patente qu'ils partagent largement les mêmes intérêts dans le monde, rendant dès lors inopérante toute tentative de partage thématique, ou géographique, de leurs compétences respectives.

(1) Réclamée au point 1.2.2. du rapport annexé à la loi, celle-ci doit conduire à la fois à une participation plus active de la France au processus de transformation de l'OTAN, et à un nouveau rapprochement avec la structure de commandement de l'OTAN.

L'Union européenne peut offrir une réelle valeur ajoutée à l'OTAN. Dotée de compétences particulières, notamment dans le domaine des opérations civilo-militaires, elle pourrait compléter l'action de l'Alliance Atlantique mais doit pour cela accroître encore son efficacité. Les prémices de cette coopération ont été posés par la signature des accords dits de « Berlin plus » qui permettent à l'Union de bénéficier des moyens de l'OTAN pour mener certaines de ces missions, et ont été utilisés notamment dans le cadre du transfert vers l'Union européenne des missions de l'OTAN en Macédoine et en Bosnie-Herzégovine.

De plus, prévue par la loi de programmation militaire, la rénovation de la position de la France au sein de l'OTAN intervient dans un contexte de transformation en profondeur de cette organisation qui a fait suite à la dislocation du pacte de Varsovie. Les élargissements à l'Est, décidés aux sommets de Madrid en 1997 ⁽¹⁾ et de Riga en 2002 ⁽²⁾, le choix d'intervenir en Afghanistan, à plusieurs milliers de kilomètres des frontières de l'Europe, suite aux attentats de 2001, ont montré que les missions de l'OTAN ne pouvaient se résumer, comme autrefois, à préparer une défense contre une attaque de grande ampleur venue de l'Est. Les sommets de Washington, en 1999, et Riga, en 2002, ont permis de prendre en compte certaines de ces évolutions, en ajoutant notamment les missions de rétablissement et de maintien de la paix aux missions traditionnelles de l'OTAN.

La France a accompagné ce mouvement, et a apporté les preuves de sa pleine coopération avec l'OTAN, puisqu'elle a participé à toutes les opérations majeures décidées par l'Alliance. Par ailleurs, notre retour est assorti de nombreuses garanties. Comme le rappelle le rapport annexé à la loi de programmation militaire, les conditions de ce retour restent d'interprétation stricte : « *indépendance complète de nos forces nucléaires, liberté d'appréciation des autorités françaises, impliquant l'absence d'automatisme dans nos engagements militaires et le maintien des moyens de l'autonomie stratégique [...] ; enfin, liberté permanente de décision, qui suppose qu'aucune force française ne soit placée, en permanence, en temps de paix, sous le commandement de l'OTAN* » ⁽³⁾.

La loi de programmation militaire tire les conséquences de ces évolutions stratégiques majeures pour la France, en prévoyant de doter les armées des équipements nécessaires à la conduite de leurs missions dans ce contexte stratégique nouveau.

(1) République tchèque, Pologne, Hongrie

(2) Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Slovaquie, Slovénie

(3) Point 1.2.2. du rapport annexé à la loi.

II – LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE POUR 2009 – 2014 : DES ENGAGEMENTS DIRECTEMENTS OPERATIONNELS

Contrairement aux lois de programmation militaire précédentes, le présent projet de loi propose, plutôt qu'un modèle d'armée très arrêté à atteindre à une date fixée par avance, d'engager des efforts ciblés pour répondre aux besoins de sécurité.

A – Les armées contribuent à la sécurité nationale

Reprenant certaines recommandations du livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, la loi de programmation militaire s'efforce de tenir compte de l'évolution de la menace, qui a supprimé toute délimitation entre la sécurité intérieure et extérieure. La formule de l'Amiral Coldefy, selon lequel « il n'y a plus de menaces aux frontières, mais plus de frontières à la menace », est d'une grande pertinence lorsqu'il s'agit d'analyser le danger que représente l'action des groupes terroristes pour la sécurité de notre territoire et la défense de nos intérêts.

Afin de mieux satisfaire cet objectif de sécurité, la loi de programmation militaire prévoit, dans son rapport annexé, la participation des armées à la sécurité nationale à travers leurs cinq grandes fonctions stratégiques : connaissance / anticipation, dissuasion nucléaire, protection, prévention, intervention. Les fonctions anticipation et protection sont celles qui font l'objet des plus grandes novations.

1) Une nouvelle fonction des armées : connaissance et anticipation des menaces

En matière de renseignement, un effort significatif sera réalisé, avec l'embauche de 700 personnes supplémentaires « *dans les domaines de la lutte anti-terroriste, de la contre-prolifération, de la lutte contre la criminalité organisée, du contre-espionnage et de la lutte contre l'ingérence économique* ». Par ailleurs, une mise en commun de la formation et de la carrière des personnels de ces services sera permise par la création d'une académie du renseignement, et la facilitation de mobilités inter-services.

Des équipements majeurs sont également prévus pour la fonction connaissance / anticipation, qui vient compléter la liste des quatre fonctions traditionnelles prévues par le livre blanc de 1994. Dans le domaine spatial, la mise en œuvre du projet européen *MUSIS*, prévue à l'horizon 2015 – 2018, permettra de renforcer considérablement les capacités de renseignement – image des pays

participant⁽¹⁾. En attendant, des projets de coopération seront engagés avec l'Allemagne - qui dispose du système SAR Lupe – et l'Italie, pour son système Cosmo Skymed. Par ailleurs, en attendant l'entrée en service du système d'écoute électromagnétique Ceres, prévue d'ici 2016, un nouveau démonstrateur, baptisé Elisa, devrait être mis en orbite en remplacement du démonstrateur actuel, Essaim.

En matière d'observation et d'écoute embarquée, la loi de programmation militaire rappelle les différents moyens actuellement disponibles, notamment les drones. En l'absence de projet national ou européen suffisamment abouti pour le moment, le choix est fait de réserver des ressources financières pour accroître encore les moyens des armées dans ce domaine, tout en repoussant à 2010 le moment du choix final entre les diverses options disponibles, notamment la location de services, l'achat « sur étagère » ou le développement de moyens propres.

Dans les autres grands domaines intéressant la fonction connaissance / anticipation, le présent projet de loi rappelle également les projets en cours, qui visent tous à renforcer l'autonomie stratégique de la France et de l'Europe, notamment le système de positionnement satellitaire européen Galiléo – pour la connaissance géophysique des zones de conflit. Il insiste également sur la nécessité d'améliorer la cohérence des organismes de recherche prospective, et sur l'importance de disposer de transmissions satellitaires efficaces pour garantir notre maîtrise de l'information.

2) Le renouveau de la protection

L'autre grande fonction qui connaît un renouvellement profond concerne la protection du territoire et de la population. Afin de faire face aux menaces directes pesant sur notre pays, le rapport annexé à la loi de programmation militaire fixe aux armées un contrat opérationnel au titre duquel celles-ci doivent mettre à disposition une force terrestre de 10 000 hommes afin d'assurer, en priorité, « la sécurité des points d'importance vitale, [...] la liberté des voies de communication ainsi que [le] contrôle de l'accès du territoire ». De la même manière, des moyens aériens - « six patrouilles opérationnelles, quatre patrouilles opérationnelles spécialisées dans la lutte contre les aéronefs lents » - et maritimes – « une frégate, deux chasseurs de mines et un avion de patrouille maritime pour chacune des façades maritimes » - devront pouvoir être déployés.

(1) Conduit par la France, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, la Belgique et la Grèce, le projet MUSIS doit permettre de disposer d'un accès unique aux différentes types d'imageries spatiales et d'utiliser le satellite le plus adapté, afin de saisir l'image au plus tôt. Il remplacera, à terme, l'ensemble des composantes militaires ou duales en cours de réalisation : les systèmes français Hélios et Pléiades, le système allemand SAR-Lupe et le système italien Cosmo SkyMed.

La loi de programmation militaire pour 2009 – 2014 permet de répondre de manière innovante à trois types de menaces qui n'étaient pas suffisamment prises en compte auparavant. En premier lieu, l'engagement à doter la France d'une capacité de détection et d'alerte avancée, prévue dans le livre blanc, doit permettre de lutter contre toute menace balistique, dont la probabilité est renforcée par la multiplication des programmes de fabrication et d'exportation de missiles dans le monde. Une telle capacité nécessite de disposer de satellites et de radars de très longue portée. Ces derniers devraient être opérationnels en 2015, tandis que le premier satellite pourrait être mis en orbite en 2019. Ces délais s'expliquent par la nécessité de traiter les informations recueillies par les microsatellites *SPIRALE* lancés en 2009, afin de permettre le lancement de la conception des radars et des satellites d'ici 2012.

En deuxième lieu, le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale prévoyait d'améliorer la coordination entre les différentes initiatives visant à sécuriser les systèmes d'information. La loi de programmation reprend cet objectif, et crée une agence de la sécurité des systèmes d'information. Par ailleurs, dans la continuité des recommandations du livre blanc, une capacité informatique offensive sera constituée, afin de permettre une rétorsion en cas d'attaque. Les bases de ce projet doivent être posées dès l'été 2009.

