

N° 1551

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 novembre 2013.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES
SUR LE PROJET DE LOI (n° 1473), ADOPTÉ PAR LE SÉNAT,
*relatif à la **programmation militaire pour les années 2014 à 2019***
et portant diverses dispositions concernant
la défense et la sécurité nationale.

TOME 1

PAR MMES Patricia ADAM et Geneviève GOSSELIN-FLEURY

Députées

Voir les numéros :

Sénat : 822 (2012-2013), 50, 51, 53, 56 et T.A. 23 (2013-2014).

Assemblée nationale : 1531, 1537 et 1540.

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPAUX APPORTS DE LA COMMISSION	11
INTRODUCTION	15
I. UNE CONSTRUCTION BUDGÉTAIRE SOUS CONTRAINTE MAIS NON SANS AMBITION	17
1. Un effort significatif consenti par la Nation pour la Défense nationale	17
a. Les objectifs généraux de dépense.....	17
b. Un effort national significatif dans un contexte européen de régression.....	19
2. Répartition des crédits par grandes masses.....	21
a. Les crédits d'équipements.....	22
b. Les dépenses de fonctionnement et d'activité.....	23
c. Le financement des opérations extérieures	23
d. Les dépenses de titre 2	23
3. Une exécution conditionnée par plusieurs facteurs	24
a. Le financement des opérations extérieures (OPEX).....	24
b. Les hypothèses d'exportation du Rafale	27
c. Les ressources exceptionnelles	28
4. Une meilleure assurance des financements critiques pour l'équilibre et un contrôle renforcé du Parlement sur l'exécution de la loi de programmation militaire	31
a. Les clauses visant à s'assurer de certains financements critiques pour l'équilibre	31
b. Les clauses de « revoyure »	32
II. UNE MANŒUVRE DES RESSOURCES HUMAINES AUSSI COMPLEXE QU'ESSENTIELLE	35
A. DES OBJECTIFS AMBITIEUX DE DÉFLATION, DE DÉPYRAMIDAGE ET DE CIVILIANISATION DES EFFECTIFS	35
1. Un objectif de déflation raisonné.....	35
a. Le volume et le cadencement des déflations prévues	36
b. La répartition des réductions d'effectifs	37

2. Un objectif de dépyramidage.....	38
a. La programmation militaire qui s’achève a vu à l’œuvre une nette tendance au repyramidage des effectifs du ministère de la Défense.....	38
b. La prochaine programmation militaire comportera un objectif chiffré, mais raisonnable, de dépyramidage.....	42
3. Un effort de civilianisation des effectifs.....	44
4. Un objectif global de maîtrise de la masse salariale.....	45
a. L’équation financière soutenant le présent projet de loi de programmation repose sur une maîtrise stricte de la masse salariale.....	45
b. L’objectif de maîtrise de la masse salariale, pour légitime qu’il soit, complique la mise en œuvre de la manœuvre des ressources humaines.....	48
B. DES LEVIERS NOUVEAUX À LA DISPOSITION DES GESTIONNAIRES DES RESSOURCES HUMAINES POUR MENER À BIEN LE PLAN DE DÉFLATION.....	49
1. Les mesures d’aide au départ destinées aux militaires.....	50
a. Une mesure à vocation pérenne : la rénovation du dispositif de disponibilité.....	50
b. Trois mesures conjoncturelles : la pension afférente au grade supérieur, la promotion fonctionnelle et le pécule modulable d’incitation au départ.....	50
i. Un outil prolongé sans modification majeure : le pécule.....	50
ii. Deux outils nouveaux : la pension afférente au grade supérieur et la promotion fonctionnelle.....	51
2. Les mesures d’aide au départ destinées aux civils.....	51
C. UNE NOUVELLE GOUVERNANCE DES RESSOURCES HUMAINES, QUI MÉRITE D’ÊTRE RENFORCÉE PAR UN EFFORT RÉSOLU DE REVITALISATION DU DIALOGUE SOCIAL AU SEIN DU MINISTÈRE....	52
1. La gouvernance des ressources humaines au sein du ministère de la Défense est en voie de réorganisation, en vue d’affermir le pilotage de la « manœuvre RH ».....	53
a. La gouvernance des ressources humaines au sein du ministère de la Défense était marquée par un double phénomène de cloisonnement et d’enchevêtrement des responsabilités.....	53
b. Il a été décidé en juin 2013 de centraliser davantage la gouvernance des ressources humaines au sein de la direction des ressources humaines du ministère de la Défense.....	54
2. Une revitalisation du dialogue social est indispensable au bon déroulement de la « manœuvre RH ».....	56
III. LE MAINTIEN DE L’ENSEMBLE DES AMBITIONS DE LA FRANCE EN MATIÈRE DE DÉFENSE.....	59
A. LE RENFORCEMENT PRIORITAIRE DES CAPACITÉS JUGÉES ESSENTIELLES PAR LE LIVRE BLANC.....	59
1. Le renseignement au cœur de notre stratégie de défense.....	59
a. Une communauté du renseignement consolidée.....	59

b. Un effort important de renforcement des capacités techniques.....	60
c. Des outils juridiques nouveaux pour les services	61
d. Un contrôle parlementaire renforcé.....	62
2. La cyberdéfense	63
3. Les forces spéciales.....	70
a. L’emploi des forces spéciales et leur place au sein des armées	70
b. Le renforcement planifié des forces spéciales.....	72
B. DES CADENCES ET CIBLES DES PROGRAMMES D’ARMEMENT ADAPTÉES AU REGARD DE LA RÉVISION DES CONTRATS OPÉRATIONNELS	73
1. La révision des contrats opérationnels.....	73
a. Les fonctions fondamentales et principes directeurs de notre stratégie militaire..	74
i. Les fonctions fondamentales	74
ii. Les principes directeurs.....	74
b. La traduction dans les futurs contrats opérationnels.....	76
i. Les missions permanentes s’incarnent dans les cinq grandes fonctions stratégiques dégagées par le Livre blanc.....	76
ii. Les missions non permanentes sont relatives aux opérations de gestion de crise ou de coercition majeure menées à l’extérieur de nos frontières.....	77
2. L’adaptation des calendriers et des cibles.....	78
a. La pérennité assurée d’une dissuasion au niveau suffisant	78
b. Les forces terrestres	80
i. Un ensemble cohérent de programmes de modernisation des équipements terrestres et aéroterrestres	80
ii. Réductions de cibles capacitaires et décalages de cibles calendaires	84
c. La marine nationale.....	88
d. L’armée de l’air	95
e. Les capacités de commandement.....	101
C. LA RECHERCHE ET LES EXPORTATIONS COMME OUTILS DE MAINTIEN DES COMPÉTENCES INDUSTRIELLES ET TECHNOLOGIQUES.....	102
1. L’effort d’exportation, enjeu partagé avec les industriels	102
2. Des crédits de recherche maintenus à un haut niveau.....	105
D. MAINTENIR PUIS ACCROÎTRE LA PRÉPARATION OPÉRATIONNELLE.....	107
1. L’effort en matière de MCO	107
a. Une disponibilité technique opérationnelle grevée par des crédits d’entretien programmé des matériels insuffisants.....	107
b. Une priorité forte de la nouvelle loi de programmation militaire qui permettra la régénération des matériels.....	108

2. L'indispensable remontée de l'activité des forces en cours de LPM.....	108
TRAVAUX DE LA COMMISSION	115
I. DISCUSSION GÉNÉRALE	115
II. EXAMEN DES ARTICLES	127
Chapitre I ^{er} – Dispositions relatives aux objectifs de la politique de défense et à la programmation financière	127
<i>Article 1^{er}</i> : Objet de la programmation militaire	127
<i>Article 2</i> : Approbation du rapport annexé	128
<i>Article 3</i> : Programmation des crédits de paiement et des ressources exceptionnelles	150
<i>Article 3 bis</i> : Dotation prévisionnelle annuelle destinée à financer les surcoûts des opérations extérieures	155
<i>Article 4</i> : Programmation des réductions nettes d'effectifs.....	160
<i>Article 4 bis</i> : Actualisations de la programmation et objectif d'un redressement de l'effort de défense vers 2 % du PIB	165
Chapitre I ^{er bis} – Dispositions relatives au contrôle parlementaire de l'exécution de la loi de programmation.....	167
<i>Article 4 ter</i> : Pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place pour les membres des commissions parlementaires chargées de la défense.....	167
<i>Article 4 quater</i> : Réunions de contrôle de l'exécution de la loi de finances et de la loi de programmation	170
<i>Article 4 quinquies</i> (art. L. 143-5 du code des juridictions financières) : Transmission des communications de la Cour des comptes aux commissions chargées de la Défense et à la délégation parlementaire au renseignement ...	172
<i>Article 4 sexies</i> : Rapport et débat au Parlement sur le contrôle de l'exécution de la loi de programmation	174
<i>Après l'article 4 sexies</i>	175
Chapitre II – Dispositions relatives au renseignement	178
<i>Article 5</i> (art. 6 nonies de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958) : Extension des prérogatives de la délégation parlementaire au renseignement	178
<i>Article 6</i> (art. 154 de la loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002) : Rapprochement de la commission de vérification des fonds spéciaux de la délégation parlementaire au renseignement.....	185

<i>Article 7</i> (art. 656-1 du code de procédure pénale) : Protection de l'anonymat des agents des services de renseignement à l'occasion des procédures judiciaires	188
<i>Article 8</i> (art. L. 222-1 du code de la sécurité intérieure) : Extension de l'accès aux fichiers administratifs du ministère de l'Intérieur aux agents des services de renseignement.....	190
<i>Article 9</i> (art. L. 232-2 du code de sécurité intérieure) : Extension des conditions d'accès des agents des services de renseignement aux fichiers relatifs aux déplacements internationaux	191
<i>Article 10</i> (art. L. 232-7 nouveau du code de la sécurité intérieure) : Création, à titre expérimental, d'un nouveau traitement relatif aux données API et PNR des transporteurs aériens	193
<i>Article 11</i> (art. L. 234-2 du code de sécurité intérieure) : Extension de l'accès aux fichiers de police judiciaire aux agents des services de renseignement relevant du ministère de la Défense à des fins de recrutement ou de délivrance d'une autorisation.....	197
<i>Article 12</i> (art. L. 234-3 du code de sécurité intérieure) : Extension de l'accès aux fichiers de police judiciaire aux agents des services de renseignement relevant du ministère de la Défense dans le cadre de l'exercice de leurs missions.....	199
<i>Article 13</i> (art. L. 34-1-1 du code des postes et des communications électroniques, article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, articles L. 222-2 et L. 222-3 du code de sécurité intérieure) : Clarification du cadre juridique de la géolocalisation ...	199
Chapitre III – Dispositions relatives à la protection des infrastructures vitales contre la cybermenace.....	203
<i>Article 14</i> : Renforcement du dispositif étatique en matière de cyberdéfense	203
<i>Article 15</i> : Renforcement des obligations des opérateurs d'importance vitale en matière de sécurité et de défense des systèmes d'information	205
<i>Article 16</i> : Extension de la liste des équipements informatiques soumis au régime d'autorisation.....	208
<i>Article 16 bis</i> : Accès aux coordonnées des utilisateurs d'adresses Internet pour les besoins de la sécurité informatique	208
<i>Article 16 ter</i> : Possibilité d'exercer une activité de recherche ou de développement de produits ou de service de sécurité informatique	209
Chapitre III <i>bis</i> (<i>nouveau</i>) – Dispositions relatives aux matériels de guerre, armes et munitions, à certains produits chimiques et aux produits explosifs	210
<i>Article 16 quater</i> (<i>nouveau</i>) (art. L. 2335-1 du code de la défense) : Dispositions relatives aux importations de matériels de guerre, armes et munitions	211

<i>Article 16</i> quinquies (nouveau) (art. L. 2342-8, L. 2342-59, L. 2342-60, L. 2342-62, L. 2342-68 et L. 2342-69 du code de la défense) : Dispositions relatives au transfert de certains produits chimiques entre États membres de l'Union européenne	211
<i>Article 16</i> sexies (nouveau) (art. L. 2352-1 du code de la défense) : Dispositions relatives aux modalités administratives préalables à la destruction d'explosifs	213
Chapitre IV – Dispositions relatives au traitement pénal des affaires militaires.....	214
<i>Article 17</i> (art. L. 211-7 du code de justice militaire) : Clarification de la notion de « mort au combat »	217
<i>Article 18</i> (art. L. 211-11 du code de justice militaire et art. 698-2 du code de procédure pénale) : Monopole du Parquet pour la mise en mouvement de l'action publique pour les infractions relatives aux opérations des militaires à l'étranger.....	222
<i>Article 19</i> (art. L. 4123-11 et L. 4123-12 du code de la défense) : Spécificité de l'action de combat pour les délits non intentionnels – Clarification de la portée de l'excuse pénale pour usage de la force.....	230
<i>Article 20</i> (art. L. 211-5 et L. 211-22 du code de justice militaire et art. 698-5 du code de procédure pénale) : Conséquences de la suppression du tribunal aux armées de Paris	237
<i>Article 21</i> (art. 697 du code de procédure pénale) : Spécialisation des juridictions en charge des affaires pénales concernant les militaires	239
Chapitre V – Dispositions relatives aux ressources humaines.....	242
<i>Section 1 A</i> (nouvelle) : <i>Dispositions relatives à l'attribution de la carte du combattant aux militaires ayant participé à des opérations extérieures</i>	242
<i>Article 22 A</i> (nouveau) (art. L. 4123-4 du code de la défense) : Attribution de la carte du combattant aux militaires participant aux opérations extérieures	242
<i>Section 1</i> : <i>Dispositions relatives à la protection juridique</i>	242
<i>Article 22</i> : Extension de la protection juridique aux ayants droit des militaires décédés en opérations et à certains personnels civils.....	242
<i>Section 2</i> : <i>Dispositions relatives à la gestion des personnels de la défense</i>	253
<i>Article 23</i> : Pension afférente au grade supérieur	253
<i>Article 24</i> : Promotion fonctionnelle	265
<i>Article 25</i> : Pécule modulable d'incitation au départ des militaires.....	271
<i>Article 26</i> (art. L. 4139-9 du code de la défense) : Position de disponibilité.....	283
<i>Article 27</i> (art. L. 4139-16 du code de la défense) : Limites d'âge	288

<i>Article 28</i> (art. 150 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009) : Indemnité de départ volontaire des ouvriers de l'État.....	291
<i>Article 28 bis</i> : Suivi médical et psychologique des symptômes post-traumatiques	295
<i>Article 28 ter A</i> (nouveau) (art. L. 4121-5-1 du code de la défense) : Temps de travail des marins mineurs issus de l'école des mousses.....	298
<i>Article 28 ter B</i> (nouveau) (art. 15 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984) : Revitalisation du dialogue social au sein du ministère de la Défense.....	300
<i>Section 3 : Dispositions relatives au Foyer d'entraide de la Légion étrangère</i>	305
<i>Article 28 ter</i> (art. L.3418-1 à L. 3418-9 du code de la défense) : Statut du Foyer d'entraide de la Légion étrangère	305
<i>Article 28 quater</i> : Reprise des droits et obligations du Foyer d'entraide de la Légion étrangère.....	312
<i>Article 28 quinquies</i> (nouveau) (art. L. 4124-1 du code de la défense) : Rapport aux commissions permanentes chargées de la Défense sur les activités du Conseil supérieur de la fonction militaire.....	313
Chapitre VI – Dispositions relatives aux immeubles, sites et installations intéressant la défense	314
<i>Article 29</i> (art. L. 3211-1 du code général de la propriété des personnes publiques) : Cession d'immeubles affectés au ministère de la Défense	314
<i>Article 29 bis</i> : Modalités d'aliénation de certains immeubles domaniaux du ministère de la Défense	318
<i>Article 30</i> (art. L. 5111-1 et L. 5111-6 du code de la défense) : Régime juridique des polygones d'isolement	319
<i>Article 31</i> (art. L. 123-2 du code de l'environnement) : Exemptions et aménagements des procédures de l'enquête publique afin d'assurer la protection du secret de la défense nationale	326
Chapitre VII – Dispositions transitoires et finales.....	331
<i>Article 32</i> (art. L. 413-5 du code pénal) : Délit d'intrusion frauduleuse dans les ports militaires.....	331
<i>Article 33</i> (article 9 de la loi n° 87-59 du 16 juillet 1987) : Conditions d'attribution de l'allocation de reconnaissance aux membres des forces supplétives relevant d'un statut civil de droit local.....	334
<i>Article 33 bis</i> (articles 3, 4 et 7 de la loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010) : Transformation du Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires en autorité administrative indépendante.....	338
<i>Article 33 ter</i> : Entrée en vigueur du nouveau dispositif.....	343

<i>Article 34</i> : Autorisation donnée au Gouvernement de prendre par ordonnances des dispositions relevant du domaine de la loi	345
<i>Article 35</i> (loi n° 60-769 du 30 juillet 1960, loi n° 65-476 du 24 juin 1965, article 10 de la loi n° 2008-492 du 26 mai 2008, article L. 211-23 du code de justice militaire, article 149 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008) : Abrogation de dispositions législatives.....	365
<i>Article 36</i> : Application dans les collectivités d'outre-mer à statuts spécifiques.....	366
<i>Article 37</i> : Révision de la loi de programmation militaire dans un délai de quatre ans	367
TABLEAU COMPARATIF	369
ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF	445
AUDITIONS DES RAPPORTEURES	449

PRINCIPAUX APPORTS DE LA COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 13 novembre 2013, la commission de la Défense nationale et des forces armées a adopté le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale, en y apportant les principales modifications suivantes.

Au rapport annexé (article 2) :

Les amendements adoptés par la commission tendent à :

– mentionner le **rôle moteur de la France** dans la construction de **l'Europe de la Défense** (amendement de M. Folliot) ;

– rétablir le texte initial du projet de loi s'agissant du **rythme de livraison des MRTT** (amendement des rapporteures) ;

– préciser que **l'Agence européenne de défense** devra disposer des **moyens humains et matériels suffisants** (amendement de M. de Rugy) ;

– garantir le **maintien d'un réseau territorial de compétences en matière de ressources humaines** de proximité (amendement des rapporteures) ;

– créer une section consacrée au **dialogue social**, permettant notamment de prendre en compte la démarche de **rénovation du dispositif de dialogue social** spécifique aux **personnels militaires** du ministère de la Défense et d'engager une **réflexion sur la mise en place de structures de concertation** pour les militaires au sein de leurs organismes d'emploi, **dans une logique d'employeur** (amendement des rapporteures).

Aux autres articles du projet de loi :

– la nouvelle rédaction de **l'article 4 ter** maintient **l'extension des compétences** des commissions chargées de la Défense **pour le contrôle de l'application de la programmation militaire**, tout en précisant le champ de ces mêmes compétences au regard, d'une part, des règles du secret de la défense nationale et, d'autre part, des attributions de la délégation parlementaire au renseignement (amendement des rapporteures) ;

– un amendement de M. Verchère à **l'article 4 quinquies**, au nom de la commission des Lois, **élargit à l'ensemble des commissions** permanentes la **transmission des communications de la Cour des comptes** ;

– les **compétences de la délégation parlementaire au renseignement** ainsi que les **documents et informations** qui lui sont ou peuvent lui être communiqués, ainsi que la **liste des personnes pouvant être entendues**, sont précisées par deux amendements de M. Verchère à **l'article 5**, au nom de la

commission des Lois, sous-amendés par les rapporteures ; ils prévoient notamment que la délégation pourra solliciter du Premier ministre la communication de tout ou partie des rapports de l'inspection des services de renseignement et que les directeurs des services pourront, lorsqu'ils seront entendus par la délégation, se faire accompagner de collaborateurs de leurs choix ;

– un amendement des rapporteures **revient sur la possibilité d'adresser des observations** et recommandations de la délégation à **l'ensemble des ministres concernés**, prévue par le projet de loi initial ; demeure donc le droit actuel prévoyant l'envoi de ces recommandations au Président de la République et au Premier ministre, complété de leur transmission au Président de chaque Assemblée ;

– un amendement de M. Verchère à **l'article 6**, au nom de la commission des Lois, prévoit que le **président de la commission de vérification des fonds spéciaux** est désigné chaque année par les membres de la délégation parlementaire au renseignement. Un amendement des rapporteures, au même article prévoit les **modalités d'entrée en vigueur** de la commission de vérification dans sa nouvelle composition ;

– les **données à caractère personnel sensibles** sont **exclues du traitement automatisé du nouveau fichier API-PNR créé par l'article 10** (amendement de M. Verchère, au nom de la commission des Lois) ;

– un amendement des rapporteures à **l'article 13** porte à **30 jours la durée d'autorisation de recours à la géolocalisation** pouvant être accordée par le Premier ministre ;

– quatre amendements des rapporteures **traduisent dès à présent dans la loi des dispositions pour lesquelles le Gouvernement demandait une habilitation à légiférer par ordonnances** (trois articles additionnels après l'article 16 *ter*, concernant les dérogations à l'autorisation d'importation des matériels de guerre, la soumission à autorisation préalable des transferts intracommunautaires de certains produits chimiques ainsi que les dispositions pénales qui y sont associées, les modalités de destruction des produits explosifs, complétés par l'article additionnel 22 A nouveau sur l'attribution de la carte du combattant aux militaires participant aux opérations extérieures) ;

– un amendement adopté à l'initiative des rapporteures permet des dérogations à la réglementation européenne de manière à **permettre aux militaires mineurs issus de l'« école des mousses » d'embarquer** à bord des bâtiments de la marine nationale (**article additionnel 28 bis A** nouveau) ;

– toujours dans la perspective **d'approfondir le dialogue social**, un amendement des rapporteures modifie la loi de 1984 portant statut général de la fonction publique de l'État afin de **lever une restriction au champ de compétence des comités techniques ministériels spécifique** au ministère de la

Défense et à celui de l'Intérieur pour ce qui concerne la gendarmerie (**article additionnel 28 bis B** nouveau) ;

– un amendement de M. Fromion prévoit la **communication** aux commissions compétentes de chaque Assemblée du **rapport de synthèse annuel des travaux du Conseil supérieur de la fonction militaire** (**article 28 quater A** nouveau) ;

– s'agissant du **comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires**, la commission a adopté deux amendements de M. André à l'**article 33 bis** ouvrant aux requérants la possibilité **de défendre leur demande devant le comité en personne**, ou par leur représentant, ainsi qu'un amendement du même auteur, sous-amendé par les rapporteures, précisant que le comité doit **justifier sa décision de refus d'indemnisation** auprès de l'intéressé. Enfin, toujours à l'initiative de M. André, la commission a adopté un amendement qui prévoit la publication d'un **rapport annuel d'activité** du comité.

INTRODUCTION

Le projet de loi de programmation militaire pour les années 2014-2019 qui nous est soumis est l'aboutissement de plus d'une année de travail particulièrement dense, entamée par la désignation par le Président de la République, dès juillet 2012, d'une commission chargée de la rédaction d'un nouveau Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale. De fait, les travaux de cette commission ont abordé les questions financières très en amont et le Livre blanc de 2013 a consacré la volonté de maintenir un effort budgétaire adapté, avec un objectif de dépenses fixé à 179 milliards d'euros constants. Le présent projet constitue quant à lui la déclinaison précise de cette décision politique prise au sommet de l'État, en détaillant notamment la nature des recettes, l'échéancier des dépenses et leur répartition, ces aspects formant le cœur habituel d'une loi de programmation militaire.

La commission de la Défense nationale et des forces armées a préparé de manière soutenue l'échéance importante que constitue la discussion du présent projet. À cet effet, un nombre conséquent de réunions a eu lieu dès la fin de 2012, avec notamment l'audition des principaux industriels de défense autour des travaux du Livre blanc, puis des responsables des services de renseignement et avec des auditions thématiques plus spécifiques, par exemple en ce qui concerne la cyberdéfense. Les mois immédiatement précédents ont permis de compléter ce travail en entendant à nouveau les industriels, ainsi que les principaux responsables du ministère de la Défense ⁽¹⁾.

En outre, trois missions d'information ont contribué utilement à dresser un constat honnête de l'exécution de la précédente LPM au travers de l'analyse des capacités des armées ⁽²⁾, du contrôle de l'exécution des crédits ⁽³⁾ ou de la réforme du ministère de la Défense ⁽⁴⁾.

Pour la première fois dans l'histoire des lois de programmation, il est revenu d'abord au Sénat d'examiner un tel projet en première lecture. Ce choix tenant compte des contraintes d'ordre du jour respectives des deux assemblées a eu des effets heureux, le Sénat ayant su mettre à profit les particularismes de son règlement pour conforter énergiquement l'architecture proposée par le Gouvernement. Tel est tout particulièrement l'objet des modifications adoptées en première lecture à la partie normative s'agissant des clauses de sauvegarde, tant pour les ressources exceptionnelles que pour le financement des opérations

(1) *Les comptes rendus des auditions organisées sur le projet de loi de programmation militaire ont été rassemblés dans le tome II du présent rapport.*

(2) *Rapport d'information n° 1233 de MM. Yves Fromion et Gwendal Rouillard relatif à une revue capacitaire des armées.*

(3) *Rapport d'information n° 1388 de MM. François André et Philippe Vitel sur le contrôle de l'exécution des crédits de la défense pour les exercices 2011 et 2012.*

(4) *Rapport d'information n° 1353 de Mme Geneviève Gosselin-Fleury et M. Damien Meslot sur la mise en œuvre et le suivi de la réorganisation du ministère de la Défense.*

extérieures (OPEX), de la « clause de revoyure » ou de l'ajout d'une « clause de retour à meilleure fortune ». Les dispositions relatives au renforcement des compétences des commissions chargées de la Défense et l'amélioration de l'information des assemblées constituent elles aussi un apport très significatif. Au cours des travaux à l'Assemblée, les rapporteuses ont eu à cœur de maintenir ces avancées adoptées par le Sénat dans un esprit dépassant les clivages partisans, en les confortant le cas échéant.

En effet, la volonté de contribuer à une exécution fidèle de la programmation militaire est d'autant plus nécessaire que, comme cela a été dit à maintes reprises, l'ensemble proposé est calculé de manière très précise et avec des marges de manœuvre réduites par l'impératif légitime de rétablissement des finances publiques. Aussi est-il paradoxal d'entendre ici ou là parler de manque d'ambition ou de « déclassement stratégique », alors que précisément, et malgré la contrainte budgétaire, tant le Livre blanc de 2013 que le projet de loi de programmation entendent bien maintenir l'ensemble des ambitions stratégiques et le rang de la France et font le choix de conserver toute la palette des outils nécessaires.

L'exercice impose certes un réalisme peut-être inhabituel, avec une révision des contrats opérationnels des armées – les contrats en vigueur étant au demeurant de notoriété publique depuis longtemps hors d'atteinte – et l'adaptation en conséquence des cibles et des rythmes de livraison des programmes d'armement. Un soin tout particulier a en outre été apporté au maintien des compétences industrielles et technologiques, garantes de la pérennité et du développement de nos capacités de défense. L'effort consenti en matière de recherche et technologie est donc substantiel et vise à compenser l'adaptation du volume des commandes de matériels.

Enfin, les rapporteuses se sont spécialement intéressées aux questions relatives aux ressources humaines. Elles mesurent en effet l'ampleur et les difficultés de la « manœuvre RH » à venir, venant en complément de suppressions d'effectifs deux fois plus importantes votées dans la précédente LPM. Les hommes et les femmes, civils et militaires, qui ont fait le choix de défendre le pays ont déjà beaucoup contribué, avec un dévouement et une discipline qui les honorent ; la nouvelle loi de programmation leur demande encore un effort, visant à rendre possible la transformation et le maintien de notre outil de défense. Il convient donc de les associer à ce chantier considérable, et c'est la raison pour laquelle les rapporteuses ont tenu à présenter des amendements tendant à améliorer les modalités du dialogue social pour les personnels civils et de concertation dans les armées. Face à l'ampleur de la tâche à accomplir, toutes les énergies et contributions doivent en effet être mises à profit.

I. UNE CONSTRUCTION BUDGÉTAIRE SOUS CONTRAINTE MAIS NON SANS AMBITION

Malgré un contexte budgétaire contraint, marqué par l'impératif de redressement des finances publiques, le Président de la République a décidé de conjuguer souveraineté stratégique et souveraineté budgétaire et de maintenir en conséquence un effort de défense significatif, afin de donner à la France les moyens de mettre en œuvre un modèle d'armée ambitieux à l'horizon 2025.

Comme ce dernier l'a souligné à la veille du 14 juillet 2013, *« les crédits de la défense seront, à la différence de ceux de la plupart des ministères, préservés dans leur intégrité. C'est un effort que la Nation fait, non pas pour les armées, mais pour sa propre sécurité »*.

Avec le présent projet de loi de programmation militaire, nos armées disposent d'un cadre de référence clair et réaliste pour les années à venir.

1. Un effort significatif consenti par la Nation pour la Défense nationale

La loi de programmation militaire *« fixe les objectifs de la politique de défense et la programmation financière qui lui est associée pour la période 2014-2019 »*⁽¹⁾. Comme le souligne le point 5 du rapport annexé, *« le périmètre de la présente loi de programmation porte sur l'ensemble de la mission « Défense », hors contribution au compte d'affectation spéciale « pensions » et dans la structure de la loi de finances pour 2013 »*. Elle programme ainsi l'effort budgétaire de la Nation en matière de dépenses de Défense nationale pour les six années à venir. Cette loi fixe des objectifs de dépenses afin d'atteindre, à l'horizon 2025, un modèle d'armée permettant au pays d'assumer ses responsabilités internationales, de protéger les Français et de garantir la sécurité du territoire national.

a. Les objectifs généraux de dépense

Pour la période 2014-2019, le Gouvernement a fait le choix de garantir à notre défense un niveau de ressources ambitieux et réaliste. En conséquence, le montant total des ressources financières prévues par le projet de loi de programmation militaire s'élève à 190 milliards d'euros courants, dont 183,9 milliards d'euros de crédits budgétaires et 6,1 milliards d'euros de ressources exceptionnelles. **Le total des ressources attribué à la mission « Défense » (hors pensions et hors gendarmerie) continuera ainsi à représenter en moyenne 11,3 % du budget annuel de l'État.**

(1) Article 1^{er} du projet de loi n°1473 relatif à la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale.

**TOTAL DES RESSOURCES ATTRIBUÉES À LA MISSION « DÉFENSE »
SUR LA PÉRIODE 2014-2019**

En milliards d'euros courants	190,0
dont crédits budgétaires	183,9
dont ressources exceptionnelles	6,1
En milliards d'euros constants 2013	179,2
dont crédits budgétaires	173,3
dont ressources exceptionnelles	5,9

Source : ministère de la Défense.

Cet objectif global de dépense préserve dans l'ensemble le budget annuel attribué à la mission « Défense ». Celui-ci sera stabilisé en valeur à 31,4 milliards d'euros en 2014, 2015 et 2016, avant de progresser au total de 3,57 % sur les années 2017, 2018 et 2019. En 2019, les dépenses de Défense atteindront 32,51 milliards d'euros.

Compte tenu des hypothèses d'inflation, la trajectoire des ressources de la mission « Défense » sera la suivante :

TRAJECTOIRE DES RESSOURCES DE LA MISSION « DÉFENSE »

	2013 (pour rappel)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total	Variation 2014-2019
Crédits budgétaires en milliards d'euros	30,11	29,61	29,61	30,13	30,65	31,5	32,36	183,86	+ 9,3 %
Ressources exceptionnelles en milliards d'euros	1,27	1,77	1,77	1,25	0,91	0,28	0,15	6,13	- 91,3 %
Ressources disponibles en milliards d'euros	31,38	31,38	31,38	31,38	31,56	31,78	32,51	189,99	+ 3,6 %
Évolution nominale en %	/	0 %	0 %	0 %	+0,57 %	+0,70 %	+2,3 %		
Hypothèses IPCHT ⁽¹⁾	1,6 %	1,5 %	1,75 %	1,75 %	1,75 %	1,75 %	1,75 %		
Évolution réelle en %	/	-1,6 %	-1,5 %	-1,75 %	-1,18 %	-1,05 %	+0,55 %		

Source : Rapport annexé.

Le Livre blanc valorisait la ressource nécessaire à 179 milliards d'euros constants 2013 pour la période 2014-2019. Pour construire sa trajectoire, le Gouvernement a retenu les prévisions d'inflation du programme européen de stabilité : le choix des 190 milliards d'euros est dès lors cohérent avec les orientations fixées par le Livre blanc.

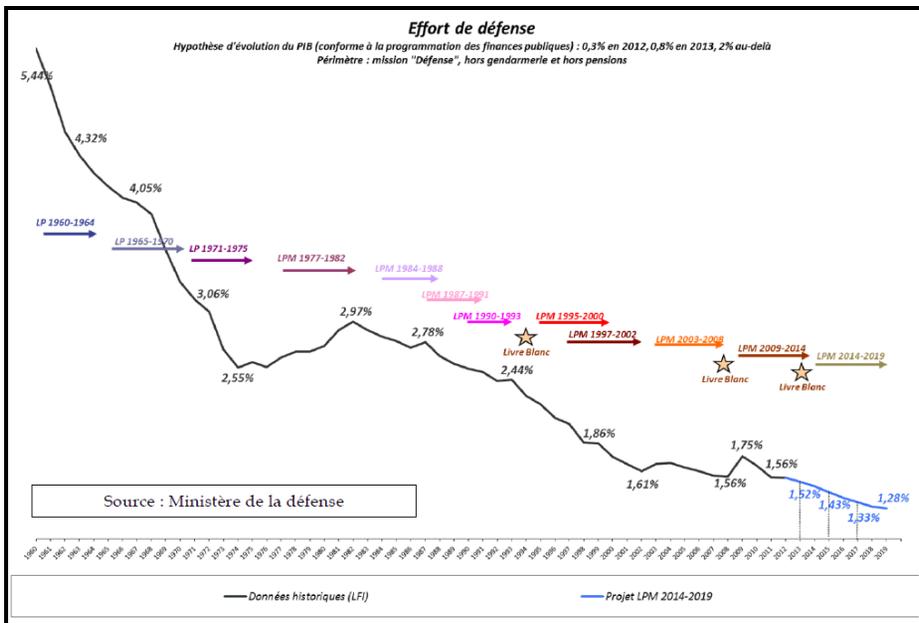
(1) Indice des prix à la consommation hors tabac.

Conformément à l’engagement du président de la République, l’objectif du Gouvernement est de reconduire les ressources attribuées à la mission « Défense » en 2013 à l’identique sur les années 2014 et 2015. Des ressources exceptionnelles seront par ailleurs dégagées pour concilier cette ambition avec l’impératif d’assainissement des finances publiques, élément crucial de la préservation de la souveraineté nationale.

Les recettes exceptionnelles s’élèveront à 1,77 milliard d’euros en 2014 et en 2015, tandis que les crédits budgétaires seront fixés à 29,61 milliards d’euros. Elles diminueront ensuite progressivement à partir de 2016, de façon concomitante avec l’accroissement des crédits budgétaires. Au total, les recettes exceptionnelles financeront 3,2 % de l’objectif de dépense du Gouvernement sur la durée de la programmation militaire. Cependant, la bonne exécution de la présente loi de programmation militaire pour les trois prochaines années dépendra fortement de la réalisation de ces recettes exceptionnelles. En effet, sur un total de plus de 6,1 milliards d’euros de recettes exceptionnelles attendues, près de 4,8 milliards d’euros sont programmées pour les années 2014, 2015 et 2016.

b. Un effort national significatif dans un contexte européen de régression

Il est indéniable que, notamment depuis la fin de la guerre froide, on constate une diminution de la part du produit intérieur brut (PIB) national consacrée à l’effort de défense, comme le montre le graphique ci-dessous.



Cependant, les rapporteuses appellent l’attention sur le fait que la France continuera, tout au long de la période couverte par la présente loi de programmation militaire à consacrer entre 1,3 % et 1,5 % de son PIB aux dépenses

de Défense (hors pensions et hors gendarmerie). La France restera ainsi, en matière d'effort de défense (hors pensions), très significativement au-dessus de la moyenne européenne actuelle s'établissant à 0,9 %.

TABLEAU DE COMPARAISON DES EFFORTS DE DÉFENSE (HORS PENSIONS) DES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE EN 2012

(en % du PIB)

Grèce	1,7 %	Roumanie	0,8 %
Royaume-Uni	1,7 %	Slovénie	0,8 %
France	1,5 %	Suède	0,8 %
Chypre	1,4 %	Belgique	0,7 %
Estonie	1,3 %	Rep. Tchèque	0,7 %
Pologne	1,3 %	Slovaquie	0,7 %
Portugal	1,2 %	Lituanie	0,7 %
Croatie	1,1 %	Lettonie	0,6 %
Italie	1,1 %	Espagne	0,6 %
Bulgarie	1,0 %	Autriche	0,5 %
Finlande	1,0 %	Hongrie	0,5 %
Allemagne	0,9 %	Irlande	0,4 %
Danemark	0,9 %	Luxembourg	0,4 %
Pays-Bas	0,9 %	Malte	0,4 %
<i>Moyenne Union Européenne</i>		0,9 %	
<i>Médiane Union Européenne</i>		0,8 %	

Source : Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), données retraitées.

Dans un cadre budgétaire extrêmement contraint, l'effort de défense consenti par la France dans la loi de programmation militaire apparaît donc comme particulièrement ambitieux. Ainsi, la France restera, avec le Royaume-Uni, le seul pays en Europe capable d'assurer simultanément la protection de son territoire et de sa population, la dissuasion de toute agression étatique éventuelle, et de réaliser des interventions sur des théâtres extérieurs pour défendre ses intérêts, et, oserait-on le relever, ceux de l'Europe, contribuant ainsi à la préservation de la paix et de la sécurité internationale.

En outre, grâce à cet effort financier inscrit dans la loi de la programmation militaire pour les années 2014 à 2019, le Gouvernement affiche sa détermination à défendre la base industrielle et technologique de défense (BITD) française. Celle-ci est en effet une composante essentielle de la souveraineté et de l'autonomie de notre Nation : les entreprises de défense françaises produisent en effet la quasi-totalité des équipements militaires, dont les équipements critiques de très haute technologie, et figurent parmi les meilleures au monde dans de nombreux secteurs. Elles emploient plus de 150 000 personnes et contribuent significativement à la balance commerciale du pays. En conséquence, la programmation militaire du présent projet de loi permettra de maintenir tous les

grands programmes d'équipement et consacrera en outre 730 millions d'euros aux études amont.

Comme l'indique le tableau suivant, les évolutions ont été très contrastées lors de la précédente décennie. Quelques États seulement ont fait le choix d'accroître leur effort, dont notamment la Pologne (+ 7,5 %) et le Royaume-Uni (+ 5,1 %). La France a pour sa part vu son effort de défense se réduire de 6,8 % en cumulé, soit davantage que l'Allemagne (- 5,6 %).

TABLEAU DE COMPARAISON DE L'ÉVOLUTION CUMULÉE DE L'EFFORT DE DÉFENSE DES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE SUR LA PÉRIODE 2001-2012

Estonie	+ 38,0 %	Italie	- 15,5 %
Finlande	+ 18,9 %	Autriche	- 19,7 %
Lettonie	+ 17,0 %	Belgique	- 22,4 %
Slovénie	+ 14,6 %	Chypre	- 26,2 %
Luxembourg	+ 9,9 %	Grèce	- 28,3 %
Pologne	+ 7,5 %	Espagne	- 35,1 %
Royaume-Uni	+ 5,1 %	Slovaquie	- 39,3 %
Portugal	- 3,5 %	Suède	- 47,6 %
Danemark	- 4,7 %	Lituanie	- 48,6 %
Allemagne	- 5,6 %	Croatie	- 52,0 %
France	- 6,8 %	Bulgarie	- 52,4 %
Malte	- 7,9 %	République Tchèque	- 54,1 %
Irlande	- 11,0 %	Hongrie	- 69,7 %
Pays-Bas	- 12,9 %	Roumanie	- 69,8 %

Moyenne Union Européenne - 18,6 %

Médiane Union Européenne - 14,2 %

Source : Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), données retraitées.

De par la taille de son outil de Défense, la France reste cependant une puissance européenne et militaire de tout premier rang.

Comme l'a souligné l'amiral Édouard Guillaud, chef d'état-major des armées, « en 2019, à l'issue de la nouvelle LPM, nous serons toujours capables de réaliser une opération comme *Harmattan*, suivie d'une autre comme *Serval* »⁽¹⁾.

2. Répartition des crédits par grandes masses

La répartition des crédits de la programmation par grandes masses (dépenses de personnel hors pensions, dépenses d'équipement, opérations extérieures et dépenses de fonctionnement et d'activité), est retracée dans les tableaux ci-dessous.

(1) *Audition du 3 octobre 2013.*

Md€ courants	LFI 2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total LPM	Moyenne
	Masse salariale hors pensions	11,2	11,0	10,8	10,7	10,6	10,4	10,4	64,0
Équipement	16,0	16,4	16,6	16,7	17,1	17,4	18,2	102,4	17,1
Opérations extérieures	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	2,7	0,5
Fonctionnement et activité	3,6	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	20,9	3,5
Total mission Défense hors pensions	31,4	31,4	31,4	31,4	31,6	31,8	32,5	190,0	31,7

Source : ministère de la Défense.

RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR GRANDES MASSES BUDGÉTAIRES

(en milliards d'euros courants)

	Moyenne annuelle	Montant total	Augmentation annuelle moyenne
Dépense de titre 2 (hors CAS Pensions)	10,7	64,0	- 1,1 %
Fonctionnement et activité (hors provision OPEX)	3,5	20,9	0,0 %
Opérations extérieures (OPEX)	0,45	2,7	0,0 %
Équipement	17,1	102,4	2,2 %
dont « soutien à la préparation opérationnelle »	3,4	20,6	4,3 %

Source : ministère de la Défense.

a. Les crédits d'équipements

Les crédits d'équipement, qui forment la masse budgétaire la plus importante de la programmation, représenteront sur l'ensemble de la période 102,4 milliards d'euros. Si la moyenne annuelle s'élève donc à 17 milliards d'euros, la dotation annuelle sera en réalité en progression de 2,2 % par an. La primauté donnée au financement des équipements traduit le caractère prioritaire que leur confère le ministre de la Défense. Dès 2014, le ministère passera des commandes auprès des industriels français afin d'engager la nécessaire modernisation des forces. Les programmes d'équipements sont en effet pour l'essentiel en phase de réalisation et exigeront des paiements importants. En outre, l'accueil et l'entretien des matériels nécessiteront des investissements lourds dans les infrastructures. Enfin, un effort tout particulier sera consenti à la préparation opérationnelle, à travers les crédits consacrés à l'entretien programmé des matériels (EPM).

L'activité opérationnelle des forces revêt un caractère prioritaire pour le gouvernement. Le maintien en condition opérationnelle fera ainsi l'objet dès novembre 2013 d'une vaste réforme sur la base de principes de « *supply chain management* » pour permettre une meilleure maîtrise des flux financiers, physiques et d'informations. En outre, les crédits consacrés à l'entretien programmé des matériels connaîtront une augmentation constante de 4,3 % par an

sur la durée de la période de programmation, rompant avec la préjudiciable évolution à la baisse des dernières années. L'enveloppe totale attribuée à l'entretien programmé des matériels s'élèvera à 20,6 milliards d'euros, soit près de 20 % des crédits consacrés aux équipements.

b. Les dépenses de fonctionnement et d'activité

Le montant consacré au fonctionnement et à l'activité (hors OPEX) s'établira à 3,5 milliards d'euros par an, soit 20,9 milliards d'euros sur la période de programmation et une stabilisation en valeur. Le présent projet de loi de programmation reconduit l'objectif de la loi de programmation précédente de procéder à des économies prioritairement dans le soutien et les structures afin de préserver l'équipement et l'opérationnel. La rationalisation des structures et l'optimisation des fonctions qui seront engagées par le ministère de la Défense doivent ainsi permettre près de 100 millions d'euros d'économies par an. L'exercice ne sera cependant pas aisé, car les dépenses de fonctionnement sont fortement corrélées à l'évolution des indices des matières premières et sont par ailleurs contraintes par certaines obligations (mise aux normes, contributions internationales, etc.).

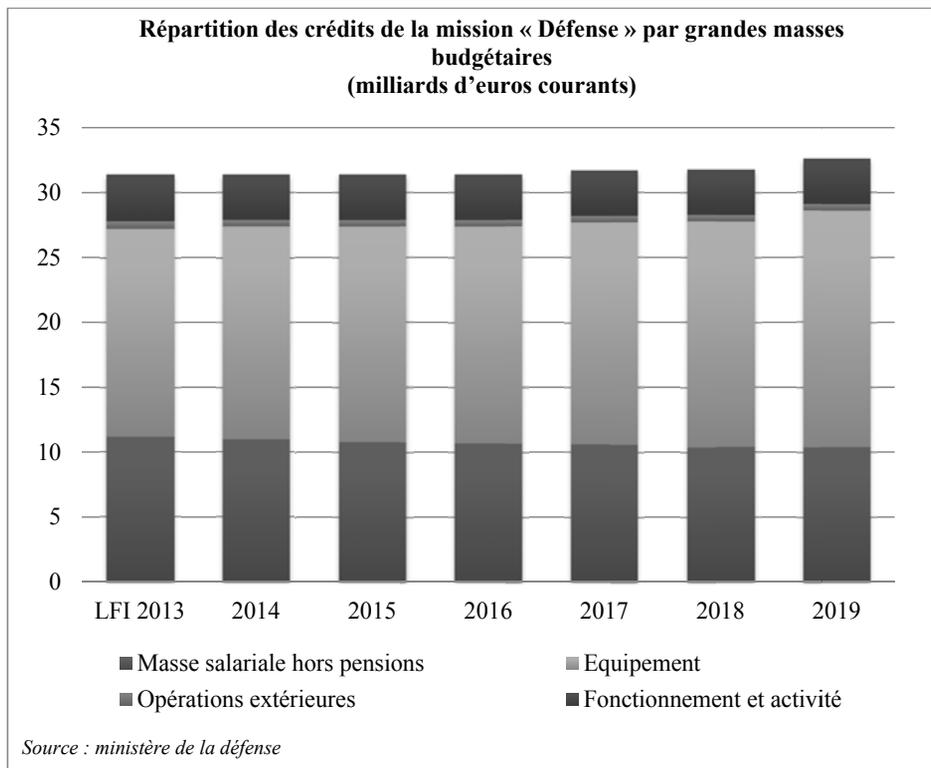
c. Le financement des opérations extérieures

Le financement des opérations extérieures sera assuré par une dotation prévisionnelle annuelle de 450 millions d'euros, en adéquation avec les nouveaux contrats opérationnels et les priorités stratégiques définis dans le Livre blanc de 2013. Le ministère de la Défense est régulièrement confronté à des surcoûts liés aux opérations extérieures ; le projet initial prévoyait une distinction pour la prise en charge des surcoûts OPEX, selon qu'il s'agissait d'une opération nouvelle ou du renforcement d'une opération existante. Les Rapporteurs approuvent la démarche du Sénat qui a souhaité rétablir, dans un souci de simplicité et de sincérité, le mécanisme actuel de financement interministériel des surcoûts induits par les OPEX.

d. Les dépenses de titre 2

La programmation prévoit une diminution de 1,1 % par an des dépenses de personnel (titre 2 hors compte d'affectation spéciale – CAS – « Pensions »). La « manœuvre RH » du ministère de la Défense, qui repose en partie sur des départs naturels et en partie sur des départs incités, poursuivra en effet un double objectif de « dépyramidage » et de réduction des effectifs dans l'optique de réduire la masse salariale hors pensions.

La programmation prévoit une diminution de la masse salariale de près de 800 millions d'euros par rapport à 2013, reposant sur la poursuite de déflations d'effectifs (- 33 675 équivalent temps plein – ETP – sur la période). En 2019, les effectifs de la mission « Défense » atteindront environ 236 000 personnes.



3. Une exécution conditionnée par plusieurs facteurs

Les rapporteuses sont pleinement conscientes que la bonne exécution du présent projet de loi de programmation reste soumise à certains aléas. Le ministre de la Défense lui-même a souligné que « nous sommes sur une ligne de crête et ne devons tomber ni d'un côté ni de l'autre » et que « le projet de LPM est un ensemble dont on ne peut distraire aucune pièce ». Comme ce dernier, les rapporteuses entendent « maintenir le bloc que constitue cette LPM », dans la mesure où « la cohérence du dispositif permet d'assurer l'ensemble de nos missions, de disposer des équipements nécessaires et de réorganiser l'administration de la Défense »⁽¹⁾.

a. Le financement des opérations extérieures (OPEX)

Sur le plan formel, la composition des surcoûts engendrés par les OPEX est fixée par une instruction du 25 mai 1984 toujours en vigueur qui fait l'objet de travaux interministériels périodiques d'actualisation. Ces surcoûts comprennent principalement deux types de dépenses :

(1) Audition du 2 octobre 2013.

- *Des dépenses directement engagées au titre des forces en opération :*

- des surcoûts de solde en OPEX (titre 2) : indemnités de sujétion de service à l'étranger (ISSE OPEX) représentant en moyenne 3 000 euros par homme et par mois ;

- des dépenses de fonctionnement (titre 3), dont notamment les transports de personnels et de matériels entre les théâtres et la métropole, le soutien au stationnement des forces (installation et sécurité de celles-ci), les télécommunications, le soutien courant (alimentation, fonctionnement courant des emprises, dont externalisation le cas échéant) ;

- des surcoûts d'approvisionnement en carburant ;

- des dépenses d'intervention (titre 6) qui sont notamment les contributions françaises aux budgets de l'OTAN ainsi qu'au mécanisme de financement des opérations militaires de l'Union européenne.

- *Des dépenses correspondant essentiellement à des consommations sur stocks :*

- de l'entretien programmé du matériel (maintien en condition opérationnelle) ;

- de l'entretien programmé du personnel (habillement et effets de protection) ;

- des munitions consommées en OPEX.

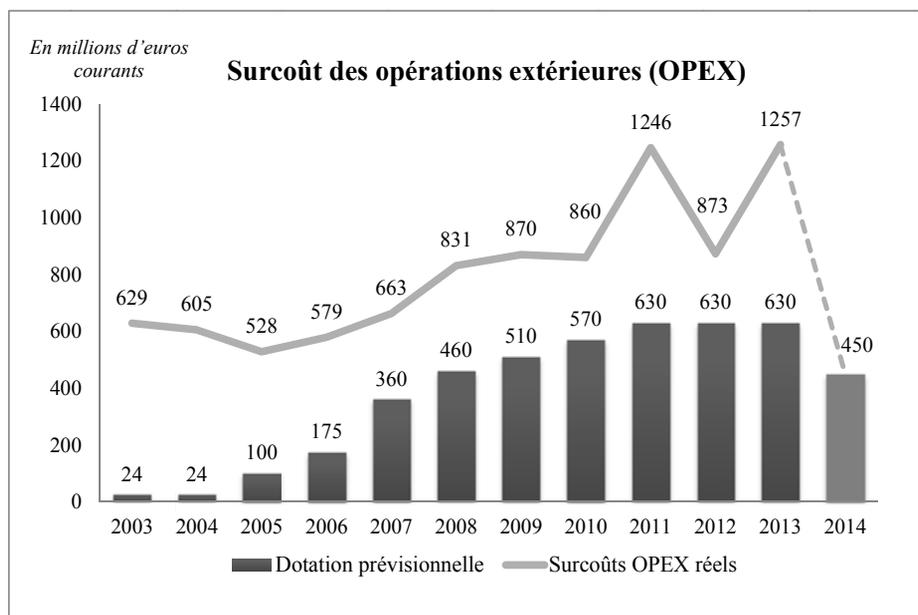
La première catégorie de dépenses est directement imputée au budget opérationnel de programme (BOP) OPEX du programme 178 « Préparation et emploi des forces ». La deuxième est préfinancée par les armées et retracées *ex post* à partir des consommations constatées. La somme des deux agrégats constitue le surcoût OPEX de l'année considérée.

Lorsque le surcoût dépasse la provision inscrite en loi de finances initiale, un mécanisme d'abondement interministériel de complément prévu à l'article 6.3 du rapport annexé de la LPM 2009-2014 s'appliquait jusqu'ici.

La dotation au titre des surcoûts des opérations extérieures inscrite en loi de finances initiale et figurant dans le BOP OPEX ne constitue pas un objectif pour le financement des OPEX mais une simple provision pour couvrir les dépenses supplémentaires, dénommées « surcoûts OPEX », correspondant globalement à l'écart entre le coût des forces engagées en OPEX et ce qu'elles auraient coûté en métropole. La dotation prévisionnelle consacrée aux surcoûts des opérations extérieures (OPEX) finance la différence entre les coûts de fonctionnement des unités déployées en opération extérieure et les économies

réalisées en métropole du fait de l'absence de ces unités. Dans l'optique de sécuriser cette dotation, l'article 3 *bis* du projet de loi de programmation militaire adopté par le Sénat le 22 octobre 2013 fixe son montant à 450 millions d'euros. Il convient de noter que ce montant est inférieur à celui de la dotation prévisionnelle des trois années précédentes, qui s'établissait à 630 millions d'euros.

Cette baisse s'explique à la fois par les orientations nouvelles du Livre blanc de 2013 concernant le contrat opérationnel des armées, qui limite à trois théâtres importants l'engagement de nos forces, par le désengagement de nos forces du théâtre afghan et la réduction progressive du dispositif Serval.



Source : ministère de la Défense.

Le surcoût réel des opérations extérieures, et par conséquent l'exécution de la loi de programmation militaire, dépendra donc essentiellement de deux aspects : la réforme du dispositif des forces prépositionnées, dont le principe a été arrêté en Conseil de Défense et qui donnera lieu à des décisions d'ici la fin de l'année 2013, et des nouvelles modalités de financement interministériel desdits surcoûts. En effet, comme le montre le tableau ci-dessus, les responsabilités internationales de la France ont toujours entraîné des dépassements de la dotation prévisionnelle consacrée au surcoût des opérations extérieures.

La reconfiguration des forces prépositionnées améliorera la cohérence de notre dispositif face aux menaces dégagées par les analyses du Livre blanc, en termes stratégiques et d'efficacité fonctionnelle. Elle permettra également d'économiser près de 1 100 effectifs. Les dispositifs présents en Afrique et participant à la sécurité des pays amis ainsi qu'à la stabilité du continent seront aussi concernés.

De nouvelles modalités de financement des surcoûts OPEX figuraient initialement dans le projet de loi. Ainsi, les surcoûts nets (hors titre 5 et nets des remboursements des organisations internationales) non couverts par la dotation, qui résulteraient d'opérations nouvelles, de déploiements nouveaux ou de renforcements d'une opération existante devaient faire l'objet d'un financement interministériel. Ce mécanisme a été utilement modifié par le Sénat. Dans le texte adopté par ce dernier, le fonctionnement est en effet plus simple et le périmètre plus large que le dispositif initialement prévu dans le projet de loi, lequel disposait que « *les surcoûts nets non couverts par cette dotation qui viendraient à être constatés sur le périmètre des opérations extérieures maintenues en 2014 seront financés sur le budget de la mission « Défense ».* » Compte tenu des risques géostratégiques actuels, et au vu d'une exécution jamais descendue en deçà de 528 millions d'euros sur les dix dernières années, le Sénat a en effet estimé que les responsabilités internationales de la France devraient entraîner un appel important à la solidarité interministérielle sur la période de programmation.

b. Les hypothèses d'exportation du Rafale

Le projet de loi de programmation militaire prévoit l'acquisition de 26 avions de combat Rafale supplémentaires, à hauteur de 11 appareils en 2014, 11 en 2015, quatre en 2016 et aucun entre 2017 et 2019. Ce calendrier de livraison est le fruit d'un compromis entre le format des armées arrêté par le Gouvernement, les capacités budgétaires mises à disposition du ministère de la Défense et la logique de production industrielle de Dassault Aviation. Afin de maintenir son rythme de production en 2016, l'entreprise compte sur des ventes d'exportations à un ou plusieurs États étrangers, dont l'Inde.

En réponse au rapport de la Cour des comptes de 2010, le ministère de la Défense a estimé le coût de production unitaire du Rafale à près de 100 millions d'euros : une modification des commandes sur ce programme aurait donc pour conséquence directe un écart très significatif avec la trajectoire financière actuellement fixée dans le projet de loi de programmation militaire. Cette fragilité intrinsèque a donc suscité la création d'une « clause de revoyure », inscrite à l'article 4 *bis* du présent projet de loi, prévoyant une première actualisation avant la fin de l'année 2015, qui se fondera notamment sur la base des résultats obtenus.

Il convient toutefois de souligner que le délégué général pour l'armement, M. Laurent Collet-Billon s'est montré plutôt confiant dans les perspectives d'exportation du Rafale en indiquant travailler « *à la vente de 126 Rafale à l'Inde – dont dix-huit fabriqués en France – et de 36 appareils au Qatar – même si ce chiffre n'est pas encore arrêté. Je suis persuadé que nous réussirons à conclure le marché avec l'Inde, même si nous pourrions attendre jusqu'à la fin de l'année 2014 pour des raisons de fonctionnement administratif, d'attention portée par les Indiens au respect des procédures, de calendrier politique et de nécessité d'adapter certains de leurs équipements au Rafale. Sur ce dernier point, l'intérêt de l'opération avec le Qatar réside dans la proximité de la définition technique*

des avions avec la nôtre. À plus long terme, le Brésil pourrait réapparaître comme un marché potentiel »⁽¹⁾.

Dans le même sens, le ministre de la Défense, M. Jean-Yves Le Drian, s'est déclaré « *optimiste sur la capacité de Dassault Aviation à conclure des contrats permettant la continuité de son plan de charge (...). Les toutes récentes déclarations du PDG du groupe, M. Éric Trappier, nous confortent dans cette analyse* »⁽²⁾.

Ce dernier a en effet déclaré que « *nous avons besoin de construire un Rafale par mois, et onze par an, pour conserver la capacité de production de cet avion. Nous avons fait le pari de produire à cette cadence jusqu'en 2016 pour équiper l'armée française, ce qui laisserait à l'État et à l'industrie le temps de mettre en commun leurs efforts en vue d'obtenir un contrat à l'exportation dans un des pays où les négociations sont assez avancées* »⁽³⁾.

c. Les ressources exceptionnelles

L'équilibre financier de la loi de programmation militaire repose en grande partie sur l'obtention de ressources exceptionnelles. Le recours à de telles recettes extrabudgétaires n'est pas inédit, la précédente loi de programmation ayant également été en partie bâtie sur celles-ci. Elles permettent en outre de maintenir le périmètre budgétaire du ministère de la Défense tout en participant à l'assainissement des finances publiques.

Dès son rapport de juillet 2012, la Cour des comptes relevait que « *cette dernière ressource [les ressources exceptionnelles] est incertaine dans son montant et dans son calendrier de réalisation, faisant peser un risque sur l'exécution de la loi de programmation dès sa construction* »⁽⁴⁾.

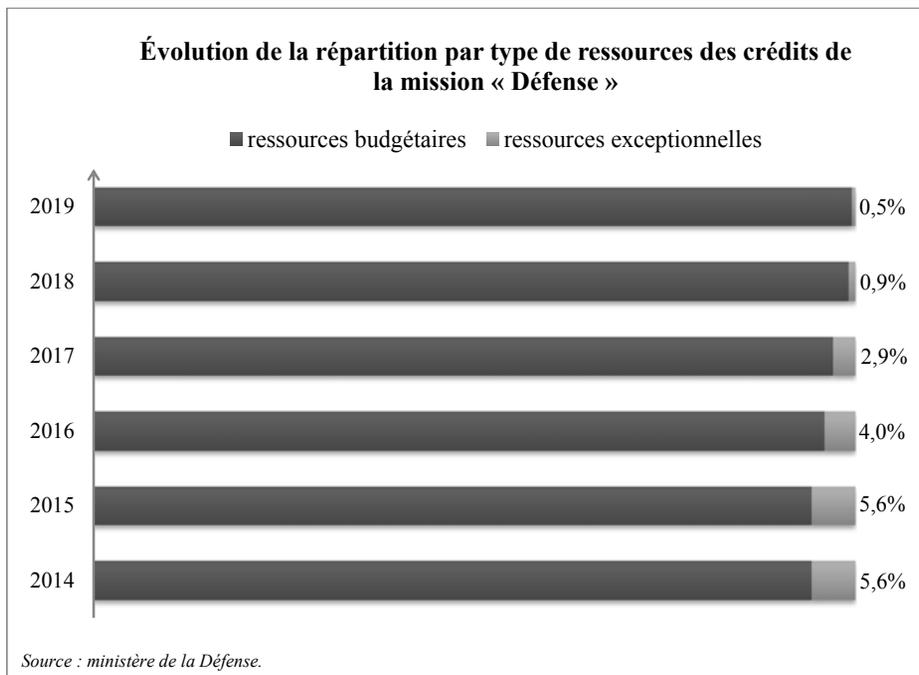
Deux éléments incitent en effet à la prudence et rappellent que, si les ressources exceptionnelles garantissent les ambitions du Gouvernement en matière de Défense, elles sont également une source de fragilité de la programmation. Premièrement, l'exécution de la précédente loi de programmation militaire a été profondément affectée par l'écart calendaire constaté entre la date d'encaissement réel des produits de cessions immobilières, de fréquences et de matériels, et les dates prévues. En 2009 et 2010, premières années de la programmation, le manque à gagner s'élevait à près de 2,14 milliards d'euros. Deuxièmement, les ressources exceptionnelles pour les années 2014, 2015 et 2016 forment près de 5,4 % des crédits consacrés à la mission « Défense », soit 4,8 milliards d'euros (sur un total de 6,1 milliards d'euros de ressources exceptionnelles prévues). Leur poids est donc particulièrement important pour le début de la programmation.

(1) *Audition du 2 octobre 2013.*

(2) *Commission élargie sur le projet de loi de finances 2014 en date du 23 octobre 2013.*

(3) *Audition du 11 septembre 2013.*

(4) *Cour des comptes, Le bilan à mi-parcours de la loi de programmation militaire, rapport public thématique, juillet 2012.*



Les ressources exceptionnelles prévues dans la programmation seront constituées de :

– l’intégralité du produit de cession d’emprises immobilières utilisées par le ministère de la Défense, pour au moins 600 millions d’euros sur la période 2014-2016 ;

– des redevances versées par les opérateurs privés au titre des cessions de fréquences déjà réalisées lors de la précédente loi de programmation, pour environ 200 millions d’euros ;

– d’un nouveau programme d’investissements d’avenir (PIA) au bénéfice de l’excellence technologique de l’industrie de défense, financé par le produit de cessions de participations d’entreprises publiques à hauteur de 1,5 milliard d’euros ;

– du produit de la mise aux enchères de la bande de fréquences comprise entre les fréquences 694 MHz et 790 MHz ;

– le cas échéant, du produit de cessions additionnelles de participations d’entreprises publiques.

L’encaissement du produit de ces cessions, qui forment les ressources exceptionnelles, est prévu selon le calendrier suivant :

RESSOURCES EXCEPTIONNELLES PAR PROVENANCE

(en milliards d'euros courants)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Cessions immobilières	0,21	0,20	0,20	0,05	0,00	0,00	0,66
Redevances fréquences 4G	0,01	0,02	0,03	0,04	0,05	0,06	0,21
Investissement d'avenir	1,55	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,55
Autres ressources		1,55	1,02	0,82	0,23	0,09	3,71
Total ressources exceptionnelles	1,77	1,77	1,25	0,91	0,28	0,15	6,13

Source : ministère de la Défense.

À ce stade, l'évaluation du produit de certaines cessions reste délicate, car elle dépend de nombreux paramètres. Ainsi, concernant les cessions de bandes de fréquences, les services de l'État doivent encore affiner la valeur des bandes cédées, les capacités financières des opérateurs, l'évolution du trafic des données, etc. S'agissant des produits de cessions additionnelles de participations d'entreprises publiques, le degré de maturité des projets nécessite des analyses complémentaires. En outre, la confidentialité s'impose aux schémas étudiés dans leur phase actuelle.

À la suite d'un amendement adopté par le Sénat, la clause de sauvegarde concernant les ressources exceptionnelles, initialement prévue dans le rapport annexé de la loi de programmation militaire, a été inscrite à l'article 3 du projet de loi. Dans l'hypothèse où leur montant, ou leur calendrier, feraient l'objet d'une modification substantielle ayant une conséquence significative sur le respect de la programmation, l'article 3 prévoit ainsi que d'autres recettes exceptionnelles, ou des crédits budgétaires obtenus sur la base d'un financement interministériel, soient mobilisées. Comme le précise le rapport du Sénat, cette nouvelle rédaction vise « à garantir la sincérité de la programmation financière en s'assurant que les recettes exceptionnelles affectées à la mission « Défense » seront bien réalisées au montant et au moment prévus et, qu'à défaut, elles seront intégralement compensées par d'autres recettes exceptionnelles ou des crédits budgétaires sur la base d'un financement interministériel ».

Lors de la discussion en séance publique au Sénat, le Gouvernement a tenté sans succès de faire adopter un amendement n°58 visant à supprimer l'ajout, dans la clause de sauvegarde, de cette mention d'un recours éventuel à des crédits

budgétaires sur la base d'un financement interministériel, le ministre de la Défense faisant valoir que « *cette disposition entre en contradiction avec la trajectoire de redressement prévues par la loi de programmation des finances publiques* ».

Dans l'hypothèse, à l'inverse, où le montant des ressources exceptionnelles disponibles sur la période 2014-2019 excéderait 6,1 milliards d'euros, l'excédent, à concurrence de 0,9 milliard d'euros, bénéficiera au ministère de la Défense.

4. Une meilleure assurance des financements critiques pour l'équilibre et un contrôle renforcé du Parlement sur l'exécution de la loi de programmation militaire

Afin de s'assurer au mieux d'une exécution conditionnée par de nombreux aléas (financement des opérations extérieures, exportation du Rafale, réalisation des ressources exceptionnelles), les rapporteuses estiment, dans le prolongement des modifications bienvenues apportées par le Sénat, que cette programmation, ambitieuse mais délicate, nécessite un contrôle accru du Parlement sur son exécution. Ce renforcement du contrôle du Parlement s'appuie sur deux catégories de mesures : d'une part, des clauses visant à s'assurer de certains financements critiques pour l'équilibre de la programmation ; et d'autre part, des clauses visant à consacrer le rôle du Parlement dans le suivi et la gestion de l'exécution de la programmation.

a. Les clauses visant à s'assurer de certains financements critiques pour l'équilibre

Quatre clauses de sauvegarde figurent au total dans la loi de programmation militaire : deux sont inscrites dans le rapport annexé et deux figurent au sein même de la partie normative.

- *Clause de sauvegarde des ressources exceptionnelles*

L'article 3 du projet de loi initial contenait une clause de sauvegarde des ressources exceptionnelles, comme vu précédemment, assurant au ministère de la Défense une mobilisation d'autres recettes exceptionnelles dans le cas où un déséquilibre important serait constaté.

Un amendement adopté par le Sénat a permis d'étendre cette clause de sauvegarde à la compensation par des crédits budgétaires, sur la base d'un financement interministériel.

- *Clause de sauvegarde pour les opérations extérieures*

L'article 3 *bis* prévoit le retour à la clause de sauvegarde pour les surcoûts des opérations extérieures qui figurait déjà dans la précédente LPM. En cas de dépassement constaté sur le périmètre des OPEX, un mécanisme de financement interministériel pourvoira aux besoins de nos forces armées.

- *Clauses de sauvegarde pour la masse salariale et les dépenses de carburants opérationnels*

Le rapport annexé présente deux autres clauses de sauvegarde.

L'une, inscrite à l'alinéa 358, porte sur la masse salariale. Ajoutée par le Sénat, cette clause prévoit de soustraire de la responsabilité du ministère de la Défense le dépassement de la masse salariale dû aux dépenses « hors socle », qui regroupent les dépenses non récurrentes liées aux restructurations, aux allocations servies aux familles, aux indemnités chômage des militaires, aux indemnisations des accidents du travail et des maladies professionnelles, ou aux cessations anticipées d'activité liées à l'amiante, ou au fonds de concours du service de santé des armées ; par définition, celles-ci ne peuvent être pilotées par le ministère.

La seconde prévoit, compte tenu de la rigidité des dépenses et du caractère volontariste des objectifs d'économies, un mécanisme de sauvegarde relatif aux dépenses en matière de carburants opérationnels. L'alinéa 331 dispose en effet : *« En cas de hausse du prix constaté des carburants opérationnels, la mission Défense bénéficiera de mesures financières de gestion et, si la hausse est durable, des crédits supplémentaires seront ouverts en construction budgétaire, pour couvrir les volumes nécessaires à la préparation et à l'activité opérationnelle des forces »*. L'objectif visé est de se prémunir du risque que les dépenses contraintes ne phagocytent les dépenses de fonctionnement liées à l'opérationnel.

b. Les clauses de « revoyure »

Des clauses dites de « revoyure » prévoient l'actualisation de la loi de programmation militaire.

En premier lieu, l'article 4 *bis* du présent projet de loi, dispose que *« la présente programmation fera l'objet d'actualisations, dont la première interviendra avant la fin de l'année 2015. Ces actualisations permettront de vérifier, avec la Représentation nationale, la bonne adéquation entre les objectifs fixés dans la présente loi et les réalisations. Elles seront l'occasion d'affiner certaines des prévisions qui y sont inscrites, notamment dans le domaine de l'activité des forces et des capacités opérationnelles, de l'acquisition des équipements majeurs, du rythme de réalisation de la diminution des effectifs et des conséquences de l'engagement des réformes au sein du ministère »*.

Parmi les sujets précités, deux éléments seront privilégiés. Premièrement, sera particulièrement examiné le report de charges du ministère de la Défense, pour le réduire dans l'objectif de le solder (alinéa 2 de l'article 4 *bis*). Deuxièmement, les parlementaires auront à examiner les conséquences pour la programmation des résultats à l'export des avions Rafale, ainsi que l'état de certaines capacités critiques telles que le ravitaillement en vol et les drones.

En second lieu, l'alinéa 4 de l'article 4 *bis* prévoit une clause de « retour à meilleure fortune ». Initialement établie au sein du rapport annexé, le Sénat a, à

juste titre, jugé utile de l'intégrer au sein même de la partie normative. Dans la perspective de garantir la meilleure exécution possible de la programmation, cette clause consacre l'importance de tenir compte, lors des actualisations de la loi de programmation, de l'éventuelle amélioration de la situation économique et des finances publiques, afin de permettre le nécessaire redressement de l'effort de la Nation en faveur de la défense et de tendre vers l'objectif d'un budget de la Défense représentant 2 % du PIB.

II. UNE MANŒUVRE DES RESSOURCES HUMAINES AUSSI COMPLEXE QU'ESSENTIELLE

L'architecture financière, calculée au plus juste, du présent projet de loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 repose notamment sur l'hypothèse d'une maîtrise de la masse salariale du ministère de la Défense. Celle-ci suppose des efforts de déflation, de dépyramidage et de civilianisation des effectifs que l'on peut qualifier d'ambitieux. Il ne s'agit pas entièrement d'objectifs nouveaux, un tiers environ des objectifs de déflation des effectifs résultant directement de la précédente loi de programmation militaire. Les moyens nécessaires sont prévus par le présent projet de loi, qui tend à mettre à la disposition des gestionnaires des ressources humaines du ministère des outils incitatifs – mais jamais coercitifs – à même de leur permettre d'atteindre ces objectifs.

De plus, la rénovation de la gouvernance des ressources humaines au sein du ministère doit leur permettre de disposer d'outils de pilotage de cette « manœuvre des ressources humaines » plus efficaces qu'auparavant.

Les rapporteuses ont toutefois jugé nécessaire, tant dans l'absolu que dans la perspective d'une opération ambitieuse et complexe, d'aller plus loin qu'il n'était proposé dans la rénovation de la gouvernance des ressources humaines du ministère de la Défense, en mettant l'accent sur le dialogue social au sein du ministère. Qu'il s'agisse en effet des personnels militaires ou des personnels civils, cette manœuvre ne pourra être exécutée que si les personnels y adhèrent ; et ceux-ci n'y adhéreront que s'ils sont pleinement associés à la définition et à la mise en œuvre des mesures de restructuration nécessaires. L'enjeu est donc majeur, et le travail de la commission a permis, avec l'appui du Gouvernement, d'améliorer très sensiblement les conditions d'exercice du « dialogue social ».

A. DES OBJECTIFS AMBITIEUX DE DÉFLATION, DE DÉPYRAMIDAGE ET DE CIVILIANISATION DES EFFECTIFS

La manœuvre des ressources humaines est ambitieuse, et ce d'autant plus qu'elle s'inscrit dans la lignée d'une première vague de déflation des effectifs opérée dans le cadre de la précédente loi de programmation militaire. Comme le rappelle le rapport annexé au présent projet de loi, à l'échéance de la période de programmation militaire 2014-2019, « *ce sont 82 000 suppressions de postes, hors externalisations, qui auront été réalisées au ministère de la Défense en douze ans, entre 2008 et 2019* ».

1. Un objectif de déflation raisonné

La prochaine période de programmation militaire verra la superposition de deux plans de déflation :

– celui qui résulte du précédent plan de réforme du ministère, initié en 2008, qui prévoyait la suppression nette de 54 000 postes sur le périmètre de la mission « Défense » entre 2008 et 2016 – dont 45 888 suppressions nettes d’emplois exprimés en équivalents temps plein (ETP) planifiées pour les années 2009 à 2014 par l’article 4 de la loi de programmation militaire 2009-2014 – et au titre duquel 10 175 suppressions nettes de postes restent à effectuer, ce dernier total résultant de la suppression de 10 381 emplois en 2014-2015 et de la création de 206 emplois en 2016 et 2017 dans le domaine de la cyberdéfense ;

– celui que prévoit le présent projet de loi, qui porte sur un nombre plus limité de suppressions de postes, fixé à 23 500 équivalents temps plein emploi (ETPE), résultant des objectifs opérationnels et des objectifs de gestion fixés par le Livre blanc de 2013.

a. Le volume et le cadencement des déflations prévues

Comme le montre le tableau ci-après, la déflation nette totale des effectifs sur la durée de la prochaine période de programmation s’élèvera donc à 33 675 emplois. Au terme de cette manœuvre, les effectifs du ministère de la Défense s’élèveront ainsi à 242 279 ETPE en 2019, dont 235 940 rémunérés par le titre 2 de la mission « Défense » – le reste des emplois correspondant aux effectifs du Service industriel aéronautique (SIAé) qui sont rémunérés par cet organisme, dont les crédits sont retracés par un compte de commerce, et aux effectifs de la mission « Anciens combattants ».

**CADENCEMENT DE LA DÉFLATION DES EFFECTIFS DE LA MISSION « DÉFENSE »
POUR LA PROCHAINE PÉRIODE DE PROGRAMMATION**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total 2014-2019
Déflation des effectifs opérée au titre de la loi de programmation militaire 2014-2019		5 000	7 500	7 500	3 500		23 500
Déflation des effectifs opérée lors des précédentes réformes	7 881	2 500	103	103			10 175
<i>dont créations de postes</i>			103	103			206
<i>dont suppressions de postes</i>	7 881	2 500					10 381
Déflation totale	7 881	7 500	7 397	7 397	3 500		33 675

Source : rapport annexé au projet de loi.

La lecture de ce tableau appelle trois remarques principales.

D’abord, aucune déflation n’est prévue pour la dernière année de la programmation. Cette concentration des déflations sur les quatre à cinq premiers exercices a pour triple avantage :

– de produire rapidement des économies pérennes de masse salariale ;

– de mettre un terme relativement rapide aux manœuvres successives de déflation des effectifs afin de ne pas affecter le moral des personnels du ministère de la Défense ;

– en cas de difficulté dans l'exécution de la manœuvre des ressources humaines (par exemple pour la réduction du nombre d'officiers), d'offrir aux gestionnaires des ressources humaines du ministère une marge de sécurité calendaire permettant d'éviter tout report de déflations sur la période de programmation suivante.

Ensuite, le rythme annuel de déflation des effectifs est significativement moins élevé que pour la précédente période de programmation. En effet, le rythme prévu par l'article 4 de la loi de programmation militaire pour les années 2009 à 2014 correspondait à 7 648 suppressions de postes par an en moyenne, alors que le présent projet de loi tend à le ramener à 5 612,5 suppressions d'emplois par an en moyenne entre 2014 et 2019.

Enfin, il faut observer que le volume de déflation prévu en application du Livre blanc de 2013 est globalement nettement moins élevé que celui qui a résulté du Livre blanc de 2008 et de la révision générale des politiques publiques : 23 500 suppressions de postes, contre 54 000 précédemment.

Le rapport annexé apporte deux précisions quant à la façon dont seront comptabilisées les suppressions d'emploi prévues.

D'une part, il prévoit que les gains en effectifs obtenus au titre des éventuelles externalisations seront comptabilisés dans les objectifs de déflation, pour la part excédant le transfert de ressources de masse salariale nécessaire aux contrats d'externalisation.

D'autre part, la commission a clarifié la façon dont seront prises en compte, pour l'application de l'article 4 du présent projet de loi, les diminutions d'effectifs éventuelles qui pourraient être opérées au sein de la mission « Anciens combattants » ou du Service industriel de l'aéronautique : tout en indiquant que de telles déflations resteraient en tout état de cause « *de montants comparativement peu élevés* », la commission a précisé qu'elles « *viendraient en déduction de [la] cible* » de déflation prévue par le texte. Suivant une logique d'organisation plutôt que d'imputations comptables des frais de personnel, cette disposition permettra d'éviter toute surdéflation dans les effectifs globaux du ministère de la Défense.

b. La répartition des réductions d'effectifs

Le rapport annexé apporte des précisions sur la répartition des déflations prévues entre les armées, directions et services du ministère de la Défense ainsi qu'entre civils et militaires.

- *Une priorité : préserver le potentiel opérationnel*

La répartition affichée des 23 500 nouvelles déflations d'effectifs traduit la priorité accordée par le Gouvernement à la préservation du potentiel opérationnel de nos armées :

- les forces de combat ne supporteront que 8 000 suppressions d'effectifs, auxquelles il faut ajouter 1 100 suppressions d'emplois dans les forces de souveraineté outre-mer et dans les forces de présence à l'étranger ;

- les 14 500 suppressions d'emplois restantes porteront sur le soutien, les structures organiques, l'environnement et l'administration du ministère.

Il est également précisé que la déflation globale prévue pour les années 2014 à 2019 (portant sur 33 675 postes) concernera les trois armées, à hauteur de 15 500 suppressions d'emplois environ, le reste de cette déflation portant sur les services interarmées et les organes ministériels.

- *Un souci d'équilibre dans la répartition des déflations entre militaires et civils*

La déflation des effectifs portera à la fois sur les personnels militaires et sur les personnels civils, avec :

- 26 200 suppressions de postes parmi le personnel militaire ;

- 7 400 suppressions de postes parmi le personnel civil.

2. Un objectif de dépyramidage

a. La programmation militaire qui s'achève a vu à l'œuvre une nette tendance au repyramidage des effectifs du ministère de la Défense.

Alors qu'ils représentaient moins de 15,5 % des effectifs militaires en 2008, les officiers ont vu leur proportion augmenter jusqu'à 16,75 % de ces effectifs en 2013.

La loi de programmation militaire 2009-2014 prévoyait une déflation globale non répartie par catégorie d'emplois. Elle ne comportait donc pas d'objectifs de dépyramidage. La première directive de dépyramidage fixée au ministère de la Défense remonte à juin 2011, pour l'année 2012. Les tableaux suivants présentent l'évolution des effectifs du ministère, par catégorie d'emplois, sur la période 2009-2012.

**ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE DE 2009 À 2012
PAR CATÉGORIE DE PERSONNELS**

*(en équivalents temps plein emploi
effectifs au 1^{er} janvier de chaque exercice)*

	Poids Relatif 01.01.2009	Effectif 2009	Effectif 2010	Effectif 2011	Effectif 2012	Effectif 2012	Poids relatif 31.12. 2012
Militaires :		243 618	239 081	232 340	226 563	218 906	
OFF	15,3 %	37 180	37 024	36 774	36 518	36 173	16,5 %
S/OFF	46,0 %	111 972	107 817	104 876	101 729	98 920	45,2 %
MdR	37,3 %	90 897	91 063	87 426	85 615	81 510	37,2 %
VOL	1,5 %	3 569	3 177	3 264	2 701	2 303	1,1 %
Civils :		73 937	71 558	69 288	67 123	64 957	
CAT A	11,5 %	8 471	8 846	9 448	9 793	10 691	16,5 %
CAT B	16,3 %	12 018	11 582	11 620	11 785	11 348	17,5 %
CAT C	35,8 %	26 465	25 771	24 803	23 720	22 305	34,3 %
OE	36,5 %	26 983	25 358	23 417	21 824	20 613	31,7 %
TOTAL		317 555	310 639	301 628	293 686	283 863	

OFF : officiers ; S/OFF : sous-officiers ; MdR : militaires du rang ; VOL : volontaires ; CAT A, B, C : agents de catégorie A, B, C ; OE : ouvriers de l'État.

Source : ministère de la Défense.

ÉVOLUTION DU TAUX D'ENCADREMENT DES MILITAIRES DE 2007 À 2013

(en équivalents temps plein emploi)

ETPE – T2 + HT2		01/01/2007		01/01/2008		01/01/2009		01/01/2010		01/01/2011		01/01/2012		01/01/2013		
		Effectif réalisé	%	Effectif réalisé	%	Effectif réalisé	%	Effectif réalisé	%							
ARMÉE DE TERRE	OFF	16 459	12 %	16 417	12 %	16 275	13 %	16 127	13 %	16 032	13 %	15 322	13 %	15 170	13 %	
	TOTAL MILITAIRES	132 960		132 565		130 192		126 963		123 586		120 905				
ARMÉE DE L'AIR	OFF	7 044	13 %	7 602	13 %	7 447	13 %	7 420	14 %	7 376	14 %	7 090	14 %	6 963	13 %	
	TOTAL MILITAIRES	58 487		57 213		55 218		53 889		51 646		49 424		47 104		
MARINE	OFF	5 167	12 %	5 186	12 %	5 146	13 %	5 163	13 %	5 108	13 %	4 793	12 %	4 761	13 %	
	TOTAL MILITAIRES	42 194		41 586		40 599		40 321		39 417		38 359		37 244		
DGA	OFF	3 662	95 %	3 642	97 %	3 510	99 %	3 471	100 %	3 445	100 %	3 452	100 %	3 461	100 %	
	TOTAL MILITAIRES	3 862		3 759		3 562		3 480		3 446		3 452		3 461		
SSA	OFF	4 158	43 %	4 176	43 %	4 158	43 %	4 174	43 %	4 136	43 %	4 092	46 %	3 861	45 %	
	TOTAL MILITAIRES	9 767		9 677		9 662		9 713		9 584		8 807		8 567		
AUTRES (SCA, SEA, CGA, APM, SID, PIA GENDARMERIE)	OFF	6 480	6 %	7 147	7 %	7 455	7 %	679	14 %	677	15 %	1 769	31 %	1 957	34 %	
	TOTAL MILITAIRES	102 889		104 022		102 779		4 715		4 661		5 616		5 717		
									(Gend. :- 98 094 ETPE)				(SCA : + 942 ETPE)			
MINISTÈRE DE LA DÉFENSE	OFF	43 370	12 %	44 170	13 %	43 991	13 %	37 024	15 %	36 774	16 %	36 518	16 %	36 173	17 %	
	TOTAL MILITAIRES	350 159		348 822		342 012		239 081		232 340		226 563		218 906		

Source : ministère de la Défense.

Selon le rapport annexé, cette tendance au repyramidage des effectifs militaires – avec un taux d’encadrement passé de 15 % en 2009 à 16,5 % en 2012 –, résulte à la fois :

– de l’adaptation des armées et services aux besoins en organisation issus des conclusions du Livre blanc et de la loi de programmation militaire : rationalisation des soutiens, technicité accrue des fonctions exercées, retour de la France dans le commandement militaire intégré de l’OTAN et développement de la fonction « connaissance et anticipation » ;

– de la disparition de leviers d’incitations au départ dans un contexte de crise économique et de décalage des limites d’âges.

L’évolution des taux d’encadrement diffère d’une armée à l’autre. Ces écarts s’expliquent principalement par les différences de volumes de déflation.

Il est à noter que la tendance au repyramidage a concerné non seulement les effectifs militaires, mais aussi les effectifs civils. Cette tendance s’explique depuis 2009 notamment par un processus de civilianisation des fonctions de soutien et de créations d’emplois de haut niveau dans les domaines du renseignement. Mais cette augmentation du poids relatif de la catégorie A ne fait que replacer le personnel civil de la défense dans la moyenne des administrations de l’État. Cette tendance résulte également :

– de l’importance des mesures de requalification consenties pendant cette période, financées par l’intermédiaire du plan de retour catégoriel, comptant 1 350 bénéficiaires sur la période 2009-2012 dont plus de 1 200 au titre de la requalification de techniciens supérieurs d’études et de fabrications (TSEF) en ingénieurs d’études et de fabrications (IEF) ;

– de créations d’emploi civils de haut niveau, pour 400 postes dont près de 350 relevant de la fonction « connaissance et anticipation ».

Un récent rapport conjoint de l’Inspection générale des finances et du Contrôle général des armées sur le repyramidage des effectifs et la gestion du titre 2 du ministère de la Défense ⁽¹⁾ replace également l’ampleur du repyramidage à sa juste dimension :

– il évalue le coût de l’évolution de la pyramide des effectifs militaires à près de 112 millions d’euros sur la période 2007-2012, soit environ 22 millions d’euros par an en moyenne, contre 120 millions d’euros dans les calculs de la Cour des comptes pour la seule période 2008-2011, soit 40 millions d’euros par an ;

(1) Rapport remis le 4 février 2013 par l’inspection générale des finances et du contrôle général des armées en conclusion d’une mission sur le repyramidage des effectifs et la gestion du titre 2 du ministère de la Défense.

– il montre qu’aucun accroissement significatif des flux de promotion des officiers supérieurs n’est constaté, qui n’ont cependant pas été réduits à proportion du format des armées ;

– il observe que près de la moitié du repyramidage global a été inscrite en loi de finances, et a ainsi été « financée » ;

– il conclut que l’essentiel du repyramidage du personnel civil est budgété dans le cadre du plan catégoriel (requalifications de TSEF en IEF, de fonctionnaires de catégorie B en agents de catégorie A) ou par l’intermédiaire de créations de postes (notamment dans les domaines de la cyberdéfense et de la fonction « connaissance et anticipation »).

b. La prochaine programmation militaire comportera un objectif chiffré, mais raisonnable, de dépyramidage

- *Un objectif explicite et chiffré de dépyramidage*

Le rapport annexé définit un objectif chiffré de dépyramidage des effectifs militaires. Il prévoit en effet de réduire le pourcentage d’officiers dans la population à statut militaire de 16,75 % en 2013 à 16 % en 2019, au terme de la période de programmation. Il s’agit explicitement d’« inverser la trajectoire » antérieure de repyramidage observée sur la période de programmation qui s’achève.

L’objectif fixé revient à ramener le taux d’encadrement global au niveau qu’il atteignait à la fin de l’année 2010, ce qui suppose, compte tenu des déflations d’effectifs prévues, de diminuer de 5 800 le nombre d’officiers. Le rapport annexé précise que « *pour stabiliser le modèle et l’effort de dépyramidage, la déflation des effectifs sera de l’ordre de 11 200 sous-officiers* » et que « *le nombre d’hommes du rang diminuera d’environ 9 300* ». Le dépyramidage infra catégoriel s’inscrira quant à lui dans le cadre du contingentement des effectifs par grade.

Le rapport annexé comporte peu de précisions sur la répartition de l’effort de dépyramidage entre armées, directions et services relevant du ministère de la Défense. Il précise seulement que l’objectif global de 16 % d’officiers « *recouvre des différences entre les armées et les services* » et que, si le but poursuivi consiste bien en « *un retour au taux d’encadrement de fin 2010 dans chacun de ces services ou armées* », c’est « *en tenant compte de leurs spécificités* ».

S’agissant des personnels civils, il est précisé que sur 7 400 postes supprimés, environ 300 le seront en catégorie A, 1 100 en catégorie B, 2 300 en catégorie C et 3 700 parmi les ouvriers de l’État. Le rapport annexé souligne que cette répartition « *contribue au rééquilibrage des différentes catégories de personnels civils et traduit leur montée en compétence qui consacre leur place et leur part dans les effectifs du ministère de la Défense* ». Ainsi, l’effort de déflation en haut des pyramides est comparable entre civils et militaires : dans les deux cas, c’est d’environ 4 % que les effectifs des catégories les plus élevées seront réduits.

Le rapport annexé indique que ces objectifs de dépyramidage seront obtenus « *par une répartition, cohérente avec les objectifs du Livre blanc, entre les départs naturels, les départs incités, une gestion rigoureuse des avancements et un ajustement des recrutements aux besoins prévisionnels* ».

- *Un objectif raisonnable, cohérent avec le nouveau format des armées, directions et services du ministère de la Défense*

Les rapporteuses soulignent que les objectifs de dépyramidage retenus sont ambitieux, notamment s'agissant des officiers.

En effet, ces objectifs peuvent, en apparence, sembler modérés : le taux-cible d'encadrement fixé (16 %) paraît peu éloigné du taux actuel (16,75 %), et l'année retenue comme référence pour un taux d'encadrement satisfaisant – à savoir 2010 – renvoie à une période encore récente.

Pourtant, en réalité, l'objectif de dépyramidage est très conséquent, à deux égards au moins :

– d'une part, il faut souligner que le principe même d'un dépyramidage va à rebours des tendances spontanées d'évolution des effectifs observées ces dernières années. La suppression de 5 800 postes d'officiers entre 2014 et 2019 représente en effet un effort d'autant plus notable que dans une période de déflation générale des effectifs plus sévère, entre 2009 et 2013, leur effectif n'a été réduit que de 1 000 environ ;

– d'autre part, il faut aussi souligner que le taux-cible retenu s'applique à une base qui doit elle-même être réduite, dans le cadre de la déflation générale des effectifs qui est planifiée pour la durée de la période de programmation.

En outre, les évolutions intervenues ces dernières années dans la posture de défense de la France et dans la définition de ses priorités stratégiques ont pour conséquence un besoin à peu près incompressible de recrutements de haut niveau. Ainsi, la réintégration du commandement intégré de l'OTAN, décidée en 2008 et confirmée par le Livre blanc de 2013, conduit la France à placer 880 agents – pour l'essentiel des officiers, voire des officiers supérieurs – dans les structures de l'OTAN. De même, la priorité donnée à la fonction « connaissance et anticipation » depuis le Livre blanc de 2008, comme l'accent mis par celui de 2013 sur la cyberdéfense, conduisent les armées, directions et services du ministère à recruter des agents de haut niveau.

C'est pourquoi, suivant l'avis des rapporteuses, la commission a rejeté les amendements tendant à aller plus loin dans l'effort de dépyramidage des effectifs du ministère de la Défense.

Dans la mise en œuvre de cet effort, il conviendra en outre que les gestionnaires des ressources humaines veillent à ce que les déflations d'effectifs dans le haut des pyramides catégorielles ne soient pas réparties de façon

déséquilibrées. Si certains services, comme le Service de santé des armées ou la direction générale de l'armement, ont du fait même de leur mission vocation à compter une proportion élevée d'officiers et de personnels de catégorie A, il ne faudrait pas que la réduction du nombre d'officiers porte uniquement sur les officiers des armes. Le taux d'encadrement des forces ne doit pas être réduit inconsidérément. À titre d'exemple, on rappellera que, comme le souligne notre collègue Joaquim Pueyo dans son avis sur les crédits consacrés aux forces terrestres dans le projet de loi de finances pour 2014⁽¹⁾, la force opérationnelle terrestre (FOT) française présente déjà un taux d'encadrement relativement bas : il s'élève à 8 %, contre 10 % en Allemagne et 14 % au Royaume-Uni et aux États-Unis.

3. Un effort de civilianisation des effectifs

Le Livre blanc de 2013 préconise de recentrer le personnel militaire sur ses fonctions opérationnelles et de « *confier plus largement les emplois des fonctions administratives et de soutien au personnel civil* ».

En application de ces préconisations, le ministère de la Défense a engagé des travaux d'analyse fonctionnelle des emplois qui pourraient être essentiellement tenus par des agents civils, à court ou moyen terme, dans le respect des exigences du contrat opérationnel.

Sur la base du référentiel des effectifs en organisation (REO) 2013, le périmètre de cette étude a été circonscrit aux postes relevant des familles professionnelles suivantes : « achats », « finances », « administration », « emplois transverses », « juridique », « ressources humaines », « sécurité et santé au travail », « systèmes d'information et de communication », « restauration-hôtellerie-loisirs » et « soutien de l'homme ». Dans le contexte de mise en œuvre du plan de déflation des effectifs du ministère défini par le projet de loi de programmation militaire 2014-2019, la méthode retenue consiste à identifier, par famille professionnelle, et à l'horizon 2019, un ratio estimatif rapportant les effectifs militaires aux effectifs civils.

Ces ratios ont vocation à être déclinés par le projet de réforme que le ministère de la Défense conduit dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP). Ils tiendront compte de l'analyse fonctionnelle faite pour chaque projet, dont l'objectif vise notamment à déterminer précisément le besoin en compétences, et à établir la capacité de la ressource civile à y répondre.

La restitution de ces ratios par projet devrait intervenir à la fin de l'année 2013 mais trouvera sa traduction dans le REO de l'année 2015.

(1) Avis n° 1433 fait au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2014, tome IV « Défense – préparation et emploi des forces : forces terrestres », par M. Joaquim Pueyo, octobre 2013.

Le rapport annexé précise que le nombre d'emplois dits « mixtes » devra demeurer réduit, et indique de façon générale que « *l'objectif est que chaque catégorie dispose d'une visibilité sur ses perspectives professionnelles et que les gestionnaires puissent développer une politique plus proactive et performante* ».

4. Un objectif global de maîtrise de la masse salariale

L'impératif de maîtrise des comptes publics impose à toutes les administrations de contenir leurs dépenses. Dans le cas du ministère de la Défense, la maîtrise des dépenses de personnel est d'autant plus nécessaire, que les dernières années ont été marquées par ce que l'on peut appeler un véritable dérapage de la masse salariale. C'est pourquoi le présent projet de loi tend à maîtriser ces dépenses ; l'équation financière qui le sous-tend repose ainsi sur un contrôle accru de l'évolution de la masse salariale du ministère.

a. L'équation financière soutenant le présent projet de loi de programmation repose sur une maîtrise stricte de la masse salariale

Le présent projet de loi de programmation militaire vise à rompre avec la tendance, observée dans l'exécution de la précédente loi de programmation, au dérapage de la masse salariale du ministère de la Défense.

- *Des dérapages dans l'évolution de la masse salariale du ministère de la Défense depuis 2008*

Dans un récent rapport sur l'application à mi-parcours de la loi de programmation militaire pour les années 2009 à 2014, la Cour des comptes a constaté un paradoxe : alors que les effectifs du ministère de la Défense ont très fortement diminué sur la période considérée – plus rapidement même que le rythme de déflation prévu –, sa masse salariale a continué à croître.

Comparant les données fournies par le ministère avec les données d'exécution budgétaire communiquées par la direction des affaires financières du ministère, la Cour relève qu'elles montrent une augmentation de 1,02 milliard d'euros des dépenses de personnel – dites « dépenses du titre 2 » – entre 2008 et 2011, concluant que cette comparaison « *ne peut inciter qu'à la prudence quant à [la] fiabilité* » des économies évaluées par le ministère.

Dans un récent rapport sur la réorganisation du ministère de la Défense ⁽¹⁾, Mme Geneviève Gosselin et M. Damien Meslot soulignent « *ce paradoxal effet de ciseaux* » : une masse salariale en progression malgré des effectifs en baisse. Ils apportent plusieurs explications à cette évolution :

- une tendance au repyramidage des effectifs, détaillée *supra* ;

(1) *Rapport d'information n° 1353 fait au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées en conclusion des travaux d'une mission d'information sur la mise en œuvre et le suivi de la réorganisation du ministère de la Défense et présenté par Mme Geneviève Gosselin-Fleury et M. Damien Meslot, septembre 2013.*

– un « glissement vieillesse technicité » (GVT) positif particulièrement dynamique au sein du ministère de la Défense ; il atteint, par exemple, 3,5 à 4 % par an chez les sous-officiers ;

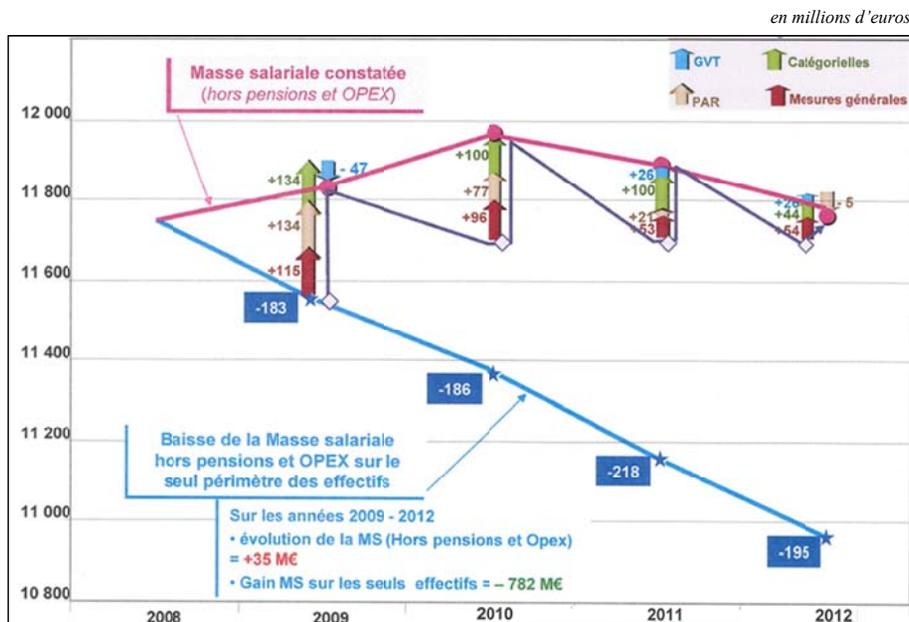
– des mesures statutaires de revalorisation de la condition militaire intervenues depuis 2009, comprenant notamment des mesures liées à l’alignement sur les mesures ayant bénéficié à la gendarmerie nationale, une nouvelle grille de rémunération mise en place entre 2009 et 2011 pour les officiers supérieurs et assimilés, un plan triennal de revalorisation indiciaire associé à un plan d’adaptation des grades aux responsabilités exercées (concernant notamment les sous-officiers en fin de carrière), diverses mesures catégorielles qui, en 2011 par exemple, ont bénéficié aux aides-soignants et aux secrétaires médicaux, ainsi qu’un plan triennal visant à permettre un accès plus large à la rémunération hors échelle B pour les colonels et équivalents. Outre le coût de ces mesures, la Cour des comptes a souligné qu’il était « *paradoxal* » qu’elles « *concernent principalement les populations au sein desquelles des départs volontaires sont espérés* » ;

– la dynamique des dépenses dite « hors socle », c’est-à-dire les dépenses de titre 2 non récurrentes comme l’indemnisation au titre du chômage et des dommages liés à l’amiante, ou encore les différentes mesures d’incitation au départ volontaire dans le cadre de l’accompagnement des restructurations, à la différence des dépenses dites « socle », comprenant principalement les soldes et autres rémunérations récurrentes des personnels. En effet, entre 2008 et 2011, les dépenses « socle » ont baissé de 0,57 % alors que les dépenses « hors socle » ont augmenté de près de 40 % ;

– la « civilianisation » encore limitée des effectifs du ministère, notamment dans les fonctions de soutien.

Les rapporteuses relèvent que les économies sur les dépenses de personnel qui pouvaient légitimement être attendues à la suite des déflations d’effectifs opérées depuis 2008 ont toujours été surcompensées notamment par les mesures catégorielles et le GVT, comme le montre le graphique ci-après.

ÉVOLUTIONS COMPARÉES DES EFFECTIFS ET DE LA MASSE SALARIALE DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE, 2008-2012



Source : ministère de la Défense.

- *Un objectif explicite : retrouver le contrôle de la masse salariale du ministère de la Défense*

Dans la lignée du Livre blanc de 2013, le rapport annexé établit explicitement comme objectif « une meilleure maîtrise des dépenses de personnel » du ministère de la Défense.

Ce rapport annexé comprend d'ailleurs une sorte de « clause d'auto-assurance », en prévoyant qu'« en cas de risque de dépassement de la masse salariale (hors dépenses « hors socle ») qui ne serait pas dû à une mesure générale non connue au moment de la construction de la loi de finances, le ministère de la défense proposera et mettra en œuvre des mesures d'économies permettant de couvrir ce risque ».

C'est donc sur les dépenses dites « socle » que porte l'effort de maîtrise – les dépenses « hors socle » faisant par ailleurs l'objet d'un effort de limitation. C'est pourquoi le rapport annexé prévoit que « pour une meilleure visibilité de l'effet des déflations sur la masse salariale », la présentation du titre 2 dans le rapport annuel d'exécution de la loi de programmation militaire fera apparaître, pour chaque annuité, l'évolution :

– d'une part, des rémunérations et charges afférentes (faisant ainsi apparaître les économies brutes liées à la déflation, atténuées des mesures générales et catégorielles, et complétées du GVT) ;

– d’autre part, des dépenses conjoncturelles d’accompagnement des restructurations.

b. L’objectif de maîtrise de la masse salariale, pour légitime qu’il soit, implique la mise en œuvre de la manœuvre des ressources humaines

Le graphique précédent fait clairement apparaître le fait que, lors de la précédente vague de déflation et de réorganisation au sein du ministère de la Défense, des mesures de « retour catégoriel » ont été largement consenties en parallèle des mesures de réforme moins consensuelles.

Le nouveau plan de déflation et les réorganisations qu’il suppose ne pourront pas faire l’objet des mêmes contreparties. L’impératif de maîtrise de la masse salariale constitue l’une des conditions essentielles à la réalisation de l’équilibre financier de ce projet de loi de programmation militaire.

Il en résulte un véritable défi pour les gestionnaires des ressources humaines du ministère de la Défense : loin de toute facilité, ils ne pourront plus faire accepter les réformes au moyen d’un certain relâchement dans le pilotage des carrières et de la masse salariale. D’ailleurs, s’il reconnaît que la « *nouvelle évolution de grande envergure* » qu’engage le ministère de la Défense « *ne pourra être conduite efficacement à son terme sans l’adhésion et la mobilisation de l’ensemble des personnels, civils et militaires* », le rapport annexé indique clairement :

– que c’est « *au-delà des compensations financières existantes* » que pourront être prises en compte les conditions de vie et d’exercice dans lesquelles civils et militaires remplissent leurs missions ;

– que c’est « *sous enveloppe budgétaire* » que sera placé le nouveau « plan ministériel d’amélioration de la condition du personnel » mis en œuvre pour accompagner les nouvelles réformes ;

– que ce plan visera « *à rechercher des pistes de facilitation, notamment dans les domaines du logement, de l’aide sociale, du soutien familial et de la chaîne des soutiens* » ;

– que c’est « *à enveloppe constante* » que sera étudiée « *l’indispensable simplification du dispositif indemnitaire des militaires* ».

Cette situation ne rend que plus crucial le bon calibrage des leviers mis à leur disposition pour atteindre les objectifs de déflation prévus dans le cadre de la nouvelle programmation.

B. DES LEVIERS NOUVEAUX À LA DISPOSITION DES GESTIONNAIRES DES RESSOURCES HUMAINES POUR MENER À BIEN LE PLAN DE DÉFLATION

Le projet de loi de programmation militaire prévoit d'instituer plusieurs mesures visant à faciliter la mise en œuvre des déflations qu'il planifie.

En effet, les flux « naturels » de départs ne suffiront pas à atteindre les objectifs de déflation fixés, et ce d'autant que l'impératif de jeunesse des forces rend incompressible un certain niveau de recrutements – tel est le principe de la gestion dite « en flux » des personnels de la Défense.

Pour faire en sorte que des personnels, civils ou militaires, quittent l'institution, deux types de mesures sont dans l'absolu envisageables :

– d'une part, des mesures plus ou moins coercitives, qui sans aller jusqu'à une loi de dégagement des cadres, pourraient prendre la forme de doubles limites d'âge pour les officiers, ou d'une limite de durée de service par grade (piste qui avait été évoquée lors des travaux de la commission de révision du statut général des militaires en 2004) ;

– d'autre part, des mesures simplement incitatives, comme il en existe actuellement avec, principalement, le pécule modulable d'incitation à une seconde carrière pour les militaires et l'indemnité de départ volontaire pour les civils.

Bien entendu, l'idée d'instaurer des mesures coercitives suscite légitimement plus de réticences que la mise en œuvre de mesures incitatives. C'est pourquoi le Gouvernement a fait à juste titre le double choix de ne pas chercher à imposer des mesures coercitives, et de diversifier les outils incitatifs mis à la disposition des gestionnaires des ressources humaines dans un sens aussi économique que possible pour la puissance publique. Ces mesures d'aide au départ portent sur :

– le renforcement du dispositif d'aide à la reconversion pour les personnels militaires ;

– des aides financières d'incitation au départ, intéressant environ 1 500 militaires et 400 civils par an, et d'incitation à la mobilité ;

– les reclassements dans les fonctions publiques, avec plus de 2 100 bénéficiaires potentiels par an pour le personnel militaire selon le rapport annexé.

Certaines de ces mesures concernent spécifiquement le personnel militaire, tandis que d'autres sont destinées au personnel civil.

1. Les mesures d'aide au départ destinées aux militaires

Plusieurs types de mesures sont prévus pour fournir aux gestionnaires des ressources humaines du ministère de la Défense des leviers d'action leur permettant d'atteindre les objectifs de déflation et de dépyramidage qui leur seront fixés. Certaines ont une portée seulement conjoncturelle – c'est-à-dire qu'elles ne sont instituées que pour la durée de la programmation militaire ; d'autres ont une vocation pérenne.

a. Une mesure à vocation pérenne : la rénovation du dispositif de disponibilité

L'article 26 du projet de loi tend à rénover les règles applicables à la position de disponibilité des officiers de carrière. Cette position peut être accordée, à la demande des intéressés et dans la limite d'un contingent annuel, aux officiers de carrière qui ont effectué plus de quinze années de service dont six au moins en qualité d'officier. Cette mesure a pour principal intérêt de leur permettre d'entamer une seconde carrière tout en conservant l'assurance de pouvoir réintégrer l'armée en cas d'échec dans leur reconversion.

En comparaison du droit en vigueur, le dispositif que vise à instituer l'article 26 est doublement marqué par :

– un raccourcissement de la durée du congé, qui s'établira à cinq années au lieu de dix actuellement ;

– une nette augmentation de la rémunération perçue par l'officier en position de disponibilité.

En concentrant ainsi les moyens sur une période plus courte, le texte vise à rendre la disponibilité plus attractive – elle offre un revenu de complément plus élevé au militaire qui en bénéficie, ce qui réduit d'autant ses exigences quant au revenu qu'il doit tirer de sa nouvelle activité – sans la rendre, dans les faits, moins protectrice : en effet, on peut estimer qu'une période de cinq ans est suffisamment longue pour permettre à un ancien officier de retrouver une activité professionnelle durablement rémunératrice.

b. Trois mesures conjoncturelles : la pension afférente au grade supérieur, la promotion fonctionnelle et le pécule modulable d'incitation au départ

i. Un outil prolongé sans modification majeure : le pécule

L'article 25 du projet de loi tend à prolonger pour la prochaine période de programmation le dispositif de pécule modulable d'incitation au départ institué dans le cadre de la précédente programmation.

Comme actuellement, ce pécule sera attribué en tenant compte des nécessités du service et il sera attribué dans la limite d'un contingent annuel fixé

au niveau interministériel. Son versement restera fractionné en deux temps, et son montant restera exclu de l'assiette de l'impôt sur le revenu.

Principale différence avec le dispositif en vigueur, le versement de la seconde fraction du pécule ne sera plus subordonné à la reprise d'une activité professionnelle. Cette condition était en effet à la fois pénalisante, dans la mesure où le marché du travail connaît des tensions importantes, et difficile à mettre en œuvre car aisément contournable – il suffit à l'intéressé d'opter pour le statut d'auto-entrepreneur pour y satisfaire formellement.

ii. Deux outils nouveaux : la pension afférente au grade supérieur et la promotion fonctionnelle

- *Un dispositif véritablement nouveau : permettre à certains militaires de prendre leur retraite avec une pension correspondant au grade supérieur au leur*

L'article 23 du projet de loi tend à instituer un dispositif dénommé « pension afférente au grade supérieur ». Il concerne les colonels, lieutenants-colonels, commandants, capitaines, adjudants-chefs et adjudants de carrière titulaires d'un droit à pension à jouissance immédiate alors qu'ils se trouvent à plus de cinq ans de la limite d'âge de leur grade.

Le dispositif vise à permettre à ces personnels de quitter l'institution militaire en échange d'une pension revalorisée, c'est-à-dire d'un montant égal à celui correspondant à la pension d'un militaire quittant l'armée avec le grade supérieur au leur.

- *Un dispositif ancien mais adapté : la « promotion fonctionnelle », nouvelle appellation du « conditionnalat »*

L'article 24 du projet de loi tend à faire revivre, en lui donnant un statut légal, une pratique de gestion dénommée précédemment « conditionnalat » et désormais « promotion fonctionnelle », qui permet au ministère de promouvoir à un grade certains agents dont les capacités et les compétences leur permettent d'occuper de nouvelles responsabilités mais pas d'envisager une évolution de carrière continue au sein du ministère.

En contrepartie de cette promotion, son bénéficiaire s'engage donc à quitter l'institution après un nombre prédéfini d'années dans ses nouvelles fonctions.

2. Les mesures d'aide au départ destinées aux civils

Comme l'indique le rapport annexé, le plan d'accompagnement des restructurations – dont il est souligné qu'il sera « *proche du dispositif utilisé lors de la précédente loi de programmation* » – visera à favoriser pour les personnels civils du ministère de la Défense la mobilité interne au ministère et vers les autres

fonctions publiques, « *en encourageant la recherche de solutions individualisées, tenant compte des attentes et des contraintes de chaque personnel* ».

Ce plan comporte également un volet d'incitation aux départs volontaires, dont les principales mesures – outre celles applicables à l'ensemble des agents de l'État – sont les suivantes :

– le complément spécifique de restructuration pour les fonctionnaires et les agents non titulaires de droit public recrutés pour une durée indéterminée ;

– l'indemnité de conversion attribuée aux ouvriers de l'État ;

– le complément exceptionnel de restructuration également attribué aux ouvriers de l'État ;

– l'indemnité de départ volontaire accordée aux ouvriers de l'État ;

– l'indemnité de départ volontaire pour création ou reprise d'entreprise pouvant être attribuée aux ouvriers de l'État qui quittent l'administration et créant ou reprenant une entreprise privée.

La principale innovation par rapport au précédent plan d'accompagnement des restructurations tient aux conditions d'octroi des indemnités destinées aux ouvriers de l'État : il n'est désormais plus requis que le poste occupé par le demandeur de l'aide soit supprimé ; il suffit qu'il relève d'un organisme faisant l'objet d'une restructuration.

C. UNE NOUVELLE GOUVERNANCE DES RESSOURCES HUMAINES, QUI MÉRITE D'ÊTRE RENFORCÉE PAR UN EFFORT RÉSOLU DE REVITALISATION DU DIALOGUE SOCIAL AU SEIN DU MINISTÈRE

Pour garantir à la fois une mise en œuvre plus efficace et un suivi plus ferme de la nouvelle manœuvre des ressources humaines, il est prévu de restructurer le pilotage de cette manœuvre, en centralisant davantage la gouvernance des ressources humaines du ministère au sein de sa direction des ressources humaines (DRH-MD).

Pour vos rapporteures, une gouvernance plus centralisée des ressources humaines est en effet un gage d'efficacité dans la mise en œuvre d'une « manœuvre RH » aussi complexe que celle qui doit être engagée. Mais pour nécessaire qu'elle soit, cette centralisation accrue du pilotage des ressources humaines ne saurait être vue comme suffisante pour mener à bien la manœuvre prévue : celle-ci ne sera conduite avec succès qu'avec l'adhésion des personnels. C'est pourquoi les rapporteures ont pris l'initiative, en accord avec le Gouvernement, de prévoir dans cette manœuvre des ressources humaines un volet à part entière consacré au dialogue social.

1. La gouvernance des ressources humaines au sein du ministère de la Défense est en voie de réorganisation, en vue d'affermir le pilotage de la « manœuvre RH »

a. La gouvernance des ressources humaines au sein du ministère de la Défense était marquée par un double phénomène de cloisonnement et d'enchevêtrement des responsabilités

● *Des responsabilités éclatées entre plusieurs acteurs*

L'organisation de la chaîne « ressources humaines » au sein du ministère de la Défense était éclatée entre plusieurs organismes, avec notamment :

– la direction des ressources humaines du ministère de la Défense (DRH-MD), chargée en théorie de coordonner la politique des ressources humaines du ministère dans son ensemble ;

– la sous-chefferie « ressources humaines » de l'état-major des armées, avec laquelle il ressort des travaux des rapporteures que la DRH-MD n'a pas toujours eu des relations permettant une communication fluide des informations ;

– les directions des ressources humaines de chaque armée et service interarmées, placées sous l'autorité des chefs d'état-major et directeurs centraux concernés.

Les rapporteures tirent de leurs travaux la conclusion que dans cette organisation, aucune autorité ne faisait véritablement la synthèse de la conception des politiques de ressources humaines et de leur mise en œuvre, ce qui ne permettait pas un pilotage efficace des manœuvres des ressources humaines. Notamment, la DRH-MD semble avoir rencontré les plus grandes difficultés pour suivre la mise en application des politiques qu'elle concevait, faute de lien étroit avec les gestionnaires quotidiens de ces politiques.

Dans leur rapport précité, Mme Geneviève Gosselin et M. Damien Meslot ont montré, à partir du cas concret des dysfonctionnements de l'écosystème Louvois, combien cette organisation pouvait conduire à ce que, dans certains cas, la DRH-MD ne soit pas en position de piloter efficacement les grands projets de réforme de la chaîne ressources humaines.

● *Les voies de réforme envisageables*

Devant ce constat, trois options étaient envisageables :

– *a minima*, chercher à améliorer les rapports entre la DRH-MD et la sous-chefferie « ressources humaines » de l'état-major des armées ;

– *a maxima*, confier une autorité hiérarchique directe à la DRH-MD sur les directions des ressources humaines de chaque armée ou service interarmées, ainsi que cela se pratique, par exemple, en Allemagne ;

– suivant une voie médiane, renforcer l'autorité fonctionnelle de la DRH-MD sur les directions des ressources humaines de chaque armée ou service interarmées.

La première option n'offrait pas de garantie d'efficacité suffisante au regard des enjeux qui s'attachent au bon déroulement de la « manœuvre RH » dans l'application de la loi de programmation militaire qui est proposée.

La seconde option présentait l'inconvénient de déposséder les chefs d'état-major et les directeurs centraux des services interarmées d'une large partie de leurs pouvoirs, ce qui risquait, d'une part, de conduire à des blocages dans la mise en œuvre des réformes et, d'autre part, à « engorger » le fonctionnement de la DRH-MD par des questions de discipline ou d'avancement qu'elle n'est pas la mieux placée pour traiter.

Restait la troisième option.

b. Il a été décidé en juin 2013 de centraliser davantage la gouvernance des ressources humaines au sein de la direction des ressources humaines du ministère de la Défense

Le rapport annexé présente cette option dans les termes suivants : « *la rénovation de la gouvernance de la politique de ressources humaines et de son volet budgétaire conduit à confier la responsabilité des dépenses de personnel aux gestionnaires, précisément chargés de la gestion de ces personnels, sous l'autorité fonctionnelle du directeur des ressources humaines, responsable opérationnel de la gestion et de la maîtrise des crédits du titre 2* ».

En effet, les comités exécutifs du ministère de la Défense des 30 mai et 12 juin 2013 ont abouti à une réforme du pilotage des ressources humaines du ministère (cf. l'encadré ci-après), que l'on peut résumer ainsi :

– d'ores et déjà, la DRH-MD se voit confier une « *autorité fonctionnelle renforcée* » sur l'ensemble de la politique des ressources humaines du ministère et des organismes centraux chargés des ressources humaines dans les états-majors et directions ;

– avant la fin de l'année 2013, un audit externe doit évaluer l'efficacité de cette organisation, et évaluer s'il y a lieu ou non de centraliser davantage le pilotage de la politique des ressources humaines, par exemple en confiant à la DRH-MD une autorité hiérarchique directe sur toute la chaîne concernée.

L'ÉVOLUTION DU PILOTAGE DES RESSOURCES HUMAINES

S'agissant de l'organisation, il est décidé :

– De confier à la DRH-MD une autorité fonctionnelle renforcée sur l'ensemble de la politique RH du ministère de la Défense et des organismes centraux chargés des RH dans les états-majors et directions, dès l'été 2013, avec transfert de 21 postes identifiés (19 du programme 178 ; 1 DGA et 1 Programme 212) vers le périmètre SGA ainsi que les crédits budgétaires correspondants ;

– De confier à un cabinet extérieur spécialisé en organisation un audit qui devra notamment, avant le 31 décembre 2013, analyser la fonction RH du ministère afin d'évaluer la mise en œuvre de « l'autorité fonctionnelle renforcée ». Il proposera les ajustements permettant d'optimiser les économies dégagées (sur la base d'un objectif de - 10 % à - 20 % des effectifs de la fonction) et de garantir la cohérence de politique RH du ministère. Il précisera le degré d'intégration de la gestion RH à la DRH-MD et les volumes d'effectifs nécessaires à la DRH-MD et l'effectif maximal des cellules RH nécessaires dans les armées et services pour conduire l'expression du besoin, le dialogue de gestion et la gestion des corps spécifiques et des carrières.

Source : relevé de décisions des comités exécutifs du ministère de la Défense des 30 mai et 12 juin 2013.

Ainsi, le renforcement de l'autorité fonctionnelle de la DRH-MD sur la chaîne RH du ministère portera non seulement sur la gouvernance et l'organisation de la fonction ressources humaines mais aussi sur le pilotage de la masse salariale.

La rénovation engagée vise, d'une part, à harmoniser et simplifier la définition et la mise en œuvre des politiques de ressources humaines et, d'autre part, à maîtriser la masse salariale dont l'évolution, on le sait, n'a pas traduit et ne traduit pas encore suffisamment la déflation des effectifs.

Cette démarche a d'ores et déjà débouché sur une première mesure de rationalisation, avec la suppression de la sous-chefferie « ressources humaines » de l'état-major des armées, conséquence de la mise en place d'un lien fonctionnel direct entre la DRH-MD et les directions des ressources humaines relevant jusque-là du périmètre de l'état-major des armées. L'état-major des armées continuera cependant à exercer pleinement ses responsabilités d'employeur, notamment en termes d'expression des besoins en personnels.

Afin que la nouvelle gouvernance puisse produire les effets attendus sur la maîtrise de la masse salariale, le ministre a décidé d'unifier la responsabilité effective du titre 2 pour les armées et de la confier, dès 2014, au secrétaire général pour l'administration. Selon les informations fournies aux rapporteuses, la modification de l'architecture budgétaire devrait intervenir en 2015. Cette nouvelle organisation du pilotage de la masse salariale repose sur l'idée de confier les responsabilités du titre 2 aux acteurs disposant des leviers de gestion, que sont les directions des ressources humaines des armées, directions et services du ministère. Les effectifs et la masse salariale seront donc transférés des employeurs vers les gestionnaires, qui deviendront responsables de budget opérationnel de programme sur le périmètre des agents dont ils assurent la gestion.

Une telle organisation ne remet en cause ni le calendrier ni les principes des réformes engagées en matière d'harmonisation des processus en matière de ressources humaines. Elle est d'ailleurs cohérente avec la mise en place d'un système d'information unique en matière de ressources humaines, dénommé Source.

2. Une revitalisation du dialogue social est indispensable au bon déroulement de la « manœuvre RH »

La Commission, à l'initiative des rapporteuses et avec l'avis favorable du Gouvernement, a adopté une série d'amendements visant à revitaliser le dialogue social au sein du ministère de la Défense. Le commentaire de l'article 28 *bis* B (nouveau) présente le détail de ces mesures.

L'objectif poursuivi consiste à associer davantage les personnels – civils comme militaires – à la mise en œuvre des réformes, ce qui constitue un objectif en soi, mais aussi une condition essentielle à leur succès dans un contexte où les marges de manœuvre, notamment financières, sont limitées.

À cette fin, les amendements adoptés par la commission comportent quatre mesures principales :

– ils prévoient de créer dans le rapport annexé une section à part entière consacrée au dialogue social : en effet il s'agit là d'un enjeu majeur, d'un sujet de préoccupation à part entière, qui ne doit pas être évoqué seulement de façon dispersée au détour de paragraphes sur les déflations d'effectifs ;

– pour les personnels civils, il est prévu d'élargir le champ de compétence des comités techniques ministériels. En effet, il n'y a qu'au sein du ministère de la Défense – et, pour ce qui concerne la gendarmerie, au sein de celui de l'Intérieur – que ces comités n'ont pas la possibilité de discuter des questions d'organisation et de fonctionnement des services, ce qui est très regrettable dans une période qui sera marquée par des réorganisations profondes. Il est donc prévu de lever cette restriction anachronique, sauf, bien entendu, pour ce qui concerne les organismes du ministère de la Défense à vocation opérationnelle ;

– pour les personnels militaires, il est prévu de redynamiser les sept conseils de la fonction militaire (CFM) et le Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM), en reprenant les grands axes de la « concertation sur la concertation » engagé par le ministre de la Défense en 2013 : une meilleure représentativité des membres de ces instances, et un meilleur suivi de leurs travaux, assuré par un « comité de liaison permanent » composé de membres élus du CSFM ;

– toujours pour les militaires, le texte adopté ouvre la voie à un système de concertation non plus seulement « par couleur d'uniforme » – comme c'est le cas actuellement avec les CFM, qui assurent une représentation des personnels militaires par corps d'appartenance –, mais aussi par organisme employeur. En

effet, des services comme la Direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information (DIRISI), ou même le secrétariat général pour l'administration, emploient aujourd'hui des militaires de toutes les armées, mais le système actuel de représentation « en tuyaux d'orgue » par armée fait que leurs sujets de préoccupation propres ne sont jamais abordés au sein des instances de dialogue social spécifiques aux militaires. Dans le contexte de l'interarméisation et des restructurations à venir, un véritable besoin de dialogue social se fait sentir. Ce système de concertation par employeur pourrait prendre la forme de commissions de concertation militaire mises en place au sein de chacun des quatorze organismes employeurs du ministère de la Défense.

III. LE MAINTIEN DE L'ENSEMBLE DES AMBITIONS DE LA FRANCE EN MATIÈRE DE DÉFENSE

A. LE RENFORCEMENT PRIORITAIRE DES CAPACITÉS JUGÉES ESSENTIELLES PAR LE LIVRE BLANC

1. Le renseignement au cœur de notre stratégie de défense

a. Une communauté du renseignement consolidée

Le Livre blanc de 2008 avait fait de la nouvelle fonction « connaissance et anticipation » une priorité de la stratégie nationale de défense et de sécurité.

Ses orientations ont permis de réorganiser la gouvernance des services de renseignement et de faire émerger une « communauté du renseignement » à même de favoriser la confiance entre services et de faciliter leurs échanges. Celle-ci est organisée autour d'une nouvelle coordination nationale, assurée par un Conseil national du renseignement, présidé par le Président de la République. Pour « *coordonner l'action et s'assurer de la bonne coopération des services spécialisés constituant la communauté française du renseignement* », une fonction de coordinateur national du renseignement a été créée dans le même temps ⁽¹⁾.

Ce dernier réunit autour de lui, au moins une fois par mois, les six chefs de services spécialisés : la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), la direction du renseignement militaire (DRM), la direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD), la direction centrale du renseignement intérieur (DCRI), issue de la fusion de la direction centrale des renseignements généraux (RG) et de la direction de la surveillance du territoire (DST), la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) ainsi que le service de traitement du renseignement et de l'action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN).

Conseiller du Président de la République dans le domaine du renseignement, le coordonnateur national du renseignement est responsable de l'orientation de l'action des services et le garant du bon fonctionnement de la communauté du renseignement, par le biais notamment du plan national d'orientation du renseignement (PNOR), qui fixe chaque année la feuille de route des services. Il veille également à ce que la mutualisation des moyens techniques entre les services se fasse dans les meilleures conditions.

