



N° 385
(1ère partie)

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 novembre 2002.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE PROJET DE LOI (n° 187) *relatif à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008,*

PAR M. FRANÇOIS d'AUBERT,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I.– LE BILAN MITIGÉ DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE 1997-2002	11
A.– UNE PROFESSIONNALISATION ACHEVÉE MAIS INSUFFISAMMENT CONSOLIDÉE	11
1.– La transition entre le service national et la journée d'appel et de préparation à la défense a été une réussite.....	11
<i>a) La suspension du service national</i>	11
<i>b) La journée d'appel et de préparation à la défense</i>	12
2.– La professionnalisation des armées doit être consolidée.....	12
<i>a) Les objectifs en matière de postes budgétaires sont globalement atteints.</i>	12
<i>b) La différence entre les effectifs budgétaires et les effectifs réels est préoccupante</i>	14
3.– La montée en puissance de la réserve n'a pas eu lieu.....	15
B.– UNE UTILISATION DES CRÉDITS DU TITRE III GLOBALEMENT CONFORME AUX OBJECTIFS DE LA LOI DE PROGRAMMATION	16
1.– Le recul programmé des crédits de fonctionnement courant.....	16
2.– Le financement des opérations extérieures pèse sur l'exécution du budget de la défense.....	16
C.– LES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT ONT CONSTITUÉ LA VARIABLE D'AJUSTEMENT DE LA LOI DE PROGRAMMATION	17
1.– Des crédits inférieurs aux prévisions.....	17
2.– L'état de réalisation des grands programmes est contrasté.....	19
<i>a) La dissuasion</i>	19
<i>b) La communication et le renseignement</i>	19
<i>c) La projection et la mobilité</i>	20
<i>d) La frappe dans la profondeur</i>	20
<i>e) La maîtrise des milieux aéroterrestres, aéromaritimes et aérospatial</i>	20
<i>f) La préparation et maintien de la capacité opérationnelle</i>	21

II.- LES PERSONNELS CIVILS ET MILITAIRES AU CŒUR DU FONCTIONNEMENT DE L'ARMEE PROFESSIONNELLE	23
A.- LES CREDITS DE FONCTIONNEMENT DOIVENT S'AJUSTER AUX BESOINS DES FORCES ARMEES ET AUX ENJEUX DU RECRUTEMENT A L'HORIZON 2008	23
1.- L'évolution programmée des effectifs	23
<i>a) Répondre aux besoins liés aux objectifs de projection de l'armée de terre</i>	25
<i>b) Améliorer la situation du service de santé des armées</i>	26
<i>c) Consolider la capacité des services de renseignement</i>	26
<i>d) Renforcer les effectifs de la gendarmerie nationale</i>	27
2.- L'évolution des dépenses indispensables à l'outil militaire	29
<i>a) L'évolution globale des rémunérations et charges sociales</i>	29
<i>b) L'évolution des dépenses de fonctionnement courant</i>	30
B.- CONSOLIDER LA PROFESSIONNALISATION DANS SES DIFFERENTS ASPECTS	30
1.- Un dispositif de fidélisation des militaires engagés et des mesures d'attractivité	31
<i>a) L'instauration du fonds de consolidation de la professionnalisation</i>	31
<i>b) Les mesures de fidélisation et d'attractivité à mettre en œuvre</i>	31
2.- Un dispositif d'incitation au départ et de restructuration.....	32
<i>a) L'efficacité des mécanismes existants</i>	33
<i>b) La prorogation du dispositif d'incitation au départ des officiers et des sous-officiers</i>	34
<i>c) La poursuite de l'accompagnement des restructurations</i>	34
C.- LES CONSEQUENCES JURIDIQUES DE LA SUSPENSION DU SERVICE NATIONAL	34
1.- Régulariser la situation des jeunes en attente d'incorporation	34
2.- Adapter des dispositions permettant d'assurer le bon fonctionnement des forces armées	35
<i>a) Le statut des payeurs aux armées et des postiers interarmées</i>	35
<i>b) Le renouvellement du fondement juridique des commissions de réforme</i> .	36
D.- DEVELOPPER L'ATTRACTIVITE DE LA RESERVE OPERATIONNELLE	36
1.- La réserve : un enjeu majeur pour l'armée professionnelle.....	36
<i>a) La professionnalisation des armées s'est accompagnée de la montée en puissance des réserves</i>	36
<i>b) Le nombre de réservistes doit augmenter</i>	37
2.- Développer l'attractivité de l'engagement dans la réserve.....	38
E.- AMELIORER LA CONDITION ET LA POSITION SOCIALE DES MILITAIRES ..	39

1.– La poursuite de l'amélioration de la condition militaire	39
2.– Une réflexion sur la position sociale des militaires.....	40

III.– REFORME ET MODERNISATION

A.– L'EXTERNALISATION

B.– LES MODALITES INNOVANTES DE FINANCEMENT D'EQUIPEMENT

- 1.– Les alternatives à l'acquisition patrimoniale
- 2.– Les perspectives de maîtrise des coûts des programmes
- 3.– Les perspectives relatives au suivi des programmes

C.– LA REFORME DES MODES GESTION

- 1.– Le développement de « l'interarmisation »
- 2.– La modernisation de l'administration

IV.– LA RESTAURATION DE LA DISPONIBILITE TECHNIQUE OPERATIONNELLE : L'ENJEU DE LA PROGRAMMATION DES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT

A.– DES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT EN FORTE PROGRESSION

- 1.– Une progression sur six ans des crédits d'équipement
- 2.– Le périmètre du projet de loi de programmation militaire
 - a) *Un périmètre plus restrictif*
 - b) *La définition du montant annuel des crédits d'équipement*
 - c) *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances*

B.– ASSURER LE PRÉSENT : LA PRÉPARATION ET LE MAINTIEN DE LA CAPACITÉ OPÉRATIONNELLE

- 1.– La préparation opérationnelle des forces
- 2.– L'évolution des crédits consacrés au maintien en condition opérationnelle

C.– PRÉPARER L'AVENIR : L'EFFORT EN MATIÈRE DE RECHERCHE

V.– L'ADAPTATION DES SYSTÈMES DE FORCES

A.– LA DISSUASION

- 1.– Conforter la crédibilité de notre force nucléaire
- 2.– La force océanique stratégique
- 3.– La composante aéroportée

B.– LA COMMUNICATION ET LE RENSEIGNEMENT

- 1.– Le renseignement stratégique
- 2.– Les satellites de communication

C.– LA PROJECTION ET LA MOBILITE

- 1.– La projection aérienne de la force de réaction
- 2.– La capacité aéromobile de théâtre

3.– Les moyens du transport stratégique militaire

D.– LA FRAPPE DANS LA PROFONDEUR

1.– Le second porte-avions

2.– Le Rafale

3.– Les missiles de croisière

E.– LA MAITRISE DU MILIEU AEROTERRESTRE

F.– LA MAITRISE DU MILIEU AEROMARITIME

1.– Le renouvellement de la flotte de surface et des sous-marins d'attaque

2.– Renforcer les moyens de surveillance pour lutter contre le terrorisme et les trafics illicites

G.– LA MAITRISE DU MILIEU AEROSPATIAL

1.– La composante de détection et de conduite des opérations aériennes

2.– L'amélioration de la capacité des missiles d'interception aériens

3.– Le développement de la composante de défense sol-air

4.– Le renforcement de la couverture radar du territoire national et de ses approches

VI.– PROGRAMMATION ET INDUSTRIELS D'ÉTAT

A.– LA DIRECTION DES CONSTRUCTIONS NAVALES : UNE MODERNISATION À POURSUIVRE

1.– Le changement de statut de la DCN

a) Le statut d'entreprise nationale

b) La clôture du compte de commerce

c) Les conséquences financières et budgétaires

2.– Des perspectives prometteuses

B.– LES PERSPECTIVES DE GIAT INDUSTRIES

1.– Un fardeau financier dont le groupe peine à se départir

a) Des pertes importantes

b) Une nouvelle recapitalisation est probable

2.– L'avenir du groupe

a) Des perspectives d'activité encore limitées

b) La réduction des coûts

EXAMEN EN COMMISSION

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

INTRODUCTION

Le contexte stratégique connaît aujourd'hui de profondes évolutions. La situation internationale, caractérisée par une très forte imprévisibilité, est marquée par les risques liés à la prolifération des armes de destruction massive. Elle est aussi bien évidemment marquée par les menaces terroristes. Certes, notre pays affronte ce type de menaces depuis bien longtemps. Pour autant, ce risque a changé d'échelle depuis le 11 septembre 2001. Le présent projet de loi de programmation prévoit un effort significatif en faveur de la lutte contre le terrorisme.

Cet effort repose sur une meilleure articulation entre la sécurité intérieure et extérieure de notre pays, sur un renforcement de la surveillance de notre littoral, grâce, notamment, à la réactivation de la chaîne des sémaphores, ou bien encore sur un renforcement de la protection aérienne. Le projet préparé par le précédent gouvernement avait fait l'impasse sur les opérations spéciales qui se verront dotées de 10 hélicoptères Cougar Mk2, tandis qu'un programme d'amélioration de leurs moyens de transmissions sera lancé.

En outre, le présent projet de loi poursuit la mise en oeuvre du format d'armée 2015, dont l'actuelle loi de programmation, qui a consacré la professionnalisation de nos forces, a marqué la première étape. Pour autant, il convient de souligner qu'une année de crédits d'équipement manque sur la période 1997-2002. Ce projet tend donc à rattraper ce retard. La restauration de la disponibilité technique de nos matériels apparaît donc comme l'enjeu majeur de ces prochaines années.

Si le contexte stratégique évolue, le cadre international est lui aussi marqué par des mutations profondes. Votre Rapporteur a déjà eu l'occasion, dans son rapport spécial⁽¹⁾, de déplorer les retards et les « ratés » de la construction de l'Europe de la défense et, singulièrement, de l'Europe de l'armement. L'A400M est emblématique des difficultés de la coopération européenne. Quelle Europe de la défense pourrions-nous imaginer si nous ne sommes pas capables de mener collectivement ce projet à bien ? De même, la percée de l'avion de combat *Joint Strike Fighter* ne laisse pas d'inquiéter, d'autant plus que la recherche et le développement de cet avion américain est largement financé par des crédits fournis par nos partenaires européens.

Puisque la France entend renforcer l'Europe de la défense, afin de permettre à l'Union de gérer les crises de manière autonome, le projet de loi propose de renforcer l'autonomie stratégique de notre pays. Cette autonomie repose, avant tout, sur la dissuasion. Sa composante aéroportée sera renforcée par l'entrée en service des Rafale et du missile air-sol moyenne portée amélioré (ASMP-A), à partir de 2007. Le troisième sous-marin nucléaire lanceur d'engins de nouvelle génération sera admis au service avant la fin de l'année 2004 et le quatrième, *Le Terrible* serait livré en 2010 et équipé du missile M51.