En troisième lieu, la protection contre les menaces, dites « NRBC », pour nucléaire, radiologique, biologique et chimique, fait l'objet de dispositions spécifiques dans le rapport annexé à la loi de programmation. Les unités chargées de cette mission seront modernisées d'ici 2010, les capacités de détection et d'analyse des menaces biologiques seront renforcées par la livraison de neuf systèmes de détection et d'identification d'agents biologiques dans l'environnement (programme *DETECBIO*) dont trois seront disponibles en 2012 et 2013. Enfin, les moyens du ministère de la défense consacrés à cet objectif seront réunis au sein d'un système intégré à partir de 2015, tandis qu'une coordination entre les moyens civils et militaires sera assurée par la création d'un comité stratégique interministériel de défense NRBC ainsi que d'un centre national d'entraînement NRBC commun, et un renforcement de l'interopérabilité entre les différentes unités.

Des équipements spécifiques sont également prévus en matière de protection maritime. Un nouveau réseau de transmission sécurisé, *SOCRATE NG*, sera mis en service en 2012 ; une nouvelle version du système *SPATIONAV* de collecte et de transmission des informations captées par les senseurs maritimes doit être déployée après 2011 ; huit bâtiments de soutien et d'assistance hauturiers doivent être mis en service en 2014 pour remplacer la flotte actuelle. Les capacités aériennes de surveillance et d'intervention maritime seront renouvelées à partir de 2018, et, dans l'intervalle, le remplacement des patrouilleurs hauturiers et des avions de surveillance actuels sera assuré par la conversion de 9 avisos A69 en patrouilleurs, ainsi que l'adaptation de 4 *Atlantique 2* et de 4 *Falcon 50* pour assurer des missions de surveillance.

La sécurité aérienne verra ses moyens renforcés par la mise en œuvre du programme SCCOA (système de commandement et de conduite des opérations aériennes), dont l'achèvement devrait permettre aux systèmes français de surveillance d'atteindre le standard OTAN dès 2014. Les moyens aériens de détection et de commandement aéroportés seront modernisés.

La sécurité des objets dans l'espace extra-atmosphérique est également un sujet de préoccupation de la loi de programmation. Deux événements ont contribué à accélérer la prise de conscience de cette menace nouvelle. Ainsi, le 11 janvier 2007, la Chine a utilisé un lanceur *KT-2*, dérivé d'un missile balistique, pour détruire l'un de ses anciens satellites météo, lancé le 10 mai 1999 et encore en orbite. L'information relative à sa destruction a été rendue publique environ une semaine après les faits. De plus, le 14 février 2008, les Etats-Unis ont annoncé leur intention de procéder à la destruction du satellite de reconnaissance « USA 193 » avant sa rentrée incontrôlée dans l'atmosphère. Celle-ci a eu lieu le 21 février, suite à un tir de missile depuis le croiseur *USS Lake Erie*.

Afin de permettre à la France de protéger ses satellites, civils comme militaires, le présent projet de loi prévoit la constitution d'une capacité nouvelle, articulée autour du radar *GRAVES* (grand réseau adapté à la veille spatiale), spécialisé dans la détection des satellites à orbite basse. D'ici 2014, la France disposera, sur la base d'une coopération lancée en 2007 avec l'Allemagne, d'une capacité de trajectographie grâce au système *TIRA*, et contribuera à la mise en place du programme européen *Space situational awareness* qui permet d'assurer la trajectographie et l'identification des objets spatiaux, tout en offrant des capacités de météorologie spatiale.

3) *Le maintien de l'effort en faveur de la dissuasion*

Les trois autres fonctions stratégiques détaillées dans la loi de programmation militaire font l'objet d'efforts plus ciblés, voués à pallier les difficultés rencontrées par les armées. Ce constat s'impose notamment dans le domaine de la dissuasion nucléaire. Les grands principes qui gouvernent la gestion de notre outil de dissuasion nucléaire, rappelé par le discours, déjà cité, du Président de la République à Cherbourg, demeurent inchangés : maintien des capacités au niveau de stricte suffisance et adaptation des instruments à l'évolution des menaces. Ainsi, parallèlement à la diminution d'un tiers de la composante aéroportée, la loi prévoit l'entrée en service de *Mirage 2000 N K3* et des *Rafale* dotés de nouveaux missiles air-sol moyenne portée améliorés (ASMPA), porteurs de la nouvelle tête nucléaire aéroportée (TNA) en 2009. Le soutien logistique de la flotte aérienne stratégique sera assuré par les appareils actuellement en service (*C-135* et *KC-135*) rénovés, en attendant l'entrée en service de l'avion de transport ravitailleur multi rôles (*MRTT – Multi role tanker and transport*).

La composante océanique de notre force de dissuasion bénéficie d'importants programmes de renouvellement. Tandis que la nouvelle génération de sous-marins nucléaires lanceurs d'engin achèvera d'entrer en service en 2010, avec la livraison du quatrième appareil, *Le Terrible*, les trois appareils précédents seront adaptés pour pouvoir recevoir le nouveau missile intercontinental *M51* ⁽¹⁾. A partir de 2015, les têtes nucléaires actuellement déployées seront remplacées par la nouvelle tête nucléaire océanique.

Afin de garantir la crédibilité de l'outil français de dissuasion, les programmes d'équipements destinés à la recherche dans ce domaine notamment le laser mégajoule et les moyens de calcul intensif numérique, seront poursuivis. Enfin, les capacités de « transmissions nucléaires », réservées aux communications des différentes unités chargées de la force de dissuasion, seront modernisées, afin de répondre aux difficultés identifiées par les armées.

B - Une armée destinée à être employée hors de nos frontières

A l'instar de la fonction de dissuasion, les missions de prévention des conflits et d'intervention hors de nos frontières de nos armées donnent lieu désormais à des projets précis.

1) Un nouveau dispositif de prévention des conflits

La loi de programmation militaire prévoit de maintenir, et de renforcer, l'action de la France contre les trafics illicites, et la prolifération des armes de destruction massive. En-dehors des instruments juridiques multilatéraux relatifs à la prolifération, la réalisation de ces objectifs passe par l'utilisation des outils déjà mis en œuvre au titre des autres fonctions stratégiques, notamment les équipements de protection contre les attaques biologiques, et le dispositif de surveillance et d'alerte avancée contre les menaces balistiques.

Les forces françaises prépositionnées sur des territoires extérieurs sont un outil essentiel de prévention des conflits. Elles sont maintenues au titre de la loi de programmation militaire, bien que leur implantation soit adaptée au nouveau contexte international, conformément aux préconisations du livre blanc. Ainsi, deux bases seront maintenues en Afrique, une sur chacune des façades maritimes orientale et occidentale du continent, tandis qu'une nouvelle implantation sera créée dans le Golfe Arabo-persique, à Abou Dhabi.

Enfin, et c'est là une innovation importante prévue par le présent projet de loi, les accords de défense, dans la mesure où « *ils peuvent amener à engager au profit d'autres Etats les moyens de défense de notre pays* », devront être

(1) *Le Terrible entrera directement en service en version M51.*

transmis pour information au Parlement. La liste des accords en vigueur a été publiée dans le livre blanc, et la loi de programmation militaire prévoit d'abroger les textes ouvrant la possibilité d'une intervention française pour contribuer au maintien de l'ordre dans d'autres pays. La loi de programmation militaire rappelle la confiance qu'accorde la France aux organisations régionales pour aider les Etats à remplir cette mission.

2) Des dispositions répondant aux besoins réels des troupes engagées dans des interventions hors du territoire

La précédente loi de programmation fixait comme objectif l'envoi de 50 000 hommes sur un théâtre éloigné. Comme l'a rappelé un rapport d'information parlementaire publié par la Commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée Nationale ⁽¹⁾, ce contrat opérationnel n'a finalement pas été tenu, puisque « *les ressources et les équipements ne permettent plus de mettre sur pied qu'une force complémentaire de 15 000 hommes* » en plus des 12 000 déjà déployés.

Tenant compte de cette réalité, le présent projet de loi fixe un nouveau contrat opérationnel aux armées en matière d'intervention. Comme l'indique son rapport annexé, « *Les armées doivent être capables de projeter (jusqu'à 7 000 ou 8 000 kilomètres) : en six mois, une force terrestre pouvant aller jusqu'à 30 000 hommes pour une durée d'un an, suivie d'une action de stabilisation ; une force aérienne de combat de 70 avions ; une force navale ou aéronavale de combat de 2 à 3 groupes de combat* ». En outre, une force de réaction rapide de 5 000 hommes doit pouvoir être engagée sous bref préavis dans un cadre national ou multinational.

Afin de garantir l'efficacité des interventions militaires françaises, la loi de programmation militaire pour 2009 – 2014 fixe des objectifs d'équipements répondant directement aux besoins opérationnels des armées, selon deux phases.

La première phase couvre la période de 2009 à 2014. Elle a pour principal objectif de combler les manques identifiés sur les théâtres, tant en matière de protection des troupes que dans le domaine de l'aéromobilité. La seconde phase, de 2015 à 2020, procédera à des renouvellements de plus grande ampleur, notamment pour les équipements associés aux opérations aériennes et maritimes.

