



N° 187

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 septembre 2002.

PROJET DE LOI

*relatif à la programmation militaire pour les années
2003 à 2008,*

(Renvoyé à la commission de la défense nationale et des forces armées, à défaut
de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les
articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉ

AU NOM DE M. JEAN-PIERRE RAFFARIN,

Premier ministre,

PAR MME MICHÈLE ALLIOT-MARIE,

Ministre de la défense.

Défense.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Après trop d'années consacrées à attendre les fruits des dividendes de la paix, un effort nouveau est devenu nécessaire pour nous mettre en mesure de défendre nos citoyens, en France, en Europe et dans le monde. Il nous faut retrouver une crédibilité opérationnelle incontestable, mettre nos forces au niveau d'équipement et d'entraînement des armées les plus modernes, disposer, en toutes circonstances, de forces armées composées de femmes et d'hommes dotés de toutes les compétences exigées d'une armée professionnelle et motivés par le service de la nation.

C'est le devoir du Gouvernement d'assurer la continuité de la politique de défense de la France. Ce devoir prend une importance accrue au regard des multiples formes de menaces qui pèsent sur la sécurité des Français, et de la nécessité de rehausser notre effort de défense et l'état de notre outil militaire pour les placer à la hauteur des ambitions affichées par la France sur la scène internationale.

Le projet de loi de programmation militaire pour les années 2003-2008 qui vous est présenté ici, constitue une deuxième étape, déterminante, qui doit conduire vers la réalisation du modèle d'armée 2015. Cet effort a un coût. Il doit être assumé et suivi au cours de toute la période de programmation. Il n'aura sa pleine signification que s'il est poursuivi au-delà de manière à atteindre le modèle d'armée que nous nous sommes fixé pour l'horizon 2015 dans toutes ses capacités.

*

* *

La refonte de notre outil de défense a été lancée en 1996, à l'initiative du Président de la République, pour l'adapter à l'évolution du contexte stratégique, des technologies ainsi que des procédures modernes d'acquisition et de gestion, et mettre notre pays en mesure de faire face aux défis à venir, dans les conditions conformes à ses intérêts, à ses alliances et à son rang.

La loi de programmation militaire 1997-2002 a été la première traduction concrète de cette réforme de nos moyens de défense. Elle a permis :

- de réussir l'indispensable professionnalisation de nos forces armées et de restructurer en profondeur notre outil de défense ;
- d'engager la nécessaire modernisation de nos équipements tout en consolidant la base industrielle et technologique de défense ;
- de faciliter la construction d'une politique de défense européenne.

La réorganisation de nos forces armées a été mise en œuvre dans le cadre d'un processus d'une rapidité et d'une ampleur sans précédent, alors même que nos forces étaient constamment engagées dans des opérations militaires d'une intensité, d'une durée et d'une importance croissantes, à l'extérieur du pays et parfois aussi fortement sollicitées sur le territoire national.

Les objectifs de la professionnalisation ont été globalement atteints en termes d'effectifs. L'obligation du service national est désormais suspendue. La journée d'appel et de préparation à la défense, obligation commune aux jeunes Français et aux jeunes Françaises, a été mise en place.

Toutefois, le rythme de la modernisation des équipements et l'effort en matière de recherche et technologie se sont trouvés ralentis par rapport à celui qui avait été prévu par la loi de programmation précédente, accentuant ainsi le décrochage vis-à-vis du Royaume-Uni.

Le projet de loi de programmation militaire 2003-2008 arrive donc à un moment crucial pour la France. Il devrait lui permettre d'affirmer son rôle en Europe, d'acquérir les équipements nouveaux dont nos forces ont besoin et de consolider la professionnalisation.

*

* *

L'évolution du contexte stratégique connaît une série de transformations profondes. Elle se caractérise par une situation internationale durablement dégradée et marquée par l'imprévisibilité. La sécurité des Français et la défense de leurs intérêts devront plus encore que par le passé être assurées de manière globale.