⁽¹⁾ Document d'information de l'Assemblée nationale, annexe n° 40 au rapport n° 256, du 23 octobre 2002.

L'autonomie stratégique suppose aussi de disposer d'une capacité autonome de commandement et de renseignement. S'agissant de l'observation stratégique de seconde génération, le satellite Helios II sera lancé en 2004 et un second satellite en 2008. Sur le théâtre, l'enjeu sera désormais de raccourcir au maximum la boucle renseignement-commandement afin d'optimiser la conduite des opérations. Ce projet ambitionne de faire de la France une référence en Europe en lui donnant les moyens de se présenter comme une nation-cadre incontournable dans les opérations multinationales qui seront conçues par l'Union européenne.

Enfin, l'autonomie stratégique de notre pays suppose aussi de conforter notre capacité à mener une action strictement nationale, telle que celle menée actuellement en Côte d'Ivoire.

Un grand nombre de programmes connaissent un calendrier beaucoup plus long que celui prévu initialement. Souvent mis en cause, les décalages dus à des retards d'ouverture de crédits budgétaires n'expliquent, en réalité, qu'un tiers des retards. En effet, compte tenu de la technicité des matériels, les délais de conception et de fabrication sont bien souvent supérieurs aux estimations. Parfois, c'est le management public, ou la difficulté à définir précisément les spécifications techniques ou bien encore la disparition de sous-traitants industriels qui justifie le décalage dans le temps de la réalisation des programmes. À titre d'exemple, les modifications des spécifications requises pour l'hélicoptère Tigre ou bien pour le Rafale, dans sa version biplace, ont engendré un décalage par rapport au calendrier initial.

Compte tenu de ces éléments, dans quelles conditions une loi de programmation militaire a-t-elle un sens ? Il faut rappeler que la normativité de ce texte est particulièrement limitée et que la prévision, n'a, en toute hypothèse, qu'une valeur relative.

En outre, l'article 7 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances entrera en vigueur en 2006. Donc, dès le projet de loi de finances initial pour 2006, les crédits de la défense devront être présentés sous forme de missions et de programmes. Or, le présent projet de loi de programmation fixe une enveloppe de crédits d'équipement jusqu'en 2008, en se référant aux crédits ouverts en lois de finances initiales. Cette référence aux lois de finances initiales dans le dispositif du projet vise, très certainement, à éviter que les opérations extérieures, généralement imprévisibles et financées par des lois de finances rectificatives, ne viennent réduire les crédits destinés aux équipements.

De plus, il aurait sans doute été plus pertinent de faire référence aux crédits réellement disponibles. En effet, compte tenu du caractère fongible des crédits à compter de 2006, le respect formel de l'enveloppe de crédits d'équipement en loi de finances initiale ne constituera pas une garantie suffisante de leur mise à disposition à nos armées.

Il serait souhaitable que le Parlement puisse se prononcer spécifiquement sur les grands programmes, comme le fait le Parlement allemand. Dans le cadre de la mise en place de la nouvelle nomenclature budgétaire, il serait envisageable, qu'au sein de missions, qui pourraient être les systèmes de force, les plus gros programmes d'armement soient identifiés, sous forme de programmes au sens de l'article 7 de la loi organique. Certes, les principaux programmes d'armement sont aujourd'hui identifiés à l'article, mais une démarche affinée permettrait une meilleure information des parlementaires.

C'est donc un projet de loi de programmation militaire ambitieux, destiné à restaurer les capacités de nos armées, et donc le poids de notre Nation sur la scène internationale, sur lequel la commission des finances a émis un avis favorable.

I.- LE BILAN MITIGÉ DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE 1997-2002

La loi n°96-589 du 2 juillet 1996 relative à la programmation militaire pour les années 1997 à 2002 s'était donnée pour objectif ambitieux, conformément au constat dressé dans le Livre blanc sur la défense en 1994, de rénover l'outil de défense français, en opérant notamment le passage à une armée professionnelle. Elle visait également à anticiper les évolutions prévisibles du début du XXI^{ème} siècle, en inscrivant la planification pour 2002 dans les évolutions souhaitables à l'horizon 2015.

La professionnalisation, qui apparaissait comme l'enjeu majeur de cette programmation, devait notamment se traduire par la fin du service militaire, pour laisser place, à terme, à un service volontaire. Cette orientation a entraîné des conséquences importantes sur le format des forces armées et sur leur organisation. Par ailleurs, la poursuite de la modernisation des forces, dans le respect de l'objectif de maîtrise de la dépense publique, avait pour but d'adapter les moyens opérationnels aux nouvelles contraintes géostratégiques des années 90, et, notamment, aux nouveaux scénarios de conflits possibles⁽²⁾. Elle reposait, en outre, sur la restructuration de l'outil industriel français.

Les moyens prévus par la loi de programmation militaire ont été ajustés par le gouvernement issu des élections de 1997 en s'appuyant sur la revue des programmes menée en 1998. Cet ajustement ne facilite pas l'appréciation de la réalisation des objectifs fixés en 1996. De plus, il convient de souligner que l'application de la loi de programmation a été inégale selon les objectifs.

A.- UNE PROFESSIONNALISATION ACHEVEE MAIS INSUFFISAMMENT CONSOLIDEE

1.- La transition entre le service national et la journée d'appel et de préparation à la défense a été une réussite

a) La suspension du service national

La loi du 28 octobre 1997 portant réforme du service national a suspendu l'appel sous les drapeaux pour tous les jeunes hommes nés après le 31 décembre 1978, en fixant au 31 décembre 2002 le terme de la professionnalisation.

Le Conseil des ministres du 27 juin 2001 a décidé de mettre fin par anticipation aux incorporations. Cette décision s'est concrétisée par le décret n° 2001-550 du 27 juin 2001 relatif à la libération anticipée des appelés du service militaire.

⁽²⁾ L'annexe à la loi de programmation militaire avait notamment clairement identifié l'émergence de menaces ne s'exerçant pas « dans le cadre de rapport interétatiques traditionnels, qu'ils s'agisse de l'activité de mouvements nationalistes et terroristes, des progrès du crime organisé, des trafics d'armes et de drogue ».

En application de ce décret, des mesures de libération anticipée ont progressivement permis de réduire le nombre d'appelés, avec pour objectif la fin du contingent au 30 novembre 2001 (à l'exception du volontariat).

Quant à la libération anticipée des appelés des formes civiles du service national (police nationale, coopération et aide technique et objecteurs de conscience), elle est régie par le décret n° 2001-763 du 28 août 2001 qui prévoit le terme de leur service national au plus tard le 31 mai 2002. La dernière incorporation a donc eu lieu en juin 2001, alors qu'à cette date 454.000 jeunes étaient en attente d'une incorporation. Ils ont été avisés par la direction du service national de la suspension de l'incorporation, **mais leur situation au regard du service national n'est pas réglée, puisqu'il n'ont pas non plus été intégrés au nouveau dispositif de la journée d'appel et de préparation à la défense.** Le présent projet de loi vise notamment à régulariser leur situation.

b) La journée d'appel et de préparation à la défense

La journée d'appel et de préparation à la défense a été mis en place le 3 octobre 1998 pour les hommes nés à partir du 1^{er} janvier 1980, et a été étendue aux jeunes filles nées après le 1^{er} janvier 1983 à partir du 8 avril 2000. Accompagnant cette mutation, l'organisation de la direction nationale a été simplifiée du fait de la création de seize centres du service national dans les bassins de population les plus importants et de dix antennes d'information du service national.

Au 30 juin 2002, près de 2,5 millions de jeunes (dont 625.000 jeunes filles) ont effectué leur journée d'appel et de préparation à la défense. Certaines évolutions ont été nécessaires pour améliorer l'accueil de ces personnes. La journée d'appel et de préparation à la défense s'effectue désormais majoritairement en semaine alors que le dispositif était initialement centré sur la journée du samedi.

2.- La professionnalisation des armées doit être consolidée

a) Les objectifs en matière de postes budgétaires sont globalement atteints

Entre 1997 et 2002, une diminution des effectifs budgétaires – y compris les appelés – de 23,2 % devait être réalisée. En 2002, les effectifs budgétaires du ministère de la défense s'établissent à 436.221, contre 440.206 prévus en loi de programmation, soit un taux de réalisation des effectifs budgétaires de 99,1 %. Ce chiffre global recouvre cependant des disparités entre les catégories de personnel et surtout entre les armées considérées.

Le tableau suivant expose les objectifs prévus par la loi de programmation et les effectifs budgétaires inscrits dans la loi de finances initiale pour 2002.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS BUDGÉTAIRES PAR CATÉGORIE ENTRE 1996 ET 2002

	Loi de finances pour 1996	Programmation pour 2002	Loi de finances initiale pour 2002	Taux de réalisation (en %)
Officiers	38.456	38.189	37.738	98,8
Sous-officiers	214.828	199.296	200.516	100,6
Militaires du rang	44.552	92.527	92.184	99,6
Civils	73.747	83.023	80.995	97,6
Appelés et volontaires	201.498	27.171	24.788	91,2
<i>dont volontaires</i>	-	27.171	24.788	91,2
Total	573.081	440.206	436.221	99,1

Source : ministère de la défense

L'objectif de baisse des effectifs d'officiers a été dépassé, même s'il s'agit, en réalité, de chiffres modestes en valeur absolue. L'annexe à la loi de programmation militaire⁽³⁾ précisait pourtant que : « *le volume global des officiers sera pratiquement maintenu en raison notamment de la montée en puissance des structures interarmées et de la nécessité de participer au développement de la présence de la France dans les états-majors et les organismes internationaux* ». L'objectif fixé était de faire progresser le taux d'encadrement de l'armée de terre de 31 à 48%, celui de la marine de 59 à 78% et celui de l'armée de l'air de 56 à 70%, pour s'aligner sur les taux existants dans les entreprises. Enfin, le nombre d'officiers de la Gendarmerie devait passer de 2.666 à 4.055, alors que le nombre des sous-officiers devait être réduit de 77.728 à 75.337. Les deux tableaux suivants présentent la réalisation de ces objectifs :

ÉVOLUTION DE L'ENCADREMENT DES ARMÉES ENTRE 1996 ET 2002

	Taux d'encadrement en 1996	Taux d'encadrement prévu en 2002	Taux d'encadrement réalisé en 2002
Armée de Terre	31	48	48
Marine	59	78	77
Armée de l'air	56	70	70

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS BUDGÉTAIRES D'ENCADREMENT DE LA GENDARMERIE
ENTRE 1996 ET 2002

	Effectifs en 1996	Effectifs prévus en 2002	Effectifs réalisés en 2002
Officiers	2.666	4.055	4.019
Sous-officiers	77.728	75.337	76.893

À l'inverse, le taux de réalisation des objectifs en matière d'effectifs civils et des volontaires est faible. L'objectif ambitieux de la loi de programmation militaire n'a donc pas été réalisé, alors qu'il était pourtant annoncé clairement : « *La place des personnels civils va se trouver renforcée par la professionnalisation des armées (...). Des emplois à vocation générale, aujourd'hui occupés par des militaires, le seront par des civils* ».