Mieux identifiée et mieux coordonnée, la communauté du renseignement a entrepris un effort important de modernisation de ses ressources humaines. Sous l'égide du coordinateur national, des travaux ont permis d'élaborer en 2010 un répertoire interministériel des métiers du renseignement ainsi que l'harmonisation

(1) Article R. 1122-8 du code de la défense.

des règles et des procédures de gestion entre l'état-major des armées, la DRM et la DPSD. Surtout, la création, en 2010, d'une académie du renseignement a permis de renforcer les liens au sein de la communauté française du renseignement et de diffuser progressivement une culture commune du renseignement. Plus de 700 stagiaires ont déjà été formés en son sein.

Le renseignement, au sens large, représentait en 2012 un peu plus de 13 000 personnes pour un budget annuel de 2,1 milliards d'euros.

Le Livre blanc de 2013 conforte ces orientations et vise à consolider la communauté française du renseignement. Il rappelle le rôle de pilotage stratégique que doit assurer le Conseil national du renseignement et prévoit que celui-ci arrêtera désormais une stratégie nationale du renseignement, document de référence appelé à être rendu public, dont les PNOR constitueront les déclinaisons opérationnelles.

Le rapport annexé au présent projet de loi de programmation réaffirme le rôle du coordinateur national et appelle à poursuivre la mutualisation des moyens ainsi que l'interopérabilité entre les services.

b. Un effort important de renforcement des capacités techniques

Depuis 2008, un effort important a été consenti au profit du lancement de nouvelles capacités techniques de renseignement d'origine électromagnétique (ROEM) opérées par la DGSE au bénéfice de l'ensemble des services. Les efforts engagés ont permis à la France de combler une part importante du retard qu'elle avait pris sur ses principaux partenaires occidentaux. Les progrès ont notamment abouti à la rationalisation et à l'optimisation du dispositif d'interceptions satellitaires, à la rénovation des capacités d'interception des communications haute fréquence ainsi qu'à la mutualisation, entre la DRM et la DGSE, de quatre détachements avancés des transmissions.

Une part importante des programmes majeurs du renseignement a toutefois connu des retards ou des reports significatifs pendant l'exécution de la programmation 2009-2014.

Le programme européen de satellites MUSIS (*multinational space-based imaging system for surveillance, reconnaissance and observation*), qui visait l'acquisition de capacités de suivi de situation et de veille stratégique, d'aide à la prévention de crise ainsi qu'à la conduite des opérations a ainsi connu des retards du fait des retraits de nos partenaires européens.

Le programme de renseignement électromagnétique satellitaire CERES (capacité de renseignement électromagnétique spatiale), qui avait pour objectif de détecter, localiser et caractériser depuis l'espace les signaux envoyés par les systèmes adverses, a également été reporté, en 2011, de quatre ans.

La modernisation de la flotte de drones, tant MALE (moyenne altitude - longue endurance) que tactiques, n'a pas non plus été réalisée. Enfin, la précédente LPM n'avait pas prévu expressément le développement d'un programme de satellite d'alerte avancée destiné à prendre la suite du démonstrateur technologique SPIRALE.

Aussi, pour combler ces lacunes, le rapport annexé du présent projet de loi de programmation précise que « *le développement de nos capacités de recueil, de traitement et de diffusion du renseignement sera prioritaire sur toute la durée de la planification* ».

La priorité est ainsi donnée aux composantes spatiales et aériennes, pour l'imagerie et pour l'interception électromagnétique. Il s'agit notamment de lancer enfin le programme de satellites CERES, le programme de charge universelle de guerre électronique CUGE, de mettre en service, à partir de 2017, les deux premiers satellites d'observation optique MUSIS, de livrer quatre systèmes de trois drones MALE et deux systèmes de drones tactiques comprenant quatorze vecteurs.

Le programme « ROEM stratégique » permettra de moderniser et de mutualiser les capacités d'interception et de localisation. Enfin, hors programmes dits « à effet majeur », les programmes techniques de la DGSE, extrêmement importants pour nos services, sont confirmés.

c. Des outils juridiques nouveaux pour les services

En dépit des efforts importants réalisés depuis le Livre blanc de 2008, le cadre juridique dans lequel les services de renseignement exercent leur activité est encore insuffisant sur plusieurs points pour leur permettre de répondre efficacement aux défis auxquels ils sont confrontés. Le présent projet loi de programmation a pour ambition d'y remédier.

La protection de l'anonymat des agents des services de renseignement, essentielle pour assurer leur sécurité et celle de leur famille ainsi que garantir l'efficacité de leur action, sera tout d'abord renforcée dans le cadre de procédures judiciaires (**article 7**). Leur audition pourra ainsi être effectuée, en fonction des circonstances, « *dans un lieu assurant l'anonymat et la confidentialité.* »

Le projet de loi prévoit aussi d'étendre l'accès des services de renseignement à certains fichiers administratifs, jusqu'ici réservés aux seuls services du ministère de l'Intérieur et du ministère de la Défense. Cela concerne les fichiers nationaux des immatriculations, des permis de conduite, des cartes nationales d'identité et des passeports, des dossiers des ressortissants étrangers en France (**article 8**). Il harmonise également les critères d'accès à ces fichiers. Il étend les conditions d'accès des agents des services de renseignement aux fichiers relatifs aux déplacements internationaux (**article 9**) : l'accès sera autorisé, non plus seulement pour la seule prévention des actes de terrorisme, mais aussi pour la

prévention des atteintes portées aux intérêts fondamentaux de la Nation, définis par l'article 410-1 du code pénal.

Le projet de loi prévoit la création, à titre expérimental, d'un nouveau fichier sur les données des passagers aériens dites PNR (*passenger name record*) et API (*advanced passenger information*). Ce fichier s'inspire d'une proposition de directive, initiée par la Commission européenne en février 2011, qui a fait l'objet d'un accord politique lors du Conseil « Justice et affaires intérieures » d'avril 2012, mais qui est encore en discussion au Parlement européen (**article 10**). L'accès à ces données PNR, qui comprennent les données complètes de réservation du voyageur, permettraient aux services français, à l'image de ce que font déjà les services américains ou britanniques, de détecter les déplacements à l'étranger des personnes considérées à risque, grâce à une vision complète de ces déplacements.

Enfin, le projet de loi, tel qu'il a été adopté par le Sénat, met en place un dispositif juridique complet visant à permettre aux services de renseignement d'utiliser la géolocalisation en temps réel (**article 13**). Celle-ci constitue un outil très utile aux services car elle leur permet de détecter rapidement tout numéro de téléphone étranger signalé comme suspect, dès lors qu'il apparaît sur les réseaux mobiles français. Son dispositif juridique souffrait jusqu'ici d'une certaine ambiguïté et il importait de modifier la loi pour le sécuriser.

d. Un contrôle parlementaire renforcé

Si les moyens des services sont consolidés, les moyens de contrôle du Parlement sont également renforcés par le projet loi de programmation, qui étend pour cela les prérogatives de la délégation parlementaire au renseignement (DPR).

Composée de quatre députés et de quatre sénateurs, la délégation parlementaire au renseignement voit ainsi, quatre ans après sa création, sa mission de suivi de l'activité générale des services de renseignement transformée en mission de contrôle et d'évaluation de l'action du Gouvernement en matière de renseignement (**article 5**). Elle disposera en conséquence de moyens d'investigation étendus.

Enrichie par les amendements adoptés par le Sénat et les commissions des Lois et de la Défense de l'Assemblée nationale, la liste des documents qui lui seront communiqués comprendra désormais la stratégie nationale du renseignement, des éléments d'information issus du plan national d'orientation du renseignement, un rapport annuel sur les crédits consacrés au renseignement, un rapport annuel d'activité des services ainsi que, après accord du Premier ministre, des rapports de l'inspection des services de renseignement et des inspections générales des ministères portant sur ces services.

La liste des personnes pouvant être entendues par la délégation est également complétée. Celle-ci pourra ainsi entendre, outre le Premier ministre, les ministres compétents, le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale

et les directeurs des services de renseignement, le coordinateur national du renseignement, le directeur de l'académie du renseignement, les directeurs d'administration centrale ayant à connaître les activités des services de renseignement ainsi que les collaborateurs des directeurs des services de renseignement, choisis par ces derniers et en leur présence. Cette dernière hypothèse n'était pas prévue par le texte initial du projet de loi. Elle a été ajoutée au texte par la commission de la Défense, à l'initiative d'un amendement de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, dans une rédaction sensiblement différente du dispositif adopté par le Sénat.

La commission de vérification des fonds spéciaux devient une formation spécialisée de la délégation parlementaire au renseignement (**article 6**). S'il ne s'agit pas d'une fusion complète de ces deux instances, les membres de la commission de vérification, deux députés et deux sénateurs, seront choisis, en son sein, par les membres de la délégation parlementaire au renseignement. La rédaction issue des travaux du Sénat a en effet supprimé la désignation des membres par les présidents de chaque assemblée, initialement prévue par le projet de loi.

Grâce au rapprochement de ces deux organes, le Parlement disposera désormais d'une vision plus complète de l'activité des services de renseignement. Il ne s'agira cependant pas de contrôler ces services, les informations recueillies par la délégation ne pouvant porter sur des opérations en cours, mais de contrôler l'activité du Gouvernement dans ce domaine. Au fil des ans, un véritable lien de confiance s'est instauré entre la délégation et les services, par l'intermédiaire notamment du coordinateur national. Le projet de loi, tel qu'il est issu des travaux du Sénat et des commissions de l'Assemblée nationale, ne remet pas en cause la nature du contrôle opéré par le Parlement mais lui donne les moyens d'assurer au mieux sa mission.

2. La cyberdéfense

Parmi les capacités devant faire l'objet d'un renforcement souhaité dans le Livre blanc de 2013, le présent projet de loi met « *en relation étroite* » le renseignement et la cyberdéfense dont les objectifs sont parfois communs. C'est ce que confirme l'actualité récente et la divulgation d'espionnage étatique à grande échelle.

Déjà identifiée comme un secteur critique devant faire l'objet d'une attention particulière dans le Livre blanc de 2008, la cyberdéfense apparaît aujourd'hui comme une priorité absolue au regard de la multiplicité des menaces et des victimes potentielles. En effet, si l'objet de ce projet de loi est la programmation militaire, il est impossible d'isoler une forme de menace visant spécifiquement la Défense et les dispositions issues de ce texte seront de portée générale.

Les menaces, par nature inconnues tant qu'elles ne sont pas concrétisées, sont évaluées à l'aune des attaques identifiées et rendues publiques, étant entendu que de nombreuses victimes, notamment des entreprises cotées en bourse ou non, répugnent à reconnaître avoir été la cible d'une attaque, craignant pour leur image et leur crédibilité. Les possibilités d'attaque sont nombreuses et varient en fonction du but poursuivi par leurs auteurs ainsi que du mode d'action choisi en fonction de l'architecture du système cible.

Le piratage informatique peut relever de procédures simples susceptibles d'être mises en œuvre par un individu ou un petit groupe d'individus, comme de procédures extrêmement sophistiquées élaborées par des spécialistes très « pointus » ou des services de renseignement. De plus, les actions, pour délictueuses qu'elles soient, restent peu risquées dans un monde numérique sans frontières dans lequel les auteurs, pour peu qu'ils compromettent des ordinateurs tiers « innocents », sont quasiment impossibles à identifier.

Ainsi que le déclarait M. Patrick Pailloux, directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information, à la commission le 16 juillet dernier, l'espionnage est, dans un contexte qu'il estime inquiétant, la première des menaces informatiques. Il peut s'agir d'espionnage industriel, c'est-à-dire du pillage du patrimoine de l'entreprise – plans, projets, accords commerciaux, etc., ou d'espionnage institutionnel dont l'actualité ne cesse de démontrer l'ampleur. Dans ce domaine, les attaques réussies sont celles qui demeurent ignorées et les victimes mettent, en moyenne, plus d'un an à les découvrir, le plus souvent à la faveur d'un incident contingent.

La déstabilisation est une deuxième menace qui accompagne désormais tout conflit, qu'il s'agisse d'un sujet de portée locale, nationale ou internationale. Ces actions sont devenues un nouveau mode de protestation et peuvent prendre des formes différentes aux conséquences anodines ou préoccupantes. Les attaques peuvent aller de la défiguration temporaire d'un site avec affichage d'un message revendicatif, au vol de données et à leur médiatisation, jusqu'au blocage de sites par saturation. C'est ce qu'a subi en 2007 l'Estonie, pays alors déjà très numérisé, en réponse au déplacement d'un monument commémoratif soviétique contesté par la minorité russophone. Cette attaque massive par déni de service, à l'échelle d'un État, a joué le rôle de révélateur pour de nombreux pays européens qui ont pris conscience de la vulnérabilité numérique de leurs infrastructures publiques et privées.

Le cybersabotage, comme celui des centrifugeuses iraniennes victimes du virus Stuxnet, par exemple, est une des menaces aux conséquences potentiellement les plus lourdes car tous les plus grands systèmes industriels sont aujourd'hui commandés par SCADA ⁽¹⁾ (système de supervision et d'acquisition de données), sensibles par essence aux cyberattaques.

(1) Supervisory control and data acquisition.

Brouillage par rayonnements électromagnétiques, cryptanalyse, cheval de Troie, bombe, ver, virus, *back doors*, faille, *botnet*, *spyware*, *malware*, hameçonnage... cet inquiétant inventaire à la Prévert témoigne du foisonnement des attaques contre lesquelles il est devenu, pour l'État, impératif de se protéger.

Une première étape a été réalisée en 2009 avec la création de l'ANSSI ⁽¹⁾, autorité nationale en matière de sécurité des systèmes d'information, rattachée au Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) qui propose au Premier ministre et met en œuvre la politique du Gouvernement en matière de sécurité des systèmes d'information.

L'ANSSI a la responsabilité de conduire et de coordonner l'ensemble des actions destinées à prévenir la réussite des attaques contre les systèmes d'information et à réagir en cas d'atteinte à leur disponibilité ou à leur intégrité. Son action s'exerce principalement au profit de l'État, mais vise également les opérateurs d'importance vitale (OIV) du secteur privé et, plus généralement, l'ensemble des acteurs de la société de l'information.

Chargée, dans le cadre de la prévention, d'élaborer des règles pour la protection des systèmes d'information de l'État et d'en suivre l'application, l'ANSSI assure la tutelle du centre de transmission gouvernemental chargé de mettre en œuvre les moyens de commandement et de liaison nécessaires au Président de la République et au Gouvernement et supervise les moyens gouvernementaux de commandement et de liaison en matière de défense et de sécurité nationale, dont le réseau Rimbaud et l'intranet Isis.

L'agence a également pour mission la surveillance permanente des réseaux sensibles, la détection, la veille, l'alerte et la réaction aux attaques informatiques, principalement sur les réseaux de l'État par la mise en œuvre de mécanismes de défense adaptés ; elle joue aussi un rôle de conseil auprès des opérateurs d'importance vitale.

Une autre de ses activités consiste à développer, avec les industriels, des produits de très haute sécurité ainsi que de produits et services de confiance pour les administrations et les acteurs économiques, tels que, par exemple, le téléphone Teorem (téléphone cryptographique pour réseau étatique et militaire) « *doté d'un composant cryptographique permettant de brouiller les conversations et les données à l'aide d'un code qui empêche théoriquement tout piratage, chaque message étant par ailleurs régi par un système complexe d'authentification numérique du correspondant* ⁽²⁾ ».

Enfin, l'agence est chargée, au nom du Premier ministre, de délivrer, ou de faire délivrer, des labels de sécurité à des produits et à des prestataires de services de confiance. Les prestataires se voient délivrer une qualification et les produits peuvent bénéficier des labels suivants : certification critères communs (CC),

(1) Par décret n° 2009-834 du 7 juillet 2009 modifié par le décret n° 2009-170 du 11 février 2011.

(2) Site de l'ANSSI.

certification de sécurité de premier niveau (CSPN), qualification ou encore agrément, réservé aux produits destinés à protéger les informations relevant de la défense et de la sécurité nationale.

En matière de réaction aux attaques informatiques, l'ANSSI, en tant qu'autorité nationale de défense des systèmes d'information, est principalement chargée à ce titre de décider les mesures que l'État met en œuvre pour répondre aux crises affectant ou menaçant la sécurité des systèmes d'information des autorités publiques et des opérateurs d'importance vitale et de coordonner l'action gouvernementale en cas d'attaque ou de compromission des systèmes.

Au sein de ce cyberspace désormais reconnu comme un espace à part entière, comparable au milieu maritime avec ses problématiques et son droit spécifiques, ainsi que le déclarait le contre-amiral Arnaud Coustillière, officier général en charge de la cyberdéfense à l'état-major des armées, à la commission le 12 juin 2013, l'armée dispose d'une organisation interne de cyberdéfense.

Cette organisation est chargée de la protection d'un nombre considérable de systèmes, qu'il s'agisse de systèmes d'information classiques fixes ou déployés en opérations ou des automatismes embarqués et des systèmes d'armes, de plus en plus souvent interconnectés et composés de « briques » technologiques acquises sur étagère, tous potentiellement vulnérables aux cyberattaques. À titre d'exemple, le contre-amiral Arnaud Coustillière, a cité la frégate multi-missions (FREMM) qui compte rien moins que 2 400 systèmes d'information.

La défense des systèmes d'information du ministère de la Défense regroupe l'ensemble des activités destinées à intervenir au sein du cyberspace pour préserver l'efficacité de l'action des armées et la réalisation des missions confiées au ministère. Elle consiste en une capacité de lutte informatique défensive (LID) et de conduite des opérations dans le cyberspace, une capacité de gestion de crise cybernétique majeure ainsi qu'une défense active et en profondeur des systèmes d'information.

Confiée au chef d'état-major des armées, la défense des systèmes d'information du ministère relève du sous-chef d'état-major Opérations des armées. Elle est placée sous l'autorité de l'officier général chargé de la cyberdéfense, actuellement le contre-amiral Arnaud Coustillière depuis 2011, qui exerce une autorité fonctionnelle sur l'ensemble des entités du ministère dans ce domaine ainsi qu'une autorité opérationnelle au sein du centre de planification et de conduite des opérations (CPCO) dont il est le chef « Cyber ». Il s'appuie notamment pour son action sur le centre d'analyse en lutte informatique défensive (CALID) qui est le centre de surveillance, de détection et d'alerte du ministère.

Le pendant technique de cette mission, en charge de la maîtrise d'ouvrage des produits de haut niveau de sécurité ainsi que de l'expertise du ministère de la Défense en matière de cybersécurité, est assuré au sein de la direction générale de l'armement par le pôle technique consacré à la sécurité des systèmes

d'information qui dispose notamment d'un centre de maîtrise de l'information à Bruz, près de Rennes. Ce pôle, outre les besoins classiques de protection de l'information au sein des réseaux des forces, développe des produits à même de protéger de l'information classifiée, produit des composants électroniques de sécurité, teste la sécurité des composants achetés partie des systèmes d'armes et des SCADA et observe la menace.

Ces deux structures travaillent en lien étroit avec l'ANSSI.

Le projet de loi de programmation militaire prend acte des conclusions du Livre blanc de 2013 et du défi que représente la cyberdéfense, en termes d'organisation, de personnel et de moyens capacitaires ainsi qu'en termes normatifs en proposant des évolutions juridiques majeures qui représentent un tournant dans l'action des structures chargées d'assurer la cybersécurité.

En ce qui concerne l'armée, la cyberdéfense sera intégrée aux forces et disposera de capacités défensives et offensives intégrées aux opérations militaires en phase de préparation ou d'accompagnement au sein d'une chaîne opérationnelle de cyberdéfense unifiée, spécialisée et centralisée à partir du CPCO.

En matière d'effectifs, ceux de l'ANSSI augmenteront, pour passer de 357 à 500 personnes en 2015, afin de donner à l'agence des moyens comparables à ceux de ses grands voisins européens.

Les effectifs du pôle sécurité des systèmes d'information de la direction générale de l'armement, déjà en forte croissance depuis fin 2010, seront encore significativement renforcés pour passer d'environ 200 à plus de 400 experts de haut niveau en 2017.

Ainsi que l'avait annoncé l'amiral Édouard Guillaud, chef d'état-major des armées, lors de son audition devant la commission le 3 octobre 2013, plusieurs centaines de postes, 350 exactement, seront créées au ministère de la Défense durant la période 2014-2019 dans le domaine de la lutte informatique et de la surveillance des systèmes d'information dont les effectifs représentent aujourd'hui 900 personnes, militaires et civils. L'amiral Guillaud soulignait toutefois à ce propos, et qui est vrai pour l'ANSSI et la direction générale de l'armement, que les spécialistes qualifiés étaient rares et particulièrement recherchés.

En complément des effectifs du ministère, une réserve citoyenne cyber a été créée il y a moins d'un an. Elle comprend déjà plus de 70 réservistes actifs issus des trois armées et de la gendarmerie nationale. Cette réserve conduit une réflexion et des actions de sensibilisation répondant à la volonté de faire de la cyberdéfense une priorité nationale. L'élargissement du réseau aux régions est programmé à court terme.

Il est également envisagé de développer une réserve opérationnelle cyber afin de mobiliser des effectifs importants de personnes compétentes et de confiance pour répondre à des crises de grande ampleur.

Le projet de loi de programmation militaire alloue des moyens financiers à la cybersécurité sous la forme, d'une part, de crédits dont le montant ira croissant au cours de la durée de la loi de programmation militaire en fonction de la prise en compte de nouvelles menaces, répartis sur de nombreux programmes d'armement du programme 146 qui doivent intégrer leur propre cybersécurité, et, d'autre part, de crédits du « programme à effet majeur SSI » (PEM SSI) qui sont spécifiquement consacrés au développement et à l'acquisition de produits de sécurité. Ces crédits relevant des programmes 178 et 146, sont estimés à environ 360 millions d'euros sur la période 2014-2019, avec la poursuite du programme MTLID (Moyen technique de lutte informatique défensive) dans le but d'améliorer le périmètre et la profondeur de la surveillance des réseaux de la défense.

Par ailleurs, les crédits d'étude amont, destinés à la recherche et au développement, regroupés au sein de l'agrégat cybersécurité, qui étaient de 10 millions d'euros annuels en 2012 verront leur montant tripler pour atteindre 30 millions d'euros annuels à partir de 2014, l'ANSSI apportant sa participation aux sujets duals.

Mais ainsi que l'ont exprimé au fil des auditions les interlocuteurs de la commission qui ont abordé le sujet de la cyberdéfense, dont M. Guillaume Poupard⁽¹⁾, ingénieur en chef de l'armement, responsable du pôle de sécurité de l'information à la DGA, les actions de l'ANSSI, des services de l'armée ou de la direction générale de l'armement sont freinées par la législation actuelle qui interdit certaines interventions nécessaires à la caractérisation des attaques et à leur réponse, et entrave également la recherche et le développement de solutions nouvelles.

Le projet de loi de programmation militaire introduit en conséquence plusieurs mesures importantes, et très attendues, susceptibles de renforcer le dispositif de lutte préventif et réactif contre les cybermenaces et les cyberattaques.

L'article 14, qui traite de cybersécurité, consacre l'action du Premier ministre en matière de sécurité et de défense des systèmes d'information ainsi que le rôle et la qualité d'autorité nationale de l'ANSSI.

Les évolutions juridiques proposées par le projet de loi de programmation militaire s'articulent autour de plusieurs axes : l'élargissement de certaines mesures de prévention ou de réponse à des attaques, les obligations des opérateurs d'importance vitale et le matériel informatique.

(1) Audition du 10 juillet 2013.

Dans le cadre d'une attaque « *portant atteinte au potentiel de guerre ou économique, à la sécurité ou à la survie de la Nation* », le projet de loi de programmation militaire autorise les services de l'État, dont on peut comprendre qu'il s'agit principalement de l'ANSSI même si d'autres services peuvent être habilités par le Premier ministre, à détenir et à utiliser des équipements et des programmes permettant d'accéder à des programmes tiers, ce qui est prohibé aujourd'hui par le code pénal. Le recours à ce type de dispositifs peut s'avérer nécessaire pour permettre de caractériser une attaque afin d'en neutraliser les effets.

Dans le même esprit, l'action résultant de la détention de tels dispositifs, est logiquement autorisée ainsi que, toujours à des fins de sécurité, l'observation, l'étude ou le test d'un logiciel qui ne sont autorisés aujourd'hui que dans le cadre de l'interopérabilité des logiciels. Cette dernière mesure donnera par ailleurs à la recherche et au développement de nouveaux produits de sécurité une nouvelle liberté d'action dans un cadre juridique affermi.

Des agents assermentés de l'ANSSI pourront par ailleurs obtenir auprès des opérateurs de communications électroniques, l'identité et l'adresse physique de détenteurs d'adresses Internet « *vulnérables, menacés ou attaqués* ». L'agence sera ainsi à même, ce qui est impossible aujourd'hui, d'établir un lien et d'alerter des victimes identifiées.

Les opérateurs d'importance vitale se verront quant à eux imposer, selon un référentiel propre à chaque secteur d'activité, établi par l'ANSSI et adapté, en concertation, à la situation de chaque opérateur, des règles et l'installation, à leur frais, d'équipements de sécurité labellisés, tels que des sondes de détection. L'ANSSI exerce aujourd'hui cette activité de conseil mais n'est pas en mesure de faire appliquer ses préconisations. Ce dispositif constitue une extension de celui qui est en vigueur pour la protection physique des installations des OIV.

Les opérateurs d'importance vitale seront également soumis à une obligation de contrôle de leurs systèmes d'information ainsi qu'à une obligation de déclaration des incidents majeurs, ce qui permettra au Gouvernement de connaître à la fois l'état de la résilience des systèmes d'information des opérateurs critiques et celui de la menace qui ne procède aujourd'hui que d'estimations.

En cas de crise majeure, des mesures d'urgence adaptées, telle que, par exemple, la déconnexion d'Internet d'un ou plusieurs opérateurs, pourront être imposées par le Premier ministre.

Le non-respect de chacune de ces mesures sera passible d'une amende.

Enfin, la liste d'équipements d'interception de communications soumis à autorisation sera étendue à des équipements dont la destination initiale est différente, tels que les équipements de routage, de duplication ou de cœur de réseau, mais qui peuvent être utilisés pour détourner des informations en transit.

La mise à jour de cette liste se limitera aux équipements les plus sensibles au regard du risque d'interception.

3. Les forces spéciales

Conformément aux orientations définies par le Livre blanc, le présent projet de loi de programmation prévoit un renforcement des forces spéciales. Le rapport annexé décrit à l'alinéa 134 les objectifs fixés en la matière pour la durée de la programmation.

Les forces spéciales sont reconnues comme une capacité majeure de nos forces armées, dont la montée en puissance est jugée nécessaire. Par conséquent, la spécificité organisationnelle des forces spéciales sera conservée, ses effectifs accrus et ses moyens augmentés.

a. L'emploi des forces spéciales et leur place au sein des armées

Les forces spéciales se sont imposées dans les conflits contemporains comme une capacité critique, particulièrement adaptée aux besoins actuels.

- *Les caractéristiques des opérations spéciales*

Elles permettent de réagir dans l'urgence, en souplesse et dans la profondeur contre un dispositif hostile ou complexe. Elles sont un moyen crucial de combat au contact de l'adversaire et garantissent la capacité à « entrer en premier » sur un théâtre non permissif. Leur emploi est pertinent tout à la fois dans les conflits de type conventionnel et de type asymétrique. Sans être exhaustif, les opérations spéciales présentent les caractéristiques suivantes :

- elles s'exercent le plus souvent sur des objectifs sensibles, voire critiques, à haute valeur : elles peuvent nécessiter un niveau de risque politique, militaire ou physique plus élevé que celui généralement admis dans les opérations conventionnelles ;

- fondées sur la surprise et recourant à des modes d'action très discrets qui garantissent leur efficacité et leur sécurité, elles demandent un haut degré de confidentialité ;

- le plus souvent menées par des modules autonomes hautement spécialisés et entraînés, elles s'effectuent dans un cadre espace-temps généralement différent de celui des autres forces engagées ;

- se traduisant par un emploi maîtrisé de la force, elles nécessitent parfois des capacités de neutralisation faisant appel à des équipements spéciaux de haute technologie ;

– habituellement menées dans des zones sensibles voire hostiles, parfois à une grande distance des bases, elles nécessitent des moyens spécifiques de communication, d’infiltration et d’exfiltration.

Aussi, bien que la doctrine interarmées des opérations spéciales soit en cours de réécriture par le centre interarmées de concepts, doctrines et expérimentations (CICDE) pour prendre en compte le retour d’expérience des récents engagements, en particulier en Afghanistan et dans la bande sahélo-saharienne, son principe fondamental ne devrait pas changer : « *Les opérations spéciales sont des activités militaires menées par des unités des forces armées spécialement désignées, organisées, entraînées et équipées, appelées forces spéciales, pour atteindre des objectifs militaires ou d’intérêt militaire présentant un caractère stratégique et imposant un contrôle politico-militaire étroit et permanent* ».

- *L’organisation des forces spéciales*

Ces spécificités de cibles et de modes d’actions imposent donc une organisation particulière.

En premier lieu, le recrutement doit présenter une sélectivité nettement supérieure aux taux présents dans les forces conventionnelles. En moyenne, 52 % des engagés volontaires de l’armée de terre candidats sont retenus, ce taux ne s’élevant qu’à 10 à 15 % pour les sous-officiers et les officiers de l’armée de terre ; il ne dépasse pas 2 % pour les fusiliers marins qui souhaitent devenir nageurs de combat. L’entraînement est renforcé et l’équipement, assuré par les trois armées, bénéficie toutefois de procédures d’acquisition dérogatoires d’urgence et d’expérimentation.

Ensuite, les forces spéciales relèvent d’une chaîne de commandement propre. En effet, le degré élevé de risque politico-militaire se traduit par l’attribution du commandement opérationnel direct au chef d’état-major des armées. En pratique, le chef d’état-major des armées délègue le contrôle opérationnel, mais il conserve la capacité de le reprendre très rapidement de manière directe ou *via* le commandement des opérations spéciales (COS). Cette structure, créée en 1992, est dirigée par le général commandant les opérations spéciales (GCOS), qui propose au chef d’état-major des armées les ordres d’opérations des détachements ou groupement interarmées des forces spéciales. Le COS conserve systématiquement une liaison fonctionnelle avec les unités engagées et permet ainsi une reprise en main directe du contrôle opérationnel par les autorités supérieures. Il est également l’autorité unique chargée d’harmoniser, en liaison avec chacune des armées, l’expression des besoins en matière d’équipement des forces spéciales.

Toutefois, les forces spéciales ne sont pas et n’ont pas vocation à devenir une « quatrième armée ». Elles reposent en effet sur les trois armées pour leur armement, leur préparation, leur entraînement et leur équipement. En outre, leur

complémentarité avec les opérations conventionnelles fonde précisément leur excellence : une « banalisation » de leur emploi risquerait de les conduire à effectuer des missions ne relevant pas par nature de leur créneau de compétence.

b. Le renforcement planifié des forces spéciales

Si le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013 fait du renforcement des forces spéciales une priorité stratégique, celui-ci doit être conduit de manière à respecter les spécificités des forces spéciales en veillant à maintenir leur spécificité organisationnelle et leur remarquable niveau de compétence. Dans cette optique, la loi de programmation militaire pour la période 2014-2019 prévoit un renforcement adapté des capacités opérationnelles des forces spéciales et ouvre la voie à leur réorganisation.

Premièrement, le caractère stratégique des forces spéciales, qui légitime leur spécificité, est rappelé aux premières lignes de l'alinéa 134 du rapport annexé de la loi de programmation militaire : *« les forces spéciales se sont imposées comme une capacité de premier plan dans toutes les opérations récentes. Elles sont particulièrement adaptées aux besoins accrus de réaction dans l'urgence, en souplesse et dans la profondeur contre un dispositif hostile ou complexe. Elles offrent au commandement militaire et aux autorités politiques des options diverses et adaptées, souvent fondées sur la surprise »*.

Deuxièmement, le renforcement des moyens prévu dans la loi de programmation militaire portera sur les effectifs et les équipements. Concernant les effectifs, le rapport annexé précise que *« leurs effectifs seront renforcés d'environ 1 000 hommes, de façon progressive, adaptée à la spécificité de leurs actions et de leur recrutement et formation »*.

Cette augmentation de 1 000 hommes témoigne de la priorité accordée par le Gouvernement aux forces spéciales. Leurs effectifs sont actuellement de 3 000 hommes environ, répartis dans trois états-majors, un bureau, une base, trois régiments, sept commandos, un escadron et un groupe interarmées⁽¹⁾. Particulièrement conséquente, l'augmentation des effectifs sera donc *« adaptée »* à la *« spécificité de leurs actions de leur recrutement et formation »*.

Concrètement, le recrutement se fera selon les modalités de sélection habituelles, de façon à augmenter les effectifs des unités préexistantes. En effet, la piste de l'intégration en « un bloc » à travers la « spécialisation » d'un régiment a été repoussée. Elle aurait nui à la cohérence d'ensemble des forces spéciales, qui préfèrent de manière générale le sous-effectif à un recrutement ne correspondant

(1) Il s'agit de l'état-major du COS (interarmées), de l'état-major de la brigade des forces spéciales terre (terre) et de l'état-major sous l'autorité de l'amiral commandant les fusiliers marins commandos (marine) ; du bureau des forces spéciales basé à Dijon (air) ; de la base des fusiliers marins commandos de Lorient (marine) ; du 1^{er} régiment parachutiste d'infanterie de marine (terre), du 3^e régiment de dragons parachutistes (terre), du 4^e régiment d'hélicoptères des forces spéciales (terre) ; des commandos Kieffer, Jaubert, Trepel, Montfort, Penfentenry, Hubert (marine) et du commando parachutiste de l'air 10 (air) ; de l'escadron de transport Poitou (air) et du groupe interarmées d'hélicoptères (interarmées).

pas à leurs critères, mais également parce que cela aurait mis sous contrainte la préparation opérationnelle, les équipements ne pouvant être intégrés à une vitesse similaire. Le COS, l'état-major des armées et l'état-major de l'armée de terre privilégient ainsi un effort sur les effectifs des commandos et la qualité des personnels.

Les équipements des forces spéciales feront également l'objet d'un effort particulier de la part du Gouvernement : *« Leurs équipements feront l'objet d'un effort spécifique, marqué en particulier par la réalisation du programme de transmissions sécurisées MELCHIOR et les livraisons des premiers véhicules adaptés aux opérations spéciales (programme d'ensemble VLFS/PLFS). Les moyens aériens et aéromobiles feront l'objet d'un effort particulier ».*

Le programme MELCHIOR (« moyen d'élongation pour les communications haute fréquence interarmées et OTAN en réseau ») est destiné à doter les forces spéciales d'une composante essentielle de communications tactiques, projetables en toutes circonstances et interoperables avec les systèmes de l'OTAN, en complément des liaisons satellites. Le programme de véhicules légers forces spéciales (VLFS) doit fournir aux forces spéciales près de 240 véhicules de classe trois à quatre tonnes, puissants et extrêmement mobiles afin de permettre des avancées rapides en forte autonomie. Enfin, le programme poids lourds forces spéciales (PLFS) doit équiper les forces spéciales avec 200 véhicules lourds (huit à 10 tonnes) afin de remplacer les véhicules légers de reconnaissance et d'appui (VLRA) vieillissants.

Enfin, l'alinéa 134 du rapport annexé consacre l'organisation spécifique des forces spéciales (« elles disposent d'une chaîne de commandement direct ») mais ouvre également la voie à quelques évolutions. Ainsi, il est prévu que *« l'ensemble de la flotte de Caracal des armées sera regroupé sur un seul site sous l'autorité du commandement des opérations spéciales ».* Actuellement, la flotte de Caracal est répartie sur deux sites : celui de Pau, où est notamment basé le 4^e RHFS, et celui de Cazaux. La nouvelle organisation aura pour objectif d'optimiser la disponibilité de la flotte d'hélicoptères à travers un renforcement de la maintenance, afin que les forces spéciales puissent avoir la réactivité nécessaire à leurs missions.

B. DES CADENCES ET CIBLES DES PROGRAMMES D'ARMEMENT ADAPTÉES AU REGARD DE LA RÉVISION DES CONTRATS OPÉRATIONNELS

1. La révision des contrats opérationnels

Les nouveaux contrats opérationnels assignés par le Président de la République à nos forces armées entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2014. Il est d'ores et déjà possible d'en présenter les grandes lignes, telles qu'elles ressortent de l'analyse menée par le Livre blanc et des travaux préparatoires à la loi de programmation militaire 2014-2019.

Rappelons à titre liminaire que les contrats opérationnels décrivent les forces dont disposent notre pays et le chef des armées afin de mettre en œuvre les missions dévolues aux armées. Ils ont, naturellement, vocation à donner corps aux trois grandes priorités de notre stratégie militaire, dans le respect des quatre principes directeurs dégagés par le Livre blanc.

a. Les fonctions fondamentales et principes directeurs de notre stratégie militaire

Conformément aux conclusions du Livre blanc, la loi de programmation militaire maintient à un haut niveau les ambitions de défense de notre pays. En témoignent, d'une part, les trois fonctions fondamentales assignées à nos forces armées et, d'autre part, les quatre principes directeurs qui guideront notre stratégie militaire.

i. Les fonctions fondamentales

L'action des forces armées françaises s'articule autour de trois priorités complémentaires que sont la protection, la dissuasion et l'intervention.

– La protection du territoire national et des Français, en métropole et dans les territoires ultramarins est la première des priorités de nos armées. À ce titre, elles ont vocation à préserver l'intégrité du territoire contre toute menace de nature militaire, et à garantir à nos concitoyens une protection efficace contre tout type de risque (terrorisme, cyberattaques, etc.).

– La dissuasion nucléaire est un élément incontournable de notre stratégie. Garantie suprême de notre indépendance nationale et de la protection de notre pays contre toute agression d'origine étatique, elle permet en outre au pouvoir politique et à notre pays de disposer d'une pleine autonomie stratégique.

– Enfin, l'intervention de nos forces hors du territoire national permet, d'une part, d'assurer la protection des ressortissants français et européens sur des théâtres de conflit – par exemple au Liban, en 2006, avec l'évacuation de 13 000 ressortissants français et européens par la marine nationale –, d'autre part à défendre les intérêts de notre pays dans le monde, et, enfin, d'honorer nos engagements internationaux, nos alliances et nos responsabilités. Les récentes opérations d'ampleur auxquelles nos forces ont participé à l'extérieur du territoire national (Harmattan, Serval) ont encore démontré, s'il en était besoin, la nécessité de disposer d'une capacité de projection et d'intervention efficace, élément clé de notre crédibilité stratégique.

ii. Les principes directeurs

Pour assurer efficacement ces trois missions qui forment le cœur de l'action de nos forces, le nouveau modèle d'armée, défini dans le Livre blanc, a été traduit dans le cadre de la LPM. Il repose sur quatre principes directeurs qui fondent notre nouvelle stratégie militaire.

– Le premier et le plus important est le maintien de notre autonomie stratégique. Celle-ci doit garantir au politique une totale liberté d’appréciation, de décision et d’action. Elle s’incarne avant tout, mais pas uniquement, dans le choix politique qui a été fait de pérenniser notre capacité de dissuasion dans ses deux composantes, océanique et aérienne. Les livraisons d’équipements et l’amélioration des matériels existants prévues sur la période couverte par la LPM en témoignent (cf. *infra*), tout comme la préparation du renouvellement de ces composantes.

Le maintien et le renforcement de cette autonomie stratégique passe également par l’adaptation de notre outil et de nos capacités de défense aux nouvelles menaces et au nouveau contexte géostratégique. Le projet de LPM 2014-2019 en a parfaitement pris la mesure, en consacrant notamment des avancées substantielles dans le domaine du renseignement, de la cyberdéfense ou encore des forces spéciales.

Enfin, notre pays se doit de préserver sa capacité à fédérer ses alliés au sein de coalitions, notamment en consolidant ses facultés à « entrer en premier » sur un théâtre d’opérations, ou en développant ses aptitudes à assurer le commandement d’une opération interalliée en tant que nation cadre.

– Deuxième principe, la cohérence du modèle d’armée consiste en la mise en adéquation de nos forces et capacités avec la diversité des missions, menaces et conflits auxquels notre pays a vocation à répondre. Nos armées doivent être en mesure d’honorer leurs engagements sur tout le spectre d’actions potentielles : gestion de crise, opération de coercition, capacités de réaction en urgence, protection du territoire, etc.

– Troisième principe, celui de différenciation des forces en fonction des missions. Il s’agit d’adapter la réponse militaire à la variété des missions que nos forces doivent honorer : dissuasion, protection du territoire national et de nos concitoyens, opérations de coercition et gestion de crise.

Ce principe s’incarne dans une logique de spécialisation relative de nos armées qui concilie efficacité – avec un entraînement et un équipement de nos forces adaptés aux spécificités de chaque mission –, et économie – en ayant recours aux capacités les plus onéreuses lorsque celles-ci se révèlent indispensables et en réservant les moyens lourds pour les crises de haute intensité et les conflits de grande ampleur. Un exemple en a été fourni par l’amiral Bernard Rogel, chef d’état-major de la marine : ainsi, lorsque la crise syrienne s’est intensifiée, la frégate légère furtive *Aconit* a été remplacée sur la zone Méditerranée orientale par le *Chevalier Paul*, frégate de défense aérienne plus lourdement armée ⁽¹⁾.

– Le quatrième et dernier principe est celui de la mutualisation de nos capacités rares engagées sur plusieurs types de missions (protection, dissuasion,

(1) Audition du 9 octobre 2013.

intervention). Il permet de faire varier le volume et l'intensité d'engagement de ces capacités en fonction des besoins et de la durée des opérations concernées. Il autorise également une mise en commun des moyens nécessaires avec nos partenaires européens. Celle-ci s'est traduite récemment à l'occasion de l'opération Serval au Mali, puisque 30 % des besoins de transport de l'armée française ont été assurés par nos partenaires nord-américains et européens.

b. La traduction dans les futurs contrats opérationnels

Les contrats opérationnels distinguent deux types de missions : les missions permanentes et les missions non permanentes.

- i. Les missions permanentes s'incarnent dans les cinq grandes fonctions stratégiques dégagées par le Livre blanc

- *La connaissance et l'anticipation*

À ce titre, le développement de nos capacités de renseignement et de veille stratégique constitue l'un des axes majeurs du projet de LPM. Il s'agira notamment de renforcer les composantes aériennes et spatiales du renseignement et de la surveillance (imagerie, interceptions électromagnétiques) ainsi que les ressources humaines dans ce domaine. La livraison de drones constituera un atout stratégique supplémentaire, malheureusement trop longtemps retardé.

- *La dissuasion*

Elle continuera de s'incarner dans ses deux composantes, navale et aéroportée (cf. *infra*).

- *La protection*

Nos trois armées assurent, de manière continue, la protection du territoire national et de ses habitants, la sûreté de son espace aérien comme de ses approches maritimes. À cet effet, les postures permanentes de nos forces seront préservées dans les mêmes conditions qu'actuellement. En cas de crise majeure, ces capacités « normales » pourront en outre se voir renforcées par un volume de 10 000 hommes appartenant aux forces terrestres et par des moyens navals et aériens adaptés à la menace.

- *La prévention des crises*

Elle s'incarnera, à titre principal, sur les déploiements navals permanents dans une à deux zones maritimes ⁽¹⁾ et sur nos moyens pré positionnés à l'étranger (base d'Abu Dhabi et implantations en Afrique).

(1) Ces zones seront sélectionnées en cohérence avec les zones prioritaires d'intérêt identifiées dans l'analyse géostratégique du Livre blanc : périphérie maritime de l'Europe / bassin méditerranéen ; côtes africaines du Sahel à l'équateur ; Proche et Moyen Orient / océan Indien.

- *L'intervention*

Au titre des missions permanentes, elle prendra la forme d'un échelon national d'urgence de 5 000 hommes en alerte. Ce vivier permettra, le cas échéant, la constitution d'une force interarmées de réaction immédiate (FIRI) comprenant 2 300 hommes et projetable sous sept jours à 3 000 km du territoire national ou d'une implantation à l'étranger. En outre, avant l'expiration de ce délai de sept jours, notre pays doit rester capable de mener une action immédiate en mobilisant ses moyens aériens.

- ii. Les missions non permanentes sont relatives aux opérations de gestion de crise ou de coercition majeure menées à l'extérieur de nos frontières

- *Les opérations de gestion de crise*

Comme le rappelle l'étude d'impact annexée au présent projet de loi, ces opérations « *appellent des moyens militaires permettant de contrôler de vastes espaces, robustes, adaptés à des missions poursuivies dans la durée, à même de faire face à des situations de violence diffuse au milieu des populations, face à des adversaires utilisant des modes d'action asymétriques* ».

Dans ce cadre, nos forces devront être en mesure de s'engager dans la durée sur deux ou trois théâtres d'opération distincts, dont un en tant que contributeur majeur. Auraient vocation à participer à de telles opérations, hors moyens de commandement et de soutien :

- les forces spéciales et le soutien adapté à la mission ;
- l'équivalent d'une brigade interarmes de 6 000 à 7 000 hommes des forces terrestres, appuyés par des engins blindés à roues, des chars médians, des moyens d'appui feu et d'organisation du terrain, des hélicoptères d'attaque et de manœuvre ;
- une frégate, un groupe bâtiment de projection et de commandement (BPC), un sous-marin nucléaire d'attaque (SNA) le cas échéant ;
- une douzaine d'avions de chasse.

Des moyens supplémentaires seront évidemment susceptibles d'être mobilisés en fonction de la nature des opérations.

- *Les opérations de coercition majeure*

D'après l'étude d'impact, elles « *nécessitent des forces du meilleur niveau technologique, capables de prendre l'ascendant sur un adversaire de niveau étatique déployant des moyens militaires organisés et disposant d'une puissance de feu importante* ». Dans ce contexte, nos armées devront pouvoir mener en coalition une opération majeure dans un contexte de combats à haute intensité, sur

un théâtre d'engagement unique. Le préavis nécessaire au lancement d'une telle opération est estimé à six mois. Nos forces devront être capables d'assumer tout ou partie du commandement de l'opération, et d'entrer en premier dans les trois milieux.

Hors moyens de commandement et de soutien, pourront être déployés à ce titre :

- des forces spéciales ;
- jusqu'à deux brigades interarmes représentant environ 15 000 hommes des forces terrestres, pouvant être renforcées par des brigades alliées afin de constituer une division de type OTAN ;
- jusqu'à 45 avions de chasse (y compris ceux de l'aéronautique navale) ;
- le porte-avions *Charles de Gaulle*, deux BPC, plusieurs frégates, un SNA et des avions de patrouille maritime ;
- les moyens nécessaires aux fonctions de commandement, de renseignement et de logistique (transport, santé, essence, munitions, stocks de rechange).

2. L'adaptation des calendriers et des cibles

a. *La pérennité assurée d'une dissuasion au niveau suffisant*

Le Livre blanc de 2013 a rappelé l'importance de la dissuasion nucléaire dans notre stratégie de défense. Celle-ci a pour objet « *de nous protéger contre toute agression d'origine étatique contre nos intérêts vitaux, d'où qu'elle vienne et quelle qu'en soit la forme. La dissuasion française contribue par son existence à la sécurité de l'Alliance Atlantique et à celle de l'Europe. L'exercice de la dissuasion nucléaire est de la responsabilité du Président de la République* ».

Le Président de la République s'est engagé à garantir nos capacités dans ce domaine, grâce aux deux composantes, océanique et aéroportée, dont le maintien a été réaffirmé. Cette double composante permet en effet de répondre au besoin de complémentarité des performances et des modes d'action, et « *de se prémunir d'une surprise opérationnelle ou stratégique* » selon les termes du rapport annexé au projet de loi de programmation.

Comme l'a rappelé le chef d'état-major des armées, l'amiral Édouard Guillaud, lors de son audition par la commission de la Défense⁽¹⁾, la suppression de la composante aéroportée, parfois évoquée par certains observateurs, « *n'aurait entraîné quasiment aucune économie* ». C'est en effet son budget qui « *paie, entre autres, onze des quatorze ravitailleurs en vol de l'armée de l'air française, qui ont notamment été utilisés pour Serval et Harmattan. Sans la deuxième composante,*

(1) Audition du 3 octobre 2013.

l'armée de l'air ne disposerait pas de brouilleurs efficaces sur ses avions, car c'est sur son budget qu'on en a payé la mise au point ». « Cette somme sert à toute l'armée de l'air » avait-il conclu.

La période 2014-2019 sera marquée à la fois par la poursuite de la modernisation des composantes et par la préparation de leur renouvellement. 23 milliards d'euros y seront consacrés sur cette période.

Dès 2014, la composante océanique bénéficiera d'une mise à niveau de ses moyens et des installations, avec la poursuite de l'adaptation de trois sous-marins au missile M51, le *Terrible* ayant été construit directement aux standards du M51. La livraison de l'adaptation du *Vigilant* devrait être faite en décembre 2013, la commande de l'adaptation du *Triomphant* ayant été effectuée en juillet 2012.

Le lancement du développement de la future version de ce missile, le M51.2, est également prévu en 2014. Il devrait être mis en service à partir de 2016. Les travaux de conception du sous-marin nucléaire lanceur d'engin de troisième génération continueront pendant la programmation, pour une mise en service à l'horizon 2030.

La composante aéroportée verra se poursuivre les travaux de rénovation à mi-vie du missile ASMP-A et les études technologiques de son successeur. Surtout, le lancement de l'acquisition d'une flotte de douze MRTT permettra d'entamer le renouvellement de la flotte actuelle de ravitailleurs en vol.

Les systèmes de transmission nucléaires feront l'objet de mesures de modernisation touchant principalement les réseaux de longue portée et durcis pour les deux composantes.

Enfin, la simulation, conduite par le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), se concrétisera par la mise en service progressive du laser mégajoule, qui représente un investissement de trois milliards d'euros, tout en poursuivant la coopération franco-britannique dans le cadre du programme TEUTATES.

LE PROGRAMME TEUTATES

La mise au point et la réalisation des têtes nucléaires aéroportées et océaniques sont effectuées dans le centre du CEA de Valduc en Côte d'Or. Lors du sommet franco-britannique du 2 novembre 2010 a été signé un traité spécifique qui prévoit la construction et l'exploitation conjointes d'une installation de physique expérimentale EPURE (Expérimentations de Physique Utilisant la Radiographie Eclair), située à Valduc et d'un Centre de développement technologique commun (TDC) situé à Aldermaston (Royaume-Uni). Les deux unités sont regroupées au sein d'un ensemble dénommé TEUTATES.

Dans un premier temps, EPURE sera constituée d'un pas de tir comprenant une première machine radiographique à hautes performances et d'un hall d'assemblage pour les opérations françaises (mise en service en 2014). Cette machine proviendra du transfert des installations AIRIX de Moronvilliers (Marne) à Valduc. L'accélérateur à induction pour radiographie pour l'imagerie X (AIRIX) radiographie les phases non nucléaires du fonctionnement des armes. Il permet de valider les modèles physiques relatifs notamment à la robustesse des matériaux.

Dans une seconde phase, seront réalisées les installations d'assemblage et annexes répondant aux besoins du programme britannique avec une mise en service prévue en 2016. Une deuxième machine radiographique à hautes performances sera installée sur le premier pas de tir avant 2019 ; une troisième avant 2022. Un second pas de tir et une installation de traitement des déchets seront également mis en œuvre d'ici 2022.

L'unité TDC dont la mise en service est prévue pour 2014, comprend un hall d'assemblage et de développement de la machine radiographique à hautes performances avec une cellule annexe de radiographie par rayons X, des laboratoires pour faciliter l'étude d'équipements de diagnostic laser, électrique et optique. Les travaux menés sur ce site n'ont pas recours, contrairement à EPURE, à des matières fissiles.

b. Les forces terrestres

La programmation militaire proposée permet, dans un contexte budgétaire particulièrement contraint, de poursuivre la modernisation de nos matériels de combat terrestres et aéroterrestres, au prix de certains ajustements quantitatifs et calendaires.

- i. Un ensemble cohérent de programmes de modernisation des équipements terrestres et aéroterrestres

La programmation militaire 2014-2019 assure la poursuite de la modernisation de l'équipement des forces terrestres et aéroterrestres, dont le pivot est le programme « synergie du contact renforcée par la polyvalence et l'infovalorisation » (SCORPION).

- *L'opération d'ensemble SCORPION est confirmée par la programmation militaire proposée*

L'opération d'ensemble SCORPION vise à renouveler les moyens du combat de contact terrestre comme un tout cohérent et évolutif. Le rapport annexé

confirme qu'elle sera lancée en 2014. L'encadré ci-après en présente les modalités détaillées.

Organisée autour d'un système d'information de combat dont sera livrée mi-2016 une première version (SICS V0) puis une évolution en 2018 (SICS V1), elle comprend également plusieurs programmes visant au remplacement de plusieurs matériels majeurs, différenciés en fonction des types d'opération auxquelles seront en priorité destinées les différentes brigades. Le programme SCORPION a vocation à renouveler les capacités de combat médianes des forces terrestres. Il s'inscrit ainsi dans la continuité d'une conception accordant traditionnellement une grande importance à la composante légère des forces blindées, dont les engagements récents ont permis de vérifier la validité.

Comme le relève le rapport annexé, « *SCORPION permettra ainsi d'acquérir la supériorité opérationnelle et d'accélérer le rythme de la manœuvre des forces de contact dans les opérations de coercition, comme de soutenir des engagements dans la durée face à une menace asymétrique au milieu des populations dans les opérations de gestion de crise* ». Devant la commission ⁽¹⁾, le général Bertrand Ract-Madoux, chef d'état-major de l'armée de terre, a jugé que ce programme « *répond parfaitement aux impératifs opérationnels et aux objectifs d'économie que s'est fixés l'armée de terre* », et ce pour deux raisons :

– d'une part, il satisfait « *aux exigences du combat moderne en matière de protection, de mobilité, de précision des armes et, enfin, de valorisation de l'information* » ;

– d'autre part, la standardisation des plateformes et des kits de protection ainsi que le développement de la simulation embarquée, prévues dans le cadre de ce programme d'ensemble, permet de réduire les coûts de maintenance des engins et de formation des équipages.

LE PROGRAMME SCORPION

Le programme SCORPION vise à renforcer l'aptitude opérationnelle et la protection des forces de contact en réalisant un système de combat global, fédérant combattants et systèmes d'armes par la transmission et le partage instantanés des informations. Il assure le renouvellement progressif des moyens des Groupements Tactiques Inter-Armes (GTIA) tout en progressant dans la numérisation de l'espace de bataille, et ce de manière cohérente, intégrée et optimisée sur les plans opérationnel, technique et financier. Ce renouvellement se base sur :

– l'acquisition de véhicules blindés multirôles (VBMR), afin de remplacer les VAB actuels ;

– l'acquisition de véhicules blindés de reconnaissance et de combat (EBRC) afin de remplacer les véhicules blindés AMX10RC, ERC 90 et VAB HOT actuels ;

– la modernisation *a minima* du char Leclerc ;

– l'acquisition de véhicules blindés d'aide à l'engagement (VBAE) en remplacement des véhicules blindés légers (VBL) actuels ;

(1) *Audition du 16 octobre 2013.*

– le renouvellement échelonné des moyens d’information et de combat qui équipent tous ces véhicules ;

- les évolutions des systèmes du combattants FELIN et des VBCI ;
- l’acquisition des postes de tirs missiles pour VBAE ;
- la réalisation des opérations de cohérence.

Le périmètre de la première étape du programme SCORPION englobe la réalisation de véhicules blindés VBMR, de chars EBRC, du Système d’information et de combat SICS et le traitement des obsolescences majeures du char Leclerc.

Le calendrier de l’opération est le suivant :

- stade d’élaboration lancé en 2010 ;
- lancement du stade de réalisation prévu fin 2014 ;
- niveaux de capacités incrémentales visés en 2015, 2018 et 2021 ;
- livraisons des premiers VBMR prévues à compter de 2018 ;
- commandes des premiers EBRC prévues à compter de 2018.

Pour le stade d’élaboration de SCORPION Etape 1, le devis est de 75,1 millions d’euros en valeur 2013.

Pour le stade de réalisation, les cibles, les calendriers des commandes et livraisons, ainsi que le devis du programme seront consolidés lors du lancement du stade de réalisation du programme, prévu en 2014.

Source : ministère de la Défense.

Pour le chef d’état-major de l’armée de terre, « *même décalé de deux ans, avec un investissement réduit de la moitié sur la période, le lancement du programme SCORPION en 2014 est de ce point de vue un soulagement, car il constitue une obligation* ».

- *Les principaux projets d’équipement, en cours de maturation pour certains depuis plusieurs années, sont confortés par le projet de loi de programmation militaire*

La programmation militaire proposée prévoit la poursuite des grands programmes d’armement lancés ou envisagés ces dernières années, qui permettront d’assurer le renouvellement et la modernisation de l’équipement de l’armée de terre. À ce titre, le rapport annexé mentionne notamment :

– la rénovation de la composante blindée, qui doit permettre « *d’emporter la décision dans les opérations d’entrée en premier, et de constituer un élément dissuasif et d’assaut dans les crises* ». La nouvelle période de programmation sera d’abord marquée par la fin des livraisons des 630 VBCI en 2015, dont 95 disposeront d’un niveau de protection adapté aux théâtres d’opérations les plus exigeants. La rénovation de 200 chars Leclerc débutera en 2018, les premières livraisons étant attendues à partir de 2020. Le développement de 248 engins blindés de reconnaissance de combat (EBRC) sera initié, les premières commandes intervenant en 2018 ;

– la rénovation de l’infanterie et des unités d’appui et de soutien du contact, qui repose principalement sur le remplacement des véhicules de l’avant blindés (VAB) par 2 080 véhicules blindés multirôle (VBMR) livrés à compter de l’année 2018. Comme le souligne le rapport annexé, cette opération est d’autant plus nécessaire que *« les opérations de gestion de crise nécessitent des volumes de forces importants, équipés de matériels robustes et durables, aptes à faire face à des pics de violence et à intervenir dans des situations marquées par la difficulté d’identifier les belligérants »* ;

– la livraison, à partir de 2017, des premiers des 90 000 armements individuels futurs (AIF) en remplacement des FAMAS, ainsi que les dernières livraisons, en 2014, des 18 552 équipements individuels du combattant FELIN, puis de 4 000 gilets modernisés, *« renforçant ainsi la protection et les capacités des forces dans un souci d’allègement du combattant débarqué »* ;

– la poursuite d’études visant à préparer les livraisons ultérieures de 1 470 véhicules blindés d’aide à l’engagement (VBAE) qui doivent permettre d’*« améliorer la cohérence des forces du contact »*, à moderniser les équipements du combattant (FELIN V2) et à faire évoluer le VBCI ;

– le remplacement, à partir de 2017, du missile antichar MILAN par le missile moyenne portée (MMP), qui sera doté de performances opérationnelles, d’une polyvalence et d’une souplesse d’emploi supérieures. Le blindé médian EBRC sera équipé d’un missile de type MMP, à capacité d’agression antichars et anti-abris performante, lors de son entrée en service dans les forces ;

– l’acquisition d’un nouveau missile air-sol en remplacement des missiles Hellefire dotant les hélicoptères Tigre, dont il est prévu qu’elle débute *« à l’horizon 2021 »* ;

– le remplacement, après 2019, de l’engin blindé du génie (EBG) par le module d’appui au contact (MAC), qui permettra d’améliorer la capacité d’appui à l’engagement des forces ;

– la transformation du lance roquettes multiple (LRM) en lance-roquette unitaire (LRU), avec 13 lanceurs livrés dès 2014, qui fournira une capacité d’appui par tous temps, précise et réactive jusqu’à 70 km, adaptée aux engagements actuels ;

– le porteur polyvalent terrestre (PPT), dont 450 unités auront été livrées en 2016, permettant une meilleure protection des équipages pour le ravitaillement, le transport de postes de commandement et de systèmes d’armes et l’évacuation de véhicules endommagés.

Le rapport annexé prévoit aussi la modernisation d’équipements de combat aéroterrestre, visant garantir le maintien de la mobilité tactique assurée conjointement par les hélicoptères de manœuvre et les hélicoptères d’attaque :

– les hélicoptères Gazelle « armés » (soit de canons, soit de missiles HOT et MISTRAL) seront partiellement et progressivement remplacés par des hélicoptères Tigre, dont 21 Tigre HAD qui seront livrés entre 2013 et 2020 en complément des 39 TIGRE HAP déjà livrés, lesquels seront mis progressivement au standard HAD ;

– en complément des 26 hélicoptères de manœuvre Cougar rénovés et des hélicoptères Caracal, les hélicoptères Puma seront progressivement remplacés par 68 hélicoptères NH 90 - TTH, dont 38 seront livrés avant 2019. Une commande permettra ensuite de compléter la cible capacitaire, fixée à 115 hélicoptères de manœuvre.

ii. Réductions de cibles capacitaires et décalages de cibles calendaires

La programmation militaire 2014-2019 ne permet toutefois d'assurer le renouvellement et la modernisation des équipements terrestres et aéroterrestres qu'au prix de réductions des volumes et de décalages calendaires. Il en résulte certains points de vigilance concernant l'ancienneté et la disponibilité technique des matériels dont le remplacement sera reporté.

• *Les ajustements intervenus dans les programmes d'armement*

Le tableau ci-après présente les principaux programmes d'équipements utilisés par les forces terrestres dont les livraisons font l'objet un décalage par rapport à la précédente programmation, corrigée des évolutions décidées jusqu'en 2012.

RÉDUCTIONS DE CIBLES CAPACITAIRES ET DÉCALAGES DE CIBLES CALENDAIRES

Programme	Modification
AIF	21340 livraisons à fin 2019 au lieu de 54140 prévues dans la programmation précédente.
CAESAR	Premières livraisons complémentaires reportées post LPM (8 prévues à fin 2019 dans la programmation précédente).
COUGAR rénovation	Dernière livraison en 2018 au lieu de 2017 prévu dans la programmation précédente.
MMP	Première livraison de munitions reportée à 2017 au lieu de 2014 prévu dans la programmation précédente.
NH90 / TTH	38 livraisons à fin 2019 au lieu de 63 prévues dans la programmation précédente.
PPT	450 livraisons à fin 2019 au lieu de 1058 prévues dans la programmation précédente.
SCORPION	92 livraisons de VBMR à fin 2019 au lieu de 441 dans la programmation précédente.
SDT (Système de drones tactiques)	14 livraisons de vecteurs à fin 2019 au lieu de 35 prévues dans la programmation précédente.
TIGRE	20 livraisons HAD (plus 21 HAP remis au standard en HAD) à fin 2019 au lieu de 40 livraisons HAD dans la programmation précédente.
Véhicule 4-6 tonnes	Première livraison reportée au-delà de la LPM au lieu de 2019 dans la programmation précédente.
Véhicules légers de transport de personnes (VLTP)	Première livraison reportée au-delà de la LPM (2015 dans la programmation précédente).

Source : ministère de la Défense.

On retiendra que, du fait des reports qu'a déjà subis le programme SCORPION et au regard de l'étalement des livraisons, seuls 50 % des équipements relevant du programme SCORPION auront été livrés à l'horizon 2025. Devant la commission, le chef d'état-major de l'armée de terre a déclaré que sa « *vigilance portera donc prioritairement sur le respect du calendrier* ».

- *Des points de vigilance concernant l'obsolescence de certains matériels*

Dans son rapport précité – dont les encadrés ci-après présentent certaines des conclusions –, M. Joaquim Pueyo souligne que la prolongation de l'activité des matériels résultant des réductions de cibles capacitaires et des décalages de cibles calendaires dans les programmes visant à les remplacer présente plusieurs inconvénients majeurs :

- certains matériels sont menacés d'obsolescence à moyen terme ;
- les besoins en moyens d'entretien programmé du matériel vont croissant avec l'ancienneté des équipements ;
- la disponibilité technique de certains matériels a tendance à décroître avec leur âge.

**DES POINTS DE VIGILANCE DANS LA GESTION DES MATÉRIELS
TERRESTRES ET AÉROTERRESTRES**

1. Vigilance sur les programmes de cohérence opérationnelle

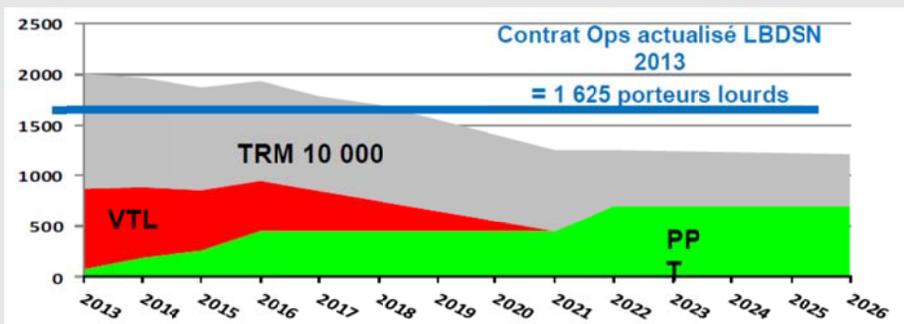
Globalement, comme le montre l'encadré ci-après, les programmes de cohérence opérationnelle destinés à l'armée de terre ont été placés sous forte contrainte en 2013, qu'il s'agisse des programmes d'armement financés par les crédits du programme 146 « Équipement des forces » ou des équipements d'accompagnement et de cohérence financés par ceux du programme 178 « Préparation et emploi des forces ».

Autres opérations d'armement du P 146	Equipements d'accompagnement et de cohérence du P 178
<p>VLTT P4 : maintien post 2020 au prix d'un effort MCO très important.</p> <p>Risques de ruptures capacitaires</p> <ul style="list-style-type: none"> - Chariot élévateur lourd (successeur du VALMET) - Livraison par air - Tracteurs niveleurs aérolargables / capacité légère d'aménagement du terrain 	<p>Taux global de renouvellement insuffisant 😞</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Véhicules de la gamme commerciale spécialisés (bus, transports canins, frigorifiques, véhicules incendie) ➤ Equipements de production d'énergie et d'eau ➤ Matériels de génie travaux publics ➤ Equipements des camps (entretien des champs de tir et voiries) <p>➤ Matériels acquis en urgence ops 😊</p> <p>➤ Equipement des forces spéciales</p>

Source : état-major de l'armée de terre.

À titre d'exemple des difficultés que peuvent créer les insuffisances actuelles dans le renouvellement des parcs, le chef d'état-major de l'armée de terre a souligné devant le rapporteur un risque une rupture capacitaire en matière de porteurs logistiques à partir de 2018, comme le montre le graphique ci-après.

RUPTURE CAPACITAIRE SUR LES PORTEURS LOGISTIQUES EN 2018



Source : état-major de l'armée de terre.

2. Une insuffisance chronique des dépenses d'entretien programmé du matériel

Le non-renouvellement des équipements a un coût : il suppose de maintenir en condition opérationnelle des matériels anciens, alors que leur coût de maintenance est croissant avec leur ancienneté. Or les crédits consacrés à l'entretien programmé des matériels sont chroniquement insuffisants, même si l'exercice 2013 a entamé un redressement des dotations.

Source : Avis n° 1433 fait au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2014, tome IV « Défense – préparation et emploi des forces : forces terrestres », par M. Joaquim Pueyo, octobre 2013.

Ainsi, l'insuffisante dotation en crédits d'entretien programmé du matériel pèse sur le taux de disponibilité technique des équipements de l'armée de terre, qui se situent parfois au-dessous des seuils critiques, comme le montrent les encadrés ci-après.

DISPONIBILITÉ TECHNIQUE (DT) DES PARCS DE MATÉRIELS TERRESTRES

(en pourcentage)

CATÉGORIE	ENGIN	DT	Commentaires						
		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
BLINDÉS	LECLERC	37	32	41	55	55	52	53	Depuis 2010, le marché Soutien en Service Post Production (SSPP), a permis une amélioration de la disponibilité. Il garantit la pérennité du soutien du parc « Leclerc » (chars Leclerc, dépanneurs char lourd, Mars) sur 10 ans à un coût maîtrisé , avec des obligations de résultat en termes de disponibilité de parc. Il facilite le pilotage par l'EMAT du budget EPM « au taux d'emploi du parc » recherché.
	AMX 30D	49	54	54	56	50	35	37	Le recours au prélèvement à partir des engins devenus excédentaires et la constitution d'un parc de gestion bon état permettent de maintenir le parc à un niveau de disponibilité suffisant.
	AMX 10 RC R	54	57	60	51	52	49	43	Un effort logistique sur les équipements spécifiques sera fait. Depuis fin 2011, de nouveaux marchés permettent d'améliorer progressivement la disponibilité. Toutefois, l'étape 6 du retrofit impactera la disponibilité du parc au moins jusqu'en septembre 2014. Un effort particulier est mené sur la réparation des rechanges réparables.
	VAB (tous types)	69	68	61	60	56	47	42	Ce parc âgé reste très fortement sollicité (emplois en opérations extérieures et intégration de nouveaux équipements). Le VAB infanterie bénéficie d'un effort. La complétude des actions (réparation des VAB par RTD et par le SMITer, réapprovisionnement en rechanges) mises en place est actuellement intégralement absorbée par la priorité donnée aux théâtres d'opérations extérieures.
	VBL/VB2L	70	67	66	66	63	42	47	En raison des problèmes d'obsolescence et d'activité soutenue, la disponibilité de ce parc reste fragile. Depuis 2012, certains faits techniques obèrent le niveau de disponibilité.
	VBCI						75	81	La disponibilité technique opérationnelle reflète le résultat de l'engagement de Nexter Systems sur une disponibilité contractuelle différenciée selon les parcs de la PEGP via le Marché Logistique Série (MLS). Cette dernière est globalement de 75 % à l'exception notable de l'OPEX pour laquelle elle est de 95 %. Nexter tient son engagement depuis le début d'exécution du marché en août 2009.

ARTILLERIE	155 TRFI	63	68	75	76	61	46	51	Sera retiré du service d'ici six ans. Le niveau de disponibilité est entretenu notamment grâce aux prélèvements.
	AUFI TA	47	59	49	58	63	28	20	La situation de ce parc reste fragile en raison du faible flux d'approvisionnement en rechanges.
	CAESAR						72	69	Ce matériel récent donne entière satisfaction tant en métropole qu'en OPEX et bénéficie d'une disponibilité satisfaisante.
GÉNIE	Autres matériels	61	73	62	63	36	45	50	Ces matériels sont sensibles à l'effet « micro parc » : un seul matériel indisponible fait lourdement chuter la DTO.
	EBG	46	51	56	49	42	24	22	Les opérations de démantèlement d'une partie du parc se poursuivent. D'ici 2015, ce parc aura été valorisé.
VUTC	VLTI : P4 AUVERLAND	70	73	70	67	64	58	57	Le marché de soutien et le plan de prélèvement devraient permettre de maintenir le niveau de disponibilité actuel malgré l'âge très avancé de ces matériels.
	PL 2, 4, 10 T : – GBC 180 – TRM 2000 – TRM 10000								Le TRM 2000, le TRM 10000, le GBC 180 et le VTL sont soutenus via le contrat Renault Trucks Défense avec fourniture de rechanges aux compagnies d'approvisionnement dans des délais contractualisés ou par recours aux concessions. Ce contrat forfaitisé donne satisfaction.

Source : Avis n° 1433 fait au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2014, tome IV « Défense – préparation et emploi des forces : forces terrestres », par M. Joaquim Pueyo, octobre 2013.

LA DISPONIBILITÉ TECHNIQUE DES PARCS DE MATÉRIELS AÉROTERRESTRES

Catégorie	Parcs	DT 2008	DT 2009	DT 2010	DT 2011	DT 2012	DT 2013	Tendance attendue
Hélicoptères légers	GAZELLE	57 %	61 %	62 %	59 %	52 %	48 %	→
	FENNEC	71 %	75 %	67 %	59 %	33 %	40 %	→
Hélicoptères NG	TIGRE EC 665	47 %	47 %	45 %	46 %	31 %	22 %	→
Hélicoptères de manœuvre	COUGAR	48 %	48 %	48 %	46 %	24 %	16 %	↗
	PUMA	48 %	48 %	51 %	47 %	39 %	40 %	↘
	EC725 Caracal	36 %	57 %	53 %	43 %	33 %	31 %	↗

Source : Avis n° 1433 fait au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2014, tome IV « Défense – préparation et emploi des forces : forces terrestres », par M. Joaquim Pueyo, octobre 2013.

c. La marine nationale

Sur la période couverte par la loi de programmation militaire 2014-2019, les forces navales bénéficieront d'un renouvellement substantiel de leurs capacités qui leur permettra d'honorer pleinement leurs missions dans le nouveau contexte stratégique analysé par le Livre blanc et dans le cadre du nouveau modèle d'armée.

Ainsi, à l'horizon 2025, lorsque l'ensemble des nouveaux matériels et équipements seront disponibles et opérationnels, et que les matériels existants auront fait l'objet des améliorations prévues (cf. *infra*), la marine nationale disposera :

– du groupe aéronaval (GAN) constitué autour du porte-avions nucléaire *Charles de Gaulle* ;

- de quatre sous-marins nucléaires lanceurs d’engins (SNLE) ;
- de six sous-marins nucléaires d’attaque (SNA), dont le premier bâtiment de type Barracuda ;
- de trois bâtiments de projection et de commandement (BPC) ;
- de 15 frégates de premier rang ;
- d’une quinzaine de patrouilleurs ;
- de six frégates de surveillance ;
- d’avions de patrouille maritime ;
- d’une capacité de guerre des mines comprenant dix chasseurs de mines tripartites (CMT).

Le tableau ci-dessous présente l’état des forces opérationnelles de la marine début 2013, et tel qu’il est prévu à l’issue de la LPM en 2019.

LES PRINCIPAUX ÉQUIPEMENTS OPÉRATIONNELS DES FORCES NAVALES 2013 ET 2019

Début 2013	Fin 2019
<ul style="list-style-type: none"> • 4 SNLE • 6 SNA type Rubis • 1 porte-avions nucléaire avec son groupe aérien • 17 frégates de 1^{er} rang (dont 5 frégates légères furtives) • 3 BPC et 1 TCD • 6 frégates de surveillance • 18 patrouilleurs et 3 BATRAL • Guerre des mines : 11 chasseurs de mines tripartites (CMT) • 4 pétroliers-ravitailleurs d’ancienne génération • 22 ATL2 • 15 avions de surveillance maritime • 31 hélicoptères moyens/lourds embarqués (dont 9 NFH) • 52 hélicoptères légers 	<ul style="list-style-type: none"> • 4 SNLE • 6 SNA (5 type Rubis + 1 Barracuda) • 1 porte-avions nucléaire avec son groupe aérien • 16 frégates de 1^{er} rang en service ⁽¹⁾ • 3 BPC • 6 frégates de surveillance • 3 bâtiments multi-missions B2M + 2 patrouilleurs guyanais PLG + 7 avisos A69 + 6 patrouilleurs d’ancienne génération de tout type • Guerre des mines : 10 CMT • 4 pétroliers-ravitailleurs d’ancienne génération, dont un maintenu en réserve • 18 ATL2, dont 4 rénovés • 16 ⁽²⁾ avions de surveillance maritime (12 de type <i>Falcon</i> et 4 ATL2) • 24 hélicoptères moyens/lourds embarqués NFH ⁽³⁾ • 40 hélicoptères légers

Source : projet de loi de programmation militaire 2014-2019, rapport annexé.

(1) Deux FASM d’ancienne génération (désarmées après 2019 en fonction de l’admission au service actif des FREMM), cinq FREMM (sur six livrées, la dernière étant en essais en fin de période), quatre FDA (dont deux FAA d’ancienne génération) et cinq FLF (à rénover).

(2) Selon la date exacte des FALCON F 200 arrivant en fin de vie.

(3) Au total, la marine disposera de 27 NFH 90, mais seules 24 unités seront effectivement livrées au cours de la période couverte par la loi de programmation militaire.

Il convient toutefois de rester conscient des risques de rupture capacitaire susceptibles de peser sur certains éléments de nos forces navales. À cet égard, les rapporteuses ne peuvent que souscrire aux propos tenus par l'amiral Bernard Rogel lors de son audition devant la commission : « *Le Livre blanc s'efforce de nous faire franchir le creux budgétaire actuel tout en maintenant une marine en état de remplir toutes ses missions à l'horizon 2025. Cela a induit l'étalement des programmes, mais cette politique atteint aujourd'hui ses limites et l'application des programmes doit maintenant s'exécuter au jour près. Quant à l'âge des équipements, il nous place sous la menace de ruptures capacitaires, comme nous en avons connu avec les Super Frelon, que nous avons dû arrêter avant même l'arrivée des NH90. Nous avons accepté des réductions temporaires de capacités, notamment pour les patrouilleurs outre-mer : alors qu'ils devraient être au nombre de neuf, ils sont actuellement six et ne seront plus que cinq à la fin de la période couverte par la LPM ; leur relève ne débutera qu'en 2024 par le programme BATSIMAR qui devait initialement commencer en 2017. Par ailleurs, nous avons abandonné le programme des bâtiments d'intervention et de souveraineté (BIS) qui devaient remplacer les bâtiments de transport légers (BATRAL), mais nous compensons ce renoncement par l'arrivée des bâtiments multi-missions (B2M) à partir de 2015 et de 2016. Les bâtiments de soutien et d'assistance hauturiers (BSAH) devront impérativement arriver en 2017, sinon nous aurons à gérer une rupture franche ; ces bâtiments remplacent l'ensemble des équipements de soutien et de remorquage, et ils représentent les seuls moyens anti-pollution de la marine. La moitié des hélicoptères Alouette III s'arrêteront de voler avant la fin de la période de la LPM, mais ils ne seront pas remplacés avant 2030. Tout nouveau décalage de programmes neufs se traduirait par des réductions de capacités et la perte de missions.* »⁽¹⁾.

Par conséquent, et même si l'amiral a, à raison, également indiqué qu'« *Il était donc important d'aligner les ambitions de notre pays et les missions qu'il souhaite assurer sur ses capacités budgétaires. Ce travail long et difficile a débouché sur le meilleur compromis possible. La LPM et le projet de loi de finances déclinent de manière cohérente le Livre blanc et cette démarche de cohérence constitue la principale vertu de ces textes.* »⁽²⁾, il conviendra d'être particulièrement vigilant non seulement à l'exécution de la LPM en matière d'équipements, mais également aux programmes qui seront lancés à l'issue de la programmation.

Les précisions suivantes peuvent être apportées à chacune des grandes catégories de bâtiments et d'équipements.

- *Le groupe aéronaval (GAN)*

La LPM sera marquée, en milieu de période, par le deuxième arrêt technique majeur (ATM) du *Charles de Gaulle*. Cet ATM, qui doit débiter en 2016, sera particulièrement important puisqu'il s'agira de l'entretien à mi-vie

(1) Audition du 9 octobre 2013.

(2) *Idem*.

du porte-avions. Il permettra notamment, outre les opérations « traditionnelles » d'entretien, de mise à niveau des équipements, et de renouvellement des capacités opérationnelles, d'adapter le bâtiment à un GAN centré autour de l'avion Rafale du fait du retrait définitif des Super-Étendard modernisés (SEM). À l'issue de l'ATM, le porte-avions sera en capacité de poursuivre son activité jusqu'à son retrait de service actif, programmé en 2041.

- *La flotte sous-marine*

La principale novation apportée par la LPM consistera au remplacement progressif de SNA de type Rubis par des bâtiments de type Barracuda. Il est ainsi prévu que le premier Barracuda soit livré et admis au service opérationnel à la fin de la dernière année de programmation.

Au titre des améliorations apportées par ce nouveau type de SNA, rappelons que le Barracuda possède des aptitudes au déploiement lointain beaucoup plus étendues que le Rubis. Ainsi, le premier peut-il conduire des missions de six mois, contre 45 jours pour le second. En outre, l'emport du missile de croisière naval (MdCN) lui confère une capacité nouvelle et renforcée de frappe dans la profondeur contre la terre. Enfin l'ajout, sur le pont du Barracuda, d'un hangar de pont dénommé DDS (*Dry Deck Shelter*) permettra le déploiement des propulseurs sous-marins des nageurs de combat pour des opérations spéciales. Précisons que les SNA Barracuda sont des bâtiments fortement automatisés qui seront conduits par un équipage réduit de 60 marins (contre 70 membres d'équipage actuellement pour les SNA Rubis).

Le projet de LPM prévoit la livraison du premier SNA Barracuda fin 2017. Les SNA suivants seront livrés selon une cadence de trois ans, deux ans et demi, deux ans et demi, deux ans et deux ans. La sixième et dernière unité sera donc réceptionnée fin 2029 et non fin 2027.

COÛT DU PROGRAMME BARRACUDA

(en millions d'euros ; coût janvier 2013)

	Coût
Définition	390
Réalisation	9 914
Coût total du programme	10 304

Source : ministère de la Défense.

- *Les frégates*

Les forces navales comprennent actuellement une frégate multi-missions (FREMM) : la frégate *Aquitaine*, réceptionnée en novembre 2012. Les deux FREMM suivantes, les frégates *Normandie* – qui a effectué sa première sortie à la mer le 25 octobre dernier – et *Provence* devraient être admises au service en 2014 et 2015.

Au total, le programme FREMM prévoit la livraison de onze unités. D'après les informations recueillies par les rapporteuses, le contrat est actuellement en cours de renégociation pour adapter le rythme de livraison. Sur les onze unités précitées, six frégates anti sous-marine (FASM) seront livrées d'ici 2019. Les deux unités suivantes seront dotées d'une capacité renforcée de défense aérienne et viendront remplacer les frégates anti-aériennes d'ancienne génération *Cassard* et *Jean Bart*. Le type des trois dernières frégates, qui seront livrées d'ici 2025, n'est pas encore déterminé et pourra être adapté, en fonction notamment de l'évolution des besoins et du marché ⁽¹⁾.

Au titre des spécifications techniques, rappelons que les FREMM sont des navires fortement automatisés qui peuvent être conduits par un équipage de seulement 108 personnes. Elles disposent, dans le domaine de la lutte sous-marine, d'un sonar remorqué de nouvelle génération et peuvent mettre en œuvre la torpille MU90 et l'hélicoptère Caïman (NH 90). En matière de lutte antiaérienne, elles sont dotées d'un radar multifonction, de capacités de guerre électronique et sont équipées des missiles antiaériens ASTER. Dans le domaine de la lutte antisurface, elles embarquent des missiles Exocet MM40 Block3 à portée étendue et un canon de 76 mm. Enfin, elles constituent les premières frégates en Europe à disposer d'une capacité de tir dans la profondeur avec le MdCN, dont elles seront équipées à partir de 2014.

En outre, la rénovation des frégates légères furtives (FLF) est prévue en fin de programmation, en fonction des arrêts techniques touchant ces bâtiments. Les FLF rénovées resteront en service jusqu'à l'arrivée des frégates de taille intermédiaire (FTI), dont le programme de développement sera lancé au cours de la période de programmation.

Le tableau ci-dessous retrace l'échéancier de paiement provisionné pour le programme FREMM. Il ne couvre que les huit premières frégates, les trois suivantes étant provisionnées au titre des programmes FTI et de rénovation des FLF.

ÉCHÉANCIER DE PAIEMENT DES HUIT PREMIÈRES FREMM

(en millions d'euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Paiements	527	432	340	424	416	461

Source : ministère de la Défense.

● *Les moyens de patrouille maritime*

La LPM prévoit la rénovation de 15 avions de patrouille maritime Atlantique 2 (ATL 2) afin d'assurer leur maintien en condition opérationnelle jusqu'à leur retrait de service prévu après 2030. Le programme a débuté en septembre 2013, la première livraison étant prévue en 2018.

(1) La décision quant à la nature de ces frégates doit être prise au plus tard en 2016.

Rappelons que les ATL 2 remplissent les missions suivantes : lutte contre les sous-marins et les navires de surface (notamment au profit de la Force océanique stratégique – FOST) et opérations de sauvegarde maritime et de sûreté des approches maritimes nationales.

CALENDRIER DU PROGRAMME DE RÉNOVATION DES ATL 2

	< 2014	2015	2016	2017	2018	2019	> 2019	Total	Total 2014-2019
Commandes	1		11			3			15
Livraisons						2	2	11	15

Source : ministère de la Défense.

ÉCHÉANCIER DE PAIEMENT DU PROGRAMME ATL 2

(en millions d'euros)

	2014	2015	2016	2017	> 2017
Paiements	67	123	121	74	356

Source : ministère de la Défense.

- *La logistique : les bâtiments de soutien*

Les opérations prévues en la matière s'incarnent dans le programme FLOTLOG. Celui-ci vise à assurer le remplacement des quatre pétroliers ravitailleurs à simple coque actuellement en service depuis 1980 pour y substituer des bâtiments répondant aux normes internationales. Ces navires disposeront ainsi d'un système de double coque pour limiter le risque de pollution accidentelle. La LPM prévoit le remplacement de trois bâtiments, la première commande intervenant en fin de période. En 2013, 4,38 millions d'euros de crédits de paiements étaient prévus au titre du programme FLOTLOG ; 3,85 millions d'euros y seront consacrés l'an prochain.

- *Les hélicoptères embarqués*

Le NH 90 est un hélicoptère de la classe des 11 tonnes destiné, dans sa version NFH (*NATO Frigate Helicopter*), à remplacer le Super Frelon dans ses missions de soutien de force navale à la mer et de sauvegarde maritime.

À partir du même porteur doté de kits « combat » démontables, le NFH remplacera également les hélicoptères Lynx afin d'assurer à partir des futures frégates les missions de sûreté de la force navale, dont les luttes anti-sous-marine et anti-navires. Le nombre total d'exemplaires commandés en 2000 pour la marine est de 27 appareils. La première livraison a eu lieu en mai 2010 et la production doit s'étaler jusqu'en 2021. À la fin de la période de programmation, 24 unités auront été livrées (13 sur la période 2014-2019 avec un parc prévisionnel à fin 2013 de 11 NFH). Au 16 octobre 2013, huit NFH avaient été livrés. La mise en service complète de l'appareil est prévue en 2014. Le tableau suivant récapitule le

calendrier des commandes et des livraisons du NH 90 dans sa version lutte anti-surface et anti-sous-marine (NFH), et dans sa version transport tactique (TTH).

	Commandes / Livraisons	Avant 2013	2013	2014	Après 2014	Cible totale
NFH	Commandes	27				27
	Livraisons	8	3	3	13	27
TTH	Commandes	34	34			68
	Livraisons	5	4	4	55	68

Source : ministère de la Défense.

329 millions d'euros de crédits de paiements sont consacrés à ce programme en 2013, et 321 millions d'euros en 2014.

- *L'aviation de chasse aéronavale*

Sur les 225 avions de chasse que compteront les forces aériennes, 40 seront rattachés à la marine. Sur la période couverte par la programmation, 26 nouveaux Rafale seront livrés (air et marine). En outre, les 10 Rafale marine livrés entre 1999 et 2001 seront rénovés.

- *Les torpilles et missiles*

Dans le cadre du programme Artémis, les SNA (de classe Rubis comme les futurs Barracuda) et les SNLE seront équipés de la nouvelle torpille lourde F21 en 2016. Elle remplacera la torpille F17 et permettra à ces bâtiments d'augmenter leurs capacités de lutte contre les bâtiments de surface et les sous-marins. Les besoins sont évalués à 93 unités, 25 ayant été commandées au 31 août 2012.

En outre, 150 MdCN permettront d'équiper les FREMM et le SNA Barracuda d'une capacité de frappe dans la profondeur (soit 100 unités pour les premières, et 50 pour les seconds).

CALENDRIER DE LIVRAISON DES MISSILES DE CROISIÈRE NAVALS

	2014	2015	2016	Total
FREMM	60	40		100
Barracuda		20	30	50

Source : ministère de la Défense.

Les livraisons des missiles d'autodéfense ASTER 15 se poursuivront au bénéfice des FREMM, avec une cible de 80 unités sur la période de la LPM, selon le calendrier présenté ci-dessous.

CALENDRIER DE LIVRAISON DES MISSILES ASTER 15

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Livraisons	11	10	10	10	10	10	10	9

Source : ministère de la Défense

La modernisation des missiles Exocet, qui confèrent à nos forces navales une capacité offensive de frappe antinavire, sera poursuivie dans sa version MM40 (tirée des navires FREMM, Horizon, FLF et FAA). Les opérations de modernisation des versions AM39 pour le Rafale et l'ATL 2, et SM39 pour les SNA et les SNLE sera mise à l'étude.

Il sera également procédé à la rénovation à mi-vie du Système Surface Air Anti-Missile (SAAM) du porte-avions, afin d'en maintenir les capacités à l'issue du deuxième arrêt technique majeur du *Charles de Gaulle* (cf. *supra*).

Enfin, les études relatives à la rénovation à mi-vie du système d'armes PAAMS (*Principal Anti-Air Missile System*) qui équipe les frégates Horizon, et celles concernant les missiles de type ASTER (15 et 30) seront lancées.

d. L'armée de l'air

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013 a défini les contours du nouveau format de l'armée de l'air correspondant au modèle d'armée devant être atteint à l'horizon 2025.

LE MODÈLE DE L'ARMÉE DE L'AIR À L'HORIZON 2025 D'APRÈS LE LIVRE BLANC DE 2013

*« Les forces aériennes continueront d'assurer, en permanence, la mise en œuvre de la composante aéroportée de la mission de dissuasion et la protection de l'espace aérien national et de ses approches. Elles poursuivront leur modernisation pour disposer de flottes d'avions polyvalents du meilleur niveau assurant des capacités d'entrée en premier, d'appréciation de situation, d'interopérabilité, de frappe dans la profondeur, de transport stratégique et tactique et d'appui de la manœuvre terrestre adaptées à un conflit majeur. Elles conserveront par ailleurs un nombre d'aéronefs suffisants, en prolongeant des avions plus anciens mais de haut niveau et spécialisés, notamment pour remplir les missions de protection du territoire ou de gestion de crise. **La préparation opérationnelle sera différenciée**, un effort particulier étant réalisé pour disposer d'un premier cercle de forces employables avec un très haut niveau de réactivité dans tout le spectre des opérations. Cette démarche sera soutenue en amont par une rénovation de la formation des pilotes de chasse. S'appuyant sur un centre de commandement et de conduite permanent et interopérable avec nos Alliés, les forces aériennes comprendront notamment 225 avions de chasse (air et marine), ainsi qu'une cinquantaine d'avions de transport tactique, 7 avions de détection et de surveillance aérienne, 12 avions ravitailleurs multirôles, 12 drones de surveillance de théâtre, des avions légers de surveillance et de reconnaissance et 8 systèmes sol-air de moyenne portée ».*

Source : Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2013, la Documentation française, mai 2013.

Il convient de souligner que le nouveau format de l'armée de l'air enregistre une diminution par rapport aux ambitions du Livre blanc de 2008 et à ses traductions dans le rapport annexé de la précédente LPM, ce dernier précisant notamment que « *la composante aérienne mettra en œuvre 300 avions de combat modernes, Rafale et Mirage 2000 polyvalents, incluant ceux de l'aéronautique navale ; (...) une flotte d'avions de ravitaillement et de transport comprenant de l'ordre de 14 appareils de type MRTT et environ 70 avions de transport* ».

Toutefois, comme l'a souligné le général Denis Mercier, chef d'état-major de l'armée de l'air, « *au-delà des formats, le maintien de la cohérence entre les capacités est essentiel* » et la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 permet, pour reprendre ses termes même, de préserver « *les capacités socles en les modernisant, sans en privilégier une par rapport à une autre. Une modernisation qui se fera à un rythme moins rapide que nous l'avions souhaité initialement, une modernisation qui se fera sur des formats plus réduits, mais une modernisation qui privilégiera la cohérence de notre capacité opérationnelle globale* »⁽¹⁾.

- *La LPM préserve la mission de sûreté aérienne en poursuivant le programme SCCOA⁽²⁾ et en débutant le renouvellement des radars de défense aérienne*

Les rapporteuses déplorent que la LPM 2009-2013 ait décalé de plusieurs années la rénovation de radars indispensables pour la protection du territoire national et que la quatrième étape du système de commandement et de conduite des opérations aériennes ait été scindée en deux phases lors de la précédente LPM, avec un décalage de trois ans *a minima* de la livraison de nouveaux radars de surveillance et de défense aérienne. Comme l'a indiqué le général Denis Mercier, chef d'état-major de l'armée de l'air, « *nous ne pouvons plus décaler les livraisons de ces radars car les obsolescences profondes du parc actuel, à la disponibilité de plus en plus précaire, et aux coûts de maintenance élevés, fragilisent la protection du territoire national* ».

Les rapporteuses se félicitent en conséquence que la LPM 2014-2019 ait pris en compte ce besoin avec l'inscription de la poursuite du programme SCCOA qui permettra de faire évoluer les centres français de détection et de contrôle vers le système ACCS (*Air Command and Control System*) au standard OTAN en 2015, débutant ainsi l'indispensable renouvellement des radars de défense aérienne.

- *La LPM modernise la composante aéroportée de la dissuasion*

Au cours de la précédente LPM, la composante aéroportée de la dissuasion, dont le coût ne représente que 7 % du budget global alloué à la dissuasion, a été diminuée d'un tiers avec le passage de trois à deux escadrons de chasse.

La modernisation de cette composante aéroportée nucléaire est inscrite dans le présent projet de loi de programmation militaire.

Elle se traduira notamment par l'acquisition d'une flotte d'avions ravitailleurs MRTT (*cf. infra*), par la poursuite de la rénovation de l'ASMP-A, par la modernisation des transmissions nucléaires ainsi que par la livraison de Rafale

(1) *Audition du 8 octobre 2013.*

(2) *Système de commandement et de conduite des opérations aériennes.*

biplace destinés à remplacer les Mirage 2000N qui permettra d'équiper le second escadron nucléaire en Rafale au cours de la période couverte par la présente loi de programmation militaire.

- *La LPM permettra d'accroître la capacité à recueillir du renseignement, en particulier par des drones*

Le rapport annexé prévoit le maintien d'une flotte de sept avions de détection et de surveillance aérienne (air et marine), sachant que le premier avion AWACS renové sera livré dès 2014.

Il prévoit également l'acquisition de quatre systèmes de drones MALE (moyenne altitude longue endurance) représentant douze vecteurs. Pour le système de drones MALE devant succéder au Système intérimaire de drones MALE (SIDM), le projet de LPM prévoit le calendrier de commandes/livraisons suivant, exprimé en systèmes de 3 vecteurs aériens chacun :

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Commandes	2	1	1	-	-	-
Livraisons	-	-	1	1	1	1

Pour faire face à l'urgence induite par l'opération Serval, et par anticipation sur ce planning, un système restreint de deux drones *Reaper* en définition block 1 (définition actuellement en service dans l'*US Air Force*) a été commandé le 9 août 2013 pour une livraison fin 2013.

Des acquisitions d'avions légers de surveillance et de renseignement⁽¹⁾, ainsi que la mise sur orbite de deux nouveaux satellites d'observation optique MUSIS, la consolidation des moyens de surveillance de l'espace extra-atmosphérique pour les orbites basses (radar *GRAVES*) et la mise en service, en 2018, d'un système de traitement, de fusion et de diffusion des informations, sont également programmés.

- *La LPM renouvelle la flotte d'aviation de chasse à un rythme différent de celui qui était prévu*

La LPM 2014-2019 prévoit la réception de 26 Rafale supplémentaires sur l'ensemble de la période, à hauteur de 11 en 2014, 11 en 2015, quatre en 2016 et aucun entre 2017 et 2019, au lieu de 11 par an lors de la LPM précédente. Elle retient en effet le principe de maintenir des flottes anciennes pour pallier l'étalement des livraisons et préserver une cohérence d'ensemble. Ainsi, sur les

(1) *La crise sahélienne et l'opération Serval au Mali ont confirmé le besoin de disposer d'une capacité SA2R (surveillance, acquisition, reconnaissance et renseignement) sur des avions légers, afin de réaliser des missions de renseignement avec une empreinte très réduite. Cette capacité, complémentaire des autres moyens mis en œuvre par les armées (drones, ATL2), permet, par les capteurs optroniques et électromagnétiques, de détecter des signaux faibles d'activité et d'identifier des menaces potentielles. Elle peut également appuyer les opérations conduites par les forces au sol par un renseignement en temps réel.*

26 nouveaux Rafale air et marine qui seront livrés au cours de la période de la programmation militaire, seuls 19 rejoindront l'armée de l'air.

Dès 2014, neuf Rafale, équipés du nouveau radar à antenne active ainsi que d'une nouvelle version du système SPECTRA de guerre électronique, seront livrés.

La LPM prévoit également une évolution des capacités des Rafale en service avec le lancement en 2017 du développement du successeur du missile air-air MICA, l'intégration en 2019 sur ces appareils d'un premier lot de missiles air-air longue portée METEOR et l'intégration de seize systèmes de désignation à grande distance PDL-NG ⁽¹⁾ livrés en 2018 et 2019, pour une commande globale de 20 pods sur la période de la programmation.

Le ralentissement des livraisons de Rafale sera compensé par la rénovation des Mirage 2000D, les premiers appareils rénovés étant livrés en 2019, et l'utilisation de flottes plus anciennes comme celle des Mirage 2000-5.

Comme l'a rappelé le général Denis Mercier, *« le format de notre aviation de chasse aura été diminué deux fois d'un tiers en deux lois de programmation. La première diminution en 2008 a été compensée par la polyvalence du Rafale. Celle à venir le sera grâce aux efforts portés sur le maintien en condition opérationnelle (MCO) et à la différenciation de l'entraînement possible avec la mise en place du projet « Cognac 2016 » ⁽²⁾ »*.

Le principe du projet « Cognac 2016 » consiste à utiliser les pilotes du deuxième cercle, destinés à assurer la relève en opération des équipages du premier cercle pour des missions moins exigeantes que celles du premier jour, comme instructeurs sur des « avions de complément ». Ceux-ci, qui pourront être configurés comme des avions de combat, coûteront beaucoup moins cher à l'heure de vol. Le type d'avion, qui n'a pas encore été explicitement évoqué, pourrait être le PC-21 de la firme suisse Pilatus, qui a le coût d'exploitation d'un monoturbiné avec une avionique moderne qui s'approche de celle des jets.

Lors de son audition en date du 18 septembre 2013 devant la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, le chef d'état-major de l'armée de l'air a indiqué que deux options s'offraient pour l'acquisition de ces avions de complément : celle d'un partenariat public-privé et celle d'une acquisition patrimoniale des aéronefs avec une externalisation de la maintenance, des simulateurs et de l'infrastructure, qui semble avoir sa préférence.

(1) Les pods PDL NG apportent aux Rafale une capacité de frappe air-sol de grande précision adaptée aux besoins des nouveaux contextes opérationnels. Ces pods permettront de répondre au retrait progressif des pods d'ancienne génération et aux limitations du parc de nacelles Damoclès. Ils apporteront des capacités accrues en termes de recherche et d'identification de cibles de petite taille, de jour comme de nuit et permettront de réaliser des missions de reconnaissance ou d'appui des forces terrestres.

(2) La description de ce projet figure dans les développements relatifs à la préparation opérationnelle et à l'activité des forces.

Un comité ministériel d'investissement (CMI) examinera ces deux options au mois de décembre 2013 et le commandant de la SIMMAD, le général de corps aérien Guy Girier, a été chargé de développer un plan de rationalisation du maintien en condition opérationnelle de ces avions de complément qui sera prochainement présenté au ministre de la Défense.

- *La LPM entame enfin le renouvellement de la flotte des ravitailleurs*

Comme l'a rappelé le Général Denis Mercier ⁽¹⁾, « *les avions ravitailleurs sont la clé de voûte de toutes nos opérations aériennes. Sans eux, nous ne pouvons disposer de la réactivité, de l'allonge et de l'endurance nécessaire pour assurer nos missions de dissuasion et d'intervention. Sans eux, l'emploi de notre aviation de chasse serait peu ou prou limité au territoire national. Sans eux il n'y aurait pas de composante aéroportée de la dissuasion* ».

Or, l'âge avancé des 14 appareils en service (56 ans en moyenne pour les C135 en 2019), fait peser un risque de rupture capacitaire sur cette flotte et entraîne de nombreuses heures de maintenance.

Les rapporteuses apprécient que cette priorité essentielle soit enfin prise en compte dans le présent projet de loi de programmation militaire qui prévoit que le renouvellement des ravitailleurs C 135 soit engagé par le lancement en 2014 d'une flotte de 12 MRTT, deux étant livrés sur la période de la programmation, dont le premier en 2018.

CALENDRIER DES COMMANDES ET LIVRAISONS DE MRTT

		< 2014	2014	2015	2016	2017	2018	2019	> 2019	TOTAL	TOTAL 2014-2019
MRTT	Commandes		1	8					3	12	9
	Livraisons						1	1	10	12	2

Source : ministère de la Défense.

Au cours de l'examen du projet de loi en commission, il a été décidé de revenir sur l'amendement introduit par les sénateurs consistant à prévoir la livraison de quatre MRTT sur la période, dont deux en 2018. Si les rapporteuses partagent avec les sénateurs la volonté de faire de ces acquisitions une priorité, elles considèrent également que l'équilibre financier de la LPM ne peut être à ce jour modifié. Elles estiment que ce point pourra en revanche utilement être revu dans le cadre de la première actualisation prévue avant la fin 2015 à l'article 4 *bis* nouveau du projet de loi. Cet article prévoit en effet que les actualisations de la LPM seront l'occasion « *d'examiner en priorité certaines capacités critiques, telles que les ravitailleurs en vol* ». Les rapporteuses partagent ainsi pleinement l'appréciation du chef d'état-major de l'armée de l'air selon lequel la priorité

(1) *Audition du 8 octobre 2013.*

devrait être donnée à l'accélération des livraisons des MRTT si une « *embellie budgétaire* » devait être constatée dans les années à venir.

- *La LPM engage la modernisation du transport tactique*

L'arrivée progressive de l'A400M dans les forces, dont deux avions ont déjà rejoint en 2013 la base aérienne d'Orléans-Bricy, va permettre de faire entrer l'aviation de transport militaire française dans une nouvelle ère.

Le premier A400M a en effet été livré début août à l'armée de l'air française. Les exemplaires suivants seront réceptionnés, à compter d'octobre 2013, sur une période qui se prolongera au-delà de la durée couverte par la LPM 2014-2019.

Dans sa description du nouveau modèle de l'armée de l'air, le Livre blanc 2013 fixait une cible globale « *d'une cinquantaine d'avions de transport tactique* », sans mentionner explicitement s'il s'agirait exclusivement d'A400M. Le rapport annexé du projet de loi de programmation militaire confirme cette cible globale de 50 avions de transport tactique, en précisant que deux A400M seront en parc en 2013 et que 13 appareils de ce type seront livrés au cours de la période 2014-2019.

Le projet annuel de performances pour 2014 confirme que 15 A400M seront livrés d'ici 2019. Au cours de son audition par la commission, le général Denis Mercier, a indiqué que « *le calendrier de livraison est le suivant : deux avions cette année, quatre en 2014, quatre en 2015, trois en 2016 et deux en 2017. Nous connaissons ensuite quelques années sans livraison, puis celles-ci reprendront avec une atteinte de la cible finale au-delà des années 2020* ».

En fin de programmation, la flotte des avions de transport tactique devrait ainsi comprendre trois types d'appareils : A400M, C130 et C160 :

- la flotte de C160 Transall (en cours de retrait de service depuis 2005) va progressivement diminuer de 32 appareils en 2013 vers 14 en 2017, ces 14 appareils faisant l'objet d'une prolongation de vie supplémentaire de cinq ans pour une fin de vie en 2023 ;

- la flotte de 14 C130 dont la modernisation, centrée sur les besoins des forces spéciales, doit être contractualisée en 2015 pour des livraisons débutant en 2018 ;

- la flotte d'A400M, en cours de livraison, avec la volonté de disposer de 15 appareils d'ici à la fin de la période de la LPM.

Il convient toutefois de préciser que le ministre de la Défense a confirmé que la cible finale d'acquisition, au-delà de la période couverte par la présente loi de programmation militaire restait bien de 50 A400M.

- *La LPM consent un effort financier important pour l'entretien programmé du matériel*

La capacité opérationnelle de l'armée de l'air repose en grande partie sur une dotation suffisante en entretien programmé du matériel (EPM). Le présent projet de LPM 2014-2019 prévoit que les crédits consacrés à l'entretien programmé des matériels progresseront en moyenne de 4,3 % par an en valeur.

Lors de la précédente LPM, la sous affectation de crédits budgétaires pour l'EPM a conduit à un déficit, durant la période 2009-2014, de plus d'un milliard d'euros de crédits d'activité par rapport au besoin.

La LPM 2014-2019 consent ainsi un effort financier plus important pour l'EPM qui permettra, durant les années 2014-2015, de maintenir le niveau d'activité de 2013 qui se situe environ à -20 % par rapport aux normes d'entraînement, avant de pouvoir remonter progressivement l'activité aérienne au niveau requis après 2016 grâce à la mise en place de l'entraînement différencié et à un plan d'optimisation du maintien en condition opérationnelle en cours d'élaboration.

- *La LPM ouvre de nombreuses opportunités vers une défense plus européenne dans le domaine aéronautique*

Ainsi, l'A400M, porté par sept pays européens, va donner une dynamique encore plus forte au commandement du transport aérien européen (EATC) qui est engagé sur une voie d'ouverture et de standardisation des normes européennes et pourra, dans le cadre du soutien, déboucher sur des projets communs avec les Britanniques permettant de développer des normes communes avec l'appui de l'Agence européenne de défense (AED).

S'agissant des ravitailleurs MRTT, il sera également possible de travailler à la mutualisation de leur emploi avec six autres nations européennes dans des domaines ciblés comme la formation et la maintenance.

Enfin, l'acquisition de drones *Reaper* par la France est susceptible d'ouvrir la voie à la création d'un groupe d'utilisateurs européens tandis que l'évolution du SCCOA vers le système ACCS va renforcer les coopérations et la mise en œuvre de normes européennes communes.

e. Les capacités de commandement

« À l'horizon 2025, les armées françaises disposeront des capacités de commandement et de contrôle permettant d'assurer à tout moment, au niveau stratégique, le commandement opérationnel et le contrôle national des forces engagées » peut-on lire dans le rapport annexé au projet de loi de programmation.

En matière de capacité de commandement, le contrat opérationnel le plus important est celui consistant à assumer le rôle de Nation cadre d'une opération en

coalition de moyenne ampleur selon les critères définis par l'OTAN. Cet engagement couvre à la fois les besoins des engagements multiples et ceux des opérations autonomes, pour lesquels les moyens de commandement sont ajustés au profit d'une opération en coalition de type *smaller joint operations*. Dans le cadre d'un engagement majeur, notamment au sein de l'OTAN, les armées conserveront la capacité de mettre sur pied des commandements de composante terrestre, maritime et aérienne du niveau d'un corps d'armée ou équivalent.

La capacité de commandement est dès à présent obtenue en redéployant les moyens C2 (commandement et contrôle) qui étaient consacrés à la réalisation du contrat précédent. En effet, ce dernier nécessitait d'armer des postes de commandement (PC) plus volumineux mais moins nombreux que ce qui est désormais demandé. Les moyens C2 étant dimensionnés pour honorer les contrats opérationnels fixés, l'effort doit donc porter sur la pérennisation de nos capacités de commandement (systèmes de communication et d'information), ce qui constitue précisément l'objectif de la programmation pour les années 2014 à 2019.

Les moyens de communication permettront le raccordement des PC aussi bien en métropole que sur le théâtre. Succédant à SOCRATE NG, le programme DESCARTES, déployé entre 2017 et 2020, assurera l'acheminement des informations sur le théâtre national. Le programme COMSAT NG, qui remplacera le système SYRACUSE, sera opérationnel à partir de 2020, pérennisant la capacité de communication vers les théâtres et à l'intérieur de ceux-ci. Enfin, les systèmes tactiques ASTRIDE, pour l'armée de terre, et RIFAN, pour la marine, permettront de connecter à partir de 2016 les PC des niveaux les plus bas.

Les systèmes d'information et de commandement des trois armées migrent déjà progressivement vers un système unique, le système d'information des armées (SIA) qui armera les PC stratégiques et opératifs. Sa mise en service opérationnelle sera prononcée à l'horizon 2018, après un déploiement progressif à partir de 2014. Les systèmes d'information des niveaux les plus bas feront l'objet de rénovations pour certains ou seront remplacés par de nouveaux systèmes à l'instar du système d'information de combat du programme SCORPION, tant attendu par l'armée de terre, et qui sera livré dans sa première version en 2016. Ce système remplacera l'ensemble des systèmes de commandement actuellement déployés dans les postes de commandement, du régiment à la section.

C. LA RECHERCHE ET LES EXPORTATIONS COMME OUTILS DE MAINTIEN DES COMPÉTENCES INDUSTRIELLES ET TECHNOLOGIQUES

1. L'effort d'exportation, enjeu partagé avec les industriels

Comme l'indique le rapport annexé au projet de loi de programmation, « *le soutien aux exportations de défense constituera un volet majeur de la politique industrielle du Gouvernement* ».

Les exportations d'armement représentent en effet, selon les années, entre 25 et 40 % des 15 milliards d'euros de chiffre d'affaires du secteur de l'industrie de défense française. Dans un contexte de contraction du marché national et des marchés européens, une politique active d'exportation, notamment hors d'Europe, est indispensable pour préserver un certain nombre de capacités technologiques clefs. En maintenant des compétences en matière de recherche et de développement au sein des bureaux d'études et en alimentant les chaînes de production, les commandes à l'exportation contribuent à la pérennité de la base industrielle et technologique de défense. Les contraintes budgétaires et le coût croissant des systèmes d'armes les rendent indispensables comme complément du marché intérieur, réduisant la dépendance des entreprises à l'évolution des commandes de l'État et renforçant leurs capacités d'autofinancement.

Ainsi que l'a résumé le délégué général pour l'armement (DGA), Laurent Collet-Billon, lors de son audition devant la commission, « *il faudra redoubler d'efforts pour conquérir de nouveaux marchés à l'export afin d'assurer des plans de charge plus confortables* » aux industriels de l'armement ⁽¹⁾.

Comme l'ont rappelé ces derniers lorsqu'ils ont été entendus par la commission, leur capacité à exporter dépend beaucoup des programmes français.

À ce titre, le président de Nexter, M. Philippe Burtin, a souligné l'importance pour son groupe de la poursuite du programme VBCI, dont 102 livraisons sont prévues en début de LPM, car elle apporte une crédibilité à ses démarches commerciales.

D'une manière générale, tous les industriels ont rappelé l'importance pour eux de bénéficier d'un label « en service dans l'armée française » pour soutenir leurs actions à l'exportation. M. Gérard Amiel, président de Renault Trucks défense, souhaiterait voir l'État encourager plus énergiquement ces actions en commandant des matériels en petites quantités, et en incitant des pays alliés à se doter également des mêmes équipements. « *Cette solution a l'avantage d'apporter une solution à la quadrature du cercle consistant à maintenir, tout en limitant les budgets d'équipement, les industries et leur capacité d'innovation par les ventes à l'export dans l'attente de programmes nationaux pour lesquels des matériels seront prêts sur étagère* » a-t-il précisé. Ce souhait rejoint la démarche initiée par DNCS qui, en 2011, a mis à disposition de la marine nationale un patrouilleur maritime développé sur fonds propres, l'*Adroit*, afin de bénéficier du label « *sea proven* ».

Le président de la commission Défense du comité Richelieu, M. Thierry Gaiffe appelait pour sa part à la mise en place d'une véritable politique de labellisation de la part de la DGA : « *les premières questions qui nous sont posées à l'export sont les suivantes : avez-vous vendu vos équipements à votre armée nationale ? Quelles sont vos références ? Lorsque l'on est incapable d'y répondre, on se retrouve immédiatement écarté du marché. La labellisation devrait*

(1) Audition du 2 octobre 2013.

permettre à la DGA de délivrer aux patrons de PME un courrier officiel attestant de la qualité de l'entreprise, de ses produits et services. Nous attendons beaucoup de ces « lettres de recommandation » susceptibles d'indiquer, par exemple, que même si tel produit n'équipe pas les forces françaises, il a été testé et fait ses preuves. »

Si la poursuite des programmes actuels est indispensable pour certains secteurs, le DGA a rappelé que les programmes futurs devraient mieux prendre en compte la dimension « exportation » dans leur définition. L'absence de succès à l'export des FREMM pourrait ainsi conduire à introduire dans les forces navales un navire de taille intermédiaire plus moderne. *« Les FREMM sont de très beaux produits, mais ils sont malheureusement lourds – 5 500 tonnes – et nécessitent la présence d'un équipage hautement qualifié puisqu'il dépasse à peine 100 personnes ; ils ne correspondent donc pas vraiment aux demandes de pays potentiellement clients comme ceux du Moyen-Orient, qui souhaitent disposer d'équipages de 150 individus. Nous devons adapter notre offre à la demande »* a-t-il conclu.

2012, UNE ANNÉE DIFFICILE POUR LES EXPORTATIONS FRANÇAISES

Dans un contexte marqué par les conséquences de la crise économique ayant débuté en 2008 et des crises géopolitiques régionales, les commandes domestiques ont eu tendance à se contracter dans les principaux pays occidentaux ce qui a conduit à une concurrence plus vive sur le marché export. Malgré cela, la France se maintient parmi les cinq principaux pays exportateurs aux côtés des États-Unis, de la Russie, du Royaume-Uni et d'Israël.

Les prises de commandes à l'export de l'industrie française de défense ont atteint 4,8 milliards d'euros en 2012, ce qui correspond à une baisse de 26 % par rapport à l'année précédente. Ces résultats s'expliquent principalement par une baisse du nombre de contrats de plus de 100 millions d'euros. L'industrie française a néanmoins signé plusieurs contrats majeurs en 2012 pour la fourniture de missiles Mica à l'Inde, de corvettes Gowind en Malaisie et de véhicules blindés Aravis en Arabie Saoudite.

L'année 2013 s'annonce sous de meilleurs auspices dans la mesure où elle a déjà été marquée par la signature du contrat d'extension de vie des navires Sawari 1 pour l'Arabie Saoudite et celle du contrat concernant des satellites d'observation pour les Émirats arabes unis. Les prises de commande devraient s'établir autour de six milliards d'euros à la fin de l'année.

Le rapport annexé au projet de loi précise qu'il *« sera régulièrement rendu compte des résultats de la stratégie d'exportation au Parlement, par les rapports annuels réalisés à cette fin et le débat devant les commissions parlementaires auxquels ils donnent lieu. »* Le ministre de la Défense a ainsi présenté, pour la première fois, le rapport annuel sur les exportations d'armement devant les commissions de la Défense et des Affaires étrangères le 22 novembre 2012 ⁽¹⁾. Le ministre a également invité les parlementaires des commissions chargées de la Défense et des Affaires étrangères à une présentation du rapport 2012 le

(1) *Compte-rendu n° 25 de la commission de la défense nationale et des forces armées, jeudi 22 novembre 2012.*

11 septembre 2013. On peut imaginer que cette pratique devienne un rendez-vous annuel au Parlement.

2. Des crédits de recherche maintenus à un haut niveau

Il est souvent à craindre, en période de contrainte budgétaire, de voir sacrifier les crédits de recherche, dont les retombées sont par nature décalées dans le temps, au profit des crédits opérationnels plus lisibles et incontestablement plus utiles à court terme.

Grâce à une volonté politique forte, annoncée très en amont ⁽¹⁾ et dans la poursuite de l'effort consenti en 2013, le projet de loi de programmation militaire a su éviter cet écueil et met l'accent sur la recherche en fixant à 730 millions d'euros annuels le montant des crédits alloués aux études amont jusqu'en 2019, ce dont se félicitent les rapporteuses.

Le ministre de la Défense, M. Jean-Yves Le Drian, a évoqué ce choix, à la fois difficile et résolu, devant la commission ⁽²⁾ : « *La loi de programmation vise en effet, d'une certaine manière, la quadrature du cercle : il fallait que la recherche et développement puisse se poursuivre, qu'il y ait des équipements nouveaux, et cela dans un contexte budgétaire contraint.* »

L'effort en matière de recherche, point marquant du présent projet de loi, est déterminant pour les équipements de l'armée de demain, à l'horizon de plusieurs dizaines d'années, et pour le maintien des capacités critiques de l'industrie nationale de Défense, principalement pour les équipements relevant de domaines souverains.

Ainsi que l'a précisé à la commission M. Philippe Errera, directeur chargé des affaires stratégiques au ministère de la Défense : « *Les études amont visent à disposer de « briques technologiques mures », en cohérence avec les besoins des futurs systèmes d'armes* ». Il s'agit de recherches et d'études appliquées de nature technique en lien avec un besoin opérationnel prévisible visant à amener des technologies nouvelles à un degré de maturité suffisant pour qu'elles puissent être maîtrisées par la base industrielle et technologique de défense (BITD) afin de faire l'objet de programmes d'armement.

La recherche soutient à ce titre l'industrie de Défense, ses bureaux d'études, ses bureaux de recherche et, plus spécifiquement, le réseau, des PME/PMI innovantes. Les efforts de l'État dans ce domaine ont, à plus ou moins long terme, des répercussions sur les technologies à usage civil et participent ainsi de la politique industrielle globale de la Nation au travers, notamment, des

(1) M. le ministre, Jean-Yves Le Drian, sur le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, devant la commission le 14 mai 2013 : « Par ailleurs, je serai particulièrement attentif au maintien d'un niveau suffisant de crédits destinés à la recherche et à l'innovation de nos entreprises de pointe. Cette ligne budgétaire ne fera pas les frais de l'austérité budgétaire, d'autant que l'effort de recherche permet aussi à nos entreprises d'exporter ».

(2) Audition du 2 octobre 2013.

programmes d'innovation duale, RAPID ⁽¹⁾ et ASTRID ⁽²⁾ dans le cadre du pacte Défense-PME.

Le délégué général pour l'armement, M. Laurent Collet-Billon, a indiqué à la Commission ⁽³⁾ que, pour lui, « le maintien de notre investissement en recherche et technologie (R&T) était absolument critique pour le maintien de la compétitivité de nos entreprises et leur capacité à répondre aux besoins futurs de nos armées et à proposer des matériels à exporter ».

Les principaux axes de recherche retenus dans la loi de programmation sont :

– la préparation du renouvellement des deux composantes de la dissuasion, dont le futur moyen océanique de dissuasion FMOD et la fabrication du successeur du missile air-sol moyenne portée améliorée (ASMPA) à l'horizon 2030 ;

– l'aéronautique militaire, avec la conception d'aéronefs de combat dans le cadre franco-britannique (FCAS DP), les évolutions du Rafale, l'autoprotection des hélicoptères, l'insertion des drones dans la circulation aérienne européenne ;

– le renouvellement et la rénovation des systèmes de missiles dans le cadre de la rationalisation de l'industrie franco-britannique ;

– la lutte sous-marine, les systèmes de combat naval en réseaux, les architectures innovantes pour les bâtiments de surface ;

– la cyberdéfense ;

– la protection des véhicules et des combattants, la surveillance des itinéraires et les nouvelles technologies appliquées aux munitions ;

– les futurs programmes spatiaux d'écoute, d'observation et de communication, le traitement des images, la guerre électronique, le traitement du renseignement, la numérisation de l'environnement géophysique et les évolutions des systèmes de radionavigation.

Afin de maximiser l'efficacité de l'effort, la gouvernance des études amont, pilotée conjointement par la direction des affaires stratégiques et la direction générale de l'armement, sera revue et assurée au sein du ministère de la Défense, non plus par systèmes de forces, mais sur la base d'une sectorisation de la recherche scientifique et technologique par agrégats présentant une cohérence en matière d'objectifs capacitaires, industriels et technologiques. Ainsi, les crédits

(1) Régime d'appui aux PME pour l'innovation duale.

(2) Accompagnement spécifique des travaux de recherche et d'innovation défense, conjointement avec le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche.

(3) Audition du 2 octobre 2013.

d'études amont seront affectés à différents secteurs : dissuasion, aéronautique, missiles...

Si les industriels reçus par la commission ont tous reconnu, si ce n'est salué, cet effort, que certains auraient souhaité encore accru, M. Marwan Lahoud, président d'EADS France, directeur général délégué du groupe a souligné, le 19 septembre 2013, un point très important devant la commission : « *S'agissant maintenant des montants de R&D, il n'y a pas de ligne rouge en deçà de laquelle tout s'écroule et au-delà de laquelle tout va bien, mais plutôt un continuum. Plus que le montant global, c'est l'efficacité de la dépense qui importe. Que ferons-nous de ces 730 millions, arriverons-nous vraiment à un rendement proche de 1 ? Il faut que l'argent serve vraiment à faire de la R&T et non à entretenir des équipes parce qu'il faut entretenir des équipes !* ».

Les orientations prises par le ministère seront en effet déterminantes car de leur cohérence dépendra leur efficacité.

D. MAINTENIR PUIS ACCROÎTRE LA PRÉPARATION OPÉRATIONNELLE

1. L'effort en matière de MCO

a. Une disponibilité technique opérationnelle grevée par des crédits d'entretien programmé des matériels insuffisants

Comme l'ont analysé nos collègues Yves Fromion et Gwendal Rouillard, les moyens consacrés à l'entretien des équipements ont connu, au cours de la précédente LPM, une diminution constante ou une sous-évaluation aux conséquences particulièrement fâcheuses quant au maintien des capacités opérationnelles de nos forces ⁽¹⁾.

Les rapporteuses ne peuvent que souscrire à leurs observations lorsqu'ils affirment que « *la programmation 2009-2014 a maintenu les crédits d'entretien des équipements en sous-dotation chronique, faute d'avoir anticipé les besoins à un niveau suffisant en 2008* », et que « *tout au long de la période, EPM comme MCO sont demeurés à des niveaux que l'on pourrait qualifier de « tout juste insuffisants »* ».

Ce sous-calibrage des dotations était d'autant plus paralysant que les besoins d'EPM augmentent tendanciellement, du fait d'une triple contrainte :

– le vieillissement du parc existant, qui entraîne un renchérissement mécanique des coûts d'entretien ;

(1) MM. Yves Fromion et Gwendal Rouillard, rapport d'information n° 1233 relatif à une revue capacitaire des armées.

– l’arrivée de nouveaux matériels plus complexes, disposant de technologies avancées, et qui peuvent s’avérer plus onéreux à entretenir que les matériels précédents, notamment les premières années ;

– une augmentation du coût des facteurs de production supérieure à celle de l’inflation, qui se traduit par un renchérissement net des coûts d’entretien.

Au total, l’insuffisante dotation en crédits EPM a lourdement pesé sur le taux de disponibilité technique des équipements, qui se situent parfois au-dessous des seuils critiques.

b. Une priorité forte de la nouvelle loi de programmation militaire qui permettra la régénération des matériels

Conscients de la nécessité d’enrayer cette spirale négative, le Gouvernement et sa majorité ont souhaité redonner toute sa place à l’EPM en revalorisant les moyens qui lui sont consacrés. À cet égard, le projet de loi de programmation militaire prend parfaitement la mesure des difficultés en faisant de l’inversion de cette dynamique une priorité majeure concrétisée par un effort financier substantiel en faveur de cette action dont **les crédits augmenteront en moyenne de 4,3 % par an** en valeur, soit un montant total de crédits de 3,4 milliards d’euros par an en moyenne. De tels moyens, essentiels, font donc l’objet d’une priorité forte et légitime, nécessaire à la qualité et, par conséquent, à la crédibilité de notre armée. Ainsi que l’a rappelé à juste titre le ministre de la Défense devant la commission ⁽¹⁾, « *Il s’agit de « sanctuariser » un poste qui a trop souvent servi de variable d’ajustement.* ».

Pour ne prendre qu’un seul exemple, l’EPM des forces navales hors dissuasion s’élèvera, en 2014, première année de la programmation, à 1 367 millions d’euros en autorisations d’engagement et 1 167 millions d’euros en crédits de paiement, soit des augmentations respectives de 11 % et 9 % par rapport à 2013. En intégrant les moyens nécessaires à la dissuasion dans ce périmètre, les montants atteindront 1 651 millions d’euros en AE et 1 503 millions d’euros en CP, soit des croissances de 22 % et de 8 %.

Cet effort financier, légitime, est l’une des clés du renforcement de l’activité opérationnelle de nos armées, autre priorité majeure de la LPM.