Les engagements récents de nos forces armées à l'extérieur et le développement de formes toujours plus diverses de menaces, en particulier la prolifération des armes de destruction massive et l'apparition du terrorisme de masse, ont confirmé la pertinence des quatre fonctions de notre stratégie militaire générale : la dissuasion, la prévention, la projection- action, ainsi que la protection, qui fondent le modèle d'armée.

Toutefois, celui-ci doit connaître une certaine adaptation. Ainsi, la protection intègre davantage la spécificité des menaces qui pèsent sur nos forces déployées, notre territoire et les populations, qu'elles soient métropolitaines, situées dans les DOM-TOM ou expatriées.

Le modèle d'armée 2015 actualisé qui en découle, répond plus particulièrement :

- aux besoins accrus de souplesse et de précision des capacités de frappe dans la profondeur ;
- aux exigences nouvelles de protection :
 - . des forces déployées face aux menaces d'armes de destruction massive, notamment biologique, et de missiles balistiques ;
 - . des populations face aux risques sur le territoire, en particulier le terrorisme de masse.

Compte tenu de ces ajustements, le projet de loi de programmation militaire 2003-2008 :

- contribue à la réalisation d'un objectif politique essentiel, la construction de l'Europe de la défense, dans laquelle notre pays doit conserver un rôle majeur ;
- prévoit de renforcer les capacités de l'armée professionnelle en la dotant des équipements nouveaux dont elle a besoin et en assurant la restauration de la disponibilité opérationnelle des forces ;
- consolide l'armée professionnelle en termes d'effectifs, tout en maintenant le flux adapté et la qualité de recrutement des personnels civils et militaires et en définissant les normes requises d'activité et d'entraînement opérationnel.

Il s'agit là d'un effort d'ensemble visant à accélérer la modernisation de nos forces, en particulier dans les domaines stratégiques de l'évaluation de situation, du commandement, de la projection et des moyens d'action dans la profondeur, et à amplifier l'effort de recherche pour intégrer les évolutions technologiques qui permettent de faire face aux nouvelles menaces.

Cet effort doit permettre, en préservant notre autonomie de décision et d'action, de conforter la place de la France dans le monde, en mettant nos forces armées en mesure de participer à tous les types de missions de rétablissement et de maintien de la paix.

Il permettra à la France de renforcer son poids politique et militaire en Europe.

Le projet de loi de programmation militaire soutiendra le développement de l'Europe de la défense.

Lors des conseils européens d'Helsinki en décembre 1999, de Nice en décembre 2000 et de Laeken en décembre 2001, les chefs d'Etat et de gouvernement des pays de l'Union européenne ont adopté des objectifs précis en matière de défense et de sécurité.

La dissuasion exceptée, ces décisions tracent le cadre européen dans lequel s'inscrit désormais notre effort de défense. La France a pris une part majeure dans la promotion de cette ambition, qui traduit une volonté politique des Quinze. Elle s'engage, aujourd'hui, dans sa mise en œuvre.

La France a pris l'engagement de satisfaire un cinquième de l'objectif global d'Helsinki, tout en contribuant de façon décisive aux moyens stratégiques structurants, notamment les états-majors de niveau stratégique et opératif, les systèmes d'information, de communications et de renseignement.

En outre, la conférence d'amélioration des capacités de novembre 2001 a mis en évidence des lacunes persistantes, notamment dans les capacités stratégiques. Le plan d'action européen sur les capacités (ECAP), adopté depuis lors, vise à les combler. La contribution de la France y jouera un rôle déterminant.

Les actions entreprises par la France pour renforcer les capacités de l'Union joueront un rôle d'entraînement pour l'Europe de la défense, en harmonie avec la solidarité transatlantique et l'Alliance atlantique, qui demeure le fondement de la défense collective en Europe.

Les axes d'effort retenus dans la loi de programmation militaire correspondent aux domaines dans lesquels les Européens sont aujourd'hui déficitaires : moyens de commandement, de renseignement et de communication ; projection et mobilité des forces ; moyens d'action dans la profondeur ; moyens de protection des forces déployées sur les théâtres extérieurs.

La modernisation des équipements sera poursuivie.

