



N° 2816

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 mai 2015.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES  
SUR LE PROJET DE LOI (n° 2779), APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE,  
**actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019**  
*et portant diverses dispositions concernant la défense*

PAR MME PATRICIA ADAM,

Députée.

---

---

Voir les numéros :

*Assemblée nationale* : **2803, 2804 et 2806.**



## SOMMAIRE

	Pages
<b>PRINCIPAUX APPORTS DE LA COMMISSION</b> .....	9
<b>INTRODUCTION</b> .....	11
<b>I. UN EFFORT TRÈS SIGNIFICATIF EN FAVEUR DES EFFECTIFS, TRANCHANT AVEC DIX ANNÉES DE CONTRACTION</b> .....	17
<b>A. DES BESOINS IMPÉRIEUX</b> .....	17
1. Les difficultés connues de la « manœuvre RH » .....	17
2. Tenir l'opération Sentinelle dans la durée .....	17
<b>B. UNE « BOUFFÉE D'OXYGÈNE » GRÂCE AUX MOINDRES DÉFLATIONS</b> .....	18
1. La répartition des « moindres déflations ».....	19
a. Un renforcement rapide et massif de la force opérationnelle terrestre .....	19
i. 11 000 hommes supplémentaires pour la force opérationnelle terrestre .....	19
ii. Un niveau de qualité professionnelle à conserver .....	19
b. Un renforcement significatif des capacités de renseignement et de cyberdéfense..	20
2. Une « bouffée d'air » qui n'a rien de laxiste : le ministère de la Défense poursuit, par ailleurs, ses efforts d'optimisation .....	21
<b>II. DES ADAPTATIONS CIBLÉES AU PROFIT DES CAPACITÉS PRIORITAIRES</b> .....	23
<b>A. UNE ACCÉLÉRATION DES PROGRAMMES D'HÉLICOPTÈRES</b> .....	23
<b>B. LES CAPACITÉS AÉRIENNES</b> .....	24
1. L'aviation de combat .....	24
2. Les pods de désignation laser Nouvelle Génération .....	25
3. Le transport aérien .....	26
4. Le renouvellement de la flotte des ravitailleurs .....	27
<b>C. LE RENSEIGNEMENT</b> .....	27
<b>D. LES FORCES SPÉCIALES</b> .....	30

<b>E. D'AUTRES ADAPTATIONS PONCTUELLES DE CIBLES</b> .....	31
1. Les forces navales.....	31
2. Une régénération des véhicules blindés légers accélérée.....	33
<b>III. UN RENFORCEMENT NÉCESSAIRE DU LIEN ARMÉES-NATION</b> .....	35
<b>A. UN EFFORT TIMIDE EN FAVEUR DES RÉSERVES</b> .....	35
<b>B. L'EXPÉRIMENTATION DU SERVICE MILITAIRE VOLONTAIRE</b> .....	37
<b>IV. LE CADRE BUDGÉTAIRE EST CLARIFIÉ ET CONSOLIDÉ</b> .....	41
<b>A. LES RÉCENTES EXPORTATIONS CONTRIBUENT À LA BONNE EXÉCUTION DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE</b> .....	41
1. L'hypothèque sur les exportations est levée.....	41
2. Le soutien aux exportations a un coût pour nos armées.....	42
3. Il serait souhaitable que les armées bénéficient d'un juste retour sur les prix.....	43
<b>B. LES RESSOURCES SONT SÉCURISÉES</b> .....	43
1. Les ressources exceptionnelles ne constituent plus qu'une faible part des ressources financières, qui deviennent essentiellement budgétaires.....	44
a. Les incertitudes affectant les ressources exceptionnelles.....	44
b. Les pistes alternatives de sécurisation des ressources abandonnées au profit d'une budgétisation.....	45
2. L'origine des ressources exceptionnelles résiduelles est bien identifiée.....	47
a. Les cessions immobilières.....	47
b. Les cessions de matériels.....	48
3. Il est regrettable que certains risques financiers ne soient plus couverts par des clauses de sauvegarde.....	48
<b>C. L'ARCHITECTURE FINANCIÈRE REPOSE DÉSORMAIS PRINCIPALEMENT SUR DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES AUGMENTÉS</b> .....	49
1. La trajectoire financière est consolidée.....	49
a. Les objectifs généraux de dépense.....	49
b. Un effort national significatif.....	50
c. Répartition des crédits par grande masse.....	51
2. Les personnels bénéficieront de 2,8 milliards d'euros de crédits supplémentaires.....	52
3. L'entretien programmé des matériels fait l'objet d'un effort supplémentaire indispensable de 500 millions d'euros.....	53
4. Les économies sur le coût des facteurs et le prix du carburant bénéficient à hauteur d'un milliard d'euros à la mission « Défense ».....	55
5. L'équipement des forces bénéficie de 1,5 milliard d'euros supplémentaire.....	55
<b>D. L'EXÉCUTION DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE DOIT ÊTRE SURVEILLÉE AVEC LA PLUS GRANDE ATTENTION</b> .....	56
1. L'exécution du budget 2014 et l'évolution du report de charges.....	56

a. L'exécution globale .....	56
b. Plusieurs contraintes ont été levées tardivement .....	58
c. L'exécution des crédits 2014 sur les programmes de la mission « Défense » .....	60
d. Les recettes exceptionnelles .....	66
e. L'évolution du report de charges .....	67
2. La question du financement des OPEX et des missions intérieures .....	68
a. Les OPEX .....	68
b. Les missions intérieures .....	70
3. La gestion des crédits dans l'attente du projet de loi de finances rectificative pour 2015 .....	71
4. Il est essentiel d'exercer une vigilance d'ensemble sur la durée de la programmation .....	72
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	<b>75</b>
<b>I. DISCUSSION GÉNÉRALE</b> .....	<b>75</b>
<b>II. EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	<b>85</b>
Chapitre 1 <sup>er</sup> – Dispositions portant actualisation de la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 .....	85
<i>Article 1<sup>er</sup></i> : Approbation des modifications apportées au rapport annexé .....	86
<i>Article 2</i> : Programmation des ressources financières .....	99
<i>Article 3</i> : Effectifs du ministère de la Défense .....	102
Chapitre II – Dispositions relatives aux associations professionnelles nationales de militaires .....	112
<i>Avant l'article 4</i> .....	117
<i>Article 4</i> : Rapport d'évaluation et actualisation de la programmation .....	118
<i>Après l'article 4</i> .....	119
<i>Article 5</i> : Définition de la « condition militaire » .....	120
<i>Article 6</i> : Dispositions diverses de coordination avec le statut des associations professionnelles nationales de militaires (APNM) .....	123
<i>Article 7</i> : Régime des associations professionnelles nationales de militaires .....	134
<i>Après l'article 7</i> .....	152
<i>Article 8</i> : Crédit d'impôt au titre des cotisations versées aux associations professionnelles nationales de militaires représentatives .....	153

Chapitre III – Dispositions relatives aux ressources humaines .....	154
<i>Section 1 : Gestion des personnels de la défense</i> .....	154
<i>Article 9</i> : Modification du régime de la pension afférente au grade supérieur (PAGS).....	154
<i>Article 10</i> : Modification du régime de la promotion fonctionnelle .....	157
<i>Article 11</i> : Prise en compte de différents types de congés dans la constitution du droit à pension.....	160
<i>Article 12</i> : Extension du congé du blessé aux opérations de sécurité intérieure .....	161
<i>Article 13</i> : Mobilisation des réservistes en cas de crise menaçant la sécurité nationale.....	163
<i>Section 3 : Accès des militaires à la fonction publique</i> .....	166
<i>Article 14</i> : Dispositifs de reclassement dans la fonction publique .....	166
<i>Article 15</i> : Accès des militaires aux concours internes des fonctions publiques .....	170
<i>Article 16</i> : Accès aux emplois réservés des conjoints de grands invalides .....	171
Chapitre IV – Dispositions relatives à l'expérimentation d'un service militaire volontaire .....	172
<i>Article 17</i> : Création d'un cadre juridique autonome pour le service militaire volontaire....	172
<i>Article 18</i> : Dispositions statutaires .....	175
Chapitre V – Dispositions diverses et finales .....	176
<i>Article 19</i> : Dispositions diverses relatives à la journée défense et citoyenneté.....	176
<i>Article 20</i> : Dispositions rédactionnelles.....	178
<i>Article 21</i> : Autorisation donnée au Gouvernement de prendre par ordonnances des dispositions relevant du domaine de la loi.....	179
<i>Après l'article 21</i> .....	187
<i>Article 22</i> : Ratifications d'ordonnances.....	188
<i>Article 23</i> : Entrée en vigueur.....	193
<i>Article 24</i> : Abrogations.....	194
<i>Article 25</i> : Application sur l'ensemble du territoire de la République .....	195
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	199
<b>ANNEXES AU TABLEAU COMPARATIF</b> .....	243

<b>PRÉSENTATION DES OBSERVATIONS SUR LES DOCUMENTS RENDANT COMPTE DE L'ÉTUDE D'IMPACT (ARTICLE 86, ALINÉA 9, DU RÈGLEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE).....</b>	<b>251</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE .....</b>	<b>253</b>



## PRINCIPAUX APPORTS DE LA COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 27 mai 2015, la commission de la Défense nationale et des forces armées a adopté le projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense, en y apportant les modifications suivantes.

### **Au rapport annexé (article premier)**

Les amendements adoptés tendent à :

– encourager nos partenaires européens à travailler à la création d’une **académie européenne du renseignement** (amendement de M. Folliot) ;

– préciser, d’une part, que l’augmentation des effectifs de la **force opérationnelle terrestre** (FOT) doit permettre de conserver un **haut niveau de préparation opérationnelle** et, d’autre part, que soit maintenue la cohérence entre nos **capacités terrestres d’engagement protégé** avec le nouveau format de la FOT (amendements de la rapporteure) ;

– **favoriser l’emploi de réservistes** issus de la **fonction publique de l’État et de la fonction publique territoriale** par des durées de service plus longues (amendement de la rapporteure) ;

– **favoriser l’engagement des étudiants dans la réserve** en encourageant la conclusion de partenariats avec les établissements d’enseignement supérieur (amendement de la rapporteure) ;

– **encourager les programmes industriels européens** dits « Pooling and Sharing » (amendement de M. Folliot) ;

– clarifier les **conditions d’attribution de l’insigne des blessés** (amendement de la rapporteure) ;

– prévoir que les **associations professionnelles nationales de militaires** (APNM) auront vocation à être **représentées aux conseils d’administration des établissements publics** dont l’activité a trait à la **condition militaire** (amendement de la rapporteure) ;

– **permettre au Service industriel de l’aéronautique d’augmenter ses effectifs** si nécessaire, mais sans que le reste du ministère de la Défense soit obligé de réduire les siens à due concurrence (amendement de Mme Récalde et de la rapporteure) ;

– favoriser la **participation des jeunes** à différentes activités liées aux **commémorations nationales** (amendement de M. Folliot).