⁽³⁾ Paragraphe 2.2.2 c) du rapport annexé à la loi de programmation militaire 1997-2000, intitulé « *Le renforcement des taux d'encadrement et le recours accru au personnel civil* ».

Les volontaires, dont les premiers postes ont été créés en 1999, constituent une composante à part entière de l'armée professionnelle. La loi de programmation a fixé à 27.171 le nombre de postes pour 2002, mais seuls 24.788 postes auront été créés sur la période, permettant d'atteindre 91% de la cible. Ces créations n'ont pas été aussi nombreuses que prévues en raison de difficultés de recrutement. Il faut, en outre, observer que la gendarmerie bénéficie de la majorité des emplois créés entre sur la période (15.203 postes soit 61 % du total), ce qui a permis le renforcement des unités présentes dans les zones périphériques des pôles urbains.

Les objectifs d'effectifs par armée ont été mis en œuvre de manière différenciée. Le tableau suivant permet d'évaluer la réalisation des objectifs en matière d'effectifs par armées (y compris pour la gendarmerie et les services communs) de la loi de programmation militaire pour les années 1997 à 2002 :

EFFECTIFS BUDGÉTAIRES PAR ARMÉE ENTRE 1996 ET 2002

	Loi de finances pour 1996	Programmation pour 2002	Loi de finances initiale pour 2002	Écart LPM 2002/LFI 2002
Terre	268.572	172.626	168.126	- 4.500
Marine	69.878	56.464	54.433	- 2.031
Air	93.552	71.080	69.667	- 1.413
Gendarmerie	93.669	97.884	98.134	+ 250
Services communs	47.410	42.152	45.861	+ 3.709
Total	573.081	440.206	436.221	- 3.985

Source : ministère de la défense

On peut ainsi noter que la réduction du format des armées va plus loin que les objectifs de la loi de programmation militaire. Cette évolution est cependant relativisée par la réduction trop modeste du format des services communs.

b) La différence entre les effectifs budgétaires et les effectifs réels est préoccupante

Le décalage entre les effectifs budgétaires et les effectifs réels est resté stable sur la période de la loi de programmation militaire. Il demeure important pour les volontaires (de l'ordre de 30 % au mois de juillet 2002), ainsi que, dans une moindre mesure, pour les civils (2 %), pour lesquels un rattrapage a été engagé.

EFFECTIFS RÉELS DE LA DÉFENSE AU 1^{ER} JUILLET 2002

	Effectifs militaires réels	Écart effectifs budgétaires/effectifs réels	Effectifs civils réels	Écart effectifs budgétaires/effectifs réels	Écart cumulé
Armée de terre	131.189	-5.394	27.966	-3.577	-8971
Armée de l'air	60.380	-3.284	5.160	-843	-4.127
Marine	42.517	-1.759	8.661	-1.496	-3.255
Gendarmerie	92.913	-3.193	1.750	-269	-3.462
Services communs	11.789	-1.371	49.082	-802	-2.173
Total	338.788	-15.001	92.619	-6.987	-21.988

L'écart global entre les effectifs réels et les effectifs budgétaires est donc important puisqu'il représente près de 5 % des effectifs budgétaires totaux. Il existe en particulier une difficulté de réalisation des effectifs pour certains postes en concurrence avec le secteur civil.

Le déficit des effectifs d'officiers de l'armée de Terre réalisés (près de 300) se résorbe progressivement, par une limitation des départs incités. Le déficit des sous-officiers (1.700) provient de recrutements insuffisants des années 1995 à 1997. Pour la quatrième année consécutive, le recrutement en volontaires de l'armée de terre est insuffisant, les effectifs moyens réalisés étant de 50 % inférieurs aux effectifs budgétaires au premier semestre 2002.

Le recrutement des volontaires de l'armée de l'Air est également insuffisant, et provient de l'engagement des populations cibles dans d'autres postes de l'armée ou dans les carrières du secteur civil. Le déficit des officiers de la Marine est en augmentation depuis 1999, et provient de l'augmentation des départs volontaires. Le déficit constaté dans la Gendarmerie est largement conjoncturel, car il est lié à l'augmentation des postes budgétaires supplémentaires en 2002.

3.- La montée en puissance de la réserve n'a pas eu lieu

La priorité accordée à la montée en puissance des effectifs de la réserve a été affichée successivement par les lois de programmation militaire 1995-2000, 1997-2002, et 2003-2008, afin de permettre le passage à une armée professionnelle centrée sur des missions opérationnelles. Pourtant, le format a été progressivement revu à la baisse, puisque l'objectif initial d'une réserve de 500.000 hommes à l'horizon 2000 a été réduit à 100.000 à l'horizon 2002, puis à 82.000 hommes en 2008⁽⁴⁾. Les effectifs réalisés au 1^{er} juillet 2002 ne s'élevaient pourtant qu'à 27.906 réservistes (soit 34 % de la cible 2008), illustrant ainsi que les objectifs fixés en loi de programmation étaient particulièrement ambitieux mais très difficiles à atteindre.

Conformément aux dispositions de la loi de programmation militaire, la loi n° 99-894 du 22 octobre 1999 portant organisation de la réserve militaire et du service de défense a institué un nouveau dispositif de la réserve, qui distingue, notamment, la réserve opérationnelle, d'un volume de 100.000 hommes – dont la vocation est de renforcer les capacités opérationnelles des forces armées en temps de paix sur le territoire national – de la réserve citoyenne, composée de volontaires et d'anciens militaires.

Le décret n° 2000-1170 du 1^{er} décembre 2000 a défini les conditions de recrutement, d'exercice, d'activité, d'avancement et de radiation du personnel de la réserve. En outre, un décret en préparation permettra aux forces armées de recruter ponctuellement des contractuels. **Les crédits consacrés aux réserves en lois de finances ont atteint 67 millions d'euros au cours de la programmation.**

⁽⁴⁾ A la différence des deux dernières lois de programmation militaire, ce dernier chiffre n'est précisé que dans l'annexe au projet de loi de programmation. L'effectif à l'horizon 2015 est par ailleurs fixé à 100.000 hommes par le projet de loi de programmation militaire pour 2003-2008, ce qui était donc déjà le chiffre envisagé par la loi de programmation militaire pour 1997-2002

Le déficit d'effectif de la réserve illustre le fait que l'effort de recrutement doit d'abord porter sur les militaires du rang et les sous-officiers. En effet, les effectifs des militaires du rang n'ont atteint que 18 % de leur cible. Pour remédier aux difficultés de recrutement, le projet de loi prévoit le financement de la prime de fidélité prévue par l'article 22 de la loi de 1999.⁽⁵⁾

B.- UNE UTILISATION DES CRÉDITS DU TITRE III GLOBALEMENT CONFORME AUX OBJECTIFS DE LA LOI DE PROGRAMMATION

1.- Le recul programmé des crédits de fonctionnement courant

La loi de programmation militaire 1997-2002 prévoyait d'allouer au titre III une enveloppe de 99 milliards de francs constants 1995 (soit 15,09 milliards d'euros 1995), et de réduire de 20 % les crédits de fonctionnement courant, du fait de la réduction du format des armées.

La comparaison entre les annuités actualisées de la loi de programmation militaire et les ressources allouées chaque année par les lois de finances montre que l'enveloppe prévue a été respectée à près de 100 %. La baisse des crédits de fonctionnement a été de 18 %, soit un peu moins que l'objectif affiché.

Sur la période de programmation, les crédits de rémunération et de charges sociales (RCS) en lois de finances initiales enregistrent une progression de 17 %, supérieure à celle du titre III. Cette augmentation est due principalement à la professionnalisation et aux mesures d'accompagnement (pour 24 %), à l'évolution mécanique des rémunérations et charges sociales (41 %), et aux mesures de modification du périmètre initial de la programmation. Enfin, des mesures d'amélioration de la condition militaire ont, au cours de l'année 2002, pesé sur le titre III.⁽⁶⁾

2.- Le financement des opérations extérieures pèse sur l'exécution du budget de la défense

Chaque année, l'exécution des crédits du titre III a fait apparaître des besoins de financement importants qui ont nécessité des ouvertures de crédits supplémentaires. L'essentiel des abondements est lié au financement des opérations extérieures. Cependant, ces ouvertures de crédits ne sont pas sans incidence sur le budget de la défense puisqu'ils ont été gagés, en grande partie, par des annulations de crédits d'équipement.

⁽⁵⁾ La loi n° 99-894 du 22 octobre 1999 portant organisation de la réserve militaire et du service de la défense dispose que « les réservistes exerçant une activité au titre de leur engagement dans la réserve opérationnelle peuvent, en outre, bénéficier d'une prime de fidélité ainsi que d'autres mesures d'encouragement dans des conditions fixées par décret. Le montant de la prime de fidélité est le même quel que soit le grade ». Le décret prévu n'a pas été pris pour l'instant.

⁽⁶⁾ Il s'agit du volet consacré aux rémunérations du plan d'amélioration de la condition militaire, décidé le 28 février. Ce plan a entraîné l'inscription de 189 millions d'euros dans la loi de finances rectificatives pour 2002 (n°2002-1050 du 6 août 2002).

La loi de finances rectificative n° 2002-1050 du 6 août 2002 a, pour la première fois, dérogé à cette pratique, puisque les ouvertures de crédits au titre des opérations extérieures n'ont été accompagnées d'aucune annulation sur le titre V.

La part des besoins de financement qui n'est pas liée aux opérations extérieures est la conséquence des mesures salariales non inscrites en loi de finances initiale, des besoins difficilement évaluables comme les dépenses de carburant, ainsi que des besoins imprévus (intervention des armées dans le cadre des catastrophes naturelles par exemple). Globalement, la construction budgétaire a été très insatisfaisante, puisque les besoins ont été chaque année sous-évalués, ce qui a nui à la sincérité du budget. De plus, les conséquences ont été lourdes pour le budget de la défense, puisque les abondements accordés au titre III se sont, bien souvent, accompagnés d'annulations de crédits d'équipement.

Le tableau suivant retrace l'évolution du titre III depuis 1996 :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU TITRE III ENTRE 1996 ET 2002 (hors pensions)

	<i>(en milliards d'euros constants 2002)</i>						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Loi de programmation militaire	-	16,42	16,42	16,42	16,42	16,42	16,42
Loi de finances initiale	16,37	16,42	16,51	16,46	16,50	16,34	16,64
Loi de finances rectifiée	16,57	16,49	16,62	16,57	17,06	16,48	17,44

Source : Ministère de la défense

C.- LES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT ONT CONSTITUÉ LA VARIABLE D'AJUSTEMENT DE LA LOI DE PROGRAMMATION

1.- Des crédits inférieurs aux prévisions

Les moyens destinés au financement des investissements ont été programmés tant en crédits de paiement qu'en autorisations de programme, pour un montant de 86 milliards de francs constants de 1995 (13,11 milliards d'euros 1995, soit 14,27 milliards d'euros 2002). Suite à la revue des programmes, l'enveloppe annuelle pour la période 1999-2002 a été ramenée à 85 milliards de francs 1998, soit **13,60 milliards d'euros** (valeur de 2002).