2. L’indispensable remontée de l’activité des forces en cours de LPM

• Ainsi que le rappelait l’amiral Édouard Guillaud, chef d’état-major des armées, « *la disponibilité et l’efficacité de nos armées reposent sur quatre paramètres : la cohésion des militaires et des civils des armées, la préparation opérationnelle, la disponibilité de matériels de qualité, et enfin la réactivité. Tout cela forme un capital précieux, accumulé dans le temps long des engagements opérationnels, des ressources humaines et des programmes. C’est un capital qui*

(1) Audition du 2 octobre 2013.

doit être entretenu : toute fragilisation de l'un ou l'autre de ces éléments affecterait la liberté d'action du politique. »⁽¹⁾.

De fait l'activité opérationnelle des forces est fondamentale. Elle est le facteur déterminant qui garantit la qualité et l'efficacité de nos armées professionnelles. Elle comprend deux volets. En amont, la préparation opérationnelle assure l'entraînement nécessaire à la bonne conduite des opérations futures et à la qualification de nos forces selon les normes internationales reconnues (normes OTAN). En aval, elle recouvre l'activité qui est concrètement conduite en opérations.

Le projet de loi de programmation militaire 2014-2019 a pris la mesure de l'importance de cette question, ainsi que l'a rappelé le général Bertrand Ract-Madoux, chef d'état-major de l'armée de terre, en déclarant que *« Le projet de LPM pour les années 2014 à 2019 me semble rechercher le meilleur point d'équilibre possible entre, d'une part, le redressement des comptes publics et, d'autre part, l'ambition stratégique de la France de conserver une défense forte. À cette fin, il met en avant tant l'importance des équipements que le rôle déterminant de l'entraînement pour disposer de forces opérationnelles performantes. »⁽²⁾.*

La préparation opérationnelle est la condition *sine qua non* qui permet à nos armées d'acquérir et de maintenir un haut niveau opérationnel. Sa qualité et sa conformité aux standards internationaux déterminent en outre la capacité d'intégration de nos forces au sein de coalitions multinationales qui sont devenues l'un des cadres d'action privilégiés des forces armées.

Malheureusement, les années précédentes ont vu une dégradation continue de l'activité opérationnelle, laquelle a eu pour conséquence de reléguer nos forces en deçà des standards reconnus. À cet égard, les propos tenus par l'amiral Édouard Guillaud devant la commission méritent d'être cités dans leur intégralité. *« Au regard des priorités de nos armées, la LPM et le PLF permettent de conjuguer engagement opérationnel et préparation de l'avenir : ils marquent en effet un effort au profit de la préparation opérationnelle, socle de l'efficacité d'une armée. Cet effort, qui porte principalement sur l'entretien programmé des matériels (EPM), permettra dans un premier temps de disposer d'un niveau de préparation opérationnelle globalement comparable à celui de 2013 – niveau toutefois inférieur de 15 à 20 % aux standards internationaux reconnus [les normes OTAN]. Il devrait ensuite – le Président de la République l'a répété cette semaine – tendre vers ces standards à partir de 2016.*

Cet effort est indispensable. Ces dernières années, les indicateurs d'activité opérationnelle ont connu une érosion continue, qui s'est accentuée en 2012. Elle s'explique par des crédits d'EPM insuffisants alors que les coûts augmentaient, hausse que ni la diminution des parcs ni le prélèvement de pièces

(1) Audition du 3 octobre 2013.

(2) Audition du 16 octobre 2013.

détachées dans les stocks – que l'on désigne de façon imagée comme la « cannibalisation » – n'ont permis de compenser. Les tensions créées sur de nombreux stocks ont fini par affecter la disponibilité des matériels, notamment des plus anciens. Nous devrions terminer l'année 2013 avec une disponibilité moyenne de 40 % pour les véhicules de l'avant blindé (VAB), 48 % pour les frégates, et 60 % pour les avions de combat de l'armée de l'air. Ces taux sont évidemment très supérieurs en opérations extérieures. »⁽¹⁾.

Au total, les années 2013 et 2014 verront l'activité des forces se maintenir à son niveau de 2012, l'objectif étant de rejoindre le niveau d'activité normal à l'horizon 2016-2017.

• Le tableau suivant retrace les indicateurs d'entraînement de l'armée de terre entre 2005 et 2014, et les résultats qui y sont associés. Pour les années 2005 à 2012, il s'agit des résultats effectivement réalisés ; pour 2013 est renseignée une prévision actualisée ; pour 2014, il s'agit d'une prévision (les mêmes remarques s'appliquent aux tableaux suivants concernant la marine nationale et l'armée de l'air).

INDICATEURS D'ENTRAÎNEMENT DE L'ARMÉE DE TERRE

	Objectifs LPM	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Journée d'activité (avec matériel organique)	100 (50)	96 (40)	96 (40)	96 (46)	91 (33)	–	–	–	–	–	–
JPAO	150	–	–	–	110	105	119	117	109	118	–
JPO	90 (LPM 2014-2019)	–	–	–	–	–	78	78	77	83	83
Heures de vol	180	160	169	167	168	170	177,4	180	170	160	156

Source : ministère de la Défense.

Dans le cadre de l'actuelle programmation militaire, l'indicateur retenu pour mesurer et planifier la préparation opérationnelle des unités de l'armée de terre était la « journée de préparation et d'activité opérationnelle » (JPAO), qui agrège les journées passées en préparation opérationnelle (JPO) – relevant de la responsabilité du chef d'état-major de l'armée de terre – et les journées passées en activité opérationnelle (JAO) – qui ne dépendent pas des décisions de ce dernier. La loi de programmation militaire 2009-2014 prévoyait une norme à 150 JPAO par personnel de l'armée de terre. Les conditions d'engagement des forces et les contraintes financières ont conduit à ramener la réalisation prévisionnelle de cette norme à 111 JPAO en 2012 (78 JPO plus 33 JAO) et à 105 en 2013 (83 JPO plus 22 JAO). La baisse des JAO résulte du désengagement programmé des théâtres majeurs (Côte d'Ivoire, Afghanistan, Liban), malgré le surcroît d'activité opérationnelle dû à l'opération Serval au Mali.

(1) Audition du 3 octobre 2013.

Cependant, cet indicateur, mélangeant la préparation opérationnelle financée par l'armée de terre et les opérations non financées par cette dernière, masquait la dégradation de la préparation opérationnelle et des compétences de l'armée de terre et n'était pas cohérent avec le périmètre financier du BOP « Terre ». En cas de fort engagement en opération, la diminution des jours de préparation n'apparaissait pas forcément, alors qu'ils sont pourtant nécessaires pour maintenir les unités aptes à être engagées, y compris en urgence.

C'est pourquoi a été élaboré un nouvel indicateur (cf. *infra*) : la journée de préparation opérationnelle (JPO), qui comptabilise désormais les actions de préparation opérationnelles organisées en cohérence avec le périmètre budgétaire inscrit du BOP « Terre »⁽¹⁾. La cible est fixée à 90 JPO par personnel et par an, ce qui permet de remplir le contrat opérationnel quelles que soient les opérations engagées. Cette cible comprend la formation initiale, la préparation opérationnelle générique (25 jours décentralisée dans les unités et 20 jours centralisée dans les centres d'entraînement) et les mises en condition avant projection.

• Les objectifs assignés à **la marine nationale** par la LPM 2009-2014 étaient de 100 jours de mer pour l'ensemble de la flotte, et 110 jours pour les grands bâtiments. De fait le niveau d'activité prévu n'a jamais été atteint. Il est toutefois exact que cette activité est intrinsèquement liée aux nécessaires opérations de MCO, l'entretien des matériels et des équipements se traduisant mécaniquement par une moindre disponibilité de ceux-ci.

À une exception près, l'activité des pilotes et équipages d'hélicoptères - Lynx et Caïman en particulier - n'aura jamais été conforme à la cible de la LPM précédente. Si la forte mobilisation des avions de patrouille maritime au cours de l'opération Serval devrait se traduire, en 2013, par un dépassement du niveau anticipé, l'activité des pilotes d'hélicoptères reste structurellement inférieure à la norme du fait de l'indisponibilité de certains appareils.

(1) Dans le détail, ces JPO prennent en compte :

- 10 jours de MCD (mission de courte durée, dans les DOM-COM ou dans les forces de présence) ;
- la formation individuelle ;
- la mise en condition avant projection ;
- l'ensemble de la préparation opérationnelle générique. Celle-ci comprend 25 jours de préparation opérationnelle décentralisée (POD) et 20 jours de préparation opérationnelle centralisée (passage dans les centres de préparation des forces). Elles ne prennent pas en compte les missions extérieures (OPEX) et les missions sur le territoire national.

INDICATEURS D'ENTRAÎNEMENT DE LA MARINE NATIONALE

(en jours de mer et heures de vol)

	Objectifs LPM	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Bâtiment (bâtiment de haute mer de plus de 1 000 tonnes)	100 (110)	92 (108)	92 (103)	94 (110)	87 (94)	87 (97)	91 (103)	92 (107)	89 (98)	88 (97)	86 (94)
Pilote de chasse (pilote qualifié nuit)	180 (220)	183 (203)	167 (196)	172 (199)	170 (200)	195 (199)	199 (224)	196 (232)	167 (196)	175 (210)	150 (80)
Pilotes d'hélicoptère	220	204	217	211	193	188	218	199	220	202	180
Équipage d'avion de patrouille maritime	350	350	342	339	325	324	318	353	328	360	288

Source : ministère de la Défense.

• Sur la période couverte par la précédente LPM, l'activité opérationnelle de **l'armée de l'air** a connu une évolution à la baisse qui a eu pour conséquence de la porter très en deçà des normes de qualification nationale et de la certification OTAN. Une telle situation s'explique par une disponibilité insuffisante des aéronefs, résultat d'un déficit des crédits d'EPM. Au total, l'activité des pilotes s'est donc établie à un niveau très inférieur aux normes et a en outre fragilisé l'équilibre entre la préservation des compétences et la formation des jeunes équipages.

INDICATEURS D'ENTRAÎNEMENT DE L'ARMÉE DE L'AIR

(en heures de vol)

	Objectifs LPM	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Chasse	180	171	175	181	177	176	170	190	169	150	150
Transport	400	281	284	298	304	250	287	310	265	280	230
Hélicoptères	200	187	190	190	151	182	170	190	199	190	160

Source : ministère de la Défense.

• À compter de 2016, à mi-chemin de la programmation, les trois armées devront tendre vers les niveaux d'activité suivants, étant entendu que, pour ce qui concerne l'armée de terre, les journées de préparation opérationnelles viennent s'ajouter à la participation effective à des opérations.

NORMES ANNUELLES D'ACTIVITÉ DES TROIS ARMÉES (HORS SIMULATION)

Terre	<ul style="list-style-type: none"> • Journées de préparation opérationnelle 90 jours • Heures de vol par pilote d'hélicoptère 180 heures
Marine	<ul style="list-style-type: none"> • Jour de mer par bâtiment (bâtiments hauturiers 100 jours (110 jours) • Heures de vol par pilote de chasse 180 heures (220 heures) (pilotes qualifiés à l'appontage de nuit) • Heures de vol par équipage de patrouille maritime 350 heures • Heures de vol par pilote d'hélicoptère 220 heures
Air	<ul style="list-style-type: none"> • Heures de vol par pilote de chasse 180 heures • Heures de vol par pilote de transport 400 heures • Heures de vol pas pilote d'hélicoptère 200 heures

Source : étude d'impact annexée au projet de loi.

• Dans le cadre du projet « Cognac 2016 », l'armée de l'air mettra concrètement en œuvre le principe de différenciation appliqué à l'entraînement de ses pilotes. Comme l'a rappelé le général Denis Mercier, chef d'état-major de l'armée de l'air, il s'agit d'un projet structurant. En effet, *« la refonte de l'entraînement et de la formation des pilotes de chasse dans le cadre du projet « Cognac 2016 » est fondamentale. Ce projet s'appuie sur l'acquisition d'avions d'entraînement turbopropulsés de dernière génération. Ils nous permettront de mieux former nos jeunes pilotes et de mettre en œuvre le principe d'un entraînement différencié qui garantira notre aptitude à soutenir les opérations dans la durée dans un format réduit. C'est une approche innovante, dont je constate qu'elle intéresse de nombreuses armées de l'air, qui permet de nous adapter de façon réaliste au contexte budgétaire tout en modernisant nos capacités de formation. Ce projet permettra en outre de diminuer significativement les coûts de fonctionnement de notre flotte école. C'est pourquoi je lui accorde tant d'importance en visant un lancement au plus tôt, pour être au rendez-vous de la livraison des appareils en 2017. »*⁽¹⁾.

Ce projet se traduit en pratique par la création de deux catégories de pilotes, ceux du premier et du deuxième cercle :

– les pilotes de premier cercle, qui regrouperont à terme environ 240 pilotes de chasse d'après les éléments d'information fournis par l'état-major de l'armée de l'air, effectueront une activité aérienne normale en unité de combat (180 heures de vol annuelles, complétées par une activité d'environ 60 heures sur simulateur). Ils seront très bien entraînés pour tout le spectre des opérations ;

– les pilotes de deuxième cercle, englobant environ 50 pilotes de chasse, seront issus de ce premier cercle et regrouperont des pilotes chevronnés affectés momentanément hors d'un escadron de combat comme moniteur en école de formation. Ils effectueront une activité sur chasseurs limitée à 40 heures de vol annuelles, complétée par une activité de 140 heures de vol sur des avions dont la configuration interne sera représentative des avions d'armes modernes et proche de celle du Rafale. Ce deuxième cercle de pilote est destiné à assurer la relève en opérations des équipages du premier cercle.

Cette démarche de préparation opérationnelle différenciée est soutenue en amont par une rénovation de la formation des pilotes de chasse. Le concept de préparation opérationnelle est en effet étroitement lié à la mise en œuvre du projet « Cognac 2016 » visant à moderniser l'entraînement et la formation des pilotes de combat.

La mise en œuvre du principe d'un entraînement différencié et le projet « Cognac 2016 » doivent ainsi garantir l'aptitude de l'armée de l'air à assurer les missions les plus exigeantes, comme l'entrée en premier sur un théâtre, et à soutenir les opérations dans la durée, malgré la diminution des formats. L'entraînement différencié permet une adaptation réaliste au contexte budgétaire tout en modernisant la formation des pilotes.

(1) Audition du 8 octobre 2013.

Les rapporteuses considèrent que la mise en place de ce système d'entraînement différencié est une avancée particulièrement innovante pour s'adapter de façon réaliste au contexte budgétaire du moment, qui semble d'ailleurs déjà séduire d'autres nations, mais restent préoccupées par l'affirmation du chef d'état-major de l'armée de l'air selon laquelle « *cette dernière évolution est la dernière marche pour que notre aviation de chasse reste encore une capacité de combat majeure capable d'être engagée sur tous les théâtres d'opérations extérieures et sur le territoire national* ».

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. DISCUSSION GÉNÉRALE

La commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa séance du mercredi 13 novembre 2013.

Un débat suit l'exposé des rapporteures.

M. Philippe Meunier. Nous vous remercions, madame la présidente, pour le nombre d'auditions organisées préalablement à l'examen de ce projet de loi de programmation. Nous disposons ainsi de toutes les informations nécessaires pour nous prononcer.

Me reportant au compte rendu des débats lors de l'examen de la précédente loi de programmation militaire, j'ai constaté, monsieur le ministre, que vous n'aviez pas eu alors de mots assez durs sur les 54 600 suppressions de postes prévues. Pourtant, aujourd'hui, non seulement vous reprenez à votre compte les quelque 10 000 suppressions qui restaient à opérer au titre de la précédente LPM mais en ajoutez 24 500. Où est votre cohérence ?

Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), la précédente majorité avait diminué les effectifs des armées comme ceux des autres administrations, de façon équitable en appliquant partout de la même façon la règle du non-renouvellement d'un départ en retraite sur deux. Cette fois-ci, les armées vont continuer de réduire leurs effectifs quand, dans le même temps, 60 000 fonctionnaires vont être recrutés dans d'autres administrations. Comment, dans ces conditions, pourriez-vous avoir la confiance de nos militaires ?

Je ne mets pas en question, monsieur le ministre, votre volonté de défendre ce budget, de le « sanctuariser » même, comme vous l'avez dit. Mais nous venons d'apprendre que dans le projet de loi de finances rectificative 650 millions d'euros de crédits étaient annulés sur le budget de la défense pour 2013. Comment dès lors, vous croire s'agissant de la loi de programmation ?

Tout cela nous conduit naturellement à voter contre ce projet de loi de programmation.

M. François de Rugy. En début de semaine, un article publié dans *Le Monde* faisait état d'un possible gel, par le ministère des Finances, de 820 millions d'euros de crédits alloués à la Défense pour 2014. Cette information a déclenché les foudres de plusieurs hauts responsables politiques et militaires. Certains ont mis en garde contre un « risque d'explosion de toute la programmation ». D'autres ont dénoncé une menace pour la « cohérence globale du modèle ». Si le ministère de la Défense a immédiatement démenti toute tension avec Bercy, cette polémique

aura eu le mérite de mettre en lumière une certaine vulnérabilité du projet de loi de programmation, dont l'exécution tient à des conditions difficiles à réunir, reconnaissons-le – ce n'est pas nouveau pour une loi de programmation militaire, reconnaissons-le également.

Pour les écologistes, ce projet de loi aurait dû être l'occasion de redéfinir certaines priorités stratégiques de notre pays en tenant compte des évolutions du « jeu du monde », de l'émergence de nouvelles menaces et d'un contexte budgétaire plus contraint. Hélas, ses dispositions entretiennent le mythe d'une « puissance globale », les choix attendus ayant été reportés au profit d'aménagements à la marge ou qui seront introduits au gré des aléas budgétaires futurs. Plusieurs pistes de réflexion auraient pourtant mérité d'être explorées.

Comme je l'ai déjà fait lors de l'examen du budget de la Défense pour 2014, je dirai deux mots de la dissuasion nucléaire. À l'alinéa 319 du rapport annexé, le texte prévoit un « effort au profit de la dissuasion nucléaire » à hauteur de 23,3 milliards d'euros sur la période 2014-2019. Outre le débat d'idées qui nous oppose, monsieur le ministre, je ne comprends pas que la Représentation nationale n'ait, à aucun moment et d'aucune manière que ce soit, été associée à une décision qui engage notre pays, l'État et donc le contribuable, dans une telle proportion. La politique de défense, y compris en matière de dissuasion nucléaire, n'est pas, selon nous, la « chasse gardée » du Président de la République. Je regrette donc que l'injonction par laquelle le Président a, semble-t-il, prié M. Jean-Marie Guéhenno de ne pas rouvrir le débat sur la dissuasion nucléaire, ait été suivie à la lettre, car c'est la réflexion stratégique de notre pays, dans son ensemble, qui en pâtit.

Pour les écologistes, deux mesures d'ajustement auraient dû être envisagées. D'une part, le redimensionnement de notre composante sous-marine, en renonçant à la présence en mer d'un des quatre sous-marins nucléaires lanceurs d'engins. Ce scénario aurait permis de réaliser des économies substantielles sans mettre en péril l'efficacité dissuasive de la composante sous-marine. D'autre part, la suppression progressive de la composante aéroportée dont le coût global, incluant les programmes de recherche, les cycles de maintien en condition opérationnelle et les modernisations, pourrait avoisiner les deux milliards d'euros sur la période 2014-2019.

Anticipant sur l'argument, selon moi dépassé, de la technicité du débat, je précise que ces préconisations n'émanent pas seulement de moi mais sont partagées par d'anciens premiers ministres, ministres de la Défense et généraux de nos états-majors.

Autre sujet : le reformatage des armées. Je ne reviendrai pas sur les diagnostics alarmants portés par la Cour des comptes lors de l'évaluation à mi-parcours de la précédente loi de programmation militaire. Je rappellerai seulement quelques chiffres. Alors qu'entre 2008 et 2011, 22 000 postes ont été supprimés, seuls six postes d'officiers généraux, toutes armées confondues, l'ont

été. Et sur la même période, la masse salariale a augmenté d'un milliard d'euros ! C'est incompréhensible pour nos concitoyens.

Monsieur le ministre, lorsqu'on demande aux armées de consentir à des efforts de restructuration aussi importants – presque 80 000 postes sur dix ans –, on a une obligation de résultats. Or, je redoute que la présente loi de programmation ne produise les mêmes effets que la précédente. Tout simplement parce que votre objectif en matière de réduction du taux d'encadrement n'est pas assez ambitieux. Alors que nos armées souffrent d'une hypertrophie du haut de la pyramide hiérarchique, vous ne proposez de réduire que de 0,75 % la proportion d'officiers sur la période 2014-2019. Pour le groupe écologiste, un retour au taux d'encadrement de 2008, soit 15,5 %, aurait été un objectif raisonnable.

Je souligne que je ne méconnais pas l'état du moral des armées. Je suis d'ailleurs persuadé que c'est en atteignant un modèle de ressources humaines cohérent et pérenne, qui mettra fin aux interminables cycles de restructuration, que nous pourrons garantir à nos soldats des perspectives plus stables et des conditions de vie plus sereines.

Pour autant, ces propositions de rationalisation ne sauraient être efficaces sans recentrage de nos priorités stratégiques. Notre armée souffre d'un triple éparpillement : stratégique, capacitaire et géographique.

Nos hommes ne peuvent pas, tout à la fois, défendre le territoire, intervenir en OPEX, soutenir l'action onusienne, produire du renseignement, préparer l'action diplomatique, mener des opérations de maintien de la paix et dissuader. Nos hommes ne peuvent pas s'engager au Sahel, au Moyen-Orient et dans la corne de l'Afrique tout en maintenant des contingents prépositionnés partout dans le monde. Nos hommes ne peuvent pas continuer à opérer avec, d'une part, des technologies de dernière génération, et d'autre part, des véhicules datant des années soixante-dix.

La crise syrienne a mis en lumière les limites de nos capacités. Plutôt que de le nier en maintenant un outil de défense prétendument global mais fragilisé, assumons-le pour retrouver notre crédibilité stratégique.

Je souhaite enfin appeler votre attention sur certaines dispositions relatives à la transparence et à la gouvernance de notre outil de défense. Je pense notamment aux informations sur les crédits d'équipement. Lors du précédent exercice de programmation, plusieurs phénomènes de « budgétisation à la baisse » ont contribué à creuser l'écart entre les crédits initialement annoncés et ceux en définitive affectés.

Par ailleurs, le contexte budgétaire actuel conférant au contribuable un droit de regard plus légitime encore sur les investissements de l'État, nous proposerons la création d'une délégation parlementaire de contrôle des exportations d'armement, pour les entreprises dont l'État est actionnaire, ne

faisant là que reprendre une proposition de loi déposée en 1990 par l'opposition d'aujourd'hui.

En définitive, même si ce projet de loi entérine des améliorations notables - en matière de réduction des personnels, d'équipements élémentaires ou de préparation des forces -, il s'inscrit trop, à notre sens, dans la continuité de la programmation précédente.

M. Jacques Moignard. Ce projet de loi de programmation militaire est guidé par deux impératifs : le maintien de l'effort consacré par la Nation à sa défense compte tenu de la persistance d'un large spectre de risques et de menaces et la prise en compte de l'objectif gouvernemental de redressement des finances publiques. Pour y répondre, il fixe plusieurs objectifs.

Il comporte, en premier lieu, un effort financier global très significatif pour notre défense. Conformément aux engagements du Président de la République, l'effort consacré par la Nation à sa défense sera maintenu. Entre 2014 et 2019, les ressources du ministère de la défense s'élèveront à 190 milliards d'euros courants. Le budget sera jusqu'en 2016 stabilisé à son niveau de 2013, avant d'être conforté, puis légèrement augmenté, en euros constants à partir de 2017.

Le projet de loi confirme ensuite une ambition à la hauteur des besoins, des responsabilités et du rang de la France.

Dans un contexte marqué par une situation financière difficile, un environnement stratégique incertain et la nécessité de moderniser nos équipements, la France fait avec ce projet de loi le choix de maintenir un niveau d'ambition et de responsabilités élevées sur la scène internationale, tout en garantissant la protection de sa population.

Cette programmation militaire lui donnera la capacité, d'une part, d'assumer simultanément les trois missions fondamentales que sont la protection du territoire et de la population, la dissuasion nucléaire, appuyée sur deux composantes, et l'intervention sur des théâtres extérieurs, en situation tant de crise que de guerre ; d'autre part, de conserver une industrie de défense parmi les premières au monde. Elle sera l'un des seuls pays à posséder tous ces atouts à la fois.

L'industrie de défense, secteur crucial de notre économie, est indispensable à notre autonomie stratégique. Dix-sept milliards seront consacrés en moyenne chaque année à l'investissement et à l'équipement de nos forces. Cela permettra de garantir le maintien du haut niveau de compétences de cette industrie, la poursuite des programmes en cours et la préservation de la totalité des grands programmes conduits en coopération européenne. Cette politique d'équipement sera bien entendu mise au service de notre stratégie militaire.

Un effort important est prévu pour renouveler nos équipements et combler les lacunes de nos armées, avec la livraison de ravitailleurs MRTT, d'avions Rafale, de véhicules blindés de combat d'infanterie (VBCI), d'hélicoptères Tigre et NH 90, de frégates multi-missions, d'un sous-marin nucléaire d'attaque et de missiles de croisière. La plupart des grands programmes seront ajustés par rapport aux prévisions résultant des contrats conclus en 2009, car ils seraient autrement inconciliables avec l'objectif de retour à l'équilibre des comptes publics. Il s'agira de conjuguer de façon responsable la poursuite de la modernisation de nos forces et le maintien de notre base industrielle avec cet objectif.

Le projet de loi comporte par ailleurs un effort important en faveur des personnels de la défense et pour l'accompagnement des restructurations.

Il n'est pas de capacité militaire crédible sans préparation opérationnelle suffisante et efficace des forces armées ; celle-ci fera donc aussi l'objet d'un effort financier important, croissant en volume sur toute la période, avec une dépense annuelle moyenne de 3,4 milliards d'euros.

En cohérence avec la refonte des contrats opérationnels et les objectifs d'économies fixés par le Livre blanc, le projet de loi prévoit de supprimer 23 500 emplois entre 2014 et 2019, s'ajoutant aux 10 175 suppressions de postes déjà décidées pour 2014 et 2015 dans la programmation précédente.

Ces déflations seront engagées avec le souci de privilégier les forces opérationnelles, dont la réduction n'entre que pour un tiers dans les nouvelles diminutions. Un vaste plan de mesures d'accompagnement du personnel civil et militaire appelé à quitter le service est prévu, qui sera complété par un plan d'amélioration de la condition du personnel.

Les restructurations rendues nécessaires par les suppressions d'emploi et la réorganisation de certaines fonctions du ministère – soutien, gestion des ressources humaines, gestion financière notamment – seront mises en œuvre en veillant tout particulièrement à leurs conséquences humaines, économiques et sociales.

Des mesures d'accompagnement économique adaptées à la spécificité de chacun des territoires les plus sévèrement affectés seront mises en œuvre, complétées par un dispositif d'aide au profit des PME.

Enfin, la nouvelle programmation adapte notre défense à l'avenir et aux conflits de demain.

Un effort important sera consenti au profit de la recherche et de la technologie : 730 millions d'euros par an en moyenne seront consacrés à des programmes d'études-amont. Nos forces recevront les moyens de se préparer aux nouvelles formes de conflits et de développer les équipements de haute technologie du futur.

La nouvelle programmation conforte la priorité accordée au renseignement en prévoyant l'acquisition de satellites d'observation et d'écoute, ainsi que de drones de diverses catégories, et en adaptant notre droit en ce domaine, dans le cadre d'un contrôle parlementaire modernisé et renforcé.

Elle conforte également les capacités qui conditionnent notre autonomie stratégique : moyens des forces spéciales et du ciblage, modernisation des deux composantes nucléaires, projection aérienne, renouvellement de nos capacités navales, de surface et sous-marines, comme de nos moyens blindés terrestres.

Elle tient compte aussi de la nouvelle donne stratégique que constitue la cyberdéfense en renforçant nos capacités d'action dans ce domaine et en adaptant le droit à ces nouveaux défis.

Une fois adoptée, cette loi de programmation militaire dessinera un cadre d'action durable pour notre défense et donnera à notre pays les moyens de préserver sa souveraineté, de garantir la protection de ses intérêts et de préparer son avenir.

M. Christophe Léonard. Notre Nation connaît une période de fortes incertitudes, où, face aux évolutions démographiques et aux mutations du monde, notre identité et notre modèle économique et social sont en jeu.

Depuis le 6 juin 2012, le Gouvernement est mobilisé pour redresser, dans la justice et l'équité, une France surendettée, alors que les corporatismes, quotidiennement exacerbés par une opposition par trop politicienne, conduisent nombre de nos concitoyens à manifester leurs inquiétudes en se réfugiant dans l'abstention ou en votant en faveur de l'extrême-droite. (*Interruptions de plusieurs commissaires du groupe UMP*)

Dans ce contexte général, où aucune proposition ne semble pouvoir emporter l'adhésion, la loi de programmation militaire 2014-2019 devrait être l'occasion de nous rassembler derrière notre armée, les femmes et les hommes qui la composent et au-delà, les valeurs de notre République.

Il faut pour cela rappeler quelques vérités. La première est que les mesures contenues dans cette LPM ne sont pas « hors sol ». Elles sont au contraire la traduction législative des réponses apportées aux constats dressés dans le Livre blanc 2013 et donc aux besoins de notre pays pour se doter, dans un contexte géopolitique instable, d'un modèle d'armée cohérent, aux capacités opérationnelles adaptées.

La LPM 2014-2019 traduit aussi une volonté de corriger les insuffisances de la LPM précédente et les errements de gestion constatés dans sa mise en œuvre : déploiement désastreux du logiciel Louvois, qui a provoqué des milliers d'erreurs dans le versement des soldes, désorganisation des soutiens, sous-dotation des bases de défense, dérive à la hausse de la masse salariale avec une augmentation de 3 % de la rémunération militaire globale de 2009 à 2012 alors

que dans le même temps, les effectifs diminuaient de 9 %, report de charges cumulé de trois milliards d'euros à la fin 2012, pour ne citer que ces exemples qui impactent aujourd'hui lourdement les arbitrages nécessaires.

Le débat sur la future LPM devrait, me semble-t-il, être abordé avec modestie et mesure par chacun d'entre nous au nom des intérêts supérieurs de la France.

Voyons maintenant ce qu'il en est exactement de cette LPM.

Elle ne marque pas un passage en force comme le fut le déploiement du logiciel Louvois à partir d'avril 2011, alors que toutes les alertes concernant ses dysfonctionnements étaient au rouge. Que ce logiciel ait coûté quatre fois plus cher que prévu et qu'il se soit révélé catastrophique pour les personnels dans ses phases d'expérimentation n'a, hélas, pas empêché sa généralisation, exception faite de l'armée de l'air.

Elle ne traduit pas non plus de laisser-faire financier, dans lequel le manque de courage politique pour redresser la trajectoire du ministère en période de crise et renégocier les objectifs industriels et capacitaires en cohérence avec les moyens budgétaires réels nous engagerait sur une voie de garage comme aujourd'hui avec le report de charges de trois milliards d'euros laissé en héritage. L'ardoise est si lourde que l'hypothèse, fantaisiste, d'une résorption de ce décalage sur l'exercice 2014-2015 reviendrait tout simplement à détruire notre capacité de commandes futures. C'est pourquoi, afin de préserver les marges de manœuvre indispensables, l'objectif fixé a été de stabiliser puis de réduire ce report de charge, le Gouvernement faisant ainsi la preuve de son sérieux budgétaire et marquant son souci de rendre la situation lisible.

Cette LPM ne remet pas non plus en cause l'équilibre structurant entre personnels civils et militaires au sein du ministère, à l'inverse de ce qu'avait fait le décret de 2009 relatif aux attributions du chef d'état-major des armées, qui excluait de droit le ministre de la Défense de certaines décisions concernant en particulier l'emploi des forces armées. Abrogé depuis, ce décret ne correspondait ni au code de la défense ni aux directives prises par le général de Gaulle en 1962 puis confirmées par François Mitterrand en 1982, qui organisaient le ministère autour de trois piliers, le chef d'état-major des armées (CEMA), le délégué général pour l'armement (DGA) et le secrétariat général pour l'administration (SGA).

Cette LPM n'est pas davantage l'expression d'un délitement comme le fut la gestion des ressources humaines de la défense entre 2009 et 2012, qui a eu pour conséquence une sévère amputation des crédits d'équipement militaire, tous éléments que la Cour des comptes a souligné dans un récent rapport.

Elle rompt avec la dégradation globale de la chaîne du soutien, consécutive à la création des bases de défense en 2010, lesquelles ont été généralisées en 2011, ce qui a abouti à une organisation territoriale complexe, des procédures inefficaces et illisibles pour les forces opérationnelles et les

responsables de terrain, et une surcharge de travail permanente pour les personnels concernés. Afin de stabiliser, clarifier et simplifier le plus possible les dispositifs existants, il est urgent, d'une part de professionnaliser et d'unifier la chaîne du soutien sous l'autorité du commissariat aux armées, d'autre part de redonner sans délai un peu d'air aux bases de défense pour éviter l'embolie généralisée du système. L'enveloppe de 30 millions d'euros que vous avez débloquée récemment, monsieur le ministre, pour financer les besoins les plus urgents tombe donc à point nommé.

Sachons tirer collectivement les leçons des mauvaises expériences passées pour y remédier ensemble avec discernement. Attachons-nous à résoudre au plus vite et le mieux possible les difficultés qui subsistent du fait d'une gestion antérieure qui aurait été largement perfectible, mais surtout à mettre en œuvre les orientations de la nouvelle stratégie militaire issue du Livre blanc de 2013.

Pour y parvenir, conformément aux engagements de Président de la République, les crédits de la Défense seront maintenus en 2014 à leur niveau de 2013 avec 31,4 milliards d'euros et les ressources allouées au ministère de 2014 à 2019 s'élèveront à 190 milliards d'euros courants.

Notre responsabilité politique et législative sera de conjuguer dans les futurs budgets de la Défense sur la période 2014-2019 les deux impératifs de souveraineté nationale que sont, d'une part, la sauvegarde d'une défense à même de garantir la sécurité de la France et ses responsabilités dans le monde et, d'autre part, le redressement de nos finances publiques.

Afin de répondre à ces deux exigences, des choix volontaristes traduisant la mise en œuvre des priorités inscrites dans le projet de LPM ont déjà été opérés dans le budget de la mission « Défense » : équipement des forces, activités opérationnelles, renseignement et cyberdéfense.

Ainsi, pour assurer la nécessaire modernisation de nos armées et le renouvellement des matériels, la dépense d'équipement progressera de 16,5 milliards d'euros en 2014 à 18,2 milliards en 2019, soit une augmentation supérieure à l'inflation attendue.

En comblant nos lacunes capacitaires, particulièrement en ce qui concerne les drones, le renseignement et le ravitaillement en vol, en maintenant le montant des investissements, en augmentant les crédits de maintien en condition opérationnelle des matériels et les crédits d'entraînement, nous construisons, avec cette LPM, ce qui sera en 2019 avec 187 000 militaires et 55 000 civils, la première armée d'Europe, et maintenons une industrie d'armement parmi les premières du monde. On est donc loin du déclassé prétendu !

Priorité est aussi donnée à notre industrie de défense car il s'agit d'une industrie à forte valeur ajoutée qui recouvre 165 000 emplois directs et indirects, dont 20 000 hautement qualifiés. Tous les programmes industriels seront maintenus et tous les principaux secteurs de compétences de cette industrie

préservés. Cet effort financier de l'État correspond à 102 milliards d'euros courants sur la période 2014-2019, soit un budget annuel de plus de 17 milliards d'euros courants.

Par ailleurs, 746 millions d'euros qui figurent dans le budget pour 2014 seront consacrés aux études-amont, en hausse de 10 % par rapport à 2012, afin de préserver les programmes existants et préparer les programmes de demain.

En outre, dès 2014, de nouvelles commandes seront passées, dont celle du quatrième sous-marin nucléaire d'attaque Barracuda, tandis que seront lancés les programmes SCORPION et MRTT – multirôle transport tanker. Que ces programmes aient été trop longtemps repoussés nous a placés dans une situation d'extrême fragilité, comme l'a montré la crise malienne.

Garantir la sécurité de la France, c'est aussi engager la réception en 2013 des deux premiers A400M, suivis de quatre autres en 2014, indispensables pour moderniser enfin notre force aérienne. C'est aussi lancer, en coopération avec la Grande-Bretagne un nouveau programme comme le missile antinavire léger (ANL).

La modernisation passe aussi par la fin des attermolements dans le dossier des drones, matériels pour lesquels la France accuse un retard industriel majeur alors qu'ils apportent de toute évidence une capacité opérationnelle fondamentale. La future LPM organise et finance l'acquisition de drones tactiques et de drones MALE, et prévoit un financement à hauteur de 700 millions d'euros du futur drone de combat.

Enfin, j'en terminerai par-là, une armée moderne est forte des femmes et des hommes qui la composent et la servent. Après que la précédente LPM a supprimé 54 000 postes, la programmation 2014-2019 prévoit d'en supprimer 23 500 autres. Mais, contrairement à ce qui a été fait précédemment, cette déflation s'accompagne d'une méthodologie transparente, organisée autour de cinq principes clairs : toucher le moins possible aux unités opérationnelles, et ce dans la limite du tiers des déflations opérées ; éviter au maximum les dissolutions d'unités ; prendre en considération les paramètres d'aménagement du territoire ; faire des choix cohérents avec le schéma d'organisation de nos forces ; intégrer les contraintes économiques, y compris pour ce qui est des aménagements existants dans les garnisons.

Par ailleurs, l'impératif de jeunesse et de renouvellement de nos armées sera bien évidemment préservé puisqu'il est prévu de recruter près de 17 000 jeunes par an jusqu'en 2019. Le ministère de la Défense restera donc l'un des principaux recruteurs de l'État.

Compte tenu de ces éléments qui doivent permettre à la France de conserver son rang dans le concert des nations, vu aussi que ce projet de loi de programmation 2014-2019 prévoit avant la fin de 2015 une actualisation de la programmation initiale, qu'il grave dans le marbre l'objectif de porter l'effort de

défense à 2 % de notre produit intérieur brut dès retour à meilleure fortune et qu'il renforce les pouvoirs de la représentation nationale pour contrôler son exécution, les commissaires SRC de la Défense le soutiennent avec conviction.

Mme la présidente Patricia Adam, rapporteure. Monsieur le ministre, souhaitez-vous répondre aux orateurs des groupes ?

M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la Défense. Aujourd'hui, votre commission délibère sur le projet de loi de programmation militaire. Elle n'entend pas le Gouvernement, avec lequel le dialogue a déjà eu lieu. Cependant l'article 86, alinéa 6, du Règlement de votre Assemblée disposant que la présence du Gouvernement est de droit lors de l'examen des projets de loi en commission, je me suis autorisé à être présent parmi vous.

Mme la présidente Patricia Adam, rapporteure. Nous en sommes ravis.

M. le ministre. Je ne répondrai ni aux rapporteures ni aux représentants des groupes. Je salue le travail considérable réalisé par votre commission en amont.

Assistant aux obsèques du maréchal des logis Cédric Zéwé, hélas décédé lors d'une opération d'entraînement il y a quelques jours, je n'ai pu tout à l'heure répondre dans l'hémicycle à votre question sur le budget de la Défense, monsieur Lamblin. Je redis ici que je me suis beaucoup battu pour obtenir la sanctuarisation des engagements financiers de ce projet de loi de programmation et que ma détermination est entière sur ce point, renforcée par les déclarations publiques répétées du chef de l'État.

La gestion des fins d'exercice est toujours semée d'embûches au ministère de la Défense, encore davantage lorsque notre pays, sous l'œil vigilant de la Commission européenne, doit impérativement redresser ses comptes publics. Il peut s'ensuivre des échanges musclés, voire virils, avec le ministère du Budget. Et il arrive que certaines vagues atteignent un journal du soir – ce qui, soit dit au passage, ne sert pas nécessairement le débat.

Je réaffirme ici que tous les engagements pris pour la première année de la future programmation seront scrupuleusement respectés, qu'il s'agisse des programmes d'équipement ou des autres priorités, et que les éventuels coûts supplémentaires des OPEX seront compensés à l'euro près. Tel a été le cas en 2013 où les 580 millions d'euros de financement du restant des surcoûts figurent bien dans le collectif budgétaire.

Pour garantir encore davantage cette loi de programmation, en accord avec le ministre du Budget, Bernard Cazeneuve, qui est, vous le savez, particulièrement attentif aux questions de défense, je déposerai dans quelques jours un amendement, tendant à sécuriser les investissements qui pourraient être affectés au travers du projet de loi de finances rectificative. Je pensais initialement que ma parole suffirait mais, j'en conviens, mieux vaut que les choses soient écrites. Cet

amendement est de nature à vous rassurer si vous aviez des interrogations, que je peux comprendre, puisque je les ai moi-même partagées à un moment de la semaine dernière, avant que je ne parvienne à trouver un arrangement financier avec le ministre du Budget.

En conclusion, la loi de programmation, rien que la loi de programmation, mais toute la loi de programmation.

M. Alain Marty. *Quid* des 650 millions d'euros annulés par Bercy ?

M. le ministre. Je le redis, soyez rassuré, je présenterai un amendement financier à l'article 3 du projet de loi de programmation.

M. Jacques Lamblin. Nous n'avons jamais douté de votre volonté, monsieur le ministre, de sanctuariser le budget de la Défense. Ma question s'adressait davantage au ministre du Budget. Les états-majors et tous les militaires que nous avons auditionnés avaient laissé transparaître une crainte pour la fin d'année 2013, qui était visiblement justifiée. La tentation a été trop forte. Sur les trois milliards d'euros dont le ministère du Budget avait besoin, il en a quand même pris 20 % sur le budget de la Défense. Je crains qu'il ne succombe de nouveau souvent à cette tentation dans le futur.

M. le ministre. Et si je réussis à récupérer ces crédits ?

M. Jacques Lamblin. Nous vous dirons merci.

M. Alain Marty. Et bravo !

M. le ministre. Vous m'adresserez ces remerciements la semaine prochaine. Soyez assurés que la loi de programmation que je vous propose sera intégralement respectée, et que tout coup de canif qui y serait porté sera réparé, aussi longtemps que je serai dans mes fonctions.

Le délai était trop court pour que je puisse vous présenter cet amendement aujourd'hui, mais ne doutez pas qu'il sera déposé.

Mme la présidente Patricia Adam, rapporteure. Nous aurons ainsi tout le temps de l'étudier et d'en débattre.

II. EXAMEN DES ARTICLES

La Commission est ensuite passée à l'examen des articles du projet de loi.

CHAPITRE I^{ER}

Dispositions relatives aux objectifs de la politique de défense et à la programmation financière

Les dispositions du chapitre premier présentent un caractère programmatique. Elles sont prises sur le fondement de l'antépénultième alinéa de l'article 34 de la Constitution, issu de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, qui prévoit que « *des lois de programmation fixent les objectifs de l'action de l'État* ». Elles se distinguent ainsi des dispositions des autres chapitres qui comportent des mesures normatives.

Article 1^{er}

Objet de la programmation militaire

L'article 1^{er}, purement formel, a pour objet d'introduire l'ensemble du chapitre I^{er} qui « *fixe les objectifs de la politique de défense et la programmation financière qui lui est associée pour la période 2014-2019* ».

La fixation des « *objectifs de la politique de défense* » recouvre non seulement les orientations stratégiques du dispositif militaire et civil du ministère de la Défense, mais également les différentes missions qui leur sont dévolues, selon les orientations déterminées par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013 qui a permis de réunir un large panel d'experts pour actualiser les objectifs du pays en matière de défense. Une fois adopté par le Président de la République, le Livre blanc, exercice prospectif, a orienté le détail de la programmation militaire.

L'article 1^{er} fait ainsi mention de la « *programmation militaire* » associée. Le rapport annexé au projet de loi décline notamment la répartition des crédits pour la période 2014-2019 permettant la mise en œuvre des objectifs précités. S'inscrivant dans l'objectif d'équilibre des finances publiques, la programmation militaire offre la visibilité à moyen terme indispensable aux armées et aux industries pour se projeter dans l'avenir ; il représente un puissant levier de politique industrielle aux mains de l'État, qui peut ainsi instaurer une politique pluriannuelle d'investissements. Pour ne prendre que l'exemple des investissements, les dépenses de la mission « Défense », dont les contrats d'armement constituent une part importante, peuvent s'étaler sur plusieurs décennies, rendant d'autant plus nécessaire une vision pluriannuelle des besoins et des ressources budgétaires.

Comme le souligne Louis Gautier ⁽¹⁾, « *la constitution d'un outil militaire performant implique, à l'époque contemporaine, la mobilisation de ressources financières, l'accumulation d'investissements technologiques et industriels, la réalisation d'équipements et enfin la mobilisation de moyens humains qui ne peuvent être qu'organisés et programmés dans la durée* ».

La plupart des grandes puissances militaires se sont, comme la France, dotées d'instruments nécessaires à la planification et à la programmation de leurs capacités militaires.

*

La Commission adopte l'article premier sans modification.

Mme la présidente Patricia Adam, rapporteure. Le groupe UMP a voté contre et le groupe UDI s'est abstenu.

*

* *

Article 2

Approbation du rapport annexé

L'article 2 a pour objet d'approuver le rapport annexé à la loi de programmation militaire pour la période 2014-2019. Ce rapport contient essentiellement les orientations politiques et financières du Gouvernement sur la durée de la période de programmation, dans l'optique du modèle d'armée à l'horizon 2025. Elles ont fait l'objet de développements précis dans l'introduction qui précède.

Le rapport annexé détaille ainsi sur la période 2014-2019 les objectifs du Gouvernement en matière de grands programmes d'armement, de calendrier de livraisons ainsi que de cibles capacitaires dans tous les domaines des forces armées. Dix-sept milliards d'euros par an en moyenne seront consacrés à l'investissement et à l'équipement des forces, soit près de 103 milliards sur la période 2014-2019. Malgré un cadre budgétaire contraint, le Gouvernement a fait le choix de conserver tous les grands programmes d'armement (avions de combat Rafale, sous-marins nucléaires d'attaque de classe Barracuda, avions ravitailleurs multirôles MRTT, frégates multi-missions FREMM, hélicoptères Tigre HAD, etc.), y compris ceux dont l'annulation avait pu un temps être envisagée (programme SCORPION de modernisation de l'armée de terre).

Cette volonté de maintenir l'ensemble des grands programmes d'armement témoigne des ambitions du Gouvernement en matière de soutien de la base industrielle et technologique de défense (BITD) française. Le rapport annexé détaille ces orientations, telles que la priorité accordée à la recherche et

(1) Louis Gautier, *La défense de la France après la guerre froide*, Presses universitaires de France, 2009.

technologie. Ainsi, 730 millions d'euros de crédits budgétaires seront destinés chaque année aux études amont. Cet effort permettra à la France de développer ses capacités propres dans les secteurs technologiques clés du futur : drones MALE (moyenne altitude – longue endurance) et UCAV (*Unnamed Combat Aerial Vehicle*).

La priorité est également donnée à la fonction stratégique « Connaissance et anticipation ». Le texte prévoit ainsi l'acquisition de 26 drones et la modernisation des satellites de renseignement d'origine électromagnétique et image. Le rapport annexé prévoit le renforcement des services de renseignement, tout en renforçant le contrôle parlementaire sur l'action des services.

Enfin, le rapport annexé contient également les orientations fixées par le Gouvernement pour la modernisation du ministère de la Défense et la réussite de ses restructurations d'effectifs. Le ministère de la Défense devra en effet opérer une déflation 23 500 emplois entre 2014 et 2019, auxquelles s'ajoutent 10 175 suppressions de postes restant à effectuer au titre du précédent plan de déflation de 54 923 postes. Un plan de mesures d'accompagnement des personnels militaires comme civils est prévu, sous la forme d'incitations financières. La modernisation des systèmes de gestion des ressources humaines du ministère de la Défense est à cet égard cruciale. Conscient de l'impact des restructurations sur les territoires, le Gouvernement mettra également en place un plan d'accompagnement territorial.

• Modifications apportées par la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat.

La commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées a adopté par amendements les modifications suivantes au rapport annexé :

– est rappelé à l'alinéa 30 que le renforcement de politique de sécurité et de défense commune de l'Union Européenne doit demeurer un objectif majeur de la politique de la France ;

– sont chiffrés à l'alinéa 118 les efforts du Gouvernement concernant l'augmentation des effectifs de l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information, à hauteur de 500 effectifs supplémentaires d'ici 2015, ainsi que des services du ministère de la Défense chargés de la cyber-sécurité, à hauteur de 350 effectifs supplémentaires sur la durée de programmation ; il est à noter que la commission avait initialement introduit le chiffrage des efforts budgétaires du Gouvernement en la matière, mais ce dernier a souhaité retirer cette précision par un amendement adopté en séance. :

– à l'alinéa 232, il est précisé que les 90 jours de préparation opérationnelle fixés pour l'armée de terre s'entendent bien hors participation de cette dernière aux missions extérieures et intérieures ;

– à l’alinéa 252, est remplacée l’expression « de tendre vers » par « d’atteindre », afin d’indiquer que les normes de préparation opérationnelle fixées par le projet de loi seront effectivement atteintes en 2016 ;

– l’alinéa 306 a été complété afin de sécuriser l’affectation des ressources exceptionnelles, issues notamment de cessions immobilières, indispensables à l’équilibre financier de la loi de programmation militaire. Ainsi, il est indiqué que les dispositions prévues à l’article 47 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, modifiée pour les immeubles domaniaux occupés par le ministère de la défense, seront prorogées jusqu’au 31 décembre 2019 dans la loi de finances pour 2015 ;

– est inséré un nouvel alinéa après l’alinéa 420 précisant que, pour faciliter la cession des emprises immobilières, une réforme du cadre juridique de la dépollution pyrotechnique sera mise en œuvre avant le 31 décembre 2014 ;

– un nouvel alinéa après l’alinéa 412 a été inséré pour sécuriser le maintien du fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées (FSCT), pour une période allant jusqu’au 1^{er} janvier 2022, soit deux ans après l’échéance de la présente loi, afin de soutenir les collectivités ou leurs services publics affectés par une restructuration importante ;

– contre l’avis du Gouvernement, l’alinéa 358 a été modifié pour soustraire à la responsabilité du ministère de la Défense le dépassement des dépenses de masse salariale dû aux dépenses « hors socle », qui regroupent les dépenses non récurrentes liées aux restructurations, aux allocations servies aux familles, aux indemnités chômage des militaires, aux indemnisations des accidents travail et maladies professionnelles, aux cessations anticipées d’activité liées à l’amiante, ou au fonds de concours du service de santé des armées. Le ministère de la Défense doit en effet, selon ce même alinéa, proposer des mesures d’économies en cas de dépassement de la masse salariale ;

– sont modifiées, dans un souci de coordination, la rédaction des alinéas 313 et 314 relatifs à la clause de sauvegarde sur les recettes exceptionnelles, en reprenant la même rédaction que celle adoptée pour l’article 3 du présent projet ;

– dans le même esprit, l’alinéa 327 est modifié afin d’en assurer la coordination avec l’amendement créant un article additionnel après l’article 3 du présent projet portant sur le financement interministériel des surcoûts des OPEX ;

– par souci de coordination, sont supprimés les alinéas 434, 436 et 437 compte tenu de l’introduction, à l’article 4 *bis* de la présente loi, d’une clause de revoyure ainsi qu’une clause de retour à meilleure fortune.

● **Amendements adoptés par les sénateurs en séance.**

Lors de la séance du 21 octobre 2013, les sénateurs ont adopté les modifications suivantes au rapport annexé :

– afin que la lutte contre la prolifération nucléaire figure clairement comme dimension prioritaire de la contribution de la France à la paix et à la sécurité internationale, un alinéa a été inséré après l’alinéa 29 selon le souhait du groupe communiste, républicain et citoyen (CRC) ;

– de la même manière, a été insérée une phrase à l’alinéa 32, contre l’avis du Gouvernement, indiquant que la France devra œuvrer au renforcement de l’Europe de la Défense, en obtenant l’accord « impératif » de nos partenaires pour la création d’un état-major permanent de planification des opérations ou d’une agence européenne d’armement dotée d’une réelle autorité ;

– l’alinéa 32 a également été modifié pour saluer la contribution de la brigade franco-allemande et proposer de la renforcer, tout en rappelant son rôle moteur pour l’Europe de la Défense ;

– est introduite une phrase à l’alinéa 41 rappelant que les opérations extérieures de la France doivent être conduites prioritairement dans le cadre d’une coalition multinationale et en s’appuyant de manière privilégiée sur les résolutions du conseil de sécurité de l’ONU ;

– conformément au souhait du groupe CRC, sont précisés à l’alinéa 61 les effectifs supplémentaires dont bénéficieront sur la période de programmation la DCRI et les services de renseignement relevant du ministère de la Défense ; est également introduit le projet de transformation de la DCRI en une direction générale de la sécurité intérieure ;

– est complété l’alinéa 73 afin de prévoir non seulement la pérennisation de la présence militaire de la France en Afrique, mais aussi sa vocation à contribuer à la construction de capacités africaines de sécurité ;

– enfin, contre l’avis du Gouvernement, l’alinéa 192 a été modifié dans l’objectif d’accélérer la livraison des avions ravitailleurs MRTT : quatre appareils pourraient être livrés au lieu de deux sur la période, dont deux en 2018 au lieu d’un seul.

*

La Commission est saisie de l’amendement DN24 de M. Yves Fromion.

M. Yves Fromion. L’inflexion de la politique étrangère des États-Unis qui les porte à tourner leur effort militaire vers le Pacifique au détriment de l’Europe commande que celle-ci, et donc la France, ne baissent pas la garde.

C’est pourquoi je propose de compléter l’alinéa 8 du rapport annexé par la phrase suivante : « *Cette évolution rend inacceptable toute perspective de réduction de l’effort de défense de la France à qui sa qualité de membre permanent du Conseil de sécurité de l’ONU confère la responsabilité de l’exemplarité.* »

Mme Gosselin-Fleury nous a dit tout à l'heure que le format de nos armées a été reconfiguré en fonction des analyses du Livre blanc. Or, celui-ci lui-même souligne qu'il existe un risque que nous devions prendre une part croissante dans la défense de l'Europe du fait de cette forme de retrait des États-Unis. Il est donc malvenu de soutenir que la réduction proposée résulterait essentiellement d'une analyse de l'environnement et de la menace.

Monsieur le ministre, le 30 octobre dernier, vous déclariez en séance publique : « *Dans un ministère qui a déjà connu plusieurs vagues de déflations, cette contribution [en effectifs] au rétablissement des comptes publics a un prix singulier.* » Vous ne contestez donc pas la déflation que subit votre ministère. Contrairement à ce que dit Mme Gosselin-Fleury, sans doute emportée par son élan, ce ne sont pas seulement les analyses de la commission du Livre blanc 2013 qui conduiraient à réduire le format de nos armées en hommes et en équipements, mais aussi, vous l'avez dit à plusieurs reprises, parce que la Défense doit aussi contribuer à l'effort de maîtrise de la dépense publique.

Mme Geneviève Gosselin-Fleury, rapporteure. Nous nous réjouissons, monsieur Fromion, que vous partagiez l'analyse du Président de la République. Conformément à ses engagements, les crédits budgétaires seront jusqu'en 2016 maintenus en valeur par rapport à 2013 puis augmenteront de nouveau à partir de 2017 pour atteindre 190 milliards d'euros. Et les ressources exceptionnelles aussi seront garanties.

M. Yves Fromion. Dieu vous entende !

Mme Geneviève Gosselin-Fleury, rapporteure. Nous nous apprêtons par ailleurs à adopter à l'article 3 une clause de sauvegarde visant à sécuriser les moyens de la Défense. Non seulement les moyens ne diminuent pas, mais ils augmenteront à partir de 2017. Je suis donc défavorable à votre amendement, qui est satisfait.

M. le ministre. Je suis opposé à cet amendement qui pourrait laisser croire que ce sont les inflexions de la politique étrangère des États-Unis qui dictent la politique de défense de notre pays, ce qui n'est pas le cas, vous le savez très bien.

M. Yves Fromion. Bien que comprenant votre point de vue, je ne retire pas mon amendement.

La Commission rejette l'amendement DN24.

Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels DN168, DN169, DN170, DN171 et DN172 des rapporteures.

Elle en vient à l'amendement DN27 de M. Yves Fromion.

M. Yves Fromion. Cet amendement s'inscrit dans la continuité du précédent. Les analyses des menaces conduites dans le Livre blanc montrent, s'il

en était besoin, qu'il faut accroître nos moyens de défense, à tout le moins les maintenir à leur niveau antérieur.

Mme Geneviève Gosselin-Fleury, rapporteure. Avis défavorable, car là encore l'amendement est satisfait. Les dispositions financières de la LPM ont été élaborées en parfaite conformité avec les analyses du Livre blanc et l'adaptation de notre stratégie s'accompagne naturellement des moyens financiers correspondants.

M. le ministre. Je partage l'avis de la rapporteure. Je m'en remets toutefois à la sagesse de l'Assemblée.

M. Yves Fromion. L'opposition souhaite conforter la démarche de la LPM. Monsieur le ministre, c'est pour vous aider dans vos négociations avec le ministre du Budget que j'ai déposé cet amendement.

M. Bernard Deflesselles. Chacun sait ici que lorsqu'un ministre s'en remet à la sagesse de l'Assemblée, c'est qu'il souhaite sans oser tout à fait le dire que l'amendement soit adopté. C'est bien ce que je sens dans le cas précis.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement DN58 de M. François de Rugy.

M. François de Rugy. Si l'amendement précédent visait, une fois de plus, à accroître les dépenses, le mien vise plutôt à les réduire en contribuant à une politique de désarmement. Bien que la France se soit, comme tous les pays signataires, engagée dans la version 2010 du traité de non-prolifération, à viser l'objectif « d'un monde exempt d'armes nucléaires », ce projet de loi de programmation augmente substantiellement les crédits alloués à la dissuasion. Est-ce cohérent ? Au-delà des différences d'analyse, je souhaite par cet amendement que le Gouvernement engage un travail prospectif, qui serait porteur d'un message symbolique et qui, tout en étant compatible avec les orientations que vous vous apprêtez à faire voter, rende à la France le rang qui doit être le sien dans la lutte contre la prolifération nucléaire.

Mme Geneviève Gosselin-Fleury, rapporteure. Les rapporteurs budgétaires de notre commission, en particulier celui chargé de l'équipement des forces, sont déjà destinataires d'informations sur le démantèlement des installations nucléaires. Ces informations étant classifiées, elles ne peuvent pas être publiées et ils ne peuvent en faire état dans leurs rapports qu'avec beaucoup de précautions. Avis défavorable.

M. le ministre. Avis totalement défavorable. Le seul fait d'engager une évaluation du coût de démantèlement des composantes sous-marine et aéroportée de la dissuasion serait déjà un signe de faiblesse, qui nous fragiliserait. Tout au plus pourrait-on procéder à cette évaluation pour un sous-marin mis hors de service.

M. François de Rugy. Je demande des informations sur le coût, non la divulgation d'informations classifiées.

Mme Geneviève Gosselin-Fleury, rapporteure. Le coût même est classifié.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement DN43 de M. Philippe Folliot.

M. Philippe Folliot. L'Europe de la Défense, en faveur de laquelle nous avancerons des propositions dans les semaines qui viennent, ne pourra être construite que si la France y joue un rôle moteur. L'objet de cet amendement est de le rappeler.

Suivant l'avis favorable des rapporteures, la Commission adopte l'amendement à l'unanimité.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel DNI73 des rapporteures.

Elle en vient à l'amendement DN25 de M. Yves Fromion.

M. Yves Fromion. À aucun moment, le projet et le rapport annexé ne font référence aux dispositions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune et à la politique de sécurité et de défense commune (PESC-PSDC) contenues dans le traité de Lisbonne que nous avons pourtant signé. Voilà une bien étrange façon de montrer l'intérêt que nous portons à l'Europe de la Défense !

Mme Geneviève Gosselin-Fleury, rapporteure. Sans vouloir mettre en doute ce que, selon votre exposé sommaire, la France doit à la pugnacité de Nicolas Sarkozy, je vous renvoie à l'alinéa 31 du rapport annexé qui dément toute désinvolture condamnable à l'égard des institutions européennes et satisfait votre amendement. Il y est dit en effet que « la France œuvrera avec ses principaux partenaires européens [...] en faveur du renforcement de la politique de sécurité et de défense commune de l'Union européenne, conduisant à une défense commune européenne crédible et autonome ». Avis défavorable.

M. le ministre. Sagesse. La redondance ne nuit pas.

M. Yves Fromion. Je note que vous êtes opposée, madame la rapporteure, à ce que le texte de la loi de programmation militaire fasse référence au traité de Lisbonne sur l'Union européenne.

Mme Geneviève Gosselin-Fleury, rapporteure. La PSDC renvoie forcément au traité de Lisbonne.

M. Serge Grouard. Pas du tout ! Elle est bien antérieure.

Mme la présidente Patricia Adam, rapporteure. Mais non : la PSDC date du traité de Lisbonne.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement DN79 des rapporteures, tendant à assouplir la rédaction du rapport annexé concernant les conditions d'approfondissement de la PSDC.

Elle est ensuite saisie de l'amendement DN51 de M. Yves Fromion.

M. Yves Fromion. En complétant l'intitulé du point 1.3. par les mots « sous l'effet d'un budget juste insuffisant », je rends hommage, sous forme de clin d'œil, au Sénat qui a porté cette appréciation sur le budget de la Défense. C'est, pour moi, un moyen de faire prendre conscience à chacun des limites de cette loi de programmation, contrainte au point d'être « juste insuffisante » !

Mme Geneviève Gosselin-Fleury, rapporteure. Monsieur Fromion, un brin provocateur, a repris, mais seulement partiellement, les propos tenus au Sénat par l'amiral Édouard Guillaud. Celui-ci avait jugé la dotation « si l'on est optimiste, juste suffisante et, si l'on est pessimiste, juste insuffisante ». Les rapporteures, tenantes d'une analyse optimiste, considèrent le budget comme juste suffisant. Avis défavorable.

M. le ministre. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel DN175 des rapporteures.

Elle examine ensuite l'amendement DN59 de M. François de Rugy.

M. François de Rugy. Cet amendement tend à supprimer l'alinéa 40 relatif à la dissuasion nucléaire, en vue de rouvrir le débat sur la place de celle-ci dans notre stratégie de défense. Ce débat avait été ouvert en 2009 par d'anciens Premiers ministres et ministres de la défense de sensibilités différentes : Michel Rocard et Alain Juppé pour les premiers, Alain Richard, Paul Quilès et Hervé Morin pour les seconds.

Je reviens sur le signal d'affaiblissement stratégique que pourrait envoyer une simple étude sur le coût du démantèlement. Le Royaume-Uni a renoncé à la composante aérienne de sa dissuasion nucléaire en 1997 et cela n'a affecté ni sa sécurité ni sa souveraineté, ni même sa place dans la diplomatie mondiale.

Mme Geneviève Gosselin-Fleury, rapporteure. La dissuasion est une des trois grandes priorités de notre stratégie de défense, définie par le Livre blanc. Il est hors de question d'y renoncer. Avis défavorable.

M. le ministre. J'ai déjà dit à plusieurs reprises mon désaccord sur ce point à M. de Rugy. Le débat sur la dissuasion peut avoir lieu. D'ailleurs, vous ne vous privez pas de l'engager chaque fois que l'occasion s'en présente. La question a aussi été posée lors de l'élaboration du Livre blanc.

À ma connaissance, parmi les anciens ministres de la défense, seul Paul Quilès a pris position contre la dissuasion ; Alain Richard jamais. Attention à vos cautions !

Quant à la Grande-Bretagne, libre à vous de considérer qu'elle n'a pas été affectée par sa décision. Je constate tout de même que, pour ce qui concerne la dissuasion, elle ne jouit pas d'une parfaite autonomie stratégique.

M. Bernard Deflesselles. Permettez-moi de tordre le cou à l'idée que l'on se fait du coût de la dissuasion. Sur le total de 190 milliards de la loi de programmation militaire, 23 milliards y sont consacrés, soit seulement 12 %.

M. Philippe Folliot. Sur le principe d'une dissuasion crédible et autonome, je suis d'accord avec le ministre, mais il faudra bien se poser un jour la question du devenir de sa seconde composante.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels DN176, DN177, DN179, DN180, DN181 et DN182 des rapporteures.

Elle en vient ensuite à l'amendement DN126 des rapporteures.

Mme Geneviève Gosselin-Fleury, rapporteure. Le rapport annexé prévoyait le lancement en 2014 de l'acquisition d'une flotte de douze MRTT (*Multirole Transport and Tanker*), dont deux seraient livrés sur la période de la programmation 2014-2019, le premier en 2018. Le Sénat a doublé la livraison sur la même période en la portant à quatre MRTT, dont deux en 2018. Compte tenu de la programmation financière effective, il convient de rétablir le texte initial du projet de loi.

M. le ministre. J'aurais eu grand plaisir à pouvoir accepter ce doublement de la mise par le Sénat, mais je suis tenu par la rigueur de cette loi. J'en profite pour indiquer que les deux premiers MRTT vont être commandés dans la première partie de l'année 2014.

Je suggère de revenir sur un éventuel passage à quatre livraisons et sur d'autres sujets comme le Rafale, à l'occasion de la première actualisation qui interviendra selon l'article 4 bis avant la fin de l'année 2015. En attendant, avis favorable à l'amendement.

M. Philippe Vitel. Vous vous inclinez devant Bercy !

M. Philippe Meunier. En 2018, combien aurons-nous d'avions ravitailleurs en état de voler ?

M. le ministre. Nous aurons le nombre permettant d'assurer à la fois la dissuasion et les interventions extérieures. Simplement, il faut renouveler ces appareils. Je suis heureux de constater votre activisme en faveur de ces MRTT, car la volonté a fait défaut en ce domaine pendant trop d'années !

M. Philippe Meunier. Cela veut-il dire que nous aurons des avions ravitailleurs pour assurer la mise en œuvre de la composante nucléaire aéroportée ?

M. le ministre. Pas uniquement, ils serviront aussi aux autres missions, comme c'est le cas aujourd'hui d'ailleurs, même si je juge nos capacités insuffisantes pour mener comme il convient des missions extérieures. Il aurait fallu prendre des décisions plus tôt.

M. Philippe Folliot. Les MRTT servent aussi aux transports et, compte tenu de l'état de nos capacités en la matière, la proposition du Sénat ne me choque pas, bien au contraire. Vous opposerez que l'accepter contraindrait à faire d'autres choix ailleurs, mais son rejet posera de gros problèmes, car c'est surtout dans ces domaines du ravitaillement et du transport aériens que nos manques sont criants. Et ce qui vaut pour les MRTT vaut aussi pour les A400M, officiellement baptisés « Atlas » en 2012.

M. Philippe Nauche. Ce débat est intéressant, mais appellerait, de la part de ceux qui étaient aux responsabilités ces dernières années, un peu plus de bonne foi. Le manque capacitaire, d'ailleurs ancien, a été constaté dès le déclenchement de l'opération Serval. Que ceux qui, aujourd'hui, la bouche en cœur, en demandent toujours plus tout en exigeant moins de dépenses nous expliquent comment faire ce dont ils ont été incapables dans la période précédente !

M. Christophe Guilloteau. On nous demande donc de ne pas nous conformer au vote du Sénat ?

Mme la présidente Patricia Adam, rapporteure. Ce désaccord particulier n'aboutira pas à un point de « non-retour » dans nos relations avec la Haute assemblée.

M. le ministre. Le Sénat, convaincu par différents arguments que j'avais développés au cours d'auditions sur la nécessité de renforcer le ravitaillement en vol, a voté ce doublement en vue de m'aider. Cependant, la loi de programmation a fait l'objet d'arbitrages globaux qui aboutissent à des choix financièrement cohérents en ce qui concerne les commandes. Je note aussi qu'engager la livraison de deux MRTT, c'est revenir sur quatre refus d'engagements antérieurs. Enfin, l'alinéa 3 de l'article 4 bis prévoit de revoir la question du ravitaillement en vol avant la fin de 2015.

M. Philippe Meunier. Combien d'avions ravitailleurs d'ancienne génération aurons-nous en état de voler en 2018 ?

M. le ministre. Nous disposons actuellement de 14 appareils de ce type et les deux commandes permettront d'entamer les renouvellements nécessaires avant la fin de la programmation.

M. Alain Marty. On nous reproche de ne pas avoir commandé d'appareils quand nous étions au pouvoir, mais vous êtes aux affaires depuis un moment aussi. Les contraintes budgétaires sont telles qu'elles s'imposent malheureusement à tous, quelle que soit la bonne volonté. Ainsi allez-vous attendre l'année prochaine pour passer la première commande !

M. le ministre. C'est parce que j'ai commencé par commander des drones, qui seront livrés à la fin de cette année.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle examine l'amendement DN44 de M. Philippe Folliot.

M. Philippe Folliot. Cet amendement vise à mettre fin aux amputations successives en forme de supplice chinois que constitue la dissolution d'un certain nombre de régiments, de bases et d'unités. Alors que la précédente loi de programmation militaire avait donné lieu à une annonce globale, vous avez choisi de distiller les annonces dans le temps. Loin de moi l'idée d'imputer ce choix à la proximité de certaines échéances, mais toute fermeture de régiment ou de base doit donner lieu à préavis : d'un an pour les personnels militaires, de deux ans pour les personnels civils. L'incertitude n'est pas propice à la sérénité de l'institution ; mieux vaudrait tout annoncer d'un coup pour apporter de la stabilité. C'est pourquoi je propose que la liste des unités touchées par les restructurations soit publiée dans les six mois suivant la promulgation de la loi de programmation militaire.

Mme Geneviève Gosselin-Fleury, rapporteure. Si nous comprenons les motivations sociales de cet amendement, nous voulons rester pragmatiques. Comme l'a dit le ministre, rien ne sert de dévoiler un grand plan d'ensemble si c'est pour le détricoter au fil des années. Avis défavorable.

M. le ministre. La proposition de M. Folliot serait pour moi la solution de facilité, qui consiste à frapper un grand coup, puis à gérer. Je ne m'inscris pas dans cette logique. D'abord, je souhaite qu'il y ait le moins de dissolutions possible. Ensuite, j'entends que les unités opérationnelles ne soient touchées par ces restructurations que pour un tiers, les deux autres tiers étant pris sur les fonctions supports. Cela suppose, enfin, une analyse extrêmement précise du fonctionnel pour y parvenir. Si j'annonçais d'emblée un dispositif global valant jusqu'en 2019, ce serait préjudiciable aux réflexions approfondies que doivent avoir nos armées sur leur propre fonctionnement pour aboutir au résultat le plus économe possible en dissolutions.

D'autre part, je veux que chaque proposition soit étudiée très précisément, y compris par moi-même. C'est ainsi que j'ai procédé pour le premier dispositif qui a été annoncé pendant l'été, avec pour résultat, d'ailleurs, que ma décision n'était pas du tout conforme à ce qu'on me proposait au départ.

Je ne suis ni pervers ni adepte du supplice chinois. Je m'attache à trouver la meilleure adéquation possible d'une entreprise difficile que je veux mener à bien aux critères que j'ai déjà exposés : dissolution du moins d'unités possible, prise en compte de l'aménagement du territoire, recherche de la cohérence militaire, de la cohérence financière et de la viabilité économique des sites. Bien évidemment, tout cela n'a rien à voir avec les élections municipales.

M. Philippe Meunier. Le Président de la République voulait une France apaisée ; or le corps social est aujourd'hui soumis à toutes sortes de tensions. En dissimulant quelles bases seront touchées par la loi de programmation militaire alors même que vous avez fixé le nombre d'emplois à supprimer, vous contribuez à accentuer plutôt qu'à apaiser le stress dû à l'incertitude.

M. Olivier Audibert Troin. Comment trouverez-vous l'équilibre budgétaire si vous décalez les suppressions d'effectifs et de régiments ?

M. Philippe Folliot. Ce que nous demandons n'est pas contradictoire avec votre objectif. Sachant que les seules fonctions de soutien, déjà bien mises à contribution par le passé, ne pourront pas supporter la totalité des réductions d'effectifs, vous ne pourrez pas ne pas toucher aux unités combattantes. Plutôt que de réduire la taille de tous les régiments, vous avez préféré en supprimer certains de manière à ne pas affaiblir l'ensemble. C'est un choix courageux, encore faudrait-il pouvoir l'inscrire dans la durée de la programmation. Vous préférez distiller l'information au coup par coup. Or, en politique, on ne peut jamais préjuger de sa longévité. Il faudrait déjà que la vôtre puisse aller jusqu'au terme de la législature.

M. Bernard Deflesselles. Les fermetures au conditionnel, c'est bien ; au présent, c'est mieux. Parmi les dissolutions que vous avez annoncées il y a quelques semaines figurait celle du 4^e régiment de dragons, régiment d'excellence s'il en est, installé à Carpiagne, dans ma circonscription. Vous venez de nous expliquer combien vous étiez attentifs aux restructurations. J'ai pourtant appris cette dissolution par voie de presse. Aucun coup de fil ! Même si je n'ai pas à me plaindre puisque ce régiment va être remplacé par une unité de la Légion venant d'Orange, permettez-moi de vous dire que c'est là un manquement de votre part. Vous avez appelé Jean-Claude Gaudin, c'est bien, mais Carpiagne étant à cheval entre Marseille et ma circonscription, vous auriez dû me prévenir aussi.

M. le ministre. Je vous prie de m'excuser. Je n'avais pas à l'esprit la cartographie complète des circonscriptions de votre département. Cela étant, j'ai en effet appelé le sénateur-maire de Marseille, qui était ravi et m'a même félicité.

M. Sylvain Berrios. Je ne reviens pas sur la nécessité d'informer les personnels civils et militaires qui attendent de savoir à quelle sauce ils vont être mangés, ni sur l'impact budgétaire que de telles décisions pourront avoir, mais vous avez annoncé un amendement de sécurisation du volet investissement, ce qui indique que, malgré les engagements du Président de la République, votre budget reste sous forte pression. Cette pression ne va-t-elle pas maintenant se reporter sur les dépenses de personnels, civils et militaires ? Ne seriez-vous pas bien avisé, dès lors, d'accepter le présent amendement ? En permettant d'avoir rapidement une vision claire des évolutions à venir, il contribuerait à sécuriser aussi le volet de ces crédits de personnels.

La Commission rejette l'amendement DN44.

Puis elle adopte successivement les amendements de précision rédactionnelle DN140, DN141, DN145, DN146, DN142 et DN144 des rapporteures.

Elle examine ensuite l'amendement DN60 de M. François de Rugy.

M. François de Rugy. Plus concret que l'amendement d'affichage que nous avons adopté un peu plus tôt sur l'Europe de la Défense, celui-ci constitue un engagement en faveur du renforcement de l'Agence européenne de défense. Aujourd'hui, cette agence compte moins de cent employés, à mettre en regard des 12 000 agents de la Direction générale de l'armement dans notre pays.

Mme Geneviève Gosselin-Fleury, rapporteure. Avis favorable. Les moyens alloués aux agences européennes relèvent de discussions très complexes sur le budget de l'Union, et il est sans doute bon de donner un élan. En outre, le rapprochement en cours entre cette agence et l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR) est l'occasion d'examiner sérieusement si leurs moyens ont besoin d'être renforcés.

M. le ministre. Avis totalement favorable.

M. Philippe Meunier. Je me demande bien avec quels moyens on pourrait faire cela puisque l'Europe, c'est nous.

M. Philippe Vitel. Qui, en effet, paiera les moyens humains et matériels mis à la disposition de cette agence ?

Mme Geneviève Gosselin-Fleury, rapporteure. C'est dans le cadre du budget consacré par l'Union à la politique de sécurité et de défense commune qu'il faudra y veiller.

M. Yves Fromion. Pour éviter qu'on ne sollicite les États membres, précisons que c'est à l'Union européenne de le faire.

Mme Geneviève Gosselin-Fleury, rapporteure. Il s'agit d'une disposition incitative.

M. Bernard Deflesselles. Alors, écrivons que des moyens « devraient » être mis à la disposition de l'Agence « par l'Union européenne ».

M. Yves Fromion. Le traité de Lisbonne a reconnu l'existence de l'Agence et lui a donné une mission. C'est donc une charge européenne, pas une charge des pays.

Mme Geneviève Gosselin-Fleury, rapporteure. Le budget de l'Agence européenne de défense est forcément européen, cela va sans dire.

M. Bernard Deflesselles. Je préfère qu'on le dise !

M. François de Rugy. Il est étrange que cet amendement plus que d'autres suscite chez vous une telle réaction. Les explications de Mme la rapporteure me paraissent suffisantes, mais j'accepte la modification proposée.

Mme Geneviève Gosselin-Fleury, rapporteure. Le rapport annexé est clair à ce sujet. Votons l'amendement sans modification.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle en vient à l'amendement DN46 de M. Philippe Folliot.

M. Philippe Folliot. Les recettes exceptionnelles que la loi de programmation militaire propose de mobiliser sont étroitement dépendantes de la conjoncture économique française. Elles doivent donc faire l'objet d'une information détaillée des commissions de la Défense de l'Assemblée nationale et du Sénat, à travers les rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances, chaque fois qu'interviendra une de ces rentrées financières, issues notamment de cessions immobilières.

Mme Geneviève Gosselin-Fleury, rapporteure. Cet amendement est satisfait par l'article 4 quater introduit par le Sénat, qui consacre dans la loi les réunions qui se tiennent traditionnellement depuis plusieurs années avec le ministre de la Défense pour informer les parlementaires de l'exécution de la loi de finances et de la loi de programmation militaire.

Au surplus, un amendement de la commission des Finances à l'article 4 *sexies* demandera que le rapport annuel sur l'exécution de la loi de programmation décrive la ventilation entre actions et sous-actions des ressources issues des recettes exceptionnelles.

Avis défavorable.

M. le ministre. Avis défavorable également.

M. Philippe Folliot. Compte tenu de ces explications, je retire l'amendement.

L'amendement DN46 est retiré.

La Commission est saisie de l'amendement DN78 des rapporteures.

Mme Geneviève Gosselin-Fleury, rapporteure. Cet amendement tend à garantir le maintien des compétences en matière de ressources humaines à proximité géographique des personnels, tant civils que militaires. Il ne s'agit pas de remettre en cause le fonctionnement des bases de défense, mais de faire sentir aux personnels du ministère qu'ils sont traités par l'institution avec toute l'attention qu'ils méritent. Ce réseau territorial aurait démontré tout son intérêt dans l'affaire du logiciel Louvois : des correspondants en ressources humaines placés auprès des forces et des personnels auraient pu relayer les difficultés liées à la mise en place de ce système.

M. Yves Fromion. Cela relève d'une décision de commandement.

M. le ministre. Avis favorable.

M. Serge Grouard. Vous prévoyez de supprimer 34 000 postes supplémentaires et vous créez des services !

Mme Geneviève Gosselin-Fleury, rapporteure. Il ne s'agit pas de créer des postes mais de maintenir des compétences et de donner un statut de correspondant en ressources humaines à des agents placés au sein des forces.

M. Philippe Meunier. Est-ce à dire que certains personnels auront une double casquette ?

M. le ministre. C'est déjà le cas. Les personnels qui ont cette responsabilité sont dûment identifiés dans les unités.

Mme Geneviève Gosselin-Fleury, rapporteure. Leur intervention est apparue indispensable au vu des difficultés suscitées par les dysfonctionnements du logiciel Louvois. Il semblait nécessaire de la conforter dans la loi de programmation militaire.

M. Yves Fromion. Ce n'est pas du niveau de la loi.

Mme la présidente Patricia Adam, rapporteure. Nous sommes ici dans le rapport annexé !

M. Alain Rousset. Au titre de mes responsabilités territoriales, je peux témoigner qu'il existe déjà, dans chaque unité, des interlocuteurs qui favorisent le réemploi des personnels quittant le service à trente-cinq ou quarante ans. Il est plutôt positif de confirmer l'existence de tels postes dans un contexte de déprise.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle examine l'amendement DN80 des rapporteures.

Mme Geneviève Gosselin-Fleury, rapporteure. Cet amendement au rapport annexé constitue, avec l'amendement DN75 portant article additionnel après l'article 28 bis, l'un des deux piliers d'une initiative de vos rapporteures visant à améliorer le dialogue social au sein du ministère.

Il tend d'abord à créer, dans le rapport annexé, une section à part entière consacrée au dialogue social.

Ensuite, pour les civils, il élargit le champ de la compétence des comités techniques ministériels. Il n'y a qu'au ministère de la Défense que ces comités n'ont pas le droit de discuter des questions d'organisation et de fonctionnement des services, ce qui est fort dommageable en période de restructuration. Nous proposons donc de lever cette restriction anachronique, excepté pour ce qui concerne les organismes à vocation opérationnelle.

Pour les militaires, est introduite une méthode nouvelle pour redynamiser les conseils de la fonction militaire (CFM) et le Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM), méthode qui reprend les grands axes de la concertation engagée par le ministre pour une meilleure représentativité et un meilleur suivi des travaux, avec un comité de liaison permanent. En outre, l'amendement met en place un système de concertation, non plus seulement « par couleur d'uniforme », mais aussi par organisme employeur. Des services comme la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information de la défense (DIRISI) ou le secrétariat général pour l'administration (SGA) emploient aujourd'hui des militaires de toutes les armes, mais le système actuel des CFM et du CSFM, « en tuyaux d'orgue », armée par armée, empêche d'aborder les problématiques propres à chaque organisme employeur.

M. le ministre. Avis favorable. Cet amendement conforte des interventions que j'ai déjà faites auprès des CFM et du CSFM ainsi que le discours prononcé par le Président de la République devant les CFM réunis à l'Élysée récemment. Il anticipe bien l'ouverture d'un chantier que je lancerai lors de la quatre-vingt-dixième session du CSFM qui se tiendra avant Noël.

M. Philippe Meunier. Il s'agit ici des armées, pas de l'ancienne administration des postes et télécommunications ! Comment peut-on prétendre traiter de « l'organisation et du fonctionnement [des] services » dans le domaine de la Défense nationale ?

M. Philippe Folliot. Il m'est difficile de mesurer la portée d'un tel amendement, mais je suis surpris qu'un changement aussi fondamental soit proposé par cette voie. Si le débat sur le statut des militaires a montré la nécessité de disposer d'outils modernes et efficaces de dialogue, il n'est pas pour autant indispensable de s'inscrire dans un cadre de type syndical. Y a-t-il un projet derrière la proposition de revoir le mode de désignation des membres des CFM et du CSFM ? Des précisions paraissent indispensables pour évaluer cet amendement qui est tout sauf anodin.

Mme Geneviève Gosselin-Fleury, rapporteure. Il ressort des réflexions en cours sur l'organisation des services qu'il est nécessaire d'améliorer la représentativité des instances de concertation. Le ministre souhaite y travailler. De notre côté, nous présentons un amendement pour inscrire dans le rapport annexé, d'une part, la volonté d'élargir le champ de compétence des comités techniques et de les redynamiser grâce à une meilleure représentativité ; d'autre part, la possibilité pour les services regroupant des militaires de différentes armes de disposer d'enceintes de concertation adaptées, qui leur font défaut actuellement.

M. le ministre. Il est utile d'inscrire dans le rapport annexé de tels chantiers dont certains sont d'ailleurs déjà ouverts et même bien avancés. Dans la gendarmerie par exemple, la désignation par tirage au sort d'une partie des membres des comités, qui n'est plus satisfaisante aujourd'hui, a déjà été revue. Pour autant, il n'est pas question de se lancer dans une représentation de type syndical.

M. Olivier Audibert Troin. On y va pourtant tout droit !

M. le ministre. Absolument pas. Les sessions du CSFM étant régies par des procédures extrêmement lourdes, j'ai mis en place, pour les périodes intermédiaires, un groupe de liaison permanent qui me permet de rencontrer des représentants des personnels militaires de tous grades. Nous avons engagé une réflexion sur la concertation dans les organismes d'emploi, là où se posent en général les questions, et sur le droit d'expression, à la demande de la hiérarchie également, pour trouver une bonne adaptation des textes à la situation sociale d'aujourd'hui. Un chantier sur le sujet sera ouvert lors de la quatre-vingt-dixième session du CSFM.

Je ne vois donc pas de contradiction entre les propositions des rapporteures et les chantiers que j'ai ouverts, en collaboration avec la hiérarchie, pour la modernisation des outils de concertation.

M. Serge Grouard. Pourtant, je ne lis pas exactement dans l'amendement ce que vous venez de dire, monsieur le ministre. J'y vois qu'au lieu de transformer le dispositif existant, on y ajouterait un second, « complémentaire » et « organisé selon une logique d'employeur ». Qu'est-ce qu'une logique d'employeur ?

M. le ministre. Les employeurs en question peuvent être des organismes comme la DIRISI ou le SGA, qui emploient des militaires de différents corps d'armée servant une fonction particulière. Si la concertation par armée est souhaitable et maintenue, il faut aussi qu'elle ait lieu par employeur pour que chacun puisse s'exprimer sur les lieux de son activité.

M. Olivier Audibert Troin. Votre volonté d'améliorer le dialogue social est tout à fait louable dans le contexte actuel. Néanmoins, cette proposition par la voie d'un simple amendement, sur lequel nous n'avons pas été consultés, suscite nombre d'interrogations. Changer fondamentalement les modalités du dialogue

social, passer d'une logique de corps à une logique d'employeur nécessiterait pour le moins un texte de loi.

Mme Geneviève Gosselin-Fleury, rapporteure. On ne passe pas d'une logique à une autre, on la complète par une autre.

M. le ministre. Levons tout malentendu : le texte des rapporteures se borne à énumérer des sujets qu'il faut aborder. Ainsi tout le monde convient que le dispositif des CFM et du CSFM comporte des imperfections, ne serait-ce que sous le rapport de la représentation. D'où la préconisation de renforcer la légitimité de ces conseils à travers une modification des modes de désignation, mais sans dire comment pour laisser toute sa place au débat qui va s'ouvrir.

J'ai constitué le groupe de liaison permanent pour répondre à un manque – pour tout dire, après avoir découvert le problème du logiciel Louvois au hasard d'une visite de la caserne de la brigade d'infanterie de montagne de Varcès, en septembre de l'année dernière. Je n'avais pas trouvé normal que la hiérarchie n'ait pas pu me faire remonter les problèmes. C'est parce que le niveau immédiatement inférieur ne l'avait pas fait non plus, par peur d'être montré du doigt pour n'avoir pas pu absorber une réforme menée de manière accélérée et « à la schlague », et parce que, dans chaque unité, nul n'avait osé se manifester en pensant que le problème pouvait ne pas se poser ailleurs. Il a fallu attendre un an et demi pour prendre conscience de l'ampleur des difficultés. Il vous est proposé d'articuler ce groupe de liaison tel qu'il fonctionne avec le CSFM, devant lequel je me rends trois fois par an et où je trouve anormal de rencontrer des gens tirés au sort – c'est un autre problème que l'amendement soulève sans donner la réponse. N'est pas normale non plus l'absence d'un lieu d'expression d'où appeler l'attention du ministre sur tel ou tel sujet. Quant au droit d'expression et au respect des libertés fondamentales, c'est un chantier que j'ai dit aux CFM vouloir ouvrir sans prendre position. C'est aux militaires eux-mêmes de contribuer à la mise en œuvre du dialogue social.

L'amendement tel que je le comprends consiste donc à ouvrir des pistes.

M. Yves Fromion. À vous entendre, on voit bien que l'inspiration vient de chez vous.

M. le ministre. Pas du tout !

M. Yves Fromion. Si le problème avait une telle acuité, nous en aurions parlé ici. Comme mes collègues, je considère qu'on ouvre là un dossier bien lourd, qui touche notamment au statut militaire. Et on nous demande de prendre position au détour d'un amendement, au cours d'une réunion menée tambour battant ! Nous aimerions pouvoir débattre de cette question fort intéressante entre nous, éventuellement avec le ministre, avant de nous prononcer sur un simple amendement difficile à comprendre. Je demande qu'il soit retiré et que l'on revienne à un mode de travail normal.

Mme la présidente Patricia Adam, rapporteure. Nous travaillons sur le mode qui est normal pour une commission permanente de l'Assemblée nationale. Quand on discute d'un projet de loi, c'est à partir des amendements déposés par les uns et les autres. Je ne connais pas d'autre méthode.

Au cours de la précédente législature, deux de nos collègues ont rédigé sur ce sujet un rapport que chacun ici peut se procurer et dont nous avons repris une partie des propositions.

En outre, au mois de septembre dernier, pour la première fois dans cette commission, nous avons auditionné le CSFM en la personne de son secrétaire général, M. Christian Giner. Il a lui-même abordé la question de la représentation et tout député présent a eu alors le loisir de lui poser les questions qu'il souhaitait. Je l'avais invité parce qu'il me semblait que le dialogue social au sein du ministère de la Défense revêtait une importance particulière dans le contexte sensible qui précédait les déflations et qui les suivait également. J'avais compris des visites que nous effectuons sur le terrain qu'il y avait une attente de la part des civils, mais aussi des militaires.

M. Christophe Guilloteau. Le secrétaire général du CSFM a, en effet, évoqué les problèmes de représentation. Je pense, pour ma part, que des parlementaires devraient siéger dans cet organisme. Ce sujet extrêmement important mérite mieux qu'un amendement : un texte pour lui seul. Entendez-moi bien, je ne suis pas contre sur le fond, je suis contre la méthode qui aboutit à faire quasiment une loi dans la loi.

Mme la présidente Patricia Adam, rapporteure. Vous avez le droit de vous opposer à l'amendement, mais quelle autre possibilité de légiférer avons-nous ?

M. Philippe Nauche. Considérer que l'exercice du droit d'amendement par un parlementaire serait contraire à la démocratie, voilà une position qui n'est guère compréhensible !

M. Philippe Vitel. Nous avons montré l'exemple avec l'avant-dernière loi de programmation militaire en la dissociant du texte sur le statut des militaires. Reprendre cette formule nous permettrait d'avoir un débat sur l'évolution du statut, sujet dont l'importance ne nous échappe pas, mais qui n'a pas sa place dans le texte que nous étudions aujourd'hui.

Mme Geneviève Gosselin-Fleury, rapporteure. Il ne s'agit pas de modifier le statut des militaires. Il s'agit d'ouvrir la possibilité d'une concertation pour faire évoluer la représentativité au sein du CSFM.

J'ajoute à l'intention de M. Fromion que les deux rapporteures ont travaillé seules sur cet amendement.

M. Serge Grouard. L'objet de la loi de programmation militaire est de définir les moyens qui seront consacrés au fonctionnement et à l'investissement au cours des six prochaines années. L'amendement ne s'inscrit pas véritablement dans cet objet.

D'autre part, je me suis toujours employé à le rappeler : la loi doit être normative. L'amendement n'a pas ce caractère puisqu'il ne fait qu'ouvrir des perspectives. Il ne relève donc pas du domaine de la loi.

Mme la présidente Patricia Adam, rapporteure. Mais, encore une fois, il s'agit ici du rapport annexé.

Mme Geneviève Gosselin-Fleury, rapporteure. Dois-je rappeler que la loi de programmation a aussi à traiter des ressources humaines, de l'accompagnement des déflations et du dialogue social ?

M. François de Rugy. Je soutiens cet amendement tant sur le fond que sur la forme. D'une part, il prévoit une mise en œuvre progressive d'ici à 2019. D'autre part, il est rare d'avoir plusieurs textes sur la politique de défense au cours d'une législature. Celui-là doit être l'occasion de traiter un certain nombre de problèmes. Je reprends l'exemple du logiciel Louvois qui est, de notoriété publique, une source de fortes tensions au sein de notre armée : aucune autre administration n'aurait supporté d'être traitée de façon aussi inacceptable ! Mettons par conséquent cette loi de programmation à profit pour rendre nos structures plus aptes à juguler de tels problèmes dès leur apparition.

M. Christophe Léonard. Je soutiens de la même manière cet amendement. Sur la forme, depuis quand un député de la Nation doit-il demander l'autorisation de faire une proposition par voie d'amendement ? Il n'y a pas si longtemps, certains avaient développé la théorie de la coproduction parlementaire. En voilà un exemple !

Sur le fond, cet amendement donne le coup d'envoi à une rénovation du dialogue social au sein de nos armées. Dans les rangs de l'UMP principalement, on entend qui se plaint de ne pas avoir été prévenu par le ministre d'une restructuration dans sa circonscription, qui demande à être associé à toutes les réformes gouvernementales. Pourquoi les militaires, qui sont les premiers concernés par la programmation et par la réorganisation de nos armées, ne pourraient-ils pas aussi souhaiter être impliqués dans la concertation ?

L'amendement répond à cet objectif. Le débat ayant atteint ses limites, il est temps maintenant de le voter.

M. Frédéric Lefebvre. L'amendement portant sur le rapport annexé, son caractère normatif ou non n'a pas à entrer en ligne de compte. Je n'ai pas non plus de difficulté à accepter qu'un tel sujet soit abordé par cette voie. D'ici à l'examen du texte en séance, nous avons tout le temps de mesurer les conséquences, que tout un chacun peut légitimement craindre, de cet amendement.

La Commission adopte l'amendement DN80.

Elle examine ensuite l'amendement DN57 de M. Alain Rousset.

M. Alain Rousset. Le service industriel de l'aéronautique (SIAé), qui participe au maintien en condition opérationnelle, ne relève pas du titre 2 de la mission « Défense » et jouit de la liberté de recruter. Permettez-moi au passage de regretter, même si j'en comprends les raisons, la poursuite des recrutements sous statut d'ouvriers d'État.

Parmi les trois composantes du maintien en condition opérationnelle, je plaide la cause des ateliers industriels de l'aéronautique (AIA) qui ont développé une dynamique de maintenance économe pour l'État : en ne se contentant pas de changer des pièces, ils s'affranchissent de la contrainte que font peser les industriels, génératrice de coûts considérables comme on peut le constater dans le monde de l'automobile. Il faut maintenir une forme de liberté pour ces structures qui ont tantôt besoin de recruter, tantôt besoin de réduire leur périmètre d'emploi quand leur plan de charge diminue. C'est pourquoi cet amendement a pour objet de sortir le SIAé de la cible de déflation de la mission « Défense » et du décompte des effectifs.

M. le ministre. Les effectifs du SIAé ne sont pas directement concernés par les objectifs de déflation, car le service gère son outil en fonction d'une logique industrielle. Il doit donc conserver toute latitude pour ce faire.

En l'état, l'amendement ne me convient pas. Plutôt que de supprimer une phrase, je suggère de préciser que les éventuelles réductions d'effectifs du SIAé viendraient en déduction de la cible. Ainsi on ne fixe pas d'objectif de déflation et on conserve la logique industrielle spécifique. Si cette logique devait conduire à une déflation, celle-ci serait prise en compte dans l'ensemble des déflations de la Défense.

M. Alain Rousset. Je suis d'accord, mais j'insiste pour que toute ambiguïté soit levée en séance publique : le SIAé n'agit pas comme une administration, mais comme une entreprise.

La Commission adopte l'amendement ainsi rectifié.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel DN90 des rapporteuses.

Elle en vient ensuite à l'amendement DN89 des rapporteuses.

Mme la présidente Patricia Adam, rapporteure. Il s'agit d'un amendement rédactionnel également.

M. Serge Grouard. Je ne suis pas d'accord. Dans la fonction publique, postes et emplois sont des notions qui ne se recouvrent pas complètement. Cela peut avoir des incidences sur les déflations d'effectifs. J'espère qu'elles ont été bien mesurées.

M. le ministre. Je n'ai pas de souci sur ce point.

Mme Geneviève Gosselin-Fleury, rapporteure. Il s'agit bien de suppressions d'emplois et non de postes.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle examine l'amendement DN61 de M. François de Rugy.

M. François de Rugy. Cet exposé vaudra aussi pour les amendements DN62 et DN63, qui portent comme le DN61 sur le reformatage des armées par la réduction du nombre d'officiers et d'officiers supérieurs.

Aujourd'hui, le taux d'encadrement dans les armées avoisine les 17 %, ce qui est particulièrement élevé et appelle un rééquilibrage à travers des politiques incitatives. L'US Marine Corps a prouvé, en réduisant son taux d'encadrement à 10 % au cours des trois dernières années, qu'un rééquilibrage de la pyramide des grades et des salaires est possible. Les amendements que je défends proposent donc d'inscrire dans la loi cette démarche volontariste, soit qu'on en revienne au taux d'encadrement de 2008 – de 15,5 % –, soit qu'on fixe un nombre maximum d'officiers.

Mme Geneviève Gosselin-Fleury, rapporteure. En proposant de revenir au niveau de 2010, soit de passer d'un taux d'encadrement de 16,75 % à un taux de 16 %, la loi fixe déjà un objectif de dépyramidage ambitieux, et ce pas seulement parce que cela suppose de mobiliser des incitations au départ coûteuses. Entre 2008 et 2010, qui constituent les années de référence de nos objectifs respectifs, nous avons dû envoyer, selon les estimations de la Cour des comptes, 880 officiers à l'OTAN. En outre, la DGA et le service de santé des armées, par nature, emploient de nombreux officiers. En réduire le nombre poserait à ces services des problèmes de fonctionnement ou obligerait de rappeler les officiers mis à la disposition de l'OTAN. Avis défavorable.

M. le ministre. Même avis. Si la réduction du nombre d'officiers est une nécessité, elle ne peut pas faire l'objet d'une approche globale et ne peut être conduite qu'au prix de décisions précisément mesurées. Certains corps d'armée ont un taux d'encadrement beaucoup plus faible que d'autres, les deux extrêmes étant l'armée de terre et le service de santé des armées. Aller au-delà de la diminution déjà difficilement arrêtée ne serait ni convenable ni réaliste.

M. Philippe Folliot. Le sujet est important et pourrait avoir des prolongements malheureux. Pourquoi ne pas comparer le taux d'encadrement des personnels civils à celui des personnels militaires, ou ne pas remettre en cause la prise en compte des élèves de Polytechnique dans les effectifs d'officiers ? En mettant ces divers éléments bout à bout, on arrive à des chiffres surprenants mais qui ne rendent pas compte d'une réalité diversifiée. Que le taux d'encadrement du service de santé des armées ou de la DGA soit élevé n'a rien de scandaleux !

M. François de Rugy. J'ai du mal à croire que sortir les effectifs de Polytechnique ferait bouger fortement le taux d'encadrement. D'ailleurs, cette école existe depuis très longtemps et il n'y a donc pas là d'élément nouveau à verser au débat.

Personne ne peut nier qu'il subsiste un héritage de la situation antérieure à la professionnalisation des armées, et qu'une évolution est donc souhaitable. Je note également la précision de Mme la rapporteure sur les effectifs envoyés à l'OTAN... mais je m'abstiendrai de réveiller des débats qui ont pu agiter notre majorité.

Mme Geneviève Gosselin-Fleury, rapporteure. Je précise que, dans l'armée de terre, le taux d'encadrement n'est que de 12 %.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels DN92 à DN94, DN91 et DN95 à DN97 des rapporteures.

Elle adopte enfin l'article 2 et le rapport annexé modifié.

*

* *

Article 3

Programmation des crédits de paiement et des ressources exceptionnelles

L'article 3 a pour objet de définir la trajectoire financière du présent projet de loi de programmation, en détaillant, au sein des ressources disponibles, les crédits budgétaires et les ressources exceptionnelles.

Comme le souligne le point 5 du rapport annexé, « *le périmètre de la présente loi de programmation porte sur l'ensemble de la mission « Défense », hors contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions » et dans la structure de la loi de finances pour 2013* ⁽¹⁾ ».

Globalement, les ressources définies par la programmation militaire s'élèveront à près de 190 milliards d'euros courants (soit 179,25 milliards d'euros constants 2013) sur l'ensemble des six années couvertes par cette dernière.

Il convient de souligner que le présent projet de loi respecte la trajectoire financière fixée par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2012-2017. Le tableau suivant présente le passage entre les crédits prévus pour la mission « Défense » par la LPFP, qui fixe des plafonds par mission du budget

(1) Il inclut les ressources exceptionnelles retracées en dehors de la mission « Défense » mais ne prend pas en compte les fonds de concours et attributions de produit rattachés à cette mission.

général sur les seules années 2013 à 2015, et les crédits figurant dans le présent projet de loi.

CORRESPONDANCE ENTRE LFI 2013, LPFM ET LPM

(en milliards d'euros)

	2013	2014	2015
LPFP (crédits budgétaires)	30,11	30,15	30,15
Prise en compte des amendements LFI 2013		-0,04	-0,04
Contribution au redressement des finances publiques		-0,5	-0,5
LFI 2013 et LPM (crédits budgétaires)	30,11	29,61	29,61
Ressources exceptionnelles	1,27	1,77	1,77
LFI 2013 et LPM (toutes ressources)	31,38	31,38	31,38

Source : ministère de la Défense.

Ainsi, les ressources disponibles sur le périmètre de la loi de programmation s'établiront de la façon suivante :

(en milliards d'euros courants)

	2013 (pour rappel)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total	Variation 2014-2019
Crédits budgétaires	30,11	29,61	29,61	30,13	30,65	31,5	32,36	183,86	+ 9,3 %
Ressources exceptionnelles	1,27	1,77	1,77	1,25	0,91	0,28	0,15	6,13	- 91,3 %
Ressources disponibles	31,38	31,38	31,38	31,38	31,56	31,78	32,51	189,99	+ 3,6 %

Source : Rapport annexé.

La somme des crédits budgétaires et des ressources exceptionnelles est stabilisée en valeur, à hauteur de 31,38 milliards d'euros pour les années 2014 à 2016, conformément aux engagements du Président de la République. Elle augmente ensuite à partir de 2017.

Sur le total des ressources disponibles, 6,13 milliards d'euros proviendront de ressources exceptionnelles. L'équilibre de la loi de programmation militaire 2009-2014 reposait déjà en grande partie sur des ressources exceptionnelles pour un montant total sur la période de 3,67 milliards d'euros. Le présent projet de loi met en jeu un montant plus important de recettes exceptionnelles, mais l'objectif du rétablissement d'un financement quasi exclusivement budgétaire en fin de LPM est maintenu. Ces recettes exceptionnelles diminuent en effet à compter de 2016 sur la deuxième partie de la LPM (150 millions d'euros en 2019 contre 1,25 milliard d'euros en 2016), à un rythme moindre que la hausse des crédits budgétaires, ce qui entraîne une hausse progressive des ressources disponibles.

Alors que le rapport annexé à la précédente LPM se contentait d'indiquer que les ressources exceptionnelles «*proviendront notamment des cessions*

d'actifs », celui annexé au présent projet de loi dresse une liste précise des recettes exceptionnelles mobilisées au profit du ministère de la Défense, à savoir :

– l'intégralité du produit de cession d'emprises immobilières utilisées par le ministère de la Défense ;

– un nouveau programme d'investissements d'avenir (PIA) au bénéfice de l'excellence technologique de l'industrie de défense, financé par le produit de cessions de participations d'entreprises publiques ;

– le produit de la mise aux enchères de la bande de fréquences comprise entre les fréquences 694 MHz et 790 MHz ;

– les redevances versées par les opérateurs privés au titre des cessions de fréquences déjà réalisées lors de la précédente loi de programmation ;

– le cas échéant, le produit de cessions additionnelles de participations d'entreprises publiques.

Le même rapport annexé comporte une « clause de sauvegarde » destinée à prévenir une non réalisation partielle de ces ressources exceptionnelles, en disposant que *« dans l'hypothèse où le montant de ces recettes exceptionnelles, ou le calendrier selon lequel les crédits correspondants pourraient être affectés au budget de la défense feraient l'objet d'une modification substantielle, ayant une conséquence significative sur le respect de la programmation, d'autres recettes exceptionnelles seront mobilisées. Dans l'hypothèse, à l'inverse, où le montant des ressources exceptionnelles disponibles sur la période 2014-2019 excéderait 6,1 Md€, l'excédent, à concurrence de 0,9 Md€ supplémentaires, pourrait bénéficier au ministère de la défense »*.

La commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées a adopté, dès le stade de la commission, un amendement présenté par M. Jean-Louis Carrère, rapporteur, visant à inscrire cette clause de sauvegarde dans le corps même du projet de loi et à prévoir, dans le cas où ces recettes exceptionnelles ne seraient pas au rendez-vous au montant et au moment prévus, que ces recettes seraient intégralement compensées par d'autres recettes exceptionnelles ou bien par des crédits budgétaires sur la base d'un financement interministériel.

Comme le précise le rapport du Sénat, cette nouvelle rédaction vise *« à garantir la sincérité de la programmation financière en s'assurant que les recettes exceptionnelles affectées à la mission « Défense » seront bien réalisées au montant et au moment prévus et, qu'à défaut, elles seront intégralement compensées par d'autres recettes exceptionnelles ou des crédits budgétaires sur la base d'un financement interministériel »*.

Lors de la discussion en séance publique, le Gouvernement a tenté sans succès de faire adopter un amendement n° 58 visant à supprimer l'ajout par le

Sénat, dans la clause de sauvegarde, de cette mention d'un recours éventuel à des crédits budgétaires sur la base d'un financement interministériel, le ministre de la Défense faisant valoir que « *cette disposition entre en contradiction avec la trajectoire de redressement prévues par la loi de programmation des finances publiques* ».

*

La Commission examine les amendements DN19 et DN20 de M. Frédéric Lefebvre, pouvant faire l'objet d'une présentation commune.

M. Frédéric Lefebvre. Les menaces contre notre sécurité sont de plus en plus précises et, dans le même temps, les incertitudes de plus en plus grandes, en particulier sur l'évolution du monde arabo-musulman ; or la crise économique et le leadership américain peuvent inciter les démocraties à baisser la garde. Dans ces conditions, il importe que la trajectoire des dépenses de défense ne descende pas en dessous de 1,5 % du PIB. Nous devons veiller à ce que cette loi de programmation militaire soit effectivement exécutée, sinon à l'euro près, du moins dans le respect de cette exigence, notamment au cours des deux premières années.

Mme la présidente Patricia Adam, rapporteure. Avis défavorable, même si nous sommes d'accord sur la nécessité de veiller à la bonne exécution de la loi de programmation. Les sénateurs ont d'ailleurs amendé le texte pour y introduire des dispositions contraignantes à cet effet, assorties d'un renforcement du suivi effectué par les commissions compétentes des deux assemblées. De plus, monsieur Lefebvre, votre amendement met en jeu des décisions qui ne relèvent pas du seul ministère de la Défense.

M. le ministre. On peut souscrire aux arguments des exposés sommaires, mais gardons-nous de toute mesure contraignante en ce qui concerne les cessions d'actifs, dont la valeur peut fluctuer – surtout si l'on annonce par avance la couleur. D'autre part, l'État peut engranger les bénéfices de cessions d'entreprises autres que celles du secteur de la Défense.

Pour garantir la bonne exécution de la loi de programmation, le Sénat a, si je puis dire, prévu « ceinture et bretelles ». L'alinéa 2 de l'article 4 *bis* précise ainsi que « *la première actualisation sera l'occasion d'examiner le report de charges du ministère de la défense, afin de le réduire dans l'objectif de le solder* ». L'alinéa 4 du même article, voté avec l'appui du Gouvernement, cadennasse encore davantage le dispositif. Enfin, la bonne exécution de la programmation est la raison d'être des mesures financières que j'ai annoncées en début de séance.

M. Frédéric Lefebvre. Les cessions, à mes yeux, sont une forme de gage : c'est bien entendu la trajectoire financière qui compte.

M. Philippe Folliot. S'il faut chercher des recettes exceptionnelles, l'idée que l'État puisse perdre la majorité des parts au capital de DCNS nous inspire

quelques réserves. Ce groupe, qui occupe une position stratégique pour la dissuasion, a connu une évolution plus que satisfaisante : cela démontre que le fait que l'État soit majoritaire au capital est tout sauf un handicap. Mais DCNS a besoin de gages sur le long terme.

M. François de Rugy. L'amendement permet d'ouvrir le débat sur les recettes exceptionnelles, qu'il s'agisse de leur niveau, de leur provenance ou de leur affectation.

Si des cessions d'actifs sont envisageables, le tableau qui figure dans l'amendement DN19 me semble très optimiste. De plus, je doute fort que les deux entreprises visées, Nexter et surtout DCNS, soient les bonnes cibles et il ne me semble d'ailleurs pas judicieux d'annoncer un processus de privatisation. Enfin, si le produit de telles cessions devait atteindre les niveaux indiqués, je serais opposé à son affectation exclusive au budget de la Défense : sans revenir sur un débat d'actualité qui concerne une région que M. le ministre connaît bien, les besoins d'investissements de la part de l'État se font cruellement ressentir dans d'autres domaines.

M. Yves Fromion. Je ne me prononcerai pas sur le fond, mais l'exposé sommaire de l'amendement DN19 précise, au b du 2, qu'« *en application de l'article 10 de la loi du 6 août 1986, l'État pourrait continuer à détenir une action spécifique [...]* ». Le terme « pourrait » est inapproprié : il faut une rédaction plus impérative.

La Commission rejette successivement les amendements DN19 et DN20.

Puis elle adopte successivement les trois amendements de précision rédactionnelle DN127 à DN129 des rapporteures.

Elle examine ensuite l'amendement DN47 de M. Philippe Meunier.

M. Olivier Audibert Troin. Nous souhaitons que les excédents éventuels de recettes exceptionnelles soient intégralement affectés au budget du ministère de la Défense, à qui l'on ne cesse de demander des efforts depuis des années.

En début de séance, monsieur le ministre, vous avez annoncé un amendement de sécurisation des investissements : pourquoi ne pas sécuriser l'ensemble des crédits de la Défense ?

M. le ministre. La réponse est simple : c'est parce que la réduction de crédits envisagée dans la loi de finances rectificative pour 2013 porte essentiellement sur le programme 146, c'est-à-dire sur l'équipement des armées. Je souhaite que les commandes nécessaires soient passées dès le début de 2014.

M. Olivier Audibert Troin. Bercy, qui n'est jamais à court d'idées lorsqu'il s'agit de réaliser des économies, pourrait bien essayer de rééditer sa tentative en visant cette fois les dépenses de fonctionnement...

M. le ministre. Je suis fermement décidé, je le répète, à assurer la stricte exécution de la loi de programmation dès 2014 ; d'où la disposition que j'ai annoncée, en accord avec le ministre délégué chargé du Budget Bernard Cazeneuve.

Mme la présidente Patricia Adam, rapporteure. Avis défavorable à l'amendement : il serait certes tentant de soutenir ainsi le budget de la Défense, mais les réalités financières s'imposent à nous. En outre, la clause de sauvegarde introduite à l'article 3 représente déjà un net progrès par rapport à la précédente loi de programmation.

M. le ministre. Même avis.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 3 modifié.

*
* *

Article 3 bis

Dotation prévisionnelle annuelle destinée à financer les surcoûts des opérations extérieures

L'article 3 *bis* nouveau résulte de l'adoption par le Sénat, au stade de l'examen en commission, d'un amendement présenté par M. Jean-Louis Carrère, rapporteur, visant d'une part, à faire figurer dans le texte même du projet de loi les mécanismes de financement des opérations extérieures (OPEX) par une dotation prévisionnelle annuelle dans le budget de la mission « Défense » et un financement interministériel, et, d'autre part, à revenir aux règles de financement des surcoûts OPEX telles qu'elles étaient définies par la précédente loi de programmation militaire.

• Les règles de financement des surcoûts des opérations extérieures fixées par la précédente loi de programmation militaire.

La LPM 2009-2014 fixait, dans l'article 6.3 de son rapport annexé, les modalités de financement des opérations extérieures (OPEX), lequel obéit à une méthode particulière de budgétisation.

Cet article, qui insiste sur le fait qu'il convient « *d'éviter que le financement des opérations extérieures ne pèse sur la réalisation de la programmation des investissements* », se fixe en conséquence comme objectif « *un niveau de budgétisation suffisant, assorti d'une meilleure identification des surcoûts* » liés aux OPEX, précise l'évolution du « *montant de la provision au titre des surcoûts des opérations extérieures* » en disposant que celle-ci « *portée à 510 M€ en 2009, sera augmenté de 60 M€ en 2010 puis de 60 M€ en 2011* » et indique qu'« *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 ».

On rappellera que, sur le plan formel, la composition des surcoûts est fixée par une instruction du 25 mai 1984 toujours en vigueur qui fait l'objet de travaux interministériels périodiques d'actualisation. Ces surcoûts comprennent principalement deux types de dépenses :

1. Des dépenses directement engagées au titre des forces en opération :

– des surcoûts de solde en OPEX (titre 2) : indemnités de sujétion de service à l'étranger (ISSE OPEX) représentant en moyenne 3 000 euros par homme et par mois ;

– des dépenses de fonctionnement (titre 3), dont notamment les transports de personnels et de matériels entre les théâtres et la métropole, le soutien au stationnement des forces (installation et sécurité de celles-ci), les télécommunications, le soutien courant (alimentation, fonctionnement courant des emprises, dont externalisation le cas échéant) ;

– des surcoûts d'approvisionnement en carburant ;

– des dépenses d'intervention (titre 6) qui sont notamment les contributions françaises aux budgets de l'OTAN ainsi qu'au mécanisme de financement des opérations militaires de l'Union européenne.

2. Des dépenses correspondant essentiellement à des consommations sur stocks :

– de l'entretien programmé du matériel (maintien en condition opérationnelle) ;

– de l'entretien programmé du personnel (habillement et effets de protection) ;

– des munitions consommées en OPEX.

La première catégorie de dépenses est directement imputée au budget opérationnel de programme (BOP) OPEX du programme 178 « Préparation et emploi des forces ». La deuxième est préfinancée par les armées et retracée *ex post* à partir des consommations constatées. La somme des deux agrégats constitue le surcoût OPEX de l'année considérée.

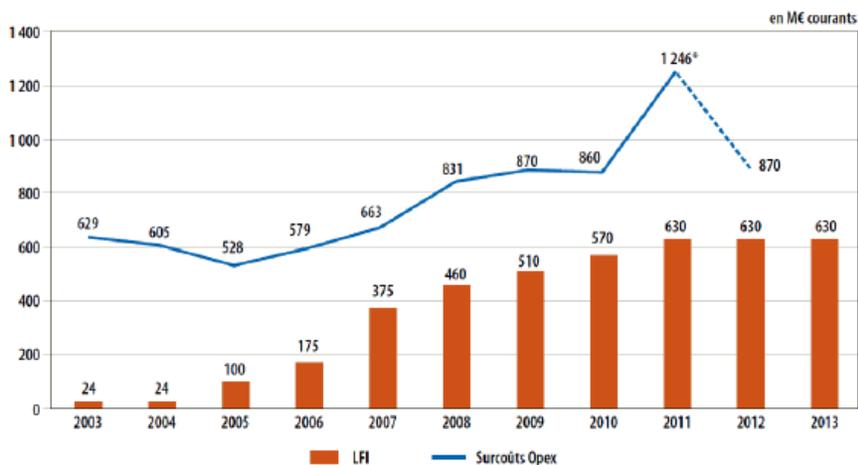
Lorsque le surcoût dépasse la provision inscrite en loi de finances initiale, le mécanisme d'abondement interministériel de complément prévu à l'article 6.3 du rapport annexé précité s'applique.

La dotation au titre des surcoûts des opérations extérieures inscrite en loi de finances initiale et figurant dans le BOP OPEX ne constitue pas un objectif

pour le financement des OPEX, dont l'article 6.3 précité rappelle néanmoins la nécessité « d'une maîtrise du coût », mais une simple provision pour couvrir les dépenses supplémentaires, dénommées « surcoûts OPEX », correspondant globalement à l'écart entre le coût des forces engagées en OPEX et ce qu'elles auraient coûté en métropole.

L'augmentation progressive de la dotation, qui a atteint en 2013 un montant de 630 millions d'euros, s'est toutefois avérée insuffisante pour financer la totalité du surcoût des OPEX, comme le montre le tableau suivant.

SURCÔÛT DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES



* Pour 2011, dont opération Harmattan en Libye.

Source : Annuaire statistique de la Défense 2012/2013, ministère de la Défense.

• Les règles de financement des surcoûts des opérations extérieures fixées par le rapport annexé au projet de loi de programmation militaire 2014-2019.

L'article 5.3 du rapport annexé retient un montant de seulement 450 millions d'euros pour la dotation prévisionnelle et modifie sensiblement les modalités de financement des surcoûts OPEX. Dans la rédaction initiale du projet de loi, il disposait qu'« en gestion, les surcoûts nets non couverts par cette dotation qui viendraient à être constatés sur le périmètre des opérations extérieures maintenues en 2014 seront financés sur le budget de la mission « Défense ». En revanche les surcoûts nets (hors titre 5 et nets des remboursements des organisations internationales) non couverts par cette dotation qui résulteraient d'opérations nouvelles, de déploiements nouveaux ou de renforcements d'une opération existante en 2014 feront l'objet d'un financement interministériel ».

Cette programmation repose sur une dotation prévisionnelle annuelle dans le budget de la mission « Défense », en adéquation avec les nouveaux contrats opérationnels et les priorités stratégiques définis dans le Livre blanc de 2013.

Par rapport à la période précédente, il est notamment tenu compte de la limitation des engagements de la France à une moyenne de trois théâtres importants, de l'adaptation du dispositif en Afrique et de la reconfiguration du dispositif actuel des forces répositionnées, en cohérence avec les analyses du Livre blanc.

La programmation entre 2014 et 2019 retient ainsi un montant de 450 millions d'euros pour la dotation prévisionnelle annuelle au titre des opérations extérieures. En 2014, le calcul de cette dotation repose notamment sur la fin du désengagement d'Afghanistan, la réduction des effectifs déployés au Mali dans le cadre de l'opération Serval et la reconfiguration de l'ensemble du dispositif des OPEX et des forces répositionnées, dont le principe a été arrêté en Conseil de Défense et qui donnera lieu à des décisions d'ici la fin de l'année 2013. Cette reconfiguration doit permettre de tenir compte des nouveaux objectifs fixés par le Livre blanc et de la nature des enjeux de sécurité dans lesquelles les forces françaises sont appelées à être impliquées, notamment sur le continent africain.

Afin de préserver les crédits d'équipement du ministère, une clause de sauvegarde est prévue. Ainsi les surcoûts nets (hors titre 5 et nets des remboursements des organisations internationales) non couverts par cette dotation, qui résulteraient d'opérations nouvelles, de déploiements nouveaux ou de renforcements d'une opération existante en 2014 feront l'objet d'un financement interministériel.

• Les modifications apportées par le Sénat.

Le Sénat a tenu en premier lieu à faire figurer dans le texte même du projet de loi, les mécanismes de financement des opérations extérieures (OPEX).

Il n'a pas souhaité remettre en question le montant de 450 millions d'euros retenu pour la dotation prévisionnelle annuelle destinée à financer les surcoûts des opérations extérieures. En effet, si les surcoûts liés aux opérations extérieures sont restés en moyenne à 961,5 millions d'euros par an sur la période 2009-2012 et pourraient conduire en première analyse à estimer nécessaire une réévaluation de cette dotation de 450 millions d'euros, ce serait ignorer l'avantage que représente pour le ministère de la Défense la fixation de la dotation à 450 millions d'euros au lieu de 630 millions d'euros.

En effet, comme l'a souligné le ministre de la Défense lors de son audition devant la commission élargie relative à l'examen des crédits de la mission « Défense » en date du 23 octobre 2013, le « *coût [supplémentaire] serait calculé non à partir de 630 millions d'euros, mais de 450 millions. La baisse des crédits programmés pour les OPEX me paraît donc constituer plutôt une avancée qu'un recul (...). Si les surcoûts sont entièrement supportés par le ministère de la*

défense, cela oblige à amputer une fois encore les crédits d'équipements. Je suis désolé, ou plutôt ravi, de vous dire que cette année, les surcoûts des OPEX feront l'objet d'un financement interministériel ».

Le Sénat a par ailleurs souhaité que les opérations extérieures fassent l'objet d'un débat annuel au Parlement et qu'un bilan politique, opérationnel et financier soit préalablement transmis aux commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat, sur le modèle de la procédure existante au *Bundestag*.

Enfin, il a estimé que le nouveau mécanisme prévu pour la gestion des surcoûts nets non couverts par cette dotation était trop complexe, source de contentieux du fait notamment de l'imprécision de la notion de « renforcement » d'une opération extérieure et de nature à ce qu'une part croissante de ces dépenses soit de nouveau gagée par des annulations de crédits d'équipement. C'est pourquoi il est revenu sur ce point au dispositif de la LPM précédente.

Les rapporteuses partagent les analyses du Sénat et souscrivent pleinement à la rédaction de l'article 3 *bis*.

*

La Commission adopte l'amendement de précision rédactionnelle DN130 des rapporteuses.

Puis elle examine l'amendement DN45 de M. Philippe Folliot.

M. Philippe Folliot. L'alinéa 3 de l'article 35 de la Constitution dispose que toute opération extérieure (OPEX) dont la durée dépasse quatre mois doit faire l'objet d'un débat suivi d'un vote au Parlement : aucun autre débat ultérieur n'est de droit. Je propose donc qu'un tel débat ait lieu deux fois par an, car les réunions de commission, même avec la présence régulière du ministre, n'ont pas la même portée. Ce débat porterait sur l'ensemble des OPEX : si certaines d'entre elles, qui durent depuis des décennies, ne mobilisent que peu de personnels, ce n'est pas le cas pour d'autres, dont l'ensemble de la représentation nationale doit pouvoir débattre.

Mme la présidente Patricia Adam, rapporteure. Avis défavorable. L'article 3 *bis* prévoit la tenue d'un débat annuel sur les OPEX et la remise, sur ce sujet, d'un rapport par le Gouvernement aux commissions parlementaires compétentes. Notre Commission pourra éventuellement s'appuyer sur cette information pour consacrer à ces opérations une mission ou un rapport.

M. le ministre. Même avis.

La Commission rejette l'amendement.

Elle adopte l'amendement de précision rédactionnelle DN132 des rapporteuses.

Puis elle **adopte** l'article 3 bis **modifié**.

*

* *

Article 4

Programmation des réductions nettes d'effectifs

L'article 4 détaille le rythme des réductions nettes des effectifs du ministère de la Défense par année de programmation.

D'après l'alinéa 1, le périmètre retenu concerne à la fois la mission « Défense » et la mission « Anciens combattants ».

L'alinéa 3 précise que ces réductions d'effectifs ne porteront que sur les seuls emplois financés sur les crédits de personnel du ministère de la Défense.

Il s'agit de réductions nettes d'effectifs, qui tiennent ainsi compte des créations de postes décidées, dans le domaine de la cyberdéfense par exemple.

L'outil de mesure retenu pour programmer ces réductions nettes d'effectifs est l'équivalent temps plein (ETP), distinct des effectifs physiques (agents rémunérés à une date donnée, quelle que soit leur quotité de travail et leur période d'activité sur l'année) et du décompte en équivalent temps plein travaillé (ETPT), proportionnel à l'activité des agents mesurée par leur quotité de temps de travail et par leur période d'activité sur l'année. Le décompte en ETP prend en compte la quotité de travail mais pas la durée de travail dans l'année. Il donne ainsi les effectifs présents à une date donnée, corrigés de la quotité de travail. À titre d'exemple, un agent à temps partiel à 60 % correspond à 0,6 ETP.

Il convient de rappeler que la précédente loi de programmation militaire 2009-2014 prévoyait la suppression de 54 923 emplois. Sur ce total, le paragraphe 6.2 du rapport annexé au projet de LPM 2014-2019 indique qu'il reste 10 175 déflations nettes à opérer. Cette cible nette résulte de la suppression programmée de 10 381 postes, et de la création de 206 postes dans le domaine de la cyberdéfense décidée au titre de la précédente LPM.

D'après les informations recueillies par les rapporteuses auprès de la direction des ressources humaines du ministère de la Défense (DRH-MD), le choix a été fait de lisser les opérations de suppression et de création de postes restant à effectuer au titre de la LPM 2009-2014 afin que le total des déflations à effectuer chaque année demeure relativement stable, autour de 7 500 postes.

Ainsi, la déflation brute de 10 381 emplois restant à effectuer au titre de la LPM 2009-2014 sera échelonnée entre 2014 (7 881 suppressions) et 2015 (2 500 suppressions). De même, la création des 206 postes au titre de la précédente LPM sera échelonnée entre 2016 (103 créations) et 2017 (103 créations).