### **Aux autres articles du projet de loi**

Les amendements adoptés ont pour objet :

– de préciser les conditions dans lesquelles les **APNM** pourront **se constituer partie civile** (amendement de M. Candelier, du rapporteur pour avis de la commission des Lois et de la rapporteure) (**article 7**) ;

– de garantir la **liberté d’expression des membres des APNM** pour les questions relevant de la condition militaire (amendement de la commission des Lois) (**article 7**) ;

– de prévoir que seules les **APNM représentant au moins trois armées** puissent siéger au **Conseil supérieur de la fonction militaire** (amendement de M. de Rugy) (**article 7**) ;

– de prévoir que les **APNM reconnues représentatives** puissent siéger au sein des **conseils de la fonction militaire** (amendement de la commission des Lois et de la rapporteure), dans un **délai inférieur à cinq années** à compter du vote de la loi (amendement de la rapporteure) (**article 7**) ;

– d’organiser une **actualisation de la liste des APNM représentatives** chaque année pendant les trois années suivant la publication de la loi (amendement de la commission des Lois) (**article 7**) ;

– de demander au Gouvernement de fournir des **éléments sur la politique de gestion des ressources humaines** du ministère de la Défense dans le rapport annuel sur l’exécution de la LPM (amendement de la rapporteure) (**après l’article 7**) ;

– de préciser le **contenu de la formation** qui sera délivrée aux stagiaires du **service militaire volontaire** et de leur ouvrir la possibilité de participer à des **chantiers d’intérêt général** au profit des collectivités territoriales (amendements de la rapporteure) (**article 17**).

## INTRODUCTION

Le présent projet de loi actualisant la programmation militaire est soumis à notre Assemblée avant toute chose parce qu'il est nécessaire et urgent de traduire les décisions prises par le Président de la République lors du Conseil de défense du 29 avril 2015, tirant les conséquences du niveau exceptionnel d'engagement opérationnel de nos forces, à l'étranger comme sur le territoire national.

Il n'en reste pas moins que cet exercice nouveau d'adaptation était déjà prévu par les textes. La notion d'actualisation de la programmation militaire a en effet été introduite pour la première fois à l'occasion de l'examen de la loi de programmation militaire (LPM) 2014-2019. Son article 6 prévoit que des actualisations seront réalisées, dont la première avant la fin de l'année 2015. Cette disposition, introduite par le Sénat en première lecture, s'inscrivait dans un ensemble plus large de mesures de contrôle et de clauses de sauvegarde destinées à s'assurer d'une bonne exécution de la LPM.

La LPM votée en 2013 prévoyait une stabilisation des crédits jusqu'en 2016, préalablement à une remontée progressive et modérée des moyens consacrés à la mission « Défense » à partir de 2017. L'ampleur du mouvement opéré dans le présent projet de loi mérite donc d'être particulièrement soulignée. Il est en effet proposé que la fameuse « courbe en J » des crédits soit d'une part nettement plus prononcée, avec l'affectation de 3,8 milliards d'euros de crédits budgétaires supplémentaires, et d'autre part plus précoce, avec une augmentation de 600 millions d'euros dès 2016. En outre, le mouvement de réduction des effectifs est très profondément revu, avec une moindre déflation de ces derniers représentant 18 750 effectifs sur la durée de la programmation. Les effets de la poursuite de la rénovation de l'organisation du ministère de la Défense sont donc partiellement compensés par un effort très significatif de recrutement au profit principalement de la force opérationnelle terrestre, mais aussi pour le renforcement de capacités critiques comme le renseignement et la cyberdéfense.

La mise en œuvre d'une actualisation d'une telle ampleur est rendue d'autant plus aisée que le cadre d'ensemble fixé par le Livre blanc de 2013 et la loi de programmation militaire reste parfaitement pertinent s'agissant des menaces pesant sur la sécurité de la France et des Français. C'est la raison pour laquelle le présent projet propose seulement des adaptations limitées au rapport annexé s'agissant de l'environnement stratégique, et dont l'objet se borne à rendre compte des développements les plus récents sur la scène internationale. Il n'est donc pas nécessaire d'y revenir plus avant, sinon pour relever l'accroissement sensible du niveau de risques et menaces qui avaient déjà bien été identifiés.

La première confirmation concerne les « menaces de la force », liées à des acteurs étatiques. L'annexion de la Crimée en 2014 puis la crise dans l'Est de l'Ukraine illustrent très directement la nécessaire vigilance face aux risques de réémergence de menaces étatiques et de conflits territoriaux. Et ce d'autant plus que les incursions et provocations navales et aériennes aux frontières de l'Europe ne diminuent pas. Elles ont d'ailleurs conduit la France à participer à de nombreuses opérations de déploiement de forces et d'entraînements conjoints avec les États les plus concernés afin de participer à la réaffirmation du principe de défense collective de l'Alliance atlantique. De manière moins directe, la persistance de tensions profondes et durables en Asie, parfois autour de conflits territoriaux, souligne également l'importance qu'il y a à maîtriser l'ensemble des capacités militaires, y compris celles se situant dans le « haut du spectre » et destinées à dissuader ou à faire face, le cas échéant, à des affrontements de haute intensité.

Quant aux « risques de la faiblesse », liés notamment à l'effondrement ou aux insuffisances de structures étatiques, ils ont malheureusement continué à se manifester de manière extrêmement inquiétante. C'est notamment pour faire face à cette menace qu'une adaptation profonde du dispositif militaire permanent français en Afrique a été opérée en 2014, tandis que l'opération Barkhane se poursuit de manière durable dans la bande sahélo-saharienne<sup>(1)</sup>. Les effets de la guerre civile en Syrie se font sentir sur l'ensemble du Proche-Orient et du flanc sud de l'Europe, et ce alors que la crise au Yémen prend elle-même des proportions des plus inquiétantes. En outre, ces deux pays sont le théâtre d'affrontements interétatiques par procuration, voire d'interventions directes. L'effet déstabilisateur de ces conflits est accru par le fait qu'ils offrent un terreau propice à un djihadisme international d'une ampleur jusqu'ici inconnue, confirmant dans le même temps les menaces directes qu'ils font peser jusqu'au cœur de nos sociétés.

Les attentats de janvier 2015 ont provoqué un choc considérable non seulement en raison de leur horreur, mais aussi de l'adoption par les terroristes de modes d'opérations directement issus de ces conflits et que d'autres pays, comme l'Inde ou le Kenya par exemple, avaient déjà eu tragiquement à connaître. Ils ne représentent pas à proprement parler une surprise stratégique tant le Livre blanc de 2013 avait insisté sur les risques de continuité entre États faillis et terrorisme en Europe. En revanche, ils ont mis en exergue la nécessité de ne pas baisser la garde outre mesure s'agissant de la fonction protection, ce qui impliquait un réexamen des moyens disponibles au profit de la défense du territoire national.

L'ensemble de ces menaces, confirmées par les événements récents, démontre si besoin était la nécessité de conserver un outil de défense complet et adaptable. Si l'on entend parfois dans le débat public sur la défense des appels en faveur de « la nécessité de faire des choix », ils ne sont le plus souvent que

---

(1) France, Europe, Afrique : pour un partenariat de sécurité et de développement, *rapport d'information n° 2114, MM. Yves Fromion et Gwendal Rouillard, rapporteurs.*

l'habillage de renoncements à des capacités essentielles. Ne pas y avoir cédé a donc permis de ménager des marges de manœuvre pour l'avenir. Lors des débats sur le projet de loi de programmation militaire, il avait été répété à l'envi que « *le costume [était] taillé au plus juste* ». Pour autant, il n'y manquait pas de pièce essentielle, ce qui permet dès à présent d'organiser une adaptation appropriée au vu du rythme de l'activité opérationnelle de nos forces.

Toutes les armées connaissent de fait un dépassement sensible des contrats opérationnels prévus par le Livre blanc de 2013. Les auditions régulières des chefs d'état-major d'armée ont ainsi permis à notre commission de bénéficier d'analyses très éclairantes à cet égard.

Lors de son audition le 27 janvier 2015, l'amiral Bernard Rogel, chef d'état-major de la marine avait ainsi relevé qu'« *alors que pour la marine, le contrat consistait en un déploiement dans deux zones, nous en sommes à quatre ou cinq. Si la situation devait perdurer, nous serions peut-être amenés un jour à faire des choix entre celles-ci, ce qui ne serait pas très simple.* »

Pour sa part, le général Denis Mercier, chef d'état-major de l'armée de l'air, a indiqué, lors de son audition du 15 avril 2015, que « *l'engagement opérationnel de l'armée de l'air s'est encore renforcé. Il est aujourd'hui supérieur à ce qui est prévu dans ses contrats opérationnels, dans de nombreux domaines et dans la durée. L'armée de l'air assure sans discontinuer ses missions permanentes sur le territoire national – on a tendance à les oublier.* »

Enfin, le cas de l'armée de terre est particulièrement remarquable en raison du déclenchement de l'opération Sentinelle à la suite des attentats de janvier 2015. Lors de son audition par la commission le 18 mars dernier, le général Jean-Pierre Bosser, chef d'état-major de l'armée de terre, avait souligné que « *l'engagement le 14 janvier de 10 500 soldats des forces terrestres sur le territoire national porte cette contribution au niveau maximal prévu par le Livre blanc, un degré jamais atteint jusqu'alors. Dans le même temps, à l'extérieur de l'hexagone, le niveau d'engagement reste élevé. Il représente pour les seules forces terrestres de l'ordre de 10 000 soldats prépositionnés outre-mer et déployés sur quatre théâtres d'opérations extérieures. Ce faisant, l'armée de terre conduit simultanément deux volets essentiels de sa mission : la protection et l'intervention. Si l'on considère la simultanéité de ces déploiements, les effectifs engagés et ceux en alerte ainsi que le nombre et la typologie des opérations, le contrat opérationnel fixé dans le Livre Blanc à l'armée de terre était déjà en janvier sous forte tension, voire à la limite du dépassement. Nous sommes en mesure de remplir ces deux volets, mais au prix de notre capital opérationnel, sans laisser le moindre espace de respiration pour la remise en condition, avec le risque de fragiliser la fidélisation des effectifs sachant que l'absence hors garnison pourrait être d'un jour sur trois voire un jour sur deux. La décision de prolonger l'opération Sentinelle dans la durée fait sortir l'armée de terre du cadre des contrats pour lesquels elle a été dimensionnée. En particulier le contrat « Protection » qui prévoyait un engagement ponctuel, sans relève, pour une durée*

*maximale de trois mois. C'est un nouveau contrat opérationnel pour l'armée de terre, assorti d'une nouvelle trajectoire des effectifs, demandée au Président de la République par le chef d'état-major des armées. »*

Tous ces éléments plaident donc en faveur d'une actualisation non seulement plus rapide qu'initialement envisagé, mais aussi d'une ampleur plus substantielle.

Elle intervient dans des conditions nouvelles et singulièrement plus favorables par rapport à trois des grandes contraintes ayant présidé à la rédaction de la loi de programmation militaire 2014-2019 : les exportations de Rafale, les ressources exceptionnelles et la « manœuvre ressources humaines ».

S'agissant des Rafale, la construction de la programmation reposait sur l'hypothèse de l'exportation de 40 appareils, destinés à compenser l'arrêt des livraisons au profit de l'armée de l'air à partir de 2016. Les contrats récemment conclus avec l'Égypte et le Qatar, pour un total ferme de 24 avions chacun, ainsi que la commande de 36 appareils fabriqués en France annoncée par le Premier ministre indien lors de sa visite d'État, permettent de sécuriser l'édifice budgétaire de la LPM sur ce point.