(1) Rapport d'information n° 1378 de Mme Patricia Adam, MM. Patrick Beaudouin et Yves Fromion sur l'exécution de la loi de programmation militaire pour les années 2003 à 2008, p. 37.

a) Les opérations terrestres

Pour les forces terrestres, la première phase est notamment marquée par la mise en œuvre du programme *Scorpion* (acronyme des termes : Synergie du contact renforcé par la polyvalence et l'infovalorisation), qui vise à relier entre eux l'ensemble des différents éléments des forces terrestres, chacun communiquant en permanence avec les autres, le tout constituant une « bulle opérationnelle aéroterrestre ». D'ici 2014, trois brigades devraient être équipées suivant les préconisations de ce programme, et la modernisation de cinq autres aura été engagée. Parallèlement, le rapport annexé prévoit la poursuite des efforts de numérisation du champ de bataille, qui doit permettre à chaque unité de partager en temps réel les informations dont toutes les autres disposent, en fixant pour objectif la numérisation de cinq brigades, et l'achèvement de la numérisation des forces terrestres d'ici 2020. Enfin, les équipements permettant de mettre en cohérence les matériels destinés aux forces terrestres, moins visibles que les principaux programmes d'équipement, mais nécessaires à leur bon fonctionnement, devront faire l'objet d'une attention accrue.

La protection des troupes déployées, préoccupation renforcée du fait de l'intensification des opérations conduites en Afghanistan, fait l'objet de nombreux efforts, à la fois par l'achat de nouveaux matériels (détaillé ci-après) et par la modernisation d'autres équipements, en y adjoignant notamment des brouilleurs ou en renforçant les protections existantes. Des programmes plus spécifiques visent à renforcer la protection des unités en stationnement (*Spectre*) ou à lutter contre la menace que représentent les engins explosifs improvisés (programme *Carape*). Enfin, une meilleure coordination du service de santé des armées devrait être permise grâce à la mise en réseau des unités existantes.

Plusieurs composantes des forces terrestres verront leurs équipements renouvelés. Le rapport annexé à la loi de programmation fixe ainsi une cible de 22 230 équipements individuels *Félin*, 495 véhicules blindés de combat d'infanterie et 500 porteurs polyvalents terrestres, 69 canons CAESAR, 26 lance-roquettes unitaires, 80 hélicoptères *Tigre* (qui remplaceront progressivement les *Gazelle*) et 1 500 petits véhicules protégés pour l'ensemble de la période. Une commande de 129 véhicules à haute mobilité a été passée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009, et les premières livraisons devraient avoir lieu à partir de 2011.

Le transport de troupes par hélicoptères sera amélioré grâce à la modernisation de 34 *Cougar* et la livraison de 23 des 133 *NH90-Tactical transport helicopter (TTH)* commandés.

D'autres programmes liés aux opérations terrestres ne seront achevés qu'au cours de la seconde phase prévue par la présente loi de programmation. Il s'agit notamment de la livraison de 72 des 292 engins blindés de reconnaissance et de combat (successeurs des AMX 10 RCR), de 977 des 2 326 véhicules blindés multi-rôles, destinés notamment à assurer un transport protégé des troupes ; des

derniers 64 canons CAESAR commandés, des 1 300 derniers porteurs polyvalents terrestres, de 3 850 véhicules légers tactiques polyvalents protégés (sur une cible totale de 5 500), des 27 hélicoptères *Tigre* restant à livrer, des 49 derniers véhicules blindés de combat d'infanterie, et de 48 des 110 *NH90-TTH* initialement commandés et non encore livrés.

b) Les moyens aériens

Dans le domaine des opérations aériennes, la plupart des programmes de renouvellement des équipements feront l'objet d'arbitrages en 2010. Ainsi l'aviation de combat devrait progressivement évoluer vers un parc constitué uniquement d'avions polyvalents, de modèle *Mirage 2000-D* ou *Rafale*. La livraison de 50 *Rafale* est prévue au cours de la première phase, et le rythme des livraisons ultérieures doit être arrêté en 2010. Le remplacement des avions spécialisés par 72 *Mirage 2000-D* commencera en 2014, date à laquelle des équipements d'acquisition et de désignation de cible par laser seront également livrés. La loi de programmation militaire prévoit également l'entrée en service de drones de combat après 2020.

Les transports aériens, tant tactiques que stratégiques, donneront lieu à des arbitrages d'ici 2010, concernant notamment les cadences d'acquisition de l'avion de transport *A 400M* et l'avion de transport ravitailleur multi-rôles *MRTT*. En attendant ces décisions, des coopérations internationales permettront de combler une partie des besoins, notamment dans le cadre des accords *Strategic airlift interim solution* qui mettent à disposition des co-contractants deux *Antonov 124*. En tout état de cause, la cible de 10 avions ravitailleurs est maintenue à l'horizon 2020.

c) Les équipements maritimes

En matière d'opérations maritimes, plusieurs programmes devraient également être achevés au cours des deux périodes couvertes par la loi de programmation pour 2009 – 2014. Deux des 11 frégates européennes multimissions seront livrées en 2012 et 2014, et 6 nouvelles devraient l'être en 2015 et 2020. A terme, la France devrait pouvoir aligner un total de 18 frégates de premier rang, dont 2 *FREMM* adaptées à la lutte anti-aérienne en remplacement des modèles de type *Cassard*.

La lutte sous-marine fera également l'objet d'investissements importants, destinés à finaliser le remplacement des six sous-marins nucléaires d'attaque de type *Rubis* par des sous-marins de la classe *Barracuda*. Deux de ces nouveaux sous-marins devraient être livrés entre 2015 et 2020, la commande des quatre autres exemplaires devant être passée au cours de la période de programmation 2009 – 2014.

Les capacités amphibies devraient être renforcées par la livraison des deux derniers bâtiments de projection et de commandement, sur la période 2015 –

2020. Ces navires seront dotés d'engins de débarquement amphibies et d'un certain nombre de véhicules amphibies acquis dans le cadre du programme de véhicules à haute mobilité, dont les livraisons démarreront en 2011.

La commande d'un deuxième porte-avions sera prise en 2011 ou en 2012, sans préjudice de la poursuite des études d'architecture, notamment concernant la propulsion.

d) Le commandement et l'équipement en munitions

Les moyens du commandement militaire seront accrus durant les deux phases couvertes par la loi de programmation. En 2015, un système unique, le système d'information des armées, reliera tous les niveaux de commandement interarmées. D'ici 2010, le système d'information et de commandement *SIC 21*, destiné à améliorer les capacités de commandement des opérations aéronavales, sera mis en place. Enfin, le système d'information et de commandement des forces devra améliorer l'interopérabilité des armées françaises avec celles de l'OTAN.

Concernant les transmissions par satellites, qui devront couvrir les zones d'intérêt stratégique telles que définies par le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, deux segments seront mis en place parallèlement. Pour les transmissions essentielles, le système *Syracuse* continuera de fonctionner avant son renouvellement en 2018, pour les zones non couvertes par ce système, et les transmissions impliquant les drones, un système à très haut débit sera déployé à partir de 2013.

Enfin, la loi de programmation militaire prévoit de doter les armées des munitions adaptées aux nouveaux équipements, notamment, d'ici 2012, 500 roquettes adaptées au lance-roquettes unitaires, 200 missiles de croisière navale (dont 60 sur la période 2009 – 2014), 300 torpilles légères *MU 90* livrées avant 2011, 1 500 missiles rénovés pour le système de défense sol-air *Mistral* – puis 200 missiles issus du programme européen *Famille de systèmes sol-air futurs*. Une torpille lourde devrait équiper les sous-marins nucléaires d'attaque après 2015.

Les objectifs fixés par le rapport annexé à la loi de programmation militaire pour 2009 – 2014 visent à répondre à des besoins identifiés par les forces armées, et reconnus d'importance stratégique par les experts ayant participé à la rédaction du livre blanc. Le respect de ces engagements est donc d'une importance majeure pour la sécurité de notre pays, et la défense de nos intérêts dans le monde, et il convient donc qu'il fasse l'objet d'un contrôle approfondi de la part du Parlement.

III – LE CONTRÔLE DE L’EXECUTION, UN IMPERATIF TOUJOURS PLUS URGENT

L’exercice, par le Parlement, de ses pouvoirs de contrôle doit intervenir à toutes les étapes de mise en œuvre du présent projet de loi, tant au niveau des lois de finances initiales qu’après l’exécution des budgets. La précédente loi de programmation militaire offre de trop nombreux exemples de défaut d’exécution, qui seraient d’autant moins excusables pour la période à venir que le présent projet de loi a une portée considérable s’agissant du rôle de la France dans le monde.

A – Le bilan de la période 2003 – 2008 est plus que contrasté ⁽¹⁾

Globalement, les objectifs fixés par la loi de programmation militaire pour 2003 – 2008 ont été respectés sur deux points : les crédits votés par le Parlement en loi de finances initiale, et l’importance des effectifs du ministère de la défense. En revanche, tant l’exécution financière – les crédits consommés – que physique – les programmes réalisés – ont été insuffisantes.

1) Quelques points positifs, notamment en matière de ressources humaines

La loi de programmation pour 2003 – 2008 visait principalement à achever le mouvement de la professionnalisation des armées, décidé en 1995. A ce titre, elle a permis de respecter les limites fixées en matière de nombre de personnes employées, puisque les prévisions de réalisation pour 2008 étaient de 416 708 personnels, contre un objectif de 446 653 fixé par la loi de programmation. Ce déficit apparent doit être nuancé, les chiffres ainsi présentés ayant dû faire l’objet de retraitement comptables du fait des changements de périmètre imposés par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001. Par ailleurs, la mission Défense a participé à l’effort global des différentes administrations d’Etat visant à réduire les dépenses publiques afin de garantir l’équilibre des finances publiques.