Parallèlement, les déflations prévues dans le cadre de la LPM 2014-2019 sont cadencées entre les exercices 2015 (5 000 suppressions), 2016 (7 500 suppressions), 2017 (7 500 suppressions) et 2018 (3 500 suppressions), pour un total de 23 500 suppressions nettes d'emplois, conformément aux orientations du Livre blanc.

Le tableau ci-après détaille ainsi la manœuvre de déflation des effectifs qui éclaire la déclinaison par année du rythme de la déflation en ETP entre 2014 et 2019 telle qu'elle est présentée dans le tableau figurant à l'alinéa 2 de l'article 4.

MANŒUVRES DE DÉFLATION DES EFFECTIFS ENTRE 2014 ET 2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total 2014-2019
Déflations nettes au titre de la LPM 2009-2014	- 7 881	- 2 500					- 10 175
<i>dont suppressions :</i>	- 7 881	- 2 500					- 10 381
<i>dont créations :</i>			+103	+103			+ 206
Déflations nettes au titre de la LPM 2014-2019		- 5 000	- 7 500	- 7 500	- 3 500	0	- 23 500
Déflation totale	- 7 881	- 7 500	- 7 397	- 7 397	- 3 500	0	- 33 675

C'est au cours de l'exercice 2014 que l'effort le plus important sera mis en œuvre. Il diminuera ensuite progressivement au cours de la période couverte par la LPM 2014-2019, la dernière année de la programmation ne comptant aucune diminution nette d'effectifs.

Ces réductions nettes d'effectifs sont cohérentes avec les nouveaux formats des armées définis dans le Livre blanc.

En 2019, au terme de la période couverte par la LPM, les effectifs du ministère de la Défense s'éleveront, d'après l'alinéa 3, à 242 279 agents en équivalent temps plein.

*

La Commission examine les amendements DN41 de M. Philippe Folliot et DN48 de M. Philippe Meunier, tendant à la suppression de l'article.

M. Philippe Folliot. Mon amendement est un amendement d'appel pour protester contre les déflations d'effectifs programmées, venant à la suite de réductions déjà importantes : après avoir ôté le gras, puis le maigre, on rogne aujourd'hui sur l'os ! En demandant la suppression de cet article, nous entendons préserver les capacités de nos forces armées.

M. Sylvain Berrios. Le ministère de la Défense a consenti un effort très important depuis de nombreuses années, 10 000 postes devant encore être supprimés au titre de la programmation en cours. Aller au-delà affecterait la performance de nos forces armées.

L'amendement de sécurisation que vous avez annoncé, monsieur le ministre, peut nous rassurer sur les capacités d'investissement à court terme ; mais il est aussi source d'anxiété dans la mesure où il laisse les autres crédits soumis à la pression de Bercy. Le présent article en porte témoignage, car, même si ce n'est pas le message que vous voulez envoyer, il donne l'impression que l'effort sera désormais assumé par les seuls personnels.

Mme Geneviève Gosselin-Fleury, rapporteure. Nous préférierions tous que les crédits alloués au ministère de la Défense soient davantage extensibles, mais le principe de réalité prime. La déflation des effectifs est indispensable à l'équilibre du projet de loi de programmation si nous voulons préserver nos capacités de dissuasion, la préparation opérationnelle de nos forces et les programmes d'investissement. J'ajoute que cette déflation ne représente que la moitié de celle engagée par la précédente LPM.

Le rapport que nous avons rédigé, M. Damien Meslot et moi-même, a révélé l'existence de doublons : nul ne s'oppose, par exemple, à notre proposition de supprimer des échelons intermédiaires que constituent les états-majors de soutien Défense (EMSD). Des réductions d'effectifs sont donc possibles. Avis défavorable.

M. le ministre. Même avis.

Je le redis, l'amendement que je présenterai vise à préserver le programme 146 parce que c'est sur celui-ci que la pression du ministère du Budget s'exerçait – et cela concerne le budget de 2013, qui est hors programmation.

M. Serge Grouard. Si 44 000 postes ont été supprimés sur la durée de la précédente programmation, celle dont nous débattons en supprimera 34 000 au total – 24 000, auxquels il faut ajouter les 10 000 suppressions au titre de la LPM en cours. La déflation des effectifs, madame Gosselin-Fleury, ne sera donc pas moitié moindre.

J'ajoute que les suppressions de postes intervenues lors de la précédente LPM s'inscrivaient dans le cadre d'une déflation globale des effectifs de la fonction publique. Aujourd'hui, l'effort de réduction des déficits publics, auquel on ne peut que consentir, est exclusivement supporté par le ministère de la Défense : au nom de choix qui peuvent avoir leur logique, mais que l'on a le droit de contester, des postes sont en effet créés ailleurs. Les suppressions de postes dans les forces armées relèvent donc d'un choix politique, décidé non à votre niveau, monsieur le ministre, mais au sommet de l'État ; ajoutées aux suppressions précédentes, elles nous feront atteindre un point de non-retour car, comme vous l'avez vous-même rappelé lors de plusieurs auditions, certaines compétences ne sont conservées qu'à travers le maintien de quelques postes.

Le ministère de la Défense est, une fois de plus, le bon élève de la classe, dans un contexte d'efforts budgétaires encore globalement insuffisants, quelque

60 000 postes étant créés dans d'autres ministères ; au reste, le solde de créations d'emplois dans la fonction publique d'État devrait rester positif – sans parler de la fonction publique territoriale, qui contribue à la croissance globale des effectifs.

M. Philippe Meunier. Les 34 000 suppressions de postes supplémentaires diminueront la capacité de nos forces armées : vous contestez ce chiffre, mais les faits sont têtus. Nous assumons nos décisions : assumez les vôtres !

Les forces armées sont les seules à fournir un tel effort. Le Gouvernement ayant décidé de recruter 60 000 fonctionnaires supplémentaires ailleurs, il a fait, pour la Défense, un choix qui casse le moral de nos troupes, mais que vous devez assumer.

Mme Émilienne Poumirol. Pendant des années, la précédente majorité, elle, a cassé le moral des Français, en particulier des enseignants. Les réductions d'effectifs ne sont pas le lot du seul ministère de la Défense : elles n'épargnent que deux secteurs, la Sécurité et l'Éducation nationale. Vous ne cessez de déplorer le niveau élevé de nos déficits publics – qui est pourtant votre bilan –, mais vous protestez contre les réductions d'effectifs ici proposées. Le plus choquant est le parallèle que vous établissez entre ces réductions et les créations de postes de policiers – après les 10 000 suppressions que vous avez décidées, pour les résultats que l'on sait – et d'enseignants. Le rapport PISA – Programme international pour le suivi des acquis des élèves – révèle qu'en dix ans, le taux d'élèves ne maîtrisant pas les savoirs fondamentaux à l'entrée en sixième est passé de 9 % à 20 %.

Pour reprendre la formule d'Abraham Lincoln, « *si vous trouvez que l'éducation coûte cher, essayez donc l'ignorance* » : vous verrez alors à quoi se réduira l'avenir de la France !

M. François de Rugy. Le groupe UMP n'a de cesse de réclamer des économies – alors qu'il a creusé les déficits et alourdi la dette lorsqu'il était aux affaires –, et à chaque fois qu'on lui en propose, il les rejette : c'est particulièrement vrai pour le budget du ministère de la Défense. Mieux encore, il n'assume plus les suppressions de postes qu'il avait décidées. Dans ces conditions, l'effort de transparence du ministre doit être salué.

Je ne suis pas sûr que vos métaphores charcutières soient de mise, monsieur Folliot ; en tout état de cause, si la future LPM est appliquée, les effectifs du ministère de la Défense se monteront à son terme à 242 279 équivalents temps plein. Dire que l'on arrive à l'os frôle donc l'indécence. Pour notre part, nous assumons pleinement nos choix et le fait d'avoir mis fin à une réduction d'effectifs aveugle, brutale et indifférenciée. Contrairement à ce qui a été dit, d'autres ministères voient leurs effectifs décroître dans des proportions très importantes ; et personnellement, même si j'estime que l'on aurait pu aller plus loin pour le ministère de la Défense, je voterai l'article 4.

M. Philippe Folliot. Les chiffres ne mentent pas : 58 % des baisses d'effectifs dans la fonction publique sont supportées par le ministère de la

Défense, qui a déjà beaucoup contribué à l'effort en ce domaine. Au regard des objectifs fixés par le Livre blanc, monsieur de Rugy, nous sommes effectivement à l'os en termes d'effectifs. Les militaires ressentent cette situation comme une injustice.

M. Sylvain Berrios. Les chiffres ne sont pas le sujet – pour ma part, je suis prêt à assumer les 55 000 suppressions de postes engagées lors de la précédente législature, y compris celles qui deviendront effectives au cours de celle-ci. Le travail a été fait : il n'y a donc pas de raison de remettre l'ouvrage sur le métier.

Après la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, instaurée par la révision générale des politiques publiques (RGPP), les choix actuels, que l'on a rappelés, conduisent à la règle du « trois sur quatre » pour nos forces armées : c'est leur envoyer un signal désastreux, que vous aurez à assumer.

M. Daniel Boisserie. Lors de la dernière législature, nos collègues de l'UMP étaient beaucoup moins bavards sur la suppression de 6 700 postes de gendarmes, sur l'état pitoyable des casernements ou sur le niveau de la dette publique. Si le débat est légitime, je les invite donc à plus de modestie.

M. Yves Fromion. Aux termes de la précédente loi de programmation, les économies réalisées devaient permettre de financer certains programmes du ministère de la Défense. Cet engagement ne figure pas, monsieur le ministre, dans le texte dont nous discutons. Reste que chacun doit assumer ses responsabilités.

*La Commission **rejette** les amendements de suppression DN41 et DN48.*

Puis elle examine l'amendement DN49 de M. Philippe Meunier.

M. Christophe Guilloteau. Il s'agit d'un amendement de repli.

*Suivant l'avis défavorable des rapporteuses, la Commission **rejette** l'amendement.*

*En conséquence, l'amendement DN50 **tombe**.*

*La Commission **rejette** ensuite, suivant l'avis défavorable des rapporteuses, l'amendement DN62 de M. François de Rugy.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement de précision rédactionnelle DN133 des rapporteuses.*

*Puis elle **rejette**, suivant l'avis défavorable des rapporteuses, l'amendement DN63 de M. François de Rugy.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 4 **modifié**.*

*

* *

Article 4 bis

Actualisations de la programmation et objectif d'un redressement de l'effort de défense vers 2 % du PIB

L'article 4 *bis* nouveau a été introduit, dès le stade de l'examen en commission, par l'adoption d'un amendement des rapporteurs de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat. Pour reprendre les termes mêmes de l'exposé des motifs de cet amendement, celui-ci vise à instaurer dans la loi une « *clause de revoyure* » de la programmation budgétaire, ainsi qu'une « *clause de retour à meilleure fortune* ».

● **La clause de revoyure.**

Il convient de souligner qu'une clause de revoyure figurait déjà à l'alinéa 436 du rapport annexé. La commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat a toutefois estimé préférable que celle-ci soit reprise au sein même du corps du projet de loi. Le premier alinéa de l'article 4 *bis* nouveau la reprend donc mot à mot et l'alinéa 436 du rapport annexé a été supprimé en conséquence par voie d'amendement.

Cette clause de revoyure prévoit que la présente loi de programmation fera l'objet de plusieurs actualisations, en concertation avec la Représentation nationale, afin de vérifier la bonne adéquation entre les objectifs et les résultats obtenus. Elle spécifie également que la première actualisation aura lieu à la fin de l'année 2015. La trajectoire financière, l'activité opérationnelle, les équipements majeurs, les déflations d'effectifs et la mise en œuvre des réformes du ministère de la Défense devront alors être examinées.

Cette clause de revoyure initialement présentée par le Gouvernement dans le rapport annexé, et reprise telle quelle au premier alinéa de l'article 4 *bis*, a par la suite été précisée par l'adoption, en séance publique, d'un amendement présenté par M. Jean-Louis Carrère, au nom de la commission, qui a fait l'objet d'une rectification en séance pour tenir compte des remarques du ministre de la Défense selon lesquelles « *l'objectif de solder le report de charges* » dès 2015 paraissait irréaliste car excessivement optimiste. Aux termes de cet amendement rectifié, la première actualisation prévue à la fin de l'année 2015 devra aborder la question du report de charges du ministère de la Défense « *afin de le réduire, dans l'objectif de le solder* ». Le Sénat a ainsi estimé que le report de charges du ministère de la Défense présentait une menace à terme pour l'équilibre financier de la programmation et qu'il était donc impératif d'afficher dans la loi un objectif volontariste de réduction de celui-ci, visant à terme à le solder.

Le même amendement présenté par le rapporteur au nom de la commission a précisé que cette actualisation devra tout particulièrement traiter de

la question de certaines capacités critiques, telles que le ravitaillement en vol, les drones et la livraison des Rafale à la lumière des résultats à l'export. En effet, l'éventuelle non-réalisation des contrats d'exportation du Rafale affecterait la logique industrielle de production des Rafale et l'équilibre financier de la programmation. Par ailleurs, compte tenu de leur aspect prioritaire et de l'urgence de pouvoir disposer des capacités critiques précitées pour le déploiement de nos forces en opérations extérieures, il semble en effet souhaitable de prévoir une possibilité d'accélération du calendrier de livraison.

La clause de revoyure a donc pour objet essentiel de permettre à la Représentation nationale de contrôler le bon déroulement de l'exécution de la programmation budgétaire, dont le caractère ambitieux, dans un cadre budgétaire extrêmement contraint, repose sur un équilibre délicat.

● **La clause de retour à une meilleure fortune.**

L'article 4 *bis* nouveau contient également une clause de retour à meilleure fortune. Une telle clause n'était pas prévue au sein du rapport annexé et a été introduite, au stade de l'examen en commission, par un amendement des rapporteurs de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat.

Cette clause prévoit l'examen, lors de l'actualisation de la loi de programmation militaire, de la possibilité d'un redressement de l'effort de la Nation en faveur de la défense. Cela dépendra d'un « retour à meilleure fortune », c'est-à-dire d'une amélioration du contexte économique et des finances publiques. Si un tel cas de figure se présentait, il est proposé de tendre vers l'objectif d'un budget de la Défense représentant 2 % du PIB.

Les rapporteurs considèrent que, sous réserve de l'adoption d'un amendement purement rédactionnel, l'équilibre trouvé dans la rédaction de l'article 4 *bis* nouveau est satisfaisant.

*

La Commission examine l'amendement DNI de M. Frédéric Lefebvre.

M. Frédéric Lefebvre. Lors de la présentation de ce projet de loi, le Président de la République et vous, monsieur le ministre, avez déclaré qu'il était souhaitable d'y inscrire une clause de revoyure. L'amendement adopté en ce sens au Sénat avec l'assentiment du Gouvernement représente un net progrès, mais il mérite d'être complété, s'agissant du calendrier comme du rôle du Parlement ; aussi mon amendement, qui peut faire consensus, propose-t-il un rendez-vous annuel autre que celui du projet de loi de finances, dont on sait bien qu'il ne peut être l'occasion d'un débat de fond sur l'exécution de la LPM.

Mme Geneviève Gosselin-Fleury, rapporteure. Un contrôle est toujours possible lors de l'examen du projet de loi de finances ; en revanche, l'inscription

dans la loi d'un rendez-vous annuel serait source de rigidité et, en toute hypothèse, il ne serait pas possible de réviser la LPM tous les ans. Mais l'exigence d'actualisation que vous mettez en avant sera satisfaite par l'article 4 *bis*, s'ajoutant à toutes les dispositions qui garantissent la bonne exécution de cette loi. Avis défavorable, par conséquent.

M. le ministre. Même avis. J'entends votre préoccupation, monsieur Lefebvre, mais le Sénat a beaucoup amélioré le texte de ce point de vue, en y introduisant une clause de revoyure et en prévoyant, au premier alinéa de l'article 4 *sexies*, la remise chaque année d'un rapport au Parlement sur l'exécution de la programmation. Tout cela me semble garantir que les engagements seront tenus !

M. Frédéric Lefebvre. Aux termes de l'article 4 *sexies*, le rapport remis au Parlement « peut » faire l'objet d'un débat annuel. Mon amendement rendrait ce débat obligatoire et indépendant de la discussion du projet de loi de finances. C'est même votre intérêt bien compris, monsieur le ministre : n'avez-vous pas annoncé, en début de séance, que le projet de loi de finances rectificative imposait d'amender le présent texte ? Aucune loi de programmation militaire, quels qu'aient été les gouvernements, n'a été pleinement exécutée jusqu'à présent. Nul, ici, ne met en cause votre volonté personnelle ; mais il faut changer de logique.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte successivement les amendements de précision rédactionnelle DN134 et DN74 des rapporteures.

Elle adopte ensuite l'article 4 bis modifié.

*

* *

CHAPITRE I^{ER} *bis*

Dispositions relatives au contrôle parlementaire de l'exécution de la loi de programmation

Article 4 ter

Pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place pour les membres des commissions parlementaires chargées de la défense

L'article 4 *ter* résulte de la volonté de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat de renforcer, par l'adoption d'amendements présentés par son rapporteur, M. Jean-Louis Carrère, le contrôle parlementaire de l'exécution des lois de programmation en conférant aux commissions chargées de la Défense des deux assemblées des pouvoirs s'apparentant à ceux dont disposent déjà les commissions des Finances pour le contrôle du respect de l'application des lois de programmation militaire.

• **Des pouvoirs actuellement limités.**

La nécessité pour le pouvoir législatif de pouvoir contrôler la bonne application de la loi de programmation militaire est un impératif difficilement contestable.

La commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat a relevé qu'il lui était parfois particulièrement difficile d'obtenir communication de certains documents pourtant indispensables.

Ainsi, la version actualisée du référentiel (VAR)⁽¹⁾, les documents préparés en vue du comité de réforme du ministère de la Défense, ou les relevés de décision du Comité ministériel d'investissement (CMI) qui décident des choix des principaux programmes d'armement, ne sont pas facilement accessibles aux parlementaires en l'état actuel du droit. De la même façon, le Sénat a déploré, à juste titre, qu'il ne lui était pas toujours possible de procéder à certaines auditions de responsables de programmes d'armement.

Les rapporteures ne peuvent que souscrire à cette analyse lucide d'une difficulté certaine à obtenir des éléments pourtant nécessaires à un contrôle de l'application de la loi de programmation.

• **Un nécessaire renforcement du contrôle qui doit toutefois être encadré.**

Souhaitant remédier à cette situation des plus insatisfaisantes, le Sénat a adopté en commission un amendement présenté par son rapporteur, M. Jean-Louis Carrère, destiné à doter les commissions chargées de la Défense de larges pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place et de la faculté de procéder à des auditions, de façon à suivre et contrôler l'emploi des crédits inscrits dans la loi de programmation militaire ainsi que ceux inscrits en loi de finances concernant la mission « Défense », en précisant que le secret de la défense nationale ne pourrait leur être opposé.

Lors de l'examen en séance publique, cette disposition a été quelque peu modifiée pour aboutir à une rédaction qui laisse néanmoins subsister une certaine ambiguïté sur les nouveaux pouvoirs des commissions chargées de la Défense, l'expression « *dans le respect du secret de la défense nationale* » pouvant notamment être entendue, malgré l'opposition très claire du ministre sur ce point, comme permettant la transmission d'éléments couverts par ce même secret.

Les rapporteures partagent pleinement cette volonté de doter, dans le cadre du contrôle de l'application de la loi de programmation, les commissions chargées

(1) Le ministère de la Défense conduit chaque année une révision du référentiel (le référentiel est un tableau actualisé et détaillé des échéanciers physiques et financiers sur la période de programmation, des opérations relevant du budget de la défense, classées par types - études, développements et fabrications - de la programmation). Il peut ainsi, dans la limite de ses responsabilités, actualiser ce référentiel de façon à optimiser la réalisation de la loi en cours. La procédure de VAR (Version actualisée du référentiel) donne une plus grande souplesse au dispositif de la LPM.

de la Défense de pouvoirs d'auditions et d'investigations sur pièces et sur place sur le modèle des pouvoirs dont disposent les rapporteurs spéciaux des commissions des Finances en matière de contrôle de l'exécution des lois de finances, tout en respectant pleinement les prérogatives de ces derniers, notamment telles qu'elles résultent de la loi organique du 1^{er} août 2011 relative aux lois de finances.

Les rapporteuses soulignent à cet égard l'existence du précédent de la loi n° 78-727 du 11 juillet 1978 de programme sur les musées dont l'article 3 dotait déjà certains membres de la commission des Affaires culturelles de pouvoirs d'investigation en disposant que « *dans chacune des deux assemblées, le rapporteur général de la commission des finances et deux représentants désignés, l'un par cette même commission et l'autre par la commission des affaires culturelles, disposeront des pouvoirs d'investigation les plus étendus, sur pièces et sur place, pour suivre et contrôler de façon permanente l'emploi des crédits inscrits au budget du musée d'Orsay ; tous les renseignements d'ordre financier et administratif de nature à faciliter l'exercice de leur mission devront leur être fournis ; ils seront habilités à se faire communiquer tous documents de service de quelque nature que ce soit. Les dispositions de l'alinéa précédent sont également applicables dès l'entrée en vigueur de la présente loi, à l'établissement public chargé de la réalisation du musée d'Orsay* ».

En outre, il est également possible de rappeler que, préalablement à l'adoption de la LOLF, les pouvoirs de contrôle des rapporteurs spéciaux de la commission des Finances trouvaient intégralement leur source dans une disposition législative ordinaire, à savoir l'article 164-IV de l'ordonnance n° 58-1734 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959, toujours en vigueur malgré la reprise de certaines de ses dispositions par la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. De la même façon, il est utile de préciser que les pouvoirs importants confiés aux commissions d'enquête sont définis par l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires qui a simple valeur législative.

En revanche, selon les rapporteuses, il ne saurait être question de confier à l'ensemble des membres des commissions chargées de la Défense, ou même à quelques-uns d'entre eux, des prérogatives aussi larges que celles dont disposent les seuls membres de la délégation parlementaire au renseignement (DPR). Les prérogatives de cette dernière sont d'ailleurs sensiblement renforcées par le présent projet de loi.

C'est dans cet esprit que les rapporteuses proposent une nouvelle rédaction de l'article 4 *ter* qui concilie à la fois la légitime revendication d'une meilleure information des commissions chargées de la Défense pour que celles-ci puissent exercer dans les meilleures conditions leur mission de contrôle de l'application des lois de programmation, tout en respectant les pouvoirs spécifiques de la délégation parlementaire au renseignement.

Cette rédaction précise notamment que la mission de suivi et de contrôle des lois de programmation par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées de la défense ne peut s'exercer auprès des services spécialisés de renseignement mentionnés au III de l'article 6 *nonies* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, ni porter sur les sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État.

*

La Commission est saisie de l'amendement DN116 des rapporteures.

Mme la présidente Patricia Adam, rapporteure. Cet amendement maintient l'extension des compétences des commissions de la Défense pour le contrôle de l'application de la programmation militaire, tout en apportant des précisions sur leur champ au regard, d'une part, des règles du secret de la défense nationale et, d'autre part, des attributions de la délégation parlementaire au renseignement.

M. le rapporteur pour avis de la commission des Finances, avec laquelle nous avons un désaccord sur ce point, nous donnera son sentiment en séance.

M. le ministre. Je suis favorable à cet amendement qui, monsieur Lefebvre, constitue un verrou supplémentaire en faveur de l'application de la LPM.

La Commission adopte l'amendement.

L'article 4 ter est ainsi rédigé.

*

* *

Article 4 quater

Réunions de contrôle de l'exécution de la loi de finances et de la loi de programmation

L'article 4 *quater* résulte de l'adoption, dès le stade de l'examen par la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, d'un amendement de son rapporteur, M. Jean-Louis Carrère. Celui-ci a pour objet de consacrer au niveau législatif les réunions qui se tiennent traditionnellement depuis plusieurs années avec le ministère de la Défense afin d'informer les parlementaires sur l'exécution des lois de finances et des lois de programmation.

Les rapporteures rappellent que la commission de la Défense nationale et des forces armées a décidé de créer, dès 2003, des modalités spécifiques de contrôle des conditions de l'exécution des crédits du budget de la Défense, conformément à l'article 145 du Règlement de l'Assemblée nationale les

autorisant à créer des missions d'information portant sur l'application d'une législation. En instaurant un contrôle régulier de l'exécution des crédits de la Défense au moyen de réunions entre les ministères concernés (ministère de la Défense et ministère du Budget) et la commission de la Défense, cette dernière manifestait ainsi son souhait de mettre en œuvre, de façon anticipée, la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ⁽¹⁾.

Initialement, l'idée était d'organiser quatre réunions par an avec le ministère de la Défense, afin de veiller à la bonne exécution des crédits. Dans les faits, et devant la difficulté d'organiser de telles réunions trimestrielles, le contrôle s'est rapidement organisé autour de la tenue de deux réunions par an, au printemps et à l'automne.

Au sein de la commission de la Défense, ce travail de contrôle a pris la forme de la création d'une mission d'information, reconduite chaque année, sur le contrôle de l'exécution des crédits de la défense. Cette mission d'information est composée d'une dizaine de membres.

Sans pour autant être érigée en une mission d'information commune à plusieurs commissions prévue par l'alinéa 2 de l'article 145 du Règlement de l'Assemblée nationale, les deux rapporteurs spéciaux pour la mission « Défense » de la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, assistent aux réunions de travail de cette mission avec le ministère de la Défense. Il en est de même, depuis 2009, de sénateurs membres de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat.

Ces réunions organisées au ministère de la Défense regroupent, autour du directeur de cabinet du ministre ou de son adjoint qui les préside, près de 45 personnes, dont le conseiller budgétaire du ministre, le directeur des affaires financières (DAF), le directeur des ressources humaines (DRH) et les responsables de tous les services intéressés. Elles permettent, grâce à des échanges réguliers, de veiller au respect de l'autorisation budgétaire initiale. Elles permettent également, au-delà de l'aspect budgétaire, de recueillir des indicateurs d'activités des forces, comme le nombre d'heures d'entraînement des pilotes par exemple, d'identifier des problèmes et d'aborder des thèmes spécifiques.

Les rapporteuses considèrent que l'inscription dans la loi du principe de ces réunions semestrielles est de nature à pérenniser le suivi et le contrôle de l'exécution des lois de finances et des lois de programmation et va donc dans le bon sens.

Si les rapporteuses constatent que le bilan détaillé de l'exécution de la loi de finances et de la loi de programmation militaire sera désormais présenté par le ministre de la Défense à l'ensemble des membres de la commission de la Défense et des forces armées et non plus aux seuls membres de la mission d'information précitée, elles tiennent à souligner que cet article ne présage pas pour autant de

(1) Entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2006 avec le premier budget voté selon les principes de cette loi organique.

l'avenir de cette structure qui a permis jusqu'ici, autour d'un nombre réduit de parlementaires, d'effectuer un travail de fond qui a déjà conduit à la publication de sept rapports d'information visant à s'assurer, année après année, du respect des engagements financiers pris dans la loi de programmation militaire et du bon emploi de ces crédits par le ministère de la Défense.

Le dernier rapport de la mission d'information ⁽¹⁾ a ainsi permis d'explorer six thèmes spécifiques, ne se limitant pas à l'examen de la seule exécution des crédits, qu'il s'agisse du niveau optimal du coût de la mise en œuvre de la dissuasion, du bilan de la gestion financière des bases de défense, de l'optimisation des règles d'attribution des marchés de maintien en condition opérationnelle (MCO) des matériels des armées, du bilan des conditions de recours, dans la programmation budgétaire, à des recettes exceptionnelles, des économies attendues de la réduction des emplois et des réalisations effectives et des modalités spécifiques de budgétisation et financement du surcoût des opérations extérieures (OPEX). Ces travaux se sont révélés utiles dans le cadre de la préparation de l'examen de la présente loi de programmation.

Il appartiendra donc au Bureau de la commission de la Défense nationale et des forces armées de décider selon quelles modalités et périodicité cette mission d'information poursuivra, le cas échéant, ces travaux.

*

*La Commission **adopte** l'amendement de précision rédactionnelle DNI36 des rapporteures.*

*Puis elle **adopte** l'article 4 quater **modifié**.*

*

* *

Article 4 quinquies

(art. L. 143-5 du code des juridictions financières)

Transmission des communications de la Cour des comptes aux commissions chargées de la Défense et à la délégation parlementaire au renseignement

Issu d'un amendement de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, cet article vise à permettre la transmission des communications de la Cour des comptes aux commissions chargées de la Défense et à la délégation parlementaire au renseignement.

Conformément à son rôle, la Cour des comptes formule des observations et recommandations d'amélioration ou de réforme portant sur la gestion des

(1) Rapport d'information n°1388 présenté par MM. François André et Philippe Vitel en conclusion des travaux d'une mission d'information sur le contrôle de l'exécution des crédits de la Défense pour les exercices 2011 et 2012, septembre 2013.

différents services publics, appelées « communications » aux ministres et autorités compétentes. Ces derniers font en retour un certain nombre d'observations.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 143-5 du code des juridictions financières prévoit que ces communications et leurs réponses sont transmises, dans leur domaine de compétences, aux commissions chargées des Finances et des Affaires sociales des deux assemblées, à l'expiration d'un délai de réponse de deux mois. Ces documents constituent toujours de précieuses sources d'information pour les parlementaires.

Cet article propose donc d'étendre ce dispositif aux commissions chargées de la Défense et des Affaires étrangères afin qu'elles soient elles aussi destinataires de ces communications et de leurs réponses.

Il propose de l'étendre également à la délégation parlementaire au renseignement pour ce qui concerne les communications relatives aux services de renseignement. Ces communications se feraient dans le respect des dispositions prévues aux III et IV de l'article 6 *nonies* de l'ordonnance du 17 novembre 1958, à savoir qu'elles ne pourraient notamment porter sur les activités opérationnelles des services, les échanges avec les services étrangers ou encore des données qui pourraient mettre en péril l'anonymat des agents des services intéressés.

*

La Commission examine l'amendement DN2 de la Commission des lois.

M. Patrice Verchère, rapporteur pour avis de la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. C'est à l'unanimité que la commission des Lois a adopté les amendements que je vais défendre.

Le Sénat a souhaité, par amendement, rendre destinataires des communications de la Cour des comptes aux ministres les commissions chargées de la Défense et des Affaires étrangères. Aujourd'hui, ces communications, comme les réponses qui leur sont apportées, sont transmises, en application du principe d'assistance de la Cour des comptes au Parlement, aux seules commissions des Finances et des Affaires sociales – pour ces dernières, uniquement lorsqu'elles touchent aux domaines de leur compétence. Nous proposons qu'elles soient adressées à l'ensemble des commissions permanentes. Cependant, l'amendement DN70 de la commission des Finances – non défendu – étant plus précis que le nôtre, je pense qu'il est préférable de l'aligner sur la rédaction de nos collègues.

Mme la présidente Patricia Adam, rapporteure. Cette modification me semble en effet appropriée.

M. le ministre. Avis favorable.

*Suivant l'avis favorable des rapporteures, la Commission **adopte** l'amendement **rectifié**.*

*Elle **adopte** l'amendement de coordination DN149 des rapporteures.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 4 quinquies **modifié**.*

*

* *

Article 4 sexies

Rapport et débat au Parlement sur le contrôle de l'exécution de la loi de programmation

L'article 4 *sexies* résulte de l'adoption, lors de l'examen en commission, d'un amendement présenté par M. Jean-Louis Carrière, rapporteur, qui a pour objet de prévoir une présentation annuelle par le Gouvernement, préalablement au débat d'orientation budgétaire, un rapport sur l'exécution de loi de programmation militaire pouvant faire l'objet d'un débat au Parlement.

Il convient de souligner que le point 7.2 du rapport annexé de la précédente LPM disposait déjà que « *le Gouvernement présentera chaque année au Parlement un rapport sur l'exécution de la présente loi* ». Les rapporteures déplorent que cette disposition n'ait pas été appliquée, dans la mesure où un seul rapport, datant d'octobre 2011 et ne fournissant donc que les chiffres d'exécution de 2010, a été publié au cours de la période de la précédente LPM.

Attachées à un suivi régulier et plus fréquent de l'exécution de la loi de programmation militaire, elles considèrent qu'il n'est pas inutile d'attirer l'attention de l'exécutif sur la nécessité de respecter à l'avenir une obligation qu'il s'était imposé à lui-même et approuvent en conséquence une disposition qui permettra en outre, de façon novatrice, de débattre avec le Gouvernement en cas de non-respect de la programmation prévue.

Les rapporteures estiment également que le fait que ce rapport comprenne des éléments d'information sur la stratégie d'acquisition des équipements et s'attache au suivi d'exécution du plan d'accompagnement économique des territoires affectés par des restructurations est de nature à favoriser la mission de contrôle de l'exécution de la loi de programmation militaire incombant aux commissions chargées de la Défense.

*

*La Commission **adopte** l'amendement de précision rédactionnelle DN137 des rapporteures.*

Elle examine ensuite l'amendement DN64 de M. François de Rugy.

M. François de Ruy. Dans un souci de transparence, nous souhaitons que le rapport sur l'exécution de la loi de programmation précise le coût des programmes relatifs à la dissuasion nucléaire.

Dans son rapport de 2010, la Cour des comptes avait en effet relevé une dérive de ces coûts, donnant en particulier pour exemple ceux du programme de simulation lancé à la fin des années quatre-vingt-dix, dont le budget dépassait 6,5 milliards d'euros en 2009, loin des trois milliards annoncés.

Mme la présidente Patricia Adam, rapporteure. L'avis est le même que pour un amendement précédent du même ordre : défavorable.

M. le ministre. Avis défavorable également.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 4 sexies modifié.

*

* *

Après l'article 4 sexies

La Commission est saisie de l'amendement DN65 de M. François de Ruy, portant article additionnel après l'article 4 sexies.

M. François de Ruy. Cet amendement, qui s'inspire d'une proposition de loi déposée en 1990 par un certain François Fillon, tend à créer une délégation parlementaire des exportations de matériel de guerre. En ce domaine, le contrôle parlementaire reste insuffisant car l'organe de délivrance des agréments, placé sous la tutelle du Premier ministre, n'a pas de compte à rendre à la Représentation nationale. En outre, les seules informations dont nous disposons sont celles qui figurent dans le rapport d'information annuel, qui, de l'aveu de nombreux élus, est incomplet et approximatif.

Je précise que le contrôle exercé par cette délégation porterait exclusivement sur les exportations d'armes réalisées par des entreprises dont l'État est actionnaire.

M. Yves Fromion. Mon amendement DN54 à l'article 5 participe du même esprit ; il fait d'ailleurs suite à un autre amendement que j'avais déposé sous la précédente législature, lors de l'examen d'un projet de loi de finances, pour proposer que soit adressée aux présidents et rapporteurs généraux des commissions des Finances de l'Assemblée et du Sénat la liste des exportations d'armements – au-delà d'un certain seuil –, tant celles-ci demeurent, parfois, entachées de soupçon. Cet amendement avait malheureusement été rejeté.

Dans de telles transactions, la confidentialité est souvent souhaitée par les acheteurs eux-mêmes ; aussi je propose que la délégation parlementaire au renseignement, désormais jumelée à la commission de vérification des fonds spéciaux, soit compétente en la matière. Il ne s'agit nullement de remettre en cause le pouvoir de décision de l'État, mais de conférer au Parlement un droit de regard a posteriori sur les contrats signés.

Mme la présidente Patricia Adam, rapporteure. L'avis sera défavorable sur votre amendement, monsieur Fromion, comme sur celui dont nous discutons.

Le Sénat a fortement étendu les pouvoirs de contrôle des commissions de la Défense des deux assemblées. Outre le rapport qui nous est transmis par le Gouvernement sur le sujet, nous avons des échanges réguliers avec les industriels du secteur de l'armement. N'oublions pas qu'en ce domaine, le pouvoir de décision appartient à l'exécutif, après examen des demandes par la commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre (CIEEMG). Quant à notre contrôle, il s'exerce à travers l'examen du rapport et les auditions du ministre.

M. le ministre. Avis défavorable également. Évitions, monsieur de Rugy, la confusion des genres entre la responsabilité du Gouvernement et le contrôle du Parlement.

Je comprends le souci, exprimé par M. Fromion, d'avoir un contrôle parlementaire a posteriori, mais ce dernier s'exerce à travers le rapport annuel que je présente aux commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat, et ce dans des délais plus resserrés qu'auparavant afin d'évoquer les contrats de l'année écoulée. Cette réunion me donne l'occasion de répondre à toutes les questions, y compris sur des sujets très confidentiels.

Peut-être ce rapport doit-il être enrichi – il l'est d'ailleurs année après année –, mais sa présentation me semble d'ores et déjà répondre, au moins en partie, aux préoccupations de M. Fromion.

M. Christophe Guilloteau. La proposition de M. de Rugy est une fausse bonne idée : les ventes d'armes ne doivent pas être mises sur la place publique. J'étais l'un des rares députés à assister à la présentation du rapport annuel ; et pour autant que je m'en souviens, M. de Rugy n'y assistait pas. En tout état de cause, le contrôle parlementaire me semble aujourd'hui suffisant.

M. Philippe Vitel. Dans l'exposé sommaire de son amendement, M. de Rugy déplore que les rapports annuels, qui en effet nous apportent beaucoup d'éléments, « *ne permettent pas à la représentation nationale d'effectuer les vérifications qui s'imposent, notamment lorsqu'un doute entoure l'utilisation d'armes vendues par la France* ». L'utilisation de ces armes est soumise à des règles internationales, mais je ne vois pas, en pratique, comment la contrôler sur le terrain – même si le sujet soulève évidemment des questions éthiques.

M. le ministre. Je réponds aussi aux questions sur ce point lors de la présentation du rapport, quitte à demander la confidentialité. Le contrôle a priori, qui existe dans certains pays, est un obstacle considérable.

M. Philippe Folliot. Le solde de la balance commerciale, dans le secteur de l'armement et de la défense, est excédentaire de 5,3 milliards d'euros, ce dont nous pouvons nous féliciter nonobstant des considérations morales légitimes. La multiplication des contraintes juridiques risquerait d'affaiblir nos capacités à l'exportation, comme c'est en effet le cas, monsieur le ministre, dans certains pays. Un point d'équilibre a été trouvé ; veillons à le préserver. L'instruction des dossiers par la CIEEMG est une procédure déjà lourde, peut-être même trop, et nos industriels, il faut le rappeler, respectent scrupuleusement les règles fixées par l'OCDE en matière de lutte contre la corruption.

M. François de Rugy. On pourrait, monsieur Guilloteau, établir la liste des présences dans l'ensemble des réunions, mais cela ne ferait assurément pas avancer le débat...

En matière de vente de matériels de guerre, je reconnais qu'il peut y avoir opposition entre le nécessaire développement de nos exportations – auquel sont d'ailleurs suspendues certaines dispositions de ce texte, alors même que toutes les promesses de soutien à notre commerce extérieur n'ont pas été tenues – et la volonté d'un contrôle plus affirmé. Mais mon amendement ne vise pas les conditions de réalisation des marchés, telles que les commissions et rétro commissions – même si, en cette matière où l'utilité du contrôle parlementaire resterait hélas limitée, notre pays a eu à subir les conséquences particulièrement lourdes de certaines affaires –, mais l'utilisation des armes. Je ne fais pas procès à la France d'exporter tels ou tels armements : seul me préoccupe l'usage qu'en pourraient faire certains États à qui ils sont vendus.

Je serais disposé à me rallier à l'amendement moins ambitieux de M. Fromion – qui ne vise que le contrôle a posteriori –, mais un renforcement du contrôle parlementaire est souhaitable. Certains États ont sans doute d'autres pratiques, monsieur le ministre, mais je ne crois pas qu'ils soient inactifs sur le terrain des exportations.

La Commission rejette l'amendement.

*

* *

CHAPITRE II Dispositions relatives au renseignement

Article 5

(art. 6 *nonies* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958)

Extension des prérogatives de la délégation parlementaire au renseignement

Cet article vise à renforcer les prérogatives de la délégation parlementaire au renseignement.

1. La situation actuelle

Créée par la loi n° 2007-1443 du 9 octobre 2007 modifiant l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, la délégation parlementaire au renseignement est un organe commun à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Elle se compose de quatre députés et quatre sénateurs, parmi lesquels les présidents des commissions des Lois et de la Défense des deux assemblées, membres de droit. Les quatre autres membres sont désignés par les présidents de chaque chambre « *de manière à assurer une représentation pluraliste* ». Sa présidence est alternativement exercée, chaque année, par l'un des quatre présidents de commission.

La délégation a pour mission « *de suivre l'activité générale et les moyens des services spécialisés* » des ministères de la Défense, de l'Intérieur et des Finances. Le terme de « contrôle » n'est volontairement pas utilisé dans la loi car celui-ci aurait eu, selon le rapporteur du texte à l'Assemblée nationale, Bernard Carayon, « *une connotation trop intrusive* ».

Si la mission de la délégation est définie en des termes très généraux, la liste de ses prérogatives l'est en revanche avec beaucoup plus de précision.

La loi prévoit ainsi que, dans le cadre de ses fonctions, elle est informée des éléments relatifs « *au budget, à l'activité générale et à l'organisation des services de renseignement* » mais elle précise que ces éléments ne peuvent porter « *ni sur les activités opérationnelles de ces services* » et leur financement, « *ni sur les échanges avec des services étrangers* ».

La loi liste avec précision les personnalités que la délégation peut entendre : le Premier ministre, les ministres, le secrétaire général de la défense nationale ainsi que les directeurs en fonction des services de renseignement. Même si son audition n'est pas formellement prévue par loi, la délégation entend cependant régulièrement le coordonnateur national du renseignement, fonction créée en 2009 à l'issue des travaux du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008. Celui-ci s'est même progressivement imposé comme son principal interlocuteur. La délégation reçoit aussi désormais chaque année les promotions de l'Académie du renseignement.

Les travaux de la délégation sont couverts par le secret de la défense nationale. Chaque année, elle publie un rapport d'activité « *qui ne peut faire état d'aucune information ni d'aucun élément d'appréciation protégés par le secret de la défense nationale* ». Si ce rapport annuel, forcément succinct, a pour vocation première de formuler des observations sur l'organisation des services, la délégation a choisi, en 2012, d'y consacrer une part aux enseignements de l'« affaire Merah » à laquelle elle avait consacré plusieurs auditions.

Elle peut, enfin, adresser des recommandations et des observations au Président de la République et au Premier ministre, qu'elle transmet également au Président de chaque assemblée. Ces recommandations, qui ne sont pas rendues publiques, lui permettent de rendre compte avec plus de précision de son activité.

2. Modifications apportées par le projet de loi

Cinq années après sa création, le bilan de la délégation parlementaire au renseignement est positif. Il a permis de nouer une relation de confiance entre les parlementaires et les services de renseignement. Le présent article propose de renforcer ses prérogatives.

● Pour ce faire, il prévoit tout d'abord d'**élargir le champ des missions de la délégation**.

Celle-ci se verrait ainsi reconnaître une mission générale de « *contrôle parlementaire de l'action du Gouvernement en matière de renseignement* » et d'évaluation de la politique publique dans ce domaine. Il s'agit bien de contrôler l'action du Gouvernement, et non pas les services de renseignement eux-mêmes. Cette qualification de « contrôle » était une recommandation de la délégation elle-même, qu'elle avait inscrite dans son rapport d'activité 2012.

● **Les moyens d'information de la délégation seraient sensiblement améliorés**. Alors que le texte initial du projet de loi prévoyait que la délégation serait simplement « informée » de la stratégie nationale du renseignement et du plan national d'orientation du renseignement (PNOR), la rédaction adoptée par le Sénat prévoit que la stratégie nationale lui est transmise tandis qu'elle « prend connaissance » du PNOR.

La stratégie nationale du renseignement est un document qui aura pour vocation à fixer, pour une période de trois à cinq ans, les grands axes de la politique du Gouvernement en matière de renseignement. Il s'agira d'un document assez bref et qui devrait être rendu public. Il était donc naturel que la délégation parlementaire en reçoive communication, et ne soit pas simplement informée.

Le plan national d'orientation du renseignement sera la déclinaison annuelle de cette stratégie nationale, à destination des services. Il s'agira donc d'un document plus complet, à vocation opérationnelle, qui sera naturellement couvert par le secret de la défense nationale. Dans sa rédaction adoptée par le Sénat, le projet de loi prévoit que la délégation, dont les membres sont habilités à

connaître des informations couvertes par le secret de la défense nationale, pourra prendre connaissance de ce document.

Par ailleurs, afin d'effectuer au mieux ses missions, le projet de loi prévoit que la délégation bénéficiera d'une présentation d'un « *rapport annuel de synthèse des crédits du renseignement* » et du « *rapport annuel d'activité de la communauté française du renseignement* ». Le Sénat a complété la liste des informations qui seront transmises à la délégation en prévoyant qu'elle est « *destinataire des informations utiles à l'accomplissement de sa mission* », ce qui lui laisse la possibilité de prendre connaissance d'informations autres que celles prévues limitativement par les textes.

Le Sénat a en outre sensiblement modifié la rédaction actuelle de l'ordonnance qui prévoit que la délégation ne peut pas être informée d'éléments relatifs aux activités opérationnelles des services et à leur financement. Désormais, ces éléments pourraient être portés à sa connaissance, sauf opposition du Premier ministre. Le texte issu de la rédaction du Sénat prévoit cependant une atténuation à ce nouveau principe puisque ces informations ne pourraient porter sur les opérations en cours ou les échanges avec des services étrangers. On resterait donc dans le cadre d'un contrôle *a posteriori* de ces activités, sans volonté d'interférer dans les décisions du Gouvernement en la matière, ce qui est conforme à la fois à la recommandation exprimée par la délégation dans son rapport d'activité 2012 et aux exigences du Conseil constitutionnel qui, dans sa décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001, avait estimé que le Parlement ne saurait intervenir dans « *les opérations en cours*. »

Le texte issu du Sénat a également ajouté que la délégation prend connaissance des rapports de l'inspection des services de renseignement, dont la création est prévue par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013, ainsi que des rapports de services d'inspection des ministères portant sur les services de renseignement relevant de leur compétence. Le caractère systématique de cette transmission ne paraît pas le plus adapté, s'agissant de travaux réalisés par des organismes d'inspection dans le cadre du contrôle hiérarchique.

• **Le texte du projet de loi complète la liste des personnes que la délégation peut entendre.** S'agissant d'abord du coordonnateur national du renseignement et du directeur de l'Académie du renseignement, il s'agit en fait, on l'a vu, de mettre le droit en conformité avec la pratique observée ces dernières années.

Le Sénat a complété cette liste en prévoyant que la délégation puisse entendre, outre les directeurs en fonction des services de renseignement, « *les autres agents de ces services, sous réserve de l'accord et en présence du directeur du service concerné* », certains agents des services pouvant être amenés à fournir des éléments d'appréciation importants aux membres de la délégation. Il s'agissait également d'une recommandation exprimée par la délégation dans rapport d'activité pour 2012.

Alors que le texte initial du projet de loi prévoyait que la délégation pouvait désormais entendre les « *directeurs d'administration centrale ayant à connaître les activités des services* » de renseignement, mais avec l'accord des ministres concernés, le Sénat a supprimé cet accord préalable, en adoptant un amendement de la commission des Lois. L'exposé des motifs de ce dernier justifie cette suppression par un souci de cohérence : la délégation pouvant entendre les directeurs des services de renseignement sans qu'il soit précisé que ces auditions ont lieu avec l'accord de leur ministre, elle doit pouvoir en faire de même pour les directeurs d'administration centrale ayant à connaître des activités des services spécialisés de renseignement. Les directeurs d'administration concernés sont nombreux : il pourrait s'agir du directeur de la prospective ou du directeur des affaires stratégiques, de sécurité et de défense du ministère des Affaires étrangères, du chef d'état-major des armées, du délégué général pour l'armement ou encore du directeur général de la police nationale.

Enfin, la délégation pourra entendre les présidents de la commission consultative du secret de la défense nationale et de la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité pour qu'ils lui présentent les rapports d'activité de ces commissions.

Au total, la liste des personnes susceptibles d'être entendues par la délégation est considérablement élargie par les dispositions de cet article, ce qui est à même d'enrichir la qualité de ses travaux.

- La rédaction proposée par le 3^o de l'article prévoit que la délégation pourra désormais adresser des recommandations et observations non plus aux seuls Président de la République et Premier ministre, mais aussi aux ministres de la Défense, de l'Intérieur et des Finances.

Le dernier alinéa de l'article prévoit enfin que la délégation parlementaire au renseignement exerce les attributions de la commission de vérification des fonds spéciaux. Les modalités de cette absorption sont précisées par l'article 6 du présent projet.

*

La Commission est saisie de l'amendement DN3 de la commission des Lois, qui fait l'objet d'un sous-amendement DN148 des rapporteures.

M. le rapporteur pour avis de la commission des Lois. L'amendement tend à regrouper des dispositions éparpillées dans l'article 6 *nonies* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 décembre 1958, afin d'assurer une cohérence et de lever toute ambiguïté s'agissant des missions de la délégation parlementaire au renseignement comme de la nature des informations dont elle dispose.

Mme la présidente Patricia Adam, rapporteure. Avis favorable à cet amendement, sous réserve de supprimer, à la fin de la dernière phrase de l'alinéa 4 de l'amendement, les mots : « par le Premier ministre ».

M. le rapporteur pour avis de la commission des Lois. La Commission des lois souhaite faire du Premier ministre l'interlocuteur naturel de la délégation. Dans le même esprit, le rapport d'information de mai 2013, que j'ai cosigné avec le président Urvoas, suggérait qu'un collaborateur du Président de la République et du Premier ministre assure la coordination. En effet, aux termes du décret du 22 mars 2010, le coordonnateur et son équipe relèvent, pour la gestion administrative et financière, du secrétariat général du Gouvernement – donc du Premier ministre. Néanmoins, je comprends les motifs du sous-amendement et y souscris donc.

M. le ministre. Je suis favorable à l'amendement, sous réserve de l'adoption du sous-amendement.

La Commission adopte le sous-amendement.

Puis elle adopte l'amendement sous-amendé.

Elle examine ensuite l'amendement DN15 de la commission des Lois.

M. le rapporteur pour avis de la commission des Lois. Cet amendement, qui devrait faire débat, tend à supprimer la référence aux membres de droit de la délégation parlementaire au renseignement, et à préciser que lesdits membres désignent chaque année son président. Même dans l'hypothèse où vous souhaitez maintenir la composition actuelle, je vous invite à adopter l'amendement, qui regroupe les dispositions relatives à la composition de la délégation au sein du II de l'article 6 *nonies* de l'ordonnance du 17 décembre 1958 : compte tenu de la mesure que nous venons de voter, son rejet créerait en effet un vide juridique pour la composition de la délégation.

Mme la présidente Patricia Adam, rapporteure. Les services vérifieront ce dernier point d'ici à l'examen en séance publique.

Sur le fond, nous sommes défavorables à l'amendement. La délégation est aujourd'hui composée, à parité entre les deux assemblées et entre l'opposition et la majorité, de quatre présidents de commission et de quatre membres nommés par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat. La présence des présidents de commission permet d'assurer à cette délégation une reconnaissance institutionnelle auprès des responsables du renseignement. Tous ceux qui ont siégé au sein de la délégation partagent, je crois, cet avis.

M. le rapporteur pour avis de la commission des Lois. Si un président de commission demandait au président d'une assemblée de le nommer, il serait très étonnant que ce dernier refuse. M. Warsmann, qui fut membre de droit de la délégation en tant que président de la Commission des lois, n'a vu aucun inconvénient à cet amendement.

Mme la présidente Patricia Adam, rapporteure. Nous sommes donc en désaccord.

M. le ministre. Pour ma part, j'émetts un avis de sagesse.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement DN14 de la commission des Lois, qui fait l'objet d'un sous-amendement DN199 des rapporteures.

M. le rapporteur pour avis de la commission des Lois. L'amendement précise que la délégation parlementaire au renseignement peut entendre le Premier ministre, les ministres compétents, le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, le coordonnateur national du renseignement, le directeur de l'Académie du renseignement ainsi que les directeurs en fonction des services de renseignement. Il dispose également que les directeurs peuvent se faire accompagner des collaborateurs de leur choix, en fonction de l'ordre du jour.

Cette rédaction permettra à la délégation parlementaire de disposer de l'information la plus complète possible, le responsable du service demeurant son interlocuteur naturel.

Mme la présidente Patricia Adam, rapporteure. Avis favorable, sous réserve de l'adoption de notre sous-amendement, de pure coordination.

M. le rapporteur pour avis de la Commission des lois. J'y souscris.

M. le ministre. Je suis favorable à l'amendement ainsi sous-amendé : si l'on en était resté à la version du Sénat, j'aurais moi-même déposé un amendement.

La Commission adopte le sous-amendement.

Puis elle adopte l'amendement sous-amendé.

En conséquence, les amendements DN33 et DN34 tombent.

M. Yves Fromion. Pouvez-vous m'assurer, madame la présidente, que les agents auditionnés par la délégation ne courent pas plus de risques que s'ils étaient entendus par un procureur de la République ?

Mme la présidente Patricia Adam, rapporteure. La commission des Lois y a veillé.

La Commission adopte ensuite l'amendement de coordination DN13 de la commission des Lois.

Puis elle examine, en discussion commune, les amendements DN174 des rapporteures et DN12 de la commission des Lois.

Mme la présidente Patricia Adam, rapporteure. L'amendement DN174 tend à supprimer l'alinéa 13, dans un souci de coordination avec l'amendement DN9 de la commission des Lois, que nous examinerons à l'article 6.

M. le rapporteur pour avis de la commission des Lois. Nous sommes d'accord pour que tous les ministres ne soient pas destinataires des recommandations, afin de conforter le rôle du Premier ministre, mais nous proposons par l'amendement DN12 qu'elles soient également adressées aux présidents des deux assemblées. En effet, il serait surprenant qu'un organe parlementaire informe prioritairement l'exécutif.

Mme la présidente Patricia Adam, rapporteure. Adresser ces recommandations au Président de la République et au Premier ministre est conforme à leurs prérogatives. Il n'en va pas de même s'agissant des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat. Notre amendement est conforme à la mission de la délégation parlementaire au renseignement.

M. le rapporteur pour avis de la commission des Lois. Pourtant, à l'heure actuelle, les recommandations sont transmises aux présidents des assemblées.

Mme la présidente Patricia Adam, rapporteure. C'est exact et nous maintenons effectivement la distinction existant dans le droit actuel.

La commission adopte l'amendement DN174.

En conséquence, l'amendement DN12 tombe.

La commission en vient à l'amendement DN54 de M. Yves Fromion.

M. Yves Fromion. Cet amendement, déjà évoqué, vise à permettre au Parlement d'exercer son pouvoir normal de contrôle de toute l'action gouvernementale – ici, des autorisations d'exportation d'armements, qui ne concernent pas seulement des contrats entre États mais aussi l'action de nos entreprises. Il n'est pas question d'exercer un contrôle *a priori*, ni de concurrencer l'action de la CIEEMG ou celle du Gouvernement. Simplement, une fois par an, la liste des opérations réalisées serait transmise à une commission ou à une sous-commission spécialisée constituée au sein de la délégation parlementaire au renseignement, sur le modèle de ce qui se pratique avec la commission de vérification des fonds spéciaux, que j'ai présidée au cours de la dernière législature et à laquelle j'appartiens encore.

Madame la présidente, vous aviez voté, avec l'ensemble du groupe socialiste, le même amendement lorsque je l'avais déposé, sous une forme légèrement différente, au cours de la précédente législature. J'étais d'ailleurs très heureux de ce consensus, qui ne s'étendait hélas pas à mon propre groupe.

Pourquoi le Parlement se mettrait-il un bandeau sur les yeux ? Pourquoi renoncerait-il à son pouvoir de contrôle ? Si le débat est venu sur la place publique, c'est parce que j'ai présidé la mission d'information sur l'attentat de Karachi, dont le rapporteur, Bernard Cazeneuve, était très favorable à l'instauration d'un contrôle parlementaire *a posteriori* de documents qui doivent à l'évidence demeurer confidentiels.

Mme la présidente Patricia Adam, rapporteure. Avis défavorable. Quel rapport y a-t-il entre les exportations d'armements et le contrôle par le Parlement de l'action gouvernementale en matière de renseignement ? La délégation parlementaire au renseignement a suffisamment à faire avec sa fonction première. Comment pourrait-elle exercer cette nouvelle mission dans sa composition actuelle ? Au reste, le ministre nous présente déjà un rapport sur ces exportations et a avec nous des discussions très ouvertes sur le sujet.

M. le ministre. Même position.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle rejette l'amendement de coordination DN53, également de M. Yves Fromion.

Elle adopte ensuite l'article 5 modifié.

*

* *

Article 6

(art. 154 de la loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002)

Rapprochement de la commission de vérification des fonds spéciaux de la délégation parlementaire au renseignement

Cet article a pour objet de transformer la commission de vérification des fonds spéciaux en une formation spécialisée de la délégation parlementaire au renseignement (DPR). Il rejoint en ce sens la recommandation formulée par la délégation dans son dernier rapport d'activité.

1. La situation actuelle

La commission de vérification des fonds spéciaux a pris la suite, en 2002, d'une première commission de vérification, créée en 1947 et confiée au service de documentation extérieure et de contre-espionnage (SDECE). Cette structure était composée de magistrats de la Cour des comptes, de membres du Conseil d'État et de l'Inspection générale des finances.

À ce contrôle effectué par des fonctionnaires a succédé, en 2002, un contrôle parlementaire afin de répondre à une polémique sur l'utilisation des fonds spéciaux.

La nouvelle commission de vérification est désormais composée de deux députés et deux sénateurs mais aussi de deux magistrats de la Cour des comptes. Ces derniers, à la suite de la décision de Philippe Séguin, alors Premier président de la Cour des comptes, n’y ont toutefois jamais siégé.

Si sa composition diffère, les compétences de la commission de vérification sont très proches de celles de l’instance créée en 1947. Elle est chargée de « *s’assurer que les crédits sont utilisés conformément à la destination qui leur avait été assignée par la loi de finances* ».

Il s’agit donc d’effectuer un contrôle de régularité des comptes des dépenses réalisées sur fonds spéciaux en s’assurant de la sincérité de leur imputation comptable. Pour effectuer ce contrôle, la commission dispose de pouvoirs étendus : elle peut prendre connaissance « *de tous les documents, pièces et rapports susceptibles de justifier les dépenses considérées et l’emploi correspondants* » et se faire représenter « *les registres, états, journaux, décisions et toutes pièces justificatives propres à l’éclairer* ».

La commission établit chaque année un rapport qu’elle remet au Président de la République, au Premier ministre et aux présidents et rapporteurs généraux des commissions chargées des Finances de l’Assemblée nationale et du Sénat. Elle établit également un procès-verbal constatant que les dépenses réalisées sur les fonds spéciaux sont couvertes par des pièces justificatives pour un montant égal. Ce procès-verbal est remis au Premier ministre et au ministre chargé du Budget.

Les travaux de la commission sont couverts par le secret de la défense nationale.

2. Le projet de loi

Sans en modifier les attributions, le projet de loi propose de rapprocher la commission de vérification des fonds spéciaux de la délégation parlementaire au renseignement.

S’il ne s’agit pas à proprement parler d’une fusion car, malgré le vœu exprimé en ce sens par les membres de la délégation dans leur rapport d’activité pour 2012, la commission de vérification deviendrait une « formation spécialisée » de la délégation parlementaire au renseignement.

La commission serait ainsi composée de deux députés et deux sénateurs membres de la délégation, chargés ensuite de présenter leur rapport aux quatre autres membres de la délégation non membres de la commission.

Le texte issu de la rédaction adoptée par le Sénat a supprimé les règles de désignation des membres et du président de la commission initialement prévues par le projet de loi, qui laissaient ces choix à l’appréciation des Présidents de l’Assemblée nationale et du Sénat. La composition de la commission serait

désormais laissée à la seule appréciation des membres de la DPR avec pour obligation d'assurer une représentation de l'opposition.

Le projet de loi prévoit enfin que le rapport de la commission de vérification sera transmis, non plus seulement au Président de la République, au Premier ministre et aux Présidents et Rapporteurs généraux des commissions chargées des Finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, mais aussi aux ministres chargés de la Sécurité intérieure, de la Défense, de l'Économie et du Budget.

*

La Commission examine l'amendement DN11 de la commission des Lois.

M. le rapporteur pour avis de la commission des Lois. La commission de vérification des fonds spéciaux devenant une formation spécialisée de la délégation parlementaire au renseignement, il convient de préciser que ses membres doivent être choisis de manière à assurer une représentation « pluraliste ». La rédaction issue du Sénat parle de représentation « de la majorité et de l'opposition », mais il n'existe pas de définition juridique de la majorité, dont on sait qu'elle peut être fluctuante.

Mme la présidente Patricia Adam, rapporteure. Avis favorable.

M. le ministre. Même avis.

La Commission adopte l'amendement à l'unanimité.

Elle en vient ensuite à l'amendement DN10 de la commission des Lois.

M. le rapporteur pour avis de la Commission des lois. Il s'agit d'indiquer que le président de la commission de vérification est choisi chaque année, sans entrer dans plus de précisions.

Suivant l'avis favorable des rapporteures, la Commission adopte l'amendement.

Puis elle examine l'amendement DN9 de la commission des Lois.

M. le rapporteur pour avis de la commission des Lois. Aux termes de cet amendement, le rapport de la commission de vérification est remis au seul Premier ministre, et non à chacun des ministres concernés.

Mme la présidente Patricia Adam, rapporteure. Avis favorable.

M. le ministre. Même avis.

M. Philippe Nauche. Nous avons décidé que les recommandations et observations de la délégation parlementaire au renseignement sont simplement

transmises aux présidents des deux assemblées. Qu'en est-il du rapport de la commission de vérification ?

Mme la présidente Patricia Adam, rapporteure. Si le rapport de la commission de vérification n'a désormais plus vocation à être remis aux ministres concernés mais bien au seul Premier ministre, les dispositions actuelles prévoyant sa remise aux présidents et rapporteurs généraux des commissions chargées des Finances demeurent.

La Commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement DN98 des rapporteures.

Mme la présidente Patricia Adam, rapporteure. Il s'agit de préciser que la première désignation des membres de la commission de vérification interviendra dans un délai de deux mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

M. le ministre. Avis favorable.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 6 modifié.

*

* *

Article 7

(art. 656-1 du code de procédure pénale)

Protection de l'anonymat des agents des services de renseignement à l'occasion des procédures judiciaires

Cet article vise à renforcer la protection de l'anonymat des agents des services de renseignement appelés, dans le cadre de procédures judiciaires, à témoigner.

L'article 27 de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure a institué un régime de déposition spécifique aux personnels des services de renseignement qui peuvent être témoins, dans le cadre de leurs missions, de la commission d'une infraction. L'article 656-1 du code de procédure pénale les protège de plusieurs manières :

– l'identité réelle de l'agent ne doit jamais apparaître au cours de la procédure ;

– les questions susceptibles de leur être posées ne doivent pas conduire à la révélation de leur identité réelle ;

– si une confrontation est nécessaire, un dispositif technique adapté permet l’audition de l’agent des services spécialisés.

Cette procédure n’apparaît pas parfaitement satisfaisante. La présence physique des agents devant une juridiction à la suite d’une convocation et leur participation à des comparutions présentent en effet le risque de dévoiler leur couverture et de mettre en danger leur sécurité comme l’efficacité de leurs missions en cours. Les agents du renseignement peuvent avoir le sentiment de n’être pas suffisamment protégés sur le plan juridique, au regard de l’intérêt croissant porté par les magistrats et les médias au monde du renseignement.

L’augmentation notable des demandes de déclassification et des perquisitions effectuées dans les services illustrent ce regain d’attention de la justice qui découle d’un besoin accru de transparence.

De plus, en dépit des dispositions protégeant l’identité des agents et punissant la révélation de celle-ci, les agents des services de renseignement sont aujourd’hui particulièrement exposés, comme l’illustre la divulgation fréquente, par les médias, de leur identité ou de leurs modes opératoires.

Cet article a donc pour objet de faire évoluer la procédure pour, tout en facilitant la manifestation de la vérité auprès de l’autorité judiciaire, protéger davantage l’anonymat des agents concernés.

Il modifie donc l’article 656-1 du code de procédure pénale pour prévoir, lorsque l’autorité hiérarchique considère que l’audition comporte des risques pour l’agent, ses proches ou son service, que cette audition soit réalisée « *dans un lieu assurant l’anonymat et la confidentialité* ». Ce lieu serait choisi par le chef de service de l’agent et pourrait être le lieu du service d’affectation de l’agent.

*

La Commission est saisie de l’amendement de coordination DN8 de la commission des Lois.

Mme la présidente Patricia Adam, rapporteure. Nous sommes défavorables à cet amendement, car le renvoi à l’article 6 *nonies* de l’ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires est suffisant.

M. le ministre. Même avis.

La Commission rejette l’amendement.

Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels DN101 et DN100 des rapporteures.

Elle adopte ensuite l’article 7 modifié.

*

* *

Article 8

(art. L. 222-1 du code de la sécurité intérieure)

Extension de l'accès aux fichiers administratifs du ministère de l'Intérieur aux agents des services de renseignement

L'article 8 vise à accorder à l'ensemble des services de renseignement les droits d'accès à certains fichiers administratifs aujourd'hui mis en œuvre par les services du ministère de l'Intérieur.

• Les fichiers concernés sont mentionnés à l'article L. 221-1 du code de la sécurité intérieure. Ils sont au nombre de cinq :

- le système d'immatriculation des véhicules (SIV) ;
- le système national des permis de conduire ;
- le système de gestion des cartes nationales d'identité ;
- le système de gestion des passeports ;

– l'application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (AGDREF).

L'article L. 221-1 du code de la sécurité intérieure est issu de la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant diverses dispositions relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers. Celle-ci avait autorisé, de manière temporaire, les agents spécialement habilités des services de la police nationale et de la gendarmerie nationale à accéder à ces fichiers, pour les besoins de la prévention et de la répression des actes de terrorisme.

Cette même loi du 23 janvier 2006 avait ouvert cette possibilité de consultation des fichiers aux agents des services du renseignement du ministère de la Défense, mais pour les seuls besoins de la prévention des actes de terrorisme.

La loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 dite « LOPSSI II » a étendu, pour les services du ministère de l'Intérieur, le droit d'accès à ces fichiers pour prévenir, en plus des actes de terrorisme, les « *atteintes à l'indépendance de la Nation, à l'intégrité de son territoire, à sa sécurité, à la forme républicaine de ses institutions, aux moyens de sa défense et de sa diplomatie, à la sauvegarde de sa population en France et à l'étranger et aux éléments essentiels de son potentiel scientifique* ». Cette liste recouvre strictement la définition des intérêts fondamentaux de la Nation mentionnée à l'article 410-1 du code pénal.

● L'article 8 du présent projet de loi a pour objet d'étendre les droits d'accès à ces fichiers dans deux directions :

– autoriser l'ensemble des services de renseignement, et non plus seulement ceux du ministère de l'Intérieur et du ministère de la Défense, à accéder à ces fichiers ;

– harmoniser les critères d'accès à ces fichiers, qui seraient désormais, pour l'ensemble des services, non seulement à des fins de prévention des actes de terrorisme, mais aussi à des fins de prévention des atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation. L'accès à des fins de répression resterait naturellement de la seule compétence des services spécialisés du ministère de l'Intérieur.

*

L'amendement DN7 de la commission des Lois est retiré.

La Commission adopte l'amendement de coordination DN200 des rapporteuses.

Elle adopte ensuite l'article 8 modifié.

*

* *

Article 9

(art. L. 232-2 du code de sécurité intérieure)

Extension des conditions d'accès des agents des services de renseignement aux fichiers relatifs aux déplacements internationaux

Cet article vise à étendre l'accès des services de renseignement aux fichiers existants relatifs aux déplacements internationaux au-delà de la seule prévention des actes de terrorisme en visant également la prévention des intérêts fondamentaux de la Nation.

Ces fichiers, mentionnés à l'article L. 232-1 du code de la sécurité intérieure, sont établis à partir de données figurant sur les cartes d'embarquement des passagers de transporteurs aériens, des données collectées à partir de la bande de lecture optique des documents de voyage, de la carte nationale d'identité et des visas des passagers de transporteurs aériens, maritimes ou ferroviaires ainsi que des données relatives aux passagers et enregistrées dans les systèmes de réservation et de contrôle des départs.

Actuellement, il s'agit :

– d’une part, du fichier national transfrontière, alimenté automatiquement à partir des bandes de lecture optique des documents de voyage et des données figurant sur les cartes d’embarquement et de débarquement ;

– et, d’autre part, du système européen de traitement des données d’enregistrement et de réservation (SETRADER), contenant les seules données d’enregistrement (données API) relatives aux passagers aériens et à leurs déplacements.

Ces fichiers ont été créés par voie réglementaire, après avis de la Commission nationale informatique et libertés (CNIL) et ne peuvent pas contenir, conformément au I de l’article 8 de la loi du 6 janvier 1978, de données dites sensibles, c’est-à-dire des données à caractère personnel qui font apparaître directement ou indirectement les origines raciales ou ethniques, les opinions politiques, philosophiques, religieuses ou l’appartenance syndicale, ou qui sont relatives à la santé ou à la vie sexuelle des personnes.

Les cas dans lesquels peuvent être mis en œuvre ces fichiers sont actuellement limités au contrôle aux frontières, à la lutte contre l’immigration clandestine et à la lutte contre le terrorisme.

Ce cadre apparaît trop restrictif pour répondre aux besoins opérationnels des services de renseignement s’agissant de la lutte contre les filières acheminant des individus à risque vers des zones sensibles où ils peuvent recevoir un endoctrinement et/ou un entraînement, voire une expérience du combat qui les rendent susceptibles de commettre ou de participer à des actions terroristes en France ou contre les intérêts français à l’étranger.

C’est la raison pour laquelle le présent article prévoit d’étendre l’accès à ces fichiers, non seulement à la prévention des actes de terrorisme, mais également à la prévention des atteintes portées aux intérêts fondamentaux de la Nation, définie par l’article 410-1 du code pénal. Cet élargissement permettra de recouvrir la mission de contre ingérence et les actions de lutte contre toute menace pouvant prendre la forme d’activités de terrorisme, d’espionnage, de subversion, de sabotage ou de crime organisé. Ces activités relèvent, par définition, des compétences dévolues aux services de renseignement.

*

La Commission adopte l’article 9 sans modification.

*

* *

Article 10

(art. L. 232-7 nouveau du code de la sécurité intérieure)

Création, à titre expérimental, d'un nouveau traitement relatif aux données API et PNR des transporteurs aériens

L'article 10 a pour objet d'autoriser, à titre temporaire, la création d'un nouveau système de traitement automatisé des données dites API et des données dites PNR des passagers aériens.

1. La situation actuelle

Pour des raisons à la fois de sécurité et commerciales, les compagnies aériennes collectent et conservent un certain nombre d'informations sur les passagers qu'elles transportent.

Elles collectent tout d'abord, au moment de la réservation, **les données PNR** (*Passenger Name Record*). Celles-ci comprennent des informations déclaratives communiquées par les passagers et recueillies et conservées à des fins commerciales dans les systèmes de réservation et de contrôle des départs des transporteurs aériens.

Parmi ces données PNR figurent notamment les coordonnées du passager ainsi que les dates de son voyage, l'itinéraire, les informations disponibles sur les grands voyageurs et programmes de fidélisation (surclassements, billets gratuits), des éléments sur l'agence de voyage auprès de laquelle le vol a été réservé, le moyen de paiement utilisé, le numéro du siège, les demandes d'assistance pour raisons médicales, et des données relatives aux bagages.

Au moment de l'enregistrement puis de l'embarquement, sont ensuite collectées **les données API** (*Advanced Passenger Information*). Elles correspondent aux informations biographiques extraites de la partie d'un passeport lisible par machine ainsi qu'à des données de vol.

Afin de lutter contre l'immigration clandestine et d'améliorer les contrôles aux frontières, la directive 2004/82/CE du Conseil du 29 avril 2004 a imposé aux transporteurs aériens de communiquer ces données API aux autorités répressives des États membres, sur demande de ces dernières.

Cette directive a été transposée en France par la loi du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme. Les articles L. 232-1 à L. 232-6 du code de la sécurité intérieure permettent ainsi la collecte des données API. Ces données sont collectées par le ministère de l'Intérieur et y ont accès ses services de renseignement mais aussi, au seules fins de prévention des actes de terrorisme, les services de renseignement du ministère de la Défense. Ces données peuvent faire l'objet d'une interconnexion avec le fichier des personnes recherchées et le système d'information Schengen.

Le dispositif est limité aux seuls vols à destination ou en provenance d'États n'appartenant pas à l'Union européenne, les vols intracommunautaires étant exclus.

L'article L. 232-1 du code de la sécurité intérieure prévoit aussi la collecte des données PNR, là encore uniquement pour les vols intracommunautaires. Le dispositif technique de collecte de ces dernières données n'a toutefois pas encore été développé.

2. Le dispositif proposé

- Le dispositif proposé par cet article vise à créer, à titre expérimental, jusqu'au 31 décembre 2017, **un nouveau système automatisé de traitement des données API et PNR**. Il introduit pour cela un nouvel article L. 232-7 dans le code de la sécurité intérieure.

L'exploitation des données API et PNR offrirait aux services français un outil de choix pour détecter les déplacements à l'étranger des personnes considérées à risque. L'accès à ces deux catégories de données leur donnerait une vision complète de ces déplacements : par la méthode du criblage, il permettrait de savoir si une personne recherchée s'apprête à prendre un vol au départ ou à l'arrivée du territoire français et, par la méthode du ciblage, il permettrait de savoir si, compte tenu des déplacements qu'elle a effectués, une personne présente un risque et doit faire l'objet d'une attention ou d'un contrôle particuliers. Les outils informatiques permettent aujourd'hui de faire ressortir, quasiment en temps réel, les comportements des voyageurs, ce qui facilite considérablement le travail des services.

- Aujourd'hui, **49 pays exploitent les données API des transporteurs aériens et seulement 19 pays les données PNR**, dont le Royaume-Uni, les États-Unis, l'Australie ou le Canada.

Le Royaume-Uni a ainsi mis en œuvre, dès 2004, un projet pilote, dit « Semaphore », qui visait à mettre en place un système intégré de gestion des contrôles aux frontières, grâce notamment à l'utilisation des données API et PNR. Le programme « *e-borders* » entré en vigueur en mars 2008, a pris le relais de ce projet pilote. Ses finalités sont, outre le contrôle aux frontières, la lutte antiterroriste et le crime organisé, la lutte contre l'immigration illégale et la fraude fiscale. Il concerne le transport aérien, mais aussi maritime et ferroviaire. Les données des passagers sont recueillies et analysées avant le voyage puis à la frontière. Alors que les données API sont recueillies et traitées pour tous les modes de transport et tous les trajets, les données PNR ne sont recueillies que pour certaines destinations précisément ciblées. Ces données sont conservées pendant dix ans, dont cinq années sur une base active, puis cinq années avec une possibilité d'accès au cas par cas. À travers l'analyse des données des personnes susceptibles de présenter un risque de sécurité, l'ambition du projet est de disposer d'un historique précis des déplacements vers et depuis le Royaume-Uni.

Aux États-Unis, dans le cadre de la lutte antiterroriste après le 11 septembre 2001, ont été adoptés des dispositions destinées à contraindre tout transporteur aérien assurant des liaisons à destination, au départ ou transitant par le territoire des États-Unis à fournir au service des douanes et de la protection des frontières (CBP) du ministère américain de la sécurité intérieure (DHS) un accès électronique direct aux données relatives aux passagers. Le système « US-VISIT » a ainsi été institué pour permettre aux autorités américaines d'identifier d'éventuels terroristes ou individus représentant une menace pour la sécurité nationale avant leur entrée sur leur territoire. L'absence de transmission de ces informations expose les compagnies aériennes, en pratique, à de lourdes sanctions pécuniaires et au risque d'une interdiction d'atterrir sur le territoire américain.

La situation actuelle est donc paradoxale puisque les données PNR des passagers en provenance de notre territoire national sont communiquées aux autorités britanniques ou américaines, alors que les autorités françaises n'y ont pas accès.

● **En février 2011, la Commission européenne a présenté un projet de directive sur les données PNR.** Il prévoit que les transporteurs aériens fourniront aux États membres les données contenues dans le dossier de voyage de chaque passager empruntant un vol international à destination ou en provenance de l'Union européenne. Ces données seront exploitées par les États membres pour prévenir et détecter les infractions terroristes et les formes graves de criminalité. Chaque État membre devra, sur son territoire, constituer une plateforme dite « Unité de renseignement passagers » (URP). Ces unités conserveront ces données pour cinq ans et formeront un réseau européen qui permettra l'échange de données.

L'ÉTAT D'AVANCEMENT DU PROJET DE DIRECTIVE PNR

Ayant fait l'objet d'un consensus politique en conseil JAI en avril 2012, ce projet de directive a été transmis pour examen à la commission LIBE du Parlement européen.

Après avoir repoussé à plusieurs reprises l'examen et le vote du projet du rapporteur, cette commission a rejeté le projet de directive lors de sa séance du 24 avril 2013, considérant que l'équilibre entre le respect des droits individuels et la sécurité n'était pas suffisant.

Cependant, les garanties apportées en matière de protection des données sont fortes. Elles vont au-delà de ce que prévoit la législation européenne actuelle en la matière. Malgré cela, le Parlement européen a voté à une très large majorité, le 11 juin dernier, le renvoi de ce texte devant la commission LIBE en lui enjoignant de l'examiner au fond.

Durant l'été, le ministre français de l'Intérieur et huit de ses collègues (Allemagne, Belgique, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Royaume-Uni et Suède) ont écrit au président de la Commission LIBE pour souligner l'urgence qu'il y avait à adopter au plus vite ce texte important pour la sécurité de l'Union européenne et de ses ressortissants.

Les travaux devraient reprendre dès le début de l'automne. Bien que la Lituanie, qui assure la présidence de l'Union, ait inscrit l'adoption de la directive PNR comme une des priorités de sa présidence, il n'est pas possible à ce stade de déterminer si ce texte pourra être adopté avant la fin de l'année.

• **Le projet de loi anticipe l'adoption de la directive en introduisant un dispositif tout à fait conforme à ses orientations.** Il répond en fait à un appel à projets de la Commission européenne destiné à aider les États membres à mettre en œuvre des plateformes API-PNR.

La Commission a en effet prévu, sur le fonds ISEC (*Internal Security*) 2012-2013, une enveloppe de 50 millions d'euros pour les États membres les plus avancés dans leur projet national de mise en œuvre de telles plateformes. Cette enveloppe permettra de couvrir, à hauteur de 90 % maximum, les dépenses d'investissement réalisées au cours des deux premières années du projet.

Pour se conformer à la directive européenne, les services n'auraient pas un accès direct à la nouvelle base de données. Celle-ci sera mise en œuvre par une « unité de gestion » (UIP, Unité Informations Passagers) à laquelle s'adresseront les services concernés. Cette unité de gestion devra valider leurs demandes avant de les mettre en production et devra également valider les résultats avant de les leur transmettre. Les transporteurs aériens auront pour obligation de communiquer les données demandées, sous peine de s'exposer à l'amende prévue par l'article L. 232-5 du code de la sécurité intérieure (50 000 euros maximum pour chaque voyage). L'unité de gestion aura enfin pour obligation de rendre inaccessibles aux services les données sensibles, qui ne seraient ni traitées ni conservées.

Les services qui pourront interroger cette base de données seront, non seulement ceux des ministères de l'Intérieur et de la Défense, mais aussi ceux des ministères chargés des Transports et des Douanes.

Les finalités de cette base de données seraient plus larges que celles actuellement prévues par les articles L. 232-1 et L. 232-2 du code de la sécurité intérieure relatifs à l'exploitation des données API : il s'agirait de la prévention et de la constatation des actes de terrorisme, des infractions mentionnées à l'article 695-23 du code de procédure pénale (participation à une organisation criminelle, traite d'êtres humains, trafic illicite d'armes ou de stupéfiants, cybercriminalité, etc.) ainsi que des atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation.

• **Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) précisera les modalités d'application de l'article.**

Le système de collecte des données sera soumis aux dispositions de loi n° 78-17 du 6 janvier 1978. Le décret en Conseil d'État précisera notamment comment les données à caractère personnel susceptibles de révéler l'origine raciale ou ethnique, ses convictions philosophiques ou religieuses ou ses opinions politiques seront exclues de la future base de données.

Le Sénat a adopté un amendement qui limite la conservation de ces données à une durée maximale de cinq ans.

*

La Commission est saisie de l'amendement DN6 de la commission des Lois.

M. le rapporteur pour avis de la commission des Lois. Cet amendement vise à garantir pleinement la confidentialité des informations personnelles sensibles. Il réaffirme la primauté des libertés publiques fondamentales dans le cadre de ce traitement automatisé de données à caractère personnel.

Mme la présidente Patricia Adam, rapporteure. Avis favorable.

M. le ministre. Même avis.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels DN102 à DN105 des rapporteures.

Elle adopte ensuite l'article 10 modifié.

*

* *

Article 11

(art. L. 234-2 du code de sécurité intérieure)

Extension de l'accès aux fichiers de police judiciaire aux agents des services de renseignement relevant du ministère de la Défense à des fins de recrutement ou de délivrance d'une autorisation

• **L'article 230-6 du code de procédure pénale permet aux services de police et de gendarmerie de mettre en œuvre des traitements automatisés de données à caractère personnel afin de faciliter la constatation des infractions.**

Dans ce cadre, ont été institués le système de traitement des infractions constatées (STIC) pour la police, le traitement JUDEX (jusqu'au 31 décembre 2013) pour la gendarmerie, puis le traitement d'antécédents judiciaires (TAJ) qui fusionne et remplace les deux traitements précités.

À ce jour, les services spécialisés du ministère de la Défense n'ont accès aux fichiers précités que par l'intermédiaire des officiers ou agents de police judiciaire affectés dans ces services et pour les seules enquêtes aux fins de recrutement et d'habilitation.

Les motifs autorisant la consultation des fichiers de police judiciaire à des fins administratives sont actuellement énumérés à l'article L. 114-1 du code de la sécurité intérieure. Ils ne peuvent ainsi être consultés que pour les besoins d'enquêtes administratives « destinées à vérifier que le comportement des

personnes physiques ou morales intéressées n'est pas incompatible avec l'exercice des fonctions ou des missions envisagées ».

Le droit actuel subordonne, par conséquent, la consultation de ces fichiers à la présence, au sein des services concernés, de personnels de la gendarmerie nationale ou de la police nationale, excluant ainsi toute possibilité pour leurs propres agents de les consulter ès-qualité.

• Cet article vise à permettre aux agents des services de renseignement d'accéder directement à ces fichiers.

La direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) est compétente pour procéder aux enquêtes administratives nécessaires à l'habilitation de « l'ensemble des personnels travaillant à son profit », habilitation qui constitue un prérequis incontournable pour toute décision de recrutement ou d'affectation au sein de la DGSE.

La direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD) procède quant à elle aux enquêtes relatives aux habilitations au secret de la défense nationale des personnels du ministère de la Défense et à un certain nombre d'enquêtes administratives qui justifient son accès à ces fichiers.

Enfin, il n'y a pas davantage de raisons de priver la direction du renseignement militaire (DRM) de la possibilité de vérifier elle-même, sans le concours obligé d'un policier ou d'un gendarme, le passé pénal d'un candidat à un recrutement en son sein.

L'accès envisagé au fichier des antécédents judiciaires s'inscrit précisément dans le champ des enquêtes administratives énumérées aux I et III de l'article 1^{er} du décret n° 2005-1124 du 6 septembre 2005 pris pour l'application de l'article 17-1 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 et fixant la liste des enquêtes administratives donnant lieu à la consultation des traitements automatisés de données personnelles mentionnés à l'article 230-6 du code de procédure pénale.

Cet accès direct des services de renseignement permettra de garantir un traitement de l'information par des agents spécialement habilités et maîtrisant les enjeux de la sécurité et de l'efficacité des opérations de renseignements. Il facilitera par ailleurs la préservation de l'anonymat des agents des services de renseignement, désormais protégé par les dispositions de l'article 413-13 du code pénal.

*

*La Commission **adopte** l'amendement de coordination DN5 de la commission des Lois.*

*Puis elle **adopte** l'article 11 **modifié**.*

*

* *

Article 12

(art. L. 234-3 du code de sécurité intérieure)

Extension de l'accès aux fichiers de police judiciaire aux agents des services de renseignement relevant du ministère de la Défense dans le cadre de l'exercice de leurs missions

L'article L. 234-3 du code de la sécurité intérieure prévoit un accès des agents de la police et de la gendarmerie nationales aux fichiers de police judiciaire pour « *l'exercice de missions ou d'interventions lorsque la nature de celles-ci ou les circonstances particulières dans lesquelles elles doivent se dérouler comportent des risques d'atteinte à l'ordre public ou à la sécurité des personnes et des biens* ».

Dans sa décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, le Conseil constitutionnel a validé cette disposition. Les commentaires aux Cahiers le justifient en expliquant qu'elle visait le cas des opérations « *pouvant impliquer la confrontation avec des individus à haut risque* ».

À ce titre, le monopole d'accès réservé à des policiers ou des gendarmes ne paraît pas davantage justifié que pour la réalisation des enquêtes administratives.

La nature des missions qui sont dévolues aux services de renseignement relevant du ministère de la Défense implique en effet la mise en contact de leurs agents avec des individus dont il est indispensable d'évaluer avec précision l'éventuelle dangerosité.

Comme dans le cas des enquêtes administratives, le caractère direct de l'accès facilitera la préservation de l'anonymat des agents des services de renseignement.

*

La Commission adopte l'article 12 sans modification.

*

* *

Article 13

(art. L. 34-1-1 du code des postes et des communications électroniques, article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, articles L. 222-2 et L. 222-3 du code de sécurité intérieure)

Clarification du cadre juridique de la géolocalisation

Cet article vise à clarifier le régime juridique de la géolocalisation en temps réel. Profondément remanié par le Sénat par rapport à la rédaction initiale du projet de loi, il unifie désormais, conformément à la recommandation exprimée par la délégation parlementaire au renseignement dans son rapport d'activité de

2012, les dispositifs prévus par la loi du 10 juillet 1991 et la loi du 23 janvier 2006.

• **La géolocalisation est devenue un moyen technique d'intérêt majeur pour la prévention des menaces terroristes.**

Elle consiste à localiser un objet, téléphone ou ordinateur portable par exemple, en temps réel ou de manière différée. Elle peut être réalisée par satellite, mais également par GSM ou WIFI, ou encore par le biais de l'adresse IP. Elle permet, indépendamment de l'interception du contenu de la communication, de suivre les déplacements du téléphone, à intervalles réguliers ou en temps réel. La localisation d'un appareil est rendue possible par l'utilisation d'un logiciel qui traduit les coordonnées géographiques obtenues (longitude et latitude) sur une carte.

Elle permet de détecter rapidement tout numéro de téléphone mobile étranger, signalé comme pouvant être utilisé par un individu suspecté de menées terroristes, dès lors qu'il apparaît sur les réseaux de téléphonie mobile de notre pays.

Cette faculté est donc essentielle à l'activité des services en matière de prévention des actes de terrorisme. La géolocalisation représente un outil opérationnel précieux d'aide à la surveillance et de localisation des personnes. Les informations recueillies par ce moyen peuvent ensuite être d'une grande utilité en phase judiciaire.

• **Le régime juridique de la géolocalisation en temps réel souffre aujourd'hui d'une réelle fragilité.**

L'article L. 34-1-1 du code des postes et des communications électroniques, introduit par l'article 6 de la loi du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme, permet aux agents individuellement désignés et dûment habilités des services de la police et de la gendarmerie nationales, dans le cadre de la prévention des actes de terrorisme, d'exiger des opérateurs de communications électroniques la transmission « *des données conservées et traitées par ces derniers* ».

Si cette rédaction permet, sans ambiguïté, d'accéder *a posteriori* à ces données, elle ne semble pas couvrir le cas de la géolocalisation en temps réel.

Cette fragilité avait été soulignée par le rapport d'information de la commission des Lois de l'Assemblée nationale⁽¹⁾, qui rappelait le risque élevé d'une condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme. Celle-ci a en effet rappelé, dans un arrêt du 2 septembre 2010, la nécessité de disposer, pour cette méthode comme pour d'autres moyens spéciaux

(1) Rapport d'information n° 1022 de la commission des Lois sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement, 14 mai 2013.

d'investigation, « *d'une loi particulièrement précise, en particulier compte tenu de ce que la technologie disponible devient de plus en plus sophistiquée* ».

Aussi, pour remédier à cette imprécision de la loi actuelle, la rédaction initiale du projet de loi de programmation militaire prévoyait de compléter l'article L. 34-1-1 du code des postes et des communications électroniques pour y ajouter explicitement la faculté de recueillir les données en temps réel.

• Le Sénat a décidé d'aller plus loin que cette simple précision pour aligner le régime d'accès aux données de connexion sur celui des interceptions de sécurité.

Si le dispositif prévu par l'article L. 34-1-1 du code des postes et des communications électroniques a trait aux données de connexion, les articles L. 241-1 à L. 245-3 du code de la sécurité intérieure, introduits par la loi du 10 juillet 1991, ont trait au régime des interceptions de sécurité. Il ne s'agit là plus du « contenant », mais bien du « contenu » des communications.

Ce dispositif couvre un champ plus vaste : il ne s'agit pas seulement de la prévention d'actes de terrorisme mais de la recherche de « *renseignements intéressant la sécurité nationale, la sauvegarde des éléments essentiels du potentiel scientifique et économique de la France, ou la prévention du terrorisme, de la criminalité et de la délinquance organisées et de la reconstitution ou du maintien de groupements dissous* » (article L. 241-2 du code de la sécurité intérieure).

S'il est ouvert à tous les services de renseignement, les conditions d'utilisation sont en revanche plus restrictives que celles prévues par le code des postes et des communications électroniques, car plus attentatoires aux libertés publiques. Alors que l'accès aux données de connexion est autorisé par une personnalité qualifiée placée auprès du ministre de l'Intérieur, s'agissant des interceptions de sécurité, l'autorisation « *est accordée par décision écrite et motivée du Premier ministre ou de l'une des deux personnes spécialement déléguées par lui. Elle est donnée sur proposition écrite et motivée du ministre de la Défense, du ministre de l'intérieur ou du ministre chargé des douanes, ou de l'une des deux personnes que chacun d'eux aura spécialement déléguées* ». La décision du Premier ministre est communiquée au président de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS).

Compte tenu du caractère très intrusif dans la vie privée que constituerait l'introduction de la géolocalisation en temps réel, l'amendement de la commission des Lois du Sénat a proposé d'aligner son dispositif sur celui des interceptions de sécurité.

La nouvelle rédaction de l'article procède pour cela à la modification du code de la sécurité intérieure en créant un chapitre intitulé « Accès administratifs aux données de connexion ».

Ce dispositif pourra être utilisé pour les mêmes finalités que celles prévues pour les interceptions de sécurité et mentionnées à l'article L. 241-2 du code de la sécurité intérieure, c'est-à-dire « *la recherche des renseignements intéressant la sécurité nationale, la sauvegarde des éléments essentiels du potentiel scientifique et économique de la France, ou la prévention du terrorisme, de la criminalité et de la délinquance organisées et de la reconstitution ou du maintien de groupements dissous* ». Bien que ces finalités ne recouvrent pas strictement la définition des intérêts fondamentaux de la Nation de l'article 410-1 du code pénal, le périmètre retenu est cependant suffisamment proche pour couvrir la diversité des missions des services et excède désormais la seule prévention des actes de terrorisme initialement prévue par le projet de loi.

Il sera ouvert à tous les services de renseignement, et plus seulement aux agents habilités des services de la police et de la gendarmerie.

Les conditions d'utilisation seront plus strictes que celles prévues par l'article L. 34-1-1 du code des postes et communications électroniques puisqu'elles seront identiques à celles prévues pour les interceptions de sécurité, l'autorisation étant accordée, sur demande écrite des ministres concernés, par décision écrite du Premier ministre. Chaque décision sera communiquée au président de la CNCIS. L'autorisation ne sera accordée que pour une durée maximale de dix jours.

Finalement, en s'alignant sur les exigences de la loi de 1991, le dispositif adopté par le Sénat est à la fois plus protecteur des libertés publiques que celui initialement prévu par le projet de loi, mais également plus adapté aux besoins opérationnels des services, car il sera ouvert à tous les services de renseignement, et pour des motifs plus larges.

Il n'entrera en vigueur que le 1^{er} janvier 2015, afin de laisser le temps nécessaire à la préparation de ce nouveau système.

L'article L. 34-1-1 du code des postes et télécommunications est en conséquence abrogé.

Ce dispositif unifié est indépendant des outils mis à disposition de l'autorité judiciaire qui sont définis, pour leur part, dans le code de procédure pénale.

*

*La Commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels DN106, DN107, DN109, DN108, DN110 et DN115 des rapporteures.*

Puis elle examine, en discussion commune, l'amendement DN4 de la commission des Lois et l'amendement DN99 des rapporteures.

M. le rapporteur pour avis de la commission des Lois. Le présent amendement vise à aligner la durée de l'autorisation relative aux géolocalisations sur celle applicable en matière d'interceptions de sécurité, soit quatre mois au lieu des dix jours prévus par le Sénat. En effet, le procédé de géolocalisation est moins intrusif qu'une interception de sécurité, comme l'ont reconnu la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et la doctrine. Dans son arrêt *Uzun contre Allemagne*, en 2010, la CEDH a ainsi estimé que la géolocalisation se distingue « *d'autres méthodes de surveillance par des moyens visuels ou acoustiques car elle [...] porte moins atteinte au droit [d'une personne] au respect de sa vie privée* ».

Mme la présidente Patricia Adam, rapporteure. Nous sommes d'accord sur le principe, mais non sur la durée : notre amendement DN99 tend à la porter à trente jours seulement, le délai de dix jours prévu par le Sénat semblant très difficile à tenir.

M. le ministre. Avis favorable à l'amendement DN99, qui concilie l'efficacité opérationnelle voulue par le Sénat et la protection des libertés publiques, à laquelle la commission des Lois entend veiller.

La Commission rejette l'amendement DN4.

Puis elle adopte l'amendement DN99.

Elle adopte ensuite successivement les amendements rédactionnels DN117 à DN122 des rapporteures.

Elle adopte enfin l'article 13 modifié.

*

* *

CHAPITRE III

Dispositions relatives à la protection des infrastructures vitales contre la cybermenace

Article 14

Renforcement du dispositif étatique en matière de cybersécurité

L'article 14 a pour but, d'une part, de rappeler le rôle du Premier ministre dans la définition et la coordination de l'action du Gouvernement en matière de « *sécurité et de défense des systèmes d'information* » et, d'autre part, de donner aux services de l'État la possibilité d'accéder aux systèmes d'information à l'origine d'une attaque numérique afin d'en neutraliser les effets lorsque les circonstances l'exigent.

Cet article propose d'insérer les articles L. 2321-1 et L. 2321-2 dans le chapitre I^{ER} du titre II du livre III du code de la défense.

Si le nouvel article L. 2321-1 n'introduit aucune nouveauté de principe à proprement parler, il pose le cadre juridique dans lequel s'inscrivent les actions menées par l'État en matière de sécurité des systèmes d'information.

Dans le droit fil des Livres blancs de 2008 et de 2013, qui ont souligné le caractère croissant de la menace cybernétique contre les intérêts vitaux du pays, la première phrase de l'article confirme que la sécurité et la défense des systèmes d'information font désormais partie intégrante de la stratégie de sécurité nationale et de la politique de défense que le Premier ministre a la charge de définir et de coordonner.

L'action du Premier ministre, telle que la définit l'article, porte sur la cybersécurité et sur la cyberdéfense. Il convient de relever que les termes employés, sécurité et défense, couvrent l'ensemble des mesures susceptibles d'être mises en œuvre : les mesures de prévention relatives à la protection, la surveillance et la détection ainsi que les mesures de réaction relatives à la défense contre des attaques avérées.

Créée sous la forme d'un service à compétence nationale par le décret n° 2009-834 du 7 juillet 2009, l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) est l'autorité chargée d'assister le Premier ministre en la matière. Rattachée au Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) et sous son autorité directe, l'ANSSI a pour principale mission d'assurer la sécurité des systèmes d'information de l'État et de veiller à celle des opérateurs nationaux d'importance vitale (OIV).

Le but de l'article L. 2321-2 est, quant à lui, d'autoriser les services de l'État, dans le cadre et les conditions définis par le Premier ministre, à accéder à des systèmes automatisés de données à l'origine d'une attaque informatique et à détenir les équipements nécessaires pour interagir afin de repousser l'attaque, ce que prohibent actuellement plusieurs articles du code pénal.

L'article 323-1 de ce dernier réprime en effet l'accession, le maintien frauduleux dans un système d'information tiers et les conséquences pouvant en résulter, telles que la suppression et la modification de données ainsi que l'altération du fonctionnement du système.

L'article 323-2 du même code réprime également, hors accession à un système tiers objet de l'article précédent, le fait d'entraver ou de fausser le fonctionnement d'un système de traitement automatisé de données.

Les matériels, les programmes ou les données nécessaires à la commission de ces infractions sont visés par l'article 323-3-1 qui, hors motif légitime, interdit de les importer, de les détenir, de les céder, de les offrir ou de les mettre à disposition.

Ce dispositif pénal, qui répond à la protection indispensable de l'intégrité des systèmes d'information, constitue toutefois un frein à l'action des services de l'État chargés de la sécurité cybernétique. Il est en effet nécessaire pour faire échec à une attaque informatique de pouvoir en connaître le mode d'action par l'analyse de sa structure et l'observation de son fonctionnement. Ceci nécessite la détention d'équipements et de programmes adaptés ainsi que la possibilité d'accéder aux différents éléments constitutifs de l'attaque.

L'article proposé circonscrit toutefois l'autorisation de ces actions particulièrement sensibles à la réponse « *à une attaque informatique portant atteinte au potentiel de guerre ou économique, à la sécurité ou à la capacité de survie de la Nation* ». Il est à noter que cette autorisation ne concerne pas seulement l'ANSSI mais les « *services de l'État* » qui seront, ainsi que les conditions dans lesquelles ils pourront opérer, définis par le Premier ministre.

*

*La Commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels DN194 à DN198 des rapporteures.*

*Puis elle **adopte** l'article 14 **modifié**.*

*

* *

Article 15

Renforcement des obligations des opérateurs d'importance vitale en matière de sécurité et de défense des systèmes d'information

L'article L. 1332-1 du code de la défense définit les opérateurs soumis à des obligations concernant la protection physique des installations d'importance vitale comme des « *opérateurs publics ou privés exploitant des établissements ou utilisant des installations et ouvrages, dont l'indisponibilité risquerait de diminuer d'une façon importante le potentiel de guerre ou économique, la capacité de survie de la nation* ». Le texte de l'article L. 1332-1 impose à ces opérateurs de coopérer à leurs frais, sur la base d'un plan individuel élaboré en concertation avec l'État, à la protection de leurs établissements contre toute menace, notamment à caractère terroriste.

Le constat répété de la persistance de la menace d'ordre cybernétique, qu'il s'agisse d'actions d'espionnage, de sabotage ou de déni de service, face à l'insuffisance de la protection des systèmes d'information des entreprises et des administrations, y compris dans des domaines particulièrement sensibles, a été pris en compte dans le projet de loi qui étend le dispositif existant à la sécurité des systèmes d'information en complétant le Titre III du Livre III de la 1^{ère} partie du code de la défense par six articles insérés dans une section intitulée « *Dispositions spécifiques à la sécurité des systèmes d'information* ».

Les dispositions introduites dans le code de la défense sont les suivantes :

L'article L. 1332-6-1 détermine que le Premier ministre est à même **d'imposer des règles en matière de sécurité informatique**, notamment l'installation de dispositifs de détection, qui devront être appliquées par les opérateurs d'importance vitale à leurs frais, comme cela est déjà le cas pour les règles fixées par l'article L. 1332-1.

Jusqu'à présent, l'ANSSI émettait des préconisations et des recommandations à la suite d'incidents ou de situations de crise consécutives à des attaques dont elle avait à connaître, mais rien ne lui permettait d'imposer aux entreprises concernées la mise en place de dispositifs matériels ou organisationnels de protection contre de futures attaques.

La charge financière induite, dont le coût annuel pour l'ensemble des entreprises concernées est évalué à 63,4 millions d'euros⁽¹⁾, variera en fonction de la taille des entreprises et de leur niveau de sécurité initial, pouvant aller de 50 000 euros pour une PME à un million d'euros pour une grande entreprise⁽²⁾. Les opérateurs devraient par ailleurs en retirer un bénéfice certain en mettant ainsi leur patrimoine à l'abri de l'espionnage.

Les opérateurs concernés seraient au nombre de 119⁽³⁾ répartis en trois secteurs d'activité d'importance vitale⁽⁴⁾ : étatique (activités civiles, militaires, judiciaires, espace et recherche), protection des citoyens (santé, gestion de l'eau, alimentation) et vie économique et sociale de la Nation (énergie, communication (électronique – audiovisuel – information, transports, finances, industrie). Il s'agit de 38 PME, 33 ETI et 48 grandes entreprises dont la liste constitue un document classifié.

Les règles, différentes selon la taille et le secteur d'activité de chaque entreprise, seront définies conjointement par l'opérateur et le ministère concerné.

La labellisation des systèmes de détection, dont l'installation pourra être prescrite, ainsi que celle des prestataires appelés à les exploiter, relève du Premier ministre, donc de l'ANSSI. L'article précise que ces systèmes devront être exploités sur le territoire national uniquement, pour des raisons de souveraineté.

Les incidents majeurs seront obligatoirement déclarés : l'article L. 1332-6-2 impose aux opérateurs d'importance vitale de déclarer au Premier ministre les attaques dont ils sont victimes. Alors que le réflexe des entreprises victimes d'attaque informatique était plutôt le secret, par crainte de retombées négatives notamment en termes d'image, cette déclaration pourra permettre la mise en place des mesures au degré nécessité par l'attaque et d'établir un état de la menace et des vulnérabilités, afin d'établir des mesures de prévention.

(1) *Annexe à l'étude d'impact.*

(2) *Ibid.*

(3) *Ibid.*

(4) *Arrêté du Premier ministre du 2 juin 2006, modifié par l'arrêté du 3 juillet 2008.*

Les systèmes d'information pourront faire l'objet d'un contrôle : l'État n'est pas en mesure aujourd'hui de connaître précisément le niveau de sécurité informatique des opérateurs d'importance vitale et encore moins de le contrôler, à l'instar de ce que prévoient les dispositions de l'article 33-10 du code des postes et communications pour les opérateurs de communications électroniques. L'article L. 1332-6-3 propose l'application d'un dispositif inspiré de ces mesures, le contrôle ou l'audit étant à la charge de l'opérateur et réalisé par l'ANSSI, un service de l'État ou un prestataire de services labellisé.

Des mesures peuvent être imposées en réponse à une crise majeure : la nature d'une attaque informatique, ne connaissant pas de frontières et pouvant se diffuser à une vitesse fulgurante, est susceptible d'appeler des mesures d'urgence adaptées que le Premier ministre doit pouvoir imposer dans des délais très brefs. L'article L. 1332-6-4 ménage cette possibilité.

La confidentialité des informations recueillies est assurée : les informations recueillies lors du traitement ainsi que la déclaration d'une attaque doivent rester strictement confidentielles car elles sont susceptibles de nuire durablement à l'image de l'opérateur qui en est victime, voire de compromettre les mesures correctives. Cette obligation, prévue à l'article L. 1332-6-5 devra être strictement respectée par les prestataires qualifiés.

L'article L. 1332-6-6 dispose que les conditions et les limites de l'application des dispositions précitées seront précisées par décret en Conseil d'État. Il s'agit en l'occurrence de points fondamentaux pour les opérateurs d'importance vitale, tels que les modalités de concertation et d'élaboration des règles de sécurité auxquelles ils seront soumis ainsi que la procédure de leur mise à jour et la date de leur entrée en vigueur. Il en va de même pour les modalités de contrôle et les administrations pouvant y procéder, la nature et le niveau des incidents à déclarer ainsi que le délai afférent. Le décret précisera en outre la procédure de qualification des systèmes de détection et des prestataires ainsi que le mode de désignation des services de l'État pouvant les exploiter. Il établira également le mode de notification des mesures d'urgence en cas de crise majeure.

Enfin le présent article détermine les sanctions pénales encourues par les opérateurs en cas de non-respect des obligations. Ces sanctions, précédées d'une mise en demeure sauf pour l'absence de déclaration d'incident, sont identiques à celles fixées par l'article 1332-7 dans le cadre de la protection physique des installations critiques, soit 150 000 euros pour une personne physique, pouvant être quintuplés et portés à 750 000 euros pour une personne morale, conformément aux dispositions de l'article 131-38 du code pénal.

*

La Commission adopte successivement les amendements rédactionnels DN192, DN111, DN131 et DN143 des rapporteurs.

Puis elle adopte l'article 15 modifié.

*

* *

Article 16

Extension de la liste des équipements informatiques soumis au régime d'autorisation

L'installation, la fabrication, l'importation, la détention, l'exposition, l'offre, la location ou la vente d'appareils et de dispositifs techniques conçus pour réaliser l'interception, le détournement, l'utilisation ou la divulgation de correspondances émises, transmises ou reçues par voie électronique, de même que celles de dispositifs conçus pour la détection des conversations à distance et la captation de données informatiques figurant sur une liste figurant à l'arrêté du 4 juillet 2012 constituent des infractions sanctionnées par les articles 226-3 et 226-15 du code pénal.

Néanmoins les opérateurs de communications électroniques sont amenés à détenir de tels systèmes qu'ils exploitent dans le cadre légal des interceptions de sécurité ou des interceptions judiciaires.

La liste des appareils nécessitant une autorisation est établie par le Premier ministre après avis d'une commission consultative présidée par le directeur général de l'ANSSI. Si les appareils y figurant aujourd'hui ont bien été conçus à des fins d'interception, licite ou non, l'évolution des matériels tend à la versatilité des dispositifs qui peuvent, de plus en plus souvent, être détournés de leur usage premier et être mis en œuvre lors d'attaques informatiques. À ce titre sont souvent cités les équipements de réseau, notamment de cœur de réseau, et les dispositifs de routage et de duplication.

C'est pourquoi l'article 16 propose de remplacer dans les articles précités du code pénal les mots « *conçus pour réaliser des opérations* » par « *de nature à permettre la réalisation d'opérations* », étendant ainsi le champ des appareils soumis à autorisation.

*

La Commission adopte l'article 16 sans modification.

*

* *

Article 16 bis

Accès aux coordonnées des utilisateurs d'adresses Internet pour les besoins de la sécurité informatique

Au cours de ses travaux, l'ANSSI est souvent amenée à se trouver en possession d'adresses Internet, professionnelles ou privées, impliquées dans une attaque informatique dont elles sont soit le but, soit le canal. En l'état actuel de la

législation, l'ANSSI n'a pas la possibilité d'obtenir auprès des opérateurs de communications électroniques l'identité ou l'adresse physique des personnes ou des entreprises concernées qui ne peuvent donc être alertées.

L'article L. 2321-3 vise à combler cette lacune. Il définit le cadre dans lequel les opérateurs de communications électroniques pourront effectuer cette transmission, qui se fera seulement « *pour les besoins de la sécurité des systèmes d'information de l'État et opérateurs mentionnés aux articles L. 1332-1 et L. 1332-2* » du code de la défense au profit d'agents de l'ANSSI assermentés et spécialement habilités par le Premier ministre.

L'article L. 34-1 III du code des postes et des communications électroniques est modifié en conséquence.

*

La Commission adopte l'article 16 bis sans modification.

*

* *

Article 16 ter

Possibilité d'exercer une activité de recherche ou de développement de produits ou de service de sécurité informatique

Cet article a pour but de faciliter la recherche en précisant notamment les actions autorisées par l'article 323-3-1 du code pénal et l'article L. 122-6-1 du code de la propriété intellectuelle.

Ainsi que cela a été mentionné au sujet de l'article 16 du présent projet de loi, cet article 323-3-1 du code pénal interdit la détention de dispositifs permettant notamment les interceptions et la captation de données informatiques.

Or, si la loi ménage une ouverture, en cas de motif légitime, il n'est pas certain que les actions exercées dans le cadre de la sécurité des systèmes d'information, qui nécessitent parfois une observation dynamique, puissent relever d'une quelconque légitimité aux yeux du juge.

Aujourd'hui l'incertitude juridique ne permet pas à la recherche, au développement de solutions et aux actions de riposte en présence d'une attaque de se dérouler dans des conditions optimales. C'est la raison pour laquelle l'article 16 *ter* modifie, d'une part, l'article 323-3-1 du code pénal en précisant le motif légitime et lui associant les mots « *notamment de recherche ou de sécurité informatique* » et, d'autre part, l'article L. 122-6-1 du code de la propriété intellectuelle en étendant au domaine de la sécurité les possibilités d'observation, d'étude ou de test d'un logiciel.

*

La Commission adopte l'article 16 ter sans modification.

*

* *

La Commission est saisie de plusieurs amendements portant articles additionnels après l'article 16 ter.

*

Elle examine d'abord l'amendement DN184 des rapporteuses.

Mme la présidente Patricia Adam, rapporteure. Il s'agit de traduire dès à présent dans la loi une disposition pour laquelle le Gouvernement demande l'habilitation à légiférer par voie d'ordonnance. Aux termes de l'amendement, les dérogations à une autorisation d'importation de matériel de guerre pourront être fixées à l'avenir par arrêté ministériel, et non plus par un décret en Conseil d'État. Il s'agit d'une mesure de simplification et de clarification : le régime relatif aux importations serait aligné sur les dispositions existantes applicables aux exportations et aux transferts intracommunautaires de tels matériels.

M. le ministre. Avis favorable.

M. Philippe Folliot. J'espère, monsieur le ministre, que vous n'aurez pas souvent à recourir à cette possibilité et que vous trouverez auprès des industriels nationaux ce dont vous avez besoin !

*

La Commission adopte l'amendement.

*

* *

CHAPITRE III *BIS* (nouveau)

Dispositions relatives aux matériels de guerre, armes et munitions, à certains produits chimiques et aux produits explosifs

Les trois articles additionnels composant le chapitre III *bis* nouveau sont issus d'amendements présentés par les rapporteuses. Ils traduisent, dans le cadre du présent projet de loi, un certain nombre de dispositions pour lesquelles le Gouvernement sollicitait l'habilitation à légiférer par voie d'ordonnances.

Article 16 quater (nouveau)
(art. L. 2335-1 du code de la défense)

Dispositions relatives aux importations de matériels de guerre, armes et munitions

En application de l'article L. 2335-1 du code de la défense, l'importation, sans autorisation préalable, de certains matériels de guerre est prohibée. Des dérogations peuvent toutefois être accordées.

Le présent article prévoit qu'à l'avenir les dérogations à une autorisation d'importation de matériels de guerre pourront être fixées par arrêté ministériel et non plus par un décret en Conseil d'État. Pour plus de précisions sur le régime applicable, on se reportera au commentaire de l'alinéa 7 de l'article 34 *infra*.

*

La Commission en vient ensuite à l'amendement DNI86 des rapporteures.

Mme la présidente Patricia Adam, rapporteure. L'alinéa 9 de l'article 34 du projet de loi tend à autoriser le Gouvernement à légiférer par ordonnance afin de soumettre à autorisation administrative préalable le transfert intracommunautaire de certains produits chimiques : ceux qui sont inscrits au tableau I annexé à la convention de Paris de 1993 sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques.

L'alinéa 10 du même article habilite le Gouvernement à prendre des ordonnances afin de soumettre ce même transfert, lorsqu'il est effectué en violation de la loi, aux dispositions pénales qui s'appliquent à l'importation et à l'exportation de ces produits.

Le recours aux ordonnances ne se justifie pas dès lors que ces modifications législatives peuvent être opérées dès à présent par voie d'amendement. Les 1^o et 2^o du I du nouveau chapitre transposent donc les dispositions prévues à l'alinéa 9 de l'article 34, tandis que le II transpose celles de l'alinéa 10.

M. le ministre. Avis favorable.

La Commission adopte l'amendement.

*

* *

Article 16 quinquies (nouveau)
(art. L. 2342-8, L. 2342-59, L. 2342-60, L. 2342-62, L. 2342-68 et L. 2342-69 du code de la défense)

Dispositions relatives au transfert de certains produits chimiques entre États membres de l'Union européenne

Le présent article a deux objets :

– d’une part il soumet à autorisation préalable les transferts de certains produits chimiques entre États membres de l’Union européenne ;

– d’autre part, pour couvrir les cas où de tels transferts seraient effectués en violation de la loi, il prévoit, par coordination, de les soumettre aux mêmes dispositions pénales que celles applicables à l’importation et l’exportation illégales de ces produits.

Pour plus de précisions, on se reportera utilement au commentaire des alinéas 9 et 10 de l’article 34 *infra*.

*

Puis elle en vient à l’amendement DN189 des rapporteures.

Mme la présidente Patricia Adam, rapporteure. Il s’agit de réparer un oubli en mentionnant de nouveau, parmi les activités soumises à agrément, autorisation et contrôle, la destruction des produits explosifs.

M. le ministre. Avis favorable.

M. François de Rugy. Madame la présidente, je crois comprendre que vous comptez poursuivre la séance sans interruption jusqu’à ce que nous ayons achevé l’examen des articles. Dans d’autres commissions, lorsque les articles et amendements sont aussi nombreux et le sujet aussi important, on prévoit une séance de nuit. Nous allons trop vite ; les amendements ne sont pas examinés dans des conditions correctes. Nous venons d’en avoir un exemple avec cet amendement sur les armes chimiques, sans doute bienvenu mais dont nous n’avons pas le temps de mesurer la portée.

Mme la présidente Patricia Adam, rapporteure. La discussion de la précédente loi de programmation militaire a été encore plus rapide – deux heures tout au plus.

M. Yves Fromion. Il y avait moins d’amendements !

Mme la présidente Patricia Adam, rapporteure. Il y a beaucoup d’amendements rédactionnels parmi ceux que nous examinons aujourd’hui.

M. Yves Fromion. L’organisation de la séance est de votre seule responsabilité, madame la présidente. Mais convenons que les amendements ne sont pas examinés. Vous les expédiez de manière inacceptable alors que certains sont très importants. C’est une caricature de travail parlementaire !

M. Philippe Folliot. Je suis d’accord avec M. de Rugy.

M. Philippe Meunier. Moi aussi – une fois n’est pas coutume ! Nous venons de recevoir les amendements, nous les découvrons au moment où vous les

appelez et ils défilent à une telle vitesse que nous peinons à en mesurer les conséquences.

Mme la présidente Patricia Adam, rapporteure. Il s'agit simplement ici d'une facilitation : nous proposons d'inscrire une disposition dans la loi pour éviter au Gouvernement d'avoir à légiférer par ordonnance.

Quel est l'avis du groupe SRC sur le déroulement de nos débats ?

M. Philippe Nauche. La présidence mène les débats comme elle pense devoir le faire. Même si les amendements en discussion portent sur des sujets très importants, ils ne remettent pas en cause quant au fond ce projet – que nous connaissons parfaitement puisqu'il a déjà été examiné au Sénat –, ils se bornent à modifier les modalités administratives de sa mise en œuvre. Poursuivons donc le débat.

M. Yves Fromion. Soit, mais pas si vite !

Mme la présidente Patricia Adam, rapporteure. Qu'en pensez-vous, monsieur le ministre ?

M. le ministre. Je n'ai pas d'objection à la poursuite de la réunion.

La Commission adopte l'amendement.

*

* *

Article 16 sexies (nouveau)

(art. L. 2352-1 du code de la défense)

Dispositions relatives aux modalités administratives préalables à la destruction d'explosifs

L'article 16 *sexies* nouveau propose de corriger une omission due à une erreur de plume, en rétablissant la mention de la destruction des produits explosifs parmi les activités liées à ces produits et soumises à un agrément technique et aux autorisations et contrôles exigés par la sécurité publique et la défense nationale (cf. *infra*, commentaire de l'alinéa 11 de l'article 34).

*

* *

CHAPITRE IV

Dispositions relatives au traitement pénal des affaires militaires

Par un arrêt en date du 10 mai 2012 ⁽¹⁾, la Chambre criminelle de la Cour de cassation a autorisé que des poursuites pénales soient exercées par des personnes physiques ou morales à l'encontre de militaires pour des faits qualifiés de délits et commis hors du territoire de la République dans le cadre d'opérations extérieures (OPEX). Cette jurisprudence, qui traduit « *un phénomène de « judiciarisation » des théâtres d'opération, autrement dit l'accroissement significatif des cas où le militaire se voit attrait devant la justice pénale pour y répondre de ses actes accomplis ou de son comportement dans l'exercice de ses missions, notamment extérieures* » ⁽²⁾, a suscité des inquiétudes chez les plus hautes autorités politiques et militaires de l'État.

Cet arrêt ouvre en effet la voie à une instruction qui sera menée au tribunal de grande instance de Paris ⁽³⁾ par un juge spécialisé dans les affaires militaires.

Il convient certes de ne pas en exagérer la portée.

En premier lieu, le droit, et tout spécialement le droit pénal, est depuis longtemps applicable au sein de l'institution militaire. Un corpus dense de règles appartenant au droit public international, au droit des conflits armés et au droit interne (code pénal, code de procédure pénale, code du service national, code de justice militaire et code de la défense) s'applique déjà ainsi en matière militaire. Si le droit qui s'applique aux militaires, et tout spécialement le code de la défense, accorde plutôt à ces derniers une protection juridique particulière, voire une immunité pénale dans certaines situations et sous certaines conditions ⁽⁴⁾, il n'en demeure pas moins que le militaire encourt également, comme tout citoyen, une sanction pénale s'il commet une infraction (crime, délit ou contravention) et que des infractions spécifiques, comme la désertion ou la violation de consignes par exemple, lui sont même réservées.

Comme le soulignait le général de Gaulle dans *Le Fil de l'épée*, « *le soldat fait profession d'employer les armes mais leur puissance doit être organisée. Du*

(1) Pourvoi n°12-81.197, Arrêt n° 263.

(2) Rapport de Mme le conseiller Danièle Caron sur le pourvoi n° 12-81.197.

(3) La loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011, qui a supprimé le tribunal aux armées de Paris pour confier l'ensemble du contentieux en matière militaire en temps de paix aux tribunaux de grande instance, a conservé la spécificité des infractions commises hors du territoire de la République par des militaires ou à l'encontre de militaires, dont la connaissance est intégralement attribuée à une formation spécialisée du tribunal de grande instance de Paris.

(4) L'article L. 4123-11 du code de la défense dispose ainsi que les militaires ne peuvent être condamnés pour des délits non intentionnels commis dans l'exercice de leur fonction dont ils ne sont pas les auteurs directs « que s'il est établi qu'ils n'ont pas accompli les diligences normales compte tenu de leurs compétences, du pouvoir et des moyens dont ils disposaient ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi leur confie ». L'article L. 4123-12 crée une cause d'irresponsabilité pénale du militaire participant à une OPEX au cours de laquelle le recours licite à la force peut être utilisé ou ordonné pour l'accomplissement de la mission en disposant que « n'est pas pénalement responsable le militaire qui, dans le respect des règles du droit international et dans le cadre d'une opération militaire se déroulant à l'extérieur du territoire français, exerce des mesures de coercition ou fait usage de la force armée, ou en donne l'ordre, lorsque cela est nécessaire à l'accomplissement de sa mission ».

jour où il les prend, voilà donc le soldat soumis à la règle ». Dès lors, le poids croissant du droit de la guerre et du droit dans la guerre renforce l'application de règles et de procédures et implique presque nécessairement le recours au juge en tant que gardien des valeurs que ces règles protègent. Le philosophe Michael Walzer va ainsi jusqu'à affirmer que la « *justice est devenue pour ainsi dire une nécessité militaire* »⁽¹⁾.

En second lieu, cette évolution s'inscrit dans le droit fil d'une judiciarisation croissante de la société, qui n'est pas propre au monde militaire, et ce phénomène, appliqué aux opérations militaires, est loin d'être limité à la France, comme l'illustre par exemple le rôle croissant de la Cour suprême israélienne dans le conflit israélo-palestinien⁽²⁾.

De plus, l'arrêt de la Cour de cassation s'inscrit également pleinement dans la continuité de sa jurisprudence traditionnelle qui, de longue date, recherche un équilibre entre les droits des parties civiles et du ministère public.

Par ailleurs, il convient de souligner que la plainte déposée par les ayants droit de militaires tués en 2008 en Afghanistan « *est heureusement restée un cas d'espèce dont la clameur médiatique (certainement amplifiée par la personnalité de l'homme de loi qui l'a relayée) s'est progressivement estompée* »⁽³⁾. D'après les éléments d'information transmis aux rapporteurs par la division des affaires pénales militaires de la direction des affaires juridiques du ministère de la Défense et des anciens combattants, on constate de fait un très faible taux de condamnations pénales concernant des militaires. S'agissant spécifiquement des militaires en OPEX, on constate également une diminution significative des mises en cause de militaires pour des délits non intentionnels (30 en 2006, 22 en 2007, 10 en 2008, sept en 2009 et 2010).

Enfin, l'arrêt précité de la Cour de cassation ne préjuge en aucune manière du fond de l'affaire. Il est tout à fait envisageable que le juge d'instruction, à l'issue de ses investigations, clôture l'information par un non-lieu s'il estime qu'aucune infraction n'a été commise.

Toutefois, cet arrêt suscite des interrogations et des inquiétudes légitimes sur les conditions de l'engagement de la responsabilité pénale des militaires en opérations extérieures

Les plus hautes autorités politiques et militaires de l'État ont déjà fait part des préoccupations que fait naître cet arrêt. Ainsi, le chef d'état-major des armées, l'amiral Édouard Guillaud, a, lors des vœux du ministre de la Défense, le 18 janvier dernier, fait de la judiciarisation, qu'elle soit nationale ou internationale, son premier « *point de vigilance* » pour les armées pour

(1) « *Guerres justes et injustes* », Michael Walzer, Paris, Gallimard, 2^{ème} édition, 1997.

(2) Cf. Samia Chouchane, « *La judiciarisation de l'éthique militaire en Israël* », Bulletin du centre de recherche français à Jérusalem, n° 20, 2009.

(3) Laurent Bouzidi, « *La judiciarisation des activités militaires : analyse et conséquences* », Revue Défense nationale, Tribune n° 85.

l'année 2013. De son côté, le Président de la République a déclaré dans son message aux armées en date du 19 mai 2012 que « *nos militaires, qui assurent la protection de la Nation méritent en retour que la Nation les protège, notamment d'une juridiciarisation inutile de leur action* ». Enfin, le ministre de la Défense, M. Jean-Yves Le Drian, a déclaré lors de sa première conférence de presse, le 30 mai 2012, être « *très préoccupé* » par la judiciarisation des opérations militaires.

En effet, l'arrêt pose tout d'abord un problème juridique, dans la mesure où il introduit une différence de traitement entre civils et militaires, puisqu'il autorise l'ouverture de procédures pénales à l'encontre de militaires contre l'avis du parquet, alors que les civils continuent de bénéficier des dispositions de l'article 113-8 du code pénal. Ce dernier, rappelons-le, prévoit que pour les infractions commises en dehors du territoire de la République, la poursuite des délits ne peut être exercée qu'à la requête du ministère public.

Dès lors, la nécessité de modifier certaines dispositions législatives, s'agissant notamment du sujet délicat du cadre juridique des OPEX, dans lesquelles interviennent des militaires français pour des missions d'engagement hors du territoire national dans des situations de crises qui ne sont pas pour autant qualifiées de guerre ou encore celle d'introduire de nouvelles dispositions d'exonération ou d'atténuation de responsabilité pénale pour les militaires en OPEX s'est faite jour.

L'« incursion » du juge dans la conduite tactique des opérations menées lors des OPEX est en effet susceptible de fragiliser l'institution militaire et les membres qui la composent.