La deuxième grande hypothèse déterminante de cette programmation résidait dans le volume des recettes exceptionnelles, fixées initialement à 6,3 milliards d'euros. Tant leur montant que leur calendrier suscitaient de légitimes interrogations, ce qui avait conduit le Parlement à voter une clause dite de sauvegarde à l'article 3 de la LPM afin de permettre, en cas de difficultés, la compensation de ces recettes exceptionnelles par d'autres recettes exceptionnelles ou par des crédits budgétaires. Il est en effet apparu très tôt que les recettes prévues dès 2015 au titre du produit de cession de certaines bandes de fréquences hertziennes étaient très incertaines. Cela a d'ailleurs conduit à deux reprises, en juin 2014 et en avril 2015, à l'utilisation des nouveaux pouvoirs de contrôle sur pièce et sur place votés à l'article 7 de la LPM 2014-2019 au profit de députés et de sénateurs des commissions chargées de la défense de l'Assemblée nationale et du Sénat. Sans revenir en détail sur les résultats de ces contrôles, qui ont chacun fait l'objet d'une communication en commission <sup>(1)</sup>, on rappellera qu'ils étaient liés avant tout à l'examen des modalités de la mise en place éventuelle de sociétés de projets, destinées à pallier temporairement l'absence d'encaissement des recettes de cessions de fréquences.

Lors du Conseil de défense du 29 avril dernier, le Président de la République a arbitré en faveur d'un changement important, l'essentiel des recettes exceptionnelles prévues pour la programmation 2014-2019 étant converties en crédits budgétaires, à l'exception de celles liées à des cessions d'emprises immobilières de la défense ou de matériels d'occasion. Cette décision permet une clarification du cadre budgétaire de la programmation.

---

(1) *Communications en commission du 8 juillet 2014 (compte rendu n° 62) et du 15 avril 2015 (compte rendu n° 56).*

Enfin, s'agissant de la « manœuvre ressources humaines », la déflation des effectifs prévue initialement à hauteur de 33 675 équivalents temps pleins (ETP) est atténuée de 18 750 ETP, ce qui ramène le montant total des déflations prévues sur la période à 14 925 ETP. Sans exonérer le ministère de la Défense d'efforts d'amélioration de son organisation, loin s'en faut, cette mesure permet, d'une part, d'alléger la manœuvre de réduction des effectifs d'environ 7 000 postes à supprimer mais n'ayant pu être identifiés et, d'autre part et surtout, de tenir compte de la nécessité du renforcement de la force opérationnelle terrestre. Il s'agit en effet de donner à celle-ci les moyens d'exercer dans la durée les nouvelles missions intérieures assignées dans le cadre de l'opération Sentinelle, tout en maintenant son haut niveau de qualification, d'entraînement et d'engagement au profit de la fonction intervention.

Si le calendrier d'examen du présent projet est à l'évidence resserré, il convient cependant de souligner que la perspective de l'actualisation de la LPM en 2015 avait conduit notre commission à engager en amont un certain nombre de travaux qui permettent d'aborder l'examen du projet de loi dans de bonnes conditions d'information.

C'est tout particulièrement le cas s'agissant du second volet urgent de cette actualisation, à savoir la traduction des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme du 2 octobre 2014 sur la liberté d'association des militaires. Compte tenu de l'importance des changements potentiels sur le statut général des militaires, la commission a organisé cinq auditions ouvertes à la presse sur le sujet depuis novembre 2014<sup>(1)</sup>, tandis que la mission d'information confiée à nos collègues Geneviève Gosselin-Fleury et Alain Marleix a présenté son rapport le 6 mai dernier. Au surplus, ce dernier portait également sur l'ensemble de la manœuvre ressources humaines, permettant là aussi de prendre une certaine avance sur les motifs de l'actualisation de cette manœuvre.

La même démarche a été menée s'agissant de la mission d'information sur le bilan et la mise en perspective des dispositifs citoyens du ministère de la Défense. Quatre auditions ont été réalisées par la commission, celles du directeur du service national, du général commandant le service militaire adapté, de la directrice générale de l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDE) et

---

(1) Auditions, ouvertes à la presse :

- de Mme Monique Castillo, professeur de philosophie à l'université Paris Est, du colonel Michel Goya, chef du bureau recherche au centre de doctrine et d'emploi des forces de l'armée de terre, et de M. Sébastien Jakubowski, chercheur associé au centre lillois d'études et de recherches sociologiques de l'université Lille 1 et enseignant à l'institut d'études politiques de Lille (compte rendu n° 23) ;
- de M. Bernard Pêcheur, président de la section de l'administration du Conseil d'État, sur les conclusions de sa mission sur les conséquences des arrêts de la CEDH du 2 octobre 2014 (compte rendu n° 31) ;
- du général Hans-Dieter Poth, attaché de défense de la République fédérale d'Allemagne, du colonel Ann Dubois, attachée de défense du Royaume de Belgique, du colonel Jan Blacquière, attaché de défense du Royaume des Pays-Bas, et le capitaine de vaisseau Christopher Clough, attaché de défense adjoint et naval du Royaume-Uni (compte rendu n° 32) ;
- des membres du comité d'action des anciens militaires et marins de carrière (COMAC), sur la liberté d'association et la représentation des militaires (compte rendu n° 54) ;
- d'une délégation de membres du Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM) (compte rendu n° 58).

du président de l'Agence du service civique. Les rapporteurs, Mme Marianne Dubois et M. Joaquim Pueyo ont en outre effectué une communication à la commission sur l'état d'avancement de leurs travaux le 15 avril 2015. Les enjeux de la mise en place du service militaire volontaire, proposée par le présent projet, ont ainsi pu être largement exposés et discutés

Enfin, s'agissant de la question des réserves, faisant l'objet de l'article 13 du présent projet et de développements dans le rapport annexé, la commission a procédé à deux auditions éclairantes du délégué interministériel aux réserves et du délégué aux réserves de la gendarmerie <sup>(1)</sup>.

Le contenu de l'ensemble de ses travaux ainsi que l'utilisation des nouveaux pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place permettent donc d'aborder avec le niveau d'information nécessaire une actualisation de la programmation militaire dont la rapporteure pense qu'elle présente davantage d'importance que le texte originel au vu des inflexions majeures prévues en matière de crédits et d'effectifs.

---

(1) *Audition du général Patrick Destremau, adjoint au sous-chef d'état-major performance de l'état-major des armées, délégué interarmées aux réserves (compte rendu n° 43) et du général Alain Coroir, délégué aux réserves de la gendarmerie nationale (compte rendu n° 42).*

## **I. UN EFFORT TRÈS SIGNIFICATIF EN FAVEUR DES EFFECTIFS, TRANCHANT AVEC DIX ANNÉES DE CONTRACTION**

Le présent projet de loi prévoit une rupture majeure par rapport à la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019, comme par rapport à la tendance observée depuis plus de dix ans : pour la première fois, les effectifs de nos forces armées cesseront de décroître. Au contraire : ceux de la force opérationnelle terrestre (FOT) seront augmentés de plus de 15 % ; pour la première fois depuis plusieurs décennies, le ministère de la Défense va ainsi recréer des compagnies de combat dans nos régiments.

### **A. DES BESOINS IMPÉRIEUX**

Le projet de loi prévoit un allègement très significatif des objectifs de déflation d'effectifs fixés par la LPM en 2013 : 18 750 postes seront sauvegardés. Cette révision de la « manœuvre RH » répond à des besoins bien identifiés, liés notamment à la sécurité du territoire national.

#### **1. Les difficultés connues de la « manœuvre RH »**

Notre commission a publié très récemment un rapport d'information sur la « manœuvre RH » du ministère de la Défense, présenté par nos collègues Geneviève Gosselin-Fleury et Alain Marleix. Ce rapport montre que la « manœuvre RH » planifiée en 2013 reposait sur des hypothèses amitiieuses, mais qui n'étaient pas fondées sur des analyses fonctionnelles précises. C'est pourquoi les objectifs de déflation se sont avérés, pour certains, difficilement compatibles avec les contrats opérationnels – et ce d'autant que les niveaux d'engagement fixés par ces mêmes contrats opérationnels sont aujourd'hui dépassés pour plusieurs armées et formations rattachées.

Le directeur des ressources humaines du ministère de la Défense (DRHMD) a assuré à la rapporteure que les analyses lancées peu après le vote de la LPM 2014-2019 offraient désormais une base solide à la programmation des effectifs pour le reste de la période de programmation.

#### **2. Tenir l'opération Sentinelle dans la durée**

Si des ajustements étaient nécessaires à la « manœuvre RH », il n'en demeure pas moins que la raison principale et déterminante qui conduit aujourd'hui à sauvegarder des postes au ministère de la Défense tient à l'opération Sentinelle, déployée sur le territoire national pour en renforcer la protection au lendemain des attentats de janvier 2015.

Sentinelle mobilise en permanence 7 000 militaires de l'armée de terre. Or le système de relèves et d'entraînements indispensable au maintien de la qualité

professionnelle de nos forces fait que pour disposer en permanence de 7 000 hommes, il faut en compter le triple dans les rangs de nos armées. Il faut donc 21 000 hommes dans la FOT pour tenir l'opération Sentinelle dans la durée.

Pourtant, le format de la force opérationnelle terrestre défini en application du Livre blanc de 2013 ne permettait de dégager que 10 000 hommes pour la protection du territoire national – un certain nombre d'entre eux était d'ailleurs déjà engagé dans le cadre du plan Vigipirate ou de divers plans de protection du territoire national. C'est pourquoi le recrutement de 11 000 hommes supplémentaires dans la force opérationnelle terrestre est indispensable pour assurer l'opération Sentinelle.

## B. UNE « BOUFFÉE D'OXYGÈNE » GRÂCE AUX MOINDRES DÉFLATIONS

Pour la période 2014-2019, le ministère de la Défense ne devrait supprimer que 14 925 ETP au lieu des 33 675 ETP prévus ; encore faut-il noter que la majorité de ces déflations sont derrière nous, une grande partie ayant été effectuée en 2014. Plus encore, le projet de loi et son rapport annexé comportent des « clauses de sauvegarde » : les effectifs nécessaires à l'expérimentation du service militaire volontaire (SMV) viendront en sus des effectifs prévus, et les gains liés à d'éventuelles réductions d'effectifs du Service industriel de l'aéronautique ou à certaines externalisations viendront en déduction des objectifs de déflation. Le tableau ci-après présente l'ensemble de la manœuvre RH actualisée.

### MANŒUVRE DES EFFECTIFS RÉVISÉE

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total 2014-2019
Déflations nettes au titre de la LPM 2009-2014	- 7 881	- 2 500					- 10 175
Déflations nettes au titre de la LPM 2014-2019		- 5 000	- 7 500	- 7 500	- 3 500	0	- 23 500
<b>Déflation totale initialement prévue par la LPM</b>	<b>- 7 881</b>	<b>- 7 500</b>	<b>- 7 397</b>	<b>- 7 397</b>	<b>- 3 500</b>	<b>0</b>	<b>- 33 675</b>
Déflation réalisée	- 8 007						
Créations de postes – réformes précédentes <sup>(1)</sup>			+ 103	+ 103			
Créations de postes – nouvelle réforme <sup>(2)</sup>		+ 100	+ 85	+ 65			+ 250
Suppression de postes prévues	- 8 007	- 7 500	- 4 500	- 3 419	- 3 018	- 3 880	- 30 324
<b>Création de postes – actualisation de la LPM <sup>(3)</sup></b>		<b>+ 7 400</b>	<b>+ 6 612</b>	<b>+ 651</b>	<b>+ 218</b>	<b>+ 62</b>	<b>+ 14 943</b>
<b>Bilan</b>	<b>- 8 007</b>	<b>0</b>	<b>+ 2 300</b>	<b>- 2 600</b>	<b>- 2 800</b>	<b>- 3 818</b>	<b>- 14 925</b>

(1) Créations d'emplois décidées dans le domaine de la cyberdéfense.