Le projet de loi de programmation militaire précise dans son article 2 que les crédits d'équipement seront dotés d'une enveloppe moyenne annuelle de 14,64 milliards d'euros constants, exprimés en euros 2003.

La transition avec la loi relative à la programmation militaire pour les années 1997-2002 sera effectuée en plusieurs temps. Un premier effort sera effectué en 2003 ; la première annuité en crédits

de paiement est fixée à 13,65 milliards d'euros 2003. Un effort significatif sera également réalisé en 2004, pour porter l'annuité en crédits de paiement à 14,60 milliards d'euros 2003. L'effort sera poursuivi sur le reste de la programmation, le taux de progression des annuités, à partir de 2004, étant de 0,8 %.

Cet effort très important, qui se traduit par une augmentation de 12,4% -en volume- entre 2002 et 2003 et de près de 7 % entre 2003 et 2004, reflète très clairement la volonté du Gouvernement de redresser notre effort de défense.

La programmation en crédits annuels de paiements doit permettre la poursuite de la fabrication d'équipements dont le développement a été engagé durant la loi de programmation précédente, d'accélérer la modernisation des équipements et de lancer les études pour acquérir les capacités nouvelles devenues indispensables en raison de l'évolution du contexte stratégique dans lequel s'inscrit notre politique de défense.

Le montant des autorisations de programme sera décidé en fonction de l'avancement des projets et en vue de garantir la poursuite du processus des commandes globales, destiné à réduire les coûts des programmes.

Les crises récentes ont confirmé l'intérêt de la supériorité technologique dans les domaines du renseignement, du contrôle et du commandement, de la précision des armes et de l'action à distance sous toutes ses formes.

Dès lors, certaines capacités nouvelles doivent être acquises, en particulier en matière de renseignement, de communications et de commandement, de suppression des défenses surface-air adverses, de permanence du groupe aéronaval, de missiles de croisières installés sur des plates-formes navales, comme de protection biologique. La prise en compte de la menace balistique de théâtre sera réalisée progressivement, en dotant nos forces, à l'horizon 2010, d'une capacité initiale de défense antimissile de site, susceptible d'être mise en œuvre dans un cadre national ou multinational.

L'acquisition de certaines capacités futures nécessite la recherche de coopérations au niveau européen, en particulier en matière d'observation spatiale, de télécommunications spatiales et de drones, la France détenant cependant une place prépondérante avec le programme Hélios 2 et la deuxième étape du programme Syracuse 3. Cette orientation permet à la fois d'alléger la charge

financière correspondante et de développer concrètement les potentialités offertes par les progrès de la construction européenne.

Le processus de modernisation n'aurait pas de sens, s'il n'était accompagné d'une haute disponibilité des équipements. Un effort particulier est donc fait dans le domaine du maintien en condition opérationnelle, tant en termes d'organisation que de montant financier consacré à l'entretien programmé des matériels.

L'effort en matière de recherche et de technologie de la défense sera amplifié, tant pour préparer les programmes futurs qui seront lancés au-delà de 2008 que pour garantir le maintien des compétences et savoir-faire stratégiques des bureaux d'études.

L'armée professionnelle sera consolidée.

Au cours des années couvertes par la future loi de programmation, le format des effectifs des forces armées sera légèrement ajusté, par rapport au niveau des effectifs prévus en 2002 par la loi de programmation 1997-2002, afin que nos forces soient parfaitement en mesure de répondre aux impératifs opérationnels de projection et disposent en nombre suffisant des personnels hautement spécialisés qui leur sont nécessaires.

En outre, les effectifs de la gendarmerie seront adaptés à l'évolution de ses missions de sécurité intérieure, en particulier dans le domaine du renforcement de la protection des populations, du territoire et des institutions. Ils lui permettront également, conformément aux engagements pris dans le cadre de l'Union européenne, d'assurer une participation accrue aux opérations extérieures.

Ces mesures, énoncées dans l'article 3 du projet de loi et précisées dans le rapport annexé, rassemblent celles qui sont prises au titre de la loi de programmation militaire et celles qui sont inscrites dans la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure.