En premier lieu, la judiciarisation risque de conduire à une forme de banalisation des opérations militaires, alors que le métier des armes n'est pas un métier comme un autre. Le précédent chef d'état-major de l'armée de terre, le général d'armée Eirik Irastorza, a ainsi déclaré : « *petit à petit s'est créé un enchaînement logique entre armée de métier et métier, métier et travail, travail et accident du travail, accident du travail et la faute à qui, la faute à qui et plainte au pénal. S'ensuit alors, de façon plus systématique que par le passé, l'intrusion du juge dans la conduite tactique des opérations et la perspective infamante pour le militaire et sa famille de la mise en examen* »⁽¹⁾. Dès lors, « *banaliser l'acte de combat au point de juger de la conception et de l'exécution des ordres d'opérations dans un tribunal nous condamnerait à l'impuissance, en nous livrant volontairement à la ruse de nos adversaires, au risque de ne plus trouver personne pour choisir ce métier* »⁽²⁾.

En second lieu, les militaires mis en cause à l'occasion d'opérations extérieures risquent de ressentir un sentiment d'injustice, proche de celui

(1) *Allocution aux journées des présidents des officiers à Coëtquidan, 22 octobre 2010.*

(2) *Patrick Collet, « Le combat n'est pas une affaire de droit commun », Revue Défense nationale, mai 2012, n° 750.*

qu'exprimait Antoine de Saint-Exupéry en 1940 lorsqu'il écrivait : « *que l'on ne vienne pas nous dire, à nous qui partons avec une chance sur trois de revenir, que les spectateurs nous jugent !* ». Est ainsi posée la question de la compétence du juge à mener des investigations judiciaires sur des choix opérationnels décidés par des chefs militaires dans le cadre d'OPEX, et donc celle de la spécialisation judiciaire du traitement des affaires pénales militaires.

Par ailleurs, la judiciarisation, qui porte en soi la tentation d'éliminer tout risque au nom du principe de précaution, est de nature à modifier profondément la nature même du statut général des militaires alors que l'article L. 4111-1 du code de la défense dispose aujourd'hui que « *l'état militaire exige en toute circonstance esprit de sacrifice, pouvant aller jusqu'au sacrifice suprême* » et que « *les devoirs qu'il comporte et les sujétions qu'il implique méritent le respect des citoyens et la considération de la Nation* ».

De plus, la judiciarisation est susceptible d'entraîner, chez les chefs militaires, un effet d'inhibition susceptible de compromettre le succès des opérations. Le chef d'état-major des armées, l'amiral Édouard Guillaud, souligne ainsi que « *quand elle est excessive ou mal comprise, elle met en péril notre efficacité opérationnelle. L'esprit de décision des chefs militaires ne doit pas être inhibé par la prise de risque inhérente au métier des armes. Un soldat qui meurt au combat n'est pas une victime : c'est d'abord un homme ou une femme qui va au bout de son engagement* ».

Enfin, la judiciarisation pourrait paradoxalement aboutir à un risque accru pour l'ensemble des soldats, « *à cause des hésitations qui ne manqueront pas de se manifester dès lors que la main quittera l'épée pour se porter sur le parapluie* »⁽¹⁾. Comme le résume le général Eirik Irastorza, « *quoi que l'on puisse dire ou faire, il en résulte un risque de paralysie collective par somme des inhibitions individuelles* ».

Le chapitre IV du présent projet de loi répond à ces différentes questions en visant à éviter une judiciarisation systématique, afin de passer d'une « judiciarisation inutile » à une judiciarisation éclairée.

Article 17

(art. L. 211-7 du code de justice militaire)

Clarification de la notion de « mort au combat »

L'article 17 modifie l'article L. 211-7 du code de justice militaire afin de limiter le déclenchement d'un processus judiciaire en cas de mort violente d'un militaire au cours d'une action de combat dans le cadre d'une opération extérieure, risquant de conditionner le regard porté ultérieurement sur l'événement par la famille du militaire tué en territoire étranger. Comme le souligne l'exposé des motifs, « *l'objectif est de souligner le caractère très spécifique de la mort au*

(1) Général d'armée Henri Bentégeat, ancien chef d'état-major des armées, ancien président du comité militaire de l'Union européenne.

combat dont la cause n'est en principe ni suspecte ni inconnue et d'éviter ainsi que certains événements, même graves mais inévitables compte tenu de ce qu'est une opération militaire, se voient immédiatement appréhendés sur le terrain judiciaire ». L'article 17 vise à écarter expressément le risque de systématisation de l'enquête aux fins de recherches des causes de la mort survenue en action de combat et à prévenir ainsi une judiciarisation trop précoce.

● Le droit en vigueur

Le code de justice militaire distingue le temps de guerre et le temps de paix et leur applique deux régimes juridiques fondamentalement différents. Or, les interventions militaires menées par la France depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale hors du territoire national, y compris les plus récentes comme en Afghanistan ou au Mali, n'ont formellement pas été des guerres, dans la mesure où elles n'ont pas été précédées d'une déclaration de guerre autorisée par le Parlement, comme le prévoit l'article 35 de la Constitution du 4 octobre 1958.

Dès lors, c'est l'article L. 211-7 du code de justice militaire qui s'applique en temps de paix en cas de mort violente d'un militaire au cours d'une action de combat lors d'une opération extérieure. Cet article dispose qu'« *en cas de découverte d'un cadavre, l'officier de police judiciaire des forces armées et le procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris appliquent les dispositions prévues par l'article 74 du code de procédure pénale* ».

Le renvoi par l'article L. 211-7 du code de justice militaire aux dispositions de droit commun de l'article 74 du code de procédure pénale donne ainsi les mêmes pouvoirs aux officiers de police judiciaire des forces armées et au procureur de la République du tribunal de grande instance de Paris que ceux qui sont attribués aux officiers de police judiciaire et au procureur de la République en cas de découverte, sur le territoire de la République, d'un cadavre dont la cause de la mort est inconnue ou suspecte.

Ainsi, l'officier de police judiciaire des forces armées doit informer immédiatement le procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris en cas de découverte d'un cadavre dont la mort est inconnue ou suspecte.

Par parallélisme avec l'alinéa 4 de l'article 74 du code de procédure pénale, « *une enquête aux fins de recherche des causes de la mort est ouverte* » sur instruction du procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris.

Ce dernier « *peut aussi requérir information pour recherche des causes de la mort* », c'est-à-dire requérir l'ouverture d'une information judiciaire, dans laquelle il reviendra alors à un juge d'instruction de procéder à l'enquête en recherche de la mort, ce qui est à la fois un moyen plus efficace pour conduire les recherches et offre également la possibilité aux proches des familles de se constituer partie civile et d'accéder ainsi au dossier.

Le déclenchement de ce processus judiciaire d'enquête pour recherche des causes de la mort en cas de découverte d'un cadavre à l'issue de combats en opérations n'est pas pour autant systématique. L'avis n° 56 présenté par M. Jean-Pierre Sueur au nom de la commission des Lois du Sénat sur le présent projet de loi insiste en effet sur le fait que « l'article 74 du code de procédure pénale n'impose en rien l'ouverture systématique d'une enquête en recherche des causes de la mort ». S'appuyant sur la doctrine, il fait valoir que cette enquête n'a lieu que « chaque fois que les circonstances ayant entouré le décès sont inconnues ou incertaines »⁽¹⁾ et souligne que « lorsque les causes de la mort sont connues ou évidentes, qu'il s'agisse d'un crime ou d'un délit ou à l'inverse qu'il ne fait aucun doute que la mort ne résulte pas d'un acte délictuel, il n'y a pas matière à conduire cette enquête ».

Il n'en demeure pas moins que la rédaction de l'article 74 du code de procédure pénale auquel renvoie l'article L. 211-7 du code de justice militaire, selon laquelle « sur instructions du procureur de la République, une enquête aux fins de recherche des causes de la mort est ouverte », peut donner lieu à une interprétation extensive de cet article. C'est d'ailleurs ce que retient l'étude d'impact qui affirme que « la rédaction actuelle de l'article L. 211-7 du code de justice militaire impose au Parquet, en cas de découverte d'un cadavre en opération extérieure, d'initier cette procédure judiciaire de recherche des causes de la mort conformément à l'article 74 du code de procédure pénale »⁽²⁾.

Les statistiques de la direction des affaires juridiques du ministère de la Défense montrent pourtant que l'ouverture d'enquête en recherche des causes de la mort par le Parquet n'est pas systématique.

NOMBRE D'OUVERTURES D'ENQUÊTE EN RECHERCHE DES CAUSES DE LA MORT SUR LE FONDEMENT DE L'ARTICLE 74 DU CODE DE PROCÉDURE PÉNALE POUR DES MORTS SURVENUES EN DEHORS DU TERRITOIRE NATIONAL

2007	4
2008	4
2009	6
2010	8
2011	13
2012	0
2013 (provisoire)	2

Source : direction des affaires juridiques du ministère de la Défense.

Il semble en effet que le Parquet soit revenu, spécialement depuis la suppression du tribunal aux armées de Paris, sur la pratique des enquêtes systématiques en recherche des causes de la mort. Celles-ci, en faible nombre de 2007 à 2008, avaient sensiblement augmenté de 2009 à 2011, avant de décroître depuis.

Il reste que rien n'assure que cette pratique soit maintenue à l'avenir.

(1) *Traité de procédure pénale*, Frédéric Desportes et Laurence Lazerges-Cousquer, p. 1397.

(2) *Étude d'impact*, p. 38.

Dès lors, à partir du moment où l'on admet que la mort d'un militaire constitue un risque inhérent aux actions de combat se déroulant dans le cadre d'une opération militaire, et qu'il ne s'agit pas dans ce cas d'un décès ayant « *une cause inconnue ou suspecte* » au sens de l'article 74 du code de procédure pénale, force est d'admettre, comme le souligne l'étude d'impact, que « *cette possibilité procédurale de recourir à une enquête judiciaire de recherche des causes de la mort dans un contexte aussi particulier et totalement étranger au contexte national est un facteur aggravant du phénomène de judiciarisation* ». On peut en effet facilement imaginer que les familles des victimes aient du mal à admettre qu'une enquête ouverte sur le fondement d'une qualification pénale soit ultérieurement classée sans suite.

● Le dispositif proposé

L'article 17 procède à une réécriture globale de l'article L. 211-7 du code de justice militaire afin de préciser les conditions dans lesquelles l'article 74 du code de procédure pénale s'applique en cas de « *mort violente d'un militaire au cours d'une action de combat se déroulant dans le cadre d'une opération militaire hors du territoire de la République* ».

Lorsque ces circonstances sont réunies, la nouvelle rédaction de l'article L. 211-7 précité dispose que la mort violente d'un militaire « *est présumée ne pas avoir une cause inconnue ou suspecte* ».

Il convient de souligner qu'il ne s'agit que d'une présomption simple, qui pourra donc être renversée par tout moyen. Il restera donc loisible à l'autorité judiciaire de diligenter une enquête judiciaire dès lors que des éléments pourraient laisser penser que les circonstances de la mort sont inconnues ou suspectes ou que le décès serait intervenu hors du champ de combat de façon inexpliquée.

Concrètement, tout élément, quel que soit sa nature, laissant à penser que le décès n'est pas lié aux seules opérations de combat en opération extérieure rendra la cause du décès inconnue ou suspecte et pourra donc donner lieu à application de l'article 74 du code de procédure pénale.

Des éléments comme des constatations matérielles ou médicales (absence d'impacts permettant d'expliquer le décès ou positionnement des impacts, par exemple), des circonstances particulières autour du décès (disputes antérieures avec un camarade, menaces) portées à la connaissance des autorités militaires ou judiciaires pourront également amener à suspecter que la mort n'est pas due aux seules opérations de combat. Le parquet de Paris pourra ainsi, au cas par cas, décider d'écarter la présomption de mort au combat à la cause connue et non suspecte et décider l'ouverture d'une enquête aux fins de recherche des causes de la mort.

Estimant que le dispositif proposé n'apportait pas en définitive de modification substantielle au régime actuel, dans la mesure où l'enquête sur le fondement de l'article 74 du code de procédure pénale n'est pas aujourd'hui

systématique mais uniquement menée en cas de doute sur la cause de la mort, la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale du Sénat avait, sans succès, proposé la suppression de cet article. Les rapporteures notent toutefois que, malgré ses réticences, la commission des Lois du Sénat reconnaissait tout de même que la modification proposée permettrait utilement « *de prévenir un excès de zèle* » dans le déclenchement des procédures judiciaires en recherche des causes de la mort.

Il convient également de souligner le Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM), instance militaire consultée facultativement sur le projet de loi, s'est déclaré, dans un avis public, opposé à la réécriture de l'article L. 211-7 du code de justice militaire et favorable à ce que la recherche pour cause de mort soit systématiquement menée.

À cet égard, les rapporteures appellent l'attention sur le fait que la modification proposée de remet pas en cause la possibilité de réaliser des investigations non judiciaires, qu'il s'agisse d'enquêtes de commandement ou d'enquêtes techniques menées par les bureaux enquête accident défense (BEAD) de l'air, du transport terrestre et de la mer. De la même façon, la pratique des prévôts, c'est-à-dire des officiers de police judiciaires militaires, de dresser quasi systématiquement à titre conservatoire un simple procès-verbal de « renseignement judiciaire »⁽¹⁾ afin qu'une trace demeure, n'est pas remise en question par le dispositif proposé.

Même si la nouvelle rédaction de l'article L. 211-7 du code de justice militaire peut sembler en définitive ne pas apporter un bouleversement des règles et pratiques juridiques appliquées aujourd'hui, les rapporteures soulignent leur attachement à ce nouveau dispositif que le Sénat a adopté sans modification. Il présente l'avantage de donner, de façon symbolique, un statut particulier à la mort des militaires engagés dans une action de combat avec l'ennemi et est de nature à prévenir une judiciarisation précoce et systématique.

*

La Commission adopte l'article 17 sans modification.

*

* *

(1) La notion de renseignement judiciaire utilisée par la gendarmerie et, notamment, par la prévôté, n'existe pas dans le code de procédure pénale. Il s'agit d'une pratique qui consiste à transmettre des informations à l'autorité judiciaire à toutes fins utiles sans pour autant déclencher d'enquête préliminaire ou de flagrance en l'absence d'indices laissant suspecter la commission d'infractions.

Article 18

(art. L. 211-11 du code de justice militaire et art. 698-2 du code de procédure pénale)
Monopole du Parquet pour la mise en mouvement de l'action publique pour les infractions relatives aux opérations des militaires à l'étranger

L'article 18 a tout d'abord pour objet de modifier l'article L. 211-11 du code de justice militaire, afin de revenir sur la jurisprudence de la Cour de cassation du 10 mai 2012 en introduisant explicitement dans la loi la règle du monopole du Parquet pour les délits commis par des militaires engagés dans le cadre d'une opération militaire se déroulant hors du territoire français. Il vise ensuite à modifier l'article 698-2 du code de procédure pénale, afin de confier désormais au seul Parquet le monopole d'engagement des poursuites pour toutes les infractions criminelles, commises par des militaires français agissant, dans l'accomplissement de leur mission, dans le cadre d'une « opération militaire » à l'étranger.

● État du droit

En matière de procédure pénale, l'article L. 211-11 du code de justice militaire instaure un régime juridique particulier pour la mise en mouvement de l'action publique pour les infractions impliquant un militaire français en temps de paix et hors du territoire de la République, qu'il soit victime ou auteur de ces dernières.

Cet article L. 211-11 dispose que « *les règles relatives à la mise en mouvement de l'action publique et à l'exercice de l'action civile en réparation du dommage causé par l'une des infractions de la compétence des juridictions de Paris spécialisées en matière militaire sont celles prévues par le code de procédure pénale, sous réserve des dispositions particulières prévues aux articles 698-1 à 698-9 du même code et des dispositions* ⁽¹⁾ *de la présente section* ».

L'article L. 211-11 du code de justice militaire renvoie ainsi aux dispositions spéciales, applicables aux seuls militaires, des articles 698-1 à 698-9 du code de procédure pénale. Or, l'article 698-2 du code de procédure pénale dispose en particulier que « *l'action publique peut être mise en mouvement par la partie lésée dans les conditions déterminées aux articles 85 et suivants [du code de la procédure pénale]* », c'est-à-dire aux conditions applicables à tout justiciable, militaire ou non, pour la constitution de partie civile pour des crimes et délits commis sur le territoire national, qui disposent que « *toute personne qui se prétend lésée par un crime ou un délit peut en portant plainte se constituer partie civile devant le juge d'instruction compétent* ».

Cette lecture du régime juridique relatif à la mise en mouvement de l'action publique applicable aux militaires à l'étranger ayant commis ou subi un crime ou un délit, selon laquelle il n'existe aucun monopole des poursuites du Parquet, a été un temps discutée du fait de l'existence parallèle des règles de

(1) Ces dispositions, relatives notamment aux modes d'extinction et à la prescription de l'action publique, n'entrent pas directement en considération dans le sujet de la mise en mouvement de l'action publique.

l'article 113-8 du code pénal applicables en cas de délit ou de crime impliquant un Français à l'étranger.

L'article 113-8 du code pénal réserve en effet au ministère public le monopole des poursuites en matière de délits. Pour ces derniers et eux seuls, il n'est ainsi pas possible à une victime ou à ses ayants droit de surmonter le refus du procureur de la République de déclencher les poursuites, en se constituant partie civile devant le juge d'instruction. En revanche, en ce qui concerne les crimes, les victimes ou leurs ayants droit peuvent, comme dans le cas du régime juridique applicable sur le territoire français, se constituer partie civile devant un juge d'instruction pour surmonter le refus de poursuivre du parquet.

Ainsi, s'il ne faisait pas de doute qu'en temps de paix et hors du territoire de la République les victimes militaires ou leurs ayants droit pouvaient, en matière criminelle, se constituer partie civile devant un juge d'instruction pour surmonter le refus de poursuivre du parquet, la question restait disputée de savoir, face aux dispositions législatives contradictoires, ou, en tout cas insuffisamment claires, des articles 698-2 du code de procédure pénale et 113-8 du code pénale, si celles-ci pouvaient se constituer partie civile en matière délictuelle.

Cette divergence de lecture combinée des articles 698-2 du code de procédure pénale et 113-8 du code pénal a été tranchée à l'occasion des faits et des procédures ayant conduit à l'arrêt de la Cour de cassation du 10 mai 2012 ⁽¹⁾. Cet arrêt a précisé les règles relatives à la mise en mouvement de l'action publique applicables aux militaires français ayant commis ou subi un délit à l'étranger.

ARRÊT DE LA COUR DE CASSATION DU 10 MAI 2012

Rappel des faits et de la procédure

Neuf militaires français, appartenant au 8^e régiment de parachutistes d'infanterie de marine et au 2^e régiment étranger parachutiste, ont été tués le 18 août 2008 en Afghanistan dans une embuscade dirigée par des insurgés talibans du Hezb-e-Islami, au cours d'une mission de reconnaissance dans la vallée d'Uzbin de la province de Surobi, dans le cadre de la Force internationale d'assistance et de sécurité (ISAF) ⁽²⁾.

Plusieurs ayants droit de ces soldats morts au combat ont saisi, le 10 mars 2010 ⁽³⁾, le Doyen des juges d'instruction du tribunal aux armées de Paris d'une plainte avec constitution de partie civile formulée contre X « *pour des faits commis en Afghanistan par des militaires français non dénommés* ». Ils y estimaient que cet événement était survenu au cours d'une mission dont les risques avaient été négligés et que des fautes dans le commandement, caractérisant des délits de mise en danger délibérée d'autrui (article 223-1

(1) *Crim.*, 10 mai 2012, pourvoi n°12-81197 ; *Bull crim.* 2012, n°115.

(2) Déployée sous l'autorité du Conseil de sécurité des Nations unies en application des résolutions 1386 et 1510, l'ISAF est placée sous le commandement de l'OTAN.

(3) Auparavant, des plaintes avaient été portées les 6 et 17 novembre 2009 auprès du Procureur de la République près le tribunal aux armées qui, après avis du ministre de la Défense, les avaient classées sans suite le 3 février 2010.

du code pénal) puis de non-empêchement de crimes (article 223-6 du même code), avaient été commises.

Contrairement aux réquisitions du ministère public « aux fins de refus d'informer », le magistrat instructeur a rendu, le 23 mars 2011, une ordonnance précisant qu'il y avait lieu à informer du chef d'homicides involontaires. Il a ainsi restitué aux faits visés la qualification d'homicide involontaire qu'il a estimée plus appropriée, prérogative dont il dispose librement⁽¹⁾. Saisie sur appel du Procureur de la République, la Chambre de l'instruction de la Cour d'appel de Paris a confirmé l'ordonnance déclarant recevable l'action des parties civiles.

Suite au pourvoi formé par le Procureur général près la cour d'appel, **la Chambre criminelle de la Cour de cassation a**, en date du 10 mai 2012, aux conclusions contraires de son avocat général, rejeté ledit pourvoi, confirmé la décision des juges du fond et **décidé de ne pas accorder au ministère public le monopole du déclenchement des poursuites pour les délits commis en temps de paix par des militaires hors du territoire de la République.**

Par cet arrêt, la Cour de cassation a estimé qu'une information pouvait également être régulièrement mise en mouvement par la seule plainte avec constitution de partie civile déposée par les ayants droit des militaires tués en opération, et non à la seule initiative du ministère public.

La Chambre criminelle de la Cour de cassation confirme ainsi l'arrêt des juges du fond qui retient que l'application de l'article 113-8 du code pénal, prévoyant un monopole du ministère public pour mettre en mouvement l'action publique relative à des délits commis à l'étranger dont les auteurs ou les victimes sont de nationalité française, reviendrait à vider de sa substance le second alinéa de l'article 698-2 du code de procédure pénale, disposant que l'action publique peut être mise en mouvement par la partie lésée et que le refus du ministère public d'engager les poursuites priverait les plaignants du droit de faire décider d'une contestation sur leurs droits à caractère civil.

En ce qui concerne la mise en mouvement de l'action publique, l'article L. 113-8 du code pénal se trouve ainsi privé de toute portée au nom de la règle spéciale de l'article 698-2 du code de procédure pénale.

Si l'arrêt de la Cour de cassation confirme un principe classique en droit pénal selon lequel les dispositions du droit spécial l'emportent sur celles du droit pénal général, il n'en soulève pas moins certains problèmes dans la mesure où il favorise une judiciarisation de la mort au combat.

En validant, dans le cadre de faits susceptibles de relever d'une infraction délictuelle, l'ouverture d'une information judiciaire à l'initiative de parties civiles sur le fondement de textes pénaux non adaptés aux actions de combat, l'arrêt du 10 mai 2012 a eu, en premier lieu, pour conséquence de créer **une rupture d'égalité entre le militaire et le civil français face à l'application de la loi pénale française en matière délictuelle sur un territoire étranger**. En effet, la position de la Cour de cassation s'est traduite par la mise en mouvement de l'action publique par les parties pour des délits commis à l'étranger dans le cadre d'une action de combat, alors que pour tous les autres citoyens français

(1) *Cass. Crim. 11 fev. 1992 : Bull ; n° 63.*

commettant un délit à l'étranger seul le Parquet, en vertu de l'article 113-8 du code pénal, peut mettre en mouvement l'action publique.

Par ailleurs, l'arrêt de la Cour de cassation peut favoriser une instrumentalisation de l'action judiciaire par des acteurs qui auraient intérêt à contester par ce biais la politique militaire française. En effet, en l'absence du filtre du Parquet, tout événement grave survenu en opération extérieure en matière délictuelle pourrait ainsi être discuté devant une juridiction pénale par le dépôt d'une simple plainte avec constitution de partie civile. C'est ce risque d'instrumentalisation de la justice qui avait conduit, en 1982, le Garde des sceaux, M. Robert Badinter, à défendre devant le Sénat le monopole du Parquet en matière militaire : *« permettre à toute personne qui se prétend victime d'une infraction de déclencher l'action publique de sa propre initiative, sans aucune vérification préalable, sans aucune enquête préliminaire pour s'assurer qu'il existe un bien-fondé dans ces accusations, ce serait ouvrir une voie procédurale dangereuse pour l'autorité militaire. Ce serait permettre des entreprises de déstabilisation de l'armée républicaine »* ⁽¹⁾.

● Les modifications proposées

a. Appliquer aux militaires, comme à tous les citoyens français, la règle du monopole du Parquet pour les délits commis à l'étranger

Le I de l'article 18 modifie l'article L. 211-11 du code de justice militaire qui définit les règles relatives à la mise en mouvement de l'action publique pour les infractions relevant de la compétence des juridictions de Paris spécialisées en matière militaire, seules compétentes pour connaître des infractions commises hors du territoire de la République par les membres des forces armées françaises ou à l'encontre de celles-ci, en y introduisant une référence explicite à l'article 113-8 du code pénal afin d'appliquer aux militaires, comme à tous les autres citoyens français, la règle du monopole du Parquet pour les délits commis à l'étranger.

Cette disposition rétablit, pour les opérations militaires en dehors du territoire national et en matière délictuelle, le régime procédural de droit commun prévu à l'article 113-8 du code pénal écarté par l'arrêt de la Cour de cassation du 10 mai 2012. Le Parquet retrouve ainsi son monopole pour la mise en mouvement de l'action publique pour des faits délictueux commis par un militaire à l'étranger.

Les rapporteuses approuvent pleinement cette disposition qui met fin à une inégalité de traitement entre civils et militaires d'autant moins justifiable que, à l'opposé du civil, le militaire se rend à l'étranger sur ordre et doit accomplir sa mission dans des contextes opérationnels difficiles et parfois violents.

(1) JO Sénat [CR] 18 mai 1982, p. 2086.

b. Instaurer un monopole du Parquet pour toutes les infractions, y compris criminelles, commises par les militaires à l'étranger mais cette fois dans le strict cadre d'une opération militaire et dans l'accomplissement de leur mission

Le **II** de l'article 18 modifie l'article 698-2 du code de procédure pénale afin d'instaurer un monopole du Parquet pour toutes les infractions, y compris criminelles, commises par les militaires en opérations extérieures dans l'accomplissement de leur mission.

Autant l'absence de monopole du Parquet pour les infractions criminelles commises par des militaires à l'étranger pouvait se justifier à une époque où ni les interventions militaires à l'étranger, ni la tentation actuelle de recours au juge pénal n'avaient pris l'ampleur qu'elles ont aujourd'hui, autant ces changements de circonstances appellent aujourd'hui une modification du droit.

Les rapporteuses approuvent en conséquence ce monopole reconnu au Parquet, qui constituera une protection efficace des militaires contre une judiciarisation excessive de leur action, au cœur de leur métier et des risques qu'ils acceptent d'assumer en s'engageant, et qui sera également le gage de l'absence d'instrumentalisation de l'action judiciaire par des acteurs qui auraient intérêt à contester par ce biais la politique militaire française.

Les rapporteuses appellent également l'attention sur le fait que ce monopole du parquet a pour objet d'éviter une judiciarisation excessive des opérations militaires, et non de protéger les militaires contre une action pénale en cas d'agissements qui n'auraient aucun lien avec l'accomplissement de leur mission dans le cadre d'une opération militaire.

Il convient de souligner que cette nouvelle disposition ne prive évidemment les victimes ou leurs familles ni de la possibilité de porter plainte, ni de celle de s'associer à l'action publique mise, le cas échéant, en mouvement par le Parquet ni, enfin, de leurs possibilités de réparation civile.

● *Ce principe du monopole du ministère public pour la poursuite d'infractions extraterritoriales commises par des nationaux existe déjà en droit français dans des cas justifiés par certaines spécificités du champ des infractions ou de la qualité des mis en cause*

Ainsi les articles 435-6 et 435-11 du code pénal créés par la loi n° 2007-1598 du 13 novembre 2007 relative à la lutte contre la corruption disposent que la poursuite de l'ensemble des délits de corruption et de trafic d'influence commis par ou en direction d'un agent public étranger ou international ou du personnel judiciaire étranger ou international, ne peut être engagée qu'à la requête du ministère public lorsque l'agent public ou le membre du personnel judiciaire concerné exerce ses fonctions en dehors de l'un des États membres de l'Union européenne ou d'un organisme créé en application du traité sur l'Union européenne.

De même, la loi n° 2010-930 du 9 août 2010 portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale a ajouté au code de procédure pénale un article 689-11 qui réserve au ministère public le monopole de la poursuite des crimes commis à l'étranger par des étrangers résidant habituellement en France et relevant de la compétence de la Cour pénale internationale. La poursuite de ces crimes ne peut être exercée qu'à la requête du ministère public si aucune juridiction internationale ou nationale ne demande la remise ou l'extradition de la personne. À cette fin, le ministère public s'assure auprès de la Cour pénale internationale qu'elle décline expressément sa compétence et vérifie qu'aucune autre juridiction internationale compétente pour juger la personne n'a demandé sa remise et qu'aucun autre État n'a demandé son extradition.

Enfin, c'est également le risque d'instrumentalisation de la justice qui a conduit le Sénat à renoncer récemment à lever le monopole du Parquet en cette matière de crimes de guerre en n'adoptant pas la proposition de loi de M. Jean-Pierre Sueur n° 753 du 6 septembre 2012 tendant à modifier l'article 689-11 du code de procédure pénale relatif à la compétence territoriale du juge français concernant les infractions visées par le statut de la Cour pénale internationale.

● *Le dispositif prévu au II de l'article 18 apparaît conforme tant au droit interne qu'européen et international, dans la mesure où il respecte le principe d'égalité devant la loi et le droit à un recours juridictionnel effectif*

Le II de l'article 18 vise à concilier deux objectifs qui peuvent sembler concurrents : celui de permettre aux victimes et aux ayants droit d'accéder à un juge pour obtenir réparation de leurs préjudices tout en offrant aux forces armées des conditions d'intervention plus protectrices, afin de ne pas les exposer excessivement aux risques d'une incrimination pénale.

Il est donc nécessaire de s'assurer qu'il est bien conforme au principe d'égalité et au droit à un recours effectif que des personnes qui s'estiment lésées soient privées de la possibilité de mettre en mouvement l'action publique pour un délit ou un crime en raison de la qualité militaire de l'auteur de l'infraction et des circonstances de temps et de lieu de la commission de celle-ci, à savoir hors du territoire de la République et au cours d'une opération militaire.

S'agissant du principe d'égalité devant la loi, le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2010-612 DC du 5 août 2010 relative à la loi portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale, n'a pas fait droit au grief tiré de ce que l'article 8 de la loi insérant l'article 689-11 dans le code de procédure pénale méconnaissait le principe d'égalité devant la loi et la justice en confiant au seul ministère public la poursuite des crimes relevant de la compétence de la Cour pénale internationale.

En l'occurrence, la spécificité de l'action militaire et la nécessité de la préserver de toute tentative de déstabilisation par la voie judiciaire sont des motifs

tirés de l'intérêt général qui justifient la différence de traitement procédural entre des personnes lésées par une infraction de même nature.

S'agissant du droit à un recours effectif, le Conseil constitutionnel a jugé, par sa décision n° 93-327 DC du 19 novembre 1993 relative à la loi organique sur la Cour de justice de la République, que si l'article 13 ⁽¹⁾ de la loi organique « *exclut toute constitution de partie civile devant la Cour de justice de la République, il garantit la possibilité d'exercer des actions en réparation de dommages susceptibles de résulter de crimes et délits commis par des membres du Gouvernement devant les juridictions de droit commun ; qu'ainsi il préserve pour les intéressés l'exercice de recours, sans méconnaître les dispositions de la loi constitutionnelle du 27 juillet 1993 ; que dès lors il ne contrevient à aucune règle ni aucun principe constitutionnel* ».

Dès lors que le II de l'article 18 ne prive pas la partie lésée du droit de saisir le juge compétent pour obtenir réparation du préjudice subi, même si l'action publique n'est pas mise en mouvement par le ministère public, il n'est donc pas porté atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif.

Par ailleurs, si la faute de l'agent public n'est pas détachable de ses fonctions, la partie lésée pourra saisir le juge administratif pour obtenir réparation de ses préjudices.

Le paragraphe 1 de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales garantit certes à toute personne le droit à ce que sa cause soit entendue par un « *tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle* ». Cependant, la Cour européenne des droits de l'Homme considère que l'interdiction de se constituer partie civile par voie d'action ne porte pas atteinte au droit à d'accès à un juge si la victime dispose d'une voie de recours lui permettant d'accéder à un tribunal indépendant et impartial pour obtenir réparation de son préjudice ⁽²⁾.

La Cour de cassation, en assemblée plénière, s'est également prononcée en ce sens dans deux arrêts relatifs à l'irrecevabilité des constitutions de partie civile devant la Cour de justice de la République. Elle a en effet jugé que le moyen tiré de la violation de l'article précité de la convention européenne des droits de l'Homme n'était pas fondé dès lors que la victime peut porter son action en réparation de ses dommages devant les juridictions de droit commun et faire ainsi trancher toute contestation sur ses droits civils ⁽³⁾.

(1) « Aucune constitution de partie civile n'est recevable devant la Cour de justice de la République. Les actions en réparation de dommages ayant résulté de crimes et délits poursuivis devant la Cour de justice de la République ne peuvent être portées que devant les juridictions de droit commun ».

(2) CEDH 12 février 2004, Perez c. France, n° 47287/99 ; 11 juin 2009, Laudette c. France, n° 19/05

(3) Ass. Plén. 21 juin 1999, 99-81.927 ; Ass. Plén. 12 juillet 2000, 00-83.577 00-83.578

Il convient également de souligner que dans l'arrêt du 10 mai 2012 relatif aux soldats français tués en Afghanistan, la Cour de cassation n'a pas suivi la chambre de l'instruction qui avait estimé que la constitution de partie civile était déterminante pour le droit des plaignants d'agir en réparation et à faire décider d'une contestation sur leurs droits de caractère civil au sens de l'article précité et qu'il ne devait pas pouvoir leur être opposé le refus du procureur de la République, qui n'est pas un magistrat au sens de la convention européenne, pour leur permettre d'avoir accès à un tribunal. La Cour de cassation n'a fondé sa décision que sur les dispositions de l'article 698-2 du code de procédure pénale et n'a pas fait une quelconque référence à l'article précité de la Convention.

Ainsi, les dispositions du II de l'article 18 ne portent pas atteinte au droit d'accès à un tribunal indépendant et impartial tel que prévu au paragraphe 1 de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ; elles ne privent pas non plus le Parquet de la possibilité de rouvrir le dossier après un classement sans suite au vu d'éléments nouveaux.

Au regard de ces éléments, les rapporteuses considèrent qu'il est légitime de laisser au seul Parquet une appréciation des situations dans le souci d'une bonne administration de la justice et approuvent en conséquence l'équilibre réalisé par le II de l'article 18.

c. Lors de l'examen du présent projet en première lecture, le Sénat a utilement précisé la notion d'« opérations militaires »

Il a considéré que la référence faite dans le projet de loi à « *une opération militaire se déroulant hors du territoire français* » n'était pas suffisamment explicite et risquait d'aboutir à des interprétations jurisprudentielles restreignant le champ d'application de l'article 18.

S'il n'était pas possible de retenir le terme d'« *intervention des forces armées à l'étranger* » employé à l'article 35 de la Constitution, qui aurait limité l'application du dispositif aux seules opérations faisant l'objet de l'information du Parlement prévue par cet article, le Sénat a adopté, dès le stade de la commission, un amendement présenté par M. Jean-Louis Carrère, rapporteur, tendant à préciser que les faits couverts par l'article 18 sont ceux commis dans l'accomplissement de sa mission par un militaire lors d'une opération « *mobilisant des capacités militaires* », se déroulant en dehors « *des eaux territoriales* » (et non plus seulement du seul « territoire ») et visant « *y compris la libération d'otages, l'évacuation de ressortissants ou la police en haute mer* ».

Cette clarification du champ d'application de l'article 18 est opportune et permet de préciser que celui-ci doit être entendu au sens large en couvrant, par exemple, les opérations du commandement des opérations spéciales (COS) ou celles menées dans le cadre de la lutte contre la piraterie par exemple.

La Commission **adopte** l'amendement de précision rédactionnelle DNI38 des rapporteures.

Puis elle **adopte** l'article 18 **ainsi modifié**.

*

* *

Article 19

(art. L. 4123-11 et L. 4123-12 du code de la défense)

Spécificité de l'action de combat pour les délits non intentionnels – Clarification de la portée de l'excuse pénale pour usage de la force

Cet article vise à mieux prendre en compte la spécificité irréductible de l'action de combat. Il aménage à cet effet le régime juridique de mise en cause de la responsabilité pénale des militaires en modifiant, d'une part, l'article L. 4123-11 du code de la défense, relatif à la commission, dans l'exercice de leurs fonctions, d'une infraction non intentionnelle et, d'autre part, le II de l'article L. 4123-12 du même code relatif à une des immunités pénales (« excuse pénale ») qui permet aux militaires agissant dans le cadre d'une opération militaire se déroulant à l'extérieur du territoire français d'utiliser la force en dehors des cas de légitime défense.

● **Éléments de contexte**

● *Mise en cause de la responsabilité pénale des militaires en cas de commission d'une infraction non intentionnelle*

L'article L. 121-3 du code pénal énumère plusieurs délits non intentionnels : la « *mise en danger délibérée de la personne d'autrui* » (alinéa 2), la « *faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait* » (alinéa 3) et prévoit également que, dans le cas prévu à l'alinéa 3, « *les personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage, mais qui ont créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter, sont responsables pénalement s'il est établi qu'elles ont, soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer* » (alinéa 4).

Cette définition des délits non intentionnels est progressivement apparue trop extensive pour les fonctionnaires de l'État et ceux des collectivités

territoriales qui sont rarement les auteurs d'un dommage corporel, mais dont les seules décisions peuvent parfois contribuer à créer une situation dangereuse.

La loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels, dite loi « Fauchon », a donc adapté en conséquence ces dispositions en modifiant l'article 11 *bis* A du statut général des fonctionnaires.

Cet article a par la suite été transposé à l'identique dans le statut particulier des militaires. L'article L. 4123-11 du code de la défense dispose ainsi désormais que *« sous réserve des dispositions du quatrième alinéa de l'article 121-3 du code pénal, les militaires ne peuvent être condamnés sur le fondement du troisième alinéa de ce même article pour des faits non intentionnels commis dans l'exercice de leurs fonctions que s'il est établi qu'ils n'ont pas accompli les diligences normales compte tenu de leurs compétences, du pouvoir et des moyens dont ils disposaient ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi leur confie »*.

Les règles applicables aux militaires en matière de délits non intentionnels sont donc aujourd'hui identiques à celles applicables aux fonctionnaires et se caractérisent par une atténuation de la responsabilité pénale des militaires en matière de délits non intentionnels.

Pourtant, si, comme le souligne l'étude d'impact, *« ce texte est satisfaisant lorsque l'action des militaires s'inscrit sur le territoire national dans le cadre d'une activité d'entraînement, voire de maintenance de ses matériels, elle ne prend pas suffisamment en compte les spécificités irréductibles de la situation dans laquelle les militaires se trouvent à l'extérieur du territoire national face à un adversaire résolu à les tuer ou à les blesser »*.

En effet, le droit semble ignorer la spécificité de l'action militaire pour laquelle la notion de mise en danger est consubstantielle à l'action de combat.

Comme le note Christophe Barthélemy, il serait par exemple *« aberrant de reprocher à un chef militaire, dans des situations de combat ou même de préparation au combat, d'avoir délibérément mis en danger la personne d'un subordonné ou encore d'avoir créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou de n'avoir pas pris les mesures permettant de l'éviter en exposant des militaires à un risque d'une particulière gravité qu'il ne pouvait ignorer. C'est la négation de la guerre »* ⁽¹⁾.

● *Les immunités pénales permettant aux militaires d'utiliser la force en dehors des cas de légitime défense*

L'article L. 4123-12 du code de la défense autorise aujourd'hui les militaires à faire usage de la force en dehors de la légitime défense dans deux cas :

(1) « La judiciarisation des opérations militaires : Thémis et Athéna », Édition l'Harmattan, janvier 2013.

– les militaires qui assurent la garde d'une « zone hautement sensible » définie comme « la zone définie par voie réglementaire à l'intérieur de laquelle sont implantés ou stationnés des biens militaires dont la perte ou la destruction serait susceptible de causer de très graves dommages à la population, ou mettrait en cause les intérêts vitaux de la défense nationale », sont autorisés à utiliser la force armée « absolument nécessaire » pour empêcher ou interrompre une intrusion dans une telle zone ainsi que, après avoir procédé à des sommations, pour appréhender l'auteur de l'intrusion. Ce premier « fait justificatif »⁽¹⁾ (I de l'article L. 4123-12 du code de la défense), dont les modalités d'application sont fixées par un décret en Conseil d'État, ne pose pas de difficultés particulières et n'est pas modifié par le présent projet de loi ;

– les militaires sont également autorisés à exercer des mesures de coercition ou à utiliser la force armée – ou à en donner l'ordre –, lorsqu'ils participent à une opération militaire se déroulant à l'extérieur du territoire français, sous réserve que cette exercice ou cette utilisation s'effectue dans le respect du droit international et soit « nécessaire à l'accomplissement de la mission » (II de l'article L. 4123-12 du code de la défense). Contrairement au premier cas de figure, où le « fait justificatif » peut, de façon générale, jouer sur le territoire français, cette deuxième « excuse pénale » concerne, de manière spécifique, les seuls militaires qui accomplissent leur mission dans le cadre d'une opération militaire se déroulant à l'extérieur du territoire français.

Ce deuxième cas d'utilisation de la force en dehors de la légitime défense a été introduit dans le droit français, afin de sécuriser le cadre juridique des interventions militaires à l'étranger, par la loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires. Cette loi s'inspirait directement des conclusions du rapport de la commission de révision du statut général des militaires présidée par le vice-président du Conseil d'État, M. Renaud Denoix de Saint-Marc. Celles-ci mettaient en évidence le fait que les règles de droit commun du droit pénal français méconnaissaient la spécificité de l'emploi de la force armée en opérations et faisaient ainsi naître des risques juridiques non négligeables pour les militaires concernés.

(1) Les faits justificatifs sont des circonstances qui justifient ou légitiment une infraction.

**EXTRAITS DU RAPPORT DE 2003 DE LA COMMISSION DE RÉVISION
DU STATUT GÉNÉRAL DES MILITAIRES**

« Le cadre juridique de l'emploi de la force en opérations extérieures est devenu mal adapté à la diversité des situations et aux nouvelles tâches auxquelles sont confrontés les militaires qui participent à ces interventions. N'étant pas précédées d'une déclaration de guerre par le Parlement, elles n'entraînent pas nécessairement l'entrée en vigueur du droit des conflits armés, lequel justifierait l'usage de la force. (...) Or, les troupes françaises mènent depuis plusieurs années des opérations extérieures en nombre croissant dans des conditions qui ont peu à voir avec celles du temps de paix. Les règles relatives à la légitime défense et à l'état de nécessité, conçues pour une défense individuelle, sont inadaptées pour couvrir en toutes circonstances les actions collectives nécessaires pour mener à bien les missions, qu'il s'agisse par exemple de défendre un dépôt de munitions, d'interdire le franchissement d'un point de contrôle ou, a fortiori, de prendre de vive force un objectif. (...) Les militaires ont le sentiment de se trouver ainsi dans une situation parfois inconfortable au regard de l'emploi de la force. Ils sont engagés dans des situations de crise par essence ambiguës, avec des belligérants fondus dans la population et au comportement souvent imprévisible. Les dispositifs militaires sont fréquemment clairsemés et des exécutants de rang modeste doivent donc faire preuve d'une capacité instantanée de compréhension et d'adaptation. Les militaires engagés dans ces conditions difficiles conçoivent mal de risquer des poursuites pénales alors même qu'ils n'auraient pas commis d'erreur manifeste dans l'application des règles d'engagement et que c'est l'accomplissement de leur mission qui les aurait conduits à recourir à la force au-delà des règles de légitime défense définies par le code pénal. Les mises en cause de militaires en raison de leur engagement opérationnel sont certes exceptionnelles et aucun militaire n'a, à ce jour, été condamné pour une mission légitime accomplie dans le cadre des règles d'engagement. (...) Il n'est pas concevable pour autant d'assurer aux militaires une immunité pénale généralisée qui couvrirait sans condition tous les actes accomplis en opération extérieure. Le principe d'égalité devant la loi s'y oppose et il convient en outre que le militaire demeure soumis au droit en tout temps et en tout lieu. Il paraîtrait en revanche opportun d'édicter des dispositions législatives qui confèrent aux opérations extérieures un cadre juridique en rapport avec les conditions effectives d'emploi des armées ».

C'est sur la base des conclusions de ce rapport qu'ont été votées sans modification les dispositions du II de l'article 17 de la loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires désormais codifié à l'article L. 4123-12 du code de la défense.

L'exposé des motifs de cet article reprend en effet largement les analyses du rapport de 2003 de la commission de révision du statut général des militaires : *« l'article 17 II concerne le cadre juridique de l'emploi de la force en opérations extérieures. Ce cadre est devenu mal adapté à la diversité des situations et aux nouvelles tâches auxquelles sont confrontés les militaires qui participent à ces interventions. La plupart n'entraînent pas nécessairement la mise en application du droit des conflits armés qui tout à la fois autorise un large usage de la force tout en encadrant certains comportements. Dans les situations d'intervention hors conflits armés, pour gérer et aider, à l'issue de ce conflit, des situations de retour à la paix difficiles, les militaires peuvent avoir besoin d'employer la force au-delà de la légitime défense, comme les y autorise généralement le mandat international*

en exécution duquel nos armées interviennent et les règles d'engagement. Les chefs militaires auteurs des règles d'engagement doivent, pour leur part, respecter les termes du mandat et la loi pénale de leur État. Il est donc nécessaire que cette dernière prenne en compte les conditions d'emploi des forces projetées en opération extérieure. L'insécurité juridique dans laquelle le militaire est actuellement placé doit être levée pour lui permettre d'accomplir sa mission dans les meilleures conditions et sans avoir à supporter une responsabilité qui ne doit pas lui incomber. C'est pourquoi il est prévu que n'est pas pénalement responsable le militaire qui, dans le respect des règles du droit international et dans le cadre d'une opération militaire se déroulant à l'extérieur du territoire français, exerce des mesures de coercition ou fait usage de la force armée lorsque cela est nécessaire à l'accomplissement de sa mission ».

Comme le souligne Christophe Barthélémy, la disposition de l'article L. 4123-12 constitue « un très grand progrès. (...) Elle a reconnu le « privilège du combattant », à savoir le droit et le devoir d'user de la « force létale »⁽¹⁾. (...) Elle demeure toutefois insuffisante : parce qu'elle est ressentie comme telle par les principaux intéressés ; parce qu'elle l'est en effet juridiquement ».

En premier lieu, le champ d'application de l'article L. 4123-12 demeure imprécis dans la mesure où la notion d'« opération militaire se déroulant à l'extérieur du territoire français » n'est pas véritablement définie. Il apparaît donc nécessaire de clarifier cette notion avant que la question ne soit soulevée dans le cadre d'une instance. Une interprétation restrictive pourrait en effet consister à dire que l'opération militaire couverte par cette « excuse pénale » est uniquement une opération pour laquelle s'applique l'article 35 de la Constitution qui prévoit l'information du Parlement. Il importe également qu'il n'y ait pas d'ambiguïté sur le fait que cette excuse pénale s'applique aussi pour des interventions ponctuelles de type libération d'otages ou évacuation de ressortissants, et non pas seulement pour les opérations militaires entrant dans le cadre de l'article 35 de la Constitution.

En second lieu, la rédaction actuelle du II de l'article L. 4123-12 ne dissipe pas la confusion qui peut exister entre opérations militaires et opérations de police. La marine nationale exerce ainsi, par exemple, non seulement des missions de défense mais également des missions de sécurité de nature civile, comme la sauvegarde ou la police en haute mer. Dans son ouvrage précité, Christophe Barthélémy appelle l'attention sur « l'inapplicabilité (...) des dispositions du II de l'article L. 4123-12 aux opérations de vive force conduites en mer par la Marine avec la Gendarmerie, dans le cadre d'opération de police (actes de terrorisme et de piraterie, notamment détournement de navire et prise d'otages) précisément parce qu'il ne s'agit pas d'opérations militaires ».

Enfin, le II de l'article L. 4123-12 ne semble pas s'appliquer aux délits non intentionnels. Or, comme le souligne l'auteur précité, « le risque pénal porte

(1) Brice Gaudin, Pour un droit opérationnel incontestable, RDN juin 2008.

principalement aujourd'hui sur la caractérisation de tels délits non intentionnels, c'est-à-dire commis par imprudence, inadvertance, maladresse, en tant qu'ils peuvent donner lieu à poursuites de la part des autorités judiciaires ou à constitution de partie civile de la part des victimes directes et surtout des victimes indirectes (les familles des soldats tués, notamment). C'est ce risque précis qui préoccupe les militaires français et l'arrêt de la Cour de cassation dans l'affaire d'Uzbin montre que c'est bien là que le problème gît ». La Chambre criminelle de la Cour de cassation a en effet confirmé « *qu'à supposer les faits démontrés, il peut y avoir eu une maladresse, une imprudence, une inattention, une négligence ou un manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement ayant causé directement ou indirectement la mort de militaires français, alors qu'il n'existe aucune exonération de principe pour les actes involontaires réalisés par des militaires pendant des opérations en temps de paix, l'article L. 4111-1 du code de la défense* ⁽¹⁾ *ne pouvant être compris en ce sens* ».

• Les modifications proposées

Le 1^o de l'article 19 modifie l'article L. 4123-11 du code de la défense et prévoit que la responsabilité pénale des militaires en opération ne pourra être engagée pour des faits non intentionnels qu'après prise en compte par la justice pénale d'un certain nombre de circonstances caractéristiques des difficultés propres à l'action militaire que la rédaction actuelle de l'article L. 4123-11, transposition du régime de droit commun applicable à l'ensemble des agents publics issu de la loi dite Fauchon de 2000, ne prend pas suffisamment bien en compte.

Ainsi, le juge devra tenir compte de l'urgence dans laquelle la mission est exercée, des informations dont disposaient les militaires au moment de l'événement et des circonstances spécifiques de l'action de combat.

Comme déjà indiqué, les infractions involontaires ne sont en effet guère adaptées aux opérations de combat. Visant initialement le respect d'une obligation de résultat en termes de sécurité des travailleurs, ou de sécurisation des activités quotidiennes, cette catégorie se prête mal aux activités particulières que sont les actions de combat. Les décisions intervenant dans le cadre d'opérations militaires sont en effet prises dans un contexte de grande urgence et d'extrême complexité, compte tenu de la difficulté à apprécier les risques liés à l'adversaire.

Le 1^o de l'article 19 permet ainsi de distinguer, au sein d'une activité militaire qui n'est déjà pas une profession comme une autre lorsqu'elle se déroule en temps de paix, la spécificité irréductible de l'action de combat. Il impose que l'urgence, le caractère parcellaire des informations et la variabilité du contexte opérationnel soient pris en compte lors de l'appréciation du comportement du militaire.

(1) Article L. 4111-1 du code de la défense : « L'état militaire exige en toute circonstance esprit de sacrifice, pouvant aller jusqu'au sacrifice suprême ».

Ainsi les circonstances, et notamment l'intensité des risques pour les militaires, devront conduire à une évaluation particulière de la responsabilité pénale pour fautes involontaires des militaires qui sont engagés dans une opération militaire à l'étranger, qu'ils la préparent, la commandent ou y participent.

À l'exception d'un amendement de précision rédactionnelle présenté par M. Jean-Louis Carrère, rapporteur, adopté dès le stade de l'examen en commission, le Sénat n'a pas modifié le dispositif du 1° de l'article 19.

Les rapporteuses considèrent que cette modification législative tendant à préciser les règles nouvelles d'appréciation des diligences normales applicables aux militaires en matière de délits non intentionnels est particulièrement bienvenue.

Le 2° de l'article 19 vise à lever toute ambiguïté sur le fait que l'excuse pénale pour usage de la force en opération extérieure s'applique non seulement pour les traditionnelles opérations extérieures mais aussi pour des interventions militaires plus ponctuelles de type libération d'otages, évacuation de ressortissants ou police en haute mer. Il modifie en conséquence le II de l'article L. 4123-12, en accolant aux termes « opération militaire » les mots : « *quel que soit son objet, sa durée ou son ampleur* ».

Dans le même esprit que celui qui a présidé à la clarification du champ d'application de l'article 18 faisant référence aux opérations militaires, le Sénat a adopté, dès le stade de l'examen en commission, un amendement présenté par M. Jean-Louis Carrère, rapporteur, précisant la notion d'« opération militaire » pour lui conférer une définition extensive indiquant que n'est pas pénalement responsable le militaire qui, dans le respect des règles du droit international et dans le cadre d'une opération mobilisant des capacités militaires, se déroulant à l'extérieur du territoire français ou des eaux territoriales, quels que soient son objet, sa durée ou son ampleur, y compris la libération d'otages, l'évacuation de ressortissants ou la police en haute mer, exerce des mesures de coercition ou fait usage de la force armée, ou en donne l'ordre, lorsque cela est nécessaire à l'exercice de sa mission.

Les rapporteuses partagent pleinement cette volonté qu'il n'y ait pas d'ambiguïté sur le fait que l'excuse pénale définie au II de l'article L. 4123-12 s'applique également pour des interventions militaires ponctuelles de type libération d'otages, évacuation de ressortissants ou police en haute mer.

*

La Commission est saisie de l'amendement de précision rédactionnelle DN139 des rapporteuses.

M. Philippe Folliot. Pourquoi ne pas parler de zone économique exclusive plutôt que d'eaux territoriales ?

Mme la présidente Patricia Adam, rapporteure. Ce n'est pas la même chose.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 19 ainsi modifié.

*

* *

Article 20

(art. L. 211-5 et L. 211-22 du code de justice militaire et art. 698-5 du code de procédure pénale)

Conséquences de la suppression du tribunal aux armées de Paris

L'article 20 a pour objet de procéder à des corrections purement techniques de certaines dispositions du code de justice militaire afin de tenir compte de la suppression du tribunal aux armées de Paris par la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles.

• La justice militaire se rapproche de plus en plus du droit commun

Depuis le début des années 1980, la justice militaire connaît des transformations organiques qui la rapprochent de plus en plus de la justice de droit commun.

Ainsi, la loi n° 82-621 du 21 juillet 1982, relative à l'instruction et au jugement des infractions en matière militaire et de sûreté de l'État et modifiant les codes de procédure pénale et de justice militaire, a supprimé les tribunaux permanents des forces armées (TPFA), qui étaient jusqu'alors les juridictions militaires établies en temps de paix sur le territoire de la République. Les infractions relevant précédemment de ces tribunaux ont été transférées à des chambres spécialisées des juridictions de droit commun. Il convient de souligner que cette loi du 21 juillet 1982 n'a pas modifié le régime juridique des infractions commises hors du territoire de la République, qui sont restées de la compétence de la juridiction spécifique des tribunaux aux armées.

La loi n° 99-929 du 10 novembre 1999, portant réforme du code de justice militaire et du code de procédure pénale, a institué le tribunal aux armées de Paris (TAP) comme juridiction unique compétente pour les infractions de toute nature commises par des militaires hors du territoire national. Cette loi a transposé au contentieux des infractions commises en dehors du territoire de la République le principe retenu en 1982 au profit des juridictions de droit commun pour connaître des infractions commises par les militaires en temps de paix sur le territoire.

Enfin, la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles a

transféré les compétences du tribunal aux armées de Paris (TAP) au tribunal de grande instance (TGI) de Paris. Cette loi fait du tribunal de grande instance de Paris la juridiction compétente « *pour les infractions commises hors du territoire de la République en temps de paix par les membres des forces armées françaises ou sur celle-ci* ».

● **Les modifications proposées**

La loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles a supprimé le tribunal aux armées de Paris. Pourtant, l'article L. 211-5 du code de justice militaire comprend encore les termes de « juridictions des forces armées », lesquelles n'existent plus sous cette appellation en temps de paix. Le présent article propose donc de remplacer ces termes par ceux de « juridictions spécialisées en matière militaire » désignant aussi bien les juridictions de Paris spécialisées en matière militaire « pour le temps de paix » que celles du « temps de guerre ».

Il modifie également l'article L. 211-22 du code de justice militaire afin de remplacer les termes de « tribunal aux armées » par « la juridiction de Paris spécialisée en matière militaire ». Cette modification tire directement les conséquences de la réforme opérée par la loi du 13 décembre 2011.

Enfin, l'article 20 modifie l'article 698-5 du code de procédure pénale, relatif aux infractions militaires en temps de paix, pour ajouter la référence à l'article L. 211-24 du code de justice militaire. Cette disposition permet de rendre applicable cet article à la procédure suivie par les juridictions de droit commun spécialisées en matière militaire pour des faits commis sur le territoire national et rappelle qu'en cas de réouverture d'une information pour charges nouvelles, l'avis du ministre de la Défense doit être à nouveau sollicité.

Il s'agit donc de corrections purement techniques de certaines dispositions du code de justice militaire destinées à tenir compte de la suppression du tribunal aux armées de Paris.

*

La Commission adopte l'article 20 sans modification.

*

* *

Article 21

(art. 697 du code de procédure pénale)

Spécialisation des juridictions en charge des affaires pénales concernant les militaires

Le présent article a pour objet de modifier l'article 697 du code de procédure pénale relatif aux juridictions compétentes pour les infractions commises, en temps de paix, sur le territoire de la République par les militaires dans l'exercice du service, afin de rationaliser la carte judiciaire de ces juridictions de droit commun spécialisées en matière militaire.

• Éléments de contexte

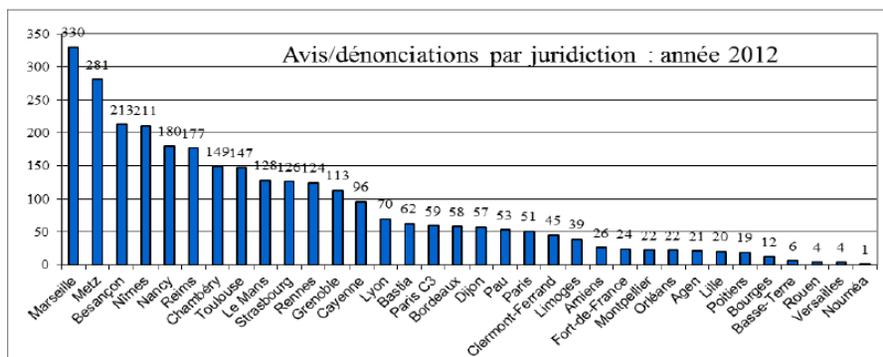
Comme on l'a vu précédemment, la loi n° 82-621 du 21 juillet 1982, relative à l'instruction et au jugement des infractions en matière militaire et de sûreté de l'État et modifiant les codes de procédure pénale et de justice militaire, a supprimé les tribunaux permanents des forces armées (TPFA). Ces derniers étaient jusqu'alors les juridictions militaires établies en temps de paix sur le territoire de la République compétentes pour l'instruction et, dans le cas des délits, pour le jugement, des infractions commises sur le territoire de la République par les militaires dans l'exercice du service.

Le contentieux des infractions relevant antérieurement de ces tribunaux a été transféré à des juridictions de droit commun spécialisées en matière militaire (JDSC), à raison d'une par ressort de Cour d'appel.

Il convient de préciser que ces JDSC ne traitent que des affaires pénales militaires se déroulant en temps de paix sur le territoire national, pour des actes impliquant des militaires dans l'exercice de leurs fonctions. En effet, les contentieux liés aux opérations extérieures sont désormais centralisés auprès du TGI de Paris, tandis que les militaires relèvent, pour les actes accomplis en dehors de leurs fonctions, des tribunaux de droit commun.

Il existe ainsi aujourd'hui 33 juridictions de droit commun spécialisées en matière militaire. Le ressort territorial de ces juridictions est défini par le décret n° 82-1120 du 23 décembre 1982, modifié en date du 27 septembre 2012.

Il apparaît que ces juridictions ont une activité et un degré de spécialisation très hétérogènes, avec une concentration très forte sur quelques juridictions. Certaines d'entre elles traitent en effet d'un grand nombre d'affaires, d'autres beaucoup moins.



Source : Ministère de la Défense.

Comme l'indique l'étude d'impact, « une analyse des statistiques de l'année 2010 montre ainsi que sur les trente-trois JDCS, dix-sept ont moins de 50 affaires par an (dont huit en ont moins de 20). Sur ce même nombre de JDCS, seules Le Mans, Chambéry et Marseille traitent plus de 100 affaires par an, Marseille connaissant le plus de saisines avec 220 affaires. Cette inégalité dans la spécialisation résulte du constat que sur ces trente-trois JDCS, sept n'ont procédé à aucune poursuite, classant sans suite les affaires portées à leur connaissance ».

Il semble ainsi que le nombre trop important de juridictions spécialisées par rapport au volume d'affaires à traiter a conduit à diluer la spécialisation et que la concentration du contentieux au sein de juridictions moins nombreuses pourrait être judicieuse.

• Les modifications proposées

L'article 21 du projet de loi a donc pour objet de modifier l'article 697 du code de procédure pénale afin de réduire le nombre des juridictions de droit commun spécialisées en matière militaire, en retenant une compétence territoriale non plus pour chaque cour d'appel mais pour une ou plusieurs cour d'appel.

Il convient de souligner que l'article 21 ne modifie pas le ressort des cours d'assises compétentes pour le jugement des crimes, également défini par l'article 697 du code de procédure pénal, mais qui concerne un nombre beaucoup plus limité de cas.

L'objectif se limite à rationaliser la carte des juridictions chargées des infractions délictuelles en les regroupant au sein de pôles interrégionaux.

Il ne s'agit donc pas de créer de nouvelles juridictions, mais d'effectuer un transfert de compétences pour l'instruction et le jugement du contentieux des affaires pénales militaires vers une juridiction à choisir parmi les actuelles juridictions de droit commun spécialisées en matière militaire. La compétence territoriale serait ainsi élargie et pourrait s'assimiler, en terme de découpage, à celle des actuelles juridictions interrégionales spécialisées (JIRS) sur le modèle

déjà retenu au sein de l'institution judiciaire pour traiter d'autres types de contentieux spécialisés ⁽¹⁾, même s'il n'apparaît pas opportun de confier les procédures en matière militaire aux JIRS elles-mêmes dont la vocation n'est pas de traiter ce type d'affaires.

Cette modification législative n'implique ni création de postes ni création de parquets spécialisés puisque les juridictions existantes seront simplement redéployées pour mieux correspondre aux lieux d'implantation des armées et garantir une véritable spécialisation du traitement des procédures pénales militaires.

Outre le fait que ce redécoupage territorial permettra la mise en cohérence de la carte judiciaire militaire avec celle des implantations militaires issues des dernières restructurations, il accroîtra aussi la spécialisation des magistrats et des greffiers militaires en concentrant l'activité de ceux-ci sur leur cœur de métier, à savoir le droit pénal applicable aux militaires.

L'étude d'impact précise que « *la définition de la liste des juridictions spécialisées relèvera d'un décret pris sur le rapport commun du garde des Sceaux, ministre de la justice, et du ministre de la défense. Elle devrait prévoir une répartition en sept pôles métropolitains et deux ou trois pôles ultramarins* » et mentionne également que « *le regroupement en pôles devrait permettre une économie sur la masse salariale des greffiers militaires estimée à 600 000 euros environ* ».

Les rapporteuses approuvent l'économie générale de cet article en se félicitant que s'il est effectivement prévu de diminuer le nombre de greffiers militaires grâce à cette concentration du contentieux, il n'est pas, d'après les informations recueillies auprès du ministère de la Défense, question de supprimer ce corps qui assure un lien très utile entre les mondes de la justice et de la défense.

*

La Commission adopte l'article 21 sans modification.

*

* *

(1) Créées par la loi du 9 mars 2004 et mises en place en octobre 2004, les juridictions inter-régionales spécialisées (JIRS) regroupent des magistrats du parquet et de l'instruction possédant une expérience en matière de lutte contre la criminalité organisée et la délinquance financière dans des affaires présentant une grande complexité. La loi a donné une compétence inter-régionale à huit juridictions implantées, eu égard à l'importance des contentieux traités et aux aspects liés à la coopération transnationale, à Paris, Lyon, Marseille, Lille, Rennes, Bordeaux, Nancy et Fort de France.

CHAPITRE V

Dispositions relatives aux ressources humaines

La Commission est saisie de l'amendement DN191 des rapporteuses, portant article additionnel avant l'article 22.

Mme la présidente Patricia Adam, rapporteure. Cet amendement vise à mettre le code de la défense en conformité avec une situation de fait : les militaires qui ont participé aux OPEX bénéficient de la carte du combattant.

Pour procéder à cette modification simple, il n'est pas utile de recourir aux ordonnances comme le prévoit l'alinéa 26 de l'article 34 du projet de loi.

M. le ministre. Avis très favorable.

La Commission adopte l'amendement.

Section 1 A (nouvelle)

Dispositions relatives à l'attribution de la carte du combattant aux militaires ayant participé à des opérations extérieures

Article 22 A (nouveau)

(art. L. 4123-4 du code de la défense)

Attribution de la carte du combattant aux militaires participant aux opérations extérieures

Considérant qu'il n'était pas utile de recourir aux ordonnances dans ce domaine, les rapporteuses ont souhaité mettre en conformité le code de la défense avec la situation de fait qui voit les militaires ayant participé à des opérations extérieures (OPEX) bénéficier de la carte du combattant. En vertu de l'article 22 A nouveau, le code de la défense reconnaîtra désormais officiellement le bénéfice de la carte du combattant aux militaires participant à des OPEX. Pour plus de précisions, on se reportera au commentaire de l'alinéa 26 de l'article 34 *infra*.

*

* *

Section 1

Dispositions relatives à la protection juridique

Article 22

Extension de la protection juridique aux ayants droit des militaires décédés en opérations et à certains personnels civils

L'article 22 a pour objet d'étendre la protection fonctionnelle – appelée aussi « protection juridique » à deux nouvelles catégories de bénéficiaires :

– d’une part, les ayants droit des militaires décédés en opérations, par extension du dispositif existant ;

– d’autre part, aux ayants droit de certains personnels civils particulièrement exposés du ministère de la Défense, par introduction d’un dispositif spécifique.

L’intérêt de cette mesure est double :

– elle doit permettre au ministère de la Défense de répondre aux préoccupations exprimées par les ayants droit des victimes de violences commises parfois dans des contextes particulièrement sensibles, comme par exemple l’attentat du 8 mai 2002 de Karachi, les attaques terroristes perpétrées par Mohammed Merah à Montauban et à Toulouse, les assassinats de militaires récemment tués en Guyane dans le cadre de l’opération Harpie de lutte contre l’orpaillage illégal ;

– elle vise aussi à remédier à des différences de traitement, par exemple entre couples mariés et personnes liées par un pacte civil de solidarité, qui pourraient être vues comme constituant des ruptures d’égalité injustifiées.

1. Éléments de contexte

a. Le régime actuel de protection fonctionnelle

● *Définition et fondements de la protection fonctionnelle*

La « protection fonctionnelle » désigne la protection offerte par la puissance publique à ses agents contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont ils peuvent être victimes dans l’exercice de leurs fonctions. Elle s’incarne dans les faits sous de multiples formes : soutien juridique (prise en charge des honoraires d’avocat, mise à disposition de conseils), soutien matériel, soutien médical, soutien psychologique et soutien moral.

DÉFINITION DE LA PROTECTION FONCTIONNELLE

La protection juridique a pour objet de protéger les agents publics contre les violences, voies de faits, injures, diffamations ou outrages dont ils pourraient être victimes à l’occasion de leurs fonctions, et de réparer le cas échéant le préjudice qui a pu en résulter. Elle permet également de protéger l’agent pénalement poursuivi pour des faits qui n’ont pas le caractère de faute personnelle.

La protection juridique traduit la volonté de l’État de défendre son collaborateur attaqué du fait de ses fonctions et de réparer le tort qui a pu lui être causé. La protection juridique est un droit statutaire pour l’agent, et une obligation pour l’État. Seul un motif tiré d’un intérêt général justifié peut fonder un refus de protection.

Source : instruction ministérielle n° 5226/DEF/SGA/DAJ/CX/CPJ relative à la protection des agents du ministère de la Défense du 30 mai 2005.

Cette protection fonctionnelle est ainsi particulièrement justifiée par la nature spécifique des missions confiées aux agents du ministère de la Défense. La

mise en œuvre de cette protection est également sous-tendue par l'idée qu'à travers les agents du service public, c'est en réalité l'État qui est visé. Ainsi, au-delà du devoir moral de réparation et de solidarité qui lie l'État à son agent, la puissance publique défend l'honneur, la réputation et la continuité du service public.

● *L'évolution du dispositif de protection fonctionnelle*

Comme le précise le rapport remis en juillet 2012 par la « mission indépendante de réflexion sur la protection fonctionnelle des policiers et des gendarmes » présidée par M. Mathias Guyomar, la protection fonctionnelle s'est ajoutée aux deux modalités historiques de protection que constituaient, d'une part, le principe d'impunité des fonctionnaires⁽¹⁾ et, d'autre part, la répression pénale des infractions commises à leur encontre depuis le code d'instruction criminelle de 1808. Ce mécanisme de protection fonctionnelle a été systématiquement repris par les différents statuts successifs de la fonction publique, jusqu'à l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dite « loi Le Pors ». De la sorte, la jurisprudence a reconnu à la protection fonctionnelle le statut de principe général du droit de la fonction publique⁽²⁾.

Ce droit, ouvert d'abord aux fonctionnaires quelle que soit leur position statutaire, a ensuite été étendu aux agents publics non titulaires⁽³⁾ et à d'autres agents publics ne relevant pas du statut général de la fonction publique, tels que les magistrats, les membres des organes exécutifs des collectivités territoriales et les présidents élus d'un établissement administratif.

Pour les militaires, le statut général des militaires du 13 juillet 1972⁽⁴⁾ prévoyait déjà le bénéfice de la protection. Cette disposition a été ensuite codifiée à l'article L. 4123-10 du code de la défense.

● *Le régime juridique de la protection fonctionnelle*

La base juridique de la protection fonctionnelle est éclatée entre plusieurs dispositions législatives :

– l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 pour les fonctionnaires civils et les agents publics non titulaires ;

– l'article 11 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature pour les magistrats de l'ordre judiciaire ;

(1) Cf. l'article 13 de la loi des 16-24 août 1790 qui interdisait aux juges de troubler « de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions ».

(2) Cf. Conseil d'État, 26 avril 1963, Centre hospitalier de Besançon s'agissant du volet civil de la protection et Conseil d'État, 27 mai 2011, M. Farré, s'agissant de son volet « pénal » et de la protection contre les attaques.

(3) Par la jurisprudence dans un premier temps, puis, par l'article 50 de la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire.

(4) Article 24 de la loi n° 72-662 portant statut général des militaires.

– l'article L. 4123-10 du code de la défense pour les militaires ;

– l'article L. 113-1 du code de la sécurité intérieure pour certaines professions dites à risques (policiers, gendarmes, pompiers), article issu de l'article 112 de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure ;

– la partie non codifiée de l'article 112 de la loi du 18 mars 2003 pour les membres du corps préfectoral et les agents du cadre des préfetures, les agents des douanes et les ayants droit des magistrats judiciaires ;

– l'article 16 de la loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pour les agents de l'administration pénitentiaire.

ARTICLE L. 4123-10 DU CODE DE LA DÉFENSE

Les militaires sont protégés par le code pénal et les lois spéciales contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont ils peuvent être l'objet.

L'État est tenu de les protéger contre les menaces et attaques dont ils peuvent être l'objet à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté. Il est subrogé aux droits de la victime pour obtenir des auteurs des menaces ou attaques la restitution des sommes versées aux victimes.

Il peut exercer, aux mêmes fins, une action directe, au besoin par voie de constitution de partie civile, devant la juridiction pénale.

L'État est également tenu d'accorder sa protection au militaire dans le cas où il fait l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle.

Le service compétent pour accorder la protection est celui dont relève le militaire à la date des faits en cause.

En cas de poursuites exercées par un tiers contre des militaires pour faute de service sans que le conflit d'attribution ait été élevé, l'État doit, dans la mesure où aucune faute personnelle détachable de l'exercice des fonctions n'a été commise, les couvrir des condamnations civiles prononcées contre eux.

Les conjoints, enfants et ascendants directs des militaires bénéficient de la protection de l'État lorsque, du fait des fonctions de ces derniers, ils sont victimes de menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages.

L'application de la protection juridique est réglée à ce jour par la circulaire n° 2158 du 5 mai 2008 relative à la protection fonctionnelle des agents publics de l'État et, pour le ministère de la Défense, par l'instruction ministérielle n° 5226/DEF/SGA/DAJ/CX/CPJ relative à la protection des agents du ministère de la Défense du 30 mai 2005.

La protection juridique des militaires et des agents civils relevant du ministère de la Défense est ainsi prévue dans trois hypothèses :

– si l'agent a été condamné par une juridiction civile pour des faits commis à raison de ses fonctions ;

– s’il fait l’objet de poursuites pénales, c’est-à-dire si l’action publique a été mise en mouvement à son encontre ;

– s’il est victime de menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations, outrages ou, plus généralement, « d’attaques » à l’occasion de ses fonctions.

Une fois la protection accordée dans son principe, il revient alors à l’administration, dans chaque cas, de la mettre en œuvre, sous de multiples formes, pour faire cesser les attaques, réparer les préjudices subis ou tout simplement, assister matériellement et moralement l’agent. Si les mesures à mettre en œuvre au titre de la protection fonctionnelle sont libres et variées, elles doivent être adaptées à la situation et appropriées à l’objectif poursuivi par cette protection. Le critère primordial pour apprécier, sous le contrôle du juge, la nature des démarches à assumer par l’administration est l’utilité des mesures qui seront prises en charge par l’administration pour la défense de ce militaire.

L’agent militaire ou civil relevant du ministère de la Défense bénéficie donc de cette protection dans diverses situations, telles que les atteintes volontaires à l’intégrité de la personne – violences, outrages, diffamations, harcèlement moral, viol, etc. – ou de son patrimoine personnel – le vol, par exemple. À titre d’illustration, en ce qui concerne la protection due à l’agent victime, l’administration peut engager un certain nombre de démarches destinées à assurer sa sécurité – modification des coordonnées professionnelles, changement de service, surveillance du domicile –, à lui témoigner un soutien institutionnel – entretien, rédaction d’une lettre ou d’un communiqué de soutien –, à favoriser sa prise en charge médicale ou médico-sociale ou encore, lorsque l’auteur des attaques est lui-même un agent public, à assurer sa sanction par l’engagement d’une procédure disciplinaire ⁽¹⁾. En cas de poursuites engagées par l’agent victime contre l’auteur des attaques, la protection pourra prendre la forme d’une assistance juridique, allant du conseil juridique ⁽²⁾ à la prise en charge des frais de justice engagés par l’agent : paiement des frais et honoraires d’un avocat, des frais de déplacement, d’hébergement et de restauration. Enfin l’agent doit, au titre de la protection fonctionnelle, pouvoir obtenir directement auprès de l’administration la réparation adéquate du préjudice subi du fait des attaques dont il a été victime. Lorsqu’une telle réparation prend la forme d’une indemnité, l’État est subrogé dans les droits de l’agent victime pour obtenir des auteurs des menaces ou attaques la restitution des sommes versées au fonctionnaire intéressé. Elle dispose, en outre, aux mêmes fins, d’une action directe qu’elle peut exercer au besoin par voie de constitution de partie civile devant la juridiction pénale.

L’administration protège également l’agent mis en cause pour des faits qui n’ont pas le caractère d’une faute personnelle. Cette protection couvre deux situations distinctes :

(1) Cf. Conseil d’État, 21 novembre 1980, Daoulas.

(2) Cf. Conseil d’État, 18 mars 1994, Rimasson.

– la protection de l’agent en cas de poursuites pénales : cette protection prend la forme d’un accompagnement juridique (conseils juridiques), d’une prise en charge des frais et honoraires d’avocat, etc. ;

– la protection en cas de condamnation civile à raison d’une faute de service (prise en charge pécuniaire des condamnations prononcées contre l’agent).

En principe, les ayants droit de l’agent civil ne bénéficient pas de cette protection. La loi a toutefois prévu deux cas d’extension de la protection fonctionnelle aux ayants droit d’agents victimes d’attaques. Il s’agit, des conjoints, enfants et ascendants directs :

– des agents mentionnés à l’article L. 113-1 du code de la sécurité intérieure et à l’article L. 4123-10 du code de la défense qui, du fait des fonctions de ces derniers, ont été victimes de menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages les visant en propre ;

– des agents décédés dans l’exercice de leurs fonctions ou du fait de leurs fonctions, à raison des faits à l’origine du décès ou pour des faits commis postérieurement au décès mais du fait des fonctions exercées par les agents décédés, mentionnés à l’article L. 113-1 du code de la sécurité intérieure (professions dites à risque).

● *L’économie générale du dispositif actuellement en vigueur*

La protection juridique au ministère de la Défense a représenté 1 102 demandes en 2012, soit une augmentation de 50 % par rapport à l’année 2011. Cette hausse est essentiellement due à de nombreuses demandes de protection juridique présentées par des militaires victimes de violences volontaires (458 demandes) ou d’actes de rébellion (318 demandes).

1 003 demandes ont fait l’objet de décisions d’octroi. Le taux d’acceptation des demandes s’élève donc à 91 %. La plupart des demandes entraient dans le champ d’application de la loi, à l’exception de quelques affaires concernant des faits de harcèlement moral ou sexuel et d’accidents de la circulation. L’essentiel des demandes de protection juridique concerne des militaires de la gendarmerie nationale : 952 demandes en 2012, soit 86 % des décisions de protection juridique.

Dans 81 % des cas, les décisions d’octroi se sont traduites par la prise en charge des frais d’avocat. Toutefois, est également possible l’octroi de la protection sous forme de conseils (dans 200 décisions en 2012) ou de prise en charge des frais divers (frais d’huissier, d’expertise, etc.) ou de réparation directe du préjudice.

Le coût net de la protection juridique en 2012 s’est élevé à un peu moins de deux millions d’euros.

Pour les militaires ou les agents civils relevant du ministère de la Défense, ces dépenses s'imputent sur le programme 212 « Soutien de la politique de défense » – action 11 « Pilotage, soutien et communication », le ministère de l'Intérieur prenant en charge les dépenses liées à la protection juridique accordée aux militaires de la gendarmerie nationale.

b. Les insuffisances du dispositif actuel

• *Des différences de traitement entre différentes catégories d'agents, qui pourraient être vus comme constituant une rupture d'égalité injustifiée*

L'éclatement de la base juridique de la protection fonctionnelle a pour conséquence certaines inégalités de garanties entre les agents, mais surtout entre leurs ayants droit.

On observe en effet des différences de traitement entre les concubins et partenaires liés par un pacte civil de solidarité (PACS) des agents pénitentiaires et les concubins et partenaires de PACS des agents du ministère de la Défense. En effet, l'extension de la protection fonctionnelle aux conjoints des militaires, des agents de police ou des gendarmes, opérée par l'article L. 4123-10 du code de la défense et à l'article L. 113-1 du code de la sécurité intérieure ne couvre ni les concubins ni les partenaires liés par un pacte civil de solidarité, alors que les concubins et partenaires de PACS des agents publics de l'administration pénitentiaire bénéficient expressément, en vertu du deuxième alinéa de l'article 16 de la loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 d'une protection lorsqu'ils sont eux-mêmes victimes de menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages du fait des fonctions de l'agent.

En réservant un régime plus favorable, applicable uniquement aux concubins et pacsés des agents publics de l'administration pénitentiaire, cette différence de définition du champ des ayants droit est de nature à porter atteinte au principe constitutionnel d'égalité, sans que ne puissent être apportés une quelconque justification objective ni un motif d'intérêt général en rapport avec l'objectif poursuivi par la loi. Ce débat pourrait en tout état de cause être porté devant le juge constitutionnel par le biais d'une question prioritaire de constitutionnalité.

On observe également des différences de traitement entre les ayants droit des agents visés par les dispositions de l'article L. 113-1 du code de la sécurité intérieure – c'est-à-dire ceux qui assurent des missions de sécurité intérieure à risque – et les ayants droit des agents du ministère de la Défense non mentionnés par cet article. L'article L. 113-1 du code de la sécurité intérieure prévoit en effet un droit à la protection fonctionnelle susceptible d'être reconnu aux ayants droit de certains agents « *décédés dans l'exercice de leurs fonctions ou du fait de leurs fonctions, à raison des faits à l'origine du décès ou pour des faits commis postérieurement au décès mais du fait des fonctions qu'exerçait l'agent décédé* ».

Il énumère de façon limitative les corps ou les catégories d'agents concernés par cette extension du champ d'application du droit de la protection fonctionnelle.

Alors que le champ des personnes susceptibles de bénéficier de la protection fonctionnelle n'a eu de cesse de s'élargir ces dernières années, force est de constater que corrélativement, les ayants droit des militaires, autres que ceux énumérés à l'article L. 113-1 du code de la sécurité intérieure, ou des agents civils du ministère de la Défense, en demeurent exclus. En effet, les ayants droit des militaires de la gendarmerie nationale sont visés par la double extension de la protection instaurée par l'article L. 113-1 du code de la sécurité intérieure, dont les dispositions sont d'ailleurs en partie redoublées par celles du dernier alinéa de l'article L. 4123-10 du code de la défense. Les ayants droit des militaires de la gendarmerie nationale bénéficient donc, comme l'ensemble des ayants droit des militaires, d'une protection en cas d'attaques les visant du fait des fonctions du militaire ; ils sont en revanche les seuls, parmi les ayants droit de militaires, à bénéficier, au titre des missions de sécurité intérieure qu'ils effectuent, de la protection due en cas de décès en fonction du militaire de la gendarmerie.

Face à la montée en puissance du phénomène de judiciarisation, porté par les médias, l'opinion publique, l'institution judiciaire ou les professionnels du droit, l'administration, tout en veillant à garantir l'objectif poursuivi par la protection fonctionnelle, doit être particulièrement vigilante aux attentes fortes et légitimes des familles en matière de protection fonctionnelle.

Par suite, l'existence de droits spécialement prévus au profit de certains ayants droit, victimes directes d'une attaque à raison de la qualité du membre de leur famille, est une source de disparité, de complexité et d'incompréhensions supplémentaires à l'égard du dispositif de protection fonctionnelle.

● *Des insuffisances concernant les personnels civils*

L'attentat perpétré à Karachi le 8 mai 2002 contre plusieurs personnels civils du ministère de la Défense a montré combien les civils pouvaient être exposés ; et les suites judiciaires de cette affaire ont quant à elles mis en exergue certaines insuffisances du dispositif de protection fonctionnelle.

L'ATTENTAT DE KARACHI

Le mercredi 8 mai 2002, à Karachi, un attentat suicide provoque la mort de quatorze personnes dont onze employés et sous-traitants français de la direction des constructions navales (DCN), travaillant à la construction d'un sous-marin pour la marine pakistanaise. Un contrat de construction et de vente de trois sous-marins à propulsion classique avait été signé entre la DCN et le Pakistan le 21 septembre 1994 et la DCN travaillait, au moment de l'attentat, à la construction du deuxième, sur place, au Pakistan. Cet attentat a également blessé douze autres personnes. Les ayants droit susceptibles de bénéficier de la protection fonctionnelle dans cette affaire, à l'exclusion de ceux des trois salariés de sous-traitants de DCN, constituent huit familles.

En effet, celle-ci ne peut pas être accordée, en application du droit en vigueur, aux ayants droit des agents civils relevant du ministère de la Défense victimes à l'étranger d'une atteinte volontaire à sa vie du fait de sa participation à une mission de soutien à l'exportation du matériel de défense. Cette situation, choquante, a conduit le président de la République à exprimer publiquement le souhait que la loi puisse être modifiée de façon à ce que les familles des ouvriers de l'État tués dans l'attentat puissent bénéficier de la prise en charge par l'État des frais de justice liés aux procédures judiciaires qu'elles ont engagées.

Le projet de loi du 17 juillet 2013 relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, actuellement renvoyé à la commission des Lois de l'Assemblée nationale, vise en son article 25 à modifier l'article 11 de la loi du 13 janvier 1983 en y introduisant la notion d'atteinte à la vie pour l'attribution de la protection fonctionnelle aux ayants droit des agents civils. Toutefois, même dans l'hypothèse où les dispositions concernées de ce projet de loi seraient adoptées, les familles des victimes de Karachi ne pourraient pas en bénéficier, ce projet de loi ne permettant pas d'octroyer cette protection fonctionnelle pour des faits passés.

2. Le dispositif proposé

a. L'égalité des droits entre les différentes catégories d'ayants droit

Le 1^o du I de l'article 22 (**alinéa 2**) propose de remédier à l'inégalité existant entre les mariés d'une part, et les concubins et personnes liées par un PACS d'autre part. À cette fin, il tend à insérer au dernier alinéa de l'article L. 4123-10 du code de la défense, après le mot « *conjoints* », les mots « *concubins, partenaires de pacte civil de solidarité* ». Ces derniers bénéficieront en conséquence de la même protection fonctionnelle que les conjoints mariés lorsque ceux-ci sont victimes en propre d'attaques en raison de la qualité d'agent public de la personne avec laquelle elles sont liées.

Le 2^o du même I (**alinéas 3 à 7**) propose de compléter l'article L. 4123-10 précité par plusieurs dispositions.

Le premier alinéa qu'il est proposé d'ajouter à l'article L. 4123-10 (**alinéa 4**) comporte une disposition visant à rétablir l'égalité de traitement entre les ayants droit des agents en charge de la sécurité intérieure et ceux des autres militaires en cas d'atteinte à leur vie dans l'exercice de leurs fonctions. Ceux-ci sont énumérés, dans l'ordre de priorité suivant : conjoints, concubins, partenaires de pacte civil ; à défaut, enfants directs ; à défaut d'eux, ascendants directs.

Respectant la particularité de la fonction militaire, et pour ne pas contrevenir aux objectifs du chapitre IV du présent projet portant sur le traitement pénal des affaires militaires, ces alinéas ne concernent pas la mort au combat. Il convient en effet d'éviter deux écueils :

– d'une part, la mort au combat est exclue car les ayants droit devront engager « *une instance civile ou pénale contre les auteurs*. L'étude d'impact

précise d'ailleurs que « *la protection juridique ne sera accordée que si le militaire est victime d'une atteinte volontaire à sa vie* », notant que « *le projet de loi reprend ici à son compte la jurisprudence du Conseil d'État Afflard du 9 mai 2005* ». Dans cette décision, qui concernait l'application de l'article L. 113-1 du code de la sécurité intérieure, le Conseil d'État a souligné que la notion d'attaques emportait l'idée d'action délibérée. Comme l'indique l'étude d'impact, « *le ministère de la Défense tient à ce principe que la protection juridique, quand elle permet à un agent public de mettre en cause en justice la responsabilité d'une personne qui commet à son encontre une attaque quelconque ou à un ayant droit d'agent public décédé de mettre en cause la responsabilité de l'auteur du décès, ne doit pas entretenir la tendance à recourir au juge pénal pour des cas de violences involontaires* », soulignant que s'« *il n'est évidemment pas question de remettre en cause le principe même de l'existence d'une responsabilité pénale pour des faits non volontaires* », « *le ministère de la Défense estime que l'État ne doit pas alimenter financièrement la recherche d'une telle responsabilité* » et que « *par ailleurs, il tient très fermement à éviter que les ressources budgétaires affectées à la protection juridique ne servent à mettre en cause la responsabilité pénale d'agents publics et notamment de chefs militaires auxquels les familles voudraient reprocher en justice une faute d'imprudence ou de négligence* » ;

— d'autre part, la protection fonctionnelle ne sera accordée que si le militaire est victime d'une « *atteinte volontaire à la vie* », ce qui tend à exclure les violences involontaires, et à prévenir toute tentative d'utilisation de la protection fonctionnelle pour appuyer la recherche en justice d'une responsabilité pénale des chefs militaires.

Concrètement, cette mesure aurait permis d'attribuer la protection fonctionnelle aux ayants droit du militaire victime d'une agression à l'arme blanche lors d'une patrouille Vigipirate dans le quartier de la Défense le 25 mai 2013 si celui-ci était décédé des suites de cette attaque.

Le deuxième alinéa qu'il est proposé d'ajouter à l'article L. 4123-10 (**alinéa 5**) comporte une disposition visant à ouvrir le droit à la protection fonctionnelle aux ayants droit des agents civils relevant du ministère de la Défense victime à l'étranger d'une atteinte volontaire à sa vie du fait de sa participation à une mission de soutien à l'exportation du matériel de défense. Cette protection est donc juridiquement la même que celle que l'alinéa précédent tend à accorder aux ayants droit des militaires.

Le troisième alinéa ajouté à l'article L. 4123-10 (**alinéa 6**) renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de préciser les conditions et modalités financières d'octroi de cette protection. D'après les informations fournies aux rapporteuses, ce décret sera construit sur le même modèle que celui pris en application de l'article 11 modifié de la loi du 13 juillet 1983. Il instaurera notamment un mécanisme conciliant les exigences des règles de la profession d'avocat, en particulier celle du libre choix du conseil par le bénéficiaire, avec les principes de bonne utilisation

des deniers publics et d'égalité. À titre d'exemple, ce mécanisme pourra s'appuyer sur l'établissement d'un plafonnement de la prise en charge.

Les **alinéas 7 et 9** comportent des dispositions de coordination.

Les tableaux ci-après présentent l'impact des mesures proposées par cet article.

ÉTAT DU DROIT

	Victimes en propre de menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages	Atteinte volontaire à la vie du militaire ou de l'agent civil du ministère de la Défense
Conjoints	Bénéficiaires de la protection fonctionnelle	Non-bénéficiaires de la protection fonctionnelle
Concubins, partenaires de pacte civil de solidarité	Non-bénéficiaires de la protection fonctionnelle	Non-bénéficiaires de la protection fonctionnelle
Enfants et ascendants directs	Bénéficiaires de la protection fonctionnelle	Non-bénéficiaires de la protection fonctionnelle

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ARTICLE 22

	Victimes en propre de menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages	Atteinte volontaire à la vie du militaire ou de l'agent civil du ministère de la Défense
Conjoints	Bénéficiaires de la protection fonctionnelle	
Concubins, partenaires de pacte civil de solidarité		
Enfants et ascendants directs	Bénéficiaires de la protection fonctionnelle par défaut	

*

*La Commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels DN81 et DN82 des rapporteures.*

*Puis elle **adopte** l'article 22 **modifié**.*

*

* *

Section 2

Dispositions relatives à la gestion des personnels de la défense

Article 23

Pension afférente au grade supérieur

Le présent article a pour objet d'instituer, à titre temporaire pour la durée de la programmation militaire 2014-2019, un régime dérogatoire de droit à pension à jouissance immédiate au bénéfice de certaines catégories de personnels militaires. Il vise ainsi à rendre plus incitatives les conditions dans lesquelles ces personnels peuvent quitter l'institution militaire avant la limite d'âge de leur grade, en leur permettant de bénéficier de la pension afférente au grade immédiatement supérieur au leur.

Ce régime, dit de droit à « pension afférente au grade supérieur » (PAGS), constitue l'une des principales mesures prévues par le présent projet de loi pour atteindre les objectifs de déflation des effectifs que l'article 4 tend à fixer, ainsi que les objectifs de dépyramidage établis par le rapport annexé. Comme le souligne en effet l'étude d'impact annexée au présent projet de loi, « *la réalisation des objectifs de réductions d'effectifs, de dépyramidage et de maîtrise de la masse salariale, dans la nécessaire logique de flux qui caractérise la gestion du personnel militaire, est conditionnée par la mise en œuvre effective de mesures d'aide au départ* », y compris de « *mesures financières d'incitation au départ (environ 1 900 par an) et à la mobilité* », parmi lesquelles figure la PAGS.

1. Éléments de contexte

Les pensions de retraite des militaires de carrière sont régies, comme celles des autres agents de l'État, par le code des pensions civiles et militaires de retraite. La pension de retraite s'analyse par nature comme une rémunération différée des services rendus par les fonctionnaires, civils ou militaires, durant le temps de leur activité. Bien que de nombreux paramètres soient communs aux régimes militaire et civil, le droit des pensions militaires présente des spécificités, justifiées par le rôle particulier qu'il joue dans la condition militaire et la gestion dite « en flux » des ressources humaines du ministère de la Défense.

a. Le régime actuel des pensions militaires

En application des dispositions du code des pensions civiles et militaires de retraite, et particulièrement des articles L. 6 à L. 26 *bis* de celui-ci, les militaires de carrière perçoivent une pension de retraite calculée selon la formule suivante :

$$\text{Pension} = \text{Taux bonifié} \times \frac{\text{Trimestres acquis}}{\text{Trimestres requis}} \times \text{Indice de solde} \times \text{VPI} \times (1 - \text{Décote})$$

VPI : valeur du point d'indice

Le « taux bonifié » est fixé à 75 %, mais peut être augmenté lorsque les bonifications permettent au militaire de disposer d'une durée d'assurance supérieure au nombre de trimestres requis pour bénéficier d'une pension à taux plein : dès lors que le militaire justifie de onze trimestres d'assurance de plus qu'il n'en est requis pour le bénéfice d'une pension à taux plein, le taux bonifié atteint 80 %, soit son plafond.

Le nombre de « trimestres requis » correspond à la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une pension à taux plein : il a été porté à 164 trimestres en 2012 et atteindra 166 trimestres en 2015.

Le nombre de « trimestres acquis » correspond à la durée des services, exprimée en nombre de trimestre d'assurance, pris en compte dans la constitution du droit à pension du militaire de carrière en application de l'article L. 11 du code des pensions civiles et militaires de retraite. Selon cet article, sont pris en compte :

– principalement, les « services effectifs » au sens des articles L. 5 et L. 8 du code des pensions civiles et militaires de retraite, c'est-à-dire de ses services tant civils que militaires et des services effectifs accomplis après l'âge de seize ans par les élèves admis dans les grandes écoles militaires ;

– accessoirement, diverses « bonifications » accordées pour des cas énumérés par l'article L. 12 du même code, parmi lesquelles on retiendra notamment une bonification accordée aux femmes pour chacun de leurs enfants, les « *bénéfices de campagne, notamment en temps de guerre et pour services à la mer et outre-mer* », une « *bonification pour l'exécution d'un service aérien ou sous-marin commandé* », et une bonification du cinquième du temps de service accompli qui est accordée dans la limite de cinq annuités à tous les militaires à la condition qu'ils aient accompli au moins quinze ans de services militaires effectifs ou qu'ils aient été rayés des cadres pour invalidité.

Selon l'étude d'impact, ces bonifications ont été estimées sur la base des données fournies par le Haut conseil d'évaluation de la condition militaire à 0,4587 annuité acquise par année de service pour les officiers supérieurs et à 0,355 annuité pour les sous-officiers supérieurs.

La « valeur du point d'indice » (VPI) est une constante. Selon l'étude d'impact, sa dernière valeur en date s'établit à 55,5635 euros.

La « décote » varie, de 0 % à 25 % selon l'âge du militaire : son taux est d'autant plus élevé qu'il demande la liquidation de sa pension à un âge éloigné de la limite d'âge de son grade.

L'« indice de solde » retenu est celui détenu par le militaire lors de ses six derniers mois d'activité. Comme le précise l'étude d'impact, il a été déterminé en fonction des indices afférents aux échelons des grades, au prorata des effectifs recensés dans chaque échelon et en suivant l'évolution de la grille indiciaire.

Enfin, le II de l'article L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite établit un droit à jouissance immédiate de la pension au bénéfice des militaires de carrière qui réunissent, à la date de leur admission à la retraite :

- pour les officiers, vingt-sept ans de services effectifs ;
- pour les non officiers, dix-sept ans de services effectifs.

Le tableau ci-après présente les estimations de pensions moyennes actuellement perçues par les militaires de différents grades.

Ces dispositions rendent attractif pour les militaires un passage précoce à la retraite. En cela, le régime des pensions militaires est conçu pour inciter les personnels à quitter l'institution militaire relativement jeunes, ce qui favorise le renouvellement rapide des effectifs que suppose l'impératif de jeunesse des personnels des armées.

PENSION MOYENNE PAR GRADE

	Pension moyenne actuelle
Colonel	37 179 €
Lieutenant-Colonel	30 909 €
Commandant	26 612 €
Capitaine	22 477 €
Adjudant-Chef	16 344 €
Adjudant	12 075 €

Source : étude d'impact annexée au projet de loi.

b. Les enjeux liés aux pensions militaires dans la manœuvre des ressources humaines

Le régime des pensions militaires de retraite, dérogoire au droit commun de la fonction publique, constitue ainsi, aujourd'hui déjà, un des outils permettant au ministère de la Défense de gérer ses ressources humaines en flux et de maintenir, comme le dit l'étude d'impact précitée, « *un taux de renouvellement suffisant afin de préserver l'indispensable jeunesse des unités militaires* ». L'étude d'impact souligne que « *la pension militaire est donc au cœur du dispositif de réduction des effectifs car la gestion des flux est la seule garantie de la réalisation*

du contrat opérationnel ».

La pension militaire est tout d'abord un outil historique de gestion des effectifs des armées, née pour procéder à de fortes réductions d'effectifs après des périodes d'intense activité militaire. À cet égard, on rappellera que les textes fondateurs du régime des pensions militaires sont la loi de finances pour 1923, concernant les officiers, et loi du 14 avril 1924 concernant les sous-officiers et les militaires du rang. Elle concourt en outre à la jeunesse des armées, en permettant à des militaires d'effectuer des carrières courtes et de réaliser leur reconversion. Enfin, la pension militaire de retraite est une contrepartie méritée aux contraintes liées à l'état militaire : disponibilité, subordination, discipline, pénibilité, etc.

Le présent projet de loi propose de rendre le régime des pensions militaires plus incitatif pour certaines catégories de personnel, afin de répondre à deux contraintes nouvelles :

– la réforme des retraites mise en œuvre à partir de 2010 a rendu plus difficile la gestion « en flux » des ressources humaines ;

– un double effort de déflation et de dépyramidage des effectifs militaires est nécessaire pour atteindre le nouveau format des armées défini par le Livre blanc d'avril 2013 sur la défense et la sécurité nationale.

- *La rigidification de la gestion des ressources humaines du fait de la réforme des retraites*

La loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites a augmenté de deux ans les limites d'âge des différents grades.

Cette modification a pour conséquence de retarder le départ à la retraite des militaires de carrière, et ce pour deux raisons :

– d'une part, en alourdissant la décote appliquée sur le montant de leur pension au titre de l'écart entre l'âge du militaire à la liquidation de sa pension et la limite d'âge applicable à son grade, elle a mécaniquement réduit le montant de la pension à laquelle peut prétendre le militaire à un âge donné, rendant ainsi moins incitatif le départ précoce à la retraite avec jouissance immédiate de la pension ;

– d'autre part, pour les personnels qui ne souhaitent pas quitter l'institution militaire avant la limite d'âge de leur grade, elle a prolongé leur activité de deux ans.

L'étude d'impact note que les travaux du Haut comité d'évaluation de la condition militaire ont mis en lumière le fait qu'en cela, la réforme des retraites avait conduit à « rigidifier » la gestion des ressources humaines et à « ralentir le renouvellement des effectifs ».

- *Le double impératif de déflation et de dépyramidage des effectifs*

Les objectifs de déflation commentés à l'article 4 du présent projet de loi, ainsi que l'objectif de réduction du taux d'encadrement au sein du ministère de la Défense, et particulièrement parmi les militaires, justifient le recours à des mesures incitatives au départ pour les personnels militaires.

En effet, comme le souligne l'étude d'impact, le contexte budgétaire et la nécessité pour le ministère de la Défense de maîtriser sa masse salariale n'offrent pas les marges de manœuvre nécessaires pour atteindre ces objectifs sans nuire à la condition militaire. Dès lors, *« toute solution envisagée pour réduire la masse salariale du ministère de la Défense doit donc, à la fois, dégager une économie budgétaire immédiate et constituer un outil de reconversion améliorant la situation des militaires qui décideraient de quitter l'institution »*.

Rendre le départ précoce à la retraite plus incitatif contribue ainsi à l'objectif de déflation des effectifs, et cibler ces mesures incitatives sur certaines catégories de personnels, notamment d'officiers, permet de contribuer également à leur dépyramidage.

Tel est l'objet du présent article, qui propose d'instituer un régime dérogatoire de « pension afférente au grade supérieur », consistant à inciter les colonels, lieutenants-colonels, commandants, capitaines, adjudants-chefs et adjudants de carrière à quitter l'institution militaire en échange d'une pension à liquidation immédiate revalorisée. Un dispositif analogue avait été mis en place par les articles 5 et 6 de la loi n° 75-1000 du 30 octobre 1975 modifiant la loi du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires et édictant des dispositions concernant les militaires de carrière ou servant en vertu d'un contrat, articles aujourd'hui abrogés mais dont le ministère de la Défense a indiqué aux rapporteuses que l'efficacité avait été reconnue, avant l'abrogation de ce dispositif en 2008.

2. Le dispositif proposé

L'article 23 est composé de quatre paragraphes qui définissent respectivement le principe de la pension afférente au grade supérieur et ses critères d'éligibilité, le mode de calcul de cette pension, les cas d'exclusion de son bénéfice, et ses conditions de contingentement et de ciblage.

a. Le principe de la pension afférente au grade supérieur et ses critères d'éligibilité

Le I de cet article (**alinéa 1**) tend à définir le principe de la pension afférente au grade supérieur et ses critères d'éligibilité.

Le dispositif proposé consiste en un régime dérogatoire de liquidation immédiate d'une pension de retraite dont le II du présent article précise qu'elle

correspond à celle à laquelle son bénéficiaire pourrait prétendre s'il était titulaire du grade immédiatement supérieur à celui qu'il détient.

Il est précisé que la mesure proposée est temporaire : elle ne sera applicable qu'aux militaires dont la radiation des cadres surviendra entre le 1^{er} janvier 2014 et le 31 décembre 2019, c'est-à-dire sur la durée de la période de programmation militaire. Ainsi, les militaires susceptibles d'être intéressés par ce dispositif sauront, par avance, qu'il n'a pas de vocation pérenne, ce qui doit les inciter à en bénéficier sans tarder.

Les conditions d'éligibilité au dispositif de la pension afférente au grade supérieur seront plus restrictives que le droit commun des pensions militaires.

Ainsi, l'article L. 6 du code des pensions civiles et militaires de retraite ouvre le droit à pension à tous les militaires officiers et non officiers ayant au moins quinze ans de services effectifs. Le droit à la pension afférente au grade supérieur sera en revanche sanctionné par une double condition de statut :

- être militaire de carrière ;
- servir dans un grade d'officier ou de sous-officier supérieur, c'est à dire dans les grades de colonel, lieutenant-colonel, commandant, capitaine, adjudant-chef, adjudant ou équivalent, depuis au moins cinq ans.

De même, alors que les 1^o et 2^o du II de l'article L. 24 du même code subordonnent la jouissance immédiate de la pension militaire à des conditions de durée de services effectifs – qu'ils fixent respectivement à vingt-sept ans pour les officiers et à dix-sept ans pour les non-officiers –, une condition d'âge supplémentaire est prévue pour être éligible à la pension afférente au grade supérieur : le militaire doit se trouver à cinq ans au moins de la limite d'âge de son grade avant l'entrée en vigueur de la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019.

Les conditions d'obtention de la pension afférente au grade permettent ainsi à une large population d'être éligible à cette mesure : au total, ce sont 21 000 militaires qui pourraient prétendre à son bénéfice. Mais selon les précisions apportées aux rapporteurs par le ministère de la Défense, le grade cible de la mesure proposée est celui de lieutenant-colonel.

En effet, la pension afférente au grade supérieur ne sera pas accordée de plein droit : l'alinéa 1 tend à préciser que sa demande doit faire l'objet d'un agrément du ministre de la Défense.

b. Le mode de calcul de la pension afférente au grade supérieur

Le II de l'article 23 (**alinéas 2 à 6**) tend à définir le mode de calcul de la pension afférente au grade supérieur.

- *La formule de calcul de la pension afférente au grade supérieur*

Selon l'article L. 13 du code des pensions civiles et militaires de retraite, le montant de la pension est le produit d'un « pourcentage de liquidation » et du « *traitement ou la solde soumis à retenue afférents à l'indice correspondant à l'emploi, grade, classe et échelon effectivement détenus* » par le militaire, soit pendant les six derniers mois au moment de la liquidation de la pension, ou soit pendant au moins quatre ans lors des 15 dernières années si ce traitement ou solde est supérieur à celui des six derniers mois, ou si le poste occupé était celui d'officier général ou supérieur.

Selon l'**alinéa 2**, le régime de la pension afférente au grade supérieur prendra en compte un indice et un échelon différents, qui correspond :

- à l'échelon unique du grade de général de brigade si le bénéficiaire sert au grade de colonel ;

- au deuxième échelon du grade immédiatement supérieur au grade détenu si le bénéficiaire sert dans un grade d'officier excepté celui de colonel ;

- au troisième échelon du grade immédiatement supérieur au grade détenu si le bénéficiaire sert dans un grade de sous-officier supérieur.

Pour le cas où la solde afférente au grade supérieur serait moins élevée que celle afférente à l'indice correspondant au dernier échelon du grade détenu par un militaire, et que l'intéressé aurait pu prétendre à cette dernière s'il était parti à la retraite à l'âge limite prévu par le droit commun, l'**alinéa 3** prévoit toutefois que c'est cette dernière qui sera retenue. Cette disposition est conforme au principe établi à l'article L. 20 du code des pensions civiles et militaires de retraite, qui dispose qu'« *en aucun cas, la pension allouée au titre de la durée des services ne peut être inférieure à celle qu'aurait obtenue le titulaire s'il n'avait pas été promu à un emploi ou à un grade supérieur* ». Elle permet d'éviter un potentiel effet « désincitatif » dans le dispositif proposé.

L'**alinéa 4** prévoit qu'en tout état de cause, lorsque l'échelon concerné comprend plusieurs indices, la solde soumise à retenue pour pension sera celle afférente au premier indice de l'échelon.

Les **alinéas 5 et 6** tendent à préciser plusieurs modalités du calcul de la pension afférente au grade supérieur :

- s'agissant des services effectifs pris en compte, ils proposent que les services retenus pour le calcul de la pension soient ceux que l'intéressé aurait accompli s'il avait servi jusqu'à la limite d'âge de son grade, et que ces services soient majorés par les bonifications du droit commun des pensions militaires, prévues aux c, d et i de l'article L. 12 du code des pensions civiles et militaires de retraite (respectivement : les bénéfices de campagne, la bonification pour

l'exécution d'un service aérien ou sous-marin commandé, et la bonification susmentionnée du cinquième du temps de service accompli) ;

– concernant le pourcentage maximal de liquidation, fixé à 75 % par l'article L. 13 du même code, les alinéas 5 et 6 du présent article proposent qu'il pourra être augmenté dans le limite de cinq points du fait des bénéfices de campagne et de la bonification pour l'exécution d'un service aérien ou sous-marin commandé, conformément au droit commun ;

– en revanche, pour ce qui est des coefficients de minoration ou de majoration prévus par le droit commun pour tenir compte de la durée d'assurance et des périodes reconnues équivalentes validées dans un ou plusieurs autres régimes de retraite de base obligatoires, l'alinéa 6 prévoit qu'ils ne seront pas applicables à la pension afférente au grade supérieur.

- *L'impact positif du dispositif pour les intéressés*

L'étude d'impact présente des évaluations comparant, pour différents grades, le montant de la pension de droit commun et le montant de la pension afférente au grade supérieur. Le tableau ci-après présente ces comparaisons et les conditions d'éligibilité à la pension afférente au grade supérieur.

**IMPACT FINANCIER ET CONDITIONS D'OBTENTION
DE LA PENSION AFFÉRENTE AU GRADE SUPÉRIEUR**

(en euros, par an)

	Pension moyenne actuelle	Pension afférente au grade supérieur	Condition d'âge	Condition d'ancienneté
Colonel	37 179	49 563	≤ 53 ans	≥ 27 ans
Lieutenant-colonel	30 909	39 161	≤ 53 ans	≥ 27 ans
Commandant	26 612	33 605	≤ 53 ans	≥ 27 ans
Capitaine	22 477	29 249	≤ 53 ans	≥ 27 ans
Adjudant-chef	16 344	22 003	≤ 52 ans	≥ 17 ans
Adjudant	12 075	20 581	≤ 46 ans	≥ 17 ans

Source : étude d'impact annexée au projet de loi.

Cette revalorisation de la pension, qui s'établira à 25 % environ pour un lieutenant-colonel, permettra aux intéressés de mener une nouvelle carrière professionnelle dans des conditions améliorées.

Il est toutefois à noter que les évaluations présentées par l'étude d'impact reposent sur l'hypothèse d'un taux de liquidation bonifié à 80 %, et non du taux de liquidation maximal de base hors bonifications (75 %). Cette hypothèse paraît au demeurant raisonnable, dans la mesure où onze trimestres supplémentaires seulement sont requis pour pouvoir prétendre au taux bonifié de 80 %, tandis que les officiers peuvent faire valoir en moyenne trente-cinq trimestres au titre des bénéfices de campagne, et les sous-officiers vingt-deux.

L'avantage offert par la pension afférente au grade supérieur semble donc substantiellement incitatif pour les militaires des grades concernés.

● *L'impact positif du dispositif pour les finances publiques*

Si la mesure proposée est indéniablement intéressante pour ses bénéficiaires, elle doit également permettre à l'État de réaliser des économies. En effet, si l'État leur versera – et ce jusqu'à leur décès – une pension plus élevée que dans le droit commun, il économise dans le même temps :

- le versement de leur solde jusqu'à la limite d'âge de leur grade ;
- le paiement de la part « employeur » des cotisations sociales ;
- des crédits de fonctionnement liés à l'activité des personnels.

Ainsi, pour la période qui court entre la radiation des cadres du bénéficiaire de la pension afférente au grade supérieur et la limite d'âge de son grade, l'État réalisera une économie budgétaire correspondant notamment à la différence entre le montant moyen de la solde du militaire en activité – primes comprises – et le montant de sa pension, revalorisée par le dispositif de pension afférente au grade supérieur. Le tableau ci-après présente l'économie annuelle moyenne qui sera réalisée pour chaque grade concerné.

**ÉCONOMIES ANNUELLES RÉALISÉES ENTRE LA RADIATION DES CADRES
ET L'ÂGE LIMITE DU GRADE DES BÉNÉFICIAIRES DE LA PENSION
AFFÉRENTE AU GRADE SUPÉRIEUR**

	Solde moyenne (a)	PAGS (b)	Économie budgétaire (a – b)
Colonel	84 826 €	49 563 €	35 263 €
Lieutenant-colonel	70 765 €	39 161 €	31 604 €
Commandant	60 747 €	33 605 €	27 142 €
Capitaine	49 101 €	29 249 €	19 852 €
Adjudant-chef	38 190 €	22 003 €	16 187 €
Adjudant	36 180 €	20 581 €	15 599 €

Source : étude d'impact annexée au projet de loi.

En revanche, entre la limite d'âge du grade du bénéficiaire de la pension afférente au grade supérieur et le décès de celui-ci, la mesure proposée a un surcoût pour l'État, correspondant à l'écart entre la pension de droit commun et la pension afférente au grade supérieur, comme le montre le tableau ci-après.

**SURCOÛTS ANNUELS SUPPORTÉS ENTRE L'ÂGE LIMITE DU GRADE ET LE DÉCÈS
DES BÉNÉFICIAIRES DE LA PENSION AFFÉRENTE AU GRADE SUPÉRIEUR**

	Pension ancienne (a)	PAGS (b)	Surcoût CAS Pension (b - a)	Variation
Colonel	37 179 €	49 563 €	12 384 €	33,31 %
Lieutenant-colonel	30 909 €	39 161 €	8 252 €	26,70 %
Commandant	26 613 €	33 605 €	6 992 €	26,27 %
Capitaine	22 477 €	29 249 €	6 772 €	30,13 %
Adjudant-chef	16 344 €	22 003 €	5 659 €	34,62 %
Adjudant	12 075 €	20 581 €	8 506 €	70,44 %

Source : étude d'impact annexée au projet de loi.

c. Les exclusions et les incompatibilités

Le III de l'article 23 (**alinéas 7 et 8**) tend à instaurer un régime d'exclusivité du bénéfice de la pension afférente au grade supérieur plus strict que celui du droit commun des pensions militaires. En effet, la pension afférente au grade supérieur sera exclusive de la reprise d'une activité par le bénéficiaire dans un organisme mentionné à l'article L. 86-1 du code des pensions civiles et militaires de retraite, soit :

- les administrations de l'État et leurs établissements publics ne présentant pas un caractère industriel ou commercial ;
- les collectivités territoriales et les établissements publics ne présentant pas un caractère industriel ou commercial qui leur sont rattachés ;
- les établissements hospitaliers.

Cette exclusivité est totale : la reprise d'une activité professionnelle au sein d'un des organismes précités entraînera la perte du bénéfice de la pension à compter du premier jour du mois au cours duquel débute cette activité. Dans le droit commun, la reprise d'une activité au sein d'un des organismes publics susmentionnés n'entraîne qu'une réduction éventuelle du montant de la pension dans les conditions fixées par l'article L. 85 du même code.

La pension afférente au grade supérieur sera également exclusive des dispositifs d'incitation au départ introduits par les articles 24 et 25 du présent projet de loi.

d. Les conditions de contingentement et de ciblage de la pension afférente au grade supérieur

Le IV de l'article 23 (**alinéa 9**) prévoit que le nombre de bénéficiaires potentiels de la pension afférente au grade supérieur sera fixé, par grade et par corps, par un arrêté conjoint du ministre de la Défense, du ministre chargé de la Fonction publique et du ministre chargé du Budget, publié au plus tard le 1^{er} août de l'année précédant celle pour laquelle il fixe un contingent – exception faite bien

entendu de l'exercice 2014, pour lequel la base légale de l'arrêté n'était pas en vigueur le 1^{er} août.

Cette disposition vise à permettre un contingentement et un ciblage par grade et par corps du dispositif.

Le ministère de la Défense estime que sur les 21 000 bénéficiaires potentiels de la pension afférente au grade supérieur, un peu plus de 500 demanderont chaque année à bénéficier du dispositif. Les gains budgétaires seront d'autant plus importants que les contingentements viseront le grade cible de la mesure, à savoir les lieutenants-colonels.

Selon les informations fournies aux rapporteuses, les prévisions de contingentement sur la période 2014-2019 seraient les suivantes :

**PRÉVISIONS DE CONTINGEMENT ET DE CIBLAGE DE LA PENSION
AFFÉRENTE AU GRADE SUPÉRIEUR POUR LA DURÉE DE LA PROGRAMMATION**

Année	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Officiers bénéficiaires de la PAGS	200	280	280	280	280	280
Colonel	30	42	42	42	42	42
Lieutenant-colonel	70	98	98	98	98	98
Commandant	40	56	56	56	56	56
Capitaine	60	84	84	84	84	84
Sous-officiers bénéficiaires de la PAGS	200	300	300	300	300	300
Adjudant-chef	70	105	105	105	105	105
Adjudant	130	195	195	195	195	195
TOTAL des bénéficiaires de la PAGS	400	580	580	580	580	580

Source : ministère de la Défense.

Selon ces mêmes informations, compte tenu de sa rentabilité économique, la pension afférente au grade supérieur a vocation à se substituer progressivement au pécule. En 2014, le ratio à atteindre d'emblée serait de 30 % de départs aidés avec la pension afférente au grade supérieur, le pécule ne représentant alors plus que 70 % des départs aidés.

En effet, les évaluations réalisées par le ministère font apparaître que la pension afférente au grade supérieur permettrait un gain financier de 82,8 millions d'euros sur la période de programmation, et de 10,8 millions d'euros dès la première année, comme le montre le tableau ci-après.

BILAN FINANCIER DU DISPOSITIF

(en millions d'euros)

	Effectif visé par la mesure (un an)	Gain financier escompté	
		sur toute la période	la première année
Colonel	35	7,1	1,2
Lieutenant-colonel	78	14,9	2,5
Commandant	42	7,6	1,1
Capitaine	66	8,9	1,3
Adjudant-chef	136	24,6	2,1
Adjudant	176	19,7	2,6
TOTAL	533	82,8	10,8

Source : ministère de la Défense.

Pour une génération donnée, l'économie nette réalisée par l'État s'établirait ainsi à 82,8 millions d'euros, se répartissant entre :

– un gain brut de 108,7 millions d'euros pour le budget du ministère de la Défense, du fait de l'écart entre la pension qu'il versera, même revalorisée par la pension afférente au grade supérieur, et la solde qu'il évite ainsi de verser jusqu'à la limite d'âge du grade concerné ;

– un coût brut de 25,9 millions d'euros pour le compte d'affectation spéciale « Pensions », pour le surcoût représenté par la pension afférente au grade supérieur par rapport à la pension militaire de droit commun, et ce dans une hypothèse d'espérance de vie atteignant 80 ans.

Pour les rapporteuses, le succès du dispositif dépendra du ciblage par corps et par grade du contingentement des bénéficiaires potentiels : comme l'ont montré Mme Geneviève Gosselin-Fleury et M. Damien Meslot dans un récent rapport sur la réorganisation du ministère de la Défense ⁽¹⁾, un ciblage insuffisant des aides au départ peut engendrer à la fois des effets d'aubaine et des pertes de compétences critiques pour le bon fonctionnement du ministère de la Défense.

*

La Commission adopte l'article 23 sans modification.

*

* *

(1) Mme Geneviève Gosselin-Fleury et M. Damien Meslot, « La réorganisation du ministère de la Défense : d'une LPM à l'autre », rapport d'information n° 1353 déposé en conclusion des travaux d'une mission d'information sur le suivi et la réorganisation du ministère de la Défense, septembre 2013.

Article 24

Promotion fonctionnelle

Le présent article a pour objet d'instituer un régime dérogatoire de promotion pour les militaires de carrière, dénommé « promotion fonctionnelle », consistant à promouvoir au grade supérieur des officiers et des sous-officiers de carrière afin de leur permettre d'exercer une fonction déterminée pour une durée déterminée, au terme de laquelle ils seraient radiés des cadres ou, s'agissant des officiers généraux, admis dans la deuxième section.

Cette mesure, qui s'inspire largement d'un ancien dispositif dénommé « conditionnalat », vise à accélérer le départ à la retraite de militaires qui n'aspirent pas à poursuivre une carrière complète au sein de l'institution militaire, contribuant ainsi à atteindre les trois objectifs fondamentaux de la manœuvre des ressources humaines que sont la déflation des effectifs, leur dépyramidage et la maîtrise de la masse salariale.

1. Éléments de contexte

La promotion fonctionnelle s'analyse comme une procédure d'avancement dérogatoire au droit commun, inspirée du système du conditionnalat mis en place jusqu'en 2005 et supprimée faute de base légale suffisante.

a. La procédure de promotion de droit commun

Ordinairement, la promotion militaire de droit commun sanctionne l'accroissement des compétences et des mérites du militaire en service ou, plus rarement, distingue un acte de bravoure ou exceptionnel. Son principe est établi à l'article L. 4136-1 du code de la défense, qui dispose que « *sauf action d'éclat ou services exceptionnels, les promotions ont lieu de façon continue de grade à grade et nul ne peut être promu à un grade s'il ne compte dans le grade inférieur un minimum de durée de service, fixé par voie réglementaire* ».

Le droit commun de la promotion dans les carrières militaires est établi par les articles L. 4136-1 à L. 4136-4 du code de la défense. Il en ressort que la promotion est attribuée soit à l'ancienneté – comme le prévoit l'article L. 4136-2 –, soit à l'ancienneté et au choix – en application de l'article L. 4136-3. Dans le premier cas, le militaire est inscrit sur une liste de classement à l'ancienneté ; dans le second, il l'est sur un tableau d'avancement selon un classement établi par une commission composée des supérieurs hiérarchiques de l'intéressé. Des dispositions particulières, prévues à l'article L. 4136-4 du code de la défense, fixent les conditions d'âge applicables par corps.

b. Le conditionnalat

Si l'utilisation de la promotion comme outil de gestion des effectifs peut sembler singulière, il convient de rappeler que le présent article reconduit à

certain égard un mécanisme préexistant, dit du conditionnalat, appliqué jusqu'en 2005.

Le conditionnalat, consistant à proposer à certains militaires de carrière d'être promu au grade supérieur pour une durée déterminée – d'au moins six mois – et d'accepter, en contrepartie, de partir à la retraite à l'échéance de cette durée – avec une pension afférente à l'indice atteint dans ce nouveau grade –, constituait une pratique de gestion mise en œuvre sans base légale.

Le bilan de ce système est généralement jugé favorablement du point de vue de l'efficacité de la gestion des ressources humaines : il a permis le départ de nombreux cadres qui possédaient certes des compétences, mais n'avaient pas vocation à ce que leur carrière militaire s'étende sur toute la longue continuité d'un parcours professionnel complet.

Toutefois, la légalité de ce dispositif a pu être contestée, et il a donné lieu à plusieurs contentieux tranchés en dernier ressort par le Conseil d'État en faveur des militaires requérants.

Classiquement, en effet, une jurisprudence constante du Conseil d'État veut que l'égalité de traitement à laquelle ont droit les fonctionnaires d'un même corps fasse obstacle à l'institution de règles d'avancement distinctes pour certaines catégories d'entre eux ⁽¹⁾. Ainsi, dans deux décisions du 8 novembre 2000 et du 28 mai 2003 ⁽²⁾, le Conseil d'État a considéré que l'avancement au choix des agents publics a pour seul objet de récompenser des mérites et interdit dès lors la prise en compte de tout autre critère, tel celui de l'engagement qu'auraient pris les agents de quitter rapidement le service de l'État. Il est d'ailleurs à noter que, dans ses conclusions sur la seconde décision précitée, le rapporteur public ne critiquait pas le bien-fondé du dispositif de conditionnalat en lui-même mais son manque de base légale.

C'est pourquoi une disposition législative est nécessaire pour mettre en œuvre un dispositif qui s'apparente à la pratique antérieure du conditionnalat.

2. Le dispositif proposé

L'article 24 comprend quatre paragraphes qui tendent respectivement à définir le principe et les conditions d'éligibilité du dispositif de promotion fonctionnelle, la procédure de promotion applicable, les incompatibilités du bénéficiaire de ce dispositif avec d'autres mesures d'aide au départ, et les conditions de contingentement du nombre de bénéficiaires.

(1) Cf. en ce sens, par exemple, l'arrêt d'assemblée du 28 juin 1989, *Ministre de l'intérieur c/ Donnadiou et autres*, n° 85193.

(2) Conseil d'État, arrêts Bavoil du 8 novembre 2000, n°209105, et du 28 mai 2003, n° 222687.

a. Le principe de la promotion fonctionnelle

Les deux premiers alinéas du I (**alinéas 1 et 2**) tendent à définir le dispositif de promotion fonctionnelle.

Il consistera à promouvoir au grade supérieur, au vu de leurs mérites et de leurs compétences, des officiers et des sous-officiers de carrière afin de leur permettre d'exercer une fonction déterminée pour une durée déterminée. À la fin de cette durée, le bénéficiaire sera radié des cadres ou, dans le cas des officiers généraux, admis dans la deuxième section.

L'alinéa 1 précise que ce dispositif est applicable « *jusqu'au 31 décembre 2019* », c'est-à-dire limité dans le temps à la période de programmation militaire.

Ce mécanisme s'adresse principalement à des militaires dont les compétences leur permettent d'occuper de nouvelles responsabilités, mais non d'envisager une évolution continue sur le long terme dans les rangs des armées. Il est à noter que l'alinéa 1 prévoit expressément que la promotion fonctionnelle ne peut être accordée que « *sur demande écrite* » de l'intéressé, ce qui fonde le caractère volontaire de cette procédure.

Conçue pour faciliter la réduction des effectifs des catégories de population ciblées, la promotion fonctionnelle a ainsi pour but de réduire puis de contenir le taux d'encadrement des armées. Le surcoût engendré par le versement de la solde revalorisée au grade supérieur sera compensé par l'économie dégagée par l'absence de versement de la solde pendant le nombre d'années que l'intéressé aurait effectuées s'il était parti à la limite d'âge de son grade.

b. Les critères d'éligibilité à la promotion fonctionnelle

Les **alinéas 3 et 4** tendent à déterminer les conditions d'accès au dispositif de promotion fonctionnelle.

En plus d'une double condition de statut – être militaire de carrière, être officier ou sous-officier – l'accès au dispositif est subordonné à une double condition d'ancienneté ou d'âge.