Si l'on compare les dotations inscrites en lois de finances initiales et les crédits disponibles en exécution à ce qui était prévu en loi de programmation puis dans la revue des programmes, on constate un écart important qui a ralenti le rythme d'avancement des grands programmes :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT ENTRE 1997 ET 2002

	<i>(en milliards d'euros constants 2000)</i>						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Loi de programmation militaire	-	13,99	13,99	13,99	13,99	13,99	13,99
Revue des programmes	-	-	-	13,33	13,33	13,33	13,33
Loi de finances initiale	14,26	13,99	12,70	13,33	12,83	12,71	12,20
Budget exécuté	14,26	13,19	12,00	12,04	12,16	12,08	-

Source : Ministère de la défense

Le déficit de ressources sur la période de la loi de programmation est de 2.154 millions d'euros courants en autorisations de programme et de 3.775 millions d'euros courants en crédits de paiement.

En ce qui concerne les autorisations de programme, il convient toutefois de noter que 6,6 milliards d'euros ont été ouverts au profit du programme « Avion de transport du futur » en lois de finances rectificatives pour 2000 et pour 2001, et que 457 millions d'euros ont été ouverts en loi de finances rectificative pour 2001 pour financer les mesures décidées à la suite des événements du 11 septembre 2001.

D'importantes annulations de crédits de paiement ont eu lieu en exécution. Le taux de consommation des crédits de paiement réellement disponibles s'est, en revanche, amélioré depuis 1997. Parallèlement, **le montant des annulations d'autorisations de programme a atteint 5,07 milliards d'euros**, ce qui a ralenti l'avancement des programmes d'armement. Plus grave encore, le déficit de ressources des titres V et VI est encore plus important si l'on soustrait aux budgets initiaux les sommes allouées au budget civil de la recherche et de développement et celles allouées à la Polynésie française. Ainsi faut-il corriger les crédits dépensés du fait des opérations de « bourrage d'enveloppe ». En effet, certaines dépenses ont été financées par le budget du ministère de la défense, alors même qu'elles n'étaient pas prévues, voire exclues par la loi de programmation militaire. Les principales opérations de bourrage d'enveloppe sont les suivantes :

- La dotation du budget civil de recherche et développement (BCRD) fait l'objet d'un transfert en exécution à destination du Centre national d'études spatiales (CNES) expressément exclu par la loi de programmation militaire, pour un montant de 823 millions d'euros.
- Les transferts récurrents de crédits d'entretien programmé du matériel (EPM) du titre III vers le titre V gonflent quant à eux le titre V pour un montant de près de 1,3 milliard d'euros.
- L'opération consistant à augmenter la cotisation patronale à destination du fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (FSPOIE) de 10,3% à 24% a aussi pesé sur le titre V pour un montant de 150 millions d'euros.
- Enfin, le titre V a financé à deux reprises, en 1998 et 1999, les pertes subies par la Direction des constructions navales (DCN) sur des contrats à l'exportation (entretien des frégates saoudiennes, sous-marins au Pakistan) ou de diversification (plate-forme pétrolière) pour un montant de 200 millions d'euros.

Ces opérations de bourrage d'enveloppe sont récapitulées dans le tableau suivant :

BOURRAGE DES DEPENSES D'EQUIPEMENT

(en millions d'euros courants)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Budget civil de recherche et développement	0	76	137	230	190	190	823
Entretien programmé du matériel 1997	170	170	170	170	170	170	1020
Entretien programmé du matériel 1999	–	–	61	61	61	61	244
Entretien programmé du matériel 2000	–	–	–	18	18	18	54
Entretien programmé du matériel 2001	–	–	–	–	15	15	30
Entretien programmé du matériel 2002	–	–	–	–	–	40	40
Fonds de pension des ouvriers 1999	–	–	15	15	15	15	60
Fonds de pension des ouvriers 2000	–	–	–	30	30	30	90
DCN financement pertes à l'exportation	–	137	61	–	–	–	198
Total	170	383	444	524	499	539	2559

2.– L'état de réalisation des grands programmes est contrasté

La loi de programmation militaire 1997-2002 a constitué la première étape de la mise en œuvre du modèle d'armée 2015, en donnant la priorité à l'achèvement des grands programmes déjà parvenus au stade de la fabrication. C'est pourquoi la part des crédits du titre V réservé à la fabrication a atteint 36 % entre 1997 et 2002, contre 42 % dans la loi précédente. **La revue de programmes de 1998 a cependant conduit à retarder la réalisation de certains objectifs capacitaires.**

a) La dissuasion

Ce système de forces a été marqué par la modernisation de la composante océanique, avec la livraison de deux sous-marins nucléaires lanceurs d'engins de nouvelle génération (SNLE-NG), équipés de nouveaux missiles M45, tandis que l'admission du troisième SNLE-NG a été décalée de 2002 à 2004. La conception du missile air-sol moyenne portée amélioré (ASMP-A) a été lancée en 2000 pour une mise en service prévue en 2007 sur le Mirage 2000 N puis sur le Rafale. La loi de programmation 1997-2002 a par ailleurs précisé que « *la part du budget du ministère de la défense consacré aux forces nucléaires s'établira, en fin de période, à un niveau inférieur à 20% du titre V (contre 31,4% en 1990), au sein d'un budget d'équipement lui-même en diminution* ». Si le budget de l'équipement a légèrement été revu à la baisse, il faut pourtant noter que **les moyens consacrés aux forces nucléaires représentent encore 22% du titre V dans le projet de loi de finances pour 2003.**

b) La communication et le renseignement

L'exécution de la loi de programmation 1997-2002 a permis de faire progresser le système de forces « Commandement-Conduite-Communication-Renseignement » (C3R).

Les capacités de niveau de commandement stratégique sont en cours d'amélioration avec le lancement, en 2002, de la réalisation du centre de planification et de conduite des opérations (CPCO). Par ailleurs, la première étape du programme Syracuse III a été lancée en 2000 et permettra le lancement d'un satellite de nouvelle génération en 2003, et le deuxième exemplaire du satellite d'observation HELIOS 1 a été lancé en 1999. Après l'abandon du projet de satellite radar HORUS par la revue de programmes, la capacité satellitaire radar repose désormais sur le programme segment sol d'observation radar, avec un partage capacitaire européen des capteurs.

Dans le domaine du renseignement d'origine électromagnétique, les capacités ont été en partie pérennisées par la mise en service, en 2001, du système aéroporté de recherche de renseignement d'origine électromagnétique (SARIGUENING) et le lancement du programme de moyens interarmées navalisés de recherche de renseignement d'origine électromagnétique (MINREM). Le renouvellement des capacités de renseignement d'origine image, actuellement vieillissantes, a débuté avec le lancement en 2000 de la réalisation des nacelles de reconnaissance de nouvelle génération, destinées à équiper les Mirage 2000 puis les Rafale.

c) La projection et la mobilité

S'agissant du système de forces Projection et mobilité, l'entrée en service retardée de l'avion de transport A400M ne permettra pas de compenser la chute de la capacité aérienne française, puisque le contrat opérationnel⁽⁷⁾ n'est satisfait actuellement qu'à hauteur de 40 %. Pour pallier cette situation, **un Airbus A 310 et 18 Casa CN 235 (au lieu des 8 prévus) ont été acquis pendant la période 1997-2002.**

Le transport maritime stratégique a été amélioré par la livraison du deuxième transport de chalands de débarquement en 1998, et le lancement des études relatives à deux bâtiments de projection et de commandement en 2000.

d) La frappe dans la profondeur

Ce système de force a été renforcé par l'admission au service actif du porte-avions *Charles-de-Gaulle* en 2001, et la rénovation du groupe embarqué avec la mise en service des deux premiers Hawkeye, et le début de livraison du Rafale Marine. En outre, les moyens aériens ont été augmentés par la livraison des 41 derniers Mirage 2000 D.

e) La maîtrise des milieux aéroterrestres, aéromaritimes et aérospatial

Le système de forces **Maîtrise du milieu aéroterrestre** a bénéficié de la mise en service du char Leclerc. Mais les moyens de transport blindés actuels (véhicules de l'avant blindés et AMX 10P) sont vieillissants, ce qui augmente l'urgence de la réalisation du programme de véhicule blindé de combat d'infanterie et de la livraison de l'équipement individuel FELIN.

⁽⁷⁾ 1.500 hommes avec matériels, en trois jours à 5.000 km et disposant d'une autonomie de combat.

La livraison de quatre frégates de type *Lafayette* a permis d'améliorer partiellement la **maîtrise du milieu aéromaritime**, mais il faut déplorer le fait que l'acquisition ou la modernisation de certaines capacités ait été retardée (missile anti-navire léger), suspendue (anti-navire futur, modernisation du F 70, Atlantique 2) ou abandonnée (missile porte-torpilles).

Le retrait de la frégate *Suffren* et le vieillissement du système d'armes des deux frégates de type *Cassard* fragilisent la protection antiaérienne du porte-avions. Le redressement n'interviendra qu'avec la mise en service des frégates *Horizon* en 2006 et 2008.

Le système de forces **Maîtrise du milieu aérospatial** souffre, à l'instar des milieux terrestres et maritimes, d'un vieillissement des capacités. Pour pallier les retards du programme Rafale, 37 Mirage 2000 DA ont dû être transformés en Mirage 2000-5, équipés du nouveau missile air-air MICA en version électromagnétique.

La composante sol-air a subi les effets de reports et d'annulations de crédits nombreuses. En revanche, le système de commandement et de conduite des opérations aériennes (*SCCOA*) a fait l'objet d'une adaptation permanente.

f) La préparation et maintien de la capacité opérationnelle

Ce système de forces a souffert entre 1997 et 2002 d'une **dégradation significative des matériels**. Pour y remédier, des efforts de rationalisation d'organisation ont été effectués, avec la création des services de soutien, notamment la structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques du ministère de la Défense et le service de soutien de la flotte.

II.- LES PERSONNELS CIVILS ET MILITAIRES AU CŒUR DU FONCTIONNEMENT DE L'ARMÉE PROFESSIONNELLE

Le projet de loi propose de consolider la professionnalisation des armées, que la précédente programmation a institué. La fidélisation des engagés sera notamment une préoccupation majeure, tout comme la poursuite de l'amélioration de la condition militaire.