Une attention particulière sera portée à la réserve opérationnelle, s'agissant notamment des militaires du rang, pour disposer, en cas de crise sur le territoire national ou d'engagements lourds sur les théâtres extérieurs, de personnels capables de suppléer ou de compléter les effectifs d'active, dans les divers emplois et spécialités qui seraient nécessaires. Un montant global de 85,83 M€₂₀₀₃ sera affecté, pour la durée de la loi, à la montée en puissance de la réserve opérationnelle.

Un dispositif ambitieux a été défini pour satisfaire les besoins de l'ensemble de nos forces professionnalisées, pour être en mesure de recruter annuellement plus de 30 000 personnels militaires et civils. Il comprend un ensemble de mesures au titre de la fidélisation des personnels et de l'attractivité des carrières.

Pour fidéliser durablement certaines catégories de personnel militaire et assurer le recrutement nécessaire, tout en accompagnant les départs dans de bonnes conditions de reconversion et en nombre suffisant, deux catégories de dispositions sont arrêtées :

- la création, en 2003, d'un fonds de consolidation de la professionnalisation, pour suivre et garantir dans le temps le processus de professionnalisation. Au service de la politique des ressources humaines du ministère, il regroupe des mesures de fidélisation et d'attractivité. Leur montant global s'élèvera à 572,58 M€₂₀₀₃ sur la période couverte par la loi ;

- la prorogation du dispositif d'incitation au départ d'officiers et de sous-officiers par l'article 5 du projet de loi, qui permet de prolonger les dispositions de la loi n° 70-2 du 2 janvier 1970, ainsi que celles de la loi n° 75-1000 du 30 octobre 1975, afin de garantir le respect d'une pyramide des âges et des grades adaptée à l'activité opérationnelle.

La consolidation de la professionnalisation passe également par le respect de normes quantitatives annuelles d'entraînement et d'activités, qui permettront d'assurer l'aptitude opérationnelle des forces. Ces normes figurent dans le rapport annexé au projet de loi. L'accent est mis sur le renforcement du contenu qualitatif de ces normes au regard de trois objectifs : le développement de savoir-faire spécifiques par une participation accrue aux exercices qualifiants ; l'entraînement systématique au tir pour se rapprocher des conditions réelles de combat ; la participation accrue à l'entraînement interarmées et interalliés.

Figure également dans la programmation un objectif à atteindre progressivement en 2008 pour la part des crédits de fonctionnement du titre III, hors entretien programmé des matériels. Il s'agit de contrôler l'évolution des dépenses de fonctionnement courant indispensables à l'outil militaire.

Par ailleurs, une juste compensation des contraintes spécifiques de l'état de militaire au regard des avancées sociales générales est indispensable. Les mesures d'amélioration de la condition militaire servent cet objectif. Leur application s'étendra jusqu'en 2008, l'essentiel étant réalisé en 2005.

Enfin, l'ensemble de ces efforts s'accompagnera du lancement d'une réflexion sur la position sociale des militaires.

*

* *

Les mesures rendues nécessaires par la suspension du livre II du code du service national le 1^{er} janvier 2003, annoncées dans l'article 6 du projet de loi, permettront non seulement de régulariser la situation des jeunes Français qui n'ont pu être appelés sous les drapeaux, mais aussi de veiller à la poursuite et à l'adaptation de dispositions permettant d'assurer le bon fonctionnement des forces armées : elles concerneront le statut des payeurs aux armées et des postiers interarmées, ainsi que le renouvellement du fondement juridique des commissions de réforme.

*

* *

Le projet de loi de programmation militaire qui est soumis représente un effort financier important. Il ne permettra cependant pas, au cours des années 2003-2008, de combler toutes les lacunes, ou de remédier d'emblée à toutes les insuffisances. Des faiblesses, notamment en matière de transport stratégique, d'aéromobilité, ou de permanence du groupe aéronaval persisteront. Il appartiendra impérativement d'y porter remède en poursuivant l'effort durant la période couverte par la troisième loi de programmation, qui devra parachever la refondation de notre outil militaire et de notre défense au long des années 2009-2015.