De plus, il convient de noter que les crédits ouverts en loi de finances initiale ont respecté, à moins d’un milliard d’euros près, l’objectif de dépenses fixé à 91,7 milliards d’euros pour la période 2003 – 2008. Les principales difficultés se sont concentrées sur l’exécution de ces dispositions financières.

(1) Les informations au sujet de l’exécution de la loi de programmation militaire pour 2002 – 2007 sont tirées du rapport d’information n° 1378 de Mme Patricia Adam, MM. Patrick Beaudouin et Yves Fromion sur l’exécution de la loi de programmation militaire pour les années 2003 à 2008, déjà cité.

2) Une exécution financière qui laisse à désirer

En effet, la mise en oeuvre de la loi de programmation militaire qui s'est achevée l'an dernier a connu de graves difficultés en matière d'exécution. Concrètement, la consommation des crédits en capital ⁽¹⁾ entre 2003 et 2007 laisse apparaître un manque de près de 9 milliards d'euros par rapport aux engagements pris dans la loi de programmation. L'exécution de la loi de finances pour 2008 devrait réduire un peu cet écart, d'un peu plus d'un milliard d'euros. Considérant qu'une annuité moyenne de la loi de programmation militaire pour 2003 – 2008 représentait environ 15 milliards d'euros, les armées françaises ont donc perdu une demi-annuité de loi de programmation dans le seul domaine des crédits d'investissement.

Les principales explications de cette situation sont au nombre de trois. D'abord, des programmes imprévus ont dû être financés, provoquant notamment un besoin de crédits complémentaires de plus de 500 millions d'euros pour le programme de frégates européennes multi-missions, et de plus de 100 millions d'euros pour le canon CAESAR. De plus, l'engagement croissant des armées françaises hors de nos frontières a nécessité une ponction de plus de 2,1 milliards d'euros sur les crédits d'équipement du ministère de la défense, compensée seulement à hauteur de 1,2 milliards d'euros par des lois de finances rectificatives successives, créant donc un manque d'environ 900 millions d'euros sur la totalité de la période. Enfin, la sous valorisation initiale du coût global des programmes d'équipement ⁽²⁾ a eu de lourdes conséquences, entraînant des retards de paiement et des étalements dans les commandes, provoquant des hausses du prix. De ce fait, l'absence de renouvellement des équipements anciens a renchéri le coût de leur maintien en condition opérationnelle, et ce d'autant plus que ces équipements étaient utilisés de manière intensive sur les théâtres d'opérations extérieures.

Cette situation est d'autant plus déplorable que le choix a été fait de ponctionner les crédits d'investissement, et notamment ceux destinés à la recherche, afin de ne pas compromettre l'ensemble de la programmation pour la période. Il s'agit là d'une tendance inquiétante, puisqu'elle revient à réduire les dépenses pour l'avenir afin de financer les erreurs du passé.

(1) Contrairement à la loi de programmation militaire pour 2009 – 2014, la précédente loi de programmation militaire ne comportait que des prévisions concernant les dépenses d'investissement.

(2) Le rapport sur l'exécution de la loi de programmation pour 2003 – 2008 rappelle ainsi que la modernisation de la dissuasion nucléaire aura finalement coûté 1,2 milliards d'euros de plus qu'initialement prévus, quant aux programmes Barracuda et FREMM, leur coût a été revu à la hausse respectivement de 50 et 30 %.

3) *Des retards inexcusables qu'il faudra rapidement compenser*

La traduction concrète des difficultés d'exécution financière de la loi de programmation pour 2003 – 2008 est connue, et a pour noms : abandon de programmes, réduction des cibles, étalement des commandes. Quelques exemples significatifs doivent être rappelés, car ils remettent gravement en cause l'efficacité des équipements de nos armées, notamment dans le cadre d'opérations extérieures.

En matière d'hélicoptères, la loi de programmation précédente prévoyait la commande de 34 appareils de type *NH 90 TTH*, et la livraison de 7 des 20 *NH90 NFH* commandés en 2002. Aujourd'hui, aucun appareil n'a été livré, et des équipements anciens (*Cougar*, *Puma* et *Caracal* pour le transport, *Super Frelon* pour le combat naval) sont maintenus en service, malgré une ancienneté conséquente (3 ans pour les 14 *Caracal* mais 38 ans pour les *Puma*, 18 ans pour les *Cougar*, certains *Super Frelon* étant en service depuis 1970). L'accélération de l'usure de ces matériels, sur-utilisés dans des contextes difficiles, comme en Afghanistan, pose un problème grave puisque certaines des pièces de rechange ne sont plus disponibles, obligeant les armées à « cannibaliser »⁽¹⁾ les appareils existants.

De même, le nombre de *Rafale* et de frégates européennes multi-missions commandés a été réduit par rapport aux objectifs initiaux. Le programme d'avion de transport ravitailleur multi-rôles (*MRTT*) a connu des retards, repoussant l'entrée en service de ce nouvel avion d'au moins deux ans, alors même que des besoins existants ne sont pas couverts par les matériels déjà en service, qui devront de toutes façons faire l'objet d'une rénovation. Les sous-marins nucléaires d'attaque de type *Barracuda* seront déployés au mieux avec deux ans de retard par rapport aux objectifs fixés par la précédente loi de programmation. Le programme de véhicule blindé de combat d'infanterie a fait l'objet d'un retard important, seuls 41 d'entre eux ayant été livrés en 2008, contre un objectif de 300 environ. La commande initiale d'hélicoptères d'attaque *Tigre* a été réduite quasiment de moitié, et les objectifs de livraison n'ont pas été tenus.

C'est sans doute pour le programme *A 400M* que les difficultés les plus graves ont été enregistrées. Bien qu'elles n'aient pas résulté uniquement de la mauvaise exécution de la loi de programmation⁽²⁾, celles-ci ont contribué à retarder les livraisons de cet appareil, qui a pourtant une importance capitale pour notre outil de défense, et dont les armées auraient dû disposer de trois exemplaires depuis 2008 – alors que le vol d'essai n'a pas encore été programmé par l'industriel, et ne devrait pas avoir lieu avant fin 2009.

(1) La « cannibalisation » consiste à prélever une pièce sur un appareil existant pour remplacer son équivalent sur un autre appareil.

(2) Le choix d'attribuer la construction du moteur à un consortium européen composé de sociétés n'étant pas spécialisées dans cette activité, et l'incapacité des partenaires européens de ce programme à remettre en cause les décisions prises initialement, sont sans doute à l'origine du grave problème de gouvernance qui conduit aujourd'hui certains Gouvernements à évoquer un possible abandon du programme.

Enfin, les capacités technologiques les plus innovantes, en matière de drones et de satellites, ont souffert de la mauvaise exécution de la loi de programmation pour 2003 – 2008. Du fait d'une réduction de 279 millions d'euros des crédits consommés par rapport aux objectifs de la programmation, soit environ 70 % d'une annuité moyenne programmée, plusieurs programmes spatiaux n'ont pas été poursuivis de manière optimale. Dans le domaine de l'observation, le lancement des satellites *Hélios II* a été repoussé. Plus grave, le système de transmissions *Syracuse III* a vu son ampleur fortement réduite, le nombre de stations déployées au sol passant de 587 à 367, avec un retard croissant conduisant les dernières stations au sol à être livrées un an seulement avant la fin de vie prévue des satellites utilisé par ce système.

Les programmes engagés dans le domaine des drones ont fait l'objet de graves dysfonctionnements. Le projet de drone haute altitude – longue endurance a été interrompu dans ses premières étapes, comme le programme de drone tactique multicapteurs multimitations, abandonné dès 2004. Le projet de drone moyenne altitude – longue endurance n'a pas permis d'aboutir sous son premier format (*Euromale*) et un nouveau programme a été imaginé, sous le nom d'*Advanced unmanned aerian vehicle*, qui n'en est qu'à ses prémices. En matière de drones, le bilan de l'exécution de la loi de programmation militaire pour 2003 – 2008 est très faible : seulement trois plateformes de systèmes intermédiaires moyenne altitude – longue endurance (contre un objectif de douze plateformes du même type, développées de manière entièrement autonome) ont été livrées avec cinq ans de retard, deux systèmes de drones tactiques intérimaires (aux performances moindres que le système multicapteurs imaginés), tandis que les armées continuent d'utiliser le drone *CL 289* en service depuis 1993.

B – L'équilibre de la loi de programmation militaire pour 2009 – 2014 doit être respecté

La présente loi de programmation vise, comme il a été dit plus haut, à pallier les manques les plus évidents identifiés par les forces armées. Tous les besoins ne pourront pas être remplis immédiatement. Ainsi, l'entrée en service des *NH 90*, de l'*A 400M* et du *MRTT* semble devoir être repoussée, et des solutions intermédiaires ont donc été explorées.