A.- LES CREDITS DE FONCTIONNEMENT DOIVENT S'AJUSTER AUX BESOINS DES FORCES ARMÉES ET AUX ENJEUX DU RECRUTEMENT A L'HORIZON 2008

Il est essentiel de maintenir les flux et la qualité du recrutement des personnels civils et militaires. En effet, si le processus de professionnalisation des forces sera globalement achevé fin 2002, tous les effectifs nécessaires n'auront pas encore été réalisés. Or, les effets d'un recrutement sous-optimal peuvent être sensibles dans une période de fort engagement des forces armées sur les théâtres d'opération extérieurs comme sur le territoire national.

C'est pourquoi l'article 3 du projet de loi de programmation avance des objectifs à la fois réalistes et ambitieux pour l'évolution des effectifs à l'horizon 2008. Il s'agit également d'ajuster les crédits de fonctionnement afin d'atteindre le format prévu en 2002 par la précédente loi de programmation.

1.- L'évolution programmée des effectifs

Les effectifs civils et militaires du ministère de la défense, qui s'élèvent à 436.221 postes en loi de finances initiale pour 2002, seront portés, à périmètre constant, à 446.653 en 2008, soit une augmentation de 10.432 postes sur la période, dont 7.000 au titre de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure. Les tableaux ci-après retracent l'évolution annuelle des effectifs inscrits au budget du ministère de la défense jusqu'en 2008.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS CIVILS ET MILITAIRES DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE POUR LES ANNÉES 2003 À 2008

2003	2004	2005	2006	2007	2008
437.069	437.896	440.719	443.242	445.748	446.653

Remarque : Ces données excluent les effectifs affectés aux activités retracées dans des comptes de commerce.

Source : ministère de la défense

EFFECTIFS PREVISIONNELS PAR ARMEE POUR LES ANNEES 2002 À 2008

		Loi de finances initiale pour 2002	Évolution						Total	
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total 2008	
Air	Officiers	6.838			+2	+2	+2	+1	+7	6.845
	Sous-officiers Militaires du rang	37.716			+26	+26	+26	+28	+106	37.822
	Volontaires	17.168								17.168
	Civils	1.942			+70	+70	+70	+73	+283	2.225
	Total	69.667			+99	+99	+99	+103	+400	70.067
Terre	Officiers	15.792			+4	+4	+4	+5	+17	15.809
	Sous-officiers Militaires du rang	49.777			+34	+34	+34	+37	+139	49.916
	Volontaires	65.470	+1.000	+1.000	+500				+2.500	67.970
	Civils	5.544	-1.572	-1.572	+45	+45	+45	+47	-2.962	2.582
	Total	168.126	-572	-572	+770	+270	+270	+278	+443	168.569
Marine	Officiers	4.817			+1	+1	+1	+2	+5	4.822
	Sous-officiers Militaires du rang	29.390			+20	+20	+20	+23	+83	29.473
	Volontaires	8.456								8.456
	Civils	1.613			+40	+40	+40	+42	+162	1.775
	Total	54.433			+61	+61	+61	+67	+250	54.683
Gendarmerie	Officiers	4.019	+60	+50	+59	+67	+69	+1	+306	4.325
	Sous-officiers Militaires du rang	76.893	+1.140	+1.150	1.367	+1.559	+1.557	+25	+6.798	83.691
	Volontaires	15.203			+297	+297	+297	+298	+1.189	16.392
	Civils	2.019								2.019
	Total	98.134	+1.200	+1.200	+1.723	+1.923	+1.923	+324	+8.293	106.427
Autres services	Officiers	6.272			+2	+2	+1	+1	+6	6.278
	Sous-officiers Militaires du rang	6.740	+220	+199	+53	+53	+38	+19	+582	7.322
	Volontaires	1.090								1.090
	Civils	486			+158	+158	+158	+159	+633	1.119
	Total	45.861	+220	+199	+170	+170	+153	+134	+1.046	46.907
Total ministère de la Défense	Officiers	37.738	+60	+50	+68	+76	+77	+10	+341	38.079
	Sous-officiers Militaires du rang	200.516	+1.360	+1.349	+1.500	+1.692	+1.675	+132	+7.708	208.224
	Volontaires	92.184	+1.000	+1.000	+500				+2.500	94.684
	Total	24.788	-1.572	-1.572	+610	+610	+610	+619	-695	24.093

Civils	80.995			+145	+145	+144	+14	+578	81.573
Total	436.221	+848	+827	+2.823	+2.523	+2.506	+90	+10.432	446.653
							4		
							5		

Source : ministère de la défense.

On rappellera, à titre indicatif, qu'aux États-Unis, les effectifs civils et militaires de défense s'élèvent à 2.167.000 en 2002 contre 332.000 au Royaume-Uni, 413.500 en Allemagne, 309.000 en Italie et 176.600 en Espagne.

La programmation 2003-2008 doit notamment permettre de répondre à certains besoins particuliers.

a) Répondre aux besoins liés aux objectifs de projection de l'armée de terre

La multiplicité des engagements opérationnels et l'allongement de leur durée appellent une adaptation des effectifs militaires de l'armée de terre, soumis à un emploi intensif. Cette situation touche plus particulièrement les militaires du rang, qui constituent l'essentiel des effectifs engagés. Il est donc prévu une augmentation du nombre d'engagés volontaires de l'armée de terre, à hauteur de 2.500, dont 2.000 sont compensés par la suppression de plus de 3.000 postes de volontaires.

Le tableau ci-après détaille l'évolution des effectifs selon la catégorie de personnel au sein de l'armée de terre. L'ajustement des effectifs à l'horizon 2008 bénéficiera principalement aux unités d'infanterie, aux unités de renseignement et aux unités spécialisées dans la protection nucléaire, radiologique, biologique et chimique, dont les événements du 11 septembre 2001 ont mis en lumière l'importance.

EFFECTIFS PRÉVISIONNELS ANNUELS POUR L'ARMÉE DE TERRE

Catégories	Années	Nombre de recrutements	Nombre de départs
OFFICIERS	2003	996	911
	2004	980	950
	2005	980	930
	2006	980	920
	2007	970	900
	2008	960	890
SOUS-OFFICIERS	2003	3.200	3.039
	2004	3.200	2.920
	2005	3.200	2.750
	2006	3.200	2.650
	2007	3.100	2.550
	2008	3.000	2.450
MILITAIRES DU RANG ENGAGÉS	2003	8.900	8.900
	2004	8.900	8.800
	2005	9.000	8.900
	2006	9.000	8.800
	2007	8.800	8.600
	2008	8.700	8.200
	2003	3.808	3.885
	2004	2.600	2.600

	2003	3.808	3.885
	2004	2.600	2.800
	2005	2.500	1.900
	2008	2.500	1.700

Remarque : Les entrées et les sorties figurant dans le tableau ci-dessus prennent en compte tous les types d'entrées (concours – sauf concours interne – détachement entrant, réintégration, titularisation...) et tous les types de sorties (absences, décès, retraites, CFA...) effectives dans le ministère.

Source : ministère de la défense

b) Améliorer la situation du service de santé des armées

Alors que nos principaux alliés, et notamment le Royaume-Uni, ont fait le choix de ne pas préserver un système de santé propre à leurs armées, la France a fait le choix de maintenir un tel pôle. Lors des diverses opérations multinationales, le service de santé des armées français apparaît comme une référence pour nos partenaires, qui sont amenés à y recourir, illustrant ainsi la qualité de ces personnels et de l'organisation de ce service.

Pour autant, et pour consolider sa mutation dans la cadre d'une armée professionnalisée, les effectifs du service de santé des armées devront croître, afin de lui permettre d'assurer pleinement les missions qui lui sont assignées sur les théâtres extérieurs ainsi que sa participation au service public hospitalier.

La baisse sensible de la durée moyenne de service des médecins, constatée au cours des dernières années, nécessite la mise en œuvre d'une capacité d'anticipation de gestion. L'augmentation du recrutement de médecins, par la création de 220 postes d'élèves officiers sur la période 2003-2008, permet de répondre à ce premier objectif.

Par ailleurs, la création de 350 postes de sous-officiers, militaires infirmiers et techniciens des hôpitaux des armées en 2003 et 2004 permet d'augmenter le taux d'encadrement au sein des établissements hospitaliers du service de santé des armées et de répondre aux normes d'accréditation des hôpitaux militaires.

c) Consolider la capacité des services de renseignement

Les enseignements tirés de la gestion des crises ont démontré la nécessité d'une meilleure capacité d'anticipation et d'interprétation dans le domaine du recueil et de l'exploitation des renseignements, tant humains que techniques. Une centaine de postes est prévue à cet effet.

Cependant, la croissance des effectifs et des budgets des principaux services de renseignements européens, suite aux attentats du 11 septembre 2001, atteignent environ 20 %. De même, la croissance du budget de la *Central Intelligence Agency* (CIA) des États-Unis d'Amérique atteint environ 50 %.

La progression des moyens accordés aux services français s'inscrit donc dans un mouvement plus général de soutien accru à la fonction de renseignement. Il faut aussi rappeler que les crédits destinés au renseignement ont été relativement peu touchés par la régulation opérée sur la loi de programmation précédente.

De plus, au-delà des moyens humains supplémentaires, un effort particulier sera conduit dans le cadre du système de force « commandement, communication, conduite renseignement ⁽⁸⁾ ».

d) Renforcer les effectifs de la gendarmerie nationale

Les effectifs de la gendarmerie évolueront conformément aux dispositions de la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure.

L'essentiel des créations de postes, retracées dans le tableau ci-après, répond ainsi à la nécessité de **garantir la sécurité de proximité** :

- en améliorant la qualité des services rendus par la gendarmerie. L'accueil des victimes sera amélioré, la gendarmerie participera aux conseils locaux de sécurité ainsi qu'à des réunions de proximité ; Elle assurera, en outre, une information systématique des plaignants sur l'état de leur dossier ;
- et en renforçant la présence des forces de sécurité dans les zones périurbaines ou urbaines qui connaissent une délinquance exceptionnelle et dans les zones où une forte croissance de la population est attendue au cours des prochaines années.

Conformément aux orientations définies par le Gouvernement, les capacités d'investigation de la gendarmerie seront renforcées, tout comme la lutte contre l'insécurité routière, la criminalité organisée et la menace terroriste. À titre d'exemple, l'augmentation programmée des effectifs de la gendarmerie des transports aériens devrait rendre plus efficaces la recherche et l'exploitation du renseignement et renforcer la collaboration entre les services, tant au niveau interne que dans le cadre des coopérations institutionnelles avec nos partenaires d'autres pays. La gendarmerie des transports aériens verra ses effectifs accrus et confortés par le redéploiement de postes de gendarmes affectés à des contrôles statiques. Cette démarche devrait permettre de renforcer la maîtrise et le contrôle des zones réservées des principaux aéroports français.

⁽⁸⁾ Voir le paragraphe B de la quatrième partie du présent rapport.