D'une part, l'intéressé devra avoir acquis des droits à la liquidation de sa pension conformément à l'article L. 24 ou L. 51 du code des pensions civiles et militaires de retraite, c'est à dire :

– réunir 27 ans de services effectifs pour les officiers et 17 ans de services effectifs pour les sous-officiers (article L. 24 du code précité) ;

– être âgé de moins de 67 ans pour les officiers généraux (article L. 51 du même code).

D'autre part, l'intéressé devra remplir d'autres conditions, pour la détermination desquelles l'alinéa 4 tend à renvoyer à un décret en Conseil d'État, tout en précisant qu'elles tiendront à deux critères :

– l'ancienneté de l'intéressé dans le grade qu'il détient au jour où il formule sa demande ;

– l'intervalle qui le sépare de la limite d'âge de son grade.

L'étude d'impact annexée au présent projet de loi avance les conditions d'âge suivantes :

Grade	Minimum d'années passées dans le grade	Nombre d'années séparant de la limite d'âge du grade	Équivalent âge maximum
Adjudants / premiers maîtres	7	7	45
Adjudants chefs / maîtres principaux	7	6	52
Commandants (ou équivalents)	6	7	52
Lieutenants-colonels (ou équivalents)	6	7	52
Colonels (ou équivalents)	6	6	53
Colonels du corps des officiers de l'air	6	4	52
Médecins, pharmaciens, vétérinaires et chirurgiens-dentistes chefs des services de classe normale	2 ans et 6 mois	4	58
Généraux de brigade et officiers généraux d'un grade équivalent	2 ans et 6 mois	4*	55

* la limite d'âge applicable est la limite d'âge du grade de colonel, soit 59 ans.

Source : étude d'impact annexée au projet de loi.

c. La procédure administrative applicable

Le II de l'article 24 (**alinéas 5 à 9**) tend à fixer les règles de procédure applicables au système de promotion fonctionnelle. À l'exception de celles qui apparentent la promotion fonctionnelle à un dispositif classique de promotion au choix et à l'ancienneté, ces règles présentent un caractère exorbitant du droit commun.

Tout d'abord, la procédure proposée apparente la promotion fonctionnelle à une promotion au choix et à l'ancienneté :

– l'**alinéa 5** prévoit que le militaire demandant sa promotion devra être inscrit sur un tableau d'avancement spécial, établi au moins une fois par an et par corps (sauf pour une promotion à un grade d'officier général) ;

– l'**alinéa 6** tend à disposer que la commission d'avancement instituée à l'article L. 4136-3 du code de la défense, qui a pour mission de communiquer au ministre de la Défense les éléments d'appréciation pour la détermination de l'ordre pour la promotion au choix et à l'ancienneté de droit commun, devra faire de même pour les militaires inscrit au tableau d'avancement spécial de la promotion fonctionnelle ;

– l'**alinéa 7** prévoit que « *sous réserve des nécessités du service* », l'avancement aura lieu dans l'ordre du tableau d'avancement spécial.

Ensuite, la promotion fonctionnelle sera nécessairement rattachée à une fonction déterminée. L'**alinéa 8** prévoit ainsi que l'acceptation de la promotion au grade supérieur vaudra engagement d'occuper la fonction déterminée qui s'y rattache. À l'inverse, si l'acceptation de la promotion vaudra automatiquement acceptation par l'intéressé du poste qui lui est proposé, il est expressément prévu à l'**alinéa 9** que le refus de ce poste entraînera la perte de la promotion fonctionnelle.

Par ailleurs, la promotion fonctionnelle entraînera systématiquement une radiation prématurée des cadres. Ainsi, l'**alinéa 8** prévoit que l'acceptation de la promotion vaudra acceptation de la radiation des cadres – ou de l'admission dans la deuxième section des officiers généraux – à une date précise, déterminée dans la décision de promotion. Le texte proposé encadre toutefois la durée pour laquelle l'intéressé occupera ses nouvelles fonctions dans le grade auquel il est promu, en précisant qu'elle est comprise entre vingt-quatre mois et trente-six mois.

Enfin, la procédure de décision et d'acceptation est particulière. L'acceptation de la promotion fonctionnelle valant engagement à remplir des conditions particulières – fonction déterminée, radiation des cadres prématurée à une date déterminée –, l'**alinéa 8** prévoit que la décision de promotion fonctionnelle, prononcée par le ministre de la Défense, sera soumise à « *un accord écrit préalable de l'intéressé* ». Cette précision permettra que soit assuré le consentement libre et éclairé du militaire.

d. Les incompatibilités avec le bénéfice de la promotion fonctionnelle

Le III de l'article 24 (**alinéa 10**) prévoit que le dispositif de la promotion fonctionnelle est exclusif de deux types de mesures d'aide au départ :

– les dispositifs prévus aux articles 23 et 25 du présent projet de loi, concernant respectivement la pension afférente au grade supérieur et le pécule modulable d'incitation au départ ;

– le régime de la disponibilité prévu à l'article L. 4139-9 du code de la défense, qui permet à des officiers de carrière remplissant certaines conditions de services effectifs de cesser temporairement de servir dans les armées.

Cette règle d'incompatibilité, motivée par un souci d'économie et de prévention des effets d'aubaine, est cohérente avec les dispositions analogues prévues pour les autres dispositifs d'aide au départ.

e. Le contingentement et le ciblage

Le IV de l'article 24 (**alinéa 11**) tend à disposer que le nombre de bénéficiaires du dispositif de promotion fonctionnelle sera fixé chaque année, par grade et par corps, par un arrêté conjoint du ministre de la Défense et du ministre chargé du Budget. Comme dans le dispositif de la pension afférente au grade supérieur, cette disposition assure le contingentement et le ciblage par grade et par corps du dispositif jusqu'à son expiration en 2019, fin de la période de programmation.

Cependant, le texte proposé encadre les possibilités offertes aux signataires de cet arrêté, en fixant un plafond au contingentement : celui-ci ne pourra pas dépasser le tiers du nombre total d'officiers ou de sous-officiers inscrits aux tableaux d'avancement d'une même année – aucun plafond n'étant prévu pour les officiers généraux.

Le tableau ci-après présente les prévisions de recours à ce dispositif établies par le ministère de la Défense.

RECOURS PRÉVU AU DISPOSITIF DE PROMOTION FONCTIONNELLE

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Effectifs totaux
ADJ		10	40	20	30	32	132
ADC		11	16	16	15	17	75
Total S/OFF		21	56	36	45	49	207
CDT		18	17	18	17	18	88
LCL		20	20	19	19	20	98
COL		7	7	7	7	6	34
GBR		2	3	2	2	2	11
Total OFF		47	47	46	45	46	231
Total		68	103	82	90	95	438²

Source : étude d'impact annexée au projet de loi.

Pour les rapporteuses, la réussite de cette mesure au regard des objectifs de déflation et de dépyramidage des effectifs ainsi que de maîtrise de la masse salariale du ministère de la Défense dépendra du ciblage des catégories de population entrepris par le ministère de la Défense, les départs dus aux promotions en 2019 se faisant au plus tard en 2022. La clause de revoyure permettra également de mesurer l'efficacité de la promotion fonctionnelle.

*

La Commission adopte successivement les amendements rédactionnels DN83 et DN84 des rapporteuses.

Puis elle **adopte l'article 24 modifié.**

*
* *

Article 25

Pécule modulable d'incitation au départ des militaires

Le présent article a pour objet de prolonger, en l'adaptant, le dispositif de pécule modulable d'incitation à une seconde carrière institué au bénéfice des militaires, dans le cadre de la programmation militaire pour les années 2009 à 2014, par la loi de finances pour 2009 (n° 2009-1425).

1. Le dispositif actuel de pécule d'incitation à une seconde carrière

Dans le cadre du le plan d'accompagnement des restructurations (PAR) mis en place pour faciliter la mise en œuvre de la loi de programmation militaire 2009-2014, l'article 149 de la loi de finances pour 2009 précitée a institué au profit des militaires un « pécule modulable d'incitation à une seconde carrière » permettant de piloter la déflation du personnel militaire.

a. Le régime du pécule

Les conditions d'attribution de ce pécule ont été précisées par le décret n° 2009-82 du 21 janvier 2009, modifié par le décret n° 2012-162 du 1^{er} février 2012 pour tenir compte de l'allongement progressif de deux ans des limites d'âges et des limites de durées de services ainsi que de l'allongement des durées minimales de services requis pour la jouissance immédiate de la pension, opérés en application de la loi précitée du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

Il s'agit, aux termes de la loi de finances pour 2009, d'un dispositif temporaire, prévu pour la période de programmation militaire 2009-2014 – c'est-à-dire en vigueur du 1^{er} janvier 2009 et jusqu'au 31 décembre 2014.

Peuvent y prétendre :

– les militaires de carrière en position d'activité se trouvant à plus de trois ans de la limite d'âge de leur grade ou mis à la retraite avec le bénéfice d'une pension à liquidation immédiate ;

– les militaires engagés en position d'activité rayés des contrôles avant quinze ans de service.

Le pécule est attribué en tenant compte notamment des nécessités du service, de l'ancienneté de service du militaire et de sa situation par rapport à la limite d'âge de son grade.

Il est versé en deux fractions :

– la première, dont le montant s'établit entre les deux tiers et les trois quarts du pécule total, est versée dès que l'intéressé quitte l'institution militaire ;

– la seconde, correspondant au quart ou au tiers du montant global accordé, est versée lorsque le bénéficiaire peut justifier de la reprise durable d'une activité professionnelle, c'est à dire d'au moins douze mois d'activité professionnelle dans les deux ans suivant la date de cessation des services – que ce soit en qualité de salarié, de chef d'entreprise, de travailleur indépendant, de membre d'une profession libérale ou d'agriculteur – et exerce une activité professionnelle au moment de la demande de versement de la seconde fraction.

Le montant du pécule perçu est remboursé dans le délai d'un an par tout bénéficiaire qui, dans les cinq années suivant sa radiation des cadres ou des contrôles, souscrit un nouvel engagement dans les armées ou est nommé dans un corps ou cadre d'emploi de l'une des fonctions publiques.

Il est à noter que le montant du pécule est exclu de l'assiette de l'impôt sur le revenu.

b. La politique d'attribution ciblée du pécule

Afin d'assurer un certain ciblage de cette aide au départ, l'article 149 de la loi de finances pour 2009 a prévu que le pécule est attribué « *sur demande agréée par le ministre chargé de la défense* » et « *dans la limite d'un contingent annuel fixé par arrêté du même ministre* ».

Si les conditions réglementaires minimales d'attribution des pécules sont identiques pour chaque employeur – armées, directions et services du ministère de la Défense –, les décisions finales d'attribution dépendent des besoins en gestion de chaque employeur et relèvent donc de critères différents.

Ainsi, la politique d'attribution des pécules dans l'armée de terre prend en compte les besoins en départs par spécialité et par grade, résultant des évolutions de sa maquette et des départs projetés vers les fonctions publiques. L'effort est porté essentiellement sur le personnel dans les grades et dans les spécialités excédentaires et plus particulièrement sur les militaires les moins à même de bénéficier d'un reclassement dans les fonctions publiques. Par ailleurs, il n'est pas envisagé l'attribution de pécules au personnel contractuel.

Pour la marine, l'attribution du pécule se fonde sur les principes suivants :

– une priorité aux déflations des hauts de pyramides de grade (capitaine de vaisseau et capitaine de frégate ou équivalent pour les officiers, major et maître principal pour les officiers marinières), à des fins de dépyramidage ;

– une certaine priorité aux pécules de montants les moins élevés, afin de servir le plus grand nombre de bénéficiaires.

Pour l’armée de l’air, l’attribution des pécules se fait suivant deux approches successives :

– une approche globale, permettant d’établir des cibles préférentielles, de nature statutaire pour les officiers – les postes en organisation étant souvent indifférenciés –, et de nature plus « métier » pour les non officiers ;

– une approche plus personnalisée, portant sur l’étude des demandes « métier » pour les officiers (étude du parcours, du potentiel, du portefeuille de compétences), et sur l’étude du niveau de qualification pour les non officiers.

Pour les directions et services du ministère de la Défense, où les volumes d’attribution de pécules sont faibles – avec en moyenne une quinzaine de pécules seulement par an –, il est procédé à une attribution « sur mesure » en fonction des besoins du service.

c. Le bilan quantitatif et financier du dispositif entre 2009 et 2014

Sur la base des réalisations constatées pour les années 2009 à 2012, des prévisions établies pour 2013 et des évaluations tenant compte des nouveaux critères d’attribution et de calcul des pécules résultant du présent article pour l’année 2014, le ministère de la Défense dresse du dispositif un bilan quantitatif et financier satisfaisant, que présente le tableau suivant :

BILAN GLOBAL DU DISPOSITIF DE PÉCULE D’INCITATION À UNE SECONDE CARRIÈRE

		Nombre de pécules	Coûts ⁽²⁾ (en euros)	
Période 2009-2014	Cibles	7 100	482 100 105	
	Réalisé ⁽¹⁾	<i>Officiers</i>	2 673	402 233 896
		<i>S/off</i>	4 397	
		Total	7 070	
	Taux de réalisation de la cible	99,6 %	102,1 %	

⁽¹⁾ La dépense réalisée intègre, pour 2014, le montant de la dépense budgétée.

⁽²⁾ La dépense affichée intègre le paiement de la 1^{ère} fraction des pécules accordés au titre de l’année ainsi qu’une partie des 2^{èmes} fractions des pécules accordés antérieurement.

Source : ministère de la Défense.

Les tableaux ci-dessous détaillent, année par année, et pour chaque armée, direction ou service du ministère de la Défense, le bilan de la campagne d’attribution des pécules.

L'ATTRIBUTION DES PÉCULES ANNÉE PAR ANNÉE,
POUR CHAQUE ARMÉE, DIRECTION OU SERVICE DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

Année	Armées- direction- services	Catégorie	Nombre de pécules	Coûts (en euros)
2009	TERRE	Officiers	222	34 968 885
		S/off.	262	
		Total	484	
	MARINE	Officiers	44	11 561 618
		S/off.	144	
		Total	168	
	AIR	Officiers	24	18 330 474
		S/off.	295	
		Total	319	
	SSA	Officiers	5	1 430 281
		S/off.	18	
		Total	23	
	SEA	Officiers	0	
		S/off.	0	
		Total	0	
	SCA	Officiers	0	
		S/off.	0	
Total		0		
DGA	Officiers	32		
	S/off.	0		
	Total	32		
TOTAL 2009	Cibles		1 150	70 000 000
	Réalisé	Officiers	327	69 291 908
		S/off.	719	
		Total	1 046	
	Taux de réalisation		- 9,0 %	- 1,0 %

Année	Armées- direction- services	Catégorie	Nombre de pécules	Coûts (en euros)
2010	TERRE	Officiers	229	36 675 577
		S/off.	210	
		Total	439	
	MARINE	Officiers	88	22 129 577
		S/off.	238	
		Total	326	
	AIR	Officiers	28	26 689 219
		S/off.	483	
		Total	511	
	SSA	Officiers	8	647 534
		S/off.	0	
		Total	8	
	SEA	Officiers	0	-
		S/off.	0	
		Total	0	
	SCA	Officiers	0	-
		S/off.	0	
Total		0		
DGA	Officiers	36	3 984 000	
	S/off.	0		
	Total	36		
TOTAL 2009	Cibles		1 200	93 000 000
	Réalisé	<i>Officiers</i>	389	90 125 907
		<i>S/off.</i>	931	
		Total	1 320	
	Taux de réalisation		10,0 %	- 3,1 %

Année	Armées- direction- services	Catégorie	Nombre de pécules	Coûts (en euros)
2011	TERRE	Officiers	193	49 052 340
		S/off.	242	
		Total	435	
	MARINE	Officiers	58	21 239 350
		S/off.	171	
		Total	229	
	AIR	Officiers	46	34 039 531
		S/off.	413	
		Total	459	
	SSA	Officiers	6	939 339
		S/off.	2	
		Total	8	
	SEA	Officiers	1	-
		S/off.	0	
		Total	1	
	SCA	Officiers	0	-
		S/off.	0	
		Total	0	
	DGA	Officiers	29	4 279 893
		S/off.	0	
Total		29		
TOTAL 2009	Cibles		1 200	105 000 000
	Réalisé	<i>Officiers</i>	333	109 550 453
		<i>S/off.</i>	828	
		Total	1 161	
	Taux de réalisation		- 3,3 %	4,3 %

Année	Armées- direction- services	Catégorie	Nombre de pécules	Coûts (en euros)
2012	TERRE	Officiers	258	52 633 042
		S/off.	264	
		Total	522	
	MARINE	Officiers	76	18 842 835
		S/off.	76	
		Total	152	
	AIR	Officiers	89	38 289 839
		S/off.	354	
		Total	443	
	SSA	Officiers	6	772 001
		S/off.	0	
		Total	6	
	SEA	Officiers	2	297 089
		S/off.	0	
		Total	2	
	SCA	Officiers	17	1 789 460
		S/off.	0	
		Total	17	
	DGA	Officiers	36	4 691 202
		S/off.	0	
Total		36		
TOTAL 2009	Cibles		1 180	109 100 000
	Réalisé	<i>Officiers</i>	<i>484</i>	
		<i>S/off.</i>	<i>694</i>	
		Total	1 178	
	Taux de réalisation		- 0,2 %	7,5 %

Année	Armées-direction-services	Catégorie	Nombre de pécules	Coûts (en euros)
2013	TERRE	Officiers	257	46 492 483
		S/off.	327	
		Total	584	
	MARINE	Officiers	87	17 127 076
		S/off.	85	
		Total	172	
	AIR	Officiers	87	34 838 727
		S/off.	373	
		Total	460	
	SSA	Officiers	9	708 158
		S/off.	0	
		Total	9	
	SEA	Officiers	2	268 770
		S/off.	0	
		Total	2	
	SCA	Officiers	16	2 068 244
		S/off.	0	
		Total	16	
	DGA	Officiers	29	4 189 222
S/off.		0		
Total		29		
SGA	Officiers	3	257 370	
	S/off.	0		
	Total	3		
TOTAL 2009	Cibles		1 280	105 950 050
	Réalisé	Officiers	490	
		S/off.	785	
		Total	1 275	
Taux de réalisation				

Source : ministère de la Défense.

d. Bilan de l'efficacité du dispositif

Selon les informations transmises aux rapporteuses par le ministère de la Défense, de manière générale, l'examen de la période 2009-2012 a montré que le levier du pécule était insuffisant à lui seul pour permettre la déflation et le dépyramidage des effectifs militaires, bien que le dispositif de pilotage renforcé mis en œuvre par le ministère ait permis de tenir les objectifs, tant quantitatifs que financiers.

Surtout, dans un contexte financier plus difficile que celui qui prévalait en 2008, le pécule peut être vu comme une mesure d'aide au départ relativement coûteuse, ce qui justifie, d'une part, le développement de nouveaux leviers d'aide au départ – comme la pension afférente au grade supérieur ou la promotion fonctionnelle – et, d'autre part, une révision de son régime.

2. Le dispositif proposé

Le présent article tend à proroger, pour la période de programmation militaire 2014-2019, le dispositif du pécule tout en en modifiant le régime par certains aspects. Le nouveau dispositif est dénommé « pécule modulable d'incitation au départ ».

a. Le principe du pécule

Le premier alinéa du I de cet article (**alinéa 1**) définit le principe de fonctionnement du dispositif du pécule modulable d'incitation au départ, en reprenant les grandes lignes de ce qui était prévu par la loi de finances pour 2009 :

- le pécule sera accordé « *sur demande agréée par le ministre de la Défense* » ;
- il sera attribué « *dans la limite d'un contingent annuel fixé par arrêté* » ;
- il sera déterminé « *en fonction de la solde budgétaire perçue en fin de service* ».

Seule différence avec le régime actuel du pécule, l'arrêté de contingentement sera établi conjointement par les ministres chargés de la Défense, de la Fonction publique et du Budget, et non plus par le seul ministre de la Défense.

Le prolongement de ce type de dispositif d'incitation au départ constitue une mesure conjoncturelle emblématique de rationalisation et de dépyramidage des effectifs militaires.

Pour la période de programmation militaire 2014-2019, l'objectif présenté par l'étude d'impact consiste à attribuer 1 090 pécules en 2014, puis 920 par an en 2015 et en 2016, et enfin 790 par an en 2017 et en 2018, soit 4 510 départs précoces à la retraite – aucune attribution n'étant prévue pour 2019. Les officiers constituent la catégorie visée en priorité par ce dispositif : ils devraient représenter 2 730 de ses bénéficiaires, soit plus de la moitié des postes ciblés. Le tableau ci-après présente la répartition par grade du bénéfice du pécule établie pour servir à la valorisation du nouveau dispositif sur toute la durée de la programmation dans les travaux préparatoires à l'établissement du projet de loi.

**RÉPARTITION PAR GRADE DU BÉNÉFICE
DU PÉCULE MODULABLE D'INCITATION AU DÉPART**

Annuité	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Pécule OFF	650	570	570	470	470	0
OGX	6	6	5	3	3	
COL	114	99	92	70	70	
LCL	358	314	314	255	255	
CDT	66	58	58	50	50	
CNE	105	92	100	92	92	
LTN	1	1	1	0	0	
Pécule S/OFF	440	350	350	320	320	0
MAJ	71	56	56	52	52	
ADC	277	220	220	201	201	
ADJ	90	72	72	65	65	
SCH	2	2	2	2	2	
TOTAL Pécule	1090	920	920	790	790	0

Source : ministère de la Défense.

Selon les informations fournies aux rapporteuses, le coût du dispositif devrait s'élever à 104,86 millions d'euros en 2014, puis à 101,75 millions d'euros en 2015 et à 91,7 millions d'euros en 2016. Le coût unitaire du nouveau dispositif de pécule devrait ainsi être inférieur à celui du précédent dispositif. En outre, la diminution du volume d'attributions entraînera une réduction du coût de ce levier de déflation : le volume prévisionnel est en effet fixé à 4 510 pécules qui se limiteront à la période 2014-2018, soit une moyenne d'environ 900 pécules annuels, contre près de 1 200 pécules attribués en moyenne chaque année sur la période 2009-2013.

b. Les conditions d'éligibilité

Les **alinéas 2 à 4** énumèrent les trois catégories de personnels militaires qui seront éligibles au nouveau dispositif de pécule.

Les deux premières catégories sont les mêmes que celles actuellement énumérées au même titre par l'article 149 de la loi de finances pour 2009 :

- les militaires de carrière se trouvant à plus de trois ans de la limite d'âge de leur grade et ayant accompli les services effectifs requis pour prétendre à la liquidation de leur pension militaire comme le prévoit l'article L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite – ou, pour les officiers généraux, ceux qui sont éligibles au placement en deuxième section dans les conditions prévues à l'article L. 51 du même code. Cela revient, pour les officiers de carrière, à devoir comptabiliser 27 ans de services effectifs s'ils ont moins de 52 ans ou à avoir plus de 52 ans, et pour les sous-officiers de carrière, à compter 17 ans de services effectifs s'ils ont moins de 52 ans, ou à avoir plus de 52 ans ;

- les engagés en position d'activité rayés des contrôles avant quinze ans de services.

L'alinéa 4 tend à ajouter une nouvelle catégorie de militaires à la population éligible au pécule, et ce « *par dérogation* » : les maîtres ouvriers des armées en position d'activité se trouvant à plus de trois ans de leur limite d'âge.

c. Les modalités d'attribution, de calcul et de remboursement du pécule

L'**alinéa 5** reprend les dispositions de l'article 149 de la loi de finances pour 2009 en précisant que le pécule sera attribué « *en tenant compte notamment des nécessités du service, de l'ancienneté de service du militaire et de sa situation par rapport à la limite d'âge de son grade* ».

Les **alinéas 6 et 7** reprennent eux aussi une disposition applicable au dispositif actuel de pécule d'incitation à une seconde carrière, en rendant obligatoire le remboursement du pécule par son bénéficiaire lorsque celui-ci, dans les cinq années qui suivent son obtention, souscrit un nouvel engagement dans les armées – exception faite de la réserve militaire – ou intègre l'une des trois fonctions publiques – de l'État, territoriale ou hospitalière. Le remboursement sera dû dans l'année suivant ce nouvel engagement ou la titularisation dans l'une de ces fonctions publiques.

L'**alinéa 10** précise que les limites d'âge retenues pour l'application du nouveau dispositif sont celles résultant de la réforme des retraites, qui les a repoussées progressivement de deux ans.

L'**alinéa 8** renvoie à un décret simple le soin de déterminer, pour chaque catégorie de militaires, « *les conditions d'attribution et les modalités de calcul, de versement et, le cas échéant, de remboursement du pécule* ».

L'étude d'impact apporte plusieurs précisions sur ces points, complétées par les informations fournies aux rapporteuses par le ministère de la Défense et plus particulièrement par son directeur des ressources humaines, lors de son audition. Il en ressort que le nouveau dispositif de pécule comportera deux principales nouveautés par rapport à l'ancien :

- le montant du nouveau pécule sera inférieur de 10 % à celui de l'ancien ;
- le second versement ne sera plus conditionné par la reprise d'une activité professionnelle.

L'abandon de la conditionnalité du versement de la seconde tranche est justifié par son caractère peu social, révélé dans le bilan effectué par les services du ministère de la Défense des quatre campagnes de pécule d'incitation à une seconde carrière. En effet, la contrainte touche principalement les anciens militaires qui éprouvent des difficultés de reconversion et qui, de fait, ont le plus besoin de cette deuxième fraction. En outre, le pilotage budgétaire de cette part conditionnelle s'est révélé extrêmement difficile à réaliser en raison de multiples causes – non-retour à l'emploi, conditions non remplies, non formulation de la demande par l'ancien militaire, etc. – et des délais de prescription quadriennale

qui permettent au bénéficiaire de demander la deuxième fraction jusqu'à six ans après l'obtention de la première.

Ainsi, la diminution annoncée de 10 % du montant global du pécule s'analyse comme une contrepartie au caractère désormais systématique du versement de sa seconde fraction, destinée à ne pas alourdir le coût de la mesure pour les finances publiques.

d. Les incompatibilités attachées au bénéfice du pécule

L'**alinéa 9** tend à disposer que le pécule modulable d'incitation au départ sera exclusif des trois autres principales mesures d'aide au départ, que sont :

– la pension afférente au grade supérieur, que l'article 23 du projet de loi tend à instituer ;

– la promotion fonctionnelle, dont l'article 24 du projet de loi vise à établir le statut ;

– la position de disponibilité prévue à l'article L. 4139-9 du code de la défense, dont l'article 26 du projet de loi prévoit de redéfinir le régime.

Ce régime d'exclusivité est justifié par un double souci d'économies et de prévention des effets d'aubaine.

e. Le statut fiscal du pécule

Le II de l'article 25 (**alinéas 11 et 12**) tend à modifier la rédaction du 30° de l'article 81 du code général des impôts, qui énumère les rémunérations exclues de l'assiette de l'impôt sur le revenu, pour y mentionner le pécule modulable d'incitation au départ des militaires que le présent article tend à instituer.

Cette disposition reprend ainsi le régime fiscal applicable au système actuel de pécule, lui aussi défiscalisé au titre de l'impôt sur le revenu.

f. L'entrée en vigueur du nouveau dispositif de pécule et son articulation avec l'ancien

Les III et IV du présent article (**alinéas 13 et 14**) précisent les conditions de « tuilage » entre l'ancien dispositif de pécule et le nouveau.

Ainsi, l'alinéa 13 prévoit que les pécules attribués au titre de l'article 149 de la loi de finances pour 2009 demeurent régis par ces dispositions. Cette précision permet d'éviter toute incertitude juridique quant aux conditions de versement de la seconde fraction du pécule ou à ses modalités de remboursement éventuel.

L'alinéa 14 tend quant à lui à fixer au 1^{er} janvier 2014 l'entrée en vigueur de l'article 25.

Juridiquement, l'année 2014 verra ainsi la coexistence des deux dispositifs de pécule, dans la mesure où l'article 149 de la loi de finances pour 2009 prévoit la possibilité d'attribuer des pécules d'incitation à une seconde carrière jusqu'au 31 décembre 2014. Si l'administration du ministère de la Défense privilégiera le recours au nouveau régime de pécule en 2014, ce « tuilage » législatif permettra de continuer à utiliser ce levier, essentiel pour l'atteinte des objectifs de déflation, dans l'attente de l'entrée en vigueur du décret nécessaire pour préciser les modalités d'application du présent article.

*

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel DN85 des rapporteures.*

*Puis elle **adopte** l'article 25 **modifié**.*

*

* *

Article 26

(art. L. 4139-9 du code de la défense)

Position de disponibilité

Le présent article a pour objet de rénover le régime de la disponibilité des militaires qui ont effectué au moins quinze années de service dont six en qualité d'officier. Cette mesure vise à améliorer le fonctionnement de ce levier dont dispose d'ores et déjà l'administration, au service du double objectif de déflation et de dépyramidage des effectifs du ministère de la Défense. Elle vise ainsi à faciliter la transition entre la carrière militaire et une seconde carrière professionnelle pour des officiers qui souhaitent tenter une reconversion dans le secteur civil tout en conservant, pour un temps, la possibilité de réintégrer les cadres du ministère de la Défense pour le cas où cette démarche ne leur donnerait pas pleinement satisfaction.

1. Le dispositif actuel de mise en disponibilité

L'article L. 4139-9 du code de la défense instaure une position de mise en disponibilité pour les officiers de carrière qui en font la demande, en vue de leur offrir des conditions favorables à leur reconversion à deux points de vue :

– d'une part, en leur offrant un revenu d'appoint qui leur assure une sécurité dans leur nouvelle carrière, soit qu'il permette de modérer leurs besoins dans le cadre d'un exercice salarié, soit qu'il leur offre une garantie de revenu minimale dans le cadre d'un exercice à titre indépendant – par exemple dans les statuts d'exercice libéral, de chef d'entreprise ou d'auto-entrepreneur ;

– d’autre part, en leur permettant de prendre plus aisément certains risques professionnels, dans la mesure où en cas d’échec, ils ont la garantie de pouvoir réintégrer les rangs des armées.

a. Le régime de la disponibilité

En effet, il existe, d’après l’article L. 4138-1 du code de la défense, quatre positions dans lesquelles un militaire peut-être placé :

- l’activité ;
- le détachement ;
- la position « hors cadres » ;
- la non-activité.

Or, selon l’article L. 4138-11 du même code, la disponibilité fait partie de la position dite de « non-activité », au même titre par exemple que le congé parental ou le congé de longue maladie.

L’article L. 4139-9 de ce code, qui régit la disponibilité des militaires de carrière, est ainsi placé au sein du code de la défense dans une section intitulée « Dispositifs d’aide au départ », elle-même classée au sein du chapitre IX « Fin de l’état militaire » du titre III « Dispositions statutaires relatives aux déroulements des carrières » du statut général des militaires. La disponibilité est donc à distinguer du détachement ou de la position hors cadre, en ce qu’elle n’attache pas à la cessation temporaire du service l’exercice d’une fonction, ou tout du moins l’intégration au sein d’un organisme public, d’une organisation internationale ou d’une entreprise. Le régime de la disponibilité se caractérise ainsi par son objectif d’incitation au départ.

Elle est ouverte aux officiers de carrière comptant au moins quinze ans de service, dont six au moins en qualité d’officier. Son bénéficiaire doit en outre, le cas échéant, satisfaire aux exigences de durée de services prévue par la formation spécialisée dont il a bénéficié.

Dans le droit en vigueur, la disponibilité est accordée pour une durée maximale de cinq ans, renouvelable une fois – soit, au total, pour une durée maximale de dix ans. L’officier placé en disponibilité est remplacé dans les cadres, mais il peut être rappelé à tout moment, soit sur sa demande, soit d’office lorsque les circonstances l’exigent.

Pendant cette période, l’officier continue à percevoir une solde, qui est réduite des deux tiers. Cette solde est toutefois cumulable sans limite avec des rémunérations d’activités professionnelles. En outre, l’officier placé en disponibilité peut être admis au bénéfice de sa pension de retraite, soit à sa demande – s’il dépasse dans son grade le niveau d’ancienneté fixé par le statut

particulier de son corps –, soit d’office, dès lors qu’il atteint la limite d’âge de son grade ou qu’il compte 27 ans de service.

Pour le cas où l’officier réintégrerait les armées à l’issue de sa période de disponibilité, la durée de celle-ci est prise en compte pour moitié au titre de l’avancement à l’ancienneté, mais n’est prise en compte ni pour l’avancement au choix, ni pour ses périodes de services comptabilisés en vue de la liquidation de sa pension de retraite.

Ces conditions rendent ainsi la mise en disponibilité assez attractive pour les militaires qui souhaitent tenter, à moindres risques, une seconde carrière professionnelle. Toutefois, la rémunération qui y est attachée demeure faible – et limite donc l’attractivité du dispositif – dans la mesure où elle n’intègre pas les primes auxquels sont éligibles les officiers en position d’activité.

b. Le bilan du dispositif de disponibilité depuis 2009

Le nombre d’officiers qui ont bénéficié du dispositif de disponibilité est resté limité lors de la période de programmation militaire 2009-2014, comme le montre le tableau ci-après, qui présente sur la période 2009-2013 et par gestionnaire le nombre prévu et le nombre réalisé d’officiers placés en situation de disponibilité. Ce dispositif se traduit aujourd’hui par des flux annuels de départs d’environ trente officiers. Ainsi, le dispositif n’a pas contribué de façon très significative à l’atteinte des objectifs de déflation et de dépyramidage.

NOMBRE D’OFFICIERS SE TROUVANT EN POSITION DE DISPONIBILITÉ

Armée ou formation rattachée	2009		2010		2011		2012		2013	
	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé
Direction générale pour l’armement	10		7		0		0		0	0
Armée de terre	29	22	35	23	36	25	36	25	37	27
Marine	87	69	74	60	72	59	68	46	73	51
Armée de l’air	72	49	72	38	51	32	51	26	51	20
Service du commissariat des armées				1	5	0	5	2	5	5
Service de santé des armées	0		0		0		0		0	0
Service des essences des armées	7		4		4		5		6	1
Service d’infrastructure de la défense					0		0		0	0
Justice militaire	1		1		1		1		1	0
Total	206	140	193	122	169	116	166	99	173	104

Source : ministère de la Défense

Selon le ministère de la Défense, la rémunération faiblement attractive de cette mesure a peu incité la population visée à se mettre en position de disponibilité. De plus, la durée de ce congé de cinq ans, reconductible une fois pour atteindre 10 ans, n'aurait pas réellement contribué à rendre cette mesure plus incitative.

2. Le dispositif proposé

L'article 26 tend à rénover le régime de la disponibilité, en modifiant le dispositif de l'article L. 4139-9 du code de la défense, tout en établissant des règles d'incompatibilité du bénéfice de la disponibilité avec les autres mesures d'aide au départ, et en fixant les modalités d'entrée en vigueur de ce dispositif et de « tuilage » avec l'ancien.

a. La durée et la rémunération de la disponibilité

Le I de l'article 26 (**alinéas 1 à 5**) tend à modifier l'article L. 4139-9 du code de la défense, en réécrivant ses deux premiers alinéas.

Ainsi, le 1° de ce I (**alinéas 2 et 3**) proposent une nouvelle rédaction du premier alinéa de cet article codifié, qui prévoit que « *la disponibilité est la situation de l'officier de carrière qui, ayant accompli plus de quinze ans de services dont six au moins en qualité d'officier et, le cas échéant, satisfait aux obligations de la formation spécialisée prévue à l'article L. 4139-13, a été admis, sur demande agréée, à cesser temporairement de servir dans les armées* ».

La seule différence avec la rédaction actuelle de cet alinéa tient aux formes procédurales applicables : alors que dans sa rédaction actuelle, le premier alinéa de l'article L. 4139-9 du code de la défense dispose que tout officier est admis à cesser de servir « *sur sa demande* », le texte proposé prévoit que cette demande devra être « *agréée* ». Selon les explications fournies aux rapporteurs par le ministère de la Défense, cette modification s'inscrit dans une politique de sélection des compétences et des profils que le ministère doit conserver. En effet, la gestion des effectifs doit procéder d'une logique fonctionnelle de besoins de l'organisation et non d'une logique quantitative d'objectifs chiffrés de déflations, indépendamment de ces besoins fonctionnels.

Le 2° du I de l'article 26 (**alinéas 4 et 5**) tend à réécrire le deuxième alinéa de l'article L. 4139-9 du code de la défense, qui définit à la fois la durée pour laquelle est prononcée la mise en disponibilité et le montant de la solde perçue par l'intéressé pendant cette période. Il tend à procéder à des ajustements importants sur ces deux points :

– en supprimant la possibilité de renouveler la période initiale pour laquelle est prononcée la mise à disposition : ainsi, alors que les intéressés peuvent actuellement bénéficier d'une mise à disposition pour une période de cinq ans au plus, renouvelable, cette période ne sera plus renouvelable ;

– en améliorant en contrepartie le montant de la solde perçue pendant la durée de la mise à disposition. En effet, alors que le droit en vigueur prévoit que cette solde correspond au tiers de la dernière solde perçue par l'intéressé, le texte proposé pour le deuxième alinéa de l'article L. 4139-9 du code de la défense tend à instituer un système dégressif, suivant lequel l'officier concerné percevrait, la première année, 50 % de la dernière solde perçue avant la cessation du service, 40 % de cette solde la deuxième année et 30 % les trois années suivantes.

La concentration des moyens financiers sur les premières années d'une période de disponibilité raccourcie, et ce de façon dégressive, paraît de nature à renforcer l'attractivité – et, partant, l'efficacité – du dispositif : en effet, disposer de la moitié et non du tiers de sa solde est plus sécurisant pour l'intéressé qui entame une nouvelle activité professionnelle, notamment lorsqu'il s'agit d'une création ou d'une reprise d'activité. De plus, la nouvelle activité professionnelle exercée par le bénéficiaire de la position de disponibilité ayant vocation à lui permettre de subvenir durablement à ses besoins – dès lors que la disponibilité est conçue et présentée comme une mesure d'aide au départ –, le principe de dégressivité de la solde tel qu'il est proposé semble plus cohérent que le système linéaire prévalant aujourd'hui : si l'activité reprise par l'intéressé est viable, il est raisonnable de penser qu'il n'a pas besoin d'un revenu d'appoint pendant dix ans ; en revanche, avant qu'une activité soit viable, un revenu d'appoint plus élevé dans les deux premières années peut faciliter la reconversion de l'intéressé.

Le ministère de la Défense ne dispose pas de prévisions précises concernant le nombre de bénéficiaires de la mesure proposée et son impact financier. Le nombre de bénéficiaires potentiels du dispositif par grade et par armée n'est en effet pas encore établi, l'objectif visé s'élevant à environ 70 officiers par an pour l'ensemble du ministère, en se concentrant notamment sur le grade de commandant. Aucune cohorte n'ayant été précisément définie en programmation, il n'existe pas de valorisation des incidences budgétaires de ce dispositif rénové. Il devrait néanmoins permettre une économie pour l'État, du fait du raccourcissement de la période de perception de la solde, qui compenserait les surcoûts résultant de sa revalorisation pour les deux premières années de sa perception.

b. Les incompatibilités du bénéfice de la disponibilité avec d'autres mesures d'aide au départ

De façon cohérente avec ce qui est prévu par l'article 23 pour la pension afférente au grade supérieur, par l'article 24 pour la promotion fonctionnelle et par l'article 25 pour le pécule modulable d'incitation au départ, le II de l'article 26 (**alinéa 6**) prévoit que la disponibilité est exclusive du bénéfice de ces trois dispositifs.

c. L'entrée en vigueur du dispositif et son articulation avec le dispositif en vigueur à ce jour

Les III et IV de l'article 26 (**alinéas 7 et 8**) tendent à régler les modalités d'entrée en vigueur des dispositions de cet article et le régime applicable aux disponibilités accordées avant son entrée en vigueur.

Ainsi, l'alinéa 7 fixe au 1^{er} janvier 2014 l'entrée en vigueur de l'article 26 et, partant, la réécriture de l'article L. 4139-9 du code de la défense. Toutefois, l'alinéa 8 prévoit que les disponibilités accordées avant cette date restent régies par les dispositions de l'article L. 4139-9 dans sa rédaction antérieure à cette date. Ainsi, les disponibilités accordées depuis 2009 demeureront renouvelables, et les conditions financières qui y sont attachées ne seront pas modifiées.

*

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel DN86 des rapporteures.*

*Puis elle **adopte** l'article 26 **modifié**.*

*

* *

Article 27

(art. L. 4139-16 du code de la défense)

Limites d'âge

Cet article a pour objet de tirer les conséquences, dans les dispositions législatives fixant les limites d'âge applicables aux différents corps, de la suppression du cadre spécial de l'armée de terre et de la création de deux nouveaux corps d'officiers. Cette mesure participe ainsi à l'effort de rationalisation du paysage statutaire des militaires entrepris depuis plusieurs années, concernant notamment les officiers.

1. Éléments de contexte

a. La rationalisation du paysage statutaire des officiers

Gérés par trois ministères – ceux de la Défense, de l'Intérieur et du Développement durable –, les militaires étaient répartis au 1^{er} janvier 2012 en 60 corps d'officiers et de sous-officiers, dont le régime juridique était fixé par vingt-quatre décrets statutaires pour les militaires de carrière et douze dispositions statutaires pour le personnel sous contrat.

Dans le cadre de la modernisation du ministère de la Défense, la rationalisation du paysage statutaire des différents corps militaires d'officiers a débuté en portant sur l'administration générale et le soutien commun (AGSC) des

armées, avec pour objectif, à terme, de réduire le nombre de corps de 60 à 53, soit une diminution de sept corps.

Cette réforme a abouti dans un premier temps à la création, le 1^{er} janvier 2013, d'un corps unique des commissaires des armées et à la suppression des différents corps d'officiers techniques et administratifs (OCTA) relevant du ministère de la Défense. À cette date, les trois corps de commissaires de l'armée de terre, de la marine et de l'air ont été supprimés, les commissaires des trois armées étant intégrés dans ce nouveau corps avec leur grade, leur ancienneté de grade, ainsi que leur rang et appellation.

Dans un deuxième temps, au 1^{er} janvier 2014, les OCTA de l'armée de terre et les officiers du cadre spécial d'une part, ainsi que les OCTA du service des essences des armées, d'autre part, seront intégrés d'office respectivement dans les futurs corps des officiers spécialistes de l'armée de terre (OSAT) et des officiers logisticiens des essences (OLE) – pour lesquels, selon les informations fournies aux rapporteurs par le ministère de la Défense, les dispositions statutaires sont en cours de rédaction.

Toutefois, une passerelle est ouverte, entre le 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2015, aux OCTA de l'armée de terre, de la marine, de la direction générale de l'armement (DGA), du service des essences des armées (SEA) et du service de santé des armées (SSA), ainsi qu'aux officiers du cadre spécial et aux officiers des bases de l'air qui souhaiteraient rejoindre le corps des commissaires des armées : ils pourront y être intégrés avec leur grade et leur ancienneté de grade, sur demande agréée par le ministre de la Défense.

Enfin, au 1^{er} janvier 2016, l'ensemble des OCTA de la DGA et du SSA qui n'auront pas intégré le corps des commissaires des armées seront intégrés dans ce corps, avec leur grade et leur ancienneté de grade. Les OCTA de la marine qui n'auront pas intégré le corps des commissaires des armées seront intégrés d'office dans le corps des officiers spécialisés de la marine.

S'agissant des corps des autres ministères, les officiers du corps technique et administratif des affaires maritimes (OCTAAM) ont été intégrés au corps des administrateurs des affaires maritimes, et le corps des OCTA de la gendarmerie nationale a été créé et dissocié des autres corps d'OCTA.

Ces projets sont dépourvus d'impact budgétaire : les grilles indiciaires, les cadencements d'échelons et les primes des officiers faisant l'objet d'un changement de corps demeurent en effet inchangés.

b. Les nouveaux corps des OSAT et des OLE

Le nouveau corps des OSAT constituera un corps de haut niveau, recentré sur son cœur de métier, dans les domaines techniques et logistiques. Le positionnement des OSAT est ainsi revalorisé par rapport à celui des OCTA de

l'armée de terre par la définition de nouvelles missions de direction, d'encadrement et de contrôle.

Le nouveau corps des OLE permettra au SEA d'assurer les missions de commandement et d'encadrement des dépôts pétroliers et des détachements de soutien pétrolier en opérations. Le projet de décret fixant leur statut offre également des parcours professionnels attractifs et diversifiés par la création d'une passerelle spécifique au corps des ingénieurs militaires des essences (IME), corps de deuxième partie de carrière, d'encadrement supérieur, de conception et d'expertise.

2. Le dispositif proposé

L'article 27 tend à modifier le tableau constituant le deuxième alinéa du 2° du I de l'article L. 4139-16 du code de la défense, qui fixe les limites d'âges applicables à différents corps pour y apporter deux modifications :

– l'**alinéa 2** tend à supprimer la mention faite au corps des officiers du cadre spécial, appelé à être supprimé au 31 décembre 2015. L'**alinéa 4** précise par conséquence que les dispositions de l'alinéa 2 n'entreront en vigueur que le 1^{er} janvier 2016 ;

– l'**alinéa 3** tend à fixer la limite d'âge applicable aux nouveaux corps des officiers spécialistes de l'armée de terre (OSAT) et des officiers logisticiens des essences (OLE), en l'alignant sur celle applicable aux officiers greffiers, chefs de musique, fonctionnaires détachés au sein de la poste interarmées, fonctionnaires détachés au sein de la trésorerie aux armées et aumôniers militaires (soit 66 ans).

Il est à noter que ces dispositions sont sans impact sur la situation des officiers intéressés. En effet, la limite d'âge qu'il est ainsi proposé de fixer pour le corps des OSAT est la même que celle aujourd'hui applicable aux corps des officiers du cadre spécial de l'armée de terre et des OCTA de l'armée de terre, et de même, la limite d'âge que l'alinéa 3 vise à fixer pour le corps des OLE est la même que celle aujourd'hui applicable aux OCTA du SEA.

*

La Commission adopte l'article 27 sans modification.

*

* *

Article 28

(art. 150 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009)

Indemnité de départ volontaire des ouvriers de l'État

Le présent article a pour objet de reconduire, jusqu'à la fin de la période de programmation militaire 2014-2019, le dispositif permettant aux ouvriers de l'État de bénéficier d'une indemnité de départ volontaire.

1. Éléments de contexte

L'indemnité de départ volontaire des ouvriers de l'État « *qui quittent le service dans le cadre d'une restructuration ou d'une réorganisation* » a été instituée par l'article 150 de la loi de finances pour 2009, dont les modalités d'application ont été précisées par le décret n° 2009-83 du 21 janvier 2009 instituant une indemnité de départ volontaire en faveur de certains ouvriers de l'État du ministère de la Défense, des arrêtés annuels établissant la liste des établissements restructurés – la loi et le décret précités réservant le bénéfice de l'indemnité de départ volontaire aux ouvriers de l'État affectés à des établissements faisant l'objet de restructurations.

a. Le bilan global du dispositif

L'indemnité de départ volontaire constitue la principale mesure d'incitation au départ des personnels civils du ministère de la Défense. Trois types d'indemnités de départ volontaire sont versés :

– l'indemnité de départ volontaire attribuée aux fonctionnaires et agents non titulaires de droit public de l'État recrutés pour une durée indéterminée ;

– l'indemnité de départ volontaire accordée aux personnels ouvriers de l'État du ministère de la Défense ;

– l'indemnité de départ volontaire pour création ou reprise d'entreprise pouvant être attribuée aux ouvriers de l'État quittant l'administration et créant ou reprenant une entreprise privée.

Le tableau ci-après présente le détail du coût de l'indemnité de départ volontaire entre 2009 et 2012 ainsi que les montants moyens annuels.

NOMBRE D'INDEMNITÉS DE DÉPART VOLONTAIRE ATTRIBUÉES ET COÛT DU DISPOSITIF

	2009			2010			2011			2012			TOTAL 2009 - 2012	
	attributions	montant moyen annuel constaté	dépenses exécutées en M€	attributions	dépenses exécutées en M€									
IDV OE	506	75 800 €	38,36	649	73 048 €	47,41	550	75 236 €	41,38	327	73 604 €	24,07	2 032	151,22
<i>don IDV CRE (1)</i>	22	6 758 €	0,15	31	7 381 €	0,23	24	15 563 €	0,37	38	7 823 €	0,30	115	1,05
IDV FCT	47	41 976 €	1,97	92	47 772 €	4,39	66	48 396 €	3,19	66	48 071 €	3,17	271	12,72
TOTAL	553		40,33	741		51,80	616		44,57	393		27,24	2 303	163,94

IDV : indemnité de départ volontaire.

Source : ministère de la Défense.

Le tableau ci-après présente les montants moyens accordés au titre de l'indemnité de départ volontaire entre 2009 et 2012 et les écarts par rapport aux prévisions.

MONTANTS MOYENS ACCORDÉS AU TITRE DE L'INDEMNITÉ DE DÉPART VOLONTAIRE ET ÉCARTS PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS

	2009			2010			2011			2012		
	Montant moyen en construction budgétaire	Montant moyen annuel constaté	Ecart à la moyenne	Montant moyen en construction budgétaire	Montant moyen annuel constaté	Ecart à la moyenne	Montant moyen en construction budgétaire	Montant moyen annuel constaté	Ecart à la moyenne	Montant moyen en construction budgétaire	Montant moyen annuel constaté	Ecart à la moyenne
IDV OE	75 000 €	75 800 €	1,1%	75 000 €	73 048 €	-2,6%	75 000 €	75 236 €	0,31%	75 000 €	73 604 €	-1,9%
IDV FCT	45 000 €	41 976 €	-6,7%	45 000 €	47 772 €	6,2%	45 000 €	48 396 €	7,55%	45 000 €	48 071 €	6,8%

Source : ministère de la Défense.

Le tableau ci-après présente la répartition par service des indemnités de départ volontaire attribuées entre 2009 et 2012.

RÉPARTITION DES INDEMNITÉS DE DÉPART VOLONTAIRES PAR SERVICES

Services	Catégorie de PC	2009		2010		2011		2012		Total services	
		OE	F. A/C	F. A/C	OE						
DRHAT	Fonct. A/C		34		33		15		11		93
	O.E.	240		281		175		113			809
DRHAA	Fonct. A/C		3		10		8		5		26
	O.E.	44		81		57		21			203
EMM	Fonct. A/C		3		5		1		2		11
	O.E.	75		58		40		14			187
SCA	Fonct. A/C				4		8		2		14
	O.E.			7		78		28			113
DGA	Fonct. A/C				5		10		10		25
	O.E.	60		95		85		35			275
SSA	Fonct. A/C						1				1
	O.E.	14		24		16		13			67
SEA	Fonct. A/C		1		1		1		2		5
	O.E.	5		9		8		6			28
DSN	Fonct. A/C		2		7		5		8		22
	O.E.	12		8		9		6			35
DCSID	Fonct. A/C		2		9		1				12
	O.E.	26		38		24		14			102
SPAC	Fonct. A/C				2		1		2		5
	O.E.	13		10		5		5			33
DIRISI	Fonct. A/C				2		4		2		8
	O.E.	9		15		14		10			48
DRH-MD	Fonct. A/C		1						11		12
	O.E.							3			3
SGA/DMPA	Fonct. A/C										0
	O.E.	6		2		1		2			11
CPCS	Fonct. A/C				3		6		6		15
	O.E.			13		35		55			103
DRM	Fonct. A/C										0
	O.E.					0		1			1
DPSD	Fonct. A/C				1		1		2		4
	O.E.			1							1
DSPRS	Fonct. A/C		1		10		4		3		18
	O.E.	2		7		3		1			13
TOTAL		506	47	649	92	550	66	327	66	271	2032
										2303	

Source : ministère de la Défense.

b. Les mesures prises pour renforcer l'attractivité du dispositif

Le dispositif d'indemnité de départ volontaire a connu un véritable succès dans ses deux premières années de mise en œuvre, avant que la dynamique ne s'essouffle : ainsi, concernant les ouvriers de l'État, le nombre d'indemnités accordées a été supérieur aux prévisions en 2009 et 2010, bien que le taux de sélection – c'est-à-dire le pourcentage des demandes qui ont été acceptées – dépasse à peine 50 %. À l'inverse, à partir de 2011, le nombre d'indemnités accordées est inférieur aux prévisions, alors même que le taux de sélection devient plus faible : deux demandes sur trois sont acceptées en 2011, et près de trois sur quatre en 2012, comme le montre le tableau ci-après.

ÉCARTS ENTRE LE NOMBRE D'INDEMNITÉS DE DÉPART VOLONTAIRE PRÉVUES, ATTRIBUÉES ET DEMANDÉES

	OUVRIER D'ETAT				FONCTIONNAIRE				TOTAL			
	Nbre d'IDV prévues	Nbre d'IDV attribuées	demandes	Taux d'attribution d'IDV	Nbre d'IDV prévues	Nbre d'IDV attribuées	demandes	Taux d'attribution d'IDV	Nbre d'IDV prévues	Nbre d'IDV attribuées	demandes	Taux d'attribution d'IDV
2009	350	506	956	53%	150	47	80	59%	500	553	1036	53%
2010	420	649	1210	54%	80	92	96	96%	500	741	1306	57%
2011	686	550	830	66%	60	66	85	78%	746	616	915	67%
2012	600	327	448	73%	60	66	66	100%	660	393	514	76%

Source : ministère de la Défense.

Ces statistiques montrent que l'effet incitatif du dispositif s'est érodé à partir de 2011. Trois raisons majeures peuvent expliquer ce phénomène :

- la crise économique, qui ne favorise pas les perspectives de reclassement des plus jeunes ;

- l'attrition du vivier des demandeurs, compte tenu du succès connu de 2009 à 2011 ;

- la réforme des retraites, qui repousse mécaniquement les dates de demande de l'indemnité de départ volontaire.

Afin de respecter les objectifs fixés pour 2013, il a été décidé d'ouvrir plus largement les conditions d'octroi de cette indemnité. À cette fin, les critères d'éligibilité ont été assouplis par un arrêté en date 13 décembre 2012 : alors qu'auparavant, seuls les demandeurs dont le poste était supprimé voyaient leurs demandes considérées comme recevables par l'administration, désormais, la notion de « suppression de poste » – résultant généralement de la dissolution de l'établissement concerné – n'est plus retenue comme une condition dirimante pour le bénéfice du dispositif. Les agents affectés dans une entité faisant l'objet d'un transfert ou d'une réorganisation peuvent ainsi prétendre au bénéfice de l'indemnité de départ volontaire. De même, alors que les intéressés devaient formuler leur demande dans les deux ans suivant la décision de restructuration de leur établissement d'emploi, désormais, ils pourront le faire pendant une période supérieure à deux ans.

Selon les estimations fournies aux rapporteuses par le ministère de la Défense, cet assouplissement devrait porter ses fruits en 2013 : le nombre d'indemnités de départ volontaire octroyées devrait augmenter d'environ 18 % par rapport à 2012.

2. Le dispositif proposé

L'**alinéa unique** de l'article 28 tend à prolonger de cinq ans l'application du dispositif d'indemnité de départ volontaire pour les ouvriers de l'État du ministère de la Défense.

En effet, le premier alinéa de cet article non codifié prévoit, dans sa rédaction en vigueur, que l'indemnité de départ volontaire peut être attribuée « à compter du 1^{er} janvier 2009 et jusqu'au 31 décembre 2014 », c'est-à-dire tout au long de la période de la précédente programmation militaire.

En portant au 31 décembre 2019 – et non plus 2014 – la date à laquelle ce dispositif cessera d'être en vigueur, le présent article tend ainsi à le prolonger sans le modifier pour la prochaine période de programmation militaire, couvrant les années 2014 à 2019.

Cette mesure constitue un levier essentiel pour mener à bien la manœuvre des ressources humaines que prévoit le présent projet de loi. En effet, il est prévu de réduire de 3 700 les effectifs d'ouvriers de l'État entre 2014 et 2019.

Si cet objectif est ambitieux, il faut noter que la cible est moins élevée que sous la précédente période de programmation. En effet, le rythme annuel de réductions d'effectifs des ouvriers de l'État s'élevait entre 2009 et 2014 à 587 postes par an en moyenne, alors que l'étude d'impact évoque pour sa part la suppression de 423 postes en moyenne annuelle pour la prochaine période de programmation militaire.

Cette réduction du rythme annuel des réductions d'effectifs d'ouvriers de l'État entre les deux périodes de programmation résulte de l'évolution des clés de répartition de la déflation, d'une part entre le personnel civil et le personnel militaire, d'autre part entre catégories d'emplois civils. En effet, 75 % de la déflation programmée sur la loi de programmation militaire 2009-2014 était supportée par le personnel militaire tandis que la nouvelle loi de programmation militaire prévoit de porter l'effort à hauteur d'au moins 78 % : le personnel civil ne concourra donc, au plus, que pour 22 % de la déflation à venir. Par ailleurs, près de 80 % de la déflation du personnel civil a porté sur les ouvriers de l'État entre 2009 et 2014, alors que pour la prochaine période de programmation militaire, ceux-ci ne devraient y concourir qu'à hauteur de 50 %.

*

La Commission adopte l'article sans modification.

*

* *

Article 28 bis

Suivi médical et psychologique des symptômes post-traumatiques

Cet article, inséré dans le projet de loi à l'initiative de plusieurs sénateurs⁽¹⁾, avec l'avis favorable de la commission et du Gouvernement, a pour objet d'inviter le ministère de la Défense à développer le dispositif de suivi et d'accompagnement médical et psychologique mis en place pour les militaires ayant été engagés en opérations extérieures (OPEX).

Selon les auteurs de l'amendement dont cet article est issu, « *les théâtres d'opérations militaires tels que le Rwanda, la Bosnie ou l'Afghanistan ont révélés que bon nombre de soldats, à partir de trois mois après leur retour peuvent souffrir de syndromes post-traumatiques sans qu'ils s'en aperçoivent eux-mêmes* ». Ils considèrent que « *contrairement à d'autres pays tels que les États-Unis, la France semble avoir pris du retard dans la détection et la gestion de ces troubles qui touchent en particulier les militaires envoyés en OPEX* ».

1. Éléments de contexte

Le syndrome de stress post-traumatique constitue une pathologie connue, mais encore mal détectée et insuffisamment suivie dans les forces armées françaises. Des efforts certains ont toutefois été entrepris en vue d'améliorer la prise en charge des militaires qui risquent d'en être atteints.

a. Le syndrome de stress post-traumatique

Sans entrer ici dans de longs développements sur les fondements médicaux du syndrome de stress post-traumatique, les rapporteuses tiennent à souligner que cette pathologie présente une prévalence et une gravité qui ont été longtemps sous-estimées.

Selon des statistiques publiées par le Service de santé des armées, 550 militaires français sont actuellement suivis pour des troubles de stress post-traumatique, causés le plus souvent par la tension nerveuse éprouvée sur un théâtre d'opération extérieure, la mort d'autres militaires au combat ou le spectacle de scènes de toute nature particulièrement violentes.

Ces troubles se traduisent par des comportements addictifs – voire, dans certains cas, suicidaires – une grande irritabilité, ainsi que par des troubles divers du comportement et du sommeil. Ces symptômes apparaissent le plus souvent après une phase de latence, qui peut durer jusqu'à plusieurs mois.

(1) Amendement de MM. Trillard, Pintat, Gautier, Cambon, Dulait, Laufoaulu, Charon, Gournac, Larcher, Fournier et Paul, Mme Garriaud-Maylam et MM. Couderc, André, Beaumont et Cléach.

Selon le SSA, il est hautement probable que les cas de syndrome de stress post-traumatique sont plus nombreux que ceux actuellement recensés. La difficulté est que, trop souvent encore, un militaire atteint de ces troubles hésite à les signaler, soit par pudeur, soit par crainte d'être déclaré inapte au service.

Il ressort d'un séminaire organisé à l'hôpital du Val-de-Grâce le 3 décembre 2011 sur les traumatismes psychiques dans les armées que :

– le nombre de nos soldats qui ont pu être traumatisés psychiquement a arithmétiquement augmenté avec l'intensité croissante des crises et des combats dans lesquels les militaires français sont intervenus en opérations extérieures depuis une vingtaine d'années ;

– globalement, on peut estimer à 6 ou 7 % la part des militaires qui présentent un trouble psychique (syndrome de stress post-traumatique ou autre) six à neuf mois après leur retour d'un théâtre d'opération extérieure.

b. Les mesures prises pour améliorer la prise en charge du syndrome de stress post-traumatique

Pour mieux détecter ces troubles et améliorer la prise en charge des militaires qui en sont atteints, le ministère de la Défense a pris récemment certaines mesures :

– il a créé en 2012 un service d'aide téléphonique, dénommé « Écoute Défense », qui permet de joindre des psychologues militaires à toute heure. Ces services permettent d'orienter le militaire, l'ancien militaire ou le membre de la famille d'un militaire vers le correspondant le mieux adapté à la prise en charge diagnostique et thérapeutique. Lors de sa mise en place, le ministre de la Défense a déclaré : *« la levée des tabous et l'accessibilité des services d'écoute et d'information doivent permettre une meilleure connaissance du syndrome de stress post-traumatique »*, estimant que *« c'est un service que le ministère de la Défense doit rendre à ses agents et à leurs proches »* ;

– il a mis en place en 2009 un « sas de décompression » installé à Paphos, sur l'île de Chypre, pour les militaires de retour d'opération extérieure. Ce sas a été utilisé principalement pour les militaires de retour d'Afghanistan, et l'a encore été récemment pour ceux de l'opération Serval au Mali.

2. Le dispositif proposé

L'**alinéa unique** de l'article 28 *bis* tend à prévoir que *« le ministère de la défense développera un dispositif de suivi et d'accompagnement médical et psychologique mis en place pour les militaires ayant été engagés dans des opérations extérieures (OPEX) à l'issue desquelles ils risqueraient de développer des symptômes post-traumatiques »*.

Pour les rapporteures, il est important que la loi de programmation militaire mentionne cet enjeu. Néanmoins, on peut s'interroger sur l'opportunité de placer cette mention dans la partie normative du texte : le rapport annexé paraît mieux désigner pour l'accueillir.

*

La Commission est saisie de l'amendement de suppression DN76 des rapporteures.

Mme Geneviève Gosselin-Fleury, rapporteure. Sans remettre en question l'intérêt de l'article 28 *bis* inséré par le Sénat en vue d'ouvrir la voie à une meilleure prise en charge des symptômes post-traumatiques, l'amendement tend à déplacer cette disposition de la partie législative du texte vers le rapport annexé, où elle trouve mieux sa place.

M. François de Rugy. La disposition ne perd-elle pas ainsi de sa force contraignante vis-à-vis du ministère ?

M. le ministre. Nous assurons déjà le suivi post-traumatique des soldats engagés en OPEX, et nous le faisons de manière exemplaire. Les services qui s'en occupent sont appelés comme experts auprès d'armées étrangères : c'est dire si le dispositif mis en place est de qualité. Inscrire la disposition dans le rapport annexé plutôt que dans la partie normative ne changera rien à cet égard.

M. Philippe Vitel. Notre service de santé militaire est le meilleur au monde, il faut tout faire pour le conserver.

La Commission adopte l'amendement.

En conséquence, l'article 28 bis est supprimé.

*

La Commission est saisie de deux amendements portant articles additionnels après l'article 28 bis.

Elle examine d'abord l'amendement DN77 des rapporteures.

Mme la présidente Patricia Adam, rapporteure. La marine nationale a rouvert, en 2009, l'« école des mousses » qui connaît un grand succès. À l'issue de leur formation, les 150 jeunes qui y sont admis ont en moyenne dix-sept ans et trois mois. Or une directive du Conseil de l'Union européenne de 1994 relative à la protection des jeunes au travail interdit le travail des moins de dix-huit ans. La conséquence pour les mousses est qu'ils ne peuvent pas faire ce à quoi ils aspirent : embarquer. Notre amendement a pour objet de le leur permettre.

M. Philippe Vitel. Nous soutenons ardemment cet amendement.

M. le ministre. Avis très favorable.

La Commission adopte l'amendement.

*

* *

Article 28 ter A (nouveau)

(art. L. 4121-5-1 du code de la défense)

Temps de travail des marins mineurs issus de l'école des mousses

Le présent article, issu d'un amendement présenté par les rapporteuses avec l'avis favorable du Gouvernement, a pour objet de fixer, par dérogation aux dispositions réglant le temps de travail des mineurs, les conditions dans lesquelles les jeunes marins issus de l'école des mousses pourront être embarqués.

1. Éléments de contexte

a. L'école des mousses

Dans le cadre du plan « Égalité des chances » du ministère de la Défense, la marine nationale a rouvert, en 2009, « l'école des mousses » afin de satisfaire ses besoins en recrutement de personnel tout en assurant l'accès à l'emploi de jeunes en difficulté, voire en échec scolaire.

L'enseignement s'articule autour de formations militaire, maritime et sportive et de sécurité, et de la découverte du milieu maritime. À terme, les jeunes acquièrent un brevet élémentaire de mousse ; ils signent alors un premier contrat de quatre ans comme matelot de la flotte. Les métiers accessibles sont en grande majorité exercés à bord d'un bâtiment de surface ou d'un sous-marin : métiers des opérations navales, métiers de la conduite du navire, de la mécanique, de la protection et de la sécurité, métiers de la maintenance aéronautique ou de la préparation des avions et hélicoptères.

Entrés en formation en moyenne à 16 ans et un mois, pour une scolarité d'un an, les 180 mousses composant chaque promotion rejoignent leurs unités d'affectation en moyenne à 17 ans et trois mois.

b. La réglementation du travail des mineurs

La directive n° 94/33/CE du Conseil de l'Union Européenne du 22 juin 1994 relative à la protection des jeunes au travail a pour objet d'interdire le travail des enfants et de renforcer la protection des jeunes au travail. La catégorie de « jeunes » inclut, selon la directive « *toute personne âgée de moins de dix-huit ans ayant un contrat de travail ou une relation de travail défini(e) par le droit en vigueur et/ou soumis au droit en vigueur dans un État membre* ».

La directive fixe des règles en matière de temps de travail journalier et hebdomadaire, de temps de repos compensateur et de temps de travail de nuit. Elle prévoit en outre la possibilité pour les États membres de déroger à ces différentes amplitudes horaires par voie législative conformément à notre droit interne.

Elle permet dans ce cadre des dérogations spécifiques aux militaires qui peuvent porter sur le temps journalier et hebdomadaire, le temps de repos compensateur et le temps de travail de nuit lorsque des raisons objectives le justifient.

2. Le dispositif proposé

L'**alinéa 1** tend à insérer dans le code de la défense un nouvel article, numéroté L. 4121-5-1, établissant des règles de temps de travail dérogatoire pour les « *militaires mineurs ayant suivi avec succès un cursus de formation d'une des écoles préparatoires de la marine nationale âgés de plus de dix-sept ans* » – ce qui concerne, en pratique, les matelots issus de l'école des mousles.

Les quatre alinéas composant ce nouvel article codifié tendent à préciser les règles qui leur seront applicables :

– leur temps de service, lorsqu'ils seront embarqués, sera limité à onze heures par jour (**alinéa 2**) ;

– pour chaque période de vingt-quatre heures, ils bénéficieront d'une période minimale de repos de huit heures consécutives (**alinéa 3**) ;

– pour chaque période de sept jours, ils bénéficieront d'une période minimale de repos de vingt-quatre heures consécutives (**alinéa 4**) ;

– ils pourront être tenus d'assurer un service de nuit (c'est-à-dire entre 22 heures et 6 heures) lorsqu'ils sont embarqués, sous trois conditions : les matelots devront « *disposer d'un temps de récupération ne pouvant être inférieur à huit heures par jour* », leurs services de nuit ne pourront pas dépasser une durée de quatre heures, et ils seront « *réservés aux seules activités strictement nécessaires au fonctionnement des bâtiments de la marine nationale* ».

Le régime qu'il est proposé de fixer correspond donc à un compromis entre les nécessités liées à l'activité militaire à bord des bâtiments et la légitime protection des mineurs au travail. Il a ainsi pour avantage de permettre aux jeunes issus de l'école des mousles de pouvoir embarquer dès la fin de leur formation, ce qui est leur légitime aspiration.

*

Puis elle examine l'amendement DN75, également des rapporteuses.

Mme Geneviève Gosselin-Fleury, rapporteure. Cet amendement constitue le second pilier de l'initiative visant à améliorer le dialogue social dans

le périmètre relevant de la Défense. Dans un souci d'équité, parallèlement au travail que mène actuellement le ministère au sein des forces armées, il convient d'approfondir ce dialogue avec le personnel civil. À cette fin, nous proposons de lever une restriction figurant dans la loi de 1984 portant statut général de la fonction publique, qui interdit de consulter les comités techniques ministériels (CTM) établis dans les services du ministère de la Défense ou du ministère de l'Intérieur pour la gendarmerie de discuter de l'organisation et du fonctionnement des services, ce qui est dommageable en période de réforme et de restructurations.

M. Daniel Boisserie. Excellent amendement !

M. Philippe Folliot. En matière syndicale, les règles qui s'appliquent aux personnels civils de la Défense sont-elles les règles de droit commun ?

Mme Geneviève Gosselin-Fleury, rapporteure. La seule restriction concerne ces discussions relatives à l'organisation des services en CTM. Les personnels civils considèrent que pouvoir aborder ces sujets dans le cadre des réorganisations et restructurations contribuerait à l'amélioration du dialogue social au sein du ministère.

M. le ministre. En fait, il ne s'agit que d'adapter le droit à la réalité. Dans les différents CTM, on parle déjà de réorganisation du service des ressources humaines, de restructurations, de systèmes informatiques, etc., bien que ce soient des sujets que la loi de 1984 nous interdit d'aborder. S'il est impératif de veiller à ce que le décret exclue bien la consultation sur l'organisation opérationnelle, cet excès de précaution ne pouvait qu'aboutir à des réunions sans grand sens. Lever cette restriction répond en outre à une demande de l'ensemble des organisations syndicales.

M. Philippe Folliot. Vous nous avez convaincus.

La Commission adopte l'amendement.

*

* *

Article 28 ter B (nouveau)

(art. 15 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984)

Revitalisation du dialogue social au sein du ministère de la Défense

Le présent article, issu d'un amendement présenté par les rapporteures avec l'avis favorable du Gouvernement, a pour objet d'élargir le champ de compétences des comités ministériels constitués au sein du ministère de la Défense.

1. Éléments de contexte

a. Le système actuel de dialogue social au sein du ministère de la Défense

Le système de dialogue social au sein du ministère de la Défense a traditionnellement été organisé de façon dérogatoire par rapport au droit commun de la fonction publique, et ce en raison de deux spécificités de ce ministère :

– d’une part, l’état militaire comportant des restrictions importantes à l’exercice des libertés publiques – avec, par exemple, l’interdiction d’adhérer à des syndicats –, un système de dialogue social *ad hoc* a été créé pour les personnels militaires du ministère de la Défense ;

– d’autre part, concernant les personnels civils du ministère, la nature opérationnelle des activités de certains de ses organismes a conduit le Législateur, en 1984, à exclure du champ de compétence des comités techniques toute question relative à l’organisation et au fonctionnement des services.

- *Le système de dialogue social spécifique aux personnels militaires*

Comme l’a relevé un récent rapport d’information de la commission de la Défense nationale et des forces armées sur le dialogue social au sein des forces armées ⁽¹⁾, c’est pour répondre à une demande croissante de représentation, de participation et de concertation, sans pour autant remettre en cause les restrictions liées à la condition militaire dans l’exercice de certaines libertés publiques, que les pouvoirs publics ont mis en œuvre progressivement un système de dialogue social dont l’architecture et les modalités de fonctionnement sont, pour l’essentiel, dérogatoires au droit commun.

LES MODALITÉS DE DIALOGUE SOCIAL AU SEIN DES FORCES ARMÉES

Le dialogue social est organisé dans la fonction militaire suivant trois modalités, pour lesquelles des instances spécifiques ont été mises en place :

– la concertation, c’est à dire l’étude conjointe de tous sujets ayant trait à la condition militaire, au sein d’instances dédiées, entre le ministre de la Défense et le haut commandement d’une part, et des représentants des militaires d’autre part ;

– la participation des militaires à la prise des décisions relatives à la vie courante de leur unité ;

– la représentation des militaires, qui consiste à la fois à assurer l’expression de leurs préoccupations auprès du commandement et à les conseiller.

Dans le système actuel de dialogue social dans les forces armées, la concertation est organisée, au niveau national, au sein du Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM) et des Conseils de la fonction militaire (CFM), tandis que la participation et la représentation des militaires sont assurées, au niveau local, respectivement par des commissions participatives locales et des présidents de catégorie.

Source : Assemblée nationale, rapport d’information n° 4069 fait par MM. Gilbert Le Bris et Étienne Mourrut sur le dialogue social dans les forces armées, décembre 2011.

(1) Assemblée nationale, rapport d’information n° 4069 fait par MM. Gilbert Le Bris et Étienne Mourrut sur le dialogue social dans les forces armées, décembre 2011.

Le CSFM a été créé par la loi n° 69-1044 du 21 novembre 1969. Ces dispositions sont codifiées à l'article L. 4124-1 du code de la défense, qui définit le CSFM comme « *le cadre institutionnel dans lequel sont examinés les éléments constitutifs de la condition de l'ensemble des militaires* » et indique que le Conseil « *exprime son avis sur les questions de caractère général relatives à la condition et au statut des militaires* ». À ce titre, il est obligatoirement saisi des projets de textes d'application du code de la défense qui ont une portée statutaire.

Le CSFM est présidé par le ministre de la Défense, et composé de 95 membres siégeant avec voix délibérative, dont 79 militaires en activité représentant l'ensemble des catégories de personnels et six retraités. Depuis 2005, ils ne sont plus tirés au sort mais élus parmi les membres des Conseils de la fonction militaire (CFM).

Sept Conseils de la fonction militaire (CFM) ont en effet été créés en 1990, constitués chacun au sein des différentes armées et services de la Défense : l'armée de terre, la marine nationale, l'armée de l'air, la gendarmerie nationale, la direction générale de l'armement, le service de santé des armées, et le service des essences des armées. L'article L. 4124-1 du code de la défense prévoit qu'ils « *étudient toute question relative à leur armée, direction ou service concernant les conditions de vie, d'exercice du métier militaire ou d'organisation du travail* » et qu'« *ils procèdent également à une première étude des questions inscrites à l'ordre du jour du Conseil supérieur de la fonction militaire* ».

Chaque CFM est présidé par le ministre de la Défense – ou, le cas échéant pour le CFM de la gendarmerie, par celui de l'Intérieur –, et a pour vice-président, chacun pour ce qui le concerne, le chef d'état-major de chaque armée, le directeur général de la gendarmerie nationale, le délégué général pour l'armement, le directeur central du SSA et le directeur central du SEA.

- *Les spécificités du système de dialogue social impliquant les personnels civils*

L'article 15 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, applicable au ministère de la Défense, dispose que dans toutes les administrations de l'État et dans tous les établissements publics de l'État ne présentant pas un caractère industriel ou commercial, il est institué un ou plusieurs comités techniques. Il précise que « *les comités techniques connaissent des questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des services, des questions relatives aux effectifs, aux emplois et aux compétences, des projets de statuts particuliers* » ainsi que de diverses questions, et qu'ils sont informés « *des incidences des principales décisions à caractère budgétaire sur la gestion des emplois* ».

Toutefois, le quatrième alinéa de cet article comporte une disposition dérogatoire qui limite le champ de compétence des comités techniques du ministère de la Défense. Il dispose en effet que « *les comités techniques établis dans les services du ministère de la défense, ou du ministère de l'intérieur pour la*

gendarmerie nationale, employant des personnels civils ne sont pas consultés sur les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des services ».

Cette restriction se justifiait traditionnellement la spécificité de l'activité opérationnelle du ministère de la Défense – ainsi que, pour la gendarmerie, du ministère de l'Intérieur depuis qu'il est vu transférer celle-ci.

b. Les insuffisances du système actuel de dialogue social au sein du ministère de la Défense

Dans la lignée des conclusions du rapport d'information précité de MM. Gilbert Le Bris et Étienne Mourrut, les rapporteuses considèrent que le système actuel de dialogue social au sein du ministère de la Défense mérite d'être réformé, pour deux ordres de raisons. Tout d'abord, il ne correspond plus à l'état des relations sociales dans la société française contemporaine, et il est en décalage par rapport aux pratiques des autres démocraties occidentales. Ensuite, une concertation approfondie avec les personnels leur paraît être une des conditions de réussite de l'ambitieuse manœuvre des ressources humaines prévue par le présent projet, laquelle constitue un élément clé de l'équation financière de la programmation.

- *Pour les personnels militaires, une « concertation sur la concertation » a d'ores et déjà été engagée pour améliorer le dialogue social, et mérite d'aboutir sur des propositions ambitieuses de refonte du système*

Le ministère de la Défense mène actuellement, en lien avec le CSFM, un travail dit de « concertation sur la concertation » visant à améliorer le dialogue social au sein des forces armées. Il doit déboucher prochainement sur des avancées concrètes en matière de concertation, de représentation et d'expression des personnels militaires du ministère. L'objectif, exprimé par le rapport annexé au présent projet de loi, est double :

– revoir les modes de désignation des membres des instances de concertation locales et nationales, et notamment des CFM et du CSFM, afin de renforcer leur légitimité, et d'améliorer ainsi le fonctionnement des instances de représentation des personnels ;

– assurer un suivi dans le dispositif de concertation, en mettant en place un « groupe de liaison permanent du CSFM », composé de membres élus, qui pourra être entendu par le ministre en dehors des sessions du Conseil sur tout sujet de préoccupation ou pour tout échange sur un projet.

Pour aller plus loin dans l'approfondissement du dialogue social au sein de la fonction militaire, les rapporteuses ont également souhaité ouvrir la voie à la mise en place d'un dispositif de concertation militaire au sein de chaque organisme employeur du ministère de la Défense qui compte parmi ses personnels des militaires provenant généralement des trois armées – comme c'est le cas, par

exemple, de la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information (DIRISI). Un système « transversal » de dialogue social pour les personnels militaires de chaque employeur est de nature à permettre à la fois une meilleure expression des préoccupations propres aux personnels militaires de ces organismes, et une meilleure appropriation par ces personnels des projets d'évolution ou de restructuration de leurs services. Un tel dispositif pourrait, par exemple, prendre la forme de commissions participatives de concertation militaire institutionnalisées dans chaque organisme d'emploi, à l'image de ce qui existe pour les civils avec les comités techniques de réseau.

- *Pour les personnels civils, les restrictions apportées au champ de compétence des comités techniques méritent d'être assouplies*

Si la restriction apportée par le quatrième alinéa de l'article 15 de la loi précitée du 11 janvier 1984 pouvait se justifier traditionnellement par la spécificité de l'activité opérationnelle du ministère de la Défense, elle n'en mérite pas moins d'être assouplie à deux égards :

– d'une part, elle ne correspond plus à l'état des relations sociales dans la société française contemporaine : consulter les partenaires sociaux, en acteurs responsables, sur l'organisation et le fonctionnement des services ne mettrait pas en péril l'organisation opérationnelle de la Défense nationale ;

– d'autre part, un dialogue social plus approfondi est de nature à faciliter l'acceptation – et, partant, la mise en œuvre – des réorganisations que planifie le présent projet de loi de programmation militaire. Cela rejoint ainsi le constat, fait au paragraphe 6.1. du rapport annexé, selon lequel la « *nouvelle évolution de grande envergure* » du ministère de la Défense « *ne pourra pas être conduite efficacement à son terme sans l'adhésion et la mobilisation de l'ensemble des personnels, civils et militaires* ».

2. Le dispositif proposé

L'**alinéa unique** de l'article 28 *bis* B tend à modifier le quatrième alinéa de l'article 15 de la loi précitée du 11 janvier 1984 afin de limiter le champ des organismes au sujet de l'organisation et du fonctionnement desquels les comités techniques du ministère de la Défense – ainsi que de celui de l'Intérieur pour ce qui concerne la gendarmerie – ne sont pas consultés.

Actuellement, cette restriction s'étend à l'ensemble des « *services* ». Il est proposé de la limiter aux seuls « *organismes à vocation opérationnelle* ».

Pour fixer la liste de ces organismes, l'article renvoie à un décret en Conseil d'État. En effet, un tel renvoi offre une certaine souplesse dans la définition des organismes du ministère de la Défense qui ont spécifiquement une vocation opérationnelle – comme cela peut être, à l'évidence, le cas de services comme la direction générale de la sécurité extérieure –, tout en garantissant, par un travail conjoint entre les services juridiques du ministère de la Défense et ceux du

Conseil d'État, que la notion de « *vocation opérationnelle* » soit étudiée et mise en œuvre avec mesure et pragmatisme.

*

* *

Section 3

Dispositions relatives au Foyer d'entraide de la Légion étrangère

Article 28 ter

(art. L.3418-1 à L. 3418-9 du code de la défense)

Statut du Foyer d'entraide de la Légion étrangère

Le présent article, inséré par le Sénat avec l'adoption d'un amendement de MM. Lorgeoux et Roger, Mme Garriaud-Maylam et MM. Poncelet et Dulait, avec l'avis favorable du Gouvernement et de la commission, tend à modifier le statut du Foyer d'entraide de la Légion étrangère.

1. Éléments de contexte

a. Le rôle du Foyer d'entraide de la Légion étrangère

La Légion étrangère, « *force combattante, composée d'étrangers, sous commandement français* » constitue depuis sa création en 1831 une troupe d'élite au service de la France. Présents sur tous les théâtres d'opérations, encore récemment et brillamment en Afghanistan et au Mali, les légionnaires, comme l'ont bien indiqué les sénateurs auteurs de l'amendement dont cet article est issu, « *par leur détermination, leur efficacité et leur sacrifice font la fierté de la France, fidèles à leur devise « Honneur et Fidélité* » ».

En 2013, la Légion étrangère compte 7 000 hommes issus de près de 150 nationalités différentes. Cette spécificité confère à la Légion étrangère une identité, une culture et un mode de fonctionnement spécifiques, et en font un milieu social particulier, composé en majorité d'étrangers qui, en s'engageant dans ses rangs, ont souvent rompu avec leur passé, leur famille et leur pays d'origine. La Légion étrangère offre dès lors à beaucoup de ses recrues un cadre social à part entière, qui repose essentiellement sur une puissante structure de solidarité dans laquelle le légionnaire trouve à tout moment, s'il le souhaite, soutien, réconfort et protection, qu'il soit en activité ou non. C'est là toute la signification de sa devise : *Legio Patria Nostra* (La Légion est notre patrie). Il n'est pas rare que les légionnaires eux-mêmes la présentent comme leur « famille ».

Le haut niveau d'engagement des régiments qui la composent a conduit la Légion à créer, très tôt, des centres de repos pour les militaires servant outre-mer. Ainsi, par exemple, un centre de convalescence pour les soldats du corps expéditionnaire sur la route d'Alger à Toulon a été ouvert à Minorque dès 1833, et

un centre pour convalescents revenus des campagnes du Tonkin et de Madagascar a été ouvert à Porquerolles en 1895 et 1905.

L'inauguration, le 30 avril 1954, de l'Institution des invalides de la Légion étrangère a marqué une étape importante dans le développement de cet ensemble de dispositifs de solidarité. L'Institution héberge, soigne et réinsère des légionnaires et anciens légionnaires blessés au combat ou blessés de la vie. Elle est ainsi la vivante expression de la solidarité qui permet aux anciens légionnaires de demeurer, s'ils le souhaitent, jusqu'à leurs derniers jours dans ce qu'ils considèrent pour beaucoup être leur « famille d'adoption ».

C'est donc dans une double optique – prendre en charge des légionnaires et d'anciens légionnaires convalescents, et donner une portée concrète à l'esprit de solidarité qui fédère les légionnaires – qu'a été créé en 1950 un organisme chargé de gérer de récolter les ressources consacrées à la solidarité et de gérer les fonds et les emprises destinés au fonctionnement de cet ensemble.

Cet organisme, initialement appelé Fonds central des œuvres légionnaires, est devenu le Foyer d'entraide de la Légion étrangère en 1965.

b. Le statut actuel du Foyer d'entraide de la Légion étrangère et ses perspectives d'évolution

Le Foyer d'entraide de la Légion étrangère constitue aujourd'hui un établissement public régi par les dispositions relatives aux foyers dans les armées.

Un tel statut se révèle toutefois inadapté aux spécificités des missions de solidarité et d'entraide qu'il accomplit. En effet, il réalise entre autres des missions qui se distinguent très clairement des activités habituelles des cercles ou des foyers dans les armées, par exemple lorsqu'il assure l'accueil de légionnaires ou d'anciens légionnaires, handicapés ou éprouvant des difficultés.

C'est la raison pour laquelle doter le Foyer d'entraide de la Légion étrangère d'un nouveau statut, plus adapté, lui permettra d'assurer la pérennité de ses missions.

À la suite de plusieurs rapports commandés par le ministère de la Défense, plusieurs options ont été envisagées en ce sens :

– donner par décret au Foyer d'entraide un statut d'établissement public industriel et commercial, en se fondant sur la catégorie de l'Institution de gestion sociale des armées (IGESA), et créer en parallèle un fonds de dotation auquel cet établissement serait adossé en vue de favoriser le recueil et le placement des dons qui sont faits au profit de la Légion ;

– constituer une fondation régie par les dispositions de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat, ce qui aurait pour triple avantage de doter le Foyer d'une forme juridique assurant la stabilité et la pérennité de

l'institution autour d'un capital lui conférant une très grande autonomie, de lui conférer un statut très favorable aux dons et legs – les donateurs bénéficiant d'un régime fiscal avantageux –, et de composer son conseil d'administration de façon à garantir sur la durée au commandement de la Légion étrangère une réelle maîtrise de la personne morale nouvellement constituée ;

– rattacher le Foyer d'entraide de la Légion étrangère à l'IGESA.

En 2009, la sénatrice Joëlle Garriaud-Maylam a déposé une proposition de loi portant création d'une fondation pour la Légion étrangère, sur le modèle de la Fondation Saint Cyr.

Toutefois, il ressort des informations fournies aux rapporteuses par le ministère de la Défense que plusieurs inconvénients de ces différentes hypothèses méritent d'être soulignés :

– la solution consistant à créer un fonds de dotation auquel serait adossé le Foyer se heurterait à certaines exigences issues de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie et du régime fiscal du mécénat. De plus, la transformation par décret du Foyer d'entraide en établissement public industriel et commercial aurait présenté des risques importants de démembrement de ses activités et de transformation de son mode de gouvernance, ce que le commandement de la Légion étrangère ne souhaitait pas ;

– dans l'hypothèse où le Foyer d'entraide de la Légion étrangère se verrait conférer le statut de fondation, il ne serait certain d'acquérir la personnalité morale qu'après reconnaissance d'utilité publique et validation de ses statuts par un décret en Conseil d'État ;

– le rattachement du Foyer d'entraide de la Légion étrangère à l'IGESA n'aurait pas permis au commandement de la Légion étrangère de conserver un rôle déterminant dans la gouvernance du Foyer.

C'est pourquoi le présent article tend à constituer le Foyer d'entraide de la Légion étrangère en un établissement public à caractère administratif *sui generis*.

2. Le dispositif proposé

L'article 28 *ter* tend à définir le statut du Foyer d'entraide de la Légion étrangère, en le définissant comme un établissement public à caractère administratif d'une catégorie nouvelle.

À cette fin, les **alinéas 1 à 4** de cet article proposent d'insérer un nouveau chapitre au titre 1^{er} « Établissements publics à caractère administratif » du livre IV « Établissements publics » du code de la défense, intitulé « Foyer d'entraide de la Légion étrangère ». Ce chapitre complètera ainsi l'énumération des différents établissements publics à caractère administratif de la Défense, qui comprend actuellement :

- les établissements d’enseignement supérieur et de recherche ;
- les cercles et foyers militaires ;
- les organismes scientifiques et culturels ;
- l’établissement public d’insertion de la Défense ;
- l’établissement de communication et de production audiovisuelle de la Défense ;
- l’établissement public administratif dénommé « Service hydrographique et océanographique de la marine » ;
- l’établissement public de fonds de prévoyance militaire et de l’aéronautique ;
- les autres établissements publics à caractère administratif, parmi lesquels l’Office national des anciens combattants et victimes de guerre, l’Institution nationale des invalides et la Caisse nationale militaire de sécurité sociale.

L’article 28 *ter* propose ainsi d’insérer dans la quatrième partie du code de la défense un chapitre VIII intitulé « Foyer d’entraide de la Légion étrangère », structuré en trois sections, qui fixent respectivement :

- le statut et les missions du Foyer ;
- son organisation administrative et financière ;
- d’autres dispositions diverses.

a. Le statut et les missions du Foyer d’entraide de la Légion étrangère

Les **alinéas 5 à 16** de l’article 28 *ter* tendent à définir le statut et les missions du Foyer d’entraide de la Légion étrangère, en insérant dans le code de la défense deux articles, numérotés respectivement L. 3418-1 et L. 3418-2.

La rédaction proposée pour l’article L. 3418-1 (**alinéas 7 et 8**) définit à la fois :

– le statut du Foyer d’entraide de la Légion étrangère, « *établissement public de l’État* » explicitement placé sous la tutelle du ministre chargé de la Défense ;

– le cadre général de son activité, défini par une référence à ses bénéficiaires : les « *militaires et anciens militaires, servant ou ayant servi à titre étranger, ainsi [que] leurs familles* », ce qui est conforme au vaste champ d’action actuel du Foyer d’entraide de la Légion étrangère.

Le texte prévu pour l'article L. 3418-2 (**alinéas 9 à 16**) énumère les sept missions du Foyer d'entraide de la Légion étrangère en reprenant ses activités actuelles, à savoir :

– l'aide matérielle, administrative et financière aux militaires et aux anciens militaires, servant ou ayant servi à titre étranger, ainsi qu'à leurs familles ;

– l'accueil des militaires et des anciens militaires, servant ou ayant servi à titre étranger, en difficulté afin de leur offrir un accompagnement social, une adaptation à la vie active ou une aide à l'insertion sociale et professionnelle ;

– l'accueil d'anciens militaires ayant servi à titre étranger handicapés ou âgés afin de leur offrir un soutien médicosocial ;

– la mise en œuvre de mesures de protection des majeurs ordonnées par l'autorité judiciaire à l'égard des anciens militaires ayant servi à titre étranger ;

– le maintien et la promotion de l'identité légionnaire notamment par la réalisation et la vente de publications et d'objets de communications ;

– le soutien financier aux actions relatives à la mémoire de la Légion étrangère ;

– l'octroi de subventions au profit des personnes morales à but non lucratif agissant dans le domaine de l'action sociale ou médicosociale à destination des militaires ou des anciens militaires, servant ou ayant servi à titre étranger.

b. L'organisation administrative et financière du Foyer d'entraide de la Légion étrangère

La rédaction proposée pour la section 2, intitulée « Organisation administrative et financière » (**alinéas 17 à 36**), précise les règles de gouvernance et de gestion financière du Foyer d'entraide de la Légion étrangère. Elle comprend cinq articles, numérotés L. 3418-3 à L. 3418-7.

Le texte prévu pour l'article L. 3418-3 du code de la défense (**alinéas 19 à 23**) fixe la composition du conseil d'administration de ce Foyer, qui comprendra :

– le général commandant la Légion étrangère, siégeant en qualité de président ;

– des représentants de l'État, dont des représentants de la Légion étrangère ;

– des représentants des bénéficiaires des prestations délivrées par le Foyer d'entraide de la Légion étrangère ;

– des personnalités qualifiées.

En effet, dès lors que la majorité des agents employés par le Foyer d'entraide de la Légion étrangère n'est pas placée sous un statut de droit privé, cet établissement n'entre pas dans le champ d'application de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public, qui impose dans ce cas la présence au conseil d'administration de représentants du personnel.

La rédaction proposée pour l'article L. 3418-4 (**alinéa 24**) prévoit le mode de désignation du directeur général du Foyer d'entraide de la Légion étrangère, dont il est proposé qu'il soit nommé par arrêté du ministre de la Défense, sur proposition du conseil d'administration.

Le texte proposé pour l'article L. 3418-5 (**alinéas 26 à 32**) énumère les ressources du Foyer d'entraide de la Légion étrangère, qui seront constituées par :

– des subventions et prestations en nature que le Foyer d'entraide de la Légion étrangère peut recevoir de l'État, des collectivités territoriales et de toutes autres personnes publiques et privées ;

– les revenus des biens meubles et immeubles dont il sera propriétaire ;

– des dons et legs ;

– le produit du placement de ses fonds ;

– des produits d'aliénations ;

– les recettes provenant de l'exercice de ses activités.

L'alinéa 32 prévoit en outre que le Foyer d'entraide de la Légion étrangère pourra recevoir deux autres catégories de ressources :

– des contributions des cercles et foyers militaires, ce qui vise à maintenir l'une des sources actuelles de financement du Foyer, et nécessitera une modification des dispositions réglementaires du code de la défense relatives à ces cercles et foyers ;

– des sommes obtenues par emprunt. En première lecture au Sénat, le Gouvernement avait proposé un sous-amendement à l'amendement dont est issu le présent article, visant à ce que le Foyer d'entraide de la Légion étrangère ne puisse pas souscrire d'emprunt. Cette initiative pouvait être motivée par un souci de cohérence avec les orientations nouvellement suivies par le ministère du Budget qui, compte tenu du contexte budgétaire actuel, tend à restreindre la possibilité de recours à l'emprunt par les établissements publics. Néanmoins, comme l'ont fait valoir devant le Sénat les auteurs de l'amendement, la tutelle exercée par le ministère de la Défense, ainsi que la présidence du conseil d'administration par le général commandant la Légion étrangère suffisent à assurer un contrôle suffisant de la bonne gestion du Foyer d'entraide de la Légion étrangère. C'est au vu de cet argument que le Gouvernement a finalement retiré son sous-amendement.

La rédaction prévue pour l'article L. 3418-6 (**alinéa 33**) précise le cadre juridique applicable à la gestion financière du Foyer d'entraide de la Légion étrangère. Celui-ci sera régi par les règles financières et comptables « *du droit privé* ». De façon cohérente avec ce choix, il est précisé qu'il ne sera pas tenu de déposer ses fonds au Trésor.

Enfin, le texte proposé pour l'article L. 3418-7 (**alinéas 34 à 36**) définit les catégories de personnels qui pourront être employés par le Foyer d'entraide de la Légion étrangère. Comme c'est le cas actuellement, il s'agit à la fois :

– de militaires affectés par ordre de mutation dans les conditions du droit commun et servant en position d'activité ;

– de personnels régis par le code du travail.

c. Les biens immobiliers du Foyer d'entraide de la Légion étrangère et la fixation de ses modalités d'organisation et de fonctionnement

La rédaction prévue pour la section 3 – intitulée « Dispositions diverses » – (**alinéas 37 à 40**) du chapitre du code de la défense qu'il est prévu de consacrer au Foyer d'entraide de la Légion étrangère comprend deux articles, numérotés L. 3418-8 et L. 3418-9.

Le texte proposé pour l'article L. 3418-8 (**alinéa 39**) prévoit que l'État mettra gratuitement à la disposition du Foyer les biens immobiliers nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

La rédaction prévue pour l'article L. 3418-9 (**alinéa 40**) renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de préciser les modalités d'organisation et de fonctionnement de ce Foyer.

*

La Commission adopte l'amendement rédactionnel DN88 des rapporteures.

Puis elle adopte l'article 28 ter ainsi modifié.

*

* *

Article 28 quater

Reprise des droits et obligations du Foyer d'entraide de la Légion étrangère

L'article 28 *quater* vise à prévoir la reprise, par le nouvel établissement public à caractère administratif dénommé Foyer d'entraide de la Légion étrangère que tend à créer l'article 28 *ter*, des droits et obligations de l'actuel Foyer d'entraide de la Légion étrangère.

*

La Commission adopte l'amendement rédactionnel DN87 des rapporteures.

Puis elle adopte l'article 28 quater ainsi modifié.

*

* *

La Commission est saisie de deux amendements portant articles additionnels après l'article 28 quater. Elle examine d'abord l'amendement DN30 de M. Yves Fromion.

M. Yves Fromion. Alors que le Parlement est représenté au sein du Comité des prix de revient de l'armement, il ne sait rien, ou presque, de ce qui concerne les personnels de nos forces armées. L'objet de cet amendement est de le tenir informé à travers la présentation par le ministre de la défense d'une synthèse annuelle des travaux du CSFM.

Mme Geneviève Gosselin-Fleury, rapporteure. Nous ne sommes pas défavorables sur le principe, mais il nous semble qu'on pourrait se contenter d'une simple communication de ce rapport de synthèse, en faisant l'économie d'une présentation plus solennelle.

M. le ministre. Je suis ouvert à l'initiative, mais la communication du rapport me paraît également suffisante, quitte à aborder certains points à l'occasion d'une audition du ministre par la Commission.

J'ajoute que le CSFM se sentira valorisé.

M. Yves Fromion. Je ne prévoyais une présentation que par déférence pour le ministre. Je suis d'accord pour la transformer en communication.

Mme la présidente Patricia Adam, rapporteure. L'amendement se lira donc : « Le Ministre de la Défense communique aux Commissions... » – le reste sans changement.

La Commission adopte l'amendement ainsi rectifié.

*

* *

Article 28 quinquies (nouveau)

(art. L. 4124-1 du code de la défense)

Rapport aux commissions permanentes chargées de la Défense sur les activités du Conseil supérieur de la fonction militaire

Le présent article, introduit dans le texte à l’initiative de M. Yves Fromion, vise à ce que le Gouvernement remette chaque année aux commissions parlementaires chargées de la Défense un rapport sur les travaux du Conseil supérieur de la fonction militaire.

Il propose de compléter par une disposition en ce sens l’article L. 4124-1 du code de la défense, qui fixe le statut du Conseil, défini comme « *le cadre institutionnel dans lequel sont examinés les éléments constitutifs de la condition de l’ensemble des militaires* ».

Cette mesure conforte l’intérêt que les membres de la commission de la Défense nationale et des forces armées de l’Assemblée nationale portent aux travaux de ce Conseil, et qui les a déjà conduits à procéder à l’audition – pour la première fois – du secrétaire général de ce Conseil en septembre 2013.

Elle facilitera le suivi, par les commissions des deux assemblées, du dialogue social au sein des forces armées, élément essentiel au bon déroulement de la « manœuvre RH » particulièrement complexe que prévoit le présent projet de loi de programmation.

*

* *

Puis elle examine l’amendement DN23 de M. Yves Fromion.

M. Yves Fromion. La démarche est similaire, à ceci près que le rapport sur le moral en question est plutôt un document interne à chaque armée, ce qui peut poser problème. Mais nous sentons bien que les réformes successives ont affecté l’état d’esprit de nos armées, et il me paraît anormal que le Parlement n’ait pas une meilleure connaissance de leur situation morale.

Comme précédemment, je suis d’accord pour qu’il ne s’agisse que d’une simple communication.

Mme Geneviève Gosselin-Fleury, rapporteure. Ce rapport moral contient des éléments classifiés et il constitue un document de commandement à usage interne. Avis défavorable donc, d’autant que les fréquentes auditions du ministre et des chefs d’état-major par la Commission peuvent être l’occasion d’échanges sur le sujet sans exposer à une divulgation d’informations sensibles.

M. le ministre. Avis défavorable. Outre qu’il contient des éléments classifiés, ce rapport est destiné au ministre personnellement et ne doit pas être diffusé. Il constitue un acte de commandement. En revanche, les chefs d’état-

major de chacune des armées peuvent s'exprimer devant les commissions comme ils l'entendent.

M. Yves Fromion. Voyant la façon dont mon initiative est reçue aujourd'hui, j'imagine que les chefs d'état-major ne se montreront pas très ouverts sur le sujet.

Le Parlement ne peut pas rester ignorant du moral et des conditions de vie des militaires. Nous sommes la commission de la Défense et des forces armées tout de même !

M. le ministre. Demanderiez-vous au ministre de l'Intérieur de rendre publics tous les jours les rapports de ses préfets ? Les chefs d'état-major sont sous mes ordres, ils me font des rapports réguliers et j'entends bien garder cette forme de commandement telle qu'elle existe aujourd'hui. Il est hors de question de communiquer ce rapport !

La Commission rejette l'amendement.

*

* *

CHAPITRE VI

Dispositions relatives aux immeubles, sites et installations intéressant la défense

Article 29

(art. L. 3211-1 du code général de la propriété des personnes publiques)

Cession d'immeubles affectés au ministère de la Défense

Le présent article vise à proroger une disposition adoptée dans le cadre de la précédente loi de programmation militaire ⁽¹⁾ et ayant fait l'objet de l'article 7 de ladite loi.

Il s'agit de prolonger, pour cinq années supplémentaires, le régime dérogatoire applicable aux cessions d'immeubles affectés au ministère de la Défense. Pour ce faire il convient d'exclure, pour la durée couverte par la future loi de programmation militaire, l'application des dispositions de droit commun codifiées à l'article L. 3211-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

(1) Loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense.

1. La cession d'immeubles du domaine privé de l'État est préalablement soumise à une condition stricte de non-utilisation par les services et établissements publics de l'État

En application de l'article L. 3211-1 précité, seuls sont susceptibles de faire l'objet d'une cession à titre onéreux les immeubles du domaine privé de l'État qui ne sont plus utilisés par un service civil ou militaire de l'État ou par un établissement public de l'État.

Concrètement, avant que ne s'engage la procédure de cession, le ministère qui envisage la vente d'un immeuble en sa possession doit obligatoirement le proposer aux autres services et établissements publics de l'État potentiellement intéressés par sa réutilisation. De fait, les autres services de l'État bénéficient d'une sorte « de droit de priorité », et l'intérêt préalablement manifesté par l'un de ces services empêche *in fine* la cession.

Ce n'est en effet qu'une fois que ces services ou établissements publics ont renoncé à utiliser l'immeuble dont la cession est envisagée que le ministère propriétaire peut le remettre au service chargé des domaines – France Domaine – afin que celui-ci procède à la vente effective.

Or, une telle procédure s'avère souvent longue et complexe et pourrait potentiellement, de ce fait, aboutir à une dépréciation du prix du bien.

2. Les cessions opérées par le ministère de la Défense bénéficient, depuis 1987, d'une dérogation qu'il est nécessaire de maintenir

Par exception à ce principe général de réutilisation prioritaire par les services de l'État, les cessions effectuées par le ministère de la Défense bénéficient, depuis le 1^{er} janvier 1987, d'un régime préférentiel permettant la vente d'immeubles sans que leur inutilité ait préalablement été constatée.

L'article 73 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière avait ainsi consacré une telle dérogation, initialement prévue pour rester en vigueur durant 23 ans, jusqu'au 31 décembre 2009.

Comme évoqué *supra*, la loi de programmation militaire 2009-2014 a prorogé ce dispositif pour cinq années supplémentaires, jusqu'au 31 décembre 2014. Le présent article propose une mesure identique, avec prorogation de la dérogation pour toute la durée couverte par la présente loi de programmation militaire, soit jusqu'au 31 décembre 2019.

Une telle mesure se justifie du fait de la poursuite des restructurations menées au sein du ministère de la Défense. En dispensant les cessions concernées de l'examen préalable – souvent long – de l'éventuelle utilité du bien pour d'autres services de l'État, elle permet de simplifier et d'accélérer les procédures

de vente. En ce sens, elle constitue un facteur important de reconversion des anciens sites de la défense et de redynamisation des territoires sur lesquels ceux-ci sont implantés. Elle participera également à l'atteinte des objectifs assignés en matière de ressources exceptionnelles ⁽¹⁾.

Toutefois, ainsi que le précise l'étude d'impact, les immeubles devenus inutiles au ministère de la Défense seront prioritairement proposés aux services et établissements publics de l'État qui s'avèreraient intéressés. En outre, cette prorogation ne remettra pas en cause les cessions opérées à titre gratuit au titre de la préservation du patrimoine naturel et sylvicole des parcelles concernées.

Enfin, elle fera l'objet, comme toutes les opérations d'aliénation effectuées par le ministère de la Défense, d'un dispositif de suivi et d'évaluation *via* le renseignement d'un tableau de suivi retraçant la situation des immeubles concernés emprise par emprise.

3. Les cessions prévues dans le cadre de la loi de programmation militaire

Selon les informations recueillies par les rapporteuses, entre 2014 et 2016, le ministère de la Défense a planifié les opérations suivantes :

- des cessions des immeubles parisiens qui deviendront inutiles dès lors que le regroupement de l'ensemble des états-majors et des directions de service sur le site de Balard sera effectif ;

- plus d'une centaine de cessions immobilières hors région parisienne, la majeure partie concernant des emprises libérées dans le cadre des mesures de restructurations opérées sur la période 2009-2014.

Les recettes attendues de ces cessions figurent au tableau suivant.

PRÉVISIONS DES PRODUITS DE CESSION 2014-2016

(en millions d'euros)

	2014	2015	2016	TOTAL
Emprises parisiennes	284	161	85	530
Emprises hors Paris	58	46	40	144
TOTAL	342	207	125	674

Source : ministère de la Défense.

Il convient de rappeler qu'en application de l'article 47 de loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, les produits tirés des cessions immobilières de l'État seront affectées à son désendettement à hauteur d'un minimum de 30 % en 2014 (cette part, initialement fixée à 15 %, a été progressivement portée à 20 % en 2012, puis 25 % en 2013).

(1) Article 3 du présent projet de loi.

Toutefois, le même article a prévu un certain nombre de dérogations à ce principe. L'une d'elle concerne les produits de cession des immeubles domaniaux occupés par le ministère de la Défense. En effet, jusqu'au 31 décembre 2014, ce ministère bénéficiera d'un taux de retour de 100 % des recettes réalisées à l'occasion de la vente de ses biens immobiliers. Afin de couvrir les opérations prévues dans le cadre de la future loi de programmation militaire, ce dispositif sera prorogé l'an prochain, en loi de finances pour 2015.

Il est en effet indispensable de maintenir une telle dérogation dès lors que les produits des cessions immobilières sont essentiels à l'équilibre budgétaire prévu par le projet de LPM puisqu'ils représenteront une part significative des ressources exceptionnelles attendues pour les années 2014-2016 (soit environ 200 millions d'euros par an).

Les immeubles concernés pourraient potentiellement faire l'objet :

– de la décote instituée dans le cadre du dispositif prévu à l'article 3 de la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 ⁽¹⁾ dite « loi Duflot ». Toutefois, d'après les informations recueillies par les rapporteuses, l'évaluation des recettes exceptionnelles immobilières retenue dans la LPM tient d'ores et déjà compte de l'impact prévisionnel de ces dispositions ;

– de cessions à l'euro symbolique dans le cadre du dispositif ⁽²⁾ spécifique réservé aux communes les plus affectées par les restructurations du ministère de la Défense ⁽³⁾. Prévu pour durer jusqu'au 31 décembre 2014, il est logiquement envisagé de le proroger en loi de finances pour 2015.

Rappelons enfin que les encaissements relatifs aux cessions opérées au titre de la précédente loi de programmation militaire 2009-2014 doivent atteindre 1 053 millions d'euros (exécution et prévision pour les années 2013 et 2014).

*

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel DN183 des rapporteuses.*

*Puis elle **adopte** l'article 29 **ainsi modifié**.*

*

* *

(1) Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement.

(2) Dispositif prévu à l'article 67 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

(3) La liste des communes éligibles à ce dispositif est fixée par le décret n° 2009-829 du 3 juillet 2009.

Article 29 bis

Modalités d'aliénation de certains immeubles domaniaux du ministère de la Défense

Le présent article, issu d'un amendement présenté en séance publique par le sénateur Yves Krattinger au nom de la commission des Finances du Sénat, procède à la remontée, au niveau législatif, de certaines dispositions de nature réglementaire codifiées à l'article R. 3211-26 du code général de la propriété des personnes publiques.

Il vise à prolonger de cinq ans, jusqu'au 31 décembre 2019, les procédures de cession dérogatoires dont bénéficie la Mission de réalisation des actifs immobiliers (MRAI) du ministère de la Défense pour la vente de certains types d'immeubles.

Rappelons que la MRAI est un service créé en 1987 et rattaché à la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA). Elle est chargée de mettre en œuvre la vente du patrimoine dont les armées n'ont plus l'utilité, en liaison avec France Domaine.

La MRAI intervient dès que l'aliénation d'un bien immobilier est prononcée. Elle conduit des analyses relatives aux modalités de reconversion du bien concerné à des fins civiles et mène l'ensemble des négociations permettant de conclure un accord avec son acquéreur. Elle remplit également une mission de conseil et d'accompagnement des partenaires locaux dans la définition des nouveaux usages des bâtiments et emprises foncières ainsi libérés.

Elle jouit de dispositifs spécifiques pour l'aliénation des biens devenus inutiles à la défense, notamment :

– la dispense de la consultation préalable des autres services de l'État avant l'aliénation des biens (cf. *supra* commentaire de l'article 29) ;

– la négociation directe de l'aliénation des biens avec les collectivités locales intéressées ;

– la conduite d'études de reconversion (étude de faisabilité, étude patrimoniale urbaine et paysagère, etc.) ;

– le transfert du financement et de la réalisation des opérations de dépollution par l'acquéreur ;

– le recours à une société chargée de la valorisation et de la cession des sites militaires.

En outre, en application de l'article R. 3211-26 précité, elle peut procéder aux cessions d'immeubles domaniaux reconnus inutiles par le ministère de la Défense, après publicité et mise en concurrence, soit par adjudication publique, soit à l'amiable, procédures permettant de réaliser rapidement des cessions.

Dans certains cas, la cession peut être consentie à l'amiable sans appel à la concurrence :

- lorsque la valeur vénale du bien n'exécède pas 150 000 euros ;
- lorsqu'une précédente adjudication s'est révélée infructueuse ;
- lorsque la collectivité⁽¹⁾ intéressée s'engage auprès du ministère de la Défense à acquérir le bien et à en payer le prix dans un délai déterminé ;
- lorsque l'occupant de l'immeuble, s'il exerce une activité en rapport avec les besoins de la défense nationale, s'engage auprès du ministère de la Défense à acquérir le bien et à en payer le prix dans un délai déterminé.

*

La Commission adopte l'article 29 bis sans modification.

*

* *

Article 30

(art. L. 5111-1 et L. 5111-6 du code de la défense)

Régime juridique des polygones d'isolement

En l'état actuel du droit, des servitudes particulières – dénommées « polygones d'isolement » – peuvent être instituées autour de certains établissements du ministère de la Défense. Le présent article prévoit d'étendre cette possibilité au profit d'établissements qui, s'ils ne relèvent pas organiquement du ministère de la Défense, présentent néanmoins un intérêt pour la défense nationale qui justifie une protection particulière de ces zones et des tiers riverains.

1. La dangerosité ou la sensibilité des activités menées par certains établissements du ministère de la Défense fonde l'existence de servitudes nécessaires à la protection de ces zones comme à la sécurité des tiers riverains

a. Les servitudes de droit commun créées autour des établissements concernés constituent une contrainte forte pour les opérations d'aménagement conduites par les riverains

En application des articles L. 5111-1 et suivants du code de la défense, certains établissements du ministère de la Défense bénéficient de servitudes du fait des activités spécifiques et potentiellement dangereuses dont ils ont la charge.

(1) Commune, département, région ou établissement public de coopération intercommunale (EPCI) dans le cadre de ses compétences.

Les établissements concernés sont, pour des raisons assez aisément compréhensibles, ceux « *servant à la conservation, à la manipulation ou à la fabrication des poudres, munitions, artifices et explosifs* ».

Ces servitudes, qui contraignent les opérations d'aménagement autour de ces établissements, sont détaillées aux articles L. 5111-2 à L. 5111-4 du même code. Elles disposent :

– qu'aucune construction autre que des murs de clôture ne peut être établie à moins de 25 mètres des murs d'enceinte de ces établissements ;

– que, dans ce même périmètre, est interdite l'installation « *des conduites de gaz ou de liquide inflammables, des clôtures en bois et des haies sèches, les emmagasineurs et dépôts de bois, fourrages ou matières combustibles et la plantation d'arbres à haute tige* », soit en substance, tous les réseaux et aménagements contenant des matières et produits combustibles, ainsi que les équipements, matières naturelles et végétaux facilement inflammables ;

– que les usines et autres installations pourvues de foyer avec ou sans cheminée d'appel ne peuvent se trouver à moins de 50 mètres des murs d'enceinte de ces établissements.

b. Le polygone d'isolement : une servitude renforcée

En vertu de l'article L. 5111-5 du code de la défense et en sus des servitudes précitées, le ministre de la Défense peut par ailleurs, « *si les circonstances l'exigent en raison des risques mutuels de voisinage* », établir une servitude encore plus forte autour des mêmes établissements sous la forme d'un polygone d'isolement.

Celui-ci emporte des conséquences encore plus contraignantes que les servitudes de droit commun dans la mesure où, en application de l'article L. 5111-6 du même code, aucune construction d'aucune sorte et de quelque nature que ce soit ne peut être réalisée dans le périmètre délimité par le polygone, sauf autorisation délivrée par le ministre de la Défense (cf. *infra*).

Au-delà de la protection offerte tant aux sites eux-mêmes qu'aux riverains, le polygone d'isolement permet en outre d'empêcher qu'une urbanisation trop poussée aux abords de ces sites ne fasse obstacle au maintien ou au développement de leurs capacités et activités.

À l'heure actuelle, il existe 80 polygones d'isolement « Défense » et dix polygones d'isolement « hors Défense »⁽¹⁾ (cf. *infra*).

(1) Soit six autour d'établissements relevant de la Société nationale des poudres et explosifs (SNPE), trois autour d'établissements de la société Nexter, et un autour d'un établissement du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA).

2. La nécessité d'étendre la possibilité de création de polygones d'isolement aux établissements présentant un intérêt pour la défense nationale

a. Certains établissements qui ne relèvent pas du ministère de la Défense présentent toutefois un intérêt pour la défense nationale qui justifie leur protection particulière

Comme rappelé *supra*, il n'est actuellement possible de créer des polygones d'isolement qu'autour des seuls établissements relevant du ministère de la Défense. Ce régime apparaît trop restrictif.

En effet certains établissements, s'ils ne sont pas ou plus organiquement rattachés au ministère de la Défense, mènent des activités présentant un intérêt pour la défense nationale et devraient, à ce titre, pouvoir bénéficier de la protection offerte par les polygones d'isolement. Or la législation actuelle ne le permet pas.

L'objet du 1^o du présent article est donc de modifier l'article L. 5111-1 du code de la défense afin, d'une part, d'étendre la possibilité de création des polygones d'isolement à ce type d'établissements, et, d'autre part de maintenir les polygones existants autour d'établissements n'appartenant plus au ministère de la Défense mais dont les activités continuent de représenter un intérêt pour la défense nationale.

- Les établissements ayant relevé, par le passé, du ministère de la Défense

La Société nationale des poudres et des explosifs (SNPE) ainsi que la société Nexter étaient auparavant rattachées au ministère de la Défense. L'article 10 de la précédente loi de programmation militaire⁽¹⁾ a autorisé la privatisation de la première, devenue Groupe SNPE. La seconde s'est constituée en groupe en 2006 avec le regroupement des filiales directes et indirectes de GIAT Industries⁽²⁾. Si l'État demeure l'unique actionnaire du groupe Nexter, celui-ci n'est plus organiquement rattaché au ministère de la Défense, comme tel était le cas de GIAT Industries.

Lorsque ces sociétés relevaient encore du ministère de la Défense, des dispositions législatives et réglementaires avaient été prises afin de permettre la création de servitudes particulières autour de certains de leurs établissements.

Les établissements concernés du groupe Nexter sont et demeurent couverts par les dispositions de la loi ayant autorisé le transfert de certains établissements relevant de l'ancienne direction des armements terrestres au profit de la société

(1) Loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense.

(2) Nexter Systems, Nexter Munitions, Nexter Mechanics, Nexter Electronics, NBC SYS, Optsys et Euroshelter.

GIAT Industries ⁽¹⁾, dont l'article 8 dispose que les servitudes instituées par la loi du 8 août 1929 ⁽²⁾ autour de certaines emprises ⁽³⁾ sont maintenues au bénéfice des établissements transférés. La création du groupe Nexter en 2006 n'a pas emporté modification de ce régime. De fait, les polygones d'isolement créés autour des trois établissements concernés – Bourges, Salbris et Tarbes – ont, sauf adoption d'une disposition législative ultérieure contraire, toujours une existence juridique valide.

Le cas des établissements relevant de la SNPE est en revanche plus problématique. En effet, les servitudes dont ils bénéficiaient en application de la loi du 8 août 1929 précitée, de l'article 4 de la loi du 3 juillet 1970 ⁽⁴⁾ et des décrets pris en application de celui-ci pour les établissements concernés – à Angoulême, Baussenq, Bergerac, Bouchet, Pont-de-Buis, Sainte-Hélène, Saint-Médard-en-Jalles, Sorgues et Vonges – ont vocation à s'éteindre progressivement, remplacées par des plans de prévention des risques technologiques (PPRT).

Cette substitution a été consacrée par la loi n° 2008-492 du 26 mai 2008 ⁽⁵⁾, dont l'article 10 dispose que les servitudes établies autour de ces établissements en application de l'article 4 de la loi du 3 juillet 1970 précitée sont maintenues « jusqu'à l'approbation des plans de prévention des risques technologiques mentionnées à l'article L. 515-15 du code de l'environnement ».

Concrètement, à mesure que sont approuvés les PPRT englobant ces établissements dont certains continuent de présenter une activité intéressant la défense nationale, les servitudes particulières qui les protégeaient tombent.

ÉTABLISSEMENTS DE LA SNPE PRÉSENTANT UN INTÉRÊT POUR LA DÉFENSE NATIONALE

	État d'avancement du PPRT	Maintien d'un intérêt pour la défense nationale
Angoulême	Cessation d'activité du site ; pas de PPRT	/
Pont-de-Buis	PPRT approuvé le 30 décembre 2010	Non
Bergerac	PPRT approuvé le 30 juin 2011	Non
Vonges	PPRT approuvé le 29 juin 2012	Non
Sainte-Hélène	PPRT approuvé le 20 octobre 2010	Oui
Saint-Médard-en-Jalles	PPRT approuvé le 2 août 2011	Oui
Baussenq	PPRT pas encore approuvé	Oui
Bouchet	PPRT pas encore approuvé	Oui
Sorgues	PPRT pas encore approuvé	Oui

Source : étude d'impact annexé au projet de loi.

(1) Loi n° 89-924 du 23 décembre 1989 autorisant le transfert à une société nationale des établissements industriels dépendant du Groupement industriel des armements terrestres (GIAT).

(2) Cette loi a, depuis, été abrogée. Ses dispositions sont codifiées aux articles L. 5111-1 et suivants du code de la défense.

(3) Magasins et établissements servant à la conservation, à la manipulation ou à la fabrication des poudres, munitions, artifices ou explosifs.

(4) Loi n° 70-575 du 3 juillet 1970 portant régime du régime des poudres et substances explosives.

(5) Loi n° 2008-492 du 26 mai 2008 relative aux emplois réservés et portant dispositions diverses relatives à la défense.

Comme l'indique le tableau ci-dessus, si certains sites ne présentent plus d'intérêt pour la défense nationale et ont donc pu basculer sans risque du régime du polygone d'isolement à celui du PPRT, cinq établissements doivent absolument continuer de bénéficier de la protection spécifique offerte par les polygones d'isolement.

Pour trois d'entre eux, en l'absence d'approbation des PPRT, cette protection est maintenue. Mais elle tombera lorsque le processus d'approbation des PPRT sera achevé. La situation est en revanche plus préoccupante pour deux sites ayant déjà perdu le bénéfice des dispositions antérieures. Ainsi que le précise l'étude d'impact annexée au présent projet de loi, les établissements de Sainte-Hélène et Saint-Médard-en-Jalles sont la propriété de la société Herakles⁽¹⁾, laquelle fabrique, entre autres, le carburant et les moteurs nécessaires à la propulsion des missiles balistiques dont sont équipés les sous-marins nucléaires lanceurs d'engins. On comprendra donc aisément que l'activité de cette société et des deux établissements précités continue de présenter un intérêt pour la défense nationale rendant nécessaire le rétablissement et le maintien, à l'avenir, de la protection renforcée offerte par les polygones d'isolement.

Il convient de préciser que, initialement, le précédent Gouvernement avait estimé que les PPRT pourraient utilement et pleinement se substituer aux polygones d'isolement en produisant les mêmes résultats en termes de protection des sites. Le retour d'expérience en la matière ne s'étant pas révélé concluant, il convient de retisser ce qui a été inconsidérément défait.

Rappelons enfin que la création d'un polygone d'isolement n'entraîne pas *ipso facto* la disparition du PPRT. Aucune disposition ne s'opposant à la coexistence des deux dispositifs sur un même site, les PPRT pourront être maintenus ou créés y compris après l'institution ou la recréation de polygones d'isolement.

Par coordination avec les dispositions du 1^o du présent article, il convient également d'abroger l'article 10 de loi n^o 2008-492 précitée, abrogation à laquelle procède l'article 35 du présent projet de loi (cf. *infra* commentaire de l'article 35).

Dernier établissement concerné par la mesure, le site du Ripault relevant du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) qui, bien que non rattaché au ministère de la Défense, exerce des activités cruciales pour notre force de dissuasion. Depuis que le lien organique entre cet établissement et le ministère a été rompu, le décret de 1947⁽²⁾ qui avait créé le polygone d'isolement autour de ce site qui relevait, à l'époque, du ministère, n'a plus de fondement juridique. Or, eu égard aux activités dont il a la charge, il est absolument indispensable de combler ce vide juridique en assurant une protection efficace de ce site à l'avenir.

(1) La société Herakles est issue de la fusion, en mai 2012, de Snecma Propulsion Solide (SPS) et SNPE Matériaux Énergétiques (SME). Elle fait partie du groupe Safran.

(2) Décret n^o 47-1088 du 18 juin 1947.

- Les établissements ne relevant pas du ministère de la Défense

Aucun établissement n'ayant jamais relevé du ministère de la Défense n'est actuellement concerné par la nécessité de se voir protégé par un polygone d'isolement. Toutefois la disposition prévue par le 1° du présent article permettra, en cas de besoin, de créer cette servitude renforcée dans l'hypothèse où un nouveau site venait à exercer une activité intéressant la défense nationale.

b. L'institution d'une délégation de pouvoir pour les décisions d'autorisation de construire à l'intérieur d'un polygone d'isolement

L'article L. 5111-6 du code de la défense dispose qu'« *Aucune construction de nature quelconque ne peut être réalisée à l'intérieur du polygone d'isolement sans l'autorisation du ministre de la défense* ». De fait, si cette disposition autorise le ministre à déléguer sa signature pour la délivrance de telles autorisations, elle ne lui permet pas de déléguer son pouvoir de le faire.

En application de l'article R. 5111-7-1 du même code, le ministre peut, en fonction des établissements concernés, déléguer sa signature :

- à l'inspecteur de l'armement pour les poudres et explosifs ;
- au directeur technique de la direction générale de l'armement ;
- aux commandants de région terre, aux commandants d'arrondissement maritime et au commandant de la défense aérienne et des opérations aériennes.

Les dispositions actuelles s'avèreraient suffisantes si toutes les autorisations de construire à l'intérieur des polygones d'isolement étaient délivrées, *via* la délégation de signature, par des agents relevant de l'administration centrale du ministère de la Défense. En effet, en application du décret n° 2005-850⁽¹⁾, ceux-ci bénéficient de manière automatique d'une délégation de signature du ministre.

Toutefois certaines autorités potentiellement délégataires, tels les commandants de région terre ou les commandants d'arrondissement maritime, ne relèvent pas de l'administration centrale et ne bénéficient donc pas de la délégation automatique, mais d'une délégation expresse en application de l'article R. 5111-7-1 précité.

Or, la mobilité qui est intrinsèquement attachée au statut et aux fonctions de ces personnels peut conduire à des « vides juridiques » pendant lesquels l'autorité qui leur succède ne dispose pas encore de la délégation expresse et ne peut donc, le cas échéant, autoriser de constructions à l'intérieur des polygones d'isolement dans des délais raisonnables. C'est pourquoi le 2° du présent article propose de modifier l'article L. 5111-6 du code de la défense afin de permettre au

(1) Décret n° 2005-850 du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement.

ministre de la Défense de déléguer ses pouvoirs en matière d'autorisations préalables.