Au-delà de la seule question des équipements, la loi de programmation propose, pour la première fois, une vision d'ensemble de la réforme de notre outil militaire. Articulant les conclusions de la révision générale des politiques publiques conduite pour la mission défense, et les préconisations du livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, elle fixe à terme un format pour l'armée française plus conforme aux standards modernes, à la fois plus compacte, et mieux équipée. Afin d'éviter que ne se reproduisent les errements décrits ci-dessus, le présent projet de loi contient des dispositions concernant l'ensemble des crédits de la mission Défense, dont l'évolution devra tenir compte de la programmation triennale des finances publiques, contraignante, à l'inverse des dispositions des rapports annexés aux lois de programmation.

1) La réforme du ministère de la défense : un fonctionnement moins coûteux pour un équipement de meilleure qualité

Le rapport annexé au présent projet de loi prévoit ainsi une enveloppe globale de 184,79 milliards d'euros sur la période 2009 – 2014, en crédits de paiements, dont 101,25 devront être consacrés aux dépenses d'équipement. Ainsi, alors qu'environ 49 % du budget pour 2009 servira aux équipements, ce ratio devrait être d'environ 58 % pour la dernière annuité. Cette priorité aux équipements s'accompagne d'un renforcement notable de l'effort en faveur de la recherche, les crédits accordés aux études de défense (hors dissuasion) étant portés à 5,25 milliards d'euros sur la période, soit une annuité moyenne d'environ 870 millions d'euros.

Une telle évolution est financée principalement par des crédits budgétaires, les ressources exceptionnelles ne représentant que 3,66 milliards d'euros sur l'ensemble de la période de programmation. Il est dès lors impossible de financer cette priorité accordée aux équipements sans diminution d'effectifs, en l'absence d'augmentation notable du budget global. Ce dernier n'évolue qu'en fin de programmation, qui prévoit, après trois années de stabilité en volume des dépenses, engagement imposé par la programmation triennale, une augmentation de 2,3 % prévue en 2012, puis 1,3 % en 2013 et en 2014.

Dès lors, l'article 5 de la loi de programmation prévoit que les effectifs passeront, en équivalent temps plein travaillé, de 314 200 à 276 000, soit une réduction d'environ 8 000 emplois par an en 2009 et 2010, et d'environ 7 500 pour les autres années. Ces réductions d'effectifs seront accompagnées par des dispositifs aidant au reclassement dans les autres fonctions publiques, ainsi que des incitations financières au départ visant à permettre une seconde carrière professionnelle.

L'autre versant de cette réforme des armées concerne les implantations territoriales de la Défense. Afin de réduire les dépenses liées à la multiplication de sites spécialisés, la loi de programmation militaire pour 2009 – 2014 fixe pour objectif de regrouper l'ensemble des moyens de défense situés sur le territoire métropolitain au sein d'environ 90 bases de défense. Celles-ci ont vocation, à terme, à regrouper 96 % de l'effectif total des armées, et favoriseront l'interarmisation des fonctions liées au soutien et à l'administration générale des unités rattachées. Afin de compenser les effets de la restructuration territoriale, des plans d'action sont prévus en direction des personnels - prévu jusqu'en 2014 et dotés de 123 millions d'euros en 2009, 146 millions en 2010 et 149 millions en 2011 – et des territoires touchés par ces mesures, pour un montant global de 320 millions d'euros sur la période. Des précisions sur la mise en œuvre de ces mesures d'accompagnement sont apportées par les articles 6 à 9 du présent projet de loi.

La cohérence d'ensemble de la réforme du ministère de la défense, en ce qui concerne plus particulièrement la réduction des effectifs et ses mesures d'accompagnement, ainsi que la création des nouvelles bases de défense interarmées, a fait l'objet d'un premier rapport d'information parlementaire, par la Commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée Nationale ⁽¹⁾. Ses conclusions tendent à montrer que l'ensemble de la réforme repose sur un équilibre difficile à chiffrer précisément. Leurs préconisations, qui consistent principalement à donner les moyens au ministère de la défense de mieux anticiper les coûts de ces réformes, ainsi que de donner plus de place au dialogue social pour en garantir la réussite, semblent aller dans le bon sens. La poursuite de la mission parlementaire visant à contrôler la réforme du ministère de la défense doit permettre au Parlement de jouer son rôle de contrôle de l'action du Gouvernement, sur un thème particulièrement difficile et complexe.

2) La réforme des procédures, notamment en matière d'équipements

La cohérence financière de la loi de programmation militaire pour 2009 – 2014 tient principalement à la réussite de la réforme du ministère, dont il faudra s'assurer que les économies qui en découlent sont entièrement reversées au budget d'équipement des armées. Toutefois, d'autres avancées sont attendues, qui concernent les procédures de décision au niveau central, et devraient permettre d'éviter la reproduction des errements du passé.

En matière de conduite de programmes d'équipement, le présent projet de loi propose de renforcer les avancées résultant de la mise en œuvre du décret du 21 mai 2005, qui fait du chef d'état-major des armées l'instance de coordination de l'expression des besoins des armées. Afin d'améliorer encore la chaîne de décision dans ce domaine, le rapport annexé à la présente loi de programmation crée une équipe unique pour chaque programme ⁽²⁾, qui le suivra à tous les stades. Placée alternativement sous l'autorité du chef d'état-major des armées et du délégué général à l'armement, en fonction des compétences de chacun ⁽³⁾, l'équipe de programme a vocation à offrir aux industriels un interlocuteur unique, au lieu des multiples correspondants placés jusqu'ici dans chaque force concernée par le programme, chacun devant être consulté à chaque étape.

Si la loi de programmation ne fait pas le pari d'attribuer tous les pouvoirs de décision au chef d'état-major, ce qui garantirait une centralisation de tous les aspects des programmes, elle s'efforce toutefois de favoriser une prise en compte plus globale des coûts. Ainsi, l'évaluation initiale devra tenir compte des coûts de

(1) *Rapport d'information n° 1446 de MM. Bernard Cazeneuve et François Cornut-Gentille sur la réforme du ministère de la défense : une équation complexe aggravée par la crise.*

(2) *Point 3.7. du rapport annexé.*

(3) *Le chef d'état-major dirigera les phases de conception et de définition, puis celle d'utilisation ; le délégué général sera quant à lui responsable de la négociation du contrat et de la réalisation du programme.*

possession, ce qui empêchera que se reproduisent les erreurs commises précédemment. Le maintien en condition opérationnelle sera conclu en partenariat avec l'industrie, ce qui donnera lieu à des engagements chiffrés en matière de performance et de coûts. Par ailleurs, l'ensemble des aspects de chaque programme, tant opérationnels que financiers, y compris le potentiel à l'exportation, seront examinés par un comité ministériel des investissements de défense. Enfin, l'ensemble de la politique d'investissements du ministère fera l'objet d'un examen continu au sein d'un comité financier, qui associera le ministère du budget.

L'amélioration des relations entre l'industrie et l'Etat passe également par une meilleure répartition des rôles de chacun. Le changement de statut de la direction des chantiers navals, devenue société anonyme le 1er juin 2003, a permis de dégager des ressources importantes⁽¹⁾, bien que cette évolution ait mobilisé des crédits pour pouvoir être effectuée dans les meilleures conditions. S'inspirant de cet exemple, la loi de programmation militaire pour 2009 – 2014 permet à la société nationale des poudres et explosifs, société détenue à 99,972 % par l'Etat, d'ouvrir son capital à des sociétés privées, tout en offrant toutes les garanties pour la défense par le Gouvernement des intérêts nationaux, au titre des dispositions de son article 11.

Enfin, le présent projet de loi, s'inspirant des exemples du service de soutien de la flotte, et de la structure intégrée du maintien en condition opérationnelle du matériel aéronautique de la défense, crée un service interarmées de maintenance des matériels terrestres. Destinées à simplifier les relations entre la délégation générale à l'armement et les unités chargées de l'entretien des matériels, ces mesures de centralisation des services de maintenance devront permettre un meilleur suivi des programmes tout au long de leur vie.

3) Le maintien d'un personnel de qualité

La mauvaise exécution de la loi de programmation militaire pour 2003 – 2008 n'a pas affecté le moral des armées, les indices de fidélisation ne laissant pas apparaître de déficits majeurs sur la période, sauf pour l'armée de l'air. Afin de renforcer l'engagement des personnels en faveur de leur mission, la présente loi de programmation fait de la politique des ressources humaines une priorité pour l'avenir.

Les objectifs fixés par le rapport annexé⁽²⁾ sont explicites : « *le maintien d'un flux suffisant de recrutements favorisant une armée jeune et préservant sa capacité opérationnelle, un équilibre entre les personnels de carrière et les personnels sous contrat adapté aux besoins des armées, et la concentration des personnels militaires sur les missions opérationnelles, les*

(1) *Le rapport sur l'exécution de la loi de programmation militaire pour 2003 – 2008, précité, chiffre ainsi les économies réalisées à environ 100 millions d'euros sur la période, principalement grâce à une baisse de 20 % du coût de l'entretien des matériels.*

(2) *Point 3.4.1. du rapport annexé.*

personnels civils étant exclusivement orientés sur les tâches de soutien ». Le dernier point rappelle que la réforme des armées, et notamment les réductions d'effectifs, devront principalement porter sur les effectifs affectés au soutien, militaires comme civils. La réduction sera compensée par une meilleure coordination entre les services existant, comme en matière d'entretien des équipements, ainsi que par une politique ciblée d'externalisations.