VARIATION PRÉVISIONNELLE DES EFFECTIFS DE LA GENDARMERIE

Catégories	Années	Nombre de recrutements	Nombre de départs
OFFICIERS	2003	214	160
	2004	260	160
	2005	320	170
	2006	300	180
	2007	300	170
	2008	300	170
SOUS-OFFICIERS	2003	4.000	3.349 (1)
	2004	4.000	4.001 (1)
	2005	4.300	3.550 (1)
	2006	4.500	3.600
	2007	4.500	3.600
	2008	4.000	3.600
VOLONTAIRES	2003	7.150	6.700
	2004	7.150	6.900
	2005	7.000	6.700
	2006	7.000	6.500
	2007	7.000	6.500
	2008	7.000	6.500

(1) : Ces données ne prennent pas en compte les mesures de maintien en activité des sous-officiers de gendarmerie au-delà de la limite d'âge.

Remarque : Les entrées et les sorties figurant dans le tableau ci-dessus prennent en compte tous les types d'entrées (concours - sauf concours interne -, détachement entrant, réintégration, titularisation) et tous les types de sorties (absences, décès, retraites, congés de fin d'activité) effectives dans le ministère.

Source : ministère de la défense

2.- L'évolution des dépenses indispensables à l'outil militaire

a) L'évolution globale des rémunérations et charges sociales

L'évolution annuelle des rémunérations et charges sociales liée aux seules mesures d'effectifs envisagées sur la période de programmation est décrite dans le tableau ci-après.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE RÉMUNÉRATIONS ET CHARGES SOCIALES LIÉE AUX MESURES DE PROGRAMMATION MILITAIRE

		<i>(en millions d'euros)</i>					
		2003	2004	2005	2006	2007	2008
Air	Officiers			+0,112	+0,112	+0,112	+0,056
	Sous-officiers			+0,841	+0,841	+0,841	+0,906
	Militaires du rang						
	Volontaires			+0,931	+0,931	+0,931	+0,971
	Civils			+0,023	+0,023	+0,023	+0,023
	Total				+1,908	+1,908	+1,908
Terre	Officiers			+0,207	+0,207	+0,207	+0,259
	Sous-officiers			+1,118	+1,118	+1,118	+1,217
	Militaires du rang	+17,916	+17,916	+8,958			
	Volontaires	-16,732	-16,732	+0,479	+0,479	+0,479	+0,500
	Civils			+4,264	+4,264	+4,264	+4,287
	Total	+1,184	+1,184	+15,026	+6,068	+6,068	+6,263
Marine	Officiers			+0,060	+0,060	+0,060	+0,120
	Sous-officiers			+0,708	+0,708	+0,708	+0,814
	Militaires du rang						
	Volontaires			+0,735	+0,735	+0,735	+0,772
	Civils						
	Total			+1,503	+1,503	+1,503	+1,706
Gendarmerie	Officiers	+3,202	+2,669	+3,149	+3,576	+3,683	+0,053
	Sous-officiers	+40,041	+40,393	+48,015	+54,758	+54,688	+0,878
	Militaires du rang						
	Volontaires			+3,999	+3,999	+3,999	+4,012
	Civils						
	Total	+43,244	+43,061	+55,162	+62,333	+62,369	+4,944
Autres services	Officiers			+0,113	+0,113	+0,056	+0,056
	Sous-officiers	+5,377	+4,864	+1,295	+1,295	+0,929	+0,464
	Militaires du rang						
	Volontaires			+2,177	+2,177	+2,177	+2,191
	Civils			-0,980	-0,980	-1,003	-1,026
	Total	+5,377	+4,864	+2,605	+2,605	+2,159	+1,685
Total ministère de la défense	Officiers	+3,202	+2,669	+3,641	+4,068	+4,118	+0,545
	Sous-officiers	+45,418	+45,256	+51,978	+58,721	+58,285	+4,280
	Militaires du rang	+17,916	+17,916	+8,958			
	Volontaires	-16,732	-16,732	+8,321	+8,321	+8,321	+8,446
	Civils			+3,306	+3,306	+3,283	+3,283
	Total	+49,804	+49,108	+76,204	+74,416	+74,007	+16,554

Source : ministère de la défense.

Au total, sur la période 2003-2008, les rémunérations et charges sociales liées aux seules mesures d'effectifs progresseront de 340,1 millions d'euros, dont 7,679 millions d'euros pour l'armée de l'air, 35,793 millions d'euros pour l'armée de terre, 6,215 millions d'euros pour la marine, 271,113 millions d'euros pour la gendarmerie ⁽⁹⁾ et 19,294 millions d'euros pour les autres services du ministère.

⁽⁹⁾ Ces chiffres comprennent l'incidence financière des effectifs de la gendarmerie nationale créés au titre de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure.

b) L'évolution des dépenses de fonctionnement courant

En ce qui concerne les crédits de fonctionnement courant, aucune prévision n'a été incluse dans le cadre du projet de loi de programmation, à la différence de la précédente loi, qui programmait l'ensemble des crédits affectés aux dépenses de fonctionnement du titre III.

Toutefois, un objectif a été retenu pour 2008 afin de tendre progressivement vers une part du fonctionnement dans le titre III, hors entretien programmé des matériels, de **20 %**. Cet objectif figure dans le rapport annexé au projet de loi de programmation.

Dans le projet de loi de finances pour 2003, la part du fonctionnement courant dans le titre III, hors entretien programmé des matériels, s'est accrue pour atteindre 19,5 % contre 19,2 % en 2002. Afin de parvenir à 20 % en 2008, il est prévu de poursuivre l'accroissement des dotations au titre de l'activité des forces en accompagnant les normes quantitatives pour 2003 d'un renforcement du contenu qualitatif de l'entraînement opérationnel. Ce renforcement concerne trois domaines :

- le développement des savoir-faire spécifiques, par une participation accrue aux exercices qualifiants, une partie de ces activités étant menée en coopération à l'étranger ;

- l'entraînement systématique au tir, pour se rapprocher des conditions réelles de combat ;

- et la participation accrue à l'entraînement interarmées, pour assurer l'insertion efficace des forces dans un dispositif interarmées, national ou interallié ; ces exercices concerneront, en particulier, le personnel des noyaux d'états-majors de niveaux stratégique et opératif.

Le renforcement du fonctionnement courant, s'agissant notamment de l'entretien des immeubles, se poursuivra, afin d'atteindre un niveau pleinement satisfaisant en matière de conditions de vie et de logement des personnels, désormais entièrement professionnels.

B.- CONSOLIDER LA PROFESSIONNALISATION DANS SES DIFFERENTS ASPECTS

La gestion des ressources humaines doit permettre de maîtriser pleinement les flux de personnels. Si la réussite de la professionnalisation des armées a représenté une avancée pour la réforme de l'État, notamment en raison de la réactivité des personnels concernés, de la rapidité de mise en œuvre et des importantes rationalisations qui en ont résulté, il s'agit aujourd'hui d'entretenir la dynamique de recrutement et de renouvellement des effectifs et de poursuivre sur la voie de l'optimisation de l'emploi des ressources.

Le présent projet de loi de programmation introduit deux dispositions qui ont pour objectif, d'une part, de fidéliser les militaires engagés (article 4) et, d'autre

part, d'inciter au départ des officiers et sous-officiers en favorisant la mobilité (article 5).

1.- Un dispositif de fidélisation des militaires engagés et des mesures d'attractivité

La professionnalisation des forces armées conduit le ministère de la défense à recruter chaque année environ 30.000 jeunes, ce qui est à la fois quantitativement et qualitativement ambitieux. Les exigences du métier militaire, la durée limitée des contrats et la nécessaire sélection des candidats rendent nécessaire le développement de mesures renforçant l'attractivité des armées auprès des jeunes Français. À cet impératif de recrutement s'ajoute la nécessité de conserver le personnel militaire pendant une durée suffisante.

Afin d'atteindre ces objectifs majeurs, garants du succès dans la durée de la professionnalisation des forces armées, il faut se donner les moyens de gérer les flux de ressources humaines de façon harmonieuse par des actions ciblées. C'est l'objet du dispositif de consolidation de la professionnalisation.

a) L'instauration du fonds de consolidation de la professionnalisation

L'article 4 du projet de loi de programmation crée un fonds de consolidation de la professionnalisation (FCP), dont le montant au cours de la période 2003-2008 doit atteindre 572,58 millions d'euros. Il est prévu de consacrer chaque année un montant croissant de crédits, qui incluent une somme de 7,93 millions d'euros au titre V. L'échéancier des dotations est retracé dans le tableau ci-après.

MONTANTS CONSACRES AU FONDS DE CONSOLIDATION DE LA PROFESSIONNALISATION
(en euros constants de 2003)

(en millions d'euros)

2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
18,93	45,93	71,93	115,93	146,93	172,93	572,58

Source : ministère de la défense

b) Les mesures de fidélisation et d'attractivité à mettre en œuvre

Les montants consacrés au fonds de consolidation devront ainsi servir la mise en œuvre de mesures de fidélisation et d'attractivité. Les mesures d'attractivité (d'un montant avoisinant 383 millions d'euros) et de fidélisation (d'un montant avoisinant 190 millions d'euros) sont réparties sur toute la durée de la période couverte par la loi de programmation.

Quatre axes ont été retenus pour mettre en place l'ensemble des mesures de fidélisation et d'attractivité.

Il s'agit, tout d'abord, de **valoriser les potentiels et les responsabilités exercées**. Dans la mesure où la technicité des armées modernes requiert un niveau élevé de qualification, une armée professionnalisée doit s'attacher durablement les

services de ses éléments les plus recherchés sur le marché du travail. L'attribution d'une rémunération reconnaissant et valorisant les responsabilités exercées, ainsi que l'octroi d'une indemnité, modulable et réversible, destinée aux spécialités les plus recherchées, permettront de conserver les compétences.

L'**accompagnement de la mobilité** est une priorité. La forte mobilité, aussi bien professionnelle que géographique, est une des spécificités des militaires et l'une des composantes de la gestion des ressources humaines. Or, les modalités de prise en charge des déplacements, induits par les actions de formation ou les déménagements, sont désormais inadaptées et constituent un frein à la mobilité.

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur, une mesure relative à l'accompagnement de la mobilité, destinée à poursuivre le programme immobilier d'accueil des engagés chargés de famille, était envisagée par le ministère de la défense, mais n'a pas été retenue dans le projet de loi de finances initiale pour 2003. Le projet de loi de programmation prévoit une meilleure prise en compte des indemnités des militaires en formation et une amélioration de la prise en charge de leur déménagement. De même, afin de faciliter l'installation du personnel, l'aide à la personne sera amplifiée. Une ligne spécifique et une dotation annuelle, imputables au titre V, seront créées pour la mise en œuvre de programmes de construction de logements à loyers modérés, en région parisienne.