**BILAN DES DEMANDES D'AUTORISATION DE CONSTRUCTION
À L'INTÉRIEUR DE POLYGONES D'ISOLEMENT POUR L'ANNÉE 2012**

Dans le cadre des délégations de signature actuelles consenties par le ministre, les services compétents en la matière ont été saisis de 100 demandes au cours de l'année 2012. 87 ont été acceptées et 13 refusées.

Ces 13 refus concernent les polygones suivants :

- polygone Herakles Safran à Saint-Médard (quatre refus) ;
- polygone Herakles Safran au Bouchet (un refus) ;
- polygone Eurengo à Sorgues (un refus) ;
- polygone Eurengo à Bausseq (un refus) ;
- polygone Nexter à Tarbes (un refus) ;
- pyrotechnie principale de Toulon (un refus) ;
- pyrotechnie de Tourris (un refus) ;
- polygone du groupement de munitions de Sedzère (un refus) ;
- polygone du dépôt de munitions de Miramas (un refus) ;
- polygone du casernement et dépôt de munitions de la plaine des Cafres (un refus).

Comme rappelé *supra*, ces refus sont principalement motivés par des considérations de protection des populations ou un souci de préservation des activités de la Défense.

Il convient de préciser que l'article R. 5111-7 du code de la défense prévoit un délai maximal de quatre mois pour la délivrance ou le refus des autorisations de construction dans un polygone, soit deux mois au maximum d'instruction par le service d'infrastructure de la défense (délai qui peut éventuellement être prolongé dans l'hypothèse où la demande doit être complétée), et jusqu'à deux mois pour la prise de décision finale.

Le délai de traitement des demandes reçues en 2012 s'est échelonné entre 20 et 120 jours, avec une moyenne qui s'établit à 62 jours.

Conformément aux dispositions de l'article R. 424-2 du code de l'urbanisme, l'absence de décision expresse du ministère de la Défense dans le délai légal vaut décision implicite de rejet.

*

La Commission adopte l'article 30 sans modification.

*

* *

Article 31

(art. L. 123-2 du code de l'environnement)

Exemptions et aménagements des procédures de l'enquête publique afin d'assurer la protection du secret de la défense nationale

Le présent article propose de modifier l'article L. 123-2 du code de l'environnement afin de sécuriser juridiquement les dispositions relatives aux exemptions ou aménagements des procédures de conduite de l'enquête publique dès lors que le secret de la défense nationale doit être protégé. À cette fin, il apporte un certain nombre de précisions au droit existant et procède à une remontée, au niveau législatif, de dispositions actuellement réglementaires. Ainsi, il propose de simples ajustements de nature à renforcer l'assise juridique des dispositions concernées, sans modifier substantiellement le droit en vigueur.

1. La nécessité de concilier les impératifs d'information du public et de protection du secret de la défense nationale justifie l'existence d'aménagements au déroulement des enquêtes publiques

a. L'enquête publique : principes

Aux termes de l'article L. 123-2 du code de l'environnement, un certain nombre d'opérations – travaux, ouvrages, schémas, documents de planification, etc. – et d'aménagements susceptibles d'affecter l'environnement doivent, préalablement à leur réalisation, faire l'objet d'une enquête publique.

Selon la définition qu'en donne l'article L. 123-1 du même code, celle-ci « a pour objet d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement mentionnées à l'article L. 123-2. Les observations et propositions recueillies au cours de l'enquête sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision. ».

En substance, l'enquête publique permet l'information et la participation active du public à la prise de décision concernant les opérations susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement, garantit la prise en considération des intérêts des tiers et assure la prise en compte des observations émises lors de cet exercice de démocratie participative, afin que les contributions des citoyens ne restent pas lettre morte.

Cependant, toutes les opérations susceptibles d'affecter l'environnement ne sauraient faire l'objet d'une enquête publique de droit commun menée dans toute sa plénitude. Tel est le cas des opérations couvertes par le secret de la défense nationale.

b. Concilier deux impératifs d'égale valeur : la participation du public et le respect du secret de la défense nationale

Le régime juridique applicable au secret de la défense nationale est codifié aux articles 413-9 et suivants du code pénal, reproduits dans l'encadré ci-dessous.

LE SECRET DE LA DÉFENSE NATIONALE ET SA PROTECTION

• Article 413-9 du code pénal

« Présentent un caractère de secret de la défense nationale au sens de la présente section les procédés, objets, documents, informations, réseaux informatiques, données informatisées ou fichiers intéressant la défense nationale qui ont fait l'objet de mesures de classification destinées à restreindre leur diffusion ou leur accès.

Peuvent faire l'objet de telles mesures les procédés, objets, documents, informations, réseaux informatiques, données informatisées ou fichiers dont la divulgation ou auxquels l'accès est de nature à nuire à la défense nationale ou pourrait conduire à la découverte d'un secret de la défense nationale.

Les niveaux de classification des procédés, objets, documents, informations, réseaux informatiques, données informatisées ou fichiers présentant un caractère de secret de la défense nationale et les autorités chargées de définir les modalités selon lesquelles est organisée leur protection sont déterminés par décret en Conseil d'État. »

• Article 413-10 du code pénal

« Est puni de sept ans d'emprisonnement et de 100 000 euros d'amende le fait, par toute personne dépositaire, soit par état ou profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire ou permanente, d'un procédé, objet, document, information, réseau informatique, donnée informatisée ou fichier qui a un caractère de secret de la défense nationale, soit de le détruire, détourner, soustraire ou de le reproduire, soit d'en donner l'accès à une personne non qualifiée ou de le porter à la connaissance du public ou d'une personne non qualifiée.

Est puni des mêmes peines le fait, par la personne dépositaire, d'avoir laissé accéder à, détruire, détourner, soustraire, reproduire ou divulguer le procédé, objet, document, information, réseau informatique, donnée informatisée ou fichier visé à l'alinéa précédent.

Lorsque la personne dépositaire a agi par imprudence ou négligence, l'infraction est punie de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende. »

• Article 413-11 du code pénal

« Est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende le fait, par toute personne non visée à l'article 413-10 de :

1° S'assurer la possession, accéder à, ou prendre connaissance d'un procédé, objet, document, information, réseau informatique, donnée informatisée ou fichier qui présente le caractère d'un secret de la défense nationale ;

2° Détruire, soustraire ou reproduire, de quelque manière que ce soit, un tel procédé, objet, document, information, réseau informatique, donnée informatisée ou fichier ;

3° Porter à la connaissance du public ou d'une personne non qualifiée un tel procédé, objet, document, information, réseau informatique, donnée informatisée ou fichier. »

• Article 413-12 du code pénal

« La tentative des délits prévus au premier alinéa de l'article 413-10 et à l'article 413-11 est punie des mêmes peines. »

Saisi le 6 septembre 2011 d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), le Conseil constitutionnel a récemment reconnu une valeur égale à la préservation de l'environnement, d'une part, et à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation à laquelle participe le secret de la Défense nationale, d'autre part ⁽¹⁾.

Cette QPC, examinée sur renvoi de la Cour de cassation, était relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit d'un certain nombre de dispositions portant sur le secret de la défense nationale.

Dans sa décision, le Conseil constitutionnel a estimé que « *le secret de la défense nationale participe de la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, réaffirmés par la Charte de l'environnement, au nombre desquels figurent l'indépendance de la Nation et l'intégrité du territoire* ». Comme le précise le commentaire de la décision, « *le secret de la défense nationale trouve son assise constitutionnelle via les "intérêts fondamentaux de la Nation"* », au rang desquels figure également « *la recherche de la préservation de l'environnement* » ainsi qu'en dispose le préambule de la Charte de l'environnement ⁽²⁾.

Or, la recherche de la préservation de l'environnement s'incarne, notamment, dans la participation du public aux décisions susceptibles d'avoir un impact sur celui-ci. Dès lors, le principe de participation du public et le respect du secret de la défense nationale constituent des impératifs de même valeur – constitutionnelle – qu'il convient de concilier lorsqu'ils entrent en contradiction. C'est pourquoi des aménagements à la procédure d'enquête publique voire des exemptions s'avèrent nécessaires dans le cas de décisions faisant intervenir le secret de la défense nationale.

2. Remédier à la fragilité de la base légale permettant d'exonérer certaines installations d'enquête publique

En l'état du droit, les autorisations relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) réalisées dans le cadre d'opérations secrètes intéressant la défense nationale sont exemptées d'enquête publique. Cette exemption résulte de l'application combinée des III des articles L. 123-2 et R. 123-1 du code de l'environnement.

De la même manière, en application des articles L. 217-1 et R. 217-7 du même code, les autorisations relatives aux installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) réalisées dans le cadre d'activités intéressant la défense nationale bénéficient de la même exemption.

Toutefois, il apparaît que les dispositions législatives codifiées aux articles L. 123-2 et L. 217-1 précitées sont trop peu précises et que les effets de droit qu'elles sont censées produire n'ont, en réalité, d'assise juridique solide que par

(1) *Décision n° 2011-192 QPC du 10 novembre 2011, Mme Ekaterina B., épouse D., et autres.*

(2) *Aux termes du huitième alinéa du préambule de la Charte de l'environnement, « la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ».*

renvoi aux dispositions réglementaires prises en application de celles-ci. Or, il n'est pas exclu que, en l'absence de précisions apportées au niveau législatif, ces dispositions réglementaires soient contestées sur le fondement de l'incompétence négative du législateur.

En outre, le régime actuellement applicable aux ICPE ne couvre pas de manière satisfaisante le cas des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) susceptibles d'être élaborés et mis en œuvre pour ces installations. En effet, si le III de l'article R. 515-50 du code de l'environnement dispose clairement que les PPRT relatifs à ces installations ne sont pas soumis à enquête publique, l'article L. 515-25 du même code qui en constitue la base législative se contente simplement de prévoir des adaptations des modalités de consultation et d'information du public. De fait la fragilité de la base légale à l'exemption concernant les PPRT pourrait s'avérer problématique.

Au total, il convient donc de préciser les dispositions de nature législative existantes, afin de consacrer de manière claire et juridiquement incontestable l'exemption d'enquête publique pour les autorisations relatives aux IOTA et aux ICPE réalisées dans le cadre d'opérations secrètes intéressant la défense nationale, ainsi qu'aux PPRT relatifs à ces installations.

Tel est l'objet de l'**alinéa 5** du présent article, qui en les regroupant au sein de l'article L. 123-2 du code de l'environnement :

– d'une part, exonère explicitement d'enquête publique les IOTA et les ICPE concernées en les mentionnant sous l'appellation générique « *installations réalisées dans le cadre d'opérations secrètes intéressant la défense nationale* » ;

– et, d'autre part, étend cette exemption aux PPRT concernant de telles installations.

3. Certaines dispositions de nature réglementaire doivent être davantage sécurisées juridiquement en les précisant et en les consacrant au niveau législatif

a. Les installations et activités nucléaires intéressant la défense (IANID)

En vertu du 2° du III de l'article R. 123-1 du code de l'environnement, les demandes d'autorisation relatives aux installations et activités nucléaires intéressant la défense (IANID) ne sont pas soumises à enquête publique.

Une fois encore, cette assise juridique paraît trop fragile pour assurer la pleine sécurité juridique du dispositif. C'est pourquoi l'**alinéa 6** du présent article propose une remontée au niveau législatif de dispositions actuellement réglementaires.

Par coordination, le **même alinéa** confère la même valeur normative au régime relatif aux demandes d'autorisations de rejets d'effluents provenant des

installations nucléaires de base secrètes (INBS), lesquelles constituent une sous-catégorie particulière d'IANID. En application du 4° du I de l'article R.* 1333-51-1 du code de la défense, lorsqu'elles sont « *susceptibles d'accroître de manière significative les effets des rejets sur la sécurité, la santé et la salubrité publiques ou la protection de la nature et de l'environnement* », de telles demandes sont, par exception, soumises à enquête publique. Il convient, naturellement, de maintenir cette exception.

LES DIFFÉRENTES CATÉGORIES D'IANID

Selon la nomenclature donnée par l'article R.* 1333-37 du code de la défense, les IANID sont :

- les installations nucléaires de base secrètes, qui sont classées comme telles par décision du Premier ministre ;
- les systèmes nucléaires militaires définis par arrêté du ministre de la Défense ;
- les sites et installations d'expérimentations nucléaires intéressant la défense, déterminés par arrêté conjoint des ministres chargés de la défense et de l'industrie ;
- les anciens sites d'expérimentations nucléaires du Pacifique ;
- et les transports de matières fissiles ou radioactives liés aux activités d'armement nucléaire et de propulsion nucléaire navale.

b. Certaines opérations protégées par le secret de la défense nationale ou intéressant la défense nationale

L'article R. 123-44 du code de la défense dispose que, pour assurer le respect du secret de la défense nationale, certaines opérations ne sont pas soumises à enquête publique. Il s'agit d'installations, aménagements, ouvrages ou travaux intéressant la défense nationale :

– portant sur les centres de transmission, les établissements d'expérimentation et de fabrication de matériels militaires et de munitions, les entrepôts de réserve générale, les dépôts de munitions, les bases de fusées, les stations radio goniométriques et les centres radioélectriques de surveillance ;

– ou devant être exécutés à l'intérieur des arsenaux de la marine, des aérodromes militaires et des « grands camps » déterminés par arrêtés conjoints des ministres en charge de la défense et de l'urbanisme ;

– ou dont le caractère secret a été reconnu par décision de portée générale ou particulière du Premier ministre ou du ministre compétent ;

– ainsi que l'approbation, la modification ou la révision d'un document d'urbanisme, lorsque celles-ci ont pour objet exclusif de permettre la réalisation d'une des opérations précitées.

Afin de sécuriser juridiquement ces exemptions, **les alinéas 7 et 8** du présent article proposent d'élever au niveau législatif, sous une forme plus ramassée, les dispositions précitées.

4. Le rétablissement de la base législative permettant des modalités particulières d'organisation de l'enquête publique

Enfin, **les alinéas 9 et 10** procèdent au rétablissement d'une disposition supprimée par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite loi « Grenelle II » (article 236).

Cette disposition, précédemment codifiée à l'article L. 123-15 du code de l'environnement, prévoyait que « *le déroulement de l'enquête [publique] doit s'effectuer dans le respect du secret de la défense nationale, du secret industriel et de tout secret protégé par la loi* ». Or une telle suppression a privé de base légale un certain nombre de dispositions portant modalités particulières d'organisation de l'enquête publique dès lors que le secret de la défense nationale était en jeu ⁽¹⁾.

Les alinéas 9 et 10 proposent donc de compléter l'article L. 123-2 du code de l'environnement par un V nouveau rétablissant le texte antérieur et précisant que « *le déroulement [de l'enquête publique] ainsi que les modalités de sa conduite peuvent être adaptés* » afin de garantir le respect des secrets précités.

*

La Commission adopte l'article 31 sans modification.

*

* *

CHAPITRE VII

Dispositions transitoires et finales

Article 32

(art. L. 413-5 du code pénal)

Délit d'intrusion frauduleuse dans les ports militaires

Le présent article vise à compléter les dispositions pénales applicables aux personnes portant atteinte aux zones protégées et éléments (engins, appareils) intéressant la défense nationale en visant expressément les tentatives d'intrusion dans les ports militaires.

(1) Dispositions codifiées aux articles R. 123-45, R. 123-46, R. 217-3, R. 517-3, et R. 515-50 du code de l'environnement.

1. L'intrusion frauduleuse dans les zones militaires est pénalement répréhensible

En application de l'article 413-5 du code pénal, toute personne s'introduisant frauduleusement sur un terrain, dans une construction, dans un engin ou un appareil affecté à l'autorité militaire ou placé sous son contrôle encourt :

- une peine d'un an d'emprisonnement ;
- une amende d'un montant de 15 000 euros.

L'article 413-8 du code pénal dispose que les tentatives d'intrusion frauduleuses sont punies des même peines.

2. Une fragilité juridique concernant la protection des ports militaires à laquelle il convient de remédier

La définition, succincte, donnée aux zones militaires par l'article 413-5 du code pénal permet certes d'assurer pleinement la protection des zones « terrestres ». En revanche, par leur nature même, les ports militaires comprennent des espaces qui, potentiellement, pourraient ne pas relever de la qualification de « terrain » ou de « construction », tels les plans d'eau.

L'article R. 3223-61 du code de la défense, reproduit dans l'encadré ci-dessous, fournit une définition du port militaire.

DÉFINITION DES PORTS MILITAIRES

Article R. 3223-61 du code de la défense

« Un port militaire est une zone militaire au sens de l'article R. 2361-1, comprenant des terrains, des quais, des installations, des équipements et des plans d'eau affectés à l'autorité militaire.

Les limites du port militaire sont fixées, côté terre comme côté mer, par le ministre de la défense. Lorsque le plan d'eau du port militaire inclut un accès nautique à un port maritime civil contigu, la décision du ministre ne peut intervenir qu'après avis de l'autorité portuaire et de l'autorité investie du pouvoir de police portuaire de ce port, mentionnées aux articles L. 5331-5 et L. 5331-6 du code des transports.

Cette délimitation est établie sans préjudice de l'application des dispositions relatives aux zones maritimes et fluviales de régulation prévues à l'article L. 5331-1 du code des transports.

La demande d'avis sur la délimitation du port militaire comporte le projet de règlement d'usage de la zone, qui doit prendre en compte les impératifs d'accès au port maritime civil attenant. »

S'il ne fait aucun doute que les emprises terrestres des ports militaires sont couvertes par les dispositions de l'article 413-5 du code pénal, une incertitude subsiste en revanche s'agissant de la protection de plans d'eau, composante essentielle s'il en est de ce type d'infrastructures.

En effet, alors que des intrusions ou tentatives d'intrusions frauduleuses au sein d'un port militaire par voie de terrestre – *via* les quais par exemple – se verraient soumises aux sanctions précitées, les mêmes délits opérés par la voie maritime pourraient se trouver dans un vide juridique et, par conséquent, demeurer impunies au plan pénal.

Il convient en outre de préciser que les navires de guerre mouillant dans les ports ont, en général, naturellement tendance à stationner sur les plans d'eau. Or le fait que lesdits plans d'eau pourraient ne pas être considérés comme une zone militaire protégée par ces dispositions pénales ferait courir un risque potentiel à des bâtiments d'une importance majeure pour la défense nationale ⁽¹⁾.

**INTRUSION DANS UN PORT MILITAIRE PAR LA VOIE MARITIME :
LE PRÉCÉDENT DE 2004 À CHERBOURG**

L'étude d'impact annexée au présent projet de loi cite un cas, relativement récent, d'intrusion dans un port militaire par la voie maritime. Il est reproduit ci-après.

« À titre d'exemple, en 2004, le navigateur Eugène Riguidel avait pénétré volontairement par la mer dans les eaux du port militaire de Cherbourg afin de protester contre un convoi de combustible nucléaire. En 2006, le tribunal de grande instance de Caen n'a pu le sanctionner et justifier la confiscation de son navire qu'en invoquant la rédaction de l'ancien article 79 du code pénal, abrogé en 1994, et auquel a succédé l'article 413-5 actuel, qui incriminait la pénétration frauduleuse « dans les arsenaux ». Cette argumentation d'une extrême fragilité juridique plaide pour une mention expresse des ports militaires dans l'article 413-5 du code pénal. »

De fait, cette intrusion citée en exemple avait pu être sanctionnée par le juge pénal précisément parce qu'il existait, à l'époque, une disposition expresse protégeant les arsenaux de ce type de délits. En l'absence de toute précision dans le droit actuel, il convient donc de combler ce vide juridique afin de sécuriser le régime de protection des ports militaires.

Seraient couverts par les nouvelles dispositions les trois espaces portuaires considérés comme « ports militaires », soit les bases navales de Cherbourg, de Brest (le port lui-même, mais également la base de l'Île Longue) et de Toulon. Si nécessaire elles pourront également s'appliquer aux implantations militaires outre-mer.

*La commission **adopte** l'article sans modification.*

*

*La Commission **adopte** l'article 32 sans modification.*

*

* *

(1) À plus forte raison pour certains bâtiments spécifiques, tels le porte-avions Charles de Gaulle dans son port d'attache de Toulon, ou les sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE) stationnés à l'Île-Longue à Brest.

Article 33

(article 9 de la loi n° 87-59 du 16 juillet 1987)

Conditions d'attribution de l'allocation de reconnaissance aux membres des forces supplétives relevant d'un statut civil de droit local

Cet article vise à limiter le bénéfice de l'allocation de reconnaissance aux membres des forces supplétives aux seules personnes relevant d'un statut civil de droit local.

● **En Algérie, de 1957 à 1962, des soldats indigènes musulmans ont été engagés aux côtés de l'armée française dans différentes unités** (harkas et groupes mobiles de sécurité notamment) pour constituer de véritables formations supplétives des troupes régulières ou de forces de l'ordre, venues de métropole.

Par arrêté du ministre de la Défense et du secrétaire d'État aux Anciens combattants en date du 11 février 1975, les catégories de formations constituant les forces supplétives françaises qui ont participé aux opérations effectuées en Afrique du Nord entre le 1^{er} janvier 1952 et le 2 juillet 1962 sont les formations de harkis, le personnel des groupes d'autodéfense, les goums, les groupes mobiles de sécurité, les maghzens et, enfin, les formations auxiliaires au Maroc et en Tunisie.

En 1962, les formations supplétives comprenaient environ 153 000 personnes, dont 60 000 harkis.

Après la Seconde Guerre mondiale, l'ensemble des habitants d'Algérie, alors départements français, avaient la nationalité française, y compris les musulmans et les berbères. Toutefois, ces derniers ne relevaient pas du même statut, dans la mesure où ils ne jouissaient pas des droits politiques. Ils relevaient d'un **statut civil de droit local**.

Après l'indépendance de l'Algérie, l'ordonnance n° 62-825 du 21 juillet 1962 a précisé les conditions de perte ou de conservation de la nationalité française. Elle a effectué une distinction entre les personnes de statut civil de droit local et les personnes de statut civil de droit commun.

Si les Français de statut civil de droit commun conservaient de plein droit leur nationalité française, l'article 2 de l'ordonnance imposait aux personnes de statut civil de droit local originaires d'Algérie et souhaitant conserver la nationalité française de souscrire, avant le 23 mars 1967, une déclaration de reconnaissance de la nationalité française. Cette déclaration était prise en compte à la condition que son auteur ait préalablement fixé son domicile en France.

• La loi n° 87-59 du 16 juillet 1987 relative au règlement de l'indemnisation des rapatriés a créé un régime particulier d'indemnisation pour les anciens harkis.

Plusieurs fois complété depuis ⁽¹⁾, le dispositif prévoyait l'octroi d'une allocation aux anciens harkis pour, selon les mots du secrétaire d'État aux anciens combattants de l'époque, indemniser « *le préjudice moral qu'ils ont subi du fait du rapatriement* ».

Pour bien distinguer les harkis des autres membres des formations supplétives, l'article 9 de la loi a précisé que cette allocation ne serait versée qu'à ceux « *qui ont conservé la nationalité française en application de l'article 2 de l'ordonnance n° 62-825 du 21 juillet 1962* ».

Depuis la création de l'allocation de reconnaissance, 487,59 millions d'euros ont été versés aux anciens supplétifs. Pour les deux prochains exercices budgétaires, les crédits inscrits s'élèveront à 16,7 millions et 16,2 millions d'euros pour un peu plus de 6 000 rentes versées.

• Le 4 février 2011, le Conseil constitutionnel a déclaré non-conforme à la Constitution cette disposition qui permettait, en faisant référence aux conditions d'acquisition de la nationalité française, de faire indirectement la distinction, au sein des formations supplétives, entre les harkis et les supplétifs de droit commun.

Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité, il a en effet jugé, dans sa décision 2010-93 QPC, contraire au principe d'égalité plusieurs dispositions relatives au critère de nationalité comprises dans les lois de 1987, 2002 et 2005.

Or en supprimant toutes les dispositions relatives au critère de nationalité, le Conseil a également censuré, de manière indirecte, la seule référence législative au statut civil de droit local.

La suppression de cette référence a eu pour conséquence immédiate d'ouvrir le bénéfice de l'allocation aux membres des formations supplétives de statut civil de droit commun. Le ministère évalue le nombre potentiel de personnes concernées à 9 119, pour un coût estimé de 270 millions d'euros. À ce jour, plus de 300 demandes ont déjà été déposées en ce sens.

(1) Loi de finances rectificative n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 et loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution en faveur des rapatriés.

• **Les dispositions du I de cet article visent à empêcher cet effet d'aubaine et à rétablir la distinction initialement opérée entre les harkis et les supplétifs de droit commun pour réserver aux seuls premiers le bénéfice de l'allocation de reconnaissance.**

En ne rétablissant pas le critère de nationalité, la rédaction retenue ne méconnaît pas les dispositions constitutionnelles. Son objectif est plus restreint : l'article 33 du présent projet de loi se contente de préciser, dans l'article 9 de la loi de 1987, que l'allocation est réservée aux membres des formations supplétives « *de statut civil de droit local* ». Elle rétablit, de ce fait, la volonté initiale du législateur, à savoir indemniser les harkis, qui avaient souffert de leur rapatriement et de leurs conditions d'intégration en France.

• **Le II introduit une clause de rétroactivité** pour que cette nouvelle disposition soit applicable aux demandes effectuées avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

Comme le rappelle l'étude d'impact du projet de loi, l'introduction d'une loi rétroactive pour mettre fin à un effet d'aubaine est reconnue légitime tant par la Cour européenne des droits de l'homme (décision du 27 août 2007 – *OGIS Institut Stanislas c/ France*) que par le Conseil d'État (Assemblée – 5 décembre 1997 – *Lambert*).

• Enfin, le III fixe à un an suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, le délai pour effectuer la demande de bénéfice de l'allocation de reconnaissance prévue par l'article 6 de la loi n° 2005-158 du 23 février 2005, qui complétait les dispositions relatives à cette allocation.

*

La Commission est saisie de l'amendement DN37 de M. Philippe Vitel.

M. Philippe Vitel. L'article 33 rétablit le *distinguo*, établi par la loi relative au règlement de l'indemnisation des rapatriés, entre les harkis de statut civil de droit local, autrement dit les Arabo-berbères membres des harkas, et les harkis de statut civil de droit commun, c'est-à-dire de souche européenne, aux fins de priver ces derniers du droit à l'allocation de reconnaissance. Or, dans une décision de février 2011, le Conseil constitutionnel a déclaré inconstitutionnelles des dispositions faisant référence à l'acquisition ou à la possession de la nationalité française comme critère de reconnaissance. Puis le Conseil d'État s'est appuyé sur cette décision pour abroger les dispositions de la circulaire du 30 juin 2010 réservant le bénéfice de l'allocation de reconnaissance aux personnes de statut civil de droit local.

Ce soir, l'occasion nous est donnée de permettre une fois pour toutes à tous les harkis, qu'ils soient arabo-berbères ou de souche européenne, de bénéficier de la reconnaissance de la France pour avoir combattu aux côtés de notre armée.

Mme la présidente Patricia Adam, rapporteure. Avis défavorable. La situation actuelle résulte, en effet, de la décision du Conseil constitutionnel du 4 février 2011, qui a supprimé, dans les différentes lois relatives à cette allocation de reconnaissance, toute référence au critère de nationalité. Avec l'article 33, il n'est pas question de revenir sur l'abrogation de ce critère, mais de rétablir l'intention initiale du législateur de réserver l'allocation de reconnaissance aux seuls supplétifs de statut civil de droit local.

En abrogeant tout critère de nationalité, le Conseil a censuré par la même occasion la seule référence législative au statut civil de droit local. Il est proposé de rétablir cette référence dans la loi de 1987 afin d'éviter tout effet d'aubaine au profit des anciens supplétifs de souche européenne. Rappelons que l'allocation de reconnaissance était destinée aux anciens harkis qui ont souffert de leur rapatriement et de leurs conditions d'intégration en France, et à eux seuls.

Depuis la censure du Conseil constitutionnel, 300 supplétifs européens ont déposé des demandes d'allocation. Le ministère estime aujourd'hui que 9 000 supplétifs de statut civil de droit commun pourraient bénéficier de la situation créée par la décision du Conseil constitutionnel. Il faut fermer cette possibilité et sécuriser l'allocation de reconnaissance au seul profit des supplétifs relevant du statut civil de droit local. C'est précisément ce à quoi tend l'article 33.

M. le ministre. Vous avez parfaitement exposé les raisons pour lesquelles je suis opposé à l'amendement.

M. Philippe Vitel. Je ne suis pas d'accord avec vos chiffres. Toutes les harkas ne comptaient pas des supplétifs de statut civil de droit commun, et quand elles en avaient, ils étaient peu nombreux si bien qu'on peut aujourd'hui estimer le nombre de ces harkis dits « blancs » à seulement 500. Si l'on se souvient que 20 000 d'entre eux sont tombés au combat contre les Allemands, on peut faire un geste et clore définitivement un dossier que nous traînons depuis la fin de la guerre d'Algérie.

M. Yves Fromion. Nous sommes face à deux estimations contradictoires. Le ministre ne peut-il s'enquérir des vrais chiffres afin de nous dire ce qu'il en est lors de l'examen en séance ? Nous pourrions alors nous déterminer en conscience.

Mme la présidente Patricia Adam, rapporteure. Nous avons regardé cette question de près, car elle a suscité de nombreux courriers. Je le répète : l'allocation de reconnaissance est destinée aux anciens harkis qui ont souffert de leur rapatriement et de leurs conditions d'intégration en France, non aux soldats européens. La modification apportée par la décision du Conseil constitutionnel n'est pas contestable et nous ne faisons ici que revenir à l'esprit dans lequel cette allocation a été conçue.

M. Philippe Vitel. Vous prétendez donc ne pas aller contre la décision du Conseil constitutionnel ?

Mme la présidente Patricia Adam, rapporteure. Nous ne réintroduisons pas la condition de nationalité.

M. Philippe Vitel. Nous y reviendrons lors de la séance publique.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle rejette successivement les amendements DN36 de M. Philippe Vitel, DN31 et DN32 de M. Yves Fromion.

Elle adopte enfin l'article 33 sans modification.

*
* *

Article 33 bis

(articles 3, 4 et 7 de la loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010)

Transformation du Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires en autorité administrative indépendante

Issu d'un amendement de Mme Corinne Bouchoux et du groupe écologiste du Sénat, cet article a pour objet de faire du Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN), structure dépendant du ministère de la Défense, une autorité administrative indépendante. Il vise, selon l'exposé des motifs de l'amendement, « à lever tout soupçon de partialité que certains détracteurs de cette loi formulent concernant le rôle décisionnel du ministre de la Défense en matière d'indemnisation des victimes des essais nucléaires français. »

• La loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français a mis en place un dispositif d'indemnisation des personnes atteintes de maladies radio-induites provoquées par les essais nucléaires réalisés par la France, entre 1960 et 1996, au Sahara et en Polynésie française.

Elle a créé un régime de réparation intégrale des préjudices pour les personnes souffrant d'une maladie radio-induite résultant de ces essais.

Pour effectuer une demande d'indemnisation, il est nécessaire de remplir deux conditions cumulatives :

– être atteint d'une pathologie radio-induite figurant parmi celles énumérées par décret ;

– avoir séjourné ou résidé dans l'une des zones géographiques de retombées de rayonnements ionisants, au Sahara occidental ou en Polynésie, durant les périodes fixées par la loi.

Les demandes sont examinées par le CIVEN, créé par la même loi du 5 janvier 2010. Il est présidé par une présidente de section honoraire du Conseil

d'État et composé de huit personnes au total, notamment d'experts médicaux nommés conjointement par les ministres chargés de la Défense et de la Santé, sur proposition du Haut Conseil de la santé publique. Son secrétariat est assuré par le ministère de la Défense.

L'indemnisation n'est pas automatique. Le comité instruit au cas par cas les demandes et examine si les conditions de l'indemnisation sont réunies. Il procède ainsi à des investigations scientifiques et médicales pour établir un lien de causalité entre la maladie du demandeur et son exposition aux essais nucléaires. Le demandeur bénéficie cependant d'une « *présomption de causalité* », « *à moins qu'au regard de la nature de la maladie et des conditions de son exposition, le risque attribuable aux essais nucléaires puisse être considéré comme négligeable* » selon le paragraphe II de l'article 4 de la loi du 5 janvier 2010.

La décision d'indemnisation est prise par le ministre de la Défense, sur recommandation du CIVEN. L'indemnisation est versée sous forme de capital. Le CIVEN s'est réuni à 38 reprises entre le 20 septembre 2010 et le 9 juillet 2013. Durant cette période, 846 dossiers ont été reçus et 12 indemnisations ont été accordées pour un montant total 522 500 euros tandis que deux indemnisations sont en cours de proposition.

Associée à ce dispositif, la commission consultative de suivi des conséquences des essais nucléaires, créée par la même loi, a pour mission d'examiner les mesures permettant de faire évoluer le processus d'indemnisation.

Elle est composée de représentants de chacun des ministres chargés de la Défense, de la Santé, de l'Outre-mer et des Affaires étrangères, du président du Gouvernement de la Polynésie française, du président de l'Assemblée de la Polynésie française, de deux députés, de deux sénateurs, de cinq représentants des associations représentatives de victimes des essais nucléaires, ainsi que de quatre personnalités scientifiques qualifiées. Depuis sa création, la commission s'est réunie à quatre reprises sous la présidence du ministre de la Défense.

• Cet article fait tout d'abord du CIVEN une autorité administrative indépendante pour en renforcer l'impartialité.

Toute référence au ministère de la Défense est supprimée dans la loi du 5 janvier 2010. Les membres du CIVEN seraient désormais nommés par décret du Premier ministre et non plus par les ministres chargés de la Défense et de la Santé, mais toujours sur proposition du Haut Conseil de la santé publique pour ce qui concerne les experts médicaux.

La décision d'indemnisation serait prise par le CIVEN seul et non plus par le ministre de la Défense sur recommandation de ce dernier. Le texte prévoit qu'en cas de partage des voix, celle du président du CIVEN serait prépondérante.

Il prévoit aussi explicitement que les membres du comité « *ne reçoivent d'instruction d'aucune autorité.* »

Ses crédits seraient désormais inscrits au budget des services généraux du Premier ministre, et non plus au sein de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ». Il disposera d'agents nommés par son président et placés sous son autorité. Ce dernier pourra, enfin, agir en justice au nom du comité.

La commission consultative de suivi ne serait plus réunie par le ministère de la Défense mais par le Gouvernement. Elle ne comprendrait plus de représentants des quatre ministères concernés mais seulement quatre représentants de l'administration.

• **Sans revenir sur les critères d'indemnisation des victimes, l'article renforce les garanties en matière de protection des droits de la défense de celles-ci.**

La décision du CIVEN sera désormais motivée et ne sera prise qu'après avis conforme du Haut Conseil de la santé publique. La motivation des décisions est un élément important car elle permettra aux victimes de mieux comprendre les procédures d'instruction du CIVEN. La décision devra être rendue dans un délai de huit mois après le dépôt de la demande. Cela correspond au délai actuellement prévu par le décret n° 2010-653 du 11 juin 2010 d'application de la loi qui dispose que l'absence de décision du ministre de la Défense dans un délai de six mois signifie un rejet de la demande, délai prolongé de deux mois en cas de recours à des expertises médicales.

Si la composition du CIVEN n'est pas modifiée, au moins un des quatre médecins qui le composent sera désormais choisi sur proposition des associations représentatives des essais nucléaires, après avis conforme du Haut Conseil de la santé publique. Il s'agissait là d'une demande récurrente des associations, qui reprochaient au CIVEN son manque de transparence sur les méthodes de travail qu'il utilisait.

Les modalités d'instruction des demandes seront précisées par décret en Conseil d'État. Celui-ci devra notamment préciser « *les modalités d'instruction des demandes permettant le respect du contradictoire et des droits de la défense* ». Cette disposition va également dans le sens des demandes faites par les associations de victimes, qui souhaitent pouvoir exposer directement leurs cas devant le comité.

*

La Commission adopte successivement deux amendements rédactionnels, DN123 et DN124, des rapporteures.

Puis elle examine l'amendement DN38 de M. François André, faisant l'objet d'un sous-amendement DN150 des rapporteures.

M. François André. Je présenterai également les amendements DN39 et DN40.

La loi Morin, débattue en 2009 et promulguée le 5 janvier 2010, a trait à « la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français ». Elle a institué le Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires, le CIVEN, qui a pour mission d'étudier les demandes des personnes qui, présentes dans les zones concernées au moment des essais, ont développé depuis des pathologies radio induites parfois lourdes. Force est de constater qu'avec un budget pourtant maintenu, le dispositif n'a guère été efficace puisque, sur 580 dossiers ayant fait l'objet d'une décision – pour 740 examinés –, 12 seulement ont donné lieu à un accord pour une indemnisation.

Des améliorations ont été décidées à votre initiative, monsieur le ministre, qu'il s'agisse de l'information des ayants droit, de l'extension de la zone géographique concernée ou encore de l'élargissement de la composition du CIVEN. Nous vous proposons cependant d'agir sur trois leviers, ce qui devrait permettre d'atteindre enfin les objectifs assignés.

Le CIVEN étant appelé à devenir une autorité indépendante, l'amendement DN40 tend d'abord à lui demander de remettre un rapport annuel d'activité, pour améliorer l'information du Parlement et du Gouvernement.

L'amendement DN39, quant à lui, permettrait d'éclairer le CIVEN dans sa tâche d'instruction des dossiers en autorisant la présence du requérant ou de son représentant, sur le modèle de la procédure applicable, dans le cadre des maisons départementales des personnes handicapées, à l'étude, par la commission des droits et de l'autonomie, d'une demande de reconnaissance de handicap. Une telle mesure répond non seulement à une forte demande de reconnaissance de la part des vétérans, mais aussi à la nécessité de réduire le nombre de contentieux, qui se multiplient.

Enfin, l'amendement DN38 tend à obliger le CIVEN à mieux motiver ses décisions, car un certain nombre de rejets des demandes d'indemnisation ont été annulés par les tribunaux administratifs au motif qu'ils n'étaient pas suffisamment argumentés, s'agissant en particulier de la notion de « risque négligeable ». L'amendement permettrait de réduire les risques de contentieux tout en confortant le droit de nos concitoyens à voir motivées, de façon circonstanciée, les décisions rendues par l'administration qui leur sont défavorables.

Ces amendements ne modifieraient pas le cadre nécessaire au bon fonctionnement du CIVEN, dont le travail n'est nullement remis en cause, mais ils amélioreraient l'application de la loi, dont la jurisprudence nous invite à préciser les termes.

Mme Geneviève Gosselin-Fleury, rapporteure. Avis favorable aux amendements DN40 et DN39, ainsi qu'à l'amendement DN38, sous réserve de

l'adoption du sous-amendement DN150, qui rédigerait l'alinéa 3 dans ces termes : « Le comité le justifie auprès de l'intéressé. »

M. François André. J'y consens, d'autant que le terme de « preuve » a une tonalité judiciaire qui peut poser problème en l'espèce.

M. le ministre. Puisque le CIVEN va devenir une autorité administrative indépendante sous la tutelle du Premier ministre, le sujet n'est plus vraiment de mon ressort.

Cela dit, l'amendement DN40 ne me pose pas de problème, non plus que le DN38, sous réserve de l'adoption du sous-amendement ; quant à l'amendement DN39, je m'en remets à la sagesse de la Commission, même si la proposition me semble un peu déraisonnable : elle ralentira la procédure, et je doute que les médecins et les experts la voient d'un bon œil. De plus, à moins d'imaginer que le Comité se rende sur place, les requérants Polynésiens ne seront sans doute pas entendus en personne.

M. Yves Fromion. Il faut saluer la première étape qu'avait constituée la loi de 2010. En ce domaine, nous avons tout intérêt à la plus grande transparence, comme c'est le cas pour le nucléaire civil. Lors du congrès national de l'Association des vétérans des essais nucléaires (AVEN), j'ai pu constater que le sujet générerait beaucoup d'irrationnel ; mais si nous voulons éviter que celui-ci ne se développe, il faut précisément apporter des réponses, fussent-elles elles-mêmes quelque peu irrationnelles. Même si je comprends les réserves du ministre, il serait fâcheux de donner l'impression de poser des verrous ; c'est pourquoi je soutiens ces amendements, bien qu'ils alourdissent la procédure.

M. le ministre. Pour avoir présidé les comités de suivi, je sais que certains requérants sont tentés d'établir un lien automatique entre la présence sur les lieux et l'occurrence d'une maladie, et ce en dehors de toute validation. Je suis pour la transparence la plus totale, mais l'amendement DN39 me paraît un peu lourd. Cela dit, je laisse la Commission en décider.

M. François André. La tentation d'établir un lien systématique existe bel et bien, monsieur le ministre : mais nul, ici, ne défend cette logique. Les tribunaux administratifs, dans les attendus de leurs décisions d'annulation, invoquent toujours le fait que le « risque négligeable » n'est pas démontré par l'administration. Le Conseil d'État n'a pas encore rendu, à ce jour, de décision conduisant à une indemnisation, mais je crains que le dispositif, initialement conçu pour éviter les contentieux, n'ait l'effet inverse et ne coûte plus cher que prévu à l'État ; d'où mes amendements de compromis.

M. François de Rugy. Je salue cette nouvelle avancée, venant après la loi de 2010, même si je récuse le parallèle de M. Fromion avec le nucléaire civil ; et je n'accepte pas davantage que l'on qualifie d'irrationnelles les réactions des victimes.

J'entends bien, monsieur le ministre, que le Comité d'indemnisation refuse l'idée d'un lien automatique entre la présence en Polynésie et la maladie déclarée ; mais quel est le taux d'acceptation des demandes d'indemnisation ?

M. le ministre. Il est très faible ; mais cela tient à beaucoup de raisons, parmi lesquelles le non-dépôt de dossiers.

M. François de Rugy. Le risque d'une non-reconnaissance du lien est donc plus grand que celui de l'automatisme...

M. le ministre. Oui, mais j'ai cru percevoir une certaine défiance à l'égard du CIVEN. Si les médecins, qui nous invitent régulièrement à constater leurs méthodes de travail, rendent un avis négatif, il est difficile pour le ministre de les contredire...

Mme Émilienne Poumirol. Les associations de victimes ont le sentiment de ne pas être écoutées, et l'extrême faiblesse du taux d'acceptation les décourage de déposer des dossiers.

M. le ministre. Si le taux est faible, c'est parce que le Comité ne constate pas de lien avéré. Pour être validé, le dossier doit faire apparaître un risque d'exposition supérieur à 1 % seulement – contre 50 % dans d'autres pays – et, en dépit de ce seuil très bas, les experts médicaux concluent souvent à l'absence de lien. Il ne m'appartient pas, je le répète, de les contredire.

La Commission adopte le sous-amendement DN150.

Puis elle adopte l'amendement DN38 sous-amendé.

Elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel DN125 des rapporteures.

Puis elle adopte successivement les amendements DN39 et DN40.

Elle adopte l'article 33 bis modifié.

*

* *

Article 33 ter

Entrée en vigueur du nouveau dispositif

Cet article précise les conditions d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions relatives au CIVEN : elles seront effectives lorsque le CIVEN aura été nommé dans les conditions prévues par le II issu de la rédaction adoptée par le Sénat.

*

La Commission adopte l'article 33 ter sans modification.

*

* *

La Commission examine l'amendement DN56 de M. Yves Fromion, portant article additionnel après l'article 33 ter.

M. Yves Fromion. Les dispositions encadrant le port de l'insigne des blessés militaires, créé en 1916 à l'initiative de Clemenceau, ne sont pas assez claires. Une loi de 1952 les a précisées, en autorisant le port de l'étoile rouge sur la médaille commémorative ; or il n'existe pas de médaille commémorative pour toutes les OPEX. De plus, la procédure de reconnaissance de la blessure est particulièrement lourde, sans parler des traumatismes psychologiques, qui tardent à être reconnus. Je souhaite donc, à travers cet amendement, que le port de l'insigne des blessés soit autorisé « pour tous les militaires ayant une blessure de guerre reconnue par le service de santé, ouvrant droit à l'ouverture d'un dossier de pension, et titulaires de la carte du combattant ».

Ce serait là, me semble-t-il, une mesure de justice pour tous nos combattants blessés en Afghanistan, au Mali ou ailleurs.

Mme la présidente Patricia Adam, rapporteure. L'insigne des blessés militaires est une étoile rouge apposée sur le ruban de la médaille commémorative. Cette décoration est reconnue par le ministère, contrairement à la médaille des blessés, créée à l'initiative des associations.

Je ne suis pas opposée à l'idée de convertir l'étoile rouge en une médaille à part entière, si c'est ce que vous souhaitez, sous réserve que les conditions d'attribution prévues par la réglementation restent les mêmes.

M. le ministre. Ces sujets sont toujours complexes, mais les observations de M. Fromion sont justes. Cependant, un travail interministériel a été engagé pour harmoniser les conditions d'attribution de cet insigne qui, au-delà des seuls militaires en OPEX, concerne l'ensemble des personnels civils ou militaires participant à des missions de sécurité en France ou à l'étranger. L'amendement me semble donc prématuré à ce stade.

M. Yves Fromion. Je le maintiens tout de même, quitte à ce que nous revenions sur le sujet en séance.

M. le ministre. Vos remarques, je le répète, sont justes, mais il faut veiller à la clarté des conditions d'attribution.

Mme la présidente Patricia Adam, rapporteure. Nous sommes d'accord sur le principe, mais je souscris aux observations du ministre. Pour cette raison, avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

*

* *

Article 34

Autorisation donnée au Gouvernement de prendre par ordonnances des dispositions relevant du domaine de la loi

Le présent article concerne plusieurs matières pour lesquelles le Gouvernement sollicite l'autorisation du Parlement afin de légiférer par voie d'ordonnance dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution. Si une telle demande est légitime pour la grande majorité d'entre elles, les rapporteuses estiment toutefois que le renvoi aux ordonnances est, pour un certain nombre de dispositions, trop large. Par conséquent, elles ont proposé d'en consacrer certaines par voie d'amendement (cf. *supra* commentaires des articles du chapitre III *bis* nouveau et de l'article 22 A nouveau).

Au-delà des mesures de pur « toilettage » législatif dont il ne sera pas fait état dans le présent commentaire (abrogations, modifications de dispositions obsolètes ou devenues sans objet), ces mesures peuvent être regroupées en huit grandes catégories.

1. La mise à jour de certaines dispositions législatives à la suite de la création d'un corps unique de commissaires des armées

La création d'un corps unique des commissaires des armées est le résultat d'un processus entamé en 2009 avec le décret n° 2009-1494 du 3 décembre 2009 portant création du service du commissariat des armées qui s'est poursuivi en 2013 avec l'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier de cette année, du décret n° 2012-1029 du 5 septembre 2012 portant statut particulier du corps des commissaires des armées.

La fusion des trois précédents corps de commissaires – un par armée – s'est inscrite dans le processus global de modernisation du ministère de la Défense qui voit notamment la réforme des différents corps militaires d'officiers exerçant à titre principal des fonctions d'administration générale. Quelque 5 300 officiers sont concernés par cette mesure.

Alors que ces personnels relevaient auparavant d'une grande variété de corps – les corps des commissaires ne sont pas les seuls concernés (cf. *infra*) –, un corps unique d'officiers sera désormais en charge d'assurer la direction de l'administration militaire générale ainsi que celle du soutien commun au profit des armées et formations rattachées.

La réforme, qui sera achevée en 2016, doit être conduite en plusieurs étapes :

– en janvier 2013 : fusion des trois corps de commissaires en un corps unique de commissaires des armées ;

– entre 2014 et 2015 : ouverture d’une période transitoire de deux ans au cours de laquelle une passerelle spécifique permettra aux officiers du corps technique et administratifs (OCTA), du cadre spécial et des bases de l’air de rejoindre le corps des commissaires ou, à défaut, celui des corps spécifiques à chacune des armées d’appartenance ;

– en 2016 : disparition des différents corps d’OCTA.

D’après les données fournies par le ministère de la Défense⁽¹⁾, 1 689 personnes seront concernées *in fine* par cette réforme globale des catégories soit, par ordre décroissant : 1 000 commissaires des trois armées, 274 OCTA du service de santé des armées, 139 OCTA de la direction générale de l’armement (DGA), 128 OCTA de l’armée de terre, 95 officiers des bases de l’air et 53 OCTA de la marine.

C’est de la fusion opérée en janvier 2013 que le 1^o entend tirer les conséquences en adaptant ou en abrogeant les dispositions concernées dans les codes civil, de la défense et de l’environnement. Celles-ci ont trait, par exemple, aux fonctions d’officier d’état civil⁽²⁾ ou encore à l’habilitation à constater les infractions commises en matière de pollution maritime⁽³⁾.

2. L’adaptation du code de la défense concernant les matériels de guerre, armes et munitions, les armes soumises à interdiction et les explosifs

Les alinéas 5 à 11 proposent de modifier les titres III, IV et V du livre III ainsi que le livre IV de la deuxième partie du code de défense afin d’adapter les régimes relatifs aux matériels de guerre, armes et munitions, aux armes soumises à interdiction et aux explosifs.

a. Mettre le code de la défense en conformité avec la nouvelle nomenclature des matériels de guerre, armes, munitions et éléments

Il convient de rappeler à titre liminaire que la nouvelle nomenclature applicable aux matériels de guerre, armes, munitions et éléments est issue de la loi n° 2012-204 du 6 mars 2012, laquelle a constitué le point d’aboutissement des travaux de la mission d’information de la commission des Lois de l’Assemblée nationale sur les violences par armes à feu et l’état de la législation⁽⁴⁾.

L’encadré suivant rappelle la nouvelle classification des armes, codifiée à l’article L. 2331-1 du code de la défense, selon les différentes catégories dorénavant en vigueur. Celle-ci répond à une logique de simplification et de mise

(1) Données 2010.

(2) Article 93 du code civil.

(3) Article L. 218-26 du code de l’environnement.

(4) MM. Bodin (rapporteur), Le Roux (président), Mme Delphine Batho, MM. Ciotti et Ginésy (membres de la mission d’information), Les violences par armes à feu et l’état de la législation, rapport d’information n° 2642, juin 2010.

en conformité de notre législation avec nos obligations communautaires⁽¹⁾. De fait, quatre catégories se sont substituées aux huit catégories précédentes. Le critère central pour la classification d'une arme est désormais celui de sa dangerosité réelle, et non plus celui, obsolète, du calibre.

LA NOUVELLE NOMENCLATURE DES MATÉRIELS DE GUERRE, ARMES, MUNITIONS ET ÉLÉMENTS

Article L. 2331-1 du code de la défense (extraits)

« I.- Les matériels de guerre et les armes, munitions et éléments désignés par le présent titre sont classés dans les catégories suivantes :

1° Catégorie A : matériels de guerre et armes interdits à l'acquisition et à la détention, sous réserve des dispositions des articles L. 312-1 à L. 312-4-3 du code de la sécurité intérieure.

Cette catégorie comprend :

– A1 : les armes et éléments d'armes interdits à l'acquisition et à la détention ;

– A2 : les armes relevant des matériels de guerre, les matériels destinés à porter ou à utiliser au combat les armes à feu, les matériels de protection contre les gaz de combat ;

2° Catégorie B : armes soumises à autorisation pour l'acquisition et la détention ;

3° Catégorie C : armes soumises à déclaration pour l'acquisition et la détention ;

4° Catégorie D : armes soumises à enregistrement et armes et matériels dont l'acquisition et la détention sont libres. »

La modification envisagée du code de la défense par **l'alinéa 5** consistera à supprimer, à l'article L. 2335-17, la référence à une acquisition à titre personnel, devenue sans objet dès lors que le décret n° 2013-700 du 30 juillet 2013 portant application de la loi n° 2012-204 précitée ne comprend plus ladite référence.

b. L'extension et l'adaptation de certaines dispositions pour les territoires ultramarins à statut particulier

Les territoires visés sont : les îles Wallis et Futuna, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy et les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF).

- *Le régime applicable aux flux commerciaux de matériels de guerre et assimilés en provenance ou à destination de ces territoires*

De jure, ce sont les dispositions de droit commun figurant aux articles L. 2335-1 et suivants du code de la défense relatifs au contrôle de ces flux commerciaux spécifiques au sein de l'Union européenne qui devraient censément

(1) Ainsi, la nomenclature nationale est désormais définie en fonction du régime juridique d'acquisition et de détention des armes concernées, conformément à la nomenclature européenne fixée par la directive 91/477/CEE du Conseil du 18 juin 1991 relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes, modifiée par la directive 2008/51 du 21 mai 2008.

s'appliquer aux territoires précités. Toutefois, la réalité pratique étant parfois éloignée de la réalité juridique ce régime est, dans les faits, inopérant et doit donc être modifié en conséquence.

Conformément aux dispositions de droit communautaire ⁽¹⁾ transposées par la loi n° 2011-702 ⁽²⁾, les articles précités sont applicables aux flux commerciaux d'armes à destination ou en provenance de pays tiers à l'Union européenne. Or, si elles ne sont évidemment pas des pays tiers à l'Union européenne, les collectivités ultramarines visées par l'alinéa 6 du présent article ne sont pas non plus juridiquement incluses dans le territoire de celle-ci. En effet, en application de l'article 3 du règlement 2913/92 ⁽³⁾, ces territoires ne font pas partie de l'union douanière et, aux termes de la décision 2001/822/CE du Conseil ⁽⁴⁾, ils relèvent de la catégorie des pays et territoires d'outre-mer de l'Union européenne (PTOM) ⁽⁵⁾.

Au total ces collectivités se trouvent donc dans un « angle mort juridique », ni États tiers, ni territoires parties à l'union douanière. Aussi les dispositions actuelles ne permettent pas d'assurer un contrôle effectif des flux commerciaux d'armes et de matériels assimilés en provenance ou à destination de ceux-ci. Il convient par conséquent d'adapter le code de la défense, ainsi que le prévoit **l'alinéa 6** du présent article :

– en modifiant les articles L. 2335-1 à L. 2335-3 avec l'ajout explicite d'une référence aux territoires exclus du territoire douanier de l'Union européenne ;

– en insérant dans la partie du code de la défense relative à ces collectivités ⁽⁶⁾ des dispositions régissant l'ensemble des flux d'armes et de matériels assimilés.

Seront ainsi couverts les opérations d'importation/exportation réalisées :

– depuis les territoires ultramarins vers des États tiers à l'Union européenne et inversement ;

– depuis la France métropolitaine ou des États membres de l'Union européenne vers ces collectivités et inversement ;

– entre ces collectivités.

(1) Directive 2009/43/CE du 6 mai 2009 simplifiant les conditions des transferts des produits liés à la défense dans l'Union européenne.

(2) Loi n° 2011-702 du 22 juin 2011 relative au contrôle des importations et des exportations de matériels de guerre et de matériels assimilés, à la simplification des transferts des produits liés à la défense dans l'Union européenne et aux marchés de défense et de sécurité.

(3) Règlement 2913/92 du 12 octobre 1992 établissant le code des douanes communautaire.

(4) Décision 2001/822/CE du Conseil du 27 novembre 2001 relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne.

(5) Depuis le 1^{er} janvier 2012 en ce qui concerne Saint-Barthélemy.

(6) Soit les chapitres du livre IV de la deuxième partie du code de la défense.

- *Le régime applicable à l'acquisition et à la détention d'armes et de munitions pour la pratique du tir sportif dans les territoires ultramarins à statut particulier*

En application de l'article L. 312-1 du code de la sécurité intérieure, il est interdit de détenir des armes, quelle que soit leur catégorie de classement (cf. *supra*) sans être âgé de dix-huit ans révolus. Le même article prévoit deux exceptions à ce principe pour ce qui concerne la chasse d'une part, et le tir sportif d'autre part, pour les activités encadrées par la fédération sportive agréée ayant reçu une délégation du ministre chargé des sports.

Si ce régime est applicable à la pratique du tir sportif en Polynésie française, Nouvelle-Calédonie et à Wallis et Futuna, ces collectivités présentent la particularité de disposer, aux côtés de la fédération nationale agréée – la Fédération française de tir –, d'organisations sportives territoriales propres à chacune d'elle. Il convient donc de prendre en compte cette spécificité afin de donner leur plein effet, adapté aux particularités locales, aux dispositions précitées. Tel est le second objet de **l'alinéa 6** du présent article.

Compte tenu des régimes juridiques particuliers qui les régissent, les dispositions de droit commun sont applicables de plein droit, sans adaptation, à Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon ⁽¹⁾ ainsi qu'aux TAAF ⁽²⁾.

c. Abaisser le niveau du texte réglementaire permettant des dérogations à l'obligation d'obtention d'une autorisation préalable à l'importation de matériels de guerre, armes et munitions

L'article L. 2335-1 du code de la défense dispose que sont prohibées les importations sans autorisation préalable de certains matériels de guerre provenant d'États non membres de l'Union européenne. Il est toutefois prévu qu'un « *décret en Conseil d'État détermine les conditions dans lesquelles il peut être dérogé à cette prohibition et les conditions dans lesquelles une autorisation d'importation peut être délivrée* » ⁽³⁾.

À titre d'exemples, les dérogations à l'autorisation d'importation peuvent notamment être accordées :

– pour des opérations de réparation des matériels concernés, pour effectuer des essais, pour mener des expertises, ou pour des démonstrations ou des présentations de ces matériels ;

(1) En effet, en vertu de l'article L.O. 6413-1 du code général des collectivités territoriales, le régime relatif à la détention des armes et munitions ne figure pas parmi les matières relevant de la compétence de cette collectivité.

(2) Le II de l'article 6 de l'ordonnance n° 2013-518 du 20 juin 2013 modifiant certaines dispositions du code de la sécurité intérieure et du code de la défense (parties législatives) relatives aux armes et munitions a rendu applicable, a posteriori, les dispositions afférentes.

(3) Actuellement, c'est le décret n° 2012-901 du 20 juillet 2012 relatif aux importations et aux exportations hors du territoire de l'Union européenne de matériels de guerre, armes et munitions et de matériels assimilés et aux transferts intracommunautaires de produits liés à la défense qui est en vigueur.

– à l’occasion de concours internationaux ou de stages de formation de moniteurs de tir effectués par des fonctionnaires de police étrangers auprès de centres de perfectionnement au tir relevant du ministère de l’Intérieur.

Le fait que ces dérogations soient régies par un décret en Conseil d’État, soit le texte présentant la plus haute valeur dans la hiérarchie des normes réglementaires, ne facilite pas leur modification et leur adaptation. Aussi est-il prévu qu’à l’avenir les dérogations à une autorisation d’importation de matériel de guerre puissent être fixées par un simple arrêté interministériel, comme c’est le cas pour les autorisations d’exportation ⁽¹⁾ et les transferts intracommunautaires ⁽²⁾. Il s’agit donc, en substance, d’aligner le régime applicable aux importations sur les deux autres régimes, moins contraignants. C’est à cette fin que **l’alinéa 7** du présent article sollicite l’habilitation pour légiférer par voie d’ordonnances.

**LES DÉROGATIONS À L’IMPORTATION ET L’EXPORTATION DE MATÉRIELS DE GUERRE,
ARMES ET MUNITIONS**

D’après les services du ministère de la Défense, il n’est pas possible d’indiquer précisément le nombre de dérogations accordées, celles-ci étant de natures très différentes (programmes en coopération, matériels introduits récemment dans les listes de contrôle, matériels en réparation par exemple). Selon les informations fournies aux rapporteuses :

- la liste des dérogations liées aux programmes de la coopération intergouvernementale compte environ 60 accords en cours de validité pour lesquels le régime dérogatoire est appliqué régulièrement ;
- environ 40 armuriers ont bénéficié dans les dernières années de dérogations permettant l’exportation d’armes de chasse et de tir sportif vers des pays tiers à l’Union européenne et non soumis à embargo ou mesures restrictives ;
- tous les exportateurs ou importateurs d’armement bénéficient en permanence de la dérogation liée à la réparation des matériels exportés ou importés.

d. Supprimer une référence inutile au service chargé du contrôle des entreprises de fabrication ou de commerce de matériels de guerre, armes et munitions

En vertu de l’article L. 2332-10 du code de la défense, les entreprises de fabrication ou de commerce de matériels de guerre et d’armes et munitions de défense relevant des catégories A ou B sont tenues, dans un délai de huit jours à compter de leur acceptation, de communiquer au service compétent les commandes de ces matériels lorsque celles-ci ne sont pas destinées à l’exportation. Elles ne peuvent en outre les exécuter que sur autorisation expresse. Cette disposition ne concerne pas les commandes émanant de l’État. Ces commandes ne peuvent être honorées qu’à la condition que la personne passant celles-ci (collectivités territoriales, personnes privées chargées de mission de service public, personnes privées) présente une autorisation d’acquisition et de détention délivrée au préalable par le préfet.

(1) En application de l’article L. 2335-2 du code de la défense.

(2) En application de l’article L. 2335-11 du code de la défense.

Or, d'une part, aucun service n'a jamais été désigné pour recevoir ces communications. D'autre part, cette étape obligatoire de communication préalable des commandes à un service dédié n'offre manifestement aucune garantie supplémentaire pour le contrôle du commerce de ces matériels dès lors que l'acquéreur est détenteur d'une autorisation. **L'alinéa 8** du présent article propose donc de simplifier ce régime en supprimant la référence à un service par ailleurs inexistant.

À titre d'exemple, ces dispositions visent le cas la Société nationale des sauveteurs en mer (SNSM), autorisée à acquérir des jumelles infrarouges à visée nocturne – classées comme matériel de guerre – pour le sauvetage en mer.

e. Dispositions relatives au transfert de certains produits chimiques entre États membres de l'Union européenne

Conformément aux dispositions de la directive 2009/43/CE du 6 mai 2009 simplifiant les conditions des transferts de produits liés à la défense dans l'Union européenne, **l'alinéa 9** du présent article propose de soumettre à autorisation préalable, dans les conditions prévues aux articles L. 2335-9 et suivants du code de la défense, les transferts intracommunautaires de certains produits chimiques.

Les produits concernés sont ceux détaillés au tableau 1 annexé à la convention de Paris sur l'interdiction, de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction⁽¹⁾. Y figurent les produits chimiques toxiques et leurs précurseurs, par exemple les moutardes au soufre ou à l'azote, les lewisites, la saxitoxine, la ricine ou encore le chloro sarin.

LES PRODUITS CHIMIQUES TOXIQUES ET LEURS PRÉCURSEURS INSCRIPTIBLES AU TABLEAU 1 DE LA CONVENTION DE PARIS DE 1993

Selon les définitions données par l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC), chargée de faire appliquer les dispositions de la convention et par ailleurs lauréate du prix Nobel de la paix 2013, un produit chimique ou un précurseur figure au tableau 1 si :

« a) Il a été mis au point, fabriqué, stocké ou employé en tant qu'arme chimique telle que définie à l'article II [de la convention] ;

b) Il constitue par ailleurs un risque important pour l'objet et le but de la présente Convention en raison de ses possibilités élevées d'utilisation dans le cadre d'activités interdites par la Convention, dans la mesure où seraient remplies une ou plusieurs des conditions suivantes :

i) Il possède une composition chimique étroitement apparentée à celle d'autres produits chimiques toxiques inscrits au tableau 1 et a, ou pourrait avoir, des propriétés comparables ;

ii) Il possède une toxicité létale ou incapacitante ainsi que d'autres propriétés qui permettraient de l'employer en tant qu'arme chimique ;

(1) Convention faite à Paris et ouverte à la signature le 13 janvier 1993. Elle a été ratifiée par la France le 2 mars 1995, suite au vote de la loi n° 94-1098 du 19 décembre 1994 autorisant la ratification de ladite convention.

iii) Il peut être utilisé comme précurseur au stade technologique final de la fabrication pour obtenir en une seule étape un produit chimique toxique inscrit au tableau 1, où que se déroule cette étape (installation, munition ou ailleurs) ;

c) Il n'a guère ou pas d'utilisation à des fins non interdites par la présente Convention. »

Un produit chimique toxique est défini comme un produit qui, par son action chimique sur des processus biologiques, peut provoquer chez les êtres humains ou les animaux la mort, une incapacité ou des dommages permanents.

Sont interdits la mise au point, la fabrication, l'acquisition, la cession, l'utilisation, la détention, la conservation, le stockage, l'importation, l'exportation, le transit et le commerce des produits chimiques du tableau 1.

Ces transactions peuvent toutefois être autorisées à des fins médicales, pharmaceutiques, de recherche ou de protection. Les quantités sur lesquelles portent ces transactions doivent être strictement limitées au but poursuivi. L'autorisation fixe alors les quantités pour lesquelles elle est accordée.

Naturellement, l'importation ou l'exportation de produits chimiques du tableau 1 autorisée au titre d'une des fins précitées reste interdite lorsque ces produits proviennent ou sont à destination d'un État non partie à la convention de Paris. Par ailleurs, lorsque l'importation ou l'exportation de ces produits est faite en provenance ou à destination d'un État partie à la convention, la réexportation à destination de tout État, partie ou non, est interdite.

Outre la nécessaire consécration d'un régime d'autorisation préalable pour les transferts intracommunautaires faisant intervenir de tels produits, il convient de compléter les dispositions pénales réprimant de tels transferts à des fins autres que celles permises par la loi, ainsi que l'incitation à commettre de telles infractions. Tel est l'objet de **l'alinéa 10** du présent article, qui se traduira par une adaptation des articles L. 2342-59, L. 2342-60, L. 2342-68 et L. 2342-69 du code de la défense.

f. La correction d'une omission quant aux activités liées aux produits explosifs devant faire l'objet d'agrément et d'autorisations

L'alinéa 11 propose de réparer un oubli.

En application de l'article L. 2352-1 du code de la défense, certaines opérations relatives aux produits explosifs sont soumises à un agrément technique et aux autorisations et contrôles exigés par la sécurité publique et la défense nationale. Il s'agit de :

- la production ;
- l'importation et l'exportation hors du territoire de l'Union européenne ;
- le transfert entre États membres de l'Union européenne ;

- le commerce ;
- l’emploi ;
- le transport ;
- la conservation de ces produits.

Dans sa version antérieure à l’adoption de la loi n° 2011-702 ⁽¹⁾, cet article mentionnait aussi, naturellement, la destruction de produits explosifs. Or lors de sa modification par l’article 2 de la loi précitée, cette mention a été omise. Il convient par conséquent de la rétablir.

3. La révision de la partie V du code de la défense pour prendre en compte l’évolution de certaines dispositions de nature domaniale, budgétaire, financière et comptable

a. L’incorporation au domaine de l’État des biens des forces ennemies et les prises maritimes

- *Les biens saisis aux forces ennemies au cours d’hostilités*

Le régime d’incorporation au domaine de l’État des biens des forces ennemies s’applique aux bâtiments de guerre capturés et aux immeubles, fonds, valeurs, revenus, matières, denrées et autres objets mobiliers saisis au cours d’hostilités.

L’appropriation des bâtiments de guerre capturés est prévue à l’article premier du décret-loi du 1^{er} septembre 1939 relatif aux prises maritimes, que l’alinéa 14 prévoit de codifier. Celle des autres biens pris aux forces ennemies est organisée par le décret du 3 avril 1869 portant règlement sur la comptabilité des dépenses du département de la guerre ⁽²⁾, ainsi que par le décret du 5 octobre 1923 portant règlement d’administration publique sur le service de la trésorerie aux armées ⁽³⁾.

Si aucune statistique exhaustive n’existe quant à l’incorporation au domaine de l’État des bâtiments de guerre capturés ou des biens pris aux forces ennemies, quelques exemples peuvent toutefois être cités. Ainsi, le bâtiment d’expérimentation *Île d’Oléron*, resté en service dans la marine nationale jusqu’en 2002, était à l’origine un bâtiment allemand tombé au pouvoir des forces navales françaises en 1945. Plus récemment, des saisies d’armes et de matériels ont été effectuées au cours de l’opération Serval.

(1) Loi n° 2011-702 du 22 juin 2011 relative au contrôle des importations et des exportations de matériels de guerre et de matériels assimilés, à la simplification des transferts des produits liés à la défense dans l’Union européenne et aux marchés de défense et de sécurité.

(2) Modifié en 2012.

(3) Modifié en 2005.

- *Le régime des prises maritimes*

Il s'applique aux navires autres que les bâtiments de guerre ainsi qu'aux cargaisons de ces navires qui sont capturés au cours d'hostilités. Il fixe les conditions de leur confiscation ou de leur restitution, ainsi que de leur administration durant la période de saisie. La confiscation des navires et cargaisons capturés intervient par voie juridictionnelle et est prononcée par une juridiction administrative spécialisée : le Conseil des prises.

Logiquement, le droit de capture au cours d'hostilités est organisé par le droit international et notamment certaines des conventions de La Haye du 18 octobre 1907, complétées par des principes généraux passés en coutume internationale tel le principe selon lequel « toute prise doit être jugée ».

En droit interne, le régime des prises maritimes est ancien puisqu'il existe depuis le XIV^e siècle avec une ordonnance royale de 1373. Les dernières dispositions législatives concernant les prises maritimes figurent dans la loi n° 55-1044 du 6 août 1955.

À titre d'illustration, rappelons que durant la Seconde Guerre mondiale, 228 saisies de navires de commerce ou de cargaisons ont été effectuées par les forces françaises. Un des épisodes les plus célèbres reste celui de la capture du cargo allemand *Chemnitz* par le sous-marin *Poncelet* le 28 septembre 1939. Rebaptisé par la suite *Saint-Bertrand*, il fut vendu à la Compagnie générale transatlantique où il est resté en service jusqu'au milieu des années 1950. Les dernières saisies soumises au Conseil des prises ont été jugées en 1965.

Au total, afin d'assurer une meilleure lisibilité et une plus grande appropriation de dispositions éclatées au sein de divers textes parfois relativement anciens, il est nécessaire d'assurer la codification permanente des dispositions réglementaires précitées en les intégrant dans un titre et un chapitre dédiés du code de la défense⁽¹⁾. C'est ce que prévoit l'**alinéa 14**.

b. L'adaptation de la législation aux évolutions réglementaires en matière budgétaire, financière et comptable spécifiques au ministère de la Défense

L'**alinéa 15** propose d'adapter le code de la défense aux dernières évolutions applicables en matière budgétaire, financière et comptable. En effet, ce code devait accueillir, en les remontant au niveau législatif, des dispositions de nature réglementaire devenues caduques⁽²⁾ dès lors qu'elles étaient antérieures :

(1) Rappelons que par circulaire en date du 27 mars 2013, le Premier ministre a fixé les priorités du Gouvernement en matière de codification. Parmi celles-ci figure l'achèvement de la partie réglementaire du code de la défense.

(2) Par exemple le décret du 8 janvier 1935 portant règlement sur l'administration et la comptabilité des corps de troupe, ou encore le décret du 17 octobre 1910 relatif à l'administration et à la comptabilité de la solde.

– au processus d’interarmisation de l’administration générale et des soutiens communs des armées intervenu à partir de 2008 ;

– à la refonte du cadre juridique régissant les procédures financières et comptables spécifiques liées notamment aux trésoreries militaires ;

– ainsi qu’au développement de la comptabilité générale de l’État en application de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Inversement, des dispositions plus récentes, tel le décret n° 2010-1692 du 30 décembre 2010 relatif aux trésoreries militaires, qui a unifié et modernisé leur organisation au sein des forces armées, peinent à trouver une place naturelle dans l’architecture actuelle du code. Il convient donc de le modifier en conséquence.

4. La modification des dispositions des codes de la défense et de l’environnement relatives aux installations et activités nucléaires intéressant la défense (IANID)

Les alinéas 17 à 22 qui forment le 4^o du présent article ont trait aux installations et activités nucléaires intéressant la défense (IANID).

L’alinéa 18 vise à remonter au niveau législatif des dispositions actuellement réglementaires codifiées à l’article R.* 1333-37 du code de la défense, dont des extraits sont reproduits dans l’encadré ci-dessous et qui définit les différentes catégories d’IANID. Il s’agit, d’une part, de davantage sécuriser juridiquement ce régime et, d’autre part, de l’aligner sur le même niveau normatif que le régime relatif aux installations nucléaires de base, régies par les dispositions législatives du code de l’environnement ⁽¹⁾.

LES DIFFÉRENTES CATÉGORIES D’IANID

Article R.* 1333-37 du code de la défense (extraits)

« I.- Les installations et activités nucléaires intéressant la défense mentionnées au III de l’article 2 de la loi du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire sont :

1° Les installations nucléaires de base secrètes, classées par décision du Premier ministre, dans les conditions prévues à l’article R. 1333-40 ;*

2° Les systèmes nucléaires militaires définis par arrêté du ministre de la défense ;

3° Les sites et installations d’expérimentations nucléaires intéressant la défense, dont la liste est fixée par un arrêté conjoint du ministre de la défense et du ministre chargé de l’industrie ;

4° Les anciens sites d’expérimentations nucléaires du Pacifique ;

5° Les transports de matières fissiles ou radioactives liés aux activités d’armement nucléaire et de propulsion nucléaire navale. »

(1) Articles L. 593-1 et suivants du code de l’environnement. L’article L. 593-2 du même code détaille les différentes catégories d’installations nucléaires de base.

L’alinéa 19 propose de poursuivre le travail de codification des dispositions de la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire (dite « loi TSN »), dont la majorité des articles ont été codifiés par l’ordonnance n° 2012-6 du 5 janvier 2012.

L’alinéa 19 entend donc codifier le III de l’article 2 de la loi TSN, étant entendu que les dispositions réglementaires prises en application de celui-ci figurent d’ores et déjà dans la partie réglementaire du code de la défense ⁽¹⁾.

L’alinéa 20 vise à reclasser au niveau législatif les dispositions, actuellement d’ordre réglementaire, relatives aux obligations d’information du public applicables aux IANID ⁽²⁾. Comme rappelé *supra* (cf. commentaire de l’article 31), les limitations au principe d’information du public – en l’espèce du fait d’exigences liées à la défense nationale – doivent disposer d’une assise juridique solide, de valeur législative.

Rappelons que ces dispositions réglementaires prévoient, notamment, que des commissions d’information sont créées par arrêté du ministre de la Défense ou du ministre chargé de l’industrie pour les sites d’exploitation des installations nucléaires de base secrètes (INBS) et pour les lieux habituels de stationnement des navires relevant de la catégorie des systèmes nucléaires militaires à propulsion nucléaire navale (le porte-avions *Charles de Gaulle* et les sous-marins à propulsion nucléaire). Elles ont pour mission d’informer le public sur l’impact des activités nucléaires sur la santé et l’environnement ⁽³⁾.

Présidées par le préfet du département où se situe le site concerné ou par une personnalité qualifiée nommée par lui, elles comprennent des représentants des services de l’État intéressés, ainsi que des représentants ⁽⁴⁾ :

– des intérêts économiques et sociaux, des associations agréées de protection de l’environnement et, sur leur demande, des collectivités territoriales ;

– du ministre de la Défense pour les installations et activités relevant de son autorité, ou des exploitants dans les autres cas.

Enfin, outre **l’alinéa 21** qui permettra au Gouvernement de procéder à des modifications purement rédactionnelles de mise en cohérence entre les codes de la défense et de l’environnement, **l’alinéa 22** prévoit d’adapter le code de l’environnement afin de déterminer quelles installations relevant de la catégorie des IANID seront soumises aux dispositions relatives à la responsabilité civile dans le domaine du nucléaire.

(1) Articles R.* 1333-37 et suivants du code de la défense.

(2) Ces obligations sont définies aux articles R.* 1333-37-1, R.* 1333-38 et R.* 1333-39 du code de la défense.

(3) Article R.* 1333-38 du code de la défense.

(4) Article R.* 1333-39 du code de la défense.

5. L'adaptation de certaines dispositions statutaires applicables aux personnels militaire et civil

Le 5° de l'article 34, qui regroupe les alinéas 23 à 32, a trait à diverses dispositions statutaires concernant les personnels militaire et civil du ministère de la Défense.

• **L'alinéa 24** permettra au Gouvernement de transposer, au bénéfice des militaires, le nouveau congé parental créé au profit des fonctionnaires par l'article 57 de loi n° 2012-347 du 12 mars 2012⁽¹⁾. Moyennant une distinction juridique propre au statut militaire – le congé parental est une position statutaire à part entière pour les fonctionnaires civils, contrairement aux militaires pour lesquels il équivaut à une position de non-activité – il s'agira d'un décalque intégral du régime applicable aux fonctionnaires. Le tableau ci-dessous synthétise les deux régimes actuellement en vigueur.

COMPARAISON DU CONGÉ PARENTAL APPLICABLE RESPECTIVEMENT AUX MILITAIRES ET AUX FONCTIONNAIRES CIVILS

	Congé parental des militaires en vigueur au 1 ^{er} octobre 2013	Congé parental des fonctionnaires civils issu de la loi n° 2012-347
Position statutaire	Non-activité	Congé parental
Durée	Trois ans maximum par enfant	
Bénéficiaires	Mère de l'enfant après un congé pour maternité, ou père après la naissance et, au maximum, jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant. Le congé parental est également accordé à la mère ou au père après l'adoption d'un enfant n'ayant pas atteint l'âge de la fin de l'obligation scolaire, sans préjudice du congé d'adoption qui peut intervenir au préalable.	Fonctionnaire assurant la charge d'un enfant soit en vertu d'une filiation (enfant légitime ou enfant naturel reconnu) soit en vertu d'une décision administrative ou judiciaire lui confiant cette charge (exemples : adoption, tutorat après décès des parents ou déchéance des droits parentaux, etc.).
Rémunération	Congé non rémunéré	
Droits à avancement d'échelon	Le militaire bénéficiant d'un congé parental conserve ses droits à l'avancement d'échelon, réduits de moitié.	Le fonctionnaire bénéficiant d'un congé parental conserve la totalité de ses droits à l'avancement d'échelon au cours de la première année, puis pour moitié les années suivantes.
Retraite	Le temps passé en congé parental est comptabilisé pour le calcul de la pension de retraite (article L. 9 du code des pensions civiles et militaires de retraite).	

Source : ministère de la Défense.

Au total, les principaux bénéficiaires, pour les personnels militaires, de cet alignement sur le régime civil seront les suivants :

(1) Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relatives à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

– le congé parental ne sera plus réservé aux seuls mère et père de l'enfant : il pourra être accordé à un militaire assurant la charge d'un enfant soit en vertu d'une filiation soit en vertu d'une décision administrative ou judiciaire lui confiant cette charge ;

– les deux parents militaires pourront prendre un congé parental concomitamment pour élever le même enfant : il est donc mis fin à la règle dite de non-concomitance ;

– le militaire bénéficiant d'un congé parental conservera la totalité de ses droits à l'avancement d'échelon au cours de la première année ;

– le congé parental sera considéré comme un service effectif durant la première année, puis pour moitié les années suivantes ;

– en cas de nouvelle naissance ou adoption pendant un congé parental en cours, le militaire conservera le droit au bénéfice d'un congé de maternité, de paternité ou d'adoption.

PERSONNELS MILITAIRES EN SITUATION DE CONGÉ PARENTAL 2007-2012

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Terre/Marine/Air/SSA	802	898	849	879	906	826
Gendarmes	122	146	146	–	–	–
TOTAL	924	1 044	995	879	906	826

Source : ministère de la Défense.

Les données présentées ci-dessus font état des personnels militaires en situation de congé parental au 1^{er} octobre de chaque année civile. À compter de 2010, la gendarmerie nationale n'est plus comptabilisée du fait de son rattachement organique au ministère de l'Intérieur.

● **L'alinéa 25** permettra de créer, par ordonnance, un congé spécifique pour les militaires blessés ou ayant contracté une maladie en opérations extérieures (OPEX) et se trouvant dans l'impossibilité d'exercer leurs fonctions à l'issue de leurs congés maladie : le congé du blessé, qui relèverait de la position statutaire d'activité. Ce congé aurait vocation à bénéficier à tout militaire, qu'il soit de carrière, sous contrat ou réserviste.

En effet, alors que le nombre de blessés graves a substantiellement augmenté lors des dernières OPEX – en Afghanistan par exemple –, il ne semble pas suffisant de prendre en compte cette nouvelle réalité par une simple modification des dispositifs existants : congé de maladie, congé de longue durée pour maladie et congé de longue maladie.

À ce stade, du fait du caractère intrinsèquement imprévisible des engagements en OPEX, il est naturellement impossible de fournir une évaluation

du nombre de militaires qui auraient vocation à bénéficier d'une telle mesure. Toutefois, ce nouveau régime ne devrait entraîner aucun surcoût.

En vertu des dispositions en vigueur, un militaire blessé en service se trouve placé :

– en congé de maladie de la position d'activité (CM) pour une période de six mois ;

– puis, en cas d'inaptitude à servir, dans un des congés de la position de non-activité : congé de longue maladie (CLM) ou congé de longue durée pour maladie (CLDM).

Au cours de ces périodes, il conserve sa rémunération ⁽¹⁾ dans les mêmes conditions que les militaires affectés en France. En application des dispositions envisagées, le militaire en congé du blessé percevra les mêmes éléments de rémunération (cf. *infra*).

Concrètement, l'enchaînement des diverses positions statutaires serait le suivant. Le militaire blessé ou ayant contracté une maladie en OPEX serait d'abord placé en CM – position d'activité. À l'issue de ce congé de maladie, deux hypothèses seraient envisageables :

– soit l'inaptitude à reprendre son activité est diagnostiquée comme temporaire et laisse entrevoir une reprise de celle-ci à moyen terme : dans ce cas le militaire se trouverait placé en congé du blessé – position d'activité pour une durée maximale de 18 mois ;

– soit l'inaptitude ne laisse pas entrevoir de reprise de l'activité à moyen terme : le militaire serait alors placé en CLM ou en CLDM – position d'inactivité.

De la même manière, si à l'issue du congé du blessé la reprise de l'activité ne se confirme pas, le militaire serait placé en CLM ou en CLDM – position d'inactivité.

Comme en témoigne le tableau ci-dessous, l'intérêt du futur congé du blessé est de maintenir le militaire en lien avec son environnement professionnel, dans l'hypothèse où une reprise d'activité est envisagée à moyen terme. Or, ce lien est actuellement rompu dès lors que le militaire se trouve en position d'inactivité (CLM ou CLDM), ce qui ne facilite pas une éventuelle reprise de fonctions.

(1) Soit la solde de base, l'indemnité de résidence et les autres primes ou indemnités.

LE STATUT DU MILITAIRE BLESSÉ OU AYANT CONTRACTÉ UNE MALADIE EN OPEX

	Régime actuel	Futur congé du blessé
Position	1. Activité pendant 6 mois (CM), puis 2. Non-activité pendant 3 ans (CLM) ou 8 ans (CLDM)	1. Activité pendant 6 mois (CM), puis 2. Activité pendant 18 mois (congé du blessé en OPEX), puis 3. Non-activité pendant 3 ans (CLM) ou 8 ans (CLDM)
Rémunération	Activité 1 et non-activité 2 : solde de base, indemnité de résidence et autres primes ou indemnités	Activité 1, activité 2 et non-activité 3 : solde de base, indemnité de résidence et autres primes ou indemnités
Résidence	<ul style="list-style-type: none"> • Activité 1 : maintien pendant 6 mois du logement concédé par nécessité absolue de service • Non-activité 2 : non maintien du logement concédé par nécessité absolue de service 	<ul style="list-style-type: none"> • Activité 1 et activité 2 : maintien pendant 24 mois du logement concédé par nécessité absolue de service • Non-activité 3 : non maintien du logement concédé par nécessité absolue de service
Accompagnement social	<ul style="list-style-type: none"> • Activité 1 : maintien pendant 6 mois dans l'affectation d'origine, maintien du relationnel et accès au centre médical des armées • Non-activité 2 : affectation pour administration auprès d'un organisme de gestion pour les isolés, perte du lien avec l'affectation d'origine et de l'accès au centre médical des armées 	<ul style="list-style-type: none"> • Activité 1 et activité 2 : maintien pendant 24 mois dans l'affectation d'origine, maintien du relationnel et accès au centre médical des armées • Non-activité 3 : affectation pour administration auprès d'un organisme de gestion pour les isolés

Source : ministère de la Défense.

• **L'alinéa 26** entend procéder à la reconnaissance juridique d'une situation de fait. En effet, alors que les militaires participant à des OPEX et satisfaisant un certain nombre de critères⁽¹⁾ peuvent, en application de l'article L. 253 *ter* du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, se voir attribuer la carte du combattant, le code de la défense n'a toujours pas été officiellement modifié en ce sens. Tel est l'objet de l'alinéa 26.

L'arrêté⁽²⁾ fixant la liste des opérations, périodes et territoires à prendre en considération pour l'obtention de cette carte a été modifié à sept reprises afin d'intégrer les récents engagements internationaux de la France, à savoir les OPEX mentionnées à l'article L. 4123-4 du code de la défense⁽³⁾. Une huitième

(1) L'attribution de la carte du combattant est subordonnée, indépendamment des cas de blessure, de maladie, de détention par l'ennemi ou de citation, à l'une des conditions suivantes :

- trois mois d'appartenance à une unité combattante ;
- appartenance à une unité ayant connu neuf actions de feu ou de combat durant la période d'affectation du militaire dans l'unité ;
- participation personnelle à cinq actions de feu ou de combat.

(2) Arrêté du 12 janvier 1994 fixant la liste des opérations ouvrant droit au bénéfice de la carte du combattant au titre de l'article L. 253 *ter* du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.

(3) La dernière modification a été opérée par l'arrêté du 28 juin 2012.

modification doit bientôt intervenir afin de prendre en compte les opérations Atalanta et Harmattan.

Rappelons que la carte du combattant ouvre droit à un certain nombre d'avantages après la radiation des cadres, notamment :

- le bénéfice de la retraite du combattant ;
- le port de la croix du combattant ;
- la possibilité de constituer une rente mutualiste majorée par l'État et exonérée de prélèvements fiscaux et sociaux ;
- le bénéfice d'une demi-part au titre de l'impôt sur le revenu à partir de 75 ans ;
- la reconnaissance de la qualité de ressortissant de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC).

D'après les données disponibles auprès de l'ONAC, on constate une augmentation du nombre de cartes du combattant attribuées, notamment au titre des OPEX. La part de celles-ci est ainsi passée de 27 % en 2011, à 37 % en 2012 et 64 % sur les trois premiers trimestres de 2013.

Au 30 septembre 2013 on dénombrait 1 244 430 cartes en paiement, représentant un coût total de plus de 830 millions d'euros par an. En outre, d'après le fascicule portant « Évaluation des voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2014, la dépense fiscale engendrée par l'octroi de la demi-part fiscale à l'impôt sur le revenu à compter de 75 ans s'élèverait à 370 millions d'euros l'an prochain.

• **L'alinéa 27** vise à remédier à une difficulté d'ordre statutaire relative aux modalités d'admission d'office des officiers du corps technique et administratif de la marine ⁽¹⁾ (OCTAM) dans le corps des officiers spécialisés de la marine ⁽²⁾ (OSM). Cette intégration est la conséquence de la création d'un corps unique de commissaires des armées (cf. *supra* commentaire de l'alinéa 1 du présent article).

En application de l'article L. 4139-16 du code de la défense, les limites d'âge applicables pour le maintien des militaires en première section sont :

- pour les OSM : de 59 ans pour les officiers, et de 63 ans pour les officiers généraux ;

(1) Les OCTAM assurent des fonctions administratives, techniques ou logistiques, d'expertise ou d'encadrement ou de direction, dans les organismes spécialisés ou les unités opérationnelles de la marine nationale. Ils peuvent y exercer des fonctions de commandement ou participer à leur direction.

(2) Les OSM forment, avec les officiers de marine, le corps d'officiers navigants de la marine.

– pour les OCTAM : de 62 ans pour les officiers, et de 64 ans pour les officiers généraux.

Or, en vertu de l'article R. 4133-3 du même code, il est théoriquement impossible de procéder à des admissions d'office dans un corps dont les limites d'âge sont plus basses que celles du corps d'origine, ce qui est le cas pour les OCTAM reversés dans le corps des OSM.

Toutefois, des dispositions particulières peuvent prévoir des dérogations. De fait, et conformément aux engagements pris par le ministre de la Défense à la 87^e session du Conseil supérieur de la fonction militaire qui s'est tenue en juin 2013, il est prévu de permettre aux OCTAM intégrés d'office dans le corps des OSM de conserver à titre individuel la limite d'âge de leur corps d'origine. C'est ce qu'envisage **l'alinéa 27** du présent article.

• **Les alinéas 28 à 31** visent à améliorer les modalités d'accès de militaires à la fonction publique, qu'il s'agisse :

– des deux procédures spécifiques d'accès aux corps et cadres d'emplois civils, dérogoratoires au statut général de la fonction publique et permettant la reconversion des militaires dans la fonction publique civile⁽¹⁾ (**alinéa 29**). Il s'agira notamment de remédier à une certaine illisibilité et à un enchevêtrement de ces procédures, les mêmes publics pouvant généralement bénéficier des deux régimes. C'est pourquoi la création d'une procédure unique est envisagée ;

– de l'ouverture plus large de la possibilité offerte aux militaires de se porter candidats aux concours interne de la fonction publique (**alinéa 30**) ;

– ou de l'adaptation du dispositif dit des « emplois réservés » prévu par le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre⁽²⁾ (**alinéa 31**).

• Contrairement à ce que semble indiquer la rédaction particulièrement trompeuse de **l'alinéa 32**, celui-ci ne vise pas à instituer mais simplement à sécuriser la rémunération versée aux volontaires dans les armées ainsi qu'aux élèves ayant le statut de militaires en formation dans les écoles désignées par arrêté du ministre de la Défense.

En effet, les volontaires et les élèves perçoivent d'ores et déjà une rémunération – respectivement la solde des volontaires et la solde spéciale. Toutefois ces soldes dérogent au principe général du droit (PGD) selon lequel aucun agent public ne peut être rémunéré à un niveau inférieur au SMIC⁽³⁾. Or, alors que seule une disposition législative peut contrevenir à un PGD, les montants

(1) Procédures prévues aux articles L. 4139-2 (détachement-intégration) et L. 4139-3 (emplois réservés) du code de la défense. 1 534 militaires (gendarmes compris) ont bénéficié de ces procédures en 2012.

(2) Articles L. 393 et suivants du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.

(3) Principe dégagé à la faveur de l'arrêt de section du Conseil d'État du 23 avril 1982 Ville de Toulouse c/Mme Aragnou (n° 36851).

de ces soldes sont respectivement fixés par les arrêtés du 25 juillet 2012 et du 10 mars 2010, pris en application de l'article R. 4123-1 du code de la défense, de valeur réglementaire. Afin de sécuriser ces dispositifs, une mesure législative est donc nécessaire.

Rappelons que les élèves bénéficiaires de la solde spéciale représentent environ 5 200 personnes, et les bénéficiaires de la solde des volontaires 19 500 militaires ⁽¹⁾.

6. Le renforcement des prérogatives des Bureaux d'enquêtes accidents défense (BEAD)

Les accidents survenant au sein du ministère de la Défense font l'objet d'enquêtes visant à éviter leur renouvellement (enquêtes techniques de sécurité).

Tout accident peut en outre donner lieu à une procédure judiciaire conduite par un tribunal qui a le pouvoir de saisir et de faire expertiser des équipements et matériels.

Sur le modèle des Bureaux enquêtes accidents civils, le ministère de la Défense a confié la conduite des enquêtes techniques de sécurité aux Bureaux enquêtes accidents Défense (BEAD), qui relèvent directement de son autorité. Ceux-ci, spécialisés par armées – BEAD Transport Terrestre (BEAD-TT) ; BEAD-mer et BEAD-air – peuvent faire appel à l'expertise particulière des organismes relevant du ministère de la Défense.

Actuellement, les BEAD sont compétents pour mener des enquêtes techniques relatives aux accidents ou incidents impliquant des moyens de transports spécifiques du ministère de la Défense. Il est envisagé d'élargir leur champ de compétence aux accidents de tir, de munitions et de plongée, ce qui nécessite une modification législative. Tel est l'objet du 6° de l'article 34.

De fait ces organismes pourront notamment, dès l'ouverture d'une enquête judiciaire et en accord avec l'autorité chargée de l'instruction, avoir accès au lieu de l'accident pour procéder aux constatations utiles, effectuer des prélèvements, ou encore accéder aux scellés.

7. Des mesures de coordination rédactionnelle relatives aux zones de défense et de sécurité

Le 7° permettra au Gouvernement de mettre à jour le code de la défense en substituant aux mots « zones de défense », les mots « zones de défense et de sécurité ».

Conformément aux travaux menés dans le cadre du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008 et suite à l'adoption de la loi de

(1) Chiffre incluant les 13 000 gendarmes adjoints volontaires (GAV) de la gendarmerie nationale et les 4 000 volontaires du service militaire adapté.

programmation militaire 2009-2014, le décret n° 2010-224 du 4 mars 2010 relatif aux pouvoirs des préfets de zone de défense et de sécurité a modifié le code de la défense en substituant, dans sa partie réglementaire, la notion de « zone de défense et de sécurité » à la notion de « zone de défense ».

Grâce à l'habilitation, le Gouvernement sera en mesure de tirer les conséquences d'une telle modification dans la partie législative du code de la défense.

8. La mise à jour du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre

Enfin le 8° (alinéas 35 à 41), permettra au Gouvernement de toiletter le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre : amélioration du plan du code, correction d'erreurs, harmonisations, etc.

*

*La Commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels DN151 et DN152, les amendements de coordination DN185 et DN187, et les amendements de coordination DN188 et DN190, tous des rapporteures.*

*En conséquence de l'adoption de l'amendement DN187, les amendements DN153, et DN154 également des rapporteures, **tombent**. En conséquence de l'adoption de l'amendement DN190, l'amendement DN155, également des rapporteures, **tombe**.*

*La Commission **adopte** ensuite, successivement, les amendements rédactionnels DN156 et DN157 des rapporteures.*

Elle examine ensuite l'amendement DN35 de M. Daniel Boisserie.

M. Daniel Boisserie. La vulnérabilité des installations nucléaires expose à de graves dangers, notamment en raison de la recrudescence de la menace terroriste. Mon amendement vise à renforcer la sécurité de ces installations.

Mme la présidente Patricia Adam, rapporteure. Avis favorable.

M. le ministre. Avis favorable également.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** successivement plusieurs amendements des rapporteures : DN158 rédactionnel, DN159 de précision, DN160 rédactionnel, DN193 de coordination, DN161 de cohérence, DN162 rédactionnel, DN163 de cohérence, DN164 de clarification rédactionnelle et DN165 à DN167 rédactionnels.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 34 **modifié**.*

*

* *

Article 35

(loi n° 60-769 du 30 juillet 1960, loi n° 65-476 du 24 juin 1965, article 10 de la loi n° 2008-492 du 26 mai 2008, article L. 211-23 du code de justice militaire, article 149 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008)

Abrogation de dispositions législatives

Le présent article procède à l'abrogation de dispositions devenues sans objet.

Les 1° et 2° tirent les conséquences de la création d'un corps unique pour les commissaires aux armées. Ils proposent l'abrogation des lois relatives respectivement aux anciens commissaires de l'air⁽¹⁾ et à l'ancien corps de l'intendance de l'armée de terre issue de la fusion de l'intendance métropolitaine et de l'intendance des troupes de marine⁽²⁾.

Ces dispositions sont devenues sans objet depuis la création d'un corps unique de commissaires des armées (cf. *supra*, commentaire de l'alinéa 1 de l'article 34)

Par coordination avec les mesures prévues à l'article 30 du présent projet de loi, **le 3°** abroge l'article 10 de la loi n° 2008-492 du 26 mai 2008 relative aux emplois réservés et portant dispositions diverses relatives à la défense (cf. *supra*, commentaire de l'article 30).

Le 4° abroge l'article L. 211-23 du code de justice militaire qui dispose que « *les règles relatives à la chambre de l'instruction sont celles prévues par le code de procédure pénale* ».

Or, cette procédure de contrôle de l'instruction, applicable lors de la période d'activité du tribunal aux armées de Paris, ne se justifie plus dès lors que les compétences de celui-ci ont été transférées au tribunal de grande instance (TGI) de Paris, la procédure étant la même que pour les autres contentieux instruits par ce TGI.

Enfin, **le 5°** prévoit l'abrogation, à compter du 1^{er} janvier 2014, de l'article 149 de la loi de finances initiale pour 2009⁽³⁾, lequel avait créé le « pécule modulable d'incitation à une seconde carrière ». L'article 25 du présent projet de loi procède à une prorogation de ce dispositif jusqu'en 2019, moyennant quelques adaptations qui entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2014 (cf. *supra* commentaire de l'article 25). Par coordination, il convient donc d'abroger la version antérieure du pécule à compter de cette date.

(1) Loi n° 60-769 du 30 juillet 1960 relative au corps des commissaires de l'air.

(2) Loi n° 65-476 du 24 juin 1965 portant fusion de l'intendance militaire métropolitaine et de l'intendance militaire des troupes de marine.

(3) Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

*

La Commission adopte l'article 35 sans modification.

*

* *

Article 36

Application dans les collectivités d'outre-mer à statuts spécifiques

Le présent article constitue l'article traditionnel relatif à l'application des dispositions de la future loi de programmation militaire (ou leur non-application) dans les territoires ultramarins en fonction des régimes juridiques spécifiques qui les régissent.

De fait, il est explicitement prévu que les dispositions de l'article 31 ne s'appliqueront pas en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF).

En effet, en application des lois organiques applicables à la Polynésie française⁽¹⁾ et la Nouvelle-Calédonie⁽²⁾, l'environnement – auquel se rattache le droit des enquêtes publiques, objet de l'article 31 – ne fait pas partie des compétences réservées à l'État dans ces collectivités.

Quant à Wallis-et-Futuna et aux TAAF, c'est le silence de l'article L. 123-2 du code de l'environnement, modifié par l'article 31 du présent projet de loi, qui explique leur non-soumission aux dispositions dudit article. En effet, le livre VI du code de l'environnement prévoit explicitement celles de ses dispositions applicables de plein droit Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna, dans les TAAF et à Mayotte. Or, l'article L. 123-2 du même code n'est pas mentionné au titre de ces dispositions, exonérant de fait Wallis-et-Futuna et les TAAF de son application⁽³⁾.

La commission adopte l'article sans modification.

*

La Commission adopte l'article 36 sans modification.

*

* *

(1) Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 modifiée portant statut d'autonomie de la Polynésie française (article 7).

(2) Loi organique n° 99-2009 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

(3) Il s'applique toutefois à Mayotte, où le code de l'environnement a, par principe, vocation à s'appliquer en totalité, sous réserve d'adaptations au contexte institutionnel local.

Article 37

Révision de la loi de programmation militaire dans un délai de quatre ans

L'article 37 propose que la présente loi de programmation militaire soit révisée « *au plus tard quatre ans après sa promulgation pour conduire à une nouvelle loi de programmation militaire* ».

La période de six ans (2014-2019), retenue par la présente loi de programmation, offre l'avantage de fournir une vision pluriannuelle à moyen terme, utile en matière de gestion des ressources humaines et de conduite des opérations d'équipement. Toutefois, ce système s'expose à certains risques, lorsque les budgets annuels s'écartent trop sensiblement de la référence initiale, comme ce fut le cas pour la précédente loi de programmation militaire, et à celui du manque de visibilité, en fin de programmation, dès lors que les perspectives à deux ou trois ans sont suspendues à l'élaboration d'une nouvelle loi de programmation.

Le présent projet de loi conserve un horizon de six ans. Le rapport annexé précisait initialement que « *la loi sera révisée au bout de quatre ans, pour conduire à une nouvelle loi de programmation* ». Toutefois, le Sénat a adopté, dès le stade de l'examen en commission, un amendement présenté par M. Jean-Louis Carrère, rapporteur, ayant pour objet d'inclure cette disposition du rapport annexé dans le corps même des articles du projet de loi.

Une nouvelle loi de programmation devra donc être préparée avant fin 2017, année où s'ouvrira une nouvelle législature. La formule retenue s'apparente ainsi à une planification « glissante ».

Comme l'indique M. Bailly, « *la programmation ne constitue pas un relevé de décisions : elle décrit l'hypothèse la plus probable, à un instant donné, d'utilisation parfaitement cohérente des crédits prévus. La programmation doit donc être suffisamment souple pour être adaptée aux événements de nature volontariste (décisions officielles de lancement de programmes ou de tranches d'achat de matériel) ou aléatoire (notamment, retards pris sur tel ou tel programme, évolution de leur coût prévisionnel dans un sens ou dans l'autre). Pour garder sa signification et jouer un rôle, la programmation doit être glissante* »⁽¹⁾.

Cette disposition apporte un élément de souplesse bienvenu. Elle comporte également une exigence accrue de cohérence entre les différents exercices financiers que constituent la loi de finances annuelle, la programmation des finances publiques et la programmation militaire.

*

La Commission adopte l'article 37 sans modification.

(1) M. Bailly, « *La programmation des équipements militaires* », R.F.F.P., 1987, n° 18, p. 25.

*

* *

Elle adopte ensuite l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

En conséquence, la commission de la Défense nationale et des forces armées demande à l'Assemblée nationale d'adopter le présent projet de loi dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur

Texte adopté par le Sénat

Texte adopté par la Commission

Projet de loi adopté par le Sénat, relatif à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale

Projet de loi adopté par le Sénat, relatif à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale

CHAPITRE I^{ER}

CHAPITRE I^{ER}

Dispositions relatives aux objectifs de la politique de défense et à la programmation financière

Dispositions relatives aux objectifs de la politique de défense et à la programmation financière

Article 1^{er}

Article 1^{er}

Le présent chapitre fixe les objectifs de la politique de défense et la programmation financière qui lui est associée pour la période 2014-2019.

(Sans modification)

Article 2

Article 2

Est approuvé le rapport annexé à la présente loi, qui fixe les orientations relatives à la politique de défense et aux moyens qui lui sont consacrés au cours de la période 2014-2019 et précise les orientations en matière d'équipement des armées à l'horizon 2025.

Article 3

Article 3

Les crédits de paiement de la mission Défense, hors charges de pensions, exprimés en milliards d'euros courants évolueront comme suit :

(Alinéa sans modification)

2014	2015	2016	2017	2018	2019
29,61	29,61	30,13	30,65	31,50	32,36

(Tableau sans modification)

Ils seront complétés par des ressources exceptionnelles, provenant notamment de cessions, exprimées en milliards d'euros courants qui évolueront comme suit :

(Alinéa sans modification)

2014	2015	2016	2017	2018	2019
1,77	1,77	1,25	0,91	0,28	0,15

(Tableau sans modification)

Dispositions en vigueur

Texte adopté par le Sénat

Texte adopté par la Commission

Dans l'hypothèse où le montant de ces recettes exceptionnelles ou le calendrier selon lequel les crédits correspondants sont affectés au budget de la défense ne sont pas réalisés conformément à la présente loi de programmation, ces ressources sont intégralement compensées par d'autres recettes exceptionnelles ou par des crédits budgétaires sur la base d'un financement interministériel.

Dans l'hypothèse, à l'inverse, où le montant des ressources exceptionnelles disponibles sur la période 2014-2019 excède 6,1 milliards d'euros, l'excédent, à concurrence de 0,9 milliard d'euros supplémentaires, bénéficie au ministère de la défense.

Article 3 bis (nouveau)

La dotation annuelle au titre des opérations extérieures (OPEX) est fixée à 450 millions d'euros. En gestion, les surcoûts nets (hors titre 5 et nets des remboursements des organisations internationales) non couverts par cette dotation qui viendraient à être constatés sur le périmètre des opérations extérieures font l'objet d'un financement interministériel.

Les opérations extérieures en cours font, chaque année, l'objet d'un débat au Parlement.

Le Gouvernement communique préalablement aux commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat un bilan politique, opérationnel et financier des OPEX en cours.

Article 4

Les réductions nettes d'effectifs du ministère de la défense (missions défense et anciens combattants) s'élèveront à 33 675 équivalents temps plein et s'effectueront selon le calendrier suivant :

...ne *seraient* pas réalisés

...ces ressources *seraient* intégralement...

amendement DN127

Dans l'hypothèse où...

...2014-2019 *excéderait* 6,1...

...*bénéficierait* au ministère...

amendements DN128 et DN129

Article 3 bis

...nets, hors titre...

...internationales, non couverts...

amendement DN130

(Alinéa sans modification)

...préalablement à *ce débat* aux...

amendement DN132

Article 4

(Alinéa sans modification)

Dispositions en vigueur

Texte adopté par le Sénat

Texte adopté par la Commission

2014	2015	2016	2017	2018	2019
- 7 881	- 7 500	- 7 397	- 7 397	- 3 500	0

(Tableau sans modification)

Ces réductions d'effectifs porteront sur les seuls emplois financés sur les crédits de personnel du ministère de la défense. Au terme de cette évolution, soit en 2019, les effectifs du ministère de la défense s'élèveront ainsi à 242 279 agents en équivalents temps plein.

...évolution, en 2019, les...

amendement DN133

Article 4 bis (nouveau)

Article 4 bis

La présente programmation fera l'objet d'actualisations, dont la première interviendra avant la fin de l'année 2015. Ces actualisations permettront de vérifier, avec la Représentation nationale, la bonne adéquation entre les objectifs fixés dans la présente loi et les réalisations. Elles seront l'occasion d'affiner certaines des prévisions qui y sont inscrites, notamment dans le domaine de l'activité des forces et des capacités opérationnelles, de l'acquisition des équipements majeurs, du rythme de réalisation de la diminution des effectifs et des conséquences de l'engagement des réformes au sein du ministère.

... du ministère de la défense.

amendement DN134

Ces actualisations devront également tenir compte de l'éventuelle amélioration de la situation économique et de celle des finances publiques afin de permettre le nécessaire redressement de l'effort de la Nation en faveur de la défense et tendre vers l'objectif d'un budget de défense représentant 2 % du produit intérieur brut.

Ces actualisations seront l'occasion d'examiner le report de charges du ministère de la Défense, afin de le réduire dans l'objectif de le solder.

Dans le cadre de ces actualisations, il conviendra d'examiner en priorité certaines capacités critiques, telles que le ravitaillement en vol et les drones, ainsi que la livraison des avions Rafale, à la lumière des résultats à l'export.

Dispositions en vigueur

Texte adopté par le Sénat

Texte adopté par la Commission

La première actualisation sera l'occasion d'examiner le report de charges du ministère de la défense, afin de le réduire dans l'objectif de le solder.

Dans le cadre de cette actualisation, il conviendra d'examiner en priorité certaines capacités critiques, telles que le ravitaillement en vol et les drones, ainsi que la livraison des avions Rafale, à la lumière des résultats à l'export.

Ces actualisations devront également tenir compte de l'éventuelle amélioration de la situation économique et de celle des finances publiques afin de permettre le nécessaire redressement de l'effort de la Nation en faveur de la défense et tendre vers l'objectif d'un budget de défense représentant 2 % du PIB.

CHAPITRE I^{ER} BIS

Dispositions relatives au contrôle parlementaire de l'exécution de la loi de programmation

(Division et intitulé nouveaux)

Article 4 *ter* (nouveau)

Indépendamment des pouvoirs propres des commissions chargées des finances, les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées de la défense disposent de pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place, aux fins d'information de ces commissions, pour suivre et contrôler de façon régulière l'application de la programmation militaire. Ces pouvoirs sont confiés à leur président ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, à leurs rapporteurs budgétaires et, le cas échéant, à un ou plusieurs de leurs membres spécialement désignés à cet effet. Ils procèdent, à cette fin, aux auditions qu'ils jugent utiles et aux investigations sur pièces et sur place auprès du ministère de la défense, des organismes de la défense et des établissements publics compétents, ainsi que, le cas échéant, auprès du ministère

Alinéa supprimé

Alinéa supprimé

Alinéa supprimé

amendement DN74

CHAPITRE I^{ER} BIS

Dispositions relatives au contrôle parlementaire de l'exécution de la loi de programmation

Article 4 *ter*

Indépendamment des pouvoirs propres des commissions chargées des finances, les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées de la défense suivent et contrôlent l'application de la programmation militaire. Aux fins d'information de ces commissions, cette mission est confiée à leur président ainsi qu'à leurs rapporteurs budgétaires dans leurs domaines d'attributions et, le cas échéant, pour un objet déterminé, à un ou plusieurs de leurs membres spécialement désignés. A cet effet, ils procèdent à toutes auditions qu'ils jugent utiles et à toutes investigations sur pièces et sur place auprès du ministère de la défense et des organismes qui lui sont rattachés ainsi que, le cas échéant, auprès du ministère de l'économie et des finances. Ceux-ci leur transmettent, sous réserve du second alinéa, tous les renseignements

Dispositions en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p>Ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires</p>	<p>de l'économie et des finances.</p>	<p><i>et documents d'ordre financier et administratif utiles à l'exercice de leur mission.</i></p>
<p><i>Cf. infra.</i></p>	<p>Dans le respect du secret de la défense nationale, le ministre de la défense leur transmet tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif utiles à l'exercice de leurs missions.</p>	<p><i>La mission des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées de la défense et les pouvoirs mentionnés au premier alinéa ne peuvent s'exercer auprès des services spécialisés de renseignement mentionnés au I de l'article 6 nonies de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires ni porter sur les sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État."</i></p>
<p>Code des juridictions financières</p>	<p>Article 4 <i>quater</i> (nouveau)</p>	<p>Alinéa supprimé</p>
<p><i>Art. L. 143-5</i> – Les communications de la Cour des comptes aux ministres, autres que celles visées aux articles L. 143-2 et L. 143-3, et les réponses qui leur sont apportées sont transmises aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux commissions chargées des affaires sociales de chacune des assemblées parlementaires à l'expiration d'un délai de réponse de deux mois. Elles sont également communiquées, à</p>	<p>Chaque semestre, le ministre de la défense présente aux commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat un bilan détaillé de l'exécution de la loi de finances et de la présente loi de programmation militaire.</p>	<p>amendement DN116</p>
	<p>Article 4 <i>quinquies</i> (nouveau)</p>	<p>Article 4</p>
	<p>L'article L. 143-5 du code des juridictions financières est ainsi modifié :</p>	<p><i>...l'exécution des crédits de la mission Défense de la loi...</i></p>
	<p>1° À la première phrase, après les mots : « affaires sociales », sont insérés les mots : « , de la défense et des forces armées et des affaires</p>	<p>amendement DN136</p>
		<p>Article 4 <i>quinquies</i></p>
		<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
	<p>1° À la première phrase, après les mots : « affaires sociales », sont insérés les mots : « , de la défense et des forces armées et des affaires</p>	<p>1° À la première phrase, les mots « commissions chargées des affaires sociales » sont remplacés par les mots : « autres commissions permanentes » ;</p>

Dispositions en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
leur demande, aux commissions d'enquête de chacune des assemblées parlementaires. En outre, le premier président communique à ces mêmes destinataires, à leur demande, les autres constatations et observations définitives de la Cour des comptes, ainsi que les réponses qui leur ont été apportées.	étrangères » ;	amendement DN2
Ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires	2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé : « Dans le respect des dispositions prévues aux <u>III</u> et IV de l'article 6 <i>nonies</i> de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, le Gouvernement transmet à la délégation parlementaire au renseignement les communications de la Cour des comptes aux ministres portant sur les services de renseignement, ainsi que les réponses qui leur sont apportées. »	2° (<i>Alinéa sans modification</i>) ...prévues aux I et IV...
	Article 4 <i>sexies</i> (<i>nouveau</i>)	Article 4 <i>sexies</i>
	Le Gouvernement présente chaque année au Parlement, préalablement au débat d'orientation budgétaire, un rapport sur l'exécution de la présente loi de programmation. Ce rapport peut faire l'objet d'un débat au Parlement.	<i>(Alinéa sans modification)</i>
	Ce rapport décrit la stratégie d'acquisition des équipements de défense du Gouvernement. Cette stratégie définit les grandes orientations en matière de systèmes d'armes et précise les technologies recherchées.	<i>Ce rapport décrit la stratégie définie par le Gouvernement en matière d'acquisition des équipements de défense. Cette stratégie définit les grandes orientations retenues en matière de systèmes d'armes et précise les technologies recherchées.</i>
	Ce rapport décrit également la mise en œuvre des dispositifs budgétaires, financiers, fiscaux et sociaux, instaurés pour l'accompagnement économique des territoires affectés par les conséquences des mesures de restructuration de la défense.	amendement DN137 <i>(Alinéa sans modification)</i>

Dispositions en vigueur

Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires

Art. 6. nonies. - I.- Il est constitué une délégation parlementaire au renseignement, commune à l'Assemblée nationale et au Sénat. Elle est composée de quatre députés et de quatre sénateurs.

Texte adopté par le Sénat

CHAPITRE II
Dispositions relatives au renseignement

Article 5

L'article 6 *nonies* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires est ainsi modifié

1° Après la première phrase du I, sont insérées cinq phrases ainsi rédigées :

« Elle exerce le contrôle parlementaire de l'action du Gouvernement en matière de renseignement et évalue la politique publique en ce domaine. La stratégie nationale du renseignement lui est transmise. Elle prend connaissance du plan national d'orientation du renseignement. Un rapport annuel de synthèse des crédits du renseignement et le rapport annuel d'activité de la communauté française du renseignement lui sont présentés. Elle est destinataire des informations utiles à l'accomplissement de sa mission. » ;

Texte adopté par la Commission

CHAPITRE II
Dispositions relatives au renseignement

Article 5

(Alinéa sans modification)

1° *Le I est ainsi rédigé :*

« I. – Il est constitué une délégation parlementaire au renseignement, commune à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Elle exerce le contrôle parlementaire de l'action du Gouvernement en matière de renseignement et évalue la politique publique en ce domaine. A cette fin, elle est destinataire des informations utiles à l'accomplissement de sa mission. Lui sont notamment communiqués :

1° *la stratégie nationale du renseignement ;*

2° *des éléments d'information issus du plan national d'orientation du renseignement ;*

3° *un rapport annuel de synthèse exhaustif des crédits consacrés au renseignement et le rapport annuel d'activité des services spécialisés de renseignement, désignés par décret ;*

4° *des éléments d'appréciation relatifs à l'activité générale et à l'organisation des services spécialisés de renseignement.*

Dispositions en vigueur

Texte adopté par le Sénat

Texte adopté par la Commission

.....

III. - Sans préjudice des compétences des commissions permanentes, la délégation parlementaire au renseignement a pour mission de suivre l'activité générale et les moyens des services spécialisés à cet effet placés sous l'autorité des ministres chargés de la sécurité intérieure, de la défense, de l'économie et du budget.

Les ministres mentionnés au premier alinéa du présent III adressent à la délégation des informations et des éléments d'appréciation relatifs au budget, à l'activité générale et à l'organisation des services de renseignement placés sous leur autorité. Ces informations et ces éléments d'appréciation ne peuvent porter ni sur les activités opérationnelles de ces

2° Le III est ainsi modifié :

aa (nouveau) La seconde phrase du deuxième alinéa est remplacée par deux phrases ainsi rédigées :

« Sauf opposition du Premier ministre, ces informations et ces éléments d'appréciation peuvent porter sur les activités opérationnelles de ces

En outre, la délégation peut solliciter du Premier ministre la communication de tout ou partie des rapports de l'inspection des services spécialisés de renseignement mentionnés au I, ainsi que des rapports des services d'inspection générale des ministères portant sur les services de renseignement qui relèvent de leur compétence.

Ces documents, ces informations et ces éléments d'appréciation ne peuvent porter ni sur les opérations en cours de ces services, ni sur les instructions données par les pouvoirs publics à cet égard, ni sur les procédures et méthodes opérationnelles, ni sur les échanges avec des services étrangers ou avec des organismes internationaux compétents dans le domaine du renseignement. »

amendement DN3 et sous-amendement DN148

2° Le III est ainsi rédigé :

« III. — La délégation peut entendre le Premier ministre, les ministres compétents, le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, le coordonnateur national du renseignement, le directeur de l'académie du renseignement ainsi que les directeurs en fonction des services de la communauté française du renseignement mentionnée au I. Les directeurs de ces services peuvent se faire accompagner des collaborateurs de leur choix en fonction de l'ordre du jour de la délégation. La délégation peut également entendre les directeurs des autres administrations centrales ayant à connaître des activités des services spécialisés de renseignement mentionnés au I.

« Elle peut inviter les présidents de la commission consultative du secret de la défense nationale et de la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité à lui présenter les rapports d'activité de ces commissions.

amendement DN14 et sous-amendement DN199

Dispositions en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p><u>services, les instructions données par les pouvoirs publics à cet égard et le financement de ces activités, ni sur les échanges avec des services étrangers ou avec des organismes internationaux compétents dans le domaine du renseignement.</u></p>	<p>services, les instructions données par les pouvoirs publics à cet égard et le financement de ces activités. Ces informations et éléments d'appréciation ne peuvent porter sur les opérations en cours, ni sur les échanges avec des services étrangers ou avec des organismes internationaux compétents dans le domaine du renseignement. » ;</p>	
<p>La délégation peut entendre le Premier ministre, les ministres et le secrétaire général de la <u>défense</u> nationale. S'agissant des agents exerçant ou ayant exercé des fonctions au sein des services mentionnés au premier alinéa du présent III, seuls les directeurs en fonction de ces services peuvent être entendus.</p>	<p>a) Après le mot : « défense », la fin de la première phrase du dernier alinéa est ainsi rédigée : « et de la sécurité nationale ainsi que le coordonnateur national du renseignement et le directeur de l'académie du renseignement. » ;</p>	<p>a) <i>Supprimé</i></p> <p>amendement DN14</p>
	<p>a) <i>bis (nouveau)</i> À la seconde phrase du dernier alinéa, les mots : « seuls les directeurs en fonction de ces services peuvent être entendus » sont remplacés par les mots et une phrase ainsi rédigée : « la délégation peut entendre les directeurs en fonction de ces services. Elle peut également entendre les autres agents de ces services, sous réserve de l'accord et en présence du directeur du service concerné. » ;</p>	<p>a) <i>bis Supprimé</i></p> <p>amendement DN14</p>
	<p>b) Le dernier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :</p>	<p>b) <i>Supprimé</i></p> <p>amendement DN14</p>
	<p>« La délégation peut entendre les autres directeurs d'administration centrale ayant à connaître des activités des services spécialisés de renseignement. » ;</p>	
	<p>c) Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>c) <i>Supprimé</i></p> <p>amendement DN14</p>
	<p>« Elle peut inviter les présidents de la commission consultative du secret de la défense nationale et de la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité à lui présenter les rapports d'activité de ces commissions. Elle prend connaissance, sous réserve, le cas échéant, de l'anonymisation des agents, des rapports de l'inspection des services de</p>	

Dispositions en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p>IV. - Les membres de la délégation sont autorisés à connaître des informations ou des éléments d'appréciation définis au III et protégés au titre de l'article 413-9 du code pénal, à l'exclusion des données dont la communication pourrait mettre en péril l'anonymat, la sécurité ou la vie d'une personne relevant ou non des services intéressés, ainsi que les modes opératoires propres à l'acquisition du renseignement.....</p> <p>.....</p>	<p>renseignement, ainsi que des rapports des services d'inspection des ministères portant sur les services de renseignement qui relèvent de leur compétence. » ;</p>	<p>2° bis (nouveau) Au premier alinéa du IV, la référence : « III » est remplacée par la référence : « I ».</p>
<p>VI. - Chaque année, la délégation établit un rapport public dressant le bilan de son activité, qui ne peut faire état d'aucune information ni d'aucun élément d'appréciation protégés par le secret de la défense nationale.</p>	<p>3° La première phrase du second alinéa du VI est complétée par les mots : « , ainsi qu'aux ministres chargés de la sécurité intérieure, de la défense, de l'économie et du budget, chacun pour ce qui concerne les services spécialisés de renseignement placés respectivement sous leur autorité » ;</p>	<p>3° <i>Supprimé</i></p>
<p>Elle les transmet au président de chaque assemblée.</p>	<p>4° Il est ajouté un VIII ainsi rédigé :</p> <p>« VIII. - La délégation parlementaire au renseignement exerce les attributions de la commission de vérification prévue à l'article 154 de la loi de finances pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001). »</p>	<p>4° (Non modifié)</p>

amendement DN13

amendement DN174

Dispositions en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p>Loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002</p>	<p>Article 6</p> <p>L'article 154 de la loi de finances pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001) est ainsi modifié :</p>	<p>Article 6</p> <p>I – L'article 154 de la loi de finances pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001) est ainsi modifié :</p>
<p><i>Art. 154.</i> – I. - Les dépenses faites sur les fonds spéciaux inscrits au programme intitulé : "Coordination du travail gouvernemental" sont examinées chaque année par une commission de vérification chargée de s'assurer que les crédits sont utilisés conformément à la destination qui leur a été assignée par la loi des finances.</p>	<p>1° Le II est ainsi rédigé</p>	<p><i>1° (Alinéa sans modification)</i></p>
<p>Les services destinataires de ces crédits tiennent le compte d'emploi des fonds ainsi versés.</p>	<p>« II. – La commission de vérification constitue une formation spécialisée de la délégation parlementaire au renseignement. Elle est composée de deux députés et de deux sénateurs, membres de la délégation parlementaire au renseignement, désignés de manière à assurer une représentation de la majorité et de l'opposition. » ;</p>	<p>...représentation pluraliste. Le président de la commission de vérification est désigné chaque année par les membres de la délégation. »</p>
<p>II. - La commission est composée ainsi qu'il suit :</p>	<p>- deux députés, dont le président de la commission, désignés par le président de l'Assemblée nationale pour la durée de leur mandat ;</p>	<p>amendements DN10 et DN11</p>
<p>- deux sénateurs désignés par le président du Sénat après chaque renouvellement triennal ;</p>	<p>- deux membres nommés pour cinq ans, par décret, parmi les membres de la Cour des comptes, sur proposition de son premier président.</p>	
<p>- deux membres nommés pour cinq ans, par décret, parmi les membres de la Cour des comptes, sur proposition de son premier président.</p>	<p>Sauf démission, il ne peut être mis fin aux fonctions de membre de la commission qu'en cas d'empêchement constaté par celle-ci. Les membres de la commission désignés en remplacement de ceux dont le mandat a pris fin avant son terme normal sont nommés pour la durée restant à courir dudit mandat.</p>	
<p>VI. - Les vérifications terminées, la commission établit un rapport sur les</p>	<p>2° Le second alinéa du VI est ainsi modifié :</p>	<p>2° Le second alinéa du VI est ainsi rédigé :</p>
	<p>amendement DN9</p>	

Dispositions en vigueur

Texte adopté par le Sénat

Texte adopté par la Commission

conditions d'emploi des crédits.

Le rapport est remis par le président de la commission au Président de la République, au Premier ministre et aux présidents et rapporteurs généraux des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances.

a) Après les mots : « Premier ministre », sont insérés les mots : « , ainsi qu'aux ministres chargés de la sécurité intérieure, de la défense, de l'économie et du budget, chacun pour ce qui concerne les services spécialisés de renseignement placés respectivement sous leur autorité, » ;

b) Est ajoutée une phrase ainsi rédigée :

« Il est également présenté aux membres de la délégation parlementaire au renseignement qui ne sont pas membres de la commission. »

Le rapport est présenté aux membres de la délégation parlementaire au renseignement qui ne sont pas membres de la commission. Il est également remis, par le président de délégation, aux présidents et rapporteurs généraux des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances, ainsi qu'au Président de la République et au Premier ministre. »

amendement DN9

b) Supprimé

amendement DN9

II. – (nouveau) Le I entre en vigueur à compter de la première désignation des membres de la commission de vérification. Cette désignation intervient dans un délai de deux mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

amendement DN98

Article 7

L'article 656-1 du code de procédure pénale est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa, après le mot : « services », est inséré le mot : « spécialisés » ;

Article 7

(Alinéa sans modification)

1° (Non modifié)

Code de procédure pénale

Art. 656-1 Lorsque le témoignage d'un agent des services de renseignement mentionnés à l'article 6 *nonies* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires est requis au cours d'une procédure judiciaire sur des faits dont il aurait eu connaissance lors d'une mission intéressant la défense et la sécurité nationale, son identité réelle ne doit jamais apparaître au cours de la procédure judiciaire.

Le cas échéant, son appartenance à l'un de ces services et la réalité de sa

Dispositions en vigueur

Texte adopté par le Sénat

Texte adopté par la Commission

mission sont attestées par son autorité hiérarchique.

Les questions posées ne doivent avoir ni pour objet ni pour effet de révéler, directement ou indirectement, la véritable identité de cet agent. Les auditions sont reçues dans des conditions permettant la garantie de son anonymat.