Concernant les autres points évoqués par le rapport annexé, le présent projet de loi fixe plusieurs orientations pour valoriser au mieux la ressource humaine. En premier lieu, une meilleure coopération entre tous les personnels, ainsi qu'avec ceux travaillant pour la sécurité intérieure et la sécurité civile. En deuxième lieu, l'adaptation des personnels aux perspectives européennes et internationales. Enfin, un renforcement de l'attractivité des métiers de la défense.

Afin de garantir un recrutement de qualité, plusieurs engagements sont pris pour améliorer l'image des métiers de la défense. D'abord, la création d'un nouveau plan d'amélioration de la condition du personnel, prévu jusqu'en 2014 et doté de 89 millions d'euros en 2009, 115 millions en 2010 et 97 millions en 2011. Ce projet comporte deux aspects complémentaires, l'un portant sur l'amélioration de la condition des militaires – qui passe notamment par une remise à niveau des indices de traitement d'une importance considérable – et l'autre destiné à valoriser les compétences des civils. Par ailleurs, une centralisation des moyens de recrutement est prévue au sein de centres d'information et de recrutement des forces armées. De plus, une interarmisation des formations, ainsi qu'un mouvement d'européanisation de ces dernières, auront vocation à améliorer l'efficacité des armées, tout en favorisant les promotions internes.

Enfin, concernant la réserve opérationnelle, des mesures doivent permettre de se rapprocher de l'objectif, fixé par le modèle d'armée 2015, de disposer de 100 000 réservistes – pour une réalisation d'environ 60 000 personnes en 2008 – et d'augmenter la durée annuelle d'engagement, d'environ 27 jours à plus de 30 jours par an. Pour ce faire, la loi de programmation militaire répond au principal problème identifié pour la réserve, dont l'attractivité reste conséquente, mais qui pêche par une faible fidélisation, en favorisant les partenariats entre l'Etat et les employeurs des réservistes, et en prévoyant de compenser les préjudices financiers subis par les individus et les entreprises.

4) Une mise en œuvre accélérée par le plan de relance

La loi de programmation militaire pour 2009 – 2014 a donc vocation à combler les manques les plus graves en matière d'équipement, et pose les bases d'un développement plus cohérent de nos capacités militaires à l'avenir. Si ses engagements sont tenus, son exécution devrait permettre aux armées françaises d'envisager la période suivante de manière plus sereine, et se consacrer à la modernisation des principaux équipements, retrouvant par là une capacité d'innovation qui risquait d'être menacée.

Le contrôle de la mise en œuvre des engagements pris par la loi devra être exercé par le Parlement, qui pourra y procéder, notamment, lors du vote des lois de finances initiales, ainsi que des lois de finances rectificatives et, surtout, des lois de règlement.

Dores et déjà, l'adoption, le 29 janvier dernier, du projet de loi de finances rectificatives pour 2009, qui porte le « plan de relance » de l'économie française, a permis d'accélérer la réalisation de certains engagements pris au titre de la loi de programmation militaire. Le ministre de la défense a ainsi indiqué, en décembre dernier, que l'acquisition d'un bâtiment de projection et de commandement serait avancée, de même que l'achat de bâtiments amphibies. La cadence de livraison de petits véhicules protégés et de véhicules blindés de combat d'infanterie sera également accrue, tandis que l'achat de cinq hélicoptères *Caracal* et de deux avions *Rafale* sera prévu dès 2011. Une telle anticipation bénéficiera aussi à la commande de stations de réception *Syracuse III* et à diverses pièces de rechange et munitions.

C – La loi de programmation militaire au service d'une ambition pour la France

Porteuse de mesures cohérentes pour les armées françaises, et fondées sur l'expression des besoins opérationnels des armées, la loi de programmation militaire, conçue dans la continuité du livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, est également un texte qui engage la France sur le plan international.

Le contrôle du Parlement sur l'exécution de la loi de programmation militaire doit prendre en compte ces deux aspects. Sans qu'il soit besoin de revenir sur la possibilité, offerte par l'article 35 de la Constitution, de mettre fin à une opération extérieure, donnant ainsi aux assemblées un moyen de contrôle inédit sur la politique étrangère de la France, les deux grands engagements stratégiques de notre pays pourront également donner lieu à un examen attentif de leur mise en œuvre.

1) Perspectives européennes pour la modernisation de nos armées

Afin de doter l'Europe d'un outil militaire plus autonome, la Présidence française de l'Union européenne a lancé plusieurs projets, dont certains pourraient donner lieu à des réalisations importantes : la création d'une flotte européenne de transport aérien, doté d'un commandement européen commun ; la conduite d'un programme de modernisation d'hélicoptères ; la mise en place d'un groupe aéronaval européen ; le lancement de programmes européens de déminage maritime, de drones de surveillance et de mise en réseau des systèmes de surveillance maritime existants ; la promotion de la coopération dans le domaine des forces spéciales. L'initiative la plus emblématique est celle d'échanges entre jeunes officiers en formation, parfois appelé « Erasmus militaire ». Il contribuera sans doute à favoriser l'émergence d'une doctrine militaire commune en Europe.

La réalisation de ces projets n'ira pas sans difficultés, et un suivi régulier, y compris par le Parlement, devra permettre de s'assurer de leur mise en place. D'autres avancées concrètes pourraient être encouragées à l'avenir, notamment dans les domaines de l'armement et de la doctrine militaire.

En matière stratégique, le Conseil européen de décembre 2008 a pu entendre le haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, M. Javier Solana, présenter la révision de la stratégie européenne de sécurité, dont la version originale remontait à 2003. Toutefois, cette première étape doit être suivie d'autres accomplissements. A l'avenir, il est nécessaire que l'Union européenne se dote, en matière de sécurité, d'un véritable livre blanc européen, à l'image de ceux existant dans la plupart des Etats membres.

Concernant les équipements, plusieurs points doivent être améliorés. A l'heure actuelle, deux organismes coexistent : l'agence européenne de défense (AED), qui réunit tous les membres de l'Union, mais n'a pas les capacités de conduire intégralement un programme, et l'organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR), qui n'associe que six pays, mais peut diriger des programmes multinationaux de grande importance, comme l'*A 400M* et le *Tigre*. Si le présent projet de loi rappelle que des efforts doivent être fournis pour améliorer la recherche européenne en matière de défense, sujet qui concerne principalement l'AED, il se contente de fixer des objectifs généraux concernant les programmes communs, et la base industrielle et technologique de défense européenne.

A terme, il faudra pourtant doter l'Union européenne d'une agence unique responsable de la coordination de l'expression des besoins nationaux, et de la conduite de programmes qui associeront tous les Etats européens. Cette perspective d'une véritable agence européenne pour l'équipement de défense semble toutefois éloignée. Malgré tout, il serait possible, dès maintenant, de favoriser un rapprochement des différentes politiques nationales d'équipement, en instituant par exemple une revue européenne des programmes d'armements. Par ailleurs, la possibilité, prévue dans le traité de Lisbonne, de créer des coopérations structurées permanentes dans le domaine de la défense, devrait faciliter la mise au point de programmes d'armement par un nombre restreint d'Etats membres, que d'autres partenaires pourraient rejoindre une fois franchies les premières étapes.

Enfin, l'Europe de la défense ne pourra émerger que si nos partenaires européens acceptent d'augmenter leurs efforts financiers en faveur de la défense. En 2007, la France et le Royaume-Uni représentaient plus de 40 % des dépenses de défense de l'ensemble de l'Union européenne (hors pensions et activités non militaires des forces de sécurité), mais 47 % des dépenses d'investissement et 69 % des dépenses en recherche – développement, alors même que leurs PIB ne représentaient que 32 % de celui de l'Union européenne en 2006. Afin de donner corps à ses ambitions pour l'Europe, la France doit donc mener une action diplomatique pour convaincre ses partenaires européens de prendre en main leur

propre sécurité. A cet égard, le retour de la France dans les structures de commandement intégrées de l'OTAN permet de rassurer les autres Etats membres, en montrant que la France entend construire l'Europe de la défense comme partenaire des Etats-Unis.

2) La France au cœur du dialogue entre l'Europe et les Etats-Unis

Comme l'a rappelé le Président de la République dans son discours du 11 mars, la normalisation de la position de la France au sein de l'OTAN est étroitement associée aux progrès de l'Europe de la défense. Il a ainsi affirmé qu'il existait « *deux piliers de notre défense, l'Union européenne et l'Alliance Atlantique* ». En reprenant toute sa place dans les structures de commandement de l'OTAN, la France sera donc en meilleure position pour faire de l'Alliance un véritable forum entre l'Europe et les Etats-Unis.

L'obligation de redéfinir le rôle de l'OTAN, déjà évoquée dans ce rapport, offre à cet égard une occasion unique pour la France de peser sur des choix qui engageront notre pays, mais également l'ensemble de nos partenaires européens. L'Alliance Atlantique doit rester un outil de sécurité collective pour l'espace euro-atlantique, comme le garantit l'article 5 du traité de Washington, et mener pour cela les missions qui s'imposent, y compris le rétablissement et le maintien de la paix en-dehors de la zone euro-atlantique, dans le respect de la Charte des Nations Unies. De plus, il faudra faire émerger au sein de l'OTAN un pôle européen plus cohérent, et renforcer le partenariat entre l'OTAN et l'Union européenne.