(2) Créations d'emplois décidées dans le domaine du renseignement en janvier 2015.

(3) Créations d'emplois dans la force opérationnelle terrestre, les soutiens, la protection des emprises, le renseignement et la cyberdéfense

Source : données présentées par le projet de loi.

## 1. La répartition des « moindres déflations »

Les 18 750 « moindres déflations » sont ciblées vers certaines fonctions.

### *a. Un renforcement rapide et massif de la force opérationnelle terrestre*

#### i. 11 000 hommes supplémentaires pour la force opérationnelle terrestre

Pour permettre à l'armée de terre de retrouver dans des délais raisonnables un rythme d'activité normal – c'est-à-dire articulant de façon efficace la préparation opérationnelle, l'engagement (sur le territoire national ou en OPEX) et la remise en condition des hommes et des matériels –, la hausse des effectifs de la force opérationnelle terrestre doit être rapide.

C'est pourquoi il est prévu que les recrutements soient concentrés sur les années 2015 et 2016 – ils ont d'ailleurs commencé dès le mois de mai 2015. Compte tenu du temps de formation initiale difficilement compressible à moins de six mois, c'est à l'été 2017 que la force opérationnelle terrestre aura pleinement atteint son nouveau format. Afin de reconstituer plus rapidement ses effectifs, l'armée de terre prévoit de procéder par un effort accru de fidélisation des hommes pour 20 % des nouveaux postes, et concernant les 80 % de ces emplois qui sont à pourvoir par recrutement, de chercher également à attirer les militaires qui ont quitté l'institution il y a peu.

Une manœuvre de recrutement de cette ampleur conduit nécessairement à se poser deux ordres de questions :

– le dispositif de formation initiale des recrues peut-il « absorber » des flux de recrutement massivement augmentés ? Le chef d'état-major de l'armée de terre a assuré la rapporteure que tel serait le cas, d'autant que le dispositif de formation de l'armée de terre est en cours de réorganisation ;

– le « vivier » des candidats est-il suffisant pour conserver un taux de sélection propre à garantir un bon niveau professionnel des recrues ? Pour cela encore, le général Jean-Pierre Bossier s'est dit optimiste, faisant valoir, d'une part, que le vivier existant permet d'ores et déjà d'augmenter de 40 % le recrutement et, d'autre part, que certaines unités, comme la Légion étrangère, attirent à l'heure actuelle plus de huit candidats pour un poste.

Ainsi, pour la première fois depuis des décennies, l'armée de terre va pouvoir recréer des unités élémentaires dans ses régiments et densifier ses emprises. Un terme est ainsi mis à la longue suite des fermetures de régiments intervenues ces dernières années.

#### ii. Un niveau de qualité professionnelle à conserver

Opération après opération, tous les observateurs s'accordent à souligner le très haut niveau de qualité professionnelle de notre force opérationnelle terrestre.

Ce haut niveau résulte notamment de deux facteurs : l'expérience accumulée au cours d'OPEX de forte intensité, et un dispositif de préparation opérationnelle rigoureux et efficace.

En plus de l'opération Sentinelle, l'armée de terre est – et reste – engagée de façon très intensive en OPEX (avec 6 000 à 6 500 hommes en moyenne) et déployée dans notre dispositif permanent outre-mer et à l'étranger (pour 5 500 à 6 000 hommes en moyenne). Cette armée, aux côtés des autres armées, continue donc à s'aguerrir sur différents théâtres.

S'agissant cependant de la préparation opérationnelle, il ressort des travaux de la rapporteure que l'armée de terre a dû modifier substantiellement ses plans de formation pour armer l'opération Sentinelle dans les meilleurs délais. Dans leur rapport précité, nos collègues Geneviève Gosselin-Fleury et Alain Marleix relevaient déjà des adaptations significatives dans la programmation des activités planifiées : « *réduction des moyens affectés au soutien aux exportations, réductions capacitaires dans le cadre de l'échelon national d'urgence* <sup>(1)</sup>, *report d'activités de formation – avec des « effets de report » sur l'avancement lorsqu'il s'agit de formations requises pour un avancement –, report de journées de préparation opérationnelle, « reports massifs de permissions », etc.* ».

Bien entendu, à terme, le renforcement des effectifs de la force opérationnelle terrestre permettra à l'armée de terre de retrouver son rythme d'activités habituel, équilibré entre la préparation et l'entraînement, les opérations, et la remise en condition. Toutefois, dans un premier temps, le recrutement massif de personnels supplémentaires pour cette force suppose un effort de formation individuelle des nouvelles recrues, qui mobilisera les effectifs de la force n'étant pas déployés et compliquant de ce fait une reprise massive de la préparation opérationnelle dans les unités.

En tout état de cause, l'armée de terre maintient ses activités de mise en condition avant projection des personnels, quitte à reporter d'autres activités de préparation opérationnelle, comme l'entraînement interarmes des unités élémentaires.

### ***b. Un renforcement significatif des capacités de renseignement et de cyberdéfense***

Dès le 21 janvier 2015, le Gouvernement a annoncé un train de mesures exceptionnelles constituant un plan cohérent de lutte contre le terrorisme.

Parmi ces mesures, il a été annoncé que les effectifs des services de renseignement du ministère de la Défense seraient renforcés par 250 personnels. Le présent projet de loi intègre cette mesure et va plus loin : en effet, il prévoit 900 postes supplémentaires pour ces services, en plus des 300 déjà programmés par la LPM dans sa rédaction en vigueur.

---

(1) ENU, dont le Livre blanc de 2013 a défini le régime en s'inspirant de l'ancien dispositif Guépard.

De même, les services chargés de la cyberdéfense doivent faire l'objet d'un renforcement très significatif. Le projet de loi prévoit en effet d'accélérer considérablement le nombre d'agents recrutés d'ici 2019, pour le faire passer de 350 à « *au moins 1 000* ».

Enfin, il est à noter que les trois armées sont mobilisées pour assurer une protection renforcée des emprises sensibles de la Défense, dans le cadre du plan Cuirasse. La mise en œuvre de ce plan mobilise en effet en permanence 2 000 personnels des trois armées.

## **2. Une « bouffée d'air » qui n'a rien de laxiste : le ministère de la Défense poursuit, par ailleurs, ses efforts d'optimisation**

Ce serait une lecture profondément erronée du projet de loi que de voir dans la révision des objectifs globaux de déflation un terme mis à l'exigeante « manœuvre RH » menée depuis 2013. Comme le relève le rapport précité de nos collègues Geneviève Gosselin-Fleury et Alain Marleix, « *la "manœuvre RH" continue, sur des bases aménagées* ».

En effet, même révisé, l'effectif du ministère de la Défense à l'horizon 2019 reste inférieur à ses effectifs actuels. Entre 2015 et 2019, il devra encore supprimer 6 918 emplois.

Surtout, il ne faudrait pas voir la révision des cibles de déflation comme un ralentissement de la « manœuvre RH ». Au contraire, recruter, former et déployer 11 000 hommes de plus dans l'armée de terre et plusieurs milliers dans les services de renseignement et de cyberdéfense constitue, en quelque sorte, une « manœuvre RH » en soi. Celle-ci ne doit pas masquer la poursuite des efforts d'optimisation de l'ensemble du ministère de la Défense engagée dans le cadre des trente chantiers de réforme qui constituent le plan ministériel de modernisation et de simplification (PMMS).



## II. DES ADAPTATIONS CIBLÉES AU PROFIT DES CAPACITÉS PRIORITAIRES

### A. UNE ACCÉLÉRATION DES PROGRAMMES D'HÉLICOPTÈRES

Afin de répondre à une intensification et à une plus grande dispersion géographique de la menace terroriste dans la bande sahélo-saharienne, un effort important est consenti pour accélérer les programmes d'hélicoptères.

Ainsi, **sept hélicoptères d'attaque Tigre supplémentaires** seront livrés à l'armée de terre avant la fin de la programmation, en 2017 et 2018, ce qui portera leur parc de 60 à 67. Fin 2019, le parc des hélicoptères d'attaque et de reconnaissance aura donc été considérablement modernisé puisqu'il se composera de 67 Tigre et 81 Gazelle contre 39 Tigre et 147 Gazelle au début de l'année 2013.

Cette accélération des commandes de Tigre, dont le surcoût est estimé à 167 millions d'euros sur la durée de la programmation, entraînera un décalage d'une année du calendrier de mise à niveau du standard HAP (pour hélicoptère appui-protection) au standard HAD (pour hélicoptère appui-destruction) tel que prévu par la LPM, les premiers HAP n'entrant désormais en rénovation qu'en 2016.

Par ailleurs, l'intégration d'**une roquette de précision métrique (RPM)** pour adapter les systèmes d'armes du Tigre aux théâtres actuels sera recherchée, même si elle n'entrera vraisemblablement pas en œuvre durant cette programmation. Cette intégration ne concernera que les Tigre HAD au standard 2, soit 24 hélicoptères, avec des premières livraisons en 2020. Le coût de cette opération est estimé à 112 millions d'euros, dont 64 millions pour le développement et la production de 1 000 roquettes, et 48 millions pour l'intégration sur le Tigre HAD.

Enfin, le rapport annexé prévoit **une augmentation des cadences de livraison des NH90/TTH** : 44 seront livrés d'ici 2019, contre 38 prévus par la LPM initiale. Le montant prévisionnel correspondant à cette commande supplémentaire de six appareils est de 260 millions d'euros. Les livraisons sont prévues entre 2017 et 2019, au rythme de deux par an.

À la fin de la programmation, le parc d'hélicoptères de manœuvre de l'armée de terre aura également été sensiblement modernisé. Composé de 115 appareils, il comprendra, outre les 44 NH90, 43 Puma, 26 Cougar et huit Caracal. Une commande complémentaire de NH90 devrait achever le remplacement des Puma au cours de la prochaine décennie.

## **B. LES CAPACITÉS AÉRIENNES**

### **1. L'aviation de combat**

Le modèle retenu par la loi de programmation 2014-2019 pour l'aviation de combat (225 avions de chasse air et marine), prévoyant notamment la fin de l'escadron de Mirage F1CR, le décalage de l'entrée en fonction de l'escadron nucléaire Rafale à 2018 et la prolongation d'avions plus anciens spécialisés, était déjà extrêmement tendu. Il aurait vraisemblablement été impossible à tenir s'il avait été question de financer le contrat de protection de l'armée de terre sous enveloppe.

La LPM 2014-2019 prévoyait la réception de 26 Rafale supplémentaires sur l'ensemble de la période. En plus des 11 livrés en 2014, 11 devaient ainsi l'être en 2015, quatre en 2016 et aucun entre 2017 et 2019. La LPM retenait le principe de maintenir des flottes anciennes pour pallier l'étalement de ces livraisons et préserver une cohérence d'ensemble de la flotte d'avions de combat. Sur la période 2015-2019, la LPM prévoyait ainsi la livraison de neuf Rafale air et six Rafale marine. Le ralentissement des livraisons de Rafale était compensé par la rénovation des Mirage 2000D, les premiers appareils rénovés étant livrés en 2019, et l'utilisation de flottes plus anciennes comme celle des Mirage 2000-5.

Les contrats d'exportation signés récemment avec l'Égypte et le Qatar, comme ceux qui pourraient l'être prochainement avec d'autres prospects intéressés comme l'Inde, ont modifié le calendrier de livraison des Rafale.