2° Après le troisième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« S'il est indiqué par l'autorité hiérarchique que l'audition requis au cours de la procédure, même effectuée dans les conditions d'anonymat indiquées, comporte des risques pour l'agent, ses proches ou son service, cette audition est faite dans un lieu assurant l'anonymat et la confidentialité. Ce lieu est choisi par le chef du service et peut être le lieu de service d'affectation de l'agent. »

2° (*Alinéa sans modification*)

...audition requise, même effectuée...
...indiquées *aux alinéas 1 et 3*, comporte...

amendements DN100 et DN101

Si une confrontation doit être réalisée entre une personne mise en examen ou comparaissant devant la juridiction de jugement et un agent mentionné au premier alinéa en raison des éléments de preuve à charge résultant de constatations personnellement effectuées par cet agent, cette confrontation est réalisée dans les conditions prévues par l'article 706-61. (*Cf. annexe*)

Aucune condamnation ne peut être prononcée sur le seul fondement des déclarations recueillies dans les conditions prévues par le présent article.

Dispositions en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
Code de la sécurité intérieure	Article 8 I. – Le code de la sécurité intérieure est ainsi modifié :	Article 8 <i>I.– (Alinéa sans modification)</i>
LIVRE II		
ORDRE ET SÉCURITÉ PUBLICS		
TITRE II		
LUTTE CONTRE LE TERRORISME ET LES ATTEINTES AUX INTÉRÊTS FONDAMENTAUX DE LA NATION		
CHAPITRE II		
Accès des services de la police et de la gendarmerie nationales à des traitements administratifs automatisés et à des données détenues par des opérateurs privés	1° Dans l'intitulé du chapitre II du titre II du livre II, les mots : « des services de la police et de la gendarmerie nationales » sont supprimés;	<i>1° (Non modifié)</i>
	2° L'article L. 222-1 est ainsi modifié :	<i>2° (Alinéa sans modification)</i>
	a) Le premier alinéa est ainsi modifié :	<i>a) (Non modifié)</i>
	– au début est ajoutée la mention : « I. – »,	
<i>Art. L. 222-1.</i> - Pour les besoins de la prévention et de la répression des atteintes à l'indépendance de la Nation, à l'intégrité de son territoire, à sa sécurité, à la forme républicaine de ses institutions, aux moyens de sa défense et de sa diplomatie, à la sauvegarde de sa population en France et à l'étranger et aux éléments essentiels de son potentiel scientifique et économique et des actes de terrorisme, les agents individuellement désignés et dûment habilités des services de police et de gendarmerie nationales spécialement chargés de ces missions peuvent, dans les conditions fixées par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux	– les mots : « à l'indépendance de la Nation, à l'intégrité de son territoire, à sa sécurité, à la forme républicaine de ses institutions, aux moyens de sa défense et de sa diplomatie, à la sauvegarde de sa population en France et à l'étranger et aux éléments essentiels de son potentiel scientifique et économique » sont remplacés par les mots : « aux intérêts fondamentaux de la Nation » ;	

Dispositions en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
libertés, avoir accès aux traitements automatisés suivants :	<i>b)</i> Le neuvième alinéa est ainsi modifié :	<i>b) (Alinéa sans modification)</i>
1° Le fichier national des immatriculations ;	– au début est ajoutée la mention : « II. – »,	
2° Le système national de gestion des permis de conduire ;	– les mots : « Pour les besoins de la prévention des actes de terrorisme, les agents des services de renseignement du ministère de la défense individuellement désignés et dûment habilités » sont remplacés par les mots : « Pour les seuls besoins de la prévention des atteintes et des actes mentionnés au premier alinéa du I, les agents individuellement désignés et dûment habilités des services spécialisés de renseignement mentionnés au III de l'article 6 <i>nonies</i> de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires » ;	...mentionnés au I de l'article 6...
3° Le système de gestion des cartes nationales d'identité ;		
4° Le système de gestion des passeports ;		
5° Le système informatisé de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France ;		
6° Les données à caractère personnel, mentionnées aux articles L. 611-3 à L. 611-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, relatives aux ressortissants étrangers qui, ayant été contrôlés à l'occasion du franchissement de la frontière, ne remplissent pas les conditions d'entrée requises ;		
7° Les données à caractère personnel mentionnées à l'article L. 611-6 du même code.		
<u>Pour les besoins de la prévention des actes de terrorisme, les agents des services de renseignement du ministère de la défense individuellement désignés et dûment habilités</u> sont également autorisés, dans les conditions fixées par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 précitée, à accéder aux traitements automatisés mentionnés ci-dessus.		

amendement DN200

Dispositions en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p>Un arrêté du ministre de l'intérieur et du ministre de la défense détermine les services de renseignement du ministère de la défense qui sont autorisés à consulter lesdits traitements automatisés.</p>	<p>c) Les dixième et onzième alinéas sont remplacés par un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>c) <i>(Non modifié)</i></p>
<p>Un arrêté du ministre de l'intérieur désigne les services de renseignement du ministère de l'intérieur spécialement chargés de la prévention des atteintes à l'indépendance de la Nation, à l'intégrité de son territoire, à sa sécurité, à la forme républicaine de ses institutions, aux moyens de sa défense et de sa diplomatie, à la sauvegarde de sa population en France et à l'étranger et aux éléments essentiels de son potentiel scientifique.</p>	<p>« Un décret en Conseil d'État détermine les services spécialisés de renseignement mentionnés au premier alinéa du présent II et les modalités de leur accès aux traitements automatisés mentionnés au présent article. »</p>	<p>II.– <i>(Non modifié)</i></p>
<p>Les dispositions du présent article sont applicables jusqu'au 31 décembre 2015.</p>	<p>II. – Le présent article entre en vigueur à compter de la publication du décret en Conseil d'État mentionné au II de l'article L. 222-1 du code de la sécurité intérieure dans sa rédaction issue du présent article et au plus tard à compter du 30 juin 2014.</p>	<p>Article 9</p>
<p>Code de la sécurité intérieure</p>	<p>Article 9</p>	<p>Article 9</p>
<p><i>Art. L. 232-2.</i> - Les traitements mentionnés à l'article L. 232-1 peuvent également être mis en œuvre dans les mêmes conditions aux fins de prévenir et de réprimer des actes de terrorisme. L'accès à ceux-ci est alors limité aux agents individuellement désignés et dûment habilités :</p>	<p>L'article L. 232-2 du code de la sécurité intérieure est ainsi modifié :</p>	<p><i>(Sans modification)</i></p>
<p>1° Des services de police et de gendarmerie nationales spécialement chargés de ces missions ;</p>	<p>1° La première phrase du premier alinéa est complétée par les mots :</p>	<p>« ainsi que des atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation » ;</p>
<p>« ainsi que des atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation » ;</p>		

Dispositions en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p>2° Des services de police et de gendarmerie nationales ainsi que des douanes, chargés de la sûreté des transports internationaux ;</p> <p>3° Des services de renseignement du ministère de la défense aux seules fins de la prévention des actes de terrorisme.</p>	<p>2° Après les mots : « des actes », la fin du 3° est ainsi rédigée : « et atteintes mentionnés au premier alinéa. »</p> <p>Article 10</p> <p>Le chapitre II du titre III du livre II du code de la sécurité intérieure est complété par un article L. 232-7 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 232-7. – I. – Pour les besoins de la prévention et de la constatation des actes de terrorisme, des infractions mentionnées à l'article 695-23 du code de procédure pénale et des atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation, du rassemblement des preuves de ces infractions et de ces atteintes ainsi que de la recherche de leurs auteurs, le ministre de l'intérieur, le ministre de la défense, le ministre chargé des transports et le ministre chargé des douanes sont autorisés à mettre en œuvre un traitement automatisé de données.</p>	<p>Article 10</p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p><i>« Sont exclues de ce traitement automatisé de données les données à caractère personnel susceptibles de révéler l'origine raciale ou ethnique d'une personne, ses convictions religieuses ou philosophiques, ses opinions politiques, son appartenance à un syndicat, ou les données qui concernent la santé ou la vie sexuelle de l'intéressé. »</i></p> <p>amendement DN6</p>
	<p>« II. – Pour la mise en œuvre de ce traitement, les transporteurs aériens recueillent et transmettent les données d'enregistrement relatives aux passagers des vols à destination et en provenance du territoire national à l'exception des vols reliant deux points de la France métropolitaine. Les données concernées sont celles citées au premier alinéa de</p>	<p>... du traitement mentionné au I, les transporteurs...</p>

Dispositions en vigueur

Texte adopté par le Sénat

Texte adopté par la Commission

l'article L. 232-4.

« Les transporteurs aériens sont également tenus de communiquer les données relatives aux passagers enregistrés dans leurs systèmes de réservation.

« III. – Les transporteurs aériens mentionnés au II informent les personnes concernées par le traitement.

« III *bis* (nouveau). – Les données mentionnées au II ne peuvent être conservées que pour une durée maximale de cinq ans.

« IV. – En cas de méconnaissance des obligations fixées au présent article par une entreprise de transport aérien, l'amende et la procédure prévues par l'article L. 232-5 sont applicables.

« V. – Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Ce décret détermine les services autorisés à interroger l'unité de gestion chargée de la collecte des données auprès des transporteurs aériens, de leur conservation et de leur analyse, en précisant si cette autorisation est délivrée à des fins de répression ou à des fins de prévention. »

II. – L'article L. 232-7 du code de la sécurité intérieure est applicable jusqu'au 31 décembre 2017.

Article 11

L'article L. 234-2 du code de la sécurité intérieure est ainsi modifié :

1° À la première phrase, les mots : « de la police et de la gendarmerie nationales spécialement habilités à cet effet » sont remplacés par les mots et deux alinéas ainsi rédigés :
« individuellement désignés et

...article L. 232-4 du présent code.

amendements DN102 et DN103
(Alinéa sans modification)

...traitement mentionné au I.

amendement DN104

III. *bis* – (Alinéa sans modification)

IV. – (Non modifié)

...à des fins de prévention ou à des fins de répression.

amendement DN105

II. – (Non modifié)

Article 11

(Alinéa sans modification)

1° (Non modifié)

Art. L. 234-2. – La consultation prévue à l'article L. 234-1 est faite par des agents de la police et de la gendarmerie nationales spécialement habilités à cet effet. Dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat, elle peut également être

Dispositions en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p>effectuée par des personnels investis de missions de police administrative désignés selon les mêmes procédures.</p>	<p>spécialement habilités :</p> <p>« 1° De la police et de la gendarmerie nationales ;</p> <p>« 2° Dans des conditions fixées par le décret en Conseil d'État mentionné à l'article L. 234-1, des services spécialisés de renseignement mentionnés au III de l'article 6 <i>nonies</i> de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. » ;</p> <p>2° La seconde phrase devient le dernier alinéa.</p>	<p>1° (<i>Non modifié</i>)</p> <p>2° (<i>Alinéa sans modification</i>)</p>
<p><i>Art. L. 234-3.</i> – La consultation des traitements automatisés de données personnelles mentionnés à l'article 230-6 du code de procédure pénale peut également être effectuée, y compris pour des données portant sur des procédures judiciaires en cours, pour l'exercice de missions ou d'interventions lorsque la nature de celles-ci ou les circonstances particulières dans lesquelles elles doivent se dérouler comportent des risques d'atteinte à l'ordre public ou à la sécurité des personnes et des biens, ainsi qu'au titre des mesures de protection ou de défense prises dans les secteurs de sécurité des installations prioritaires de défense mentionnés à l'article L. 1321-2 du code de la défense. Cette consultation est effectuée par des agents de la police et de la gendarmerie nationales spécialement habilités à cet effet.</p>	<p>Article 12</p>	<p>Article 12</p>
	<p>À la seconde phrase de l'article L. 234-3 du code de la sécurité intérieure, après les mots : « des agents », sont insérés les mots : « individuellement désignés et spécialement habilités » et les mots : « spécialement habilités à cet effet » sont remplacés par les mots : « ainsi que, dans la limite de leurs attributions et dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, des services de renseignement désignés par le ministre de la défense, aux fins de protection de la sécurité de leurs personnels ».</p>	<p>...mentionnés au I de...</p>
		<p>amendement DN5</p>
		<p>2° (<i>Non modifié</i>)</p>
		<p>(<i>Sans modification</i>)</p>

Dispositions en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p>—</p> <p>TITRE IV : INTERCEPTIONS DE SÉCURITÉ</p>	<p>—</p> <p>Article 13</p> <p>I. – Le titre IV du livre II du code de la sécurité intérieure est ainsi modifié :</p> <p>1° L'intitulé est ainsi rédigé : « Interceptions de sécurité et accès administratif aux données de connexion » ;</p> <p>2° Est ajouté un chapitre VI ainsi rédigé :</p> <p>« CHAPITRE VI « Accès administratif aux données de connexion</p> <p>« <i>Art. L. 246-1.</i> – Pour les finalités énumérées à l'article L. 241-2, peut être autorisé le recueil, auprès des opérateurs de communications électroniques et personnes mentionnées à l'article L. 34-1 du code des postes et des communications électroniques ainsi que des prestataires mentionnés aux 1 et 2 du I de l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, des informations ou documents traités ou conservés par leurs réseaux ou services de communication électronique, y compris les données techniques relatives à l'identification des numéros d'abonnement ou de connexion à des services de communication électronique, au recensement de l'ensemble des numéros d'abonnement ou de connexion d'une personne désignée, <u>aux données relatives</u> à la localisation des équipements terminaux utilisés ainsi qu'<u>aux données techniques relatives</u> aux communications d'un abonné portant sur la liste des numéros appelés et appelant, la durée et la date des communications.</p> <p>« <i>Art. L. 246-2.</i> – I. – Les informations ou documents mentionnés à l'article L. 246-1 sont sollicités par les agents individuellement désignés et dûment habilités des services relevant des ministres chargés de la sécurité intérieure, de la défense, de l'économie</p>	<p>—</p> <p>Article 13</p> <p>I. – (<i>Alinéa sans modification</i>)</p> <p>1° (<i>Non modifié</i>)</p> <p>2° (<i>Non modifié</i>)</p> <p>(<i>Sans modification</i>)</p> <p>(<i>Sans modification</i>)</p> <p>...que des <i>personnes</i> mentionnées...</p> <p>...désignée, à la localisation des...</p> <p>...qu'aux communications...</p> <p>amendements DN106 et DN107</p> <p>(<i>Alinéa sans modification</i>)</p>

Dispositions en vigueur

Texte adopté par le Sénat

Texte adopté par la Commission

et du budget, chargés des missions prévues à l'article L. 241-2.

« II. – Les demandes des agents sont motivées et soumises à la décision d'une personnalité qualifiée placée auprès du Premier ministre. Cette personnalité est désignée pour une durée de trois ans renouvelable par la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité sur proposition du Premier ministre qui lui présente une liste d'au moins trois noms. Des adjoints pouvant la suppléer sont désignés dans les mêmes conditions. La personnalité qualifiée établit un rapport d'activité annuel adressé à la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité. Les décisions, accompagnées de leur motif, font l'objet d'un enregistrement et sont communiquées à la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité.

« *Art. L. 246-3.* – Pour les finalités énumérées à l'article L. 241-2, les données prévues à l'article L. 246-1 peuvent être recueillies sur sollicitation du réseau et transmises en temps réel par les opérateurs aux agents mentionnés au I de l'article L. 246-2.

« L'autorisation est accordée, sur demande écrite et motivée des ministres de la sécurité intérieure, de la défense, de l'économie et du budget ou des personnes que chacun d'eux aura spécialement désignées, par décision écrite du Premier ministre ou des personnes spécialement désignées par lui, pour une durée maximale de dix jours. Elle peut être renouvelée dans les mêmes conditions de forme et de durée. Elle est communiquée dans un délai de quarante-huit heures au président de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité.

« Si celui ci estime que la légalité de cette décision au regard des dispositions du présent titre n'est pas certaine, il réunit la commission, qui statue dans les sept jours suivant la réception par son président de la communication mentionnée au premier

...de sécurité. *Ces décisions...*

amendement DN109

...les *informations ou documents* mentionnés à l'article...

amendement DN108

L'autorisation *de recueil de ces informations ou documents* est accordée

... chacun d'eux *a...*

... durée maximale de *trente* jours...

amendements DN110, DN115 et DN99

... légalité de cette *autorisation* au..

...au *deuxième*

alinéa

Dispositions en vigueur

Texte adopté par le Sénat

Texte adopté par la Commission

alinéa.

amendements DN117 et DN118

« Au cas où la commission estime que le recueil d'une donnée de connexion a été autorisé en méconnaissance des dispositions du présent titre, elle adresse au Premier ministre une recommandation tendant à ce qu'il y soit mis fin.

(Alinéa sans modification)

« Elle porte également cette recommandation à la connaissance du ministre ayant proposé le recueil de ces données et du ministre chargé des communications électroniques.

(Alinéa sans modification)

« *Art. L. 246-4.* – La Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité dispose d'un accès permanent au dispositif de recueil de données techniques mis en œuvre en vertu du présent chapitre afin de procéder à des contrôles visant à s'assurer du respect des conditions fixées aux articles L. 246-1 à L. 246-3. En cas de manquement, elle adresse une recommandation au Premier ministre. Celui-ci fait connaître à la commission, dans un délai de quinze jours, les mesures prises pour remédier au manquement constaté.

... recueil
des informations ou documents mis...

amendement DN119

« Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés et de la Commission nationale des interceptions de sécurité, qui précise notamment la procédure de suivi des demandes et les conditions et durée de conservation des données transmises.

... d'État pris après avis...

amendement DN120

« *Art. L. 246-5.* – Les surcoûts identifiables et spécifiques éventuellement exposés par les opérateurs et personnes mentionnées au premier alinéa pour répondre à ces demandes font l'objet d'une compensation financière. » ;

...
mentionnées à l'article L. 246-1 pour...

... financière de la part de l'État.
amendements DN121 et DN122
3° (Non modifié)

Art. L. 222-2. – Les agents dûment habilités des services de la police et de la gendarmerie nationales spécialement chargés de la prévention des actes de terrorisme peuvent accéder

3° Les articles L. 222-2, L. 222-3 et L. 243-12 sont abrogés ;

Dispositions en vigueur

Texte adopté par le Sénat

Texte adopté par la Commission

aux données conservées par les opérateurs de communications électroniques dans les conditions définies à l'article L. 34-1-1 du code des postes et des communications électroniques.

Art. L. 222-3. – Les agents dûment habilités des services de la police et de la gendarmerie nationales spécialement chargés de la prévention des actes de terrorisme peuvent accéder aux données conservées par les prestataires de services de communication au public en ligne dans les conditions définies au II bis de l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique.

Art. L. 243-12. – La Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité exerce les attributions définies à l'article L. 34-1-1 du code des postes et des communications électroniques et à l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique en ce qui concerne les demandes de communication de données formulées auprès des opérateurs de communications électroniques et personnes mentionnées à l'article L. 34-1 du code précité ainsi que des prestataires mentionnés aux 1 et 2 du I de l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 précitée.

Art. L. 243-7. – La commission remet chaque année au Premier ministre un rapport sur les conditions d'exercice et les résultats de son activité, qui précise notamment le nombre de recommandations qu'elle a adressées au Premier ministre en application de l'article L. 243-8 et au ministre de l'intérieur en application de l'article L. 34-1-1 du code des postes et des communications électroniques et de l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, ainsi que les suites qui leur ont été données. Ce rapport est rendu public.

4° À la première phrase du premier alinéa de l'article L. 243-7, les mots : « de l'article L. 243-8 et au ministre de l'intérieur en application de l'article L. 34-1-1 du code des postes et des communications électroniques et de l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique » sont remplacés par les références : « des articles L. 243-8, L. 246-3 et L. 246-4 » ;

4° (Non modifié)

Dispositions en vigueur

La commission adresse, à tout moment, au Premier ministre les observations qu'elle juge utiles.

Art. L. 245-3. – Le fait par une personne exploitant un réseau de communications électroniques ou fournissant des services de communications électroniques de refuser, en violation du premier alinéa de l'article L. 244-2, de communiquer les informations ou documents ou de communiquer des renseignements erronés est puni de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende.

Code des postes et des communications électroniques

Art. L34-1-I. – Afin de prévenir [Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006] les actes de terrorisme, les agents individuellement désignés et dûment habilités des services de police et de gendarmerie nationales spécialement chargés de ces missions peuvent exiger des opérateurs et personnes mentionnés au I de l'article L. 34-1 la communication des données conservées et traitées par ces derniers en application dudit article.

Les données pouvant faire l'objet de cette demande sont limitées aux données techniques relatives à l'identification des numéros d'abonnement ou de connexion à des services de communications électroniques, au recensement de l'ensemble des numéros d'abonnement ou de connexion d'une personne désignée, aux données relatives à la localisation des équipements terminaux utilisés ainsi qu'aux données techniques relatives aux communications d'un abonné portant sur la liste des numéros appelés et appelants, la durée et la date des communications.

Les surcoûts identifiables et spécifiques éventuellement exposés par les opérateurs et personnes mentionnés au premier alinéa pour répondre à ces demandes font l'objet d'une

Texte adopté par le Sénat

5° À l'article L. 245-3, après les mots : « en violation », sont insérés les mots : « des articles L. 246-1 à L. 246-3 et ».

II. – L'article L. 34 1 I du code des postes et des communications électroniques est abrogé.

Texte adopté par la Commission

5° (*Non modifié*)

II. – (*Non modifié*)

Dispositions en vigueur

Texte adopté par le Sénat

Texte adopté par la Commission

compensation financière.

Les demandes des agents sont motivées et soumises à la décision d'une personnalité qualifiée, placée auprès du ministre de l'intérieur. Cette personnalité est désignée pour une durée de trois ans renouvelable par la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité sur proposition du ministre de l'intérieur qui lui présente une liste d'au moins trois noms. Des adjoints pouvant la suppléer sont désignés dans les mêmes conditions. La personnalité qualifiée établit un rapport d'activité annuel adressé à la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité. Les demandes, accompagnées de leur motif, font l'objet d'un enregistrement et sont communiquées à la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité.

Cette instance peut à tout moment procéder à des contrôles relatifs aux opérations de communication des données techniques. Lorsqu'elle constate un manquement aux règles définies par le présent article ou une atteinte aux droits et libertés, elle saisit le ministre de l'intérieur d'une recommandation. Celui-ci lui fait connaître dans un délai de quinze jours les mesures qu'il a prises pour remédier aux manquements constatés.

Les modalités d'application des dispositions du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés et de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, qui précise notamment la procédure de suivi des demandes et les conditions et durée de conservation des données transmises.

Loi n° 2004 575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique

Art 6 –

.....

II *bis*.- Afin de prévenir
[Dispositions déclarées non conformes

III. – Le II *bis* de l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la

III. – (Non modifié)

Dispositions en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p>à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006] les actes de terrorisme, les agents individuellement désignés et dûment habilités des services de police et de gendarmerie nationales spécialement chargés de ces missions peuvent exiger des prestataires mentionnés aux 1 et 2 du I la communication des données conservées et traitées par ces derniers en application du présent article.</p> <p>Les demandes des agents sont motivées et soumises à la décision de la personnalité qualifiée instituée par l'article L. 34-1-1 du code des postes et des communications électroniques selon les modalités prévues par le même article. La Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité exerce son contrôle selon les modalités prévues par ce même article.</p> <p>Les modalités d'application des dispositions du présent II bis sont fixées par décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés et de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, qui précise notamment la procédure de suivi des demandes et les conditions et durée de conservation des données transmises.</p>	<p>confiance dans l'économie numérique est abrogé.</p> <p>IV. – Le présent article entre en vigueur le 1^{er} janvier 2015.</p>	<p>IV. – <i>(Non modifié)</i></p>
<p>Code de la défense</p>	<p>CHAPITRE III Dispositions relatives à la protection des infrastructures vitales contre la cybermenace</p>	<p>CHAPITRE III Dispositions relatives à la protection des infrastructures vitales contre la cybermenace</p>
<p>DEUXIÈME PARTIE</p>		
<p>RÉGIMES JURIDIQUES DE DÉFENSE</p>		
<p>Livre III</p>		
<p>Régime juridiques de défense d'application permanente</p>		

Dispositions en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
—	—	—
TITRE II	Article 14	Article 14
SÉCURITÉ DES SYSTÈMES D'INFORMATION		
CHAPITRE I ^{ER}	Au chapitre I ^{er} du titre II du livre III de la deuxième partie du code de la défense sont insérés deux articles L. 2321-1 et L. 2321-2 ainsi rédigés	<i>(Alinéa sans modification)</i>
Responsabilités		
	« Art. L. 2321-1. – Dans le cadre de la stratégie de sécurité nationale et de la politique de défense, le Premier ministre définit la politique et coordonne l'action gouvernementale en matière de sécurité et de défense des systèmes d'information. Il dispose à cette fin de l'autorité nationale de sécurité des systèmes d'information qui assure la fonction d'autorité nationale de défense des systèmes d'information.	<i>(Alinéa sans modification)</i>
	« Art. L. 2321-2. – Pour répondre à une attaque informatique de systèmes d'information portant atteinte au potentiel de guerre ou économique, à la sécurité ou à la capacité de survie de la Nation, les services de l'État peuvent, dans les conditions fixées par le Premier ministre, procéder aux opérations techniques nécessaires à la caractérisation de l'attaque et à la neutralisation de ses effets en accédant aux systèmes d'information qui en sont à l'origine.	« Art. L. 2321-2. – Pour répondre à une attaque informatique <i>qui vise les systèmes d'information, affectant le</i> potentiel de guerre ou économique, la sécurité ou la capacité de survie de la Nation,...
	« Afin d'être en mesure de répondre aux attaques <u>informatiques</u> mentionnées au premier alinéa, les services de l'État déterminés par le Premier ministre peuvent détenir des équipements, des instruments, des programmes informatiques et <u>toute donnée</u> susceptibles de permettre la réalisation d'une ou plusieurs des infractions prévues par les articles 323-1 à 323-3 du code pénal en vue d'analyser leur conception et d'observer leur fonctionnement. »	...qui sont à l'origine de l'attaque. amendements DN194 et DN195 « Pour être en mesure.... ...aux attaques mentionnées.... ... toutes données susceptibles... ...code pénal, en vue... amendements DN196, DN197 et DN198

Dispositions en vigueur

Texte adopté par le Sénat

Texte adopté par la Commission

Article 15

Le chapitre II du titre III du livre III de la première partie du code de la défense est ainsi modifié :

1° Il est créé une section 1 intitulée : « Dispositions générales », comprenant les articles L. 1332-1 à L. 1332-6 ;

Article 15

(Alinéa sans modification)

1° *(Non modifié)*

Art. L. 1332-1 – Les opérateurs publics ou privés exploitant des établissements ou utilisant des installations et ouvrages, dont l’indisponibilité risquerait de diminuer d’une façon importante le potentiel de guerre ou économique, la sécurité ou la capacité de survie de la nation, sont tenues de coopérer à leurs frais dans les conditions définies au présent chapitre, à la protection desdits établissements, installations et ouvrages contre toute menace, notamment à caractère terroriste. Ces établissements, installations ou ouvrages sont désignés par l’autorité administrative.

Art. L. 1332-2 – Les obligations prescrites par le présent chapitre peuvent être étendues à des établissements mentionnés à l’article L. 511-1 du code de l’environnement ou comprenant une installation nucléaire de base visée à l’article L. 593-1 du code de l’environnement quand la destruction ou l’avarie de certaines installations de ces établissements peut présenter un danger grave pour la population. Ces établissements sont désignés par l’autorité administrative.

Art. L. 1332-2-1 – L’accès à tout ou partie des établissements, installations et ouvrages désignés en application du présent chapitre est autorisé par l’opérateur qui peut demander l’avis de l’autorité administrative compétente dans les conditions et selon les modalités définies par décret en Conseil d’Etat.

L’avis est rendu à la suite d’une enquête administrative qui peut donner lieu à la consultation du bulletin n° 2 du casier judiciaire et de traitements automatisés de données à caractère personnel relevant de l’article 26 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l’informatique, aux fichiers et aux libertés, à l’exception des fichiers

Dispositions en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
d'identification.		
La personne concernée est informée de l'enquête administrative dont elle fait l'objet.		
<i>Art. L. 1332-4</i> – En cas de refus des opérateurs de préparer leur plan particulier de protection, l'autorité administrative met, par arrêtés, les chefs d'établissements ou d'entreprises assujettis en demeure de l'établir dans le délai qu'elle fixe.		
<i>Art. L. 1332-5</i> – Le plan de protection établi dans les conditions prévues à l'article L. 1332-4, l'autorité administrative met, par arrêtés, les chefs d'établissements ou d'entreprises en demeure de le réaliser dans le délai qu'elle fixe.		
<i>Art. L. 1332-6</i> – Les arrêtés de mise en demeure prévus aux articles L. 1332-4 et L. 1332-5 fixent un délai qui ne peut être inférieur à un mois, et qui est déterminé en tenant compte des conditions de fonctionnement de l'opérateur et des travaux à exécuter.		
Les arrêtés concernant les entreprises nationales ou faisant appel au concours financier de l'Etat sont transmis au ministre de tutelle et au ministre de l'économie et des finances, qui sont immédiatement informés des difficultés susceptibles de se produire dans l'application de l'arrêté.		
	2° Après l'article L. 1332-6, est insérée une section 2 ainsi rédigée :	2° (Alinéa sans modification)
	<i>« Section 2 « Dispositions spécifiques à la sécurité des systèmes d'information</i>	(Division intitulé sans modification)
	<i>« Art. L. 1332-6-1. – Le Premier ministre fixe les règles de sécurité nécessaires à la protection des systèmes d'information des opérateurs mentionnés aux articles L. 1332-1 et L. 1332-2 et des opérateurs publics ou privés qui participent à ces systèmes dont l'atteinte à la sécurité ou au fonctionnement risquerait de diminuer</i>	... systèmes pour lesquels l'atteinte à...

Dispositions en vigueur

Texte adopté par le Sénat

Texte adopté par la Commission

d'une façon importante le potentiel de guerre ou économique, la sécurité ou la capacité de survie de la Nation. Ces opérateurs sont tenus d'appliquer ces règles à leurs frais.

« Les règles mentionnées au premier alinéa peuvent notamment prescrire que les opérateurs mettent en œuvre des systèmes qualifiés de détection des événements susceptibles d'affecter la sécurité de leurs systèmes d'information. Ces systèmes de détection sont exploités sur le territoire national par des prestataires de services qualifiés en matière de sécurité de systèmes d'information ou par l'autorité nationale de sécurité des systèmes d'information ou par d'autres services de l'État désignés par le Premier ministre.

« Les qualifications des systèmes de détection et des prestataires de services exploitant ces systèmes sont délivrées par le Premier ministre.

« Art. L. 1332-6-2. – Les opérateurs mentionnés aux articles L. 1332-1 et L. 1332-2 informent sans délai le Premier ministre des incidents affectant le fonctionnement ou la sécurité des systèmes d'information mentionnés au premier alinéa de l'article L. 1332-6-1.

« Art. L. 1332-6-3. – À la demande du Premier ministre, les opérateurs mentionnés aux articles L. 1332-1 et L. 1332-2 soumettent leurs systèmes d'information à un contrôle destiné à vérifier le niveau de sécurité et le respect des règles de sécurité prévues à l'article L. 1332-6-1. Les contrôles sont effectués par l'autorité nationale de sécurité des systèmes d'information ou par des services de l'État désignés par le Premier ministre ou par des prestataires qualifiés par ce dernier. Le coût du contrôle est à la charge de l'opérateur.

« Art. L. 1332-6-4. – Pour répondre aux crises majeures menaçant ou affectant la sécurité des systèmes d'information, le Premier ministre peut décider des mesures que les opérateurs

amendement DN 192

...d'information, par ...

amendement DN111

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

... d'information à *des contrôles destinés* à vérifier...

...prestataires de service qualifiés par ce dernier. Le coût des contrôles est à...

amendements DN131 et DN143
(Alinéa sans modification)

Dispositions en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p><i>Art. L. 1332-7.</i> – Est puni d’une amende de 150 000 euros le fait, pour les dirigeants des opérateurs mentionnés à l’article L. 1332-4 et à l’expiration du délai défini par l’arrêté de mise en demeure, d’omettre d’établir un plan de protection ou de réaliser les travaux prévus.</p>	<p>mentionnés aux articles L. 1332-1 et L. 1332-2 doivent mettre en œuvre.</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p>Est puni d’une amende de 150 000 euros le fait, pour les mêmes personnes, d’omettre, après une mise en demeure, d’entretenir en bon état les dispositifs de protection antérieurement établis.</p>	<p>« <i>Art. L. 1332-6-5.</i> – L’État préserve la confidentialité des informations qu’il recueille auprès des opérateurs mentionnés aux articles L. 1332-1 et L. 1332-2 dans le cadre de l’application des dispositions prévues à la présente section.</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
	<p>« <i>Art. L. 1332-6-6.</i> – Un décret en Conseil d’État précise les conditions et limites dans lesquelles s’appliquent les dispositions de la présente section. » ;</p>	<p>3° <i>(Non modifié)</i></p>
	<p>3° Est ajoutée une section 3 intitulée : « Dispositions pénales » comprenant l’article L. 1332-7 ;</p>	
	<p>4° Le même article L. 1332-7 est complété par deux alinéas ainsi rédigés :</p>	<p>4° <i>(Non modifié)</i></p>
	<p>« Est puni d’une amende de 150 000 € le fait, pour les mêmes personnes de ne pas satisfaire aux obligations prévues aux articles L. 1332-6-1 à L. 1332-6-4. Hormis le cas d’un manquement à l’article L. 1332-6-2, cette sanction est précédée d’une mise en demeure.</p>	
	<p>« Les personnes morales déclarées responsables, dans les conditions prévues par l’article 121-2 du code pénal, des infractions prévues à la présente section encourent une amende suivant les modalités prévues à l’article 131-38 du même code. »</p>	

Dispositions en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Code pénal</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 16</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 16</p>
<p><i>Art. 226-3.</i> – Est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 300 000 € d'amende :</p>	<p>Le code pénal est ainsi modifié :</p>	<p><i>(Sans modification)</i></p>
<p>1° La fabrication, l'importation, la détention, l'exposition, l'offre, la location ou la vente d'appareils ou de dispositifs techniques <u>conçus pour réaliser les opérations</u> pouvant constituer l'infraction prévue par le second alinéa de l'article 226-15 ou qui, conçus pour la détection à distance des conversations, permettent de réaliser l'infraction prévue par l'article 226-1 ou ayant pour objet la captation de données informatiques prévue par l'article 706-102-1 du code de procédure pénale et figurant sur une liste dressée dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, lorsque ces faits sont commis, y compris par négligence, en l'absence d'autorisation ministérielle dont les conditions d'octroi sont fixées par ce même décret ou sans respecter les conditions fixées par cette autorisation ;</p>	<p>1° Au 1° de l'article 226-3, les mots : « conçus pour réaliser les opérations » sont remplacés par les mots : « de nature à permettre la réalisation d'opérations » ;</p>	
<p><i>Art. 226-15.</i> – Le fait, commis de mauvaise foi, d'ouvrir, de supprimer, de retarder ou de détourner des correspondances arrivées ou non à destination et adressées à des tiers, ou d'en prendre frauduleusement connaissance, est puni d'un an d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.</p>		
<p>Est puni des mêmes peines le fait, commis de mauvaise foi, d'intercepter, de détourner, d'utiliser ou de divulguer des correspondances émises, transmises ou reçues par la voie électronique ou de procéder à l'installation d'appareils <u>conçus pour réaliser</u> de telles interceptions.</p>	<p>2° Au second alinéa de l'article 226-15, les mots : « conçus pour réaliser » sont remplacés par les mots : « de nature à permettre la réalisation ».</p>	
	<p style="text-align: center;">Article 16 <i>bis</i> (nouveau)</p>	<p style="text-align: center;">Article 16 <i>bis</i></p>
	<p>I. – Le chapitre I^{er} du titre II du livre III de la deuxième partie du code de la défense, tel qu'il résulte de l'article 14, est complété par un article</p>	<p><i>(Sans modification)</i></p>

Dispositions en vigueur

Texte adopté par le Sénat

Texte adopté par la Commission

Code des postes et des communications électroniques

Art. 34-1 – III. - Pour les besoins de la recherche, de la constatation et de la poursuite des infractions pénales ou d'un manquement à l'obligation définie à l'article L. 336-3 du code de la propriété intellectuelle, et dans le seul but de permettre, en tant que de besoin, la mise à disposition de l'autorité judiciaire ou de la haute autorité mentionnée à l'article L. 331-12 du code de la propriété intellectuelle d'informations, il peut être différé pour une durée maximale d'un an aux opérations tendant à effacer ou à rendre anonymes certaines catégories de données techniques. Un décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, détermine, dans les limites fixées par le VI, ces catégories de données et la durée de leur conservation, selon l'activité des opérateurs et la nature des communications ainsi que les modalités de compensation, le cas échéant, des surcoûts identifiables et spécifiques des prestations assurées à ce titre, à la

L. 2321-3 ainsi rédigé :

« *Art. L. 2321-3.* – Pour les besoins de la sécurité des systèmes d'information de l'État et des opérateurs mentionnés aux articles L. 1332-1 et L. 1332-2, les agents de l'autorité nationale de sécurité des systèmes d'information, habilités par le Premier ministre et assermentés dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, peuvent obtenir des opérateurs de communications électroniques, en application du III de l'article L. 34-1 du code des postes et des communications électroniques, l'identité, l'adresse postale et l'adresse électronique d'utilisateurs ou de détenteurs de systèmes d'information vulnérables, menacés ou attaqués. »

II. – La première phrase du III de l'article L. 34-1 du code des postes et des communications électroniques est ainsi modifiée :

1° Après la référence : « article L. 336-3 du code de la propriété intellectuelle », sont insérés les mots : « ou pour les besoins de la prévention des atteintes aux systèmes de traitement automatisé de données prévues et réprimées par les articles 323-1 à 323-3-1 du code pénal » ;

2° Après la référence : « article L. 331-12 du code de la propriété intellectuelle », sont insérés les mots : « ou de l'autorité nationale de sécurité des systèmes d'information mentionnée à l'article L. 2321-1 du code de la défense. »

Dispositions en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
demande de l'Etat, par les opérateurs.		
Code pénal	Article 16 <i>ter</i> (nouveau)	Article 16 <i>ter</i>
<i>Art. 323-3-1.</i> – Le fait, <u>sans motif légitime</u> , d'importer, de détenir, d'offrir, de céder ou de mettre à disposition un équipement, un instrument, un programme informatique ou toute donnée conçus ou spécialement adaptés pour commettre une ou plusieurs des infractions prévues par les articles 323-1 à 323-3 est puni des peines prévues respectivement pour l'infraction elle-même ou pour l'infraction la plus sévèrement réprimée.	I. – À l'article 323-3-1 du code pénal, après les mots : « sans motif légitime », sont insérés les mots : « ,notamment de recherche ou de sécurité informatique ».	<i>(Sans modification)</i>
Code de la propriété intellectuelle		
<i>Art. L. 122-6-1.</i> –		
III. La personne ayant le droit d'utiliser le logiciel peut sans l'autorisation de l'auteur observer, étudier ou tester <u>le fonctionnement</u> de ce logiciel afin de déterminer les idées et principes qui sont à la base de n'importe quel élément du logiciel lorsqu'elle effectue toute opération de chargement, d'affichage, d'exécution, de transmission ou de stockage du logiciel qu'elle est en droit d'effectuer.	II. – Au III de l'article L. 122-6-1 du code de la propriété intellectuelle, après les mots : « le fonctionnement », sont insérés les mots : « ou la sécurité ».	
Code de la défense		
<i>Art.L. 2335-1 I</i> L'importation sans autorisation préalable des matériels		<i>CHAPITRE III BIS</i> Dispositions relatives aux matériels de guerre , armes et munitions, à certains produits chimiques et aux produits explosifs <i>(Division et intitulé nouveaux)</i> <i>Article 16 quater (nouveau)</i>

Dispositions en vigueur

des catégories A, B ainsi que des matériels des catégories C et D figurant sur une liste fixée par un décret en Conseil d'Etat mentionnés à l'article L. 2331-1 provenant des Etats non membres de l'Union européenne est prohibée.

Un décret en Conseil d'État détermine les conditions dans lesquelles il peut être dérogé à cette prohibition et les conditions dans lesquelles une autorisation d'importation peut être délivrée.

Art. L. 2342-8 I.- La mise au point, la fabrication, l'acquisition, la cession, l'utilisation, la détention, la conservation, le stockage, l'importation, l'exportation, le transit, le commerce et le courtage des produits chimiques inscrits au tableau 1 annexé à la Convention de Paris sont interdits sauf à des fins médicales, pharmaceutiques, de recherche ou de protection et dans des quantités limitées à ce que peuvent strictement justifier ces fins.

Art. L. 2342-8 II.- 2° L'importation, l'exportation et le transit des produits chimiques inscrits au tableau 1 sont interdits lorsqu'ils sont en provenance ou à destination d'un Etat non partie à la Convention de Paris.

Dans les autres cas, sans préjudice des dispositions communautaires applicables en la matière :

a) Ces opérations sont soumises aux autorisations prévues par les articles L. 2335-1, L. 2335-2 et L. 2335-3 ;

b) La réexportation de ces

Texte adopté par le Sénat

Texte adopté par la Commission

Au début du deuxième alinéa du I de l'article L. 2335-1 du code de la défense, les mots : « Un décret en Conseil d'État » sont remplacés par les mots : « L'autorité administrative ».

amendement DN184

Article 16 quinquies (nouveau)

Le chapitre II du titre IV du livre III de la deuxième partie du code de la défense est ainsi modifié :

1° L'article L. 2342 8 du code de la défense est ainsi modifié :

a) Au I, après les mots : « transit », sont insérés les mots : « le transfert entre États membres de l'Union européenne, ».

b) Après le 2 du II, il est inséré un 2 bis ainsi rédigé :

Dispositions en vigueur

produits à destination de tout Etat est interdite.

Sans préjudice des dispositions douanières, la réalisation des opérations d'importation et d'exportation autorisées est soumise à déclaration préalable ;

Art. L. 2342-59 – Est puni de la réclusion criminelle à perpétuité et de 7 500 000 euros d'amende le fait de diriger ou d'organiser un groupement ayant pour objet l'emploi, la mise au point, la fabrication, le stockage, la détention, la conservation, l'acquisition, la cession, l'importation, l'exportation, le transit, le commerce ou le courtage :

1° D'une arme chimique ;

2° D'un produit chimique inscrit au tableau 1 à des fins autres que médicales, pharmaceutiques, de recherche ou de protection.

Les deux premiers alinéas de l'article 132-23 du code pénal relatif à la période de sûreté sont applicables aux infractions prévues par le présent article.

Art. L. 2342-60 – Sont punis de vingt ans de réclusion criminelle et de 3 000 000 euros d'amende la mise au point, la fabrication, le stockage, la détention, la conservation, l'acquisition, la cession, l'importation, l'exportation, le transit, le commerce ou le courtage

Art. L. 2342-62 – Sont punis de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende l'acquisition, la cession, l'importation, l'exportation, le transit, le commerce ou le courtage d'une arme chimique ancienne ou d'une arme chimique abandonnée.

Art. L. 2342-68 – Sont punis de sept ans d'emprisonnement et de 100 000 euros d'amende :

1° L'exploitation d'une installation de fabrication de produits chimiques inscrits au tableau 1 à des fins médicales, pharmaceutiques, de

Texte adopté par le Sénat

Texte adopté par la Commission

« 2° bis *Le transfert entre États membres de l'Union européenne des produits chimiques inscrits au tableau 1 est soumis aux dispositions prévues aux articles L. 2335-9 et suivants.* ».

2° *Au premier alinéa de l'article L. 2342-59, aux premier et cinquième alinéas de l'article L. 2342-60, à l'article 2342-62 et au 2° des articles L. 2342-68 et L. 2342-69, après le mot : « transit », sont insérés les mots : « le transfert entre États membres de l'Union européenne, ».*

amendement DN186

Dispositions en vigueur

recherche ou de protection sans autorisation lorsque celle-ci est obligatoire, ou en violation des conditions de l'autorisation délivrée ;

2° L'importation, l'exportation, le transit, le commerce ou le courtage de produits chimiques inscrits au tableau I, à des fins médicales, pharmaceutiques, de recherche ou de protection, en provenance ou à destination d'un Etat non partie à la Convention de Paris.

Art. L. 2342-69 – Sont punis de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende :

1° La mise au point, la fabrication, l'acquisition, la cession, l'utilisation, la détention, la conservation ou le stockage de produits chimiques inscrits au tableau I réalisé à des fins médicales, pharmaceutiques, de recherche ou de protection sans autorisation ou en violation des autorisations délivrées ;

2° L'importation, l'exportation, le *transit*, le commerce ou le courtage, sans autorisation, de produits chimiques inscrits au tableau I réalisé à des fins médicales, pharmaceutiques, de recherche ou de protection en provenance ou à destination d'un Etat partie à la Convention de Paris.

Art. L. 2352-1 – La production, l'importation et l'exportation hors du territoire de l'Union européenne, le transfert entre États membres de l'Union européenne, le commerce, l'emploi, le transport et la conservation des produits explosifs sont subordonnés à un agrément technique et aux autorisations et contrôles nécessités par les exigences de la sécurité publique et de la défense nationale.

.....

Texte adopté par le Sénat

Texte adopté par la Commission

Article 16 sexies (nouveau)

Au premier alinéa de l'article L. 2352-1 du code de la défense, les mots : « et la conservation » sont remplacés par les mots : « , la conservation et la destruction ».

amendement DN189

Dispositions en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p>Code de justice militaire</p>	<p style="text-align: center;">CHAPITRE IV</p> <p style="text-align: center;">Dispositions relatives au traitement pénal des affaires militaires</p> <p style="text-align: center;">Article 17</p> <p>L'article L. 211-7 du code de justice militaire est ainsi rédigé :</p>	<p style="text-align: center;">CHAPITRE IV</p> <p style="text-align: center;">Dispositions relatives au traitement pénal des affaires militaires</p> <p style="text-align: center;">Article 17</p> <p style="text-align: center;"><i>(Sans modification)</i></p>
<p><i>Art. L. 211-7.</i> — En cas de découverte d'un cadavre, l'officier de police judiciaire des forces armées et le procureur de la République près le tribunal aux armées appliquent les dispositions prévues par l'article 74 du code de procédure pénale.</p>	<p>« <i>Art. L. 211-7.</i> — Pour l'application de l'article 74 du code de procédure pénale, est présumée ne pas avoir une cause inconnue ou suspecte la mort violente d'un militaire au cours d'une action de combat se déroulant dans le cadre d'une opération militaire hors du territoire de la République. »</p>	
<p><i>Art. L. 211-11.</i> — Les règles relatives à la mise en mouvement de l'action publique et à l'exercice de l'action civile en réparation du dommage causé par l'une des infractions de la compétence du tribunal aux armées sont celles prévues par le code de procédure pénale, sous réserve des dispositions <u>particulières prévues aux articles 698-1 à 698-9 du même code et des dispositions de la présente section.</u></p>	<p style="text-align: center;">Article 18</p> <p>I. — À l'article L. 211-11 du code de justice militaire, les mots : « particulières prévues aux articles 698-1 à 698-9 du même code et des dispositions de la présente section » sont remplacés par les mots : « des articles 698-1 à 698-9 du même code, de celles de l'article 113-8 du code pénal et de celles de la présente section ».</p>	<p style="text-align: center;">Article 18</p> <p>I — <i>(Non modifié)</i></p>
<p>Code de procédure pénale</p>	<p>II. — L'article 698-2 du code de procédure pénale est ainsi modifié :</p>	<p>II — <i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p><i>Art. 698-2.</i> — L'action civile en réparation du dommage causé par l'une des infractions mentionnées au premier alinéa de l'article 697-1 appartient à ceux qui ont personnellement souffert du dommage directement causé par l'infraction. L'action publique peut être mise en mouvement par la partie lésée dans les conditions déterminées aux articles 85 et suivants.</p>	<p>1° Après la référence : « au premier alinéa de l'article 697-1 », est insérée la référence : « ou au premier alinéa de l'article 697-4 » ;</p>	<p>1° <i>(Non modifié)</i></p>
	<p>2° Il est ajouté un alinéa ainsi</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>

Dispositions en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
—	<p>rédigé :</p> <p>« Toutefois, l'action publique ne peut être mise en mouvement que par le procureur de la République lorsqu'il s'agit de faits commis dans l'accomplissement de sa mission par un militaire engagé dans le cadre d'une opération mobilisant des capacités militaires, se déroulant à l'extérieur du territoire français ou des eaux territoriales, quels que soient son objet, sa durée ou son ampleur, y compris la libération d'otages, l'évacuation de ressortissants ou la police en haute mer »</p>	... territoriales <i>françaises</i> , quels...
Code de la défense	Article 19	Article 19
<p>Art. L. 4123-11 – Sous réserve des dispositions du quatrième alinéa de l'article 121-3 du code pénal, les militaires ne peuvent être condamnés sur le fondement du troisième alinéa de ce même article pour des faits non intentionnels commis dans l'exercice de leurs fonctions que s'il est établi qu'ils n'ont pas accompli les diligences normales compte tenu de leurs compétences, du pouvoir et des moyens dont ils disposaient ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi leur confie</p>	<p>Le code de la défense est ainsi modifié :</p> <p>1° L'article L. 4123-11 est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p>1° <i>(Non modifié)</i></p>
<p><i>Art. L. 4123-12. –</i></p> <p>.....</p>	<p>« Ces diligences normales sont appréciées en particulier au regard de l'urgence dans laquelle ils ont exercé leurs missions, des informations dont ils ont disposé au moment de leur intervention et des circonstances liées à l'action de combat. » ;</p>	
<p>II. - N'est pas pénalement responsable le militaire qui, dans le respect des règles du droit international <u>et dans le cadre d'une opération militaire se déroulant à l'extérieur du territoire français, exerce des mesures de coercition ou fait usage de la force</u></p>	<p>2° Après les mots : « des règles du droit international », la fin du II de l'article L. 4123-12 est ainsi rédigée : « et dans le cadre d'une opération mobilisant des capacités militaires, se</p>	

Dispositions en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p><u>armée, ou en donne l'ordre, lorsque cela est nécessaire à l'accomplissement de sa mission.</u></p>	<p>déroulant à l'extérieur du territoire français ou des eaux territoriales, quels que soient son objet, sa durée ou son ampleur, y compris la libération d'otages, l'évacuation de ressortissants ou la police en haute mer, exerce des mesures de coercition ou fait usage de la force armée, ou en donne l'ordre, lorsque cela est nécessaire à l'exercice de sa mission. »</p>	<p>... eaux territoriales <i>françaises</i>, quels...</p>
<p>Code de justice militaire</p>	<p>Article 20</p>	<p>Article 20</p>
<p><i>Art. L.211-5.</i> – Les commandants d'armes et majors de garnison, les majors généraux des ports, les commandants de formation administrative ont qualité pour faire personnellement, à l'intérieur des établissements militaires, tous les actes nécessaires à l'effet de constater les infractions relevant des juridictions <u>des forces armées</u>, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs.</p>	<p>I. – Le code de justice militaire est ainsi modifié :</p>	<p><i>(Sans modification)</i></p>
<p>.....</p>	<p>1° Au premier alinéa de l'article L. 211-5, les mots : « des forces armées » sont remplacés par les mots : « spécialisées en matière militaire » ;</p>	
<p>Art. L. 211-22. – Le contrôle judiciaire prévu aux articles 138 et suivants du code de procédure pénale n'est pas applicable aux militaires et assimilés mentionnés aux articles L. 121-3 et L. 121-5.</p>	<p>2° Au second alinéa de l'article L. 211-22, les mots : « du tribunal aux armées » sont remplacés par les mots : « de la juridiction de Paris spécialisée en matière militaire ».</p>	
<p>Toutefois, il peut être appliqué aux militaires et assimilés qui ont été rendus à la vie civile depuis la date de l'infraction ainsi qu'aux personnes étrangères aux armées et justiciables <u>du tribunal aux armées</u>.</p>		
<p>Code de procédure pénale</p>	<p>II. – À la première phrase de l'article 698-5 du code de procédure pénale, après la référence : « L. 211-22 », est insérée la référence : « , L. 211-24 ».</p>	
<p><i>Art. 698-5.</i> – Les articles L. 123-1 à L. 123-5, L. 211-12, L. 211-13, <u>L. 211-22</u>, L. 221-3, L. 261-6, L. 262-2, L. 264-3, L. 264-5, L. 265-1, L. 265-3, L. 266-2, L. 267-1, L. 267-2, L. 268-2 et le deuxième alinéa de l'article L. 311-2</p>		

Dispositions en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p>du code de justice militaire sont applicables. Conformément à l'article L. 211-21 du même code, la personne mise en examen, le prévenu ou le condamné militaire doit être détenu dans des locaux séparés.</p>	Article 21	Article 21
<p><i>Art. 697.</i> – Dans le ressort de <u>chaque cour</u> d'appel, un tribunal de grande instance est compétent pour l'instruction et, s'il s'agit de délits, le jugement des infractions mentionnées à l'article 697-1.</p>	<p>Au premier alinéa de l'article 697 du code de procédure pénale, les mots : « de chaque cour » sont remplacés par les mots : « d'une ou de plusieurs cours ».</p>	<p><i>(Sans modification)</i></p>
<p>Des magistrats sont affectés, après avis de l'assemblée générale, aux formations de jugement, spécialisées en matière militaire, de ce tribunal.</p>		
<p>Dans le même ressort, une cour d'assises est compétente pour le jugement des crimes mentionnés à l'article 697-1.</p>		
<p>Un décret pris sur le rapport conjoint du garde des sceaux, ministre de la justice, et du ministre chargé de la défense fixe la liste de ces juridictions.</p>		
<p>Code de la défense</p>	<p>CHAPITRE V Dispositions relatives aux ressources humaines</p>	<p>CHAPITRE V Dispositions relatives aux ressources humaines</p>
		<p><i>Section 1 A</i> Dispositions relatives à l'attribution de la carte du combattant aux militaires ayant participé à des opérations extérieures</p>
		<p><i>(Division et intitulé nouveaux)</i></p>
		<p><i>Article 22 A (nouveau)</i></p>
<p><i>Art. L. 4123-4</i> – Les militaires participant à des opérations extérieures ainsi que leurs ayants cause bénéficient :</p> <p>1° Des dispositions des articles</p>		<p><i>Au 1° de l'article L. 4123-4 du code de la défense, après les mots : « L. 136 bis », sont insérés les mots :</i></p>

Dispositions en vigueur

L. 2, L. 3, L. 5, L. 12, L. 13, L. 15, du septième alinéa de l' article L. 43, des articles L. 136 bis, L. 393 à L. 396, L. 461 à L. 490, L. 493 à L. 509, L. 515 et L. 520 du code des pensions militaires d' invalidité et des victimes de la guerre ;

Code de la défense

Art. L. 4123-10. – Les militaires sont protégés par le code pénal et les lois spéciales contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont ils peuvent être l'objet.

L'État est tenu de les protéger contre les menaces et attaques dont ils peuvent être l'objet à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté. Il est subrogé aux droits de la victime pour obtenir des auteurs des menaces ou attaques la restitution des sommes versées aux victimes.

Il peut exercer, aux mêmes fins, une action directe, au besoin par voie de constitution de partie civile, devant la juridiction pénale.

L'Etat est également tenu d'accorder sa protection au militaire dans le cas où il fait l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle.

Le service compétent pour accorder la protection est celui dont relève le militaire à la date des faits en cause.

Texte adopté par le Sénat

Section 1

Dispositions relatives à la protection juridique

Article 22

I. – L'article L. 4123-10 du code de la défense est ainsi modifié :

Texte adopté par la Commission

« L. 253 ter ».

amendement DN191

Section 1

Dispositions relatives à la protection juridique

Article 22

I. – (*Alinéa sans modification*)

Dispositions en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p>En cas de poursuites exercées par un tiers contre des militaires pour faute de service sans que le conflit d'attribution ait été élevé, l'Etat doit, dans la mesure où aucune faute personnelle détachable de l'exercice des fonctions n'a été commise, les couvrir des condamnations civiles prononcées contre eux.</p>	<p>1° Au dernier alinéa, après le mot : « conjoints », sont insérés les mots : « concubins, partenaires de pacte civil de solidarité, » ;</p>	<p>... concubins, partenaires <i>liés par</i> un pacte civil de solidarité, »</p>
<p>Les conjoints, enfants et ascendants directs des militaires bénéficient de la protection de l'Etat lorsque, du fait des fonctions de ces derniers, ils sont victimes de menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages.</p>	<p>2° Sont ajoutés quatre alinéas ainsi rédigés :</p>	<p>2° (Alinéa sans modification)</p>
	<p>« Cette protection peut également être accordée, à sa demande, au conjoint, concubin ou partenaire de pacte civil de solidarité qui engage une instance civile ou pénale contre les auteurs d'une atteinte volontaire à la vie du militaire du fait des fonctions de celui-ci. En l'absence d'action engagée par le conjoint, concubin ou partenaire de pacte civil de solidarité, la protection peut être accordée aux enfants ou, à défaut, aux ascendants directs du militaire qui engage une telle action.</p>	<p>... partenaire <i>lié par</i> un pacte ...</p>
	<p>« Cette protection est également accordée, dans les mêmes conditions que celles prévues au huitième alinéa, aux ayants droit de l'agent civil relevant du ministère de la défense victime à l'étranger d'une atteinte volontaire à sa vie du fait de sa participation à une mission de soutien à l'exportation de matériel de défense.</p>	<p>... partenaire <i>lié</i> par un pacte civil...</p>
	<p>« Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions et limites de la prise en charge par <u>la collectivité publique</u>, au titre de la protection, des frais exposés dans le cadre d'instances civiles ou pénales par le militaire ou les ayants droit mentionnés au présent article.</p>	<p>(Alinéa sans modification)</p>
		<p>.. pris en charge par <i>l'Etat</i>, au titre ...</p>
		<p>amendement DN82</p>

Dispositions en vigueur

Texte adopté par le Sénat

Texte adopté par la Commission

Code de la sécurité intérieure

Art L. 113-1. – La protection dont bénéficient les fonctionnaires de la police nationale, les adjoints de sécurité, les agents de surveillance de Paris, les agents de la ville de Paris mentionnés à l'article L. 531-1, les sapeurs-pompiers professionnels, les médecins civils de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris et du bataillon des marins-pompiers de Marseille ainsi que les agents de police municipale et les gardes champêtres, en vertu de l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, et les militaires de la gendarmerie nationale, de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris, du bataillon des marins-pompiers de Marseille et des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile, en vertu de l'article L. 4123-9 du code de la défense, couvre les préjudices qu'ils subissent à l'occasion ou du fait de leurs fonctions.

« Le présent article s'applique sans préjudice des dispositions de l'article L. 113-1 du code de la sécurité intérieure et de celles de l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. »

(Alinéa sans modification)

II. – Au premier alinéa de l'article L. 113-1 du code de la sécurité intérieure, la référence : « L. 4123-9 » est remplacée par la référence : « L. 4123-10 ».

II. – *(Non modifié)*

Section 2

Dispositions relatives à la gestion des personnels de la défense

Section 2

Dispositions relatives à la gestion des personnels de la défense

Article 23

Article 23

I. – Les officiers de carrière servant dans les grades de colonel, de lieutenant-colonel, de commandant, de capitaine ou dans un grade équivalent et les sous-officiers de carrière servant dans les grades d'adjudant-chef, d'adjudant ou dans un grade équivalent qui ont accompli, à la date de leur radiation des cadres, survenue entre le 1^{er} janvier 2014 et le 31 décembre 2019, la durée de services effectifs prévue respectivement au 1^o ou au 2^o du II de l'article L. 24 du code des

(Non modifié)

Dispositions en vigueur

Texte adopté par le Sénat

Texte adopté par la Commission

pensions civiles et militaires de retraite et qui se trouvent à plus de cinq ans de la limite d'âge applicable à leur grade avant l'entrée en vigueur de la présente loi peuvent, sur demande agréée par le ministre de la défense, bénéficier de la liquidation immédiate d'une pension dans les conditions prévues par le présent article.

II. – Le montant de la pension est calculé en multipliant le pourcentage de liquidation tel qu'il résulte de l'application de l'article L. 13 du code des pensions civiles et militaires de retraite par la solde afférente à l'indice correspondant à l'échelon unique, pour les colonels, au deuxième échelon, pour les autres officiers, ou au troisième échelon, pour les sous-officiers, du grade immédiatement supérieur au grade détenu, depuis cinq ans au moins, par l'intéressé.

Toutefois, la solde soumise à retenue pour pension est celle afférente à l'indice correspondant au dernier échelon, même exceptionnel, du grade détenu par l'intéressé auquel celui-ci aurait pu prétendre s'il avait été radié des cadres après avoir atteint la limite d'âge mentionnée au I du présent article, si cette solde est supérieure à celle mentionnée au premier alinéa du II du présent article.

Dans tous les cas, lorsque l'échelon concerné comprend plusieurs indices, la solde soumise à retenue pour pension est celle afférente au premier indice de l'échelon.

Les services pris en compte dans la liquidation de la pension sont ceux mentionnés au 2° de l'article L. 11 du code des pensions civiles et militaires de retraite que l'intéressé aurait accomplis s'il avait servi jusqu'à la limite d'âge de son grade. À ces services s'ajoutent les bonifications prévues aux c, d et i de l'article L. 12 du même code, la troisième étant celle qui aurait été accordée à l'intéressé s'il avait servi jusqu'à la limite d'âge de son grade. Le pourcentage maximal fixé à l'article L. 13 du même code peut être augmenté de cinq points du fait des bonifications

Dispositions en vigueur

Texte adopté par le Sénat

Texte adopté par la Commission

accordées en application des c et d de l'article L. 12 du même code.

Les coefficients de minoration et de majoration prévus à l'article L. 14 dudit code ne s'appliquent pas à la pension prévue par le présent article.

III. – Le bénéficiaire de la pension qui reprend une activité dans un organisme mentionné à l'article L. 86-1 du code des pensions civiles et militaires de retraite perd le bénéfice de cette pension à compter du premier jour du mois au cours duquel débute cette activité.

La pension prévue au présent article est exclusive du bénéfice des dispositifs d'incitation au départ prévus par les articles 24 et 25 de la présente loi ainsi que du bénéfice de la disponibilité prévue à l'article L. 4139-9 du code de la défense.

IV. – Chaque année, un arrêté conjoint du ministre de la défense, du ministre chargé de la fonction publique et du ministre chargé du budget détermine le nombre de militaires, par grade et par corps, pouvant bénéficier des dispositions du présent article. Sauf pour l'année 2014, cet arrêté est publié au plus tard le 1er août de l'année précédant celle pour laquelle il fixe un contingent

Article 24

I. – Jusqu'au 31 décembre 2019, les officiers et les sous-officiers de carrière en position d'activité peuvent, sur leur demande écrite, bénéficier d'une promotion dénommée ci-après « promotion fonctionnelle », dans les conditions et pour les motifs prévus au présent article.

La promotion fonctionnelle consiste, au vu de leurs mérites et de leurs compétences, à promouvoir au grade supérieur des officiers et des sous-officiers de carrière afin de leur permettre d'exercer une fonction déterminée avant leur radiation des

Article 24

... dénommée
« promotion fonctionnelle », ...

amendement DN83

(Alinéa sans modification)

Dispositions en vigueur

Texte adopté par le Sénat

Texte adopté par la Commission

cadres ou, s'agissant des officiers généraux, leur admission dans la deuxième section.

Pour bénéficier d'une promotion fonctionnelle, les officiers et les sous-officiers de carrière doivent avoir acquis des droits à la liquidation de leur pension dans les conditions fixées au II de l'article L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite ou pouvoir bénéficier d'une solde de réserve au titre de l'article L. 51 du même code.

Un décret en Conseil d'État détermine, pour chaque grade, les conditions requises pour être promu en application du présent article. Ces conditions tiennent à l'ancienneté de l'intéressé dans le grade détenu et à l'intervalle le séparant de la limite d'âge applicable à ce grade avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

II. – Nul ne peut être promu en application du présent article à un grade autre que ceux d'officiers généraux s'il n'est inscrit sur un tableau d'avancement spécial établi, au moins une fois par an, par corps.

La commission d'avancement instituée à l'article L. 4136-3 du code de la défense présente au ministre de la défense tous les éléments d'appréciation nécessaires.

Sous réserve des nécessités du service, les promotions fonctionnelles ont lieu dans l'ordre du tableau d'avancement spécial. Les décisions précisent l'ancienneté dans le grade de promotion au terme de laquelle intervient la radiation des cadres ou l'admission dans la deuxième section des officiers généraux.

À l'issue du processus de sélection prévu aux alinéas précédents, la promotion fonctionnelle est décidée par le ministre de la défense sous réserve de l'accord écrit préalable de l'intéressé. Cet accord vaut engagement d'occuper la fonction mentionnée au deuxième alinéa du I du présent article et acceptation de la

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

II. – *(Alinéa sans modification)*

La commission instituée ...

amendement DN84

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

Dispositions en vigueur

Texte adopté par le Sénat

Texte adopté par la Commission

radiation des cadres ou de l'admission dans la deuxième section des officiers généraux, qui ne peut intervenir moins de vingt-quatre mois et plus de trente-six mois après la promotion.

Le refus d'occuper la fonction liée à la promotion fonctionnelle entraîne la perte du bénéfice de celle-ci.

III. – La promotion fonctionnelle est exclusive du bénéfice des dispositifs d'incitation au départ prévus aux articles 23 et 25 de la présente loi ainsi que du bénéfice de la disponibilité prévue à l'article L. 4139-9 du code de la défense.

IV. – Chaque année, un arrêté conjoint du ministre de la défense et du ministre chargé du budget fixe, par grade et par corps, le nombre d'officiers et de sous-officiers pouvant bénéficier des dispositions du présent article. Sauf pour les grades d'officiers généraux, ce nombre ne peut excéder, par grade et par corps, le tiers du nombre total d'officiers ou de sous-officiers inscrits aux tableaux d'avancement d'une même année.

Article 25

Peuvent prétendre, à compter du 1^{er} janvier 2014 et jusqu'au 31 décembre 2019, sur demande agréée par le ministre de la défense et dans la limite d'un contingent annuel fixé par arrêté conjoint du ministre de la défense, du ministre chargé de la fonction publique et du ministre chargé du budget, au versement d'un pécule modulable d'incitation au départ déterminé en fonction de la solde budgétaire perçue en fin de service :

1° Le militaire de carrière en position d'activité se trouvant à plus de trois ans de la limite d'âge de son grade pouvant bénéficier d'une solde de réserve en application de l'article L. 51 du code des pensions civiles et militaires de retraite ou d'une pension de retraite liquidée dans les conditions fixées aux articles L. 24 et L. 25 du

III- – *(Non modifié)*

IV. – *(Non modifié)*

Article 25

(Alinéa sans modification)

1° *(Non modifié)*

Dispositions en vigueur

Texte adopté par le Sénat

Texte adopté par la Commission

même code ;

2° Le militaire engagé en position d'activité rayé des contrôles avant quinze ans de services ;

3° Par dérogation au 2°, le maître ouvrier des armées en position d'activité se trouvant à plus de trois ans de la limite d'âge qui lui est applicable.

Le pécule est attribué en tenant compte des nécessités du service, de l'ancienneté de service du militaire et de l'intervalle le séparant de la limite d'âge de son grade.

Le montant du pécule perçu est remboursé par tout bénéficiaire qui, dans les cinq années suivant son admission dans la deuxième section des officiers généraux, sa radiation des cadres ou sa radiation des contrôles, souscrit un nouvel engagement dans les armées, à l'exclusion de la réserve militaire, ou est nommé dans un corps ou un cadre d'emploi de l'une des fonctions publiques.

Le remboursement est effectué dans le délai d'un an à compter de l'engagement ou de la titularisation.

Un décret détermine, pour chaque catégorie de militaires mentionnée aux 1°, 2° et 3°, les conditions d'attribution ainsi que les modalités de calcul, de versement et, le cas échéant, de remboursement du pécule.

Le pécule modulable d'incitation au départ des militaires est exclusif du bénéfice des dispositifs d'incitation au départ prévus par les articles 23 et 24 de la présente loi ainsi que du bénéfice de la disponibilité prévue à l'article L. 4139-9 du code de la défense.

Les limites d'âge mentionnées ci-dessus sont celles résultant de l'article 33 de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites dans sa rédaction en vigueur à la date du 1er janvier 2014.

2° *(Non modifié)*

3° *(Non modifié)*

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

...mentionnées
au présent article sont celles...

amendement DN85

Dispositions en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p>Code général des impôts</p>	<p>II. – Le 30° de l'article 81 du code général des impôts est ainsi rédigé :</p> <p>« 30° Le pécule modulable d'incitation au départ des militaires, versé en application du I de l'article 25 de la loi n° du relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale ; ».</p> <p>III. – Les péculés modulables d'incitation à une seconde carrière attribués en application de l'article 149 de la loi n° 2008 1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 demeurent régis par les dispositions prévues par cet article.</p> <p>IV. – Sous réserve du III, le présent article entre en vigueur le 1^{er} janvier 2014.</p>	<p>II. – <i>(Non modifié)</i></p> <p>III. – <i>(Non modifié)</i></p> <p>IV. – <i>(Non modifié)</i></p>
<p>Code de la défense</p>	<p>Article 26</p>	<p>Article 26</p>
<p><i>Art. L. 4139-9.</i> – La disponibilité est la situation de l'officier de carrière qui, ayant accompli plus de quinze ans de services dont six au moins en qualité d'officier et, le cas échéant, satisfait aux obligations de la formation spécialisée prévue à l'article L. 4139-13, a été admis sur sa demande à cesser temporairement de servir dans les armées.</p> <p>Elle est prononcée pour une période d'une durée maximum de cinq années, renouvelable, pendant laquelle l'officier perçoit une solde réduite des deux tiers. La durée totale de la</p>	<p>I. – L'article L. 4139-9 du code de la défense est ainsi modifié :</p> <p>1° Le premier alinéa est ainsi rédigé :</p> <p>« La disponibilité est la situation de l'officier de carrière qui, ayant accompli plus de quinze ans de services dont six au moins en qualité d'officier et, le cas échéant, satisfait aux obligations de la formation spécialisée prévue à l'article L. 4139-13, a été admis, sur demande agréée, à cesser temporairement de servir dans les armées. » ;</p> <p>2° Le deuxième alinéa est ainsi rédigé :</p> <p>« Elle est prononcée pour une période d'une durée maximale de cinq années, non renouvelable, pendant laquelle l'officier perçoit, la première année, 50 % de la dernière solde perçue</p>	<p>I. – <i>(Non modifié)</i></p>

Dispositions en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
disponibilité ne peut excéder dix ans.	avant la cessation du service, 40 % de cette solde la deuxième année et 30 % les trois années suivantes. »	
<p>Le temps passé en disponibilité n'est pas pris en compte pour l'avancement au choix ; il est pris en compte pour les droits à pension de retraite et, pour la moitié de sa durée, pour l'avancement à l'ancienneté.</p>		
<p>L'officier de carrière en disponibilité est remplacé dans les cadres. Il peut être rappelé à l'activité à tout moment, soit sur sa demande, soit d'office lorsque les circonstances l'exigent. Il peut être mis à la retraite sur sa demande ou d'office ; il est mis d'office à la retraite dès qu'il a droit à la liquidation de sa pension dans les conditions fixées au II de l'article L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite.</p>		
<p>La demande de l'officier qui a dépassé dans son grade le niveau d'ancienneté éventuellement fixé par le statut particulier de son corps, en application des dispositions du 1° du II de l'article L. 4136-4, est satisfaite de plein droit si elle est présentée dans un délai de trois ans à partir de la date à laquelle l'intéressé a atteint ce niveau.</p>		
<p>L'officier général ne peut bénéficier des dispositions du présent article.</p>		
	<p>II. – La disponibilité est exclusive du bénéfice des dispositifs d'incitation au départ prévus par les articles 23 à 25 de la loi n° du relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale.</p>	<p>II. – La disponibilité <i>accordée en application de l'article L. 4139-9 du code de la défense</i> est exclusive...</p>
	<p>III. – Le présent article entre en vigueur le 1er janvier 2014.</p>	<p>III. – <i>(Non modifié)</i></p>
	<p>IV. – Les disponibilités accordées en application de l'article L. 4139-9 du code de la défense avant le 1er janvier 2014 demeurent régies par les dispositions de cet article dans sa</p>	<p>IV. – <i>(Non modifié)</i></p>

amendement DN86

Dispositions en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p><i>Art. L. 4139-16, cf. annexe</i></p>	<p>rédaction antérieure à cette date.</p> <p>Article 27</p> <p>I. – Le tableau constituant le deuxième alinéa du 2° du I de l'article L. 4139-16 du code de la défense est ainsi modifié :</p> <p>1° À la cinquième ligne, les mots : « Officiers du cadre spécial, commissaires » sont remplacés par les mots : « Commissaires » ;</p> <p>2° La dernière ligne est complétée par les mots : « , officiers spécialistes de l'armée de terre, officiers logisticiens des essences ».</p> <p>II. – Le 1° du I entre en vigueur le 1er janvier 2016.</p>	<p>Article 27</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>
<p><i>Art. 150. – I.– Une indemnité de départ volontaire peut être attribuée, à compter du 1^{er} janvier 2009 et jusqu'au 31 décembre 2014, dans des conditions définies par décret, aux ouvriers de l'Etat du ministère de la défense, lorsqu'ils quittent le service dans le cadre d'une restructuration ou d'une réorganisation. (...)</i></p>	<p>Article 28</p> <p>Au I de l'article 150 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, l'année : « 2014 » est remplacée par l'année : « 2019 ».</p>	<p>Article 28</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>
	<p>Article 28 bis (nouveau)</p> <p>Le ministère de la défense développera un dispositif de suivi et d'accompagnement médical et psychologique mis en place pour les militaires ayant été engagés dans des opérations extérieures (OPEX) à l'issue desquelles ils risqueraient de développer des symptômes post-traumatiques.</p>	<p>Article 28 bis</p> <p>Supprimé</p> <p>amendement DN76</p>
		<p><i>Article 28 bis A (nouveau)</i></p> <p><i>Après l'article L. 4121-5 du code de la défense, il est inséré un article L. 4121-5-1 ainsi rédigé :</i></p>

Dispositions en vigueur

Texte adopté par le Sénat

Texte adopté par la Commission

**Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984
portant dispositions statutaires
relatives à la fonction publique de
l'État**

Art. 15. —

II. - Les comités techniques connaissent des questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des services, des questions relatives aux effectifs, aux emplois et aux compétences, des projets de statuts particuliers ainsi que des questions prévues par un décret en Conseil d'Etat.

« Art.L.4121-5-1.- *Le temps de service des militaires mineurs ayant suivi avec succès un cursus de formation d'une des écoles préparatoires de la marine nationale âgés de plus de dix-sept ans est limité à onze heures par jour, lorsqu'ils sont embarqués.*

« *Pour chaque période de vingt-quatre heures, ils bénéficient d'une période minimale de repos de huit heures consécutives.*

« *Pour chaque période de sept jours, ils bénéficient d'une période minimale de repos de vingt-quatre heures consécutives.*

« *Sous réserve de disposer d'un temps de récupération ne pouvant être inférieur à huit heures par jour, les militaires mineurs ayant suivi avec succès un cursus de formation d'une des écoles préparatoires de la marine nationale et âgés de plus de dix-sept ans peuvent être tenus d'assurer un service de nuit lorsqu'ils sont embarqués. Est considéré comme service de nuit tout service de 22 heures à 6 heures. Ces services ne peuvent dépasser quatre heures. Ils sont réservés aux seules activités strictement nécessaires au fonctionnement des bâtiments de la marine nationale. »*

amendement DN77

Article 28 bis B (nouveau)

À la fin du second alinéa du II de l'article 15 de la loi n° 84-16 du

Dispositions en vigueur

Les incidences des principales décisions à caractère budgétaire sur la gestion des emplois font l'objet d'une information des comités techniques.

Les comités techniques établis dans les services du ministère de la défense, ou du ministère de l'intérieur pour la gendarmerie nationale, employant des personnels civils ne sont pas consultés sur les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des services

.....

Texte adopté par le Sénat

Section 3

Dispositions relatives au Foyer d'entraide de la Légion étrangère

(Division et intitulé nouveaux)

Article 28 *ter* (nouveau)

I. – Le chapitre VIII du titre Ier du livre IV de la troisième partie du code de la défense devient un chapitre IX et les articles L. 3418-1, L. 3418-2 et L. 3418-3 deviennent les articles L. 3419-1, L. 3419-2 et L. 3419-3.

II. – Après le chapitre VII du même titre I^{er}, il est rétabli un chapitre VIII ainsi rédigé :

« CHAPITRE VIII

« Foyer d'entraide de la Légion étrangère

« Section 1

« Dispositions générales

« Art. L. 3418 I. – Le Foyer d'entraide de la Légion étrangère est un établissement public de l'État placé sous la tutelle du ministre de la défense.

« L'activité du Foyer d'entraide de la Légion étrangère s'exerce au profit des militaires et anciens militaires, servant ou ayant servi à titre étranger,

Texte adopté par la Commission

11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, le mot : « services » est remplacé par les mots : « organismes à vocation opérationnelle, dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État ».

amendement DN75

Section 3

Dispositions relatives au Foyer d'entraide de la Légion étrangère

Article 28 *ter*

I. – *(Non modifié)*

II. – *(Alinéa sans modification)*

(Intitulé sans modification)

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

Dispositions en vigueur

Texte adopté par le Sénat

Texte adopté par la Commission

ainsi qu'à leurs familles.

« Art. L. 3418 2. – Le Foyer d'entraide de la Légion étrangère assure les missions suivantes :

« 1° L'aide matérielle, administrative et financière aux militaires et anciens militaires, servant ou ayant servi à titre étranger, ainsi qu'à leurs familles ;

« 2° L'accueil des militaires et anciens militaires, servant ou ayant servi à titre étranger, en difficulté afin de leur offrir un accompagnement social, une adaptation à la vie active ou une aide à l'insertion sociale et professionnelle ;

« 3° L'accueil d'anciens militaires ayant servi à titre étranger handicapés ou âgés afin de leur offrir un soutien médico social ;

« 4° La mise en œuvre de mesures de protection des majeurs ordonnées par l'autorité judiciaire à l'égard des anciens militaires ayant servi à titre étranger ;

« 5° Le maintien et la promotion de l'identité légionnaire notamment par la réalisation et la vente de publications et d'objets de communications ;

« 6° Le soutien financier aux actions relatives à la mémoire de la Légion étrangère ;

« 7° L'octroi de subventions au profit des personnes morales à but non lucratif agissant dans le domaine de l'action sociale ou médico sociale à destination des militaires ou anciens militaires, servant ou ayant servi à titre étranger.

« Section 2

« **Organisation administrative et financière**

« Art. L. 3418 3. – Le Foyer d'entraide de la Légion étrangère est

(Alinéa sans modification)

1° *(Non modifié)*

2° *(Non modifié)*

3° *(Non modifié)*

4° *(Non modifié)*

...communication ;

amendement DN88

6° *(Non modifié)*

7° *(Non modifié)*

(Section et intitulé sans modification)

Dispositions en vigueur

Texte adopté par le Sénat

Texte adopté par la Commission

administré par un conseil d'administration présidé par le général commandant la Légion étrangère.

« Il comprend, en outre :

« – des représentants de l'État, dont des représentants de la Légion étrangère ;

« – des représentants des bénéficiaires des prestations délivrées par l'établissement ;

« – des membres nommés en raison de leur compétence.

« *Art. L. 3418 4.* – Le Foyer d'entraide de la Légion étrangère est dirigé par un directeur général nommé par arrêté du ministre de la défense sur proposition du conseil d'administration.

« *Art. L. 3418 5.* – Le Foyer d'entraide de la Légion étrangère n'a pas de but lucratif. Ses ressources sont constituées par :

« 1° Les subventions et prestations en nature que le Foyer d'entraide de la Légion étrangère peut recevoir de l'État, des collectivités territoriales et de toutes autres personnes publiques et privées ;

« 2° Les revenus des biens meubles et immeubles propriétés de l'établissement ;

« 3° Les dons et legs ;

« 4° Le produit du placement de ses fonds ;

« 5° Le produit des aliénations ;

« 6° Les recettes provenant de l'exercice de ses activités.

« En outre, il peut souscrire des emprunts et recevoir des contributions financières des cercles et des foyers.

« *Art. L. 3418 6.* – Le Foyer d'entraide de la Légion étrangère observe, pour sa gestion financière et

Dispositions en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p>—</p> <p>Code de la défense</p> <p><i>Art. L. 3418-1.</i>— Les règles relatives aux missions et à l'organisation de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre sont définies par les articles L. 517 à L. 519 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.</p> <p><i>Art. L. 4124-1.</i>— Le Conseil supérieur de la fonction militaire est le cadre institutionnel dans lequel sont examinés les éléments constitutifs de la condition de l'ensemble des militaires.</p> <p>Le Conseil supérieur de la fonction militaire exprime son avis sur</p>	<p>comptable, les règles du droit privé. Il n'est pas tenu de déposer ses fonds au Trésor.</p> <p>« <i>Art. L. 3418 7.</i> — Le personnel du Foyer d'entraide de la Légion étrangère comprend :</p> <p>« — des militaires affectés par ordre de mutation dans les conditions du droit commun et servant en position d'activité ;</p> <p>« — des personnels régis par le code du travail.</p> <p>« Section 3</p> <p>« Dispositions diverses</p> <p>« <i>Art. L. 3418 8.</i> — L'État met gratuitement à la disposition du Foyer d'entraide de la Légion étrangère les biens immobiliers nécessaires à l'accomplissement de ses missions.</p> <p>« <i>Art. L. 3418 9.</i> — Un décret en Conseil d'État définit les modalités d'organisation et de fonctionnement du Foyer d'entraide de la Légion étrangère.</p> <p>»</p> <p>Article 28 <i>quater</i> (nouveau)</p> <p>L'établissement public mentionné à l'article L. 3418 1 du code de la défense est substitué aux droits et obligations du Foyer d'entraide de la Légion étrangère dont il reprend les activités.</p>	<p>—</p> <p>(Section et intitulé sans modification)</p> <p>Article 28 <i>quater</i></p> <p>... activités et la dénomination.</p> <p>amendement DN87</p> <p><i>Article 28 quinquies</i> (nouveau)</p> <p><i>L'article L. 4124-1 du code de la défense est complété par un alinéa ainsi rédigé :</i></p>

Dispositions en vigueur

les questions de caractère général relatives à la condition et au statut des militaires. Il est obligatoirement saisi des projets de textes d'application du présent livre ayant une portée statutaire.

Les conseils de la fonction militaire dans les armées et les formations rattachées étudient toute question relative à leur armée, direction ou service concernant les conditions de vie, d'exercice du métier militaire ou d'organisation du travail ; ils procèdent également à une première étude des questions inscrites à l'ordre du jour du Conseil supérieur de la fonction militaire.

Les membres du Conseil supérieur de la fonction militaire et des conseils de la fonction militaire jouissent des garanties indispensables à leur liberté d'expression. Toutes informations et facilités nécessaires à l'exercice de leurs fonctions doivent leur être fournies.

La composition, l'organisation, le fonctionnement et les conditions de désignation, notamment par tirage au sort, des membres de ces conseils sont fixés par décret en Conseil d'État.

Les retraités militaires sont représentés au sein du Conseil supérieur de la fonction militaire.

Texte adopté par le Sénat

Texte adopté par la Commission

« Le ministre de la défense communique aux commissions compétentes de chaque assemblée un rapport annuel de synthèse des travaux du Conseil supérieur de la fonction militaire. »

amendement DN30

Dispositions en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p>Loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière</p>	<p>CHAPITRE VI Dispositions relatives aux immeubles, sites et installations intéressant la défense</p> <p>Article 29</p> <p>Jusqu'au 31 décembre 2019, par dérogation aux dispositions de l'article L. 3211-1 du code général de la propriété des personnes publiques, les immeubles utilisés par le ministère de la défense peuvent être remis à l'administration chargée des domaines en vue de leur cession sans que ces immeubles soient reconnus comme définitivement inutiles pour les autres services de l'État.</p>	<p>CHAPITRE VI Dispositions relatives aux immeubles, sites et installations intéressant la défense</p> <p>Article 29</p> <p><i>Le III de l'article 73 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière est ainsi rédigé :</i></p>
<p>Art. 73. –</p>	<p>Article 29 bis (nouveau)</p>	<p>amendement DN183</p>
<p>III. – Jusqu'au 31 décembre 2014, par dérogation aux dispositions de l'article L. 3211-1 du code général de la propriété des personnes publiques, les immeubles affectés au ministère de la défense peuvent être remis au service chargé des domaines en vue d'une cession sans que ces immeubles soient reconnus comme définitivement inutiles à l'État.</p>	<p>Jusqu'au 31 décembre 2019, l'aliénation des immeubles domaniaux reconnus inutiles par le ministre de la défense avant le 31 décembre 2008 a lieu soit par adjudication publique, soit à l'amiable, selon des modalités définies par décret en Conseil d'État. L'aliénation des immeubles domaniaux reconnus inutiles par le ministre de la défense après le 31 décembre 2008 et compris dans un site ayant fait l'objet d'une décision de restructuration prise par ce ministre a lieu dans les mêmes conditions jusqu'au 31 décembre 2019. Le décret mentionné à la première phrase du présent article précise les cas dans lesquels cette aliénation peut être consentie sans publicité ni mise en</p>	<p>« III. – Jusqu'au 31 décembre 2019, par dérogation à l'article L. 3211-1 du code général de la propriété des personnes publiques, les immeubles utilisés par le ministère de la défense peuvent être remis à l'administration chargée des domaines en vue de leur cession sans que ces immeubles soient reconnus comme définitivement inutiles pour les autres services de l'État. »</p>
		<p>Article 29 bis <i>(Sans modification)</i></p>

Dispositions en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p>Code de la défense</p>	<p>concurrence.</p> <p style="text-align: center;">Article 30</p> <p>Le code de la défense est ainsi modifié :</p>	<p style="text-align: center;">Article 30</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>
<p><u>Art. L. 5111-1. – Les établissements du ministère de la défense servant à la conservation, à la manipulation ou à la fabrication des poudres, munitions, artifices et explosifs bénéficiant des servitudes définies au présent chapitre sont désignés par décret, pris après enquête conduite selon les modalités définies par les articles L. 11-1 et L. 11-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.</u></p>	<p>1° Au début de l'article L. 5111-1, les mots : « Les établissements du ministère de la défense » sont remplacés par les mots : « Les établissements relevant du ministère de la défense ou présentant un intérêt pour la défense nationale » ;</p>	
<p><u>Art. L. 5111-6. – Aucune construction de nature quelconque ne peut être réalisée à l'intérieur du polygone d'isolement sans l'autorisation du ministre de la défense.</u></p>	<p>2° À l'article L. 5111-6, les mots : « sans l'autorisation du ministre de la défense » sont remplacés par les mots : « sans autorisation de l'autorité administrative ».</p>	
<p>Code de l'environnement</p>	<p style="text-align: center;">Article 31</p>	<p style="text-align: center;">Article 31</p>
<p><u>Art. L. 123-2. –</u></p>	<p>L'article L. 123-2 du code de l'environnement est ainsi modifié :</p>	<p><i>(Sans modification)</i></p>
<p>III. — Les travaux ou ouvrages exécutés en vue de prévenir un danger grave et immédiat sont exclus du champ d'application du présent chapitre. <u>Il en est de même, afin de tenir compte des nécessités de la défense nationale, des travaux, constructions et aménagements d'ouvrages militaires déterminés dans des conditions fixées par décret.</u></p>	<p>1° La seconde phrase du III est supprimée ;</p> <p>2° Après le III, il est inséré un III bis ainsi rédigé :</p> <p>« III bis. – Sont exclus du champ d'application du présent chapitre afin de tenir compte des impératifs de la défense nationale :</p> <p>« 1° Les installations réalisées dans le cadre d'opérations secrètes intéressant la défense nationale, ainsi que, le cas échéant, les plans de prévention des risques technologiques relatifs à ces installations ;</p>	

Dispositions en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
—	<p>« 2° Les installations et activités nucléaires intéressant la défense mentionnées au III de l'article 2 de la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire, sauf lorsqu'il en est disposé autrement par décret en Conseil d'État s'agissant des autorisations de rejets d'effluents ;</p> <p>« 3° Les aménagements, ouvrages ou travaux protégés par le secret de la défense nationale ;</p> <p>« 4° Les aménagements, ouvrages ou travaux intéressant la défense nationale déterminés par décret en Conseil d'État, ainsi que l'approbation, la modification ou la révision d'un document d'urbanisme portant exclusivement sur l'un d'eux. » ;</p> <p>3° Il est ajouté un V ainsi rédigé :</p> <p>« V. – L'enquête publique s'effectue dans le respect du secret de la défense nationale, du secret industriel et de tout secret protégé par la loi. Son déroulement ainsi que les modalités de sa conduite peuvent être adaptés en conséquence. »</p>	—
Code pénal	Article 32	Article 32
<p><i>Art. 413-5.</i> – Le fait, sans autorisation des autorités compétentes, de s'introduire frauduleusement sur un <u>terrain</u>, dans une construction ou dans un engin ou appareil quelconque affecté à l'autorité militaire ou placé sous son contrôle est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.</p>	<p>À l'article 413-5 du code pénal, après le mot : « terrain », sont insérés les mots : « , dans un port ».</p>	<p>(<i>Sans modification</i>)</p>
Loi n° 87-549 du 16 juillet 1987 relative au règlement de l'indemnisation des rapatriés	CHAPITRE VII Dispositions diverses et finales	CHAPITRE VII Dispositions diverses et finales
<p><i>Art. 9.</i> – Une allocation de 60 000 F est versée, à raison de 25 000 F en 1989 et 1990, et de 10 000 F en 1991, aux anciens harkis, moghaznis et personnels des diverses</p>	<p>Article 33</p> <p>I. – Au premier alinéa de l'article 9 de la loi n° 87-549 du 16 juillet 1987 relative au règlement de l'indemnisation des rapatriés, après les</p>	<p>Article 33</p> <p>(<i>Sans modification</i>)</p>

Dispositions en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p><u>formations supplétives</u> ayant servi en Algérie, qui ont fixé leur domicile en France.</p>	<p>mots : « formations supplétives », sont insérés les mots : « de statut civil de droit local ».</p>	
<p>.....</p> <p>Cf. Annexe Art. 6 Loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés</p>	<p>II. – Le I est applicable aux demandes d'allocation de reconnaissance présentées avant leur entrée en vigueur qui n'ont pas donné lieu à une décision de justice passée en force de chose jugée.</p> <p>III. – La demande de bénéfice de l'allocation de reconnaissance prévue à l'article 6 de la loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés est présentée dans un délai d'un an suivant l'entrée en vigueur de la présente loi.</p>	
<p>Loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français</p>	<p>Article 33 bis (nouveau)</p> <p>La loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français est ainsi modifiée :</p>	<p>Article 33 bis</p> <p>(Alinéa sans modification)</p>
<p>.....</p> <p>Art. 3. – Le demandeur justifie, en cas de besoin avec le concours du <u>ministère de la défense et des autres</u> administrations concernées, que la personne visée à l'article 1er a résidé ou séjourné dans les zones et durant les périodes visées à l'article 2 et qu'elle est atteinte de l'une des maladies figurant sur la liste établie en application de l'article 1er.</p>	<p>1° À l'article 3, les mots : « du ministère de la défense et des autres » sont remplacés par le mot : « des » ;</p>	<p>1° (Non modifié)</p>
<p>Art. 4. – I. — Les demandes individuelles d'indemnisation sont soumises à un comité d'indemnisation, présidé par un conseiller d'État ou un conseiller à la Cour de cassation et composé notamment d'experts médicaux nommés conjointement par les ministres chargés de la défense et de la santé sur proposition du Haut Conseil de la santé publique.</p>	<p>2° L'article 4 est ainsi modifié :</p> <p>a) Le I est remplacé par des I à IV ainsi rédigés :</p> <p>« I. – Les demandes d'indemnisation sont soumises au comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires, qui se prononce par une décision motivée dans un délai de huit mois suivant le dépôt du dossier complet.</p>	<p>2° (Alinéa sans modification)</p> <p>a) (Alinéa sans modification)</p> <p>(Alinéa sans modification)</p>

Dispositions en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission					
<p>Les ayants droit des personnes visées à l'article 1^{er} décédées avant la promulgation de la présente loi peuvent saisir le comité d'indemnisation dans un délai de cinq ans à compter de cette promulgation.</p>	<p>« Les ayants droit des personnes mentionnées à l'article 1er décédées avant la promulgation de la présente loi peuvent saisir le comité d'indemnisation dans un délai de cinq ans à compter de cette promulgation.</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>					
	<p>« II. – Le comité d'indemnisation, qui est une autorité administrative indépendante, comprend huit membres nommés par décret :</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>					
	<p>« 1° Un président, dont la fonction est assurée par un conseiller d'État ou par un magistrat de la Cour de cassation, sur proposition respectivement du vice-président du Conseil d'État ou du premier président de la Cour de cassation ;</p>	<p><i>1° (Non modifié)</i></p>					
	<p>« 2° Sept personnalités qualifiées, dont au moins quatre médecins sur proposition du Haut Conseil de la santé publique, parmi lesquels au moins deux médecins choisis en raison de leur compétence dans le domaine de la radiopathologie et un médecin choisi en raison de sa compétence dans le domaine de la réparation des dommages corporels, et dont au moins un médecin sur proposition des associations représentatives de victimes des essais nucléaires et après avis conforme du Haut Conseil de la santé publique, choisi en raison de sa compétence dans le domaine de l'épidémiologie. Le président peut désigner un vice-président parmi ces personnalités qualifiées.</p>	<p><i>« 2° Huit personnalités qualifiées, dont au moins quatre médecins parmi lesquels au moins :</i></p>	<p><i>« – deux médecins nommés sur proposition du Haut Conseil de la santé publique en raison de leur compétence dans le domaine de la radiopathologie ;</i></p>	<p><i>« – un médecin nommé sur proposition du Haut Conseil de la santé publique en raison de sa compétence dans le domaine de la réparation des dommages corporels ;</i></p>	<p><i>« – un médecin nommé sur proposition du Haut Conseil de la santé publique en raison de sa compétence dans le domaine de l'épidémiologie ;</i></p>	<p><i>« – un médecin nommé, après avis conforme du Haut Conseil de la santé publique, sur proposition des associations représentatives de victimes des essais nucléaires.</i></p>	<p><i>« Le président peut désigner un vice-président parmi ces personnalités qualifiées.</i></p>
	<p>« Le mandat des membres du comité est d'une durée de trois ans. Ce mandat est renouvelable.</p>	<p>amendement DN123</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>				

Dispositions en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
—	« Sauf démission, il ne peut être mis fin aux fonctions de membre du comité qu'en cas d'empêchement constaté par celui-ci. Les membres du comité désignés en remplacement de ceux dont le mandat a pris fin avant son terme normal sont nommés pour la durée restant à courir dudit mandat.	<i>(Alinéa sans modification)</i>
	« En cas de partage égal des voix, celle du président du comité est prépondérante.	<i>(Alinéa sans modification)</i>
	« Dans l'exercice de leurs attributions, les membres du comité ne reçoivent d'instruction d'aucune autorité.	<i>(Alinéa sans modification)</i>
	« III. – Les crédits nécessaires à l'accomplissement des missions du comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires sont inscrits au budget des services généraux du Premier ministre.	<i>(Alinéa sans modification)</i>
	« La loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées n'est pas applicable à leur gestion.	... applicable à la gestion de ces crédits.
		amendement DN124
	« Le président est ordonnateur des dépenses du comité.	<i>(Alinéa sans modification)</i>
	« Le comité dispose d'agents nommés par le président et placés sous son autorité.	<i>(Alinéa sans modification)</i>
	« IV. – Le président du comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires a qualité pour agir en justice au nom du comité. » ;	<i>(Alinéa sans modification)</i>
II. — Ce comité examine si les conditions de l'indemnisation sont réunies. Lorsqu'elles le sont, l'intéressé bénéficie d'une présomption de causalité à moins qu'au regard de la nature de la maladie et des conditions de son exposition le risque attribuable aux essais nucléaires puisse être considéré comme négligeable.	b) Le II devient le V ;	b) Le II devient le V et le premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :
Le comité procède ou fait procéder à toute investigation		« Le comité le justifie auprès de l'intéressé. » ;
		amendement DN38 et sous-amendement DN150

Dispositions en vigueur

Texte adopté par le Sénat

Texte adopté par la Commission

scientifique ou médicale utile, sans que puisse lui être opposé le secret professionnel.

Il peut requérir de tout service de l'Etat, collectivité publique, organisme gestionnaire de prestations sociales ou assureur communication de tous renseignements nécessaires à l'instruction de la demande. Ces renseignements ne peuvent être utilisés à d'autres fins que cette dernière.

Les membres du comité et les agents désignés pour les assister doivent être habilités, dans les conditions définies pour l'application de l'article 413-9 du code pénal, à connaître des informations visées aux alinéas précédents.

Dans le cadre de l'examen des demandes, le comité respecte le principe du contradictoire. Le demandeur peut être assisté par une personne de son choix.

III. — Dans les quatre mois suivant l'enregistrement de la demande, le comité présente au ministre de la défense une recommandation sur les suites qu'il convient de lui donner. Ce délai peut être porté à six mois lorsque le comité recourt à des expertises médicales. Dans un délai de deux mois, le ministre, au vu de cette recommandation, notifie son offre d'indemnisation à l'intéressé ou le rejet motivé de sa demande. Il joint la recommandation du comité à la notification.

Dans l'année suivant la promulgation de la présente loi, les délais d'instruction par le comité d'indemnisation sont portés à huit mois à compter de l'enregistrement de la demande.

IV. — La composition du comité d'indemnisation, son organisation, les éléments que doit comporter le dossier présenté par le demandeur, ainsi que les

c) Le III est abrogé ;

c) *(Non modifié)*

d) Le IV devient un VI ainsi rédigé :

d) *(Alinéa sans modification)*

« VI. — Les modalités de fonctionnement du comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires, les éléments que doit

Dispositions en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p>modalités d'instruction des demandes et notamment les modalités permettant le respect du contradictoire et des droits de la défense sont fixés par décret en Conseil d'Etat.</p>	<p>comporter le dossier présenté par le demandeur, ainsi que les modalités d'instruction des demandes, et notamment les modalités permettant le respect du contradictoire et des droits de la défense, sont fixés par décret en Conseil d'Etat. » ;</p>	<p>...respect <i>du principe</i> du contradictoire...</p>
		<p>...Conseil d'Etat. <i>Elles doivent inclure la possibilité, pour le requérant, de défendre sa demande en personne ou par un représentant.</i> »</p>
		<p>amendements DN125 et DN39</p>
		<p><i>e) (nouveau) Il est ajouté un VII ainsi rédigé :</i></p>
		<p><i>« VII. – Le comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires publie un rapport annuel d'activité. » ;</i></p>
		<p>amendement DN40</p>
	<p>3° L'article 7 est ainsi modifié :</p>	<p>3° (Non modifié)</p>
<p><i>Art. 7. – Le <u>ministre de la défense</u> réunit au moins deux fois par an une commission consultative de suivi des conséquences des essais nucléaires. Cette dernière peut également se réunir à la demande de la majorité de ses membres. La commission comprend dix-neuf membres dont <u>un représentant de chacun des ministres chargés de la défense, de la santé, de l'outre-mer et des affaires étrangères</u>, le président du gouvernement de la Polynésie française ou son représentant, le président de l'assemblée de la Polynésie française ou son représentant, deux députés, deux sénateurs, cinq représentants des associations représentatives de victimes des essais nucléaires ainsi que quatre personnalités scientifiques qualifiées dans ce domaine.</i></p>	<p><i>a) À la première phrase du premier alinéa, les mots : « ministre de la défense » sont remplacés par le mot : « Gouvernement » ;</i></p>	
	<p><i>b) À la dernière phrase du premier alinéa, les mots : « un représentant de chacun des ministres chargés de la défense, de la santé, de l'outre-mer et des affaires étrangères » sont remplacés par les mots : « quatre représentants de l'administration » ;</i></p>	
<p>La commission est consultée sur le suivi de l'application de la présente loi ainsi que sur les modifications éventuelles de la liste des maladies radio-induites. À ce titre, elle peut adresser des recommandations au <u>ministre de la défense</u> et au Parlement.</p>	<p><i>c) À la seconde phrase du deuxième alinéa, les mots : « ministre de la défense » sont remplacés par le mot : « Gouvernement ».</i></p>	
<p>Un décret en Conseil d'Etat fixe</p>		

Dispositions en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
les modalités de désignation des membres et les principes de fonctionnement de la commission.	<p data-bbox="500 425 699 453">Article 33 <i>ter</i> (nouveau)</p> <p data-bbox="431 475 768 753">Le comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires instruit les demandes d'indemnisation dans la composition qui était la sienne avant la promulgation de la présente loi jusqu'à la publication du décret mentionné au premier alinéa du II de l'article 4 de la loi n° 2010 2 du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français, nommant les membres du comité.</p> <p data-bbox="558 802 642 829">Article 34</p> <p data-bbox="431 851 768 970">Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances les dispositions relevant du domaine de la loi propres à :</p> <p data-bbox="431 1042 768 1257">1° Tirer les conséquences de la création d'un corps unique de commissaires des armées en remplaçant les références aux anciens corps de commissaires d'armées dans le code de la défense, le code civil et le code de l'environnement et en modifiant ou abrogeant diverses dispositions législatives devenues ainsi obsolètes ;</p> <p data-bbox="431 1279 768 1352">2° Modifier les titres III, IV et V du livre III et le livre IV de la deuxième partie du code de la défense afin de :</p> <p data-bbox="431 1425 768 1497">a) Abroger ou modifier les dispositions obsolètes, inadaptées ou devenues sans objet ;</p> <p data-bbox="431 1519 768 1634">b) Mettre le code de la défense en conformité avec la nouvelle nomenclature des matériels de guerre, armes, munitions et éléments instituée par la loi n° 2012-304 du 6 mars 2012</p>	<p data-bbox="888 425 1000 453">Article 33 <i>ter</i></p> <p data-bbox="862 475 1024 502"><i>(Sans modification)</i></p> <p data-bbox="900 802 984 829">Article 34</p> <p data-bbox="799 948 988 975">...la loi <i>permettant de</i> :</p> <p data-bbox="930 997 1108 1024">amendement DN151</p> <p data-bbox="834 1042 1072 1070">1° <i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p data-bbox="876 1330 1012 1357">...défense <i>pour</i> :</p> <p data-bbox="930 1379 1108 1406">amendement DN152</p> <p data-bbox="834 1425 970 1452">a) <i>(Non modifié)</i></p> <p data-bbox="834 1519 970 1547">b) <i>(Non modifié)</i></p>

Dispositions en vigueur

Texte adopté par le Sénat

Texte adopté par la Commission

relative à l'établissement d'un contrôle des armes moderne, simplifié et préventif ;

c) Étendre avec les adaptations nécessaires aux îles Wallis et Futuna, à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Saint-Barthélemy et aux Terres australes et antarctiques françaises le régime des importations et exportations des matériels de guerre et matériels assimilés en provenance ou à destination de l'un de ces territoires ainsi que les dispositions relatives à l'acquisition et à la détention d'armes et de munitions pour la pratique du tir sportif ;

d) Abaisser le niveau de texte réglementaire permettant de prévoir des dérogations à l'obligation d'obtenir une autorisation pour importer des matériels de guerre, armes et munitions ;

e) Supprimer la référence au service chargé du contrôle des entreprises de fabrication ou de commerce de matériels de guerre, armes et munitions au sein du ministère de la défense ;

f) Préciser, dans le chapitre du code de la défense relatif aux armes chimiques, que le transfert intracommunautaire des produits inscrits au tableau 1 annexé à la convention de Paris sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction, ouverte à la signature le 13 janvier 1993, est soumis à autorisation dans les conditions prévues aux articles L. 2335-9 et suivants du code de la défense ;

g) Soumettre le transfert intracommunautaire des produits inscrits au tableau 1 annexé à ladite convention de Paris aux mêmes dispositions pénales du code de la défense que l'importation et l'exportation de ces produits ;

c) *(Non modifié)*

d) *Supprimé*

amendement DN185

e) *(Non modifié)*

f) *Supprimé*

amendement DN187

g) *Supprimé*

amendement DN188

Dispositions en vigueur

Texte adopté par le Sénat

Texte adopté par la Commission

Code de la défense

Art. L. 2352-1. – La production, l'importation et l'exportation hors du territoire de l'Union européenne, le transfert entre États membres de l'Union européenne, le commerce, l'emploi, le transport et la conservation des produits explosifs sont subordonnés à un agrément technique et aux autorisations et contrôles nécessités par les exigences de la sécurité publique et de la défense nationale.

.....

h) Rétablir, dans le premier alinéa de l'article L. 2352-1 du code de la défense, la mention de la destruction des produits explosifs au sein de la liste des activités subordonnées à un agrément technique et aux autorisations et contrôles exigés par la sécurité publique et la défense nationale ;

i) Corriger les erreurs matérielles ;

3° Modifier la cinquième partie du code de la défense pour :

a) Compléter la codification des dispositions domaniales intéressant la défense nationale avec un titre IV du livre 1er relatif à l'incorporation au domaine de l'État des biens des forces ennemies et codifier l'article 1^{er} du décret-loi du 1^{er} septembre 1939 relatif aux prises maritimes ;

b) Prendre en compte les évolutions des réglementations budgétaire, financière et comptable particulières au ministère de la défense en refondant le plan du livre II, en ne conservant sans modification que le seul article L. 5221-1 et en mettant à jour les articles L. 5213-1 et L. 5213-2 ;

c) Abroger ou modifier les dispositions obsolètes, inadaptées ou devenues sans objet ;

4° Modifier les parties législatives du code de la défense et du code de l'environnement afin :

a) De définir dans le code de la défense les différentes catégories d'installations et activités nucléaires

h) Supprimé

amendement DN190

i) (Non modifié)

3° *(Alinéa sans modification)*

...nationale en ajoutant un titre IV au livre...

amendement DN156

b) (Non modifié)

c) (Non modifié)

4° *De modifier le code de la défense, le code général des collectivités territoriales et le code de l'environnement afin :*

amendements DN35 et DN157

a) (Non modifié)

Dispositions en vigueur

Texte adopté par le Sénat

Texte adopté par la Commission

intéressant la défense ;

b) D'insérer dans le code de la défense, en les adaptant, les dispositions du III de l'article 2 de la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire ;

c) D'insérer dans la partie législative du code de la défense des dispositions définissant les obligations d'information applicables aux installations et activités nucléaires intéressant la défense selon des modalités conciliant les principes d'organisation de la sûreté nucléaire et de la radioprotection avec les exigences liées à la défense nationale ;

d) De procéder aux modifications qui seraient rendues nécessaires pour assurer la cohérence rédactionnelle du code de la défense et du code de l'environnement avec les dispositions ainsi insérées, remédier aux éventuelles erreurs dans les dispositions relatives aux installations et activités nucléaires intéressant la défense et abroger les dispositions devenues sans objet ;

e) D'adapter les dispositions du code de l'environnement relatives à la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire afin de préciser quelles sont les installations et activités nucléaires intéressant la défense soumises à ces dispositions ;

5° Modifier les dispositions statutaires relatives aux militaires et aux

b) *(Non modifié)*

c) D'insérer dans le code...

amendement DN158

... insérées en application des a à c, de remédier...

...et d'abroger...

amendements DN159 et DN160

e) *(Non modifié)*

f) *(nouveau)* D'insérer dans le code de la défense et le code général des collectivités territoriales des dispositions visant à renforcer la protection des installations nucléaires ;

amendement DN35

5° *(Alinéa sans modification)*

Dispositions en vigueur

Texte adopté par le Sénat

Texte adopté par la Commission

fonctionnaires civils pour :

a) Transposer aux militaires les nouvelles dispositions relatives au congé parental mises en place au profit des fonctionnaires par l'article 57 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique ;

b) Adapter les dispositions relatives aux congés des militaires pour prendre en compte le cas des militaires ayant été blessés ou ayant contracté une maladie au cours d'une guerre ou d'une opération extérieure et se trouvant dans l'impossibilité d'exercer leurs fonctions à l'issue de leurs congés de maladie ;

c) Préciser dans le code de la défense que les militaires participant à des opérations extérieures ont vocation à l'attribution de la carte de combattant dans les conditions prévues à l'article L.253 *ter* du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre ;

d) Prévoir la limite d'âge applicable aux officiers du corps technique et administratif de la marine qui seront admis d'office dans le corps des officiers spécialisés de la marine ;

e) Modifier les dispositions organisant l'accès à la fonction publique afin notamment :

– d'améliorer les dispositifs actuellement prévus pour les militaires aux articles L. 4139-2 et L. 4139-3 du code de la défense ;

– de modifier les titres II, III et IV du statut général des fonctionnaires afin de permettre aux militaires de se porter candidats aux concours internes des trois fonctions publiques ;

– d'améliorer les dispositifs de recrutement au titre des emplois

a) *(Non modifié)*

b) *(Non modifié)*

c) *Supprimé*

amendement DN193

d) *(Non modifié)*

e) *(Non modifié)*

Dispositions en vigueur

Texte adopté par le Sénat

Texte adopté par la Commission

réservés prévus par le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, notamment en différenciant selon les publics concernés les durées d'inscription sur les listes d'aptitude à ces emplois et en permettant la réinscription de personnes déjà radiées ;

f) Instituer une rémunération pour les volontaires dans les armées et pour les élèves ayant le statut de militaire en formation dans les écoles désignées par arrêté du ministre de la défense ;

6° Garantir aux bureaux enquêtes accidents défense, dans le champ des accidents de tir, de munitions et de plongée intervenant à l'occasion d'activités militaires, les mêmes prérogatives que celles que la loi leur a déjà reconnues pour les accidents de transport ;

7° Modifier le code de la défense pour y substituer les mots : « zone de défense et de sécurité » aux mots : « zone de défense » ;

8° Refondre le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre afin :

a) D'y insérer les dispositions pertinentes relevant du domaine de la loi qui n'ont pas encore été codifiées, dans leur rédaction en vigueur à la date de publication de l'ordonnance concernée ;

b) D'améliorer le plan du code ;

c) De corriger les éventuelles erreurs ou insuffisances de codification ;

d) D'assurer le respect de la hiérarchie des normes et la cohérence des textes faisant l'objet de la codification ;

e) D'harmoniser l'état du droit ;

f) D'abroger les dispositions, codifiées ou non, devenues sans objet.

f) *Sécuriser juridiquement la rémunération versée aux volontaires dans les armées et aux élèves ayant le statut...*

amendement DN161

6° *(Non modifié)*

7° *(Non modifié)*

8° *(Alinéa sans modification)*

...pertinentes qui n'ont pas...

amendement DN162

b) *(Non modifié)*

c) *(Non modifié)*

d) *(Non modifié)*

e) *(Non modifié)*

f) D'abroger les dispositions devenues sans objet.

amendement DN163

Dispositions en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Loi n° 2008-492 du 26 mai 2008 relative aux emplois réservés et portant dispositions diverses relatives à la défense</p> <p><i>Art. 10.</i> – Les servitudes existant à la date de la promulgation de la présente loi et établies sur le fondement de l'article 4 de la loi n° 70-575 du 3 juillet 1970 portant réforme du régime des poudres et substances explosives</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>À l'exception de celle prévue au 8°, les ordonnances sont prises au plus tard le dernier jour du douzième mois suivant la publication de la présente loi. Le projet de loi de ratification de ces ordonnances est déposé devant le Parlement au plus tard le dernier jour du quinzième mois suivant la publication de la présente loi.</p> <p>L'ordonnance prévue au 8° est prise au plus tard le dernier jour du vingt-quatrième mois suivant la publication de la présente loi. Le projet de loi de ratification est déposé au Parlement au plus tard le dernier jour du trentième mois suivant la publication de la présente loi.</p> <p style="text-align: center;">Article 35</p> <p>Sont abrogés :</p> <p>1° La loi n° 60-769 du 30 juillet 1960 relative au corps des commissaires de l'air ;</p> <p>2° La loi n° 65-476 du 24 juin 1965 portant fusion de l'intendance militaire métropolitaine et de l'intendance militaire des troupes de marine ;</p> <p>3° L'article 10 de la loi n° 2008-492 du 26 mai 2008 relative aux emplois réservés et portant dispositions diverses relatives à la défense ;</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p><i>9° D'abroger les dispositions non codifiées relatives aux pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre devenues sans objet.</i></p> <p style="text-align: center;">amendement DN164</p> <p>...8° et 9°, les ordonnances sont publiées au...</p> <p>...la promulgation de...</p> <p style="text-align: center;">amendements DN164, DN165 et DN166</p> <p><i>Les ordonnances prévues aux 8° et 9° sont publiées au...</i></p> <p>...la promulgation de...</p> <p style="text-align: center;">amendements DN164 et DN167</p> <p style="text-align: center;">Article 35</p> <p style="text-align: center;"><i>(Sans modification)</i></p>

Dispositions en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p>sont maintenues au profit des établissements intéressés jusqu'à l'approbation des plans de prévention des risques technologiques mentionnés à l'article L. 515-15 du code de l'environnement.</p>		
<p>Code de justice militaire</p>		
<p><i>Art. L. 211-23.</i> — Les règles relatives à la chambre de l'instruction sont celles prévues par le code de procédure pénale.</p>	<p>4° L'article L. 211-23 du code de justice militaire ;</p>	
<p>Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009</p>		
<p><i>Art. 149. I.</i> — Peut prétendre, à compter du 1^{er} janvier 2009 et jusqu'au 31 décembre 2014, sur demande agréée par le ministre chargé de la défense et dans la limite d'un contingent annuel fixé par arrêté du même ministre, au versement d'un pécule modulable d'incitation à une seconde carrière déterminé en fonction de la solde budgétaire perçue en fin de service :</p>	<p>5° L'article 149 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, à compter du 1^{er} janvier 2014.</p>	
<p>1° Le militaire de carrière en position d'activité se trouvant à plus de trois ans de la limite d'âge de son grade pouvant bénéficier d'une solde de réserve au titre de l'article L. 51 du code des pensions civiles et militaires de retraite ou mis à la retraite avec le bénéfice d'une pension liquidée dans les conditions fixées aux articles L. 24 ou L. 25 du même code ;</p>		
<p>2° Le militaire engagé en position d'activité rayé des contrôles avant quinze ans de service.</p>		
<p>Le pécule est attribué en tenant compte notamment des nécessités du service, de l'ancienneté de service du militaire et de sa situation par rapport à la limite d'âge de son grade.</p>		
<p>Ce pécule est versé en deux fois, le second versement étant conditionné par l'exercice d'une activité</p>		

Dispositions en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p>professionnelle.</p> <p>Le montant du pécule perçu est remboursé par tout bénéficiaire qui, dans les cinq années suivant sa radiation des cadres ou des contrôles, souscrit un nouvel engagement dans les armées ou est nommé dans un corps ou cadre d'emploi de l'une des fonctions publiques.</p> <p>Le remboursement est effectué dans le délai d'un an à compter de l'engagement ou de la titularisation.</p> <p>Un décret détermine, pour chaque catégorie de militaires mentionnée aux 1° et 2°, les conditions d'attribution ainsi que les modalités de calcul, de versement et, le cas échéant, de remboursement du pécule.</p>	<p>Article 36</p> <p>Sans préjudice des dispositions de la présente loi qui s'y appliquent de plein droit, la présente loi s'applique sur l'ensemble du territoire de la République à l'exception des dispositions de son article 31 qui ne s'appliquent pas en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna.</p> <p>Article 37 (<i>nouveau</i>)</p> <p>La présente loi sera révisée au plus tard quatre ans après sa promulgation pour conduire à une nouvelle loi de programmation.</p>	<p>Article 36</p> <p>(<i>Sans modification</i>)</p> <p>Article 37</p> <p>(<i>Sans modification</i>)</p>

ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

Code de la défense

Article L 4139-16 – I.- Les limites d'âge et âges maximaux de maintien en première section des militaires sont :

1° Dans le corps militaire du contrôle général des armées au grade de contrôleur adjoint, de contrôleur et de contrôleur général, soixante-six ans.

L'âge maximal de maintien en première section est de soixante-sept ans ;

2° Pour les officiers des armées et formations rattachées, telles que définies par le tableau ci-après :

	Officiers subalternes ou dénomination correspondante	Commandant ou dénomination correspondante	Lieutenant-colonel ou dénomination correspondante	Colonel ou dénomination correspondante	Âge maximal de maintien en première section des officiers généraux
Officiers des armes de l'armée de terre, officiers de marine, officiers spécialisés de la marine, officiers des bases et officiers mécaniciens de l'air			59		63
Officiers de gendarmerie		59		60	63
Officiers de l'air	52		56		63
Officiers du cadre spécial, commissaires des armées, officiers des corps techniques et administratifs, ingénieurs militaires des essences, administrateurs des affaires maritimes			62		64
Médecins, pharmaciens, vétérinaires et chirurgiens-dentistes			62		67
Militaires infirmiers et techniciens des hôpitaux des armées (officiers)			62		-

Ingénieurs de l'armement, ingénieurs des études et techniques de l'armement, ingénieurs des études et techniques des travaux maritimes, professeurs de l'enseignement maritime, ingénieurs militaires d'infrastructure de la défense	66	67
Officiers greffiers, chefs de musique, fonctionnaires détachés au sein de la poste interarmées, fonctionnaires détachés au sein de la trésorerie aux armées, aumôniers militaires	66	-

Les officiers du service de santé des armées du grade de chef des services qui ne sont pas régis par les dispositions du chapitre Ier du titre IV relatif aux officiers généraux peuvent être temporairement maintenus en activité au-delà de l'âge de soixante-deux ans, pour une durée déterminée en fonction des emplois à pourvoir, sans toutefois pouvoir servir au-delà de l'âge de soixante-sept ans. Dans ce cas, la limite d'âge retenue pour l'application du 1° du I de l'article [L. 14](#) du code des pensions civiles et militaires de retraite correspond au terme de la durée ainsi déterminée.

Le chef des orchestres de la garde républicaine et le chef adjoint des orchestres de la garde républicaine peuvent, sur demande agréée, être maintenus en service au-delà de la limite d'âge par périodes de deux ans renouvelables ;

3° Pour les sous-officiers des armées et des formations rattachées, telles que définies par le tableau ci-après :

	Sergent ou dénomination correspondante	Sergent-chef ou dénomination correspondante	Adjudant ou dénomination correspondante	Adjudant-chef ou dénomination correspondante	Major
Sous-officiers de carrière de l'armée de terre, de la marine ou de l'air (personnel non navigant)	47		52	58	59
Sous-officiers de gendarmerie, sous-officiers du corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie nationale	58 (y compris le grade de gendarme)				59
Sous-officiers du personnel navigant de l'armée de l'air	47		52		
Infirmiers en soins généraux et spécialisés	62				
Militaires infirmiers et techniciens des hôpitaux des armées (sous-	59				

	Sergent ou dénomination correspondante	Sergent-chef ou dénomination correspondante	Adjudant ou dénomination correspondante	Adjudant-chef ou dénomination correspondante	Major
officiers) excepté ceux du corps des infirmiers en soins généraux et spécialisés, majors des ports (marine) et officiers mariniers de carrière des ports (marine)					
Sous-officiers du service des essences des armées	-			62	
Fonctionnaires détachés au sein de la poste interarmées, fonctionnaires détachés au sein de la trésorerie aux armées, majors sous-chefs de musique (trois armées), sous-chefs de musique de carrière (trois armées), maîtres ouvriers (terre), maîtres ouvriers, tailleurs et cordonniers (marine), musicien sous-officier de carrière (air), commis greffiers et huissiers appariteurs			66		

Les musiciens des orchestres de la garde républicaine peuvent, sur demande agréée, être maintenus en service au-delà de cette limite d'âge par périodes de deux ans renouvelables.

II.- Sans préjudice des dispositions de l'article [L. 4132-12](#), les limites de durée de service des militaires sous contrat sont les suivantes :

	Limite de durée des services (année)
Officiers sous contrat	20
Militaires commissionnés	17
Militaires engagés	27
Volontaires dans les armées	5

Le chef des orchestres de la garde républicaine et le chef adjoint des orchestres de la garde républicaine peuvent, sur demande agréée, être maintenus en service au-delà de la durée de service par périodes de deux ans renouvelables.

Les officiers sous contrat et les militaires commissionnés atteignant leur limite de durée de service sont, sur leur demande, maintenus en service pour une durée maximum de dix trimestres et dans la limite de la durée d'assurance nécessaire pour obtenir le pourcentage maximum de la pension mentionné à l'article [L. 13](#) du code des pensions civiles et militaires de retraite.

Cette prolongation de service est prise en compte au titre de la constitution et de la liquidation du droit à pension.

AUDITIONS DES RAPPORTEURES

Par ordre chronologique :

➤ **M. le général Denis Mercier**, chef d'état-major de l'armée de l'air, et **M. le colonel Thierry Garreta**, assistant militaire ;

➤ **M. l'amiral Édouard Guillaud**, chef d'état-major des armées, **M. le contre-amiral Charles-Henri Garié**, chef de la division cohérence capacitaire, **M. le général de brigade Gilles Lillo**, chef de la division Plans, programmes et évaluation et **M. le capitaine de frégate Laurent Célérier** ;

➤ **M. Jacques Feytis**, directeur des ressources humaines du ministère de la Défense, et **M. le capitaine de frégate Cyril Palfray Aubin de Jaurias**, chargé de mission ;

➤ **Fédération des établissements et arsenaux de l'État (FEAE-CFDT)** – **M. Luc Scappini**, secrétaire général, et **Mme Sophie Morin**, secrétaire générale adjointe ;

➤ **Union nationale des syndicats autonomes/défense (UNSA/DÉFENSE)** – **Mme Véronique Denancé**, secrétaire générale UNSA-Défense, **M. Bruno Mésange**, DGA techniques terrestres Angers, **M. Bruno Jaouen**, SSF Brest, **M. Laurent Tintignac**, SIAé Clermont-Ferrand, et **M. Robert Henault**, DCNS ;

➤ **Fédération syndicale Force ouvrière de la défense, des industries de l'armement et des secteurs assimilés (FO DÉFENSE)** – **MM. Gilles Goulm** secrétaire général, et **Patrick Daulny**, secrétaire général adjoint ;

➤ **CFTC Défense** – **MM. Yves Naudin**, secrétaire fédéral, **Fabrice Pelestor**, membre du bureau fédéral, et **Érick Archat**, conseiller fédéral ;

➤ **M. le général Bertrand Ract-Madoux**, chef d'état-major de l'armée de terre, **M. le colonel Patrice Quevilly**, chef du bureau finance de l'EMAT, et **MM. les lieutenants colonels Franck Boudet** et **Pierre Chareyron** ;

➤ **M. Pierre-Antoine Molina**, directeur des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur, **M. Julien Le Gars**, sous-directeur des libertés publiques, **M. Hugues Courtial**, chef du bureau des questions pénales, **M. Maxime Feghouli** chef du bureau des libertés individuelles, et **M. Frédéric Joram**, conseiller juridique à la direction générale de la police nationale ;

➤ **M. l'amiral Bernard Rogel**, chef d'état-major de la marine, et **M. le capitaine de vaisseau Jean-Marie D'Hébrail**, adjoint au chef de cabinet ;

➤ **MM. Jean-Robert Rebmeister**, chef du contrôle général des armées, **Gérard Kauffmann** et **André Ferragne**, contrôleurs généraux des armées ;

➤ **SNUEC – Défense CGC – M. Michel Rey**, président Défense-CGC, **M. Gérard Rossi**, secrétaire général Défense-CGC, **M. Henri-Philippe Bailly**, vice-président Défense-CGC, et **M. Roland Denis**, vice-président Défense-CGC ;

➤ **CGT – M. Flavien Labille** et **M. Alain Le Cornec**, membres de la direction fédérale ;

➤ **M. l'IGCEA Christian Chabbert**, inspecteur général des armées-armement et président du collège des IGA, **M. le général Jean-Robert Morizot**, inspecteur général de l'armée de l'air, **M. l'amiral Xavier Magne**, inspecteur général de la marine nationale, et **M. le médecin général des armées Ronan Tymen**, inspecteur général du service de santé des armées ;

➤ **M. le préfet Alain Zabulon**, coordonnateur national du renseignement, et **M. Jérôme Poirot**, conseiller auprès du coordonnateur national du renseignement.