Ces deux objectifs doivent être présents à l'esprit lorsqu'il s'agira, comme le prochain sommet de Strasbourg – Kehl devrait le prévoir, de doter l'OTAN d'un nouveau concept stratégique. La France disposera de relais efficaces pour défendre ses convictions, par l'intermédiaire de ses responsables militaires, placés au cœur de ce processus de transformation. La possibilité d'attribuer à notre pays le commandement allié pour la transformation, chargé notamment d'élaborer la doctrine militaire de l'OTAN est sérieusement envisagée.

CONCLUSION

La loi de programmation militaire pour 2009 – 2014 fixe un cadre nouveau, et raisonnable, à l'évolution de nos armées. En choisissant de privilégier les efforts d'investissement, elle permet de ne pas obérer les perspectives de notre outil de défense pour le futur. Elle conserve par ailleurs une marge de flexibilité pour les années à venir, en couvrant, pour certains programmes, la prochaine période de programmation, de 2015 à 2020.

Tenant compte du bilan de l'exécution de la précédente loi de programmation militaire, qui n'a pas permis de remplir les objectifs fixés à l'origine dans de nombreux domaines pourtant cruciaux, le présent projet de loi propose de gager l'évolution des dépenses d'investissement sur une réforme ambitieuse du fonctionnement du ministère de la défense, qui devrait permettre des économies importantes. Le contrôle parlementaire de l'exécution de cette loi de programmation s'avérera donc particulièrement nécessaire, au regard de la complexité de ces équilibres financiers.

Cette évolution permet à la France de se doter d'un outil militaire adapté aux contraintes géopolitiques de notre temps. Elle ne peut être comprise qu'en référence à des choix stratégiques majeurs, qui concernent la place de la France en Europe, et au sein de l'espace euro-atlantique.

En effet, le présent projet de loi réitère notre engagement à doter l'Europe d'instruments de défense plus nombreux, et plus autonomes. Inchangé depuis plus de dix ans, cet objectif a connu des réalisations concrètes au cours du semestre de Présidence française de l'Union européenne, à la fin de l'année dernière. Ces avancées doivent être complétées, notamment dans le domaine stratégique, par la mise au point d'un livre blanc européen sur la défense et la sécurité, et, en matière d'équipements, par la montée en puissance de l'agence européenne de défense, que favoriserait, dans un premier temps, la conduite d'une revue européenne des programmes d'armement.

Enfin, la loi de programmation militaire pour 2009 – 2014 annonce le retour de la France au sein des structures de commandement intégrées de l'OTAN. Cette décision, saluée par tous nos alliés, est faite au bon moment. Alors que l'OTAN s'interroge sur ses missions, la France doit y assumer toute sa place pour être partie prenante, et non pas spectatrice de cet effort de redéfinition. Elle sera également en position de force pour convaincre ses partenaires européens d'accroître leur effort financier en faveur de la défense, afin de renforcer le pôle européen au sein de l'Alliance Atlantique.

Les évolutions que connaîtront les armées françaises entre 2009 et 2014 seront donc décisives pour conforter la place de la France dans le monde. Chacun des éléments du présent projet de loi contribue en effet à nous doter d'un outil de défense réellement efficace face aux menaces contemporaines, selon des prévisions crédibles. Forte d'une armée adaptée au monde contemporain, la France pourra réussir son pari de faire de l'OTAN un véritable partenariat entre l'Union européenne et les Etats-Unis.

Votre rapporteur pour avis partage cette ambition, et conclut donc en faveur de l'adoption de ce projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission examine pour avis le présent projet de loi au cours de sa réunion du 31 mars 2009.

Après l'exposé du rapporteur pour avis, un débat a lieu.

M. François Rochebloine. Je voudrais tout d'abord faire une remarque. M. le rapporteur a indiqué, comme le souligne le rapport d'information de certains de nos collègues, dont M. Fromion, que la précédente loi de programmation militaire n'avait pas été exécutée conformément aux engagements du ministre de l'époque. J'en suis plutôt surpris car il me semble que des engagements, très forts et très précis, avaient été pris par la ministre Mme Michèle Alliot-Marie. On a ainsi vu un certain nombre d'emplois disparaître, et en particulier chez Giat Industrie, et j'en parle en connaissance de cause puisque ma région a été touchée alors qu'on aurait pu, et dû, conserver un certain nombre d'emplois qui font peut-être défaut aujourd'hui au ministère de la défense.

J'aurai deux questions. La première concerne un problème récurrent, celui du financement du surcoût des opérations extérieures (OPEX). Pourriez-vous, monsieur le rapporteur, nous apporter des précisions sur le mécanisme que prévoit la nouvelle loi de programmation militaire pour éviter de mettre à contribution les crédits d'équipement des armées pour financer les OPEX ? Ma deuxième question est la suivante : après avoir auditionné l'ambassadeur M. Bernard Bajolet, coordonnateur national du renseignement auprès du Président de la République, pourriez-vous nous faire un point sur le renforcement des capacités du renseignement dans la future loi ?

M. Loïc Bouvard, rapporteur pour avis. Il est évident que, dans le passé, les coûts des OPEX ont été en partie seulement financés par les crédits interministériels et plus de la moitié sont restés à la charge du budget de la défense, réduisant donc ainsi les équipements. Pour l'avenir, je vous renvoie à la page 91 du rapport annexé au projet de loi concernant le financement des opérations extérieures. Je cite « *Un double objectif sera poursuivi afin d'éviter que le financement des opérations extérieures ne pèse sur la réalisation de la programmation des investissements : une maîtrise du coût des opérations extérieures, qui sera mis en regard de leur intérêt politique ; un niveau de budgétisation suffisant, assorti d'une meilleure identification des surcoûts.* » J'en accepte l'augure. « *En gestion, les surcoûts nets non couverts par la provision (surcoûts hors titre 5 nets des remboursements des organisations internationales) seront financés par prélèvement sur la réserve de précaution interministérielle* », et non pas sur les crédits d'équipement.

M. François Rochebloine. Pour être plus clair ?

M. Loïc Bouvard, rapporteur pour avis. Pour être plus clair, ce ne sera pas pris sur les investissements. C'était la grave erreur de la loi précédente de programmation militaire.

Pour répondre à votre deuxième question sur le renseignement, je vous renvoie aux pages 46 et 47 du rapport annexé. Pour les ressources humaines, j'ai déjà indiqué qu'il s'agissait de 700 personnes de plus. Pour les équipements, cela va des satellites d'observation MUSIS et du système d'écoute CERES jusqu'au niveau des théâtres d'opération avec les nacelles d'écoute électromagnétique ROEM aéroportées et les drones. L'accent sera mis sur les drones, avec au niveau tactique, les drones tactiques, les nacelles RECO mais également sur le système satellite européen *Galileo*.

En ce qui concerne l'observation spatiale, la France y contribuera avec Helios 2 (imagerie et optique infrarouge). Nous avons un accord d'échange d'images avec l'Allemagne mais tout cela sera remplacé ensuite par le système MUSIS qui est un projet européen en coopération avec l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, la Belgique et la Grèce et qui fédérera les futurs projets nationaux en un programme international commun. Vous voyez là un exemple de l'effort pour européaniser la défense et personnellement, je m'en réjouis beaucoup.

M. Jacques Myard. En ce qui me concerne, je ne me réjouis pas de l'atlantico-béatitude de notre rapporteur et je tiens à le dire avec la plus grande énergie. L'européanisation de l'OTAN relève du mythe et cela est dit par de nombreux militaires, dans la plus grande discrétion parce qu'ils sont tenus par le devoir de réserve. On ne changera pas les concepts qui règnent à l'OTAN, dont le logiciel est nord américain et ce ne sont pas nos partenariats européens limités qui vont changer la nature de cela. J'en veux pour preuve, M. le rapporteur, l'Agence européenne de défense, dont on sait bien qu'elle est déjà morte.

D'autant plus morte que les Européens, les Britanniques, les Allemands et les Néerlandais, viennent de financer à fonds perdus l'ACF, l'avion de combat futur, sans avoir le moindre retour de savoir-faire industriel. Lorsqu'on se prive, en Europe, de la capacité technologique de construire un avion de combat de nouvelle génération, qui viendra après les autres, Rafale et Eurofighter, on va dans le mur et on ne peut donc pas parler d'européanisation de l'OTAN.

Ce qui s'est passé est extrêmement grave en cela qu'il n'y a plus qu'un seul constructeur aujourd'hui capable de développer un avion. C'est Dassault, qui garde la maîtrise technologique. Les autres ont totalement aliéné leur savoir-faire et ont financé l'avion de combat futur américain.

Je demanderai donc à notre rapporteur un peu de retenue. Ce projet de loi de programmation militaire tient compte du reformatage à la baisse des forces armées françaises. Je constate en effet que la mission de défense augmente de 5 %

en euros courants, passant de 29 à 31 milliards d'euros sur la période. Si l'on tient compte du fait qu'il s'agit d'euros courants, cela revient à une réduction très forte des moyens de la France consacrés à la mission Défense. C'est la raison pour laquelle on peut s'en inquiéter et non pas dire que tout va bien, car ce n'est pas le cas.

M. Loïc Bouvard, rapporteur pour avis. Je m'attendais à ce que notre collègue Jacques Myard s'exprime ainsi. Pour ma part, je ne crois pas de façon béate à ce que, du jour au lendemain, l'OTAN et l'Europe puissent se transformer. L'OTAN va pouvoir se transformer progressivement et la France va y prendre sa part. Avouez que c'est quand même mieux ! Je me réjouis que le commandement sur la transformation de l'OTAN soit donné à la France. Nous aurons au moins une voix à faire entendre. D'autre part, je vous assure que les efforts faits par le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne ou l'Italie peuvent contribuer à cimenter l'Union européenne, à la condition qu'imitant la Grande-Bretagne et la France, certains pays acceptent d'augmenter le pourcentage de leur PIB alloué à la défense. Je reconnais toutefois que même si cette condition était remplie, cela ne nous donnerait pas le moyen d'équilibrer complètement le poids des États-Unis. Je vous rappelle que l'Europe, avec ses cinq cents millions d'Européens, ne représente que 40% du budget militaire américain. Donc il est évident que le poids des États-Unis dans la balance est pour le moment plus lourd que celui des Européens.

Ce que nous souhaitons quand nous parlons d'eupéanisation, qui est un terme utilisé par Mme Michèle Alliot-Marie dans l'article du *Figaro* que j'ai cité tout à l'heure sans citer ce passage, c'est qu'il est évident que l'effort fait par la France pour accroître le poids de l'Europe dans l'OTAN doit permettre précisément à la France de ne pas se sentir isolée et seule. Votre thèse est de dire que nous diminuons notre effort de défense. En réalité, je me permets de vous dire que si nous diminuons les effectifs, en termes de qualité, au contraire, nous allons équiper nos forces avec des moyens beaucoup plus modernes. C'est une armée qui sera peut-être moins nombreuse mais plus manœuvrière, plus mobile, plus performante et mieux équipée.

J'ajoute que les réductions d'effectifs porteront principalement sur ceux qui assurent le soutien des armées, qu'ils soient militaires ou civils, et non sur les combattants. L'effort financier programmé pour 2009-2014 est considérable, remarquable même, et il va se poursuivre lors de la prochaine loi de programmation militaire. Par les moyens ainsi mis en œuvre, je pense que la France, qui se distingue déjà par la qualité de ses combattants et de leurs performances, va pouvoir améliorer et augmenter sa capacité militaire d'intervention et mieux faire entendre sa voix en Europe et au sein de l'OTAN.

M. Jean-Michel Boucheron. Sans vouloir faire de polémique, je me permets de signaler à nos collègues de la majorité qui semblent surpris des conclusions du rapport d'information de la commission de la défense sur

l'exécution de la loi de programmation militaire 2003-2008, que les avis budgétaires de la commission des affaires étrangères, rédigés par des commissaires de l'opposition sous cette législature et sous la précédente, ont régulièrement dénoncé la sous-exécution de cette loi de programmation.

Plus fondamentalement, la construction de l'Europe de la Défense s'est toujours heurtée à deux difficultés : les Britanniques avaient de l'argent à y consacrer mais n'y étaient pas très favorables, tandis que les Allemands, qui la voyaient d'un bon œil, n'avaient pas de moyens financiers pour y participer. Le retour de la France dans le commandement intégré de l'OTAN est présenté comme un moyen de favoriser le développement de l'Europe de la Défense. Mais les Britanniques ne remettent pas en cause le principe de non-duplication entre les moyens de l'OTAN et ceux de l'Europe de la Défense, notamment en matière stratégique, et les Allemands ne semblent plus aussi proches de la France sur ces questions qu'ils l'ont été par le passé : tout comme l'accord de Siemens avec le groupe russe Rosatom au détriment de son partenaire français Areva, l'échec de l'A400M témoigne de la détérioration des relations franco-allemandes.

M. Loïc Bouvard, rapporteur pour avis. Il est vrai que les parlementaires de la majorité n'ont pris conscience qu'avec un certain retard de l'ampleur des problèmes de mise en œuvre de la loi de programmation militaire 2003-2008, dont l'avis budgétaire de M. Boucheron faisait effectivement le constat. Les 9 milliards d'euros perdus sur les six années de cette programmation représentent en effet l'équivalent d'une demie année de programmation, ce qui est considérable.

En ce qui concerne la position britannique, il ne faut pas oublier que c'est le sommet franco-britannique de Saint Malo du 4 décembre 1998 qui a constitué l'acte de naissance de la vision moderne de l'Europe de la défense. En reprenant sa place dans le commandement intégré de l'OTAN, la France prouve que l'Europe de la Défense n'est pas un projet qui s'oppose à l'OTAN, mais qu'elle doit trouver sa place dans l'OTAN. Une base industrielle et technologique de défense européenne doit être bâtie, ce à quoi Français et Britanniques contribuent en construisant en commun un porte-avions.

La chancelière allemande est très favorable au retour de la France dans le commandement intégré de l'OTAN, et le froid entachant nos relations bilatérales est désormais passé, les deux pays étant unis dans leur volonté de combattre la crise économique et financière.

L'A400M constitue une catastrophe, qui pourrait nous obliger à recourir à des achats sur étagères.

M. Jean-Michel Ferrand. Le projet de loi indique que la privatisation de la Société nationale des poudres et explosifs (SNPE) devrait permettre à l'Etat de réaliser 20 % d'économie dans ce domaine. Mais qu'en est-il des actuels sites

de la SNPE ? Comment être sûr que, une fois privatisée, l'entreprise ne va pas en fermer un certain nombre ?

M. François Loncle. Une partie des parlementaires est inquiète de l'absence de toute référence à la gendarmerie dans le projet de loi. Celle-ci conserve pourtant son statut militaire. Alors qu'elle souffre de fortes réductions d'effectifs, ce silence est mal perçu par les gendarmes eux-mêmes et par les élus qui son attachés à cette arme. Il constitue un signe de plus de son transfert sous la tutelle du seul ministère de l'intérieur.

M. Loïc Bouvard, rapporteur pour avis. La préservation du statut militaire de la gendarmerie n'est pas en cause, mais son budget sera examiné dans la loi d'orientation pour la sécurité intérieure pour 2010-2015.

En principe, seul le statut et les détenteurs du capital de la SNPE seront modifiés à la suite de l'entrée en vigueur de la loi de programmation militaire. Les sites ne sont pas concernés.

M. le président Axel Poniatowski. La discussion générale est close. Avant l'examen de l'amendement de M. Lecou, je vous propose d'émettre un avis sur l'adoption des articles 1 à 9 sur lesquels aucun amendement n'a été déposé.

La commission émet un *avis favorable* à l'adoption des articles 1 à 9 du projet de loi.

M. le président Axel Poniatowski. Nous sommes saisis après l'article 9 d'un amendement portant article additionnel présenté par M Robert Lecou.

M. Robert Lecou. Cet amendement résulte de mon expérience d'élu local dans l'Hérault. La suppression d'implantations consécutive à la réforme de la carte militaire laisse de nombreux terrains vacants qui pourraient utilement être attribués aux collectivités territoriales afin qu'elles mettent en œuvre leurs projets de développement économique.

C'est pourquoi mon amendement vise à donner la priorité aux collectivités territoriales qui souhaiteraient reconverter les terrains militaires en mettant en œuvre un projet d'intérêt général. Lorsque les collectivités locales ne manifestent pas d'intention en ce sens, la priorité serait alors donnée aux anciens propriétaires ou à leurs ayants droit.

M. Loïc Bouvard, rapporteur pour avis. Votre amendement pose deux types de difficultés :

D'une part, un problème juridique. En choisissant de modifier le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, l'amendement restreint en réalité son champ aux seuls sites qui auraient fait l'objet d'une expropriation datant de

trente ans ou moins. Une telle condition ne s'applique à pratiquement aucun des sites impliqués dans la réforme de la carte militaire.

D'autre part, une telle disposition ne tient pas compte des mesures, annoncées par le Gouvernement, qui offrent aux collectivités locales la possibilité de racheter pour un prix symbolique les bases désaffectées, à condition qu'un projet viable soit proposé pour l'avenir de ces sites. Ce dispositif est encore en cours de négociation avec les élus locaux, et l'adoption de l'amendement nuirait à la cohérence d'ensemble des mesures envisagées.

Accepteriez-vous, au bénéfice de ces explications, de retirer votre amendement ?

M. le président Axel Poniatowski. J'ajoute que certaines dispositions permettent déjà aux collectivités territoriales de reprendre des sites pour les reconvertir dans des conditions favorables. En revanche, le retour aux anciens propriétaires me semble difficile à admettre sur le plan juridique.

M. Robert Lecou. J'entends les arguments qui me sont opposés mais je m'interroge. Il ne me semble pas que mon amendement puisse gêner d'une quelconque manière le ministère alors qu'il permet l'inscription dans la loi d'un dispositif envisagé par le Gouvernement. J'accepte cependant de le retirer.

L'amendement est *retiré*.

M. le président Axel Poniatowski. Je vous propose d'émettre un avis sur l'adoption des articles 10 à 17 sur lesquels aucun amendement n'a été déposé.

La commission émet un *avis favorable* à l'adoption des articles 10 à 17 du projet de loi.

M. le président Axel Poniatowski. Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

La commission émet un *avis favorable* à l'adoption de l'ensemble du projet de loi (n° 1216).