En outre, l'**aide au recrutement** devra être développée. Face à la concurrence sur le marché de l'emploi, un déficit d'emploi peut handicaper les armées, tant dans les spécialités recherchées que pour des emplois ne demandant pas de qualification initiale particulière mais faisant l'objet d'une désaffection passagère. Une première mesure est prévue au titre de l'annuité 2003 du fonds de consolidation de la professionnalisation : il s'agit de la modulation des primes d'engagement. Le dispositif repose sur la modulation du montant des primes en fonction des spécialités et des types d'engagement, ou sur l'attribution d'une prime d'engagement spécifique pour certaines catégories de personnel. En outre, le fonds de consolidation de la professionnalisation doit contribuer au financement des actions de communication de la politique de recrutement.

Enfin, il est important d'**accompagner la reconversion** afin de garantir un bon niveau de recrutement. D'après les informations recueillies par votre Rapporteur, il est ainsi prévu d'attribuer et de financer des congés complémentaires de reconversion en position de non-activité, et de permettre la délivrance d'une formation adaptée, soit collective, soit individualisée. En effet, un effort de formation particulier et dans la durée devra être fourni auprès des militaires en fin de contrat, dont les compétences spécialisées dans la pratique militaire sont difficilement transposables au secteur civil.

C'est en assurant aux engagés de bonnes perspectives de reclassement à l'issue d'un contrat que l'armée accroîtra son attractivité vis-à-vis de jeunes qui ne connaissent plus l'institution militaire du fait de la suspension du service national.

2.- Un dispositif d'incitation au départ et de restructuration

Il est important que les militaires sachent, dès leur arrivée dans les forces, qu'ils disposeront le moment venu des moyens de se reconverter dans de bonnes conditions. L'effort à consentir dans ce domaine porte de manière générale sur la formation, en particulier lorsque les acquis professionnels ne sont pas directement transposables.

Mais l'accessibilité de certains emplois publics est aussi une voie intéressante. Cette garantie de reconversion prend ainsi une dimension sociale essentielle dans le cas des engagés, tout en constituant pour l'ensemble des militaires l'un des leviers les plus sûrs pour disposer d'une armée professionnalisée de qualité.

a) L'efficacité des mécanismes existants

Les départs d'officiers supérieurs nécessaires afin de préserver la pyramide des âges et de maintenir des perspectives de carrière attrayantes pour les officiers subalternes sont aujourd'hui insuffisants. Or, il faut garantir le respect d'une pyramide des âges et des grades adaptée à l'activité opérationnelle et favoriser la mobilité du personnel civil.

Conformément à la décision du Président de la République d'ajuster le format des armées sans recourir à une loi de dégageant des cadres, l'application d'un certain nombre de mesures ont permis, au cours de la période 1997-2002, d'assurer environ 6 % des départs annuels de cadres, comme l'illustre le tableau ci-après.

VOLUME DES DEPARTS REELS DES OFFICIERS ET SOUS-OFFICIERS 1997-2002

Dispositif d'aide au départ	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Article 5 de la loi du 30 octobre 1975	700	700	692	587	489	470
Article 6 de la loi du 30 octobre 1975	55	56	42	56	60	106
Article 7 de la loi du 30 octobre 1975	46	45	26	36	36	26
Loi du 2 janvier 1970	285	321	331	403	335	362
Total des départs aidés	1.086	1.122	1.091	1.082	920	964
Total départs	14.660	16.287	16.964	17.797	18.431	16.782

Source : ministère de la défense.

La loi n°75-1000 du 30 octobre 1975 permet aux officiers supérieurs, qui ne sont pas en mesure d'être promus officiers généraux, de quitter le service actif dans des conditions matérielles conformes à la juste reconnaissance qui leur est due par la Nation. Comme le montre le tableau ci-dessus, l'application des articles 5 et 6 de cette loi a permis à des officiers de quitter le service avec la jouissance d'une pension de retraite calculée sur la base du grade immédiatement supérieur à celui qu'ils détiennent. L'article 7 de cette même loi a, en outre, prévu qu'un congé spécial pouvait être accordé pour cinq ans sur leur demande aux colonels et aux généraux se trouvant à plus de deux ans de la limite d'âge de leur grade.

Enfin, l'article 3 de la loi n°70-2 du 2 janvier 1970 permet aux officiers et aux sous-officiers des grades de major et d'adjudant-chef, ayant accompli dix ans de service, d'être intégrés, après sélection, dans des corps de catégorie A et B de la fonction publique. Du fait de cette loi, **2 % des officiers et des sous-officiers quittent le service chaque année** pour être intégrés directement dans la fonction publique après une période de détachement permettant de vérifier leur aptitude à l'emploi visé. Cette mesure offre des perspectives de reconversion à des personnels qui ne souhaitent pas aller au terme de leur carrière militaire mais qui ont un cursus de nature à intéresser les collectivités publiques.

b) La prorogation du dispositif d'incitation au départ des officiers et des sous-officiers

Dans la mesure où la prorogation de ces dispositifs efficaces apparaît aujourd'hui nécessaire, l'article 5 du projet de loi de programmation maintient ces mesures d'incitation en vigueur. Ces dispositions doivent s'appliquer à compter du 1^{er} janvier 2003 et se prolonger jusqu'au 31 décembre 2008.

Toutefois, lors de l'examen de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 2003, l'Assemblée nationale a adopté, lors de sa séance du 24 octobre dernier, un amendement du Gouvernement tendant à proroger le dispositif de la loi du 30 octobre 1975. En effet, le Gouvernement craint que la loi de programmation militaire ne soit pas promulguée au 1^{er} janvier 2003, alors que la loi de finances le sera. Cette initiative rend caduques les dispositions de l'article 5 du projet de loi de programmation.

c) La poursuite de l'accompagnement des restructurations

Dans le cadre de l'optimisation de l'organisation générale des forces, il est prévu de proroger le dispositif d'accompagnement des restructurations et notamment Programme « Formation-Mobilité ». Les opérations lancées jusqu'en 2002 devraient être achevées dans des conditions favorables aux personnels civils.

Cette prorogation s'effectuera dans des conditions facilitant la mobilité du personnel civil, dont l'emploi constitue l'une des composantes essentielles du nouveau format des forces armées.

C.- LES CONSEQUENCES JURIDIQUES DE LA SUSPENSION DU SERVICE NATIONAL

L'article 6 du projet de loi de programmation permet de tirer les conséquences juridiques de la suspension du livre II du code du service national le 1^{er} janvier 2003.

1.- Régulariser la situation des jeunes en attente d'incorporation

Il est proposé de régulariser par ordonnance la situation des jeunes Français qui n'ont pas été convoqués à l'appel sous les drapeaux entre le 1^{er} juillet 2001 et le 31 décembre 2002. On rappellera que la suspension du livre II du code du service national sera effective le 1^{er} janvier 2003 conformément à la loi du 28 octobre 1997 portant réforme du service national. Cette loi a suspendu l'appel sous les drapeaux pour tous les jeunes hommes nés après le 31 décembre 1978 et a fixé au 31 décembre 2002 le terme de la professionnalisation. Un délai de six ans a été prévu pour mener à bien cette mutation.

Mais, sans attendre ce terme, le conseil des ministres du 27 juin 2001 a décidé de mettre fin par anticipation aux incorporations⁽¹⁰⁾. Près de 454.000 jeunes gens, se trouvant dans l'attente d'une incorporation, ont reçu, à titre provisoire, une lettre de la direction du service national attestant de leur situation régulière au regard de leurs obligations. Toutefois, dans la mesure où ces jeunes ne se trouvent pas dans un cas de dispense prévu par le code du service national, il convient désormais d'adopter une disposition législative de régularisation.

Le Gouvernement juge plus efficace et plus rapide d'adopter cette disposition par voie d'ordonnances, en vertu de l'article 38 de la Constitution qui encadre l'habilitation législative d'une autorisation parlementaire.

2.- Adapter des dispositions permettant d'assurer le bon fonctionnement des forces armées

Le projet de loi propose aussi d'insérer dans la loi du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires des dispositions particulières concernant le statut des payeurs aux armées et celui des postiers interarmées, ainsi que le renouvellement du fondement juridique des commissions de réforme

a) Le statut des payeurs aux armées et des postiers interarmées

Pour suppléer l'absence de corps militaire chargé de remplir les fonctions assurées aujourd'hui par la poste interarmées et la trésorerie aux armées, il est fait appel à des fonctionnaires volontaires déjà formés dans les domaines de la poste et de la comptabilité publique.

Dès lors qu'ils sont conduits à suivre les forces armées en opération extérieure, ces fonctionnaires doivent bénéficier de la même protection et obéir aux mêmes règles que les militaires. C'est dans en vertu des articles L. 67, L. 69 et L. 82 à L. 85 du code du service national que des fonctionnaires de la Poste et du ministère des finances ont pu être détachés de leur administration pour constituer les corps et cadres d'assimilés spéciaux en soutien des forces armées⁽¹¹⁾.

La suspension du livre II du code du service national ne permet plus de se fonder sur ces dispositions, qui n'ont d'ailleurs jamais constitué un fondement suffisant, dès lors qu'elles n'incluaient pas les « crises » en temps de paix, et notamment les opérations extérieures. C'est pourquoi il est nécessaire de renouveler le lien juridique unissant les fonctionnaires au statut général des militaires lors de leur participation aux missions des forces armées.

⁽¹⁰⁾ Le décret n°2001-550 du 27 juin 2001 relatif à la fin anticipée du service militaire a permis de libérer de leurs obligations militaires les jeunes gens présents sous les drapeaux. L'objectif était qu'aucun appelé ne reste sous les drapeaux au-delà du 30 novembre 2001 sauf sur la base du volontariat.

⁽¹¹⁾ La loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant statut général des fonctionnaires ne prévoit pas de régime particulier pour ces détachements et il a été considéré jusqu'à présent que les principes issus de la conscription, en application du code du service national, permettaient le recours à ces fonctionnaires

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur, la solution proposée consiste en une modification de la loi n° 72-662 du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires afin d'adapter les dispositions relatives aux fonctionnaires détachés auprès du ministère de la défense pour accomplir des missions spécifiques.

Le principe et la procédure du détachement⁽¹²⁾ seraient maintenus. La modification de l'article 2 du statut général des militaires permettrait de créer, en temps de paix, une nouvelle catégorie de militaires : celle des **fonctionnaires détachés en qualité de militaires** pour exercer des fonctions spécifiques nécessaires aux forces armées.

b) Le renouvellement du fondement juridique des commissions de réforme

Les commissions de réforme chargées de donner un avis sur l'inaptitude au service des militaires de carrière ou servant en vertu d'un contrat sont régies par l'article L. 61 du code du service national. La suspension du livre II du code du service national se traduit par la disparition du fondement législatif sur lequel reposent les commissions de réforme.

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur, il est proposé d'introduire au titre premier du statut général des militaires un chapitre VI comportant un article unique 30-3, se substituant aux dispositions actuelles de l'article L.61 du code du service national. Les attributions, la composition et le fonctionnement de ces commissions devraient être précisés par décret en conseil d'État.