Au moment où le Gouvernement, conformément aux engagements du Président de la République, initie une étape cruciale dans la modernisation de nos forces armées et, plus largement, de notre outil de défense, il incombe au Parlement, par ses analyses, ses débats, ses décisions, de participer à ces choix essentiels pour notre pays.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport de la ministre de la défense,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008, délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat, sera présenté à l'Assemblée nationale par la ministre de la défense qui est chargée d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article 1^{er}

Est approuvé le rapport annexé à la présente loi, qui fixe les orientations relatives à la politique de défense et la programmation des moyens qui lui sont consacrés au cours de la période 2003-2008.

Article 2

Les crédits de paiement afférents aux dépenses en capital, inscrits en loi de finances initiale du ministère de la défense pour les titres V et VI, s'élèveront, en moyenne annuelle sur la durée de la loi de programmation, à 14,64 milliards d'euros 2003.

Les crédits de paiement évolueront sur la période couverte par la présente loi ainsi qu'il suit :

2003	2004	2005	2006	2007	2008
13,65	14,60	14,72	14,84	14,96	15,08

A ces crédits s'ajoutent, pour la gendarmerie nationale, ceux que prévoit la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure.

Ces crédits seront actualisés à compter de 2004 par application de l'indice des prix à la consommation hors tabac retenu par la loi de finances pour chacune des années considérées.

Article 3

Les effectifs civils et militaires inscrits au budget du ministère de la défense, à l'exclusion de ceux affectés aux activités retracées dans des comptes de commerce, évolueront de la façon suivante de 2003 à 2008 :

2003	2004	2005	2006	2007	2008
437 069	437 896	440 719	443 242	445 748	446 653

Ces chiffres comprennent les effectifs de la gendarmerie nationale créés au titre de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure.

Article 4

Un fonds de consolidation de la professionnalisation est créé. Il regroupe les moyens permettant de favoriser la fidélisation, le recrutement et la reconversion des personnels militaires. Son montant au cours de la période s'élève à 572,58 millions d'euros 2003, selon l'échéancier défini dans le rapport annexé.

Article 5

Aux premier et dernier alinéas de l'article 3 de la loi n° 70-2 du 2 janvier 1970, modifiée, tendant à faciliter l'accès des militaires à des emplois civils, les mots : « jusqu'au 31 décembre 2002 » sont remplacés par les mots : « jusqu'au 31 décembre 2008 ».

Aux derniers alinéas des articles 5 et 6 et au premier alinéa de l'article 7 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, les mots : « jusqu'au 31 décembre 2002 » sont remplacés par les mots : « jusqu'au 31 décembre 2008 ».

Les dispositions du présent article s'appliquent à compter du 1^{er} janvier 2003.

Article 6

Le Gouvernement est autorisé, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, à prendre par ordonnance les dispositions rendues nécessaires par la suspension au 1^{er} janvier 2003 des dispositions du livre II du code du service national.

Ces mesures concernent :

a) La situation des jeunes gens qui n'ont pas été appelés sous les drapeaux entre le 1^{er} août 2001 et le 31 décembre 2002 ;

b) Le détachement des fonctionnaires pour exercer en qualité de militaires certaines fonctions spécifiques nécessaires aux forces armées ;

c) le maintien des commissions de réforme.

Les mesures relatives aux *b* et *c* ci-dessus pourront prendre effet au 1^{er} janvier 2003.

Les ordonnances seront prises au plus tard le dernier jour du sixième mois suivant la promulgation de la présente loi. Le projet de loi autorisant la ratification des ordonnances sera déposé devant le Parlement au plus tard le dernier jour du neuvième mois suivant la promulgation de la présente loi.

Article 7

Tous les deux ans, un débat sera organisé au Parlement sur les orientations relatives à la politique de défense et leur mise en œuvre.

Fait à Paris, le 11 septembre 2002.

Signé : JEAN-PIERRE RAFFARIN

Par le Premier ministre :

La ministre de la défense,

Signé : MICHÈLE ALLIOT-MARIE

N°187 – Projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008 (1^{ère} partie)