L'impact budgétaire de ces contrats, avec les répercussions pour l'armée de l'air en matière de soutien aux exportations (SOUTEX) est plus spécifiquement analysé dans la partie IV du rapport.

L'impact capacitaire découle du fait que les six premiers Rafale – sur les 24 commandés - destinés à l'Égypte seront prélevés, dès 2015, sur la chaîne de fabrication du constructeur Dassault Aviation, essentiellement parmi les Rafale biplaces qui devaient être livrés à l'armée de l'air. Celle-ci a néanmoins reçu l'assurance, lors d'un comité exécutif (COMEX) Défense, que six Rafale lui seront fournis en compensation avant la fin de la période de la programmation militaire, dont deux fin 2016 et un en 2017, ce qui permettra de respecter le nombre de Rafale livrés sur la période tel que fixé par la LPM ainsi que la décision présidentielle de disposer d'un second escadron nucléaire Rafale en remplacement des Mirage 2000N avant 2018. Dans la mesure où les six Rafale prélevés au profit de l'Égypte étaient déjà en grande partie payés par des acomptes versés à Dassault Aviation, l'opération s'analyse en quelque sorte comme une avance de trésorerie faite au constructeur, qui sera prise en compte par la DGA lors des prochaines négociations et qui présente pour la mission « Défense » davantage de sécurité financière qu'un remboursement versé au budget général de l'État.

Par ailleurs, les années « blanches » pour l'armée de l'air, de 2017 à 2019, permettront au constructeur d'assurer la livraison des Rafale à l'Égypte et au Qatar. La rapporteure appelle l'attention sur le fait qu'il ne sera pas possible de prélever à l'avenir d'autres Rafale sur ceux destinés à l'armée de l'air, sauf à menacer gravement nos capacités opérationnelles. S'il ne semble pas y avoir de risque à cet égard s'agissant du contrat avec le Qatar, il conviendra toutefois d'être vigilant sur ceux qui pourraient être commandés par l'Inde.

Pour faire face à ces contrats export sans préempter des Rafale destinés à la France, Dassault Aviation devra augmenter sa cadence de production, voire le nombre de chaîne de fabrication, mais restera limité par la capacité de montée en puissance des motoristes et des 300 à 400 PME qui contribuent au programme Rafale. Sachant que le cycle de production d'un Rafale est de trois ans, le délégué général pour l'armement comme le chef d'état-major de l'armée de l'air ont indiqué que les futurs acheteurs étrangers ne pourraient pas être livrés avant trois ans sauf à obérer les capacités opérationnelles françaises.

Le rapport annexé à la présente loi indique que *« la préemption d'appareils et de personnels qualifiés pour la formation des équipages des pays partenaires acquéreurs du Rafale nécessitent de repousser le retrait de service du M 2000 C, notamment au profit de la posture permanente de sûreté »* mais aussi *« pour faire face aux sollicitations opérationnelles supplémentaires »*.

S'agissant du projet FOMEDEC (formation modernisée et entraînement différencié des équipages de chasse), ex projet « Cognac 2016 », qui consiste à utiliser les pilotes du deuxième cercle, destinés à assurer la relève en opération des équipages du premier cercle, pour des missions moins exigeantes que celles du premier jour comme instructeurs sur des « avions de complément », un début de dialogue compétitif a déjà eu lieu pour l'acquisition d'un avion de type PC-21 de la firme suisse Pilatus, dont le coût d'exploitation est celui d'un monotorbine mais avec une avionique moderne qui s'approche de celle des jets. Il semble toutefois qu'il faille encore attendre 2016, voire 2017, pour un passage au stade de la réalisation, date que la rapporteure juge trop tardive, dans la mesure où les besoins sont d'ores et déjà parfaitement identifiés et que ce projet pourrait, selon le chef d'état-major de l'armée de l'air, faire économiser 110 millions d'euros par an.

## **2. Les pods de désignation laser Nouvelle Génération**

La rapporteure estime que l'acquisition de 25 pods de désignation laser NG (TALIOS), en plus des 20 déjà prévus par la LPM 2014-2019, est une bonne chose dans la mesure où, d'après son chef d'état-major, l'armée de l'air ne dispose aujourd'hui que de quatre pods de désignation pour six escadrons et que tous les pods de reconnaissance NG sont aujourd'hui mobilisés sur les théâtres d'opérations extérieures. Ces pods pourraient équiper les Rafale au standard F3R dès 2019, le rapport annexé à la présente disposant en effet que *« 26 de ces PDL-NG seront livrés d'ici 2020 »*.

La commande supplémentaire de 25 pods de désignation permettra de bénéficier des avantages de ce type de matériel, qui offre une augmentation des capacités de recueil, une diminution de « l'âge » du renseignement, une augmentation de la permanence au-dessus du théâtre d'opération et une augmentation de la souplesse de l'emploi des matériels.

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

Ils contribueront ainsi à l'effort préconisé dans le rapport annexé sur « *la maîtrise du processus de ciblage* » et sur « *l'identification, l'adéquation avec la cible et la précision* ».

### **3. Le transport aérien**

La rapporteure insiste sur le fait qu'il est primordial de pallier toute rupture capacitaire en matière de transport tactique.

Il n'est d'ores et déjà plus possible de se passer de l'A400M qui offre des performances remarquables. La décision a été prise, à la suite de l'accident de Séville, de maintenir les vols de fret du A400M mais d'éviter les vols avec un trop grand nombre de passagers ; ce choix a été possible car le certificat de navigabilité d'essai-réception de l'appareil accidenté n'est pas le même que celui des A400M déjà en service dans l'armée de l'air, dont les heures de vol accumulées attestent la fiabilité. Quoi qu'il en soit, il faudra encore vraisemblablement deux à trois ans pour stabiliser complètement un appareil qui rencontre en outre encore certains retards et faiblesses dans ses capacités opérationnelles (il avait fallu huit ans pour le Rafale), qu'il s'agisse d'extraction de charges lourdes par l'arrière, de parachutage par les portes latérales, d'autoprotection contre des missiles sol-air courte portée à guidage à infrarouge ou de capacité de ravitaillement en vol des hélicoptères. La loi de programmation militaire 2014-2015 avait étalé les livraisons et réduit les cibles d'acquisition de l'A400M. C'est la raison pour laquelle il avait alors été décidé de prolonger 14 C160 au-delà de 2020 de manière à ne pas obérer nos capacités de transport.

L'incertitude liée à la prolongation de ces Transall explique que le rapport annexé à la présente loi ne mentionne comme cible qu'« *une cinquantaine d'avions de transport tactique* ». En effet, il est indiqué que « *le calendrier de livraison des A400M et le profil définitif de retrait de service C160 ne sont pas encore figés. La flotte d'avions de transport tactique devrait être constituée d'une quinzaine d'A400M, d'une vingtaine de C130 et d'un nombre de C160 qui dépendra des possibilités techniques de prolongation de cet appareil* ».

Toutefois, la prolongation des C160 coûte plus cher que prévu, ce qui milite pour l'achat de C130 en attendant la montée en puissance de l'A400M. L'armée de l'air dispose aujourd'hui de 14 C130, dont trop peu sont disponibles en raison des circuits de maintenance et des plans de rénovation tactique. Il convient à cet égard de mentionner que la livraison des C130 rénovés est repoussée d'un an, en 2019, par le rapport annexé à la présente loi. L'achat de quatre C130 supplémentaires prévu par le rapport annexé au présent projet pourrait concerner des C130J américains neufs ou de C130H d'occasion.

Ces appareils, particulièrement appréciés par les forces spéciales, pourraient en premier lieu être dotés de la capacité de ravitaillement en vol pour les hélicoptères, capacité précieuse dans la bande sahélo-saharienne et que l'A400M ne peut fournir rapidement.

Par ailleurs, le rapport annexé au présent projet de loi dispose que « *l'adjonction d'un armement offensif sur certains C130H constitue une priorité* » pour les forces spéciales. Le délégué général pour l'armement a ainsi évoqué une étude avant la fin de l'année 2015 pour équiper certains C130H de missiles sous ailes plutôt que de les transformer en « *gunship* », à la manière des forces spéciales américaines.

#### **4. Le renouvellement de la flotte des ravitailleurs**

Les avions ravitailleurs sont la clé de voûte de toutes les opérations aériennes. Sans eux, il ne serait pas possible de disposer de la réactivité, de l'allonge et de l'endurance nécessaire pour assurer les missions de dissuasion et d'intervention. Sans eux, l'emploi de l'aviation de chasse serait peu ou prou limité au territoire national. Sans eux, il n'y aurait également pas de composante aéroportée de la dissuasion.

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

La rapporteure apprécie que cette priorité essentielle, qui a été engagée dès 2014 par la majorité actuelle, soit encore mieux prise en compte dans le présent projet d'actualisation de loi de programmation militaire prévoyant dans son rapport annexé que l'intégralité des commandes de la flotte de 12 MRTT destinés au renouvellement des ravitailleurs C 135, et non plus seulement neuf, soit passée avant 2019, deux étant livrés sur la période de la programmation, dont le premier en 2018.

### **C. LE RENSEIGNEMENT**

L'adaptation à la menace actuelle se traduira par un **renforcement de nos capacités d'observation spatiale** grâce à l'acquisition d'un troisième satellite d'observation optique (CSO), en coopération avec l'Allemagne, dans le cadre du

programme MUSIS (*multinational space-based imaging system for surveillance, reconnaissance and observation*).

Le conseil des ministres franco-allemand du 31 mars 2015 a en effet annoncé la mise en place d'une coopération entre le futur système allemand d'observation radar par satellite (SARah) et le système d'observation optique français (CSO). Cet accord comprend, pour la France, l'acquisition d'un segment sol du SARah et, pour l'Allemagne, l'acquisition d'un segment sol CSO. Ces segments permettent l'échange d'images.

Cet accord prévoit le financement du troisième satellite CSO aux deux tiers par l'Allemagne. Il s'agira d'un satellite de reconnaissance, identique au CSO 1, qui permettra une revisite plus régulière de points d'intérêts en renseignement.

Les lancements des trois satellites sont planifiés pour 2018, 2019 et la mise en service opérationnel du troisième satellite CSO est prévue début 2022. La mise en service opérationnel complète du système SARah est prévue à l'horizon 2020.

En ce qui concerne **les drones**, l'effort se poursuit à plusieurs niveaux.

Au titre des drones MALE, tout d'abord, le rapport annexé tire les conséquences de l'acquisition déjà effectuée de deux appareils *Reaper*, et confirme la livraison de dix autres sur la durée de la programmation. Les deux premiers appareils servent de manière intensive dans la bande sahélo-saharienne, et nos forces ne peuvent désormais plus se passer de leur apport essentiel en matière de renseignement.

L'efficacité devrait d'ailleurs être encore accrue grâce à l'acquisition d'une **charge utile de renseignement électromagnétique (ROEM)**, prévue par la présente actualisation. Les modes d'action de nos adversaires ainsi que la superficie des zones à couvrir dans le cadre de l'opération Barkhane imposent en effet de disposer d'outils permettant de détecter au plus tôt les activités ennemies, afin d'orienter plus efficacement la charge utile optronique des drones. L'industrie française ne peut pour l'instant fournir et intégrer rapidement une telle charge ROEM sur le drone *Reaper*. Aussi l'acquisition d'une charge américaine conçue spécifiquement pour ce type d'appareil est-elle privilégiée. Une proposition du Département de la Défense est actuellement en cours d'examen, pour s'assurer qu'elle est techniquement intégrable dans la chaîne de renseignement française et qu'elle répond au concept d'emploi national. Selon les informations fournies à la rapporteure, l'objectif du ministère est de disposer d'une charge ROEM à partir de 2016.

À plus long terme, l'effort de recherche pour une nouvelle génération de drones MALE, à l'horizon 2025, se poursuit. La signature le 18 mai dernier d'une lettre d'intention entre l'Allemagne, l'Italie et la France constitue un jalon important pour ce qu'il est désormais convenu d'appeler l'Eurodrone. Il s'agit en

effet d'une démarche restant ouverte à d'autres partenaires éventuels et qui permettra de définir un besoin commun. Une étude, qui doit durer environ deux ans, déterminera ainsi un ensemble de prérequis opérationnels et élaborera un prototype répondant à une expression de besoin commun en termes de performance, de calendrier et de coût. Le contrat pour l'étude de définition sera attribué dans le courant de l'année, l'OCCAr exerçant la conduite du programme et l'AED apportant son soutien dans les domaines de l'insertion dans le trafic aérien, de la navigabilité et de la certification. Le montant de ce contrat serait de l'ordre de 60 millions d'euros sur deux ans, partagé entre les trois partenaires.

En matière de drones tactiques, le programme SDT se poursuit, avec une cible d'acquisition de deux systèmes et 14 vecteurs sur la durée de la programmation, la cible finale à l'horizon 2025 étant fixée à « *une trentaine de vecteurs* ». Compte tenu de l'ancienneté du système en service et de l'ampleur des besoins, le respect de ces objectifs est bien entendu de la plus haute importance. On relèvera en outre que l'actualisation de la programmation intègre la poursuite d'études pour **l'intégration de drones tactiques sur des bâtiments de la marine nationale**. En vue de permettre l'acquisition d'un système de drones tactiques embarqués en opérations navales, des études et expérimentations spécifiques sont en effet menées depuis 2008. Ces travaux ont porté sur un démonstrateur, l'appontage automatique, l'intégration dans le système de combat, l'emploi de capteurs optiques et radar ainsi que sur des expérimentations opérationnelles à la mer. Une feuille de route est en préparation pour organiser et planifier la poursuite des travaux de préparation de cette capacité sur la période 2015-2019. L'objectif est un déploiement d'appareils de ce type sur des bâtiments de la marine, notamment sur les futures frégates de taille intermédiaire, à l'horizon de la prochaine LPM.

Enfin, toujours s'agissant des drones, mais cette fois-ci en termes de menace potentielle, le projet d'actualisation de la programmation prend considération les risques liés à **l'utilisation des mini-drones**. Les survols de drones effectués de manière répétée et simultanée au-dessus de certaines installations sensibles, s'ils ne constituent pas actuellement une menace avérée, n'en représentent pas moins une menace potentielle pour les activités de la défense.

Dans le cadre des travaux interministériels menés sous l'égide du SGDSN, le ministère de la Défense, joue un rôle très actif dans la recherche de solutions capacitaires et d'évolutions des règles de mise en œuvre. La direction de la protection des installations, moyens et activités intéressant la défense (DPID), nouvellement créée, a été chargée de ces travaux, en coordination avec les armées et la DGA. Avec le concours de l'ONERA, une campagne d'essais a été menée sur le site de Captieux du centre d'expériences aériennes militaires de l'armée de l'air, afin de permettre aux ministères et opérateurs concernés d'acquiescer au plus vite les premiers éléments de protection, à partir des solutions technologiques existantes et des matériels disponibles à court terme. Une vingtaine d'industriels a donc été invitée à participer à cette campagne d'essais.

Ces résultats vont désormais permettre d'élaborer rapidement un plan d'équipement. D'ici à la fin de 2015, l'acquisition d'un moyen de type radar passif associé à des goniomètres est étudiée afin de détecter et localiser des mini-drones, pour un coût inférieur à 10 millions d'euros.

Au-delà de ces actions de court terme, une réponse complète sera apportée dans le cadre d'un programme d'armement, afin de disposer d'une capacité robuste à l'horizon 2019, de manière cohérente avec le développement du programme SCCOA.

#### **D. LES FORCES SPÉCIALES**

La montée en puissance des forces spéciales constituait déjà l'un des axes d'effort majeurs de la LPM dans sa rédaction en vigueur. Dès 2013, en effet, il était prévu d'augmenter leurs effectifs de 1 000 hommes environ, pour les amener aux alentours de 4 000 hommes.

Le projet de loi confirme cette orientation.

Alors que plusieurs travaux <sup>(1)</sup> avaient montré que l'articulation, déjà très bonne, entre forces spéciales et forces conventionnelles pouvait être approfondie dans certains domaines, le rapport annexé souligne les « synergies étroites » entre ces forces, synergies qui « *seront donc encore renforcées* ». La création, au sein de l'armée de terre, d'un groupement d'appui aux opérations spéciales (GAOS) va dans ce sens.

De même, un effort particulier est consenti en faveur de l'équipement des forces spéciales, avec :

- la réalisation du programme de transmissions sécurisées MELCHIOR ;
- l'acquisition d'un parc de jumelles de vision nocturne haute performance. Les récentes opérations dans la bande sahélo-saharienne confirment en effet la nécessité de doter nos forces spéciales de matériels leur permettant de conserver l'ascendant de nuit ;
- l'acquisition accélérée de 25 véhicules poids lourd destinés aux forces spéciales (PLFS), « en anticipation » du programme « véhicules forces spéciales » lancé en 2015, qui prévoit le développement tant de véhicules légers (VLFS) que de poids lourds ;
- l'ajout d'un armement offensif sur certains avions de transport C130-H (Hercules), qui « constitue une priorité » selon le rapport annexé. La question d'armer les C130 se pose en effet depuis plusieurs années. Selon les informations fournies par le ministère de la Défense, le retour d'expérience des opérations

---

<sup>(1)</sup> On citera par exemple le rapport d'information n° 1288 de nos collègues Philippe Nauche et Christophe Guilloteau sur l'opération Serval au Mali, juillet 2013.

actuelles, en particulier dans la bande sahélo-saharienne et en Irak, montre combien il est aujourd’hui essentiel de réunir « effecteur » et « capteur » à bord d’un même aéronef. Cette opération d’armement a commencé au début de 2015. Elle consiste à donner, à l’horizon 2018, une capacité d’intervention immédiate et autonome au C130 engagé en appui des forces spéciales pendant toute la durée de son action. Comme cela a déjà été indiqué, la solution privilégiée est celle d’un missile embarqué ;

– l’organisation de l’ensemble de la flotte d’hélicoptères Caracal du ministère de la Défense de façon à ce qu’elle soit en mesure d’effectuer dès 2015 des missions au profit du commandement des opérations spéciales (COS), dans l’attente de leur regroupement à terme qui sera facilité par l’entrée en service de davantage d’hélicoptères NH90/TTH.

## E. D’AUTRES ADAPTATIONS PONCTUELLES DE CIBLES

### 1. Les forces navales

La revalorisation des crédits prévue par l’actualisation de la loi de programmation militaire profite également aux forces navales. Si de tels financements permettront de résorber certaines lacunes ou de garantir la poursuite d’un certain nombre de programmes, des carences précédemment identifiées persistent, qui risquent d’engendrer à terme des ruptures de capacité.

- La composante « frégates » : le maintien d’un format à 15 frégates de premier rang

Le maintien de la « trame frégates » constitue un premier motif de satisfaction. Alors que la livraison à l’Égypte d’une frégate multi-missions<sup>(1)</sup> (FREMM) pouvait laisser craindre un ajustement du programme défavorable aux forces navales françaises, le format à 15 frégates de premier rang est bien confirmé. Six FREMM anti-sous-marines (FREMM ASM) seront livrées avant la mi-2019. Les deux bâtiments suivants, spécialisés dans la défense aérienne (FREMM DA) seront livrés en 2021 et 2022. Ces FREMM DA remplaceront dès lors les frégates antiaériennes *Cassard* et *Jean Bart* de la génération antérieure et compléteront l’arsenal antiaérien actuellement constitué de deux frégates de défense aériennes (FDA) de type Horizon, le *Forbin* et le *Chevalier Paul*.

Avec la modernisation de ces deux FDA et ces huit FREMM (six ASM et deux DA), les forces navales disposeraient donc de dix frégates de premier rang. Afin de parvenir au format de 15 unités de ce type, le programme « frégates de taille intermédiaire » (FTI) est avancé de deux ans, avec une première livraison envisagée pour 2023. Le format à 15 frégates de premier rang de nouvelle génération devrait être atteint en 2029. Dans l’intervalle, les capacités opérationnelles seront maintenues grâce à la modernisation des frégates légères

---

(1) La FREMM Normandie.

furtives (FLF) de type La Fayette, qui seront équipées d'un sonar. Les programmes de rénovation des FLF, d'une part, et de réalisation des FTI, d'autre part, seront conjointement lancés en 2015.

Initialement prévu pour 2014, l'armement des FREMM en missiles de croisière naval (MdCN) est repoussé en 2015. Un essai réussi de ce missile a été réalisé le 19 mai dernier depuis la frégate *Aquitaine*.

● La composante «sauvegarde maritime» : l'acquisition de moyens nouveaux permettant de répondre à un besoin opérationnel ancien

Le présent projet de loi d'actualisation de la LPM sécurise tout d'abord la capacité « en propre » de la marine en matière de soutien et d'assistance en haute mer.

La LPM initiale prévoyait l'acquisition ou l'affrètement de huit bâtiments de soutien et d'assistance hauturière <sup>(1)</sup> (BSAH), mais sans préciser la répartition entre unités militaires, par acquisition patrimoniale, et unités affrétées. L'actualisation prévoit désormais que sur ces huit bâtiments, quatre navires feront l'objet d'une acquisition patrimoniale, les deux premiers devant être livrés en 2017. Les deux suivants rejoindront les forces à l'horizon 2019.

Les BSAH militaires contribuent à la protection des approches maritimes, assistent les unités navales déployées en opération, accompagnent les sous-marins nucléaires d'attaque et soutiennent les opérations spéciales. La tenue du contrat opérationnel de la marine nécessite la présence de deux BSAH militaires sur chacune des deux façades maritimes.

En outre, l'actualisation prévoit l'acquisition d'un quatrième bâtiment multi-missions (B2M), qui permettra de pallier certaines réductions de capacités en matière de patrouilleurs (type P 400). Les trois B2M prévus dans le cadre de la LPM initiale ont été commandés fin 2013 et doivent être livrés en 2015 pour être déployés aux Antilles, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie à raison d'un bâtiment par zone. Le quatrième sera déployé dans la zone sud de l'océan Indien (canal du Mozambique). Prévu pour être livré en 2017, cet exemplaire supplémentaire représente un coût de 19 millions d'euros. Certes il ne s'agit pas d'un renforcement des capacités « nettes » de la marine, mais simplement de la couverture partielle d'un besoin capacitaire identifié de longue date. Il n'en demeure pas moins qu'un tel rattrapage était attendu depuis longtemps et que l'actualisation le permet enfin.

Rappelons que les BSAH ont vocation à remplacer les bâtiments de transport légers (BATRAL) dans les zones ultramarines. Ils effectuent des missions de sauvegarde maritime et contribuent également aux missions d'action de l'État en mer (AEM), notamment la surveillance et la protection des intérêts

---

(1) Les BSAH sont des navires possédant des capacités de lutte contre la pollution, de manutention d'engins portuaires, d'accueil de moyens d'intervention sous la mer. Ils sont également capables de remorquer des unités navales dans des conditions de mer difficiles.

français dans les zones économiques exclusives (ZEE), la sauvegarde et l'assistance au profit des populations et, enfin, la projection de forces de police ou de gendarmerie.

Le coût de ces acquisitions complémentaires est estimé à 60 millions d'euros environ, ce qui représente le prix du quatrième B2M et du quatrième BSAH. Toutefois, les financements prévus par la LPM initiale après renégociation des contrats excédaient le coût des trois premiers bâtiments de chaque programme. Aussi, seul un abondement de 30 millions d'euros environ s'avère-t-il nécessaire pour couvrir le coût total d'acquisition de ces deux navires.

Au-delà de ces annonces positives, la rapporteure partage les interrogations – voire les inquiétudes – du chef d'état-major de la marine concernant le programme BATSIMAR. Alors que la flotte des patrouilleurs outre-mer connaît d'ores et déjà des réductions temporaires de capacité, le maintien à 2024 de la livraison des nouveaux patrouilleurs de haute mer prévue dans le cadre de BATSIMAR pourrait engendrer des difficultés quant à l'accomplissement des missions de la marine dans nos espaces de souveraineté. En effet la confirmation, sans accélération, du cadencement initial et d'une telle échéance risque de conduire, à l'horizon 2020, à des ruptures de capacité encore plus importantes.

- La composante « patrouille maritime » : un décalage dans la rénovation des Atlantique 2

Alors que la LPM initiale avait prévu la rénovation de quatre avions de patrouille maritime ATL 2 sur les 18 que compte le parc, la présente actualisation réduit cette cible de moitié en prévoyant la rénovation de deux appareils seulement d'ici la fin de l'année 2019. Une telle situation s'explique pour des raisons industrielles, les opérations menées par le Service industriel de l'aéronautique (SIAé) ayant pris du retard. Il convient d'y remédier au plus vite, les ATL 2 étant largement sollicités sur de multiples théâtres.

## **2. Une régénération des véhicules blindés légers accélérée**

Les engagements actuels de l'armée de terre sur la bande sahélo-saharienne nécessitent de disposer de « *matériels robustes et efficaces, aptes à faire face à des pics de violence et à intervenir dans des situations marquées par la difficulté d'identifier les belligérants* » selon les termes du rapport annexé.

C'est pourquoi l'actualisation prévoit la régénération du parc des 800 véhicules blindés légers (VBL) affectés aux opérations extérieures. Les remises à niveau porteront principalement sur les éléments de mobilité de ces véhicules.

350 VBL seront ainsi commandés sur la période 2016-2019, 175 devant être livrés sur cette même période. Les coûts associés prévisibles seront de 37 millions d'euros sur cette même période, pour une provision financière totale associée à cette opération de 137 millions d'euros.

Le renouvellement de l'ensemble de la composante VBL est programmé plus tard, à partir de 2025, dans le cadre du programme SCORPION.

### III. UN RENFORCEMENT NÉCESSAIRE DU LIEN ARMÉES-NATION

#### A. UN EFFORT TIMIDE EN FAVEUR DES RÉSERVES

Lors de ses vœux aux armées, le 14 janvier dernier, le Président de la République avait tenu les propos suivants : *« Il y a les militaires d'active, il y a aussi les réservistes. [...] Je souhaite donc que les dispositifs sur l'emploi des réserves soient améliorés pour permettre à tous ceux qui ont une compétence d'apporter à nos forces tout ce qu'ils peuvent offrir à la Nation. Ces échanges profitent à tous ; aux entreprises, dont sont issus ces réservistes ; aux armées qui sont enrichies par cet apport ; et bien sûr aux intéressés eux-mêmes qui vivent dans les armées une expérience inoubliable. »*

Dans un contexte qui conjugue des engagements soutenus et multiples sur les théâtres d'opérations extérieures et une menace terroriste visant directement notre territoire, les réserves devraient en effet pouvoir jouer un rôle accru au sein des forces armées.

Alors que les Livres blancs de 2008 et 2013 avaient fait du renforcement des réserves un axe important de notre stratégie de défense, force est de constater que les résultats n'ont pas été à la hauteur de ces attentes.

#### **Livre blanc de 2008 (extraits)**

*« La professionnalisation et les réductions de format des armées rendent plus que jamais nécessaire le franchissement d'un seuil dans la constitution d'une réserve, si nécessaire moins nombreuse, mais plus spécialisée, mieux formée et mieux intégrée dans le dispositif militaire.*

*« Bien qu'il ait été récemment révisé, le système actuel des réserves apparaît trop rigide et les taux de déperdition trop élevés. L'objectif devrait être de disposer de réservistes capables de s'engager non plus cinq jours, mais au moins trente jours par an – et dans certains cas jusqu'à deux cents jours.*

*« Par ailleurs, les blocages culturels de notre société doivent être surmontés. Ainsi, une proportion trop importante de réservistes dissimule son engagement à son employeur, public ou privé. Il est pour le moins anormal qu'il faille se cacher pour servir son pays. Il faut valoriser le rôle des réservistes et mieux assurer son acceptabilité dans les entreprises et les administrations. »*

#### **Livre blanc de 2013 (extraits)**

*« Afin de donner à la réserve opérationnelle les moyens d'atteindre le niveau nécessaire à l'accomplissement de ses missions, il convient d'attirer en priorité des femmes et des hommes disposés à y servir au minimum vingt jours par an et pendant plusieurs années.*

*« Des efforts doivent être poursuivis pour que l'adhésion des responsables publics et privés au principe de la réserve militaire soit forte et que leur contribution soit concrétisée. Il conviendra aussi d'accroître la part du recrutement des réservistes qui ne sont pas d'anciens militaires, afin d'améliorer les liens entre la nation et les forces armées. »*

Les réserves militaires comprennent aujourd’hui un peu plus de 27 600 volontaires (hors gendarmerie), loin de l’objectif affiché en 2009 : 40 000. Moins de la moitié de ces réservistes sont issus de la société civile. La réserve de deuxième niveau – ou réserve de disponibilité – compte pour sa part environ 89 000 anciens militaires. Depuis le déclenchement de l’opération Sentinelle – qui mobilise 10 000 soldats –, moins de 250 réservistes seulement y ont participé en continu.

Le rapport annexé entend donner une nouvelle impulsion au dispositif de la réserve opérationnelle. Il prévoit une augmentation des effectifs à hauteur de 40 000 réservistes, un accroissement de ses capacités, un élargissement des recrutements en direction de la société civile et un recours accru à des réservistes dans des domaines déficitaires ou sensibles, comme la cyberdéfense et l’intelligence économique.

Si ces objectifs sont tout à fait louables, la rapporteure regrette que les dispositions du projet de loi demeurent timides. L’article 13 prévoit en effet d’augmenter, en cas de crise menaçant la sécurité nationale, la durée d’emploi des réservistes sans accord préalable des employeurs, de cinq à dix jours, et de raccourcir les délais de préavis d’un mois à quinze jours – et cinq pour les réservistes ayant souscrit une clause de réactivité. Un effort aurait en effet pu être demandé aux employeurs publics, qui ne sont pas toujours les plus prompts à libérer leurs réservistes, en augmentant le quota de jours que peuvent accomplir les réservistes sur leur temps de travail. Tel est le sens des amendements qui ont été proposés par la rapporteure.

Par ailleurs, alors que le Livre blanc de 2013 appelait à la mise en place de modules de formation ou de stages dans les forces armées à destination des étudiants, en particulier dans les écoles de la fonction publique, le rapport annexé ne comprend aucun axe de travail en direction de ce public. La rapporteure a donc déposé un amendement visant à favoriser, par la conclusion de partenariats avec les grandes écoles et les universités, l’engagement des étudiants dans la réserve, en leur permettant de mettre à profit, le cas échéant, l’année de césure que souhaite encourager le Président de la République <sup>(1)</sup>.

Enfin, on peut regretter que l’objectif fixé pour atteindre le format de 40 000 réservistes opérationnels soit si lointain, 2021, alors que les armées sont engagées aujourd’hui dans des opérations de grande ampleur, en particulier sur le territoire national.

Quoi qu’il en soit, il est plus que jamais nécessaire d’opérer une véritable « révolution culturelle » de notre dispositif de réserves, selon les mots du ministre de la Défense. Une modernisation de leur gestion quotidienne, par des outils informatiques adaptés, et un accroissement de leur visibilité aux yeux de la société sont indispensables pour les intégrer pleinement à notre dispositif de défense et de sécurité nationale.

---

(1) Discours au Conseil économique, social et environnemental du 11 mai 2015.

## B. L'EXPÉRIMENTATION DU SERVICE MILITAIRE VOLONTAIRE

Annoncée par le Président de la République lors de sa conférence de presse du 5 février dernier, l'expérimentation d'une transcription du service militaire adaptée (SMA) en métropole va débiter dès la rentrée 2015, sous la forme d'un service militaire volontaire (SMV).

Créé en 1961 aux Antilles, avant d'être étendu aux autres départements et collectivités d'outre-mer, le SMA est un dispositif d'insertion professionnelle destiné à des jeunes volontaires de dix-huit à vingt-cinq ans, sans diplôme ou en difficulté d'insertion. Pendant six à douze mois, ils suivent, sous statut militaire, une formation militaire, une formation professionnelle, une formation citoyenne ainsi qu'une remise à niveau scolaire et une préparation au permis de conduire. Ils perçoivent une solde spéciale de 340 euros par mois et bénéficient d'un internat.

Après une formation militaire d'un mois, assez sommaire, destinée principalement à leur apprendre les règles de vie en collectivité, les stagiaires du SMA suivent une formation professionnelle de cinq à onze mois en fonction de la spécialité choisie au moment de leur engagement. Les spécialités enseignées sont très variées – plus d'une cinquantaine : métiers du bâtiment, menuiserie, conducteurs, agroalimentaire, aide à la personne, restauration, agent de sécurité ou encore animateur de sports ou de loisir, et différent d'un régiment à l'autre, en fonction des marchés de l'emploi locaux.

Pour dispenser ces formations, l'armée recrute des engagés volontaires (EV SMA) disposant des qualifications requises, pour des durées assez courtes, trois ou quatre ans. Ces engagés volontaires sont assistés par des volontaires techniciens (VT SMA), souvent des anciens stagiaires du SMA, qui peuvent à cette occasion bénéficier d'une première expérience professionnelle, pendant un à cinq ans. Les militaires d'active qui encadrent le dispositif dispensent pour leur part les formations militaires, citoyennes et comportementales, des enseignants détachés de l'éducation nationale s'occupant de la remise à niveau scolaire.

Les sept régiments du SMA <sup>(1)</sup> ont accueilli 5 429 jeunes volontaires en 2013, avec un taux d'insertion, remarquable, de 76,3 %. La particularité du dispositif est qu'il est sous la tutelle du ministère de l'Outre-mer, qui en assure le financement, complété par des fonds de concours européens, des subventions des collectivités territoriales et la taxe d'apprentissage. Le budget total s'élevait à 211 millions d'euros en 2013.

Entendu par la commission de la Défense le 17 février dernier <sup>(2)</sup>, le général Philippe Loiacano, commandant du SMA, avait souligné les trois principes dont la combinaison expliquait le succès du SMA, la militarité, la globalité et l'employabilité : « *la militarité du régime de vie et de l'encadrement assure une intégration totale du jeune à une communauté de lieu et d'esprit* », « *la*

---

(1) Guadeloupe, Martinique, Guyane, Mayotte, Réunion, Polynésie française et Nouvelle-Calédonie.

(2) Compte-rendu n° 39.

*globalité caractérise le projet éducatif [qui] porte sur l'acquisition du savoir, du savoir-être, du savoir-faire et du savoir-donner et vise le savoir devenir », l'employabilité, enfin, la finalité du SMA n'étant pas l'obtention d'un diplôme « mais bien le développement, en lien étroit avec les besoins du marché, des capacités d'intégration dans la vie active de jeunes en difficulté ».*

Pour réussir l'insertion, le SMA conduit une véritable politique de partenariat avec l'ensemble des acteurs de l'orientation, de la formation et de l'emploi, tant au niveau territorial que national. Il entretient des liens avec les régions, Pôle emploi, les missions locales, les chambres consulaires, les organisations professionnelles et, naturellement, les entreprises. Au fil de ses plus de cinquante ans d'existence, le SMA a su s'intégrer pleinement dans le tissu économique local et représente désormais un label très apprécié des recruteurs.

Sa transposition en métropole se fera d'abord sous la forme d'une expérimentation de deux ans. Depuis l'annonce du Président de la République, une équipe de l'état-major des armées, dirigée par le général (2S) Bertrand Clément-Bollée, est chargée de réfléchir aux contours du projet.

Trois modèles sont à l'étude :

– un modèle régional à métiers multiples, à l'identique de l'organisation du SMA ;

– une filière unique à vocation nationale, à partir d'un seul plateau technique de formation ;

– un partenariat renforcé avec différentes entreprises nationales. Plusieurs se sont déjà déclarées intéressées par le dispositif, parmi lesquelles la SNCF.

Deux sites ont déjà été retenus : Montigny-Lès-Metz, en Lorraine, et Brétigny, en région parisienne, un troisième étant à l'étude dans le Sud de la France. Durant la durée de cette expérimentation, le SMV ne devrait pas construire de plateaux techniques de formation mais s'appuyer sur les centres de formation existants, notamment au sein des différentes écoles des armées.

L'objectif de l'expérimentation est d'accueillir 1 000 stagiaires par an au maximum, encadrés par 300 militaires d'active et pour un coût annuel de 42 millions d'euros par an. Si le dispositif était étendu aux treize régions métropolitaines, ce coût serait alors de 600 millions d'euros par an, pour un peu moins de 16 000 volontaires.

Il n'est naturellement pas question que le ministère de la Défense supporte alors seul cette charge. S'il est cohérent, compte tenu des délais très rapides de mise en œuvre, qu'il finance l'expérimentation et en assure la tutelle pendant ces deux années, cette situation n'a pas vocation à se pérenniser. Les deux prochaines années doivent donc être mises à profit pour trouver la tutelle et les financements adaptés. Une tutelle unique serait certainement la solution la plus efficace, la

réussite du SMA le prouve. Dans ce cas, le ministère du Travail, de l'emploi et de la formation professionnelle serait certainement la tutelle la plus adéquate.

Le SMV devra ensuite trouver sa place parmi les autres dispositifs d'insertion professionnelle, au premier rang desquels l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDE). S'ils s'adressent à des publics similaires et poursuivent des objectifs identiques, les deux dispositifs ne seront toutefois pas concurrents, mais complémentaires – la décision du Président de la République d'ouvrir des centres EPIDE supplémentaires en atteste. Les volontaires pourront ainsi choisir entre un dispositif civil d'inspiration militaire et un dispositif militaire. Des synergies devraient pouvoir être trouvées entre ces deux offres, à travers le partage de plateaux techniques de formation.



## **IV. LE CADRE BUDGÉTAIRE EST CLARIFIÉ ET CONSOLIDÉ**

La bonne exécution de la loi de programmation militaire pour les années 2014-2019 était soumise à certains aléas, comme des hypothèses ambitieuses en matière d'exportations et l'obtention de ressources extrabudgétaires dont la réalisation et le calendrier d'obtention demeuraient fragiles, que des contrats récents et la présente actualisation permettent de lever.

Néanmoins, l'exécution budgétaire de la présente loi nécessitera de la part de la représentation nationale la plus grande attention, afin que ce qui a été obtenu en programmation ne soit pas remis en cause en gestion et tout particulièrement à l'occasion de la prochaine loi de finances rectificative.

### **A. LES RÉCENTES EXPORTATIONS CONTRIBUENT À LA BONNE EXÉCUTION DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE**

#### **1. L'hypothèque sur les exportations est levée**

L'équilibre général de la loi de programmation militaire pour les années 2014-2019 reposait sur une hypothèse d'un niveau ambitieux d'exportations d'armement, en particulier dans les domaines aéronautique et naval. Une part importante de l'équilibre financier et industriel de la loi de programmation militaire en dépendait.

Ce pari est d'ores et déjà en passe d'être tenu. La concrétisation récente de l'exportation de l'avion de combat Rafale au profit de l'Égypte (24 appareils) et du Qatar (24 appareils) et l'annonce concomitante d'une prochaine commande indienne (première tranche de 36 appareils) permettent de maintenir la charge de la chaîne industrielle Rafale. De même, la livraison d'une frégate multimitations à l'Égypte, en 2015, permet d'optimiser le plan de charge des chantiers concernés.

En particulier, la loi de programmation militaire prévoyait l'acquisition de 26 avions de combat Rafale supplémentaires, à hauteur de 11 appareils en 2014, 11 en 2015, quatre en 2016 et aucun entre 2017 et 2019. Ce calendrier de livraison prenait en compte le format des armées arrêté par le Gouvernement et les capacités budgétaires mises à disposition du ministère de la Défense mais reposait sur une hypothèse d'exportation du Rafale pour maintenir une production minimale de onze avions par an.

Sachant que le ministère de la Défense a estimé, en réponse au rapport de la Cour des comptes de 2010, le coût de production unitaire du Rafale à près de 100 millions d'euros, une modification des commandes sur ce programme aurait eu pour conséquence directe un écart très significatif avec la trajectoire financière fixée dans la loi de programmation militaire 2014-2019.

Il y a donc lieu de se féliciter des deux premiers contrats signés avec l'Égypte et le Qatar.

## **2. Le soutien aux exportations a un coût pour nos armées**

Comme la majorité des matériels exportés sont prélevés sur la production destinée aux armées, ces exportations ont nécessité de prendre des dispositions pour compenser les retards de livraison et contribuer à l'accompagnement des armées clientes.

De telles mesures se traduisent à la fois par un besoin en ressources humaines supplémentaire sur la durée de loi de programmation militaire, d'un volume de l'ordre de 400 personnes, qui est intégré dans les moindres déflations, et par un surcoût d'activité et de fonctionnement évalué à 129 millions d'euros.

D'une manière générale, les prestations d'accompagnement liées à ces exportations feront l'objet d'une facturation auprès des industriels ou clients bénéficiaires des prestations, à l'exception de quelques gratuités accordées par le ministre de la Défense qui resteront à la charge de l'armée qui aura supporté la prestation.

Ainsi, pour l'armée de l'air, l'accompagnement des exportations (SOUTEX) devrait mobiliser près de 200 personnels (mécaniciens, personnel navigant, experts de la guerre électronique et du renseignement, ...).

Les coûts afférents aux prestations effectuées par cette armée seront pris en compte selon la nature du contrat passé. S'agissant du contrat avec l'Égypte, le coût de la formation est intégré dans le contrat passé avec Dassault Aviation. La formation est sous-traitée par Dassault à l'armée de l'air, qui la facture ensuite à l'industriel. Le Qatar a également demandé à bénéficier d'une formation sur trois ans. Celle-ci sera assurée par l'armée de l'air dans le cadre d'un arrangement technique entre cette dernière et le Qatar, via l'agence du patrimoine immatériel de l'État, ce qui permettra que la facturation de cette formation profite directement au « BOP Air » dans le cadre du programme 178.

Le coût à court terme de ces contrats pour l'armée de l'air correspondra donc principalement à la mise à disposition de pièces critiques pour les Rafale, ce qui est susceptible de provoquer quelques difficultés de maintenance. En effet, Dassault Aviation sous-traite la fabrication de ces pièces et il faut compter un délai de 18 à 24 mois pour que celles-ci soient disponibles, ce qui peut obérer une partie des capacités de l'armée de l'air pendant deux à trois ans et justifie une demande de prise en compte de cet aspect dans la variation actualisée du référentiel (VAR). Néanmoins, sous réserve de l'acceptation d'un arrangement technique avec le Qatar, qui entraînera certes un décalage de paiement, le chef d'état-major de l'armée de l'air ne se montre pas excessivement inquiet sur ce point.

### **3. Il serait souhaitable que les armées bénéficient d'un juste retour sur les prix**

Comme l'a souligné le chef d'état-major des armées, le général Pierre de Villiers, les armées ont pris, quoique de façon discrète, une part essentielle dans le succès récent des contrats à l'exportation. De la même façon, le général Denis Mercier, chef d'état-major des armées a indiqué que le succès du Rafale à l'exportation était lié au succès des dernières opérations aériennes menées par la France.

En effet, que ce soit au travers de la définition initiale des besoins relatifs aux matériels militaires, de la crédibilité qu'elles confèrent à ces derniers lors de leur utilisation à l'occasion d'opérations extérieures, ou de la qualité des relations entretenues avec des chefs militaires étrangers qui facilitent ensuite les négociations, les armées ont directement contribué au succès des récents marchés d'exportations.

Dès lors, la rapporteure considère qu'il ne serait que justice que les armées obtiennent un retour sur investissement en bénéficiant par exemple, de la part des industriels, d'une réduction des prix unitaires lors des prochaines commandes.

Par-delà les aspects de pur calcul économique des prix de revient, à l'évidence complexe, il s'agit là aussi de reconnaître à leur juste mesure les contributions consenties par les armées lors de la construction des précédentes lois de programmation militaire, celles-ci ayant certes eu pour objectif central l'équipement de nos forces, mais sans hésiter pour autant à traduire les ajustements nécessaires au maintien de la base industrielle et technologique de défense.

## **B. LES RESSOURCES SONT SÉCURISÉES**

L'équilibre financier de la loi de programmation militaire 2014-2019 reposait en grande partie sur l'obtention de recettes extrabudgétaires dites recettes exceptionnelles. Pourtant, dès son rapport de juillet 2012, la Cour des comptes relevait que « *cette dernière ressource est incertaine dans son montant et dans son calendrier de réalisation, faisant peser un risque sur l'exécution de la loi de programmation dès sa construction* <sup>(1)</sup> ».

L'actualisation de la loi de programmation militaire est ainsi l'occasion d'un retour à une certaine orthodoxie budgétaire.

---

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

## **1. Les ressources exceptionnelles ne constituent plus qu'une faible part des ressources financières, qui deviennent essentiellement budgétaires**

### *a. Les incertitudes affectant les ressources exceptionnelles*

L'équilibre financier de la loi de programmation militaire 2014-2019 reposait en grande partie sur l'obtention de ressources exceptionnelles. Le recours à de telles recettes extrabudgétaires n'était certes pas inédit, la précédente loi de programmation ayant également été en partie bâtie sur celles-ci.

Toutefois, deux éléments incitaient à la prudence et rappelaient qu'elles sont également une source de fragilité de la programmation. Premièrement, l'exécution de la précédente loi de programmation militaire a été profondément affectée par l'écart constaté entre la date d'encaissement réel des produits de cessions immobilières, de fréquences et de matériels, et les dates prévues