D.– DEVELOPPER L'ATTRACTIVITE DE LA RESERVE OPERATIONNELLE

1.– La réserve : un enjeu majeur pour l'armée professionnelle

a) La professionnalisation des armées s'est accompagnée de la montée en puissance des réserves

La réserve apporte des capacités complémentaires essentielles en appui des forces armées en cas d'accroissement sensible de leurs missions, ou de lacunes constatées de façon temporaire, dans certaines spécialités.

Le dispositif issu de la loi n°99-894 du 22 octobre 1999 portant organisation de la réserve militaire et du service de défense a permis de substituer à une réserve de masse, **une réserve d'emploi**, mieux adaptée aux nouvelles missions de la défense.

⁽¹²⁾ Fixés par le décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 pris en application de la loi du 11 janvier 1984.

Trois principes fondent l'originalité de la démarche : le volontariat, l'intégration aux forces d'active et le partenariat entre l'État, les réservistes et les employeurs civils. D'une part, la **réserve opérationnelle** est chargée de renforcer les capacités des forces. D'autre part, la **réserve citoyenne** est davantage chargée d'entretenir, d'approfondir et de développer le lien entre la défense et la société.

La montée en puissance de la réserve opérationnelle repose sur l'engagement de volontaires ayant souscrit un contrat d'engagement à servir dans la réserve de un à cinq ans renouvelable. Il s'agit de fournir les renforts nécessaires pour garantir la défense et la sécurité du territoire, quand les unités sont massivement employées sur les théâtres extérieurs.

La réserve opérationnelle devrait, à l'avenir participer plus particulièrement à la protection et à la sécurité du territoire et à la sauvegarde des populations face aux risques liés, tant au terrorisme, qu'aux catastrophes naturelles ou technologiques. Elle est également un moyen de disposer, en opérations extérieures, mais aussi sur le territoire national, de spécialistes dont les forces armées ont besoin, en particulier pour les actions civilo-militaires.

Dans la gendarmerie, la réserve doit permettre de disposer du personnel nécessaire pour faire face à ses multiples missions et à des pics d'activités, tout en assurant sa mission première de surveillance générale.

b) Le nombre de réservistes doit augmenter

La loi de programmation militaire pour les années 1997 à 2002 avait prévu un effectif de 100.000 réservistes, dont 50.000 pour la gendarmerie, 28.000 pour l'armée de terre, 8.000 pour l'armée de l'air et 6.500 pour la marine. Cet objectif ne sera pas atteint. Au 1^{er} juillet 2002, le nombre d'engagement à servir dans la réserve s'élevait à 10.526 dans la gendarmerie, 10.090 dans l'armée de terre, 3.178 dans l'armée de l'air et 3.247 dans la marine.

Afin de se conformer à des ambitions plus réalistes, l'objectif de 100.000 réservistes a été repoussé et replacé dans le cadre du modèle d'armée 2015. Comme le présente le tableau ci-dessous, l'objectif est d'atteindre en 2008 un niveau de 82.000 réservistes pour une durée d'activité moyenne de l'ordre de 25 à 30 jours par an.

PROGRAMMATION DU NOMBRE DE RÉSERVISTES EN 2008

Armée de terre	Armée de l'air	Marine	Gendarmerie	Service de santé	Service des essences	Total
28.000	8.000	6.500	32.000	7.000	500	82.000

Source : ministère de la défense

2.- Développer l'attractivité de l'engagement dans la réserve

Le projet de loi de programmation cherche à donner une nouvelle impulsion à la politique de la réserve militaire. Si des actions particulières auront pour objet d'assurer que la réserve citoyenne puisse constituer un relais efficace des armées dans la société, il s'agit surtout de fixer des objectifs de développement de la réserve opérationnelle.

Il s'agira, d'abord, de faciliter l'emploi de réservistes opérationnels formés, en précisant le rôle de la réserve, tant pour la projection des forces armées que pour les missions de protection et de sécurité sur le territoire. Pour y parvenir, les volontaires devront bénéficier d'une formation de qualité, alors même que le vivier en réservistes sera de plus en plus constitué de volontaires n'ayant pas de formation militaire préalable.

Il faudra, ensuite, satisfaire les besoins en effectifs de la réserve opérationnelle, en faisant porter l'accent sur l'attractivité de l'engagement et de l'emploi des réservistes, et en veillant à la fidélisation de ses membres. La montée en puissance de l'encadrement de la réserve opérationnelle s'effectue aujourd'hui dans des conditions satisfaisantes. Il s'agit désormais de soutenir un effort spécifique en faveur des candidats potentiels à l'engagement en tant que militaires du rang : à cette fin, est retenu un dispositif doté de 85,83 millions d'euros sur la période, mettant en œuvre plusieurs types de mesures financer selon l'échéancier ci-dessous.

ÉCHEANCIER PREVISIONNEL DES CREDITS DESTINES A FAVORISER L'ATTRACTIVITE DE LA RESERVE

(en millions d'euros constants, base 2003)

2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
10,27	11,91	14,76	15,38	16,35	17,16	85,83

Deux mesures principales seront financées par le fond de consolidation de la professionnalisation afin de satisfaire les besoins en effectif de la réserve opérationnelle et d'équilibrer attractivité de l'engagement, emploi des réservistes et fidélisation des effectifs.

En premier lieu, la **création d'une prime d'incitation au volontariat** à servir dans la réserve opérationnelle d'un montant de 1.500 euros permettra aux personnes intéressées de disposer d'une aide significative lors de leur installation dans la vie active. Elle est destinée aux militaires du rang.

En second lieu, le **financement d'un dispositif de formation militaire initiale** dans le cadre d'un engagement à servir dans la réserve sera renforcé : d'une durée comprise entre 5 et 20 jours, cette formation permettra aux réservistes issus directement du secteur civil de recevoir une formation rémunérée facilitant leur intégration au sein des forces armées.

E.— AMELIORER LA CONDITION ET LA POSITION SOCIALE DES MILITAIRES

Il est essentiel non seulement d'éviter tout décrochage de la condition militaire avec le reste de la société, mais également de compenser les contraintes du statut de militaire. Si les mesures de consolidation de la professionnalisation initiées par le projet de loi de programmation relèvent d'une politique globale des ressources humaines, les mesures d'amélioration de la condition militaire sont, quant à elles, de portée générale et hors du champ de la programmation. Elles visent à conforter le positionnement social des militaires au sein de la communauté nationale.

1.— La poursuite de l'amélioration de la condition militaire

Des mesures ont été décidées au premier trimestre 2002, qui permettent de répondre aux attentes des militaires. Leur mise en œuvre s'étend jusqu'en 2008, l'essentiel devant être réalisé pour 2005.

À ce titre, on rappellera que les mesures catégorielles inscrites dans le projet de loi de finances pour 2003 atteignent 163,7 millions d'euros et se composent :

- des mesures du plan d'amélioration de la condition des militaires entrant en vigueur dès 2002 pour un coût de 85,1 millions d'euros. Non prévues en loi de finances initiale pour 2002, le financement de ces mesures a été assuré, en gestion 2002, par la loi de finances rectificative du 6 août 2002 ;

- des mesures du plan d'amélioration de la condition des militaires entrant en vigueur en 2003 pour un montant 55,95 millions d'euros ;

- de l'extension en année pleine des mesures spécifiques à la gendarmerie décidées en novembre 2001, mises en œuvre en 2002, pour un coût de 5,8 millions d'euros ;

- de l'extension en année pleine des mesures relatives aux bas salaires, pour un coût de 3,7 millions d'euros ;

- de la transposition des mesures « Kouchner » (2,1 millions d'euros) au service de santé des armées ;

- et des provisions de 11 millions d'euros pour le fonds de consolidation de la professionnalisation.

S'agissant enfin des mesures catégorielles spécifiques aux personnels du ministère de la défense, le projet de loi de finances pour 2003 consacre 55,95 millions d'euros aux militaires (dont 29,07 millions d'euros concernent la revalorisation de l'indemnité de sujétions spéciales de police à 24 % pour les sous-officiers de la gendarmerie nationale) et 13 millions d'euros aux civils, alors que la loi de finances initiale pour 2002 n'avait prévu que 51 millions d'euros pour l'ensemble des mesures catégorielles et la loi de finances initiale pour 2001 13 millions d'euros.

Le tableau suivant rappelle les principales mesures prises en faveur des militaires en 2003 :

**PRINCIPALES MESURES CATÉGORIELLES ⁽¹⁾ EN FAVEUR DES MILITAIRES
DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2003**

<i>(en millions d'euros)</i>	
Revalorisation du taux de l'indemnité de sujétion d'absence du port-base	2,71
Augmentation du contingent de prime de qualification des officiers brevetés de l'armée de terre	2,02
Revalorisation de prime spéciale et prime de qualification des médecins, pharmaciens-chimistes, chirurgiens-dentistes et vétérinaires-biologistes du service de santé des armées	0,96
Revalorisation de l'indemnité pour charges militaires	7,07
Revalorisation des taux de l'indemnité pour service en campagne	4,52
Augmentation du contingent de hors échelle A pour les colonels	0,52
Augmentation du contingent de prime de qualification des sous-officiers diplômés	5,40
Revalorisation du taux de l'indemnité pour sujétion spéciale d'alerte opérationnelle	2,10
Mesures en faveur de la reconversion	1,58
Total	26,88

(1) auxquelles il faut ajouter **29,07 millions d'euros** au titre de la revalorisation de l'indemnité de sujétions spéciales de police à 24% pour les sous-officiers de la gendarmerie nationale.

Source : ministère de la défense

Le processus de professionnalisation implique également un effort important en faveur des sous-officiers, afin de permettre à ceux qui sont titulaires de certains diplômes de voir leur compétence traduite sous forme de rémunération supplémentaire. L'augmentation du contingent de primes de qualification des sous-officiers diplômés représente un coût de 5,4 millions d'euros en 2003, soit 20 % du montant de l'ensemble des mesures catégorielles affectées aux militaires (hors mesures spécifiques à la gendarmerie).

2.- Une réflexion sur la position sociale des militaires

Au-delà, l'effort en faveur de l'amélioration de la condition militaire doit s'accompagner du lancement d'une réflexion sur la position sociale des militaires.

En effet, le bon fonctionnement des armées et la qualité du moral des militaires reposent aussi sur la position qu'occupent les militaires dans notre société. C'est ainsi que ceux-ci doivent être pleinement associés aux mutations sociales.

De même, la qualité de la vie familiale doit être un souci majeur. Des efforts seront effectués pour améliorer l'aide à la recherche d'emplois pour les conjoints de militaires.

Le Gouvernement propose qu'une réflexion sur l'ensemble de ces questions soit lancée, ce dont se félicite votre Rapporteur.

385 : Avis de M. François d'Aubert : programmation militaire 2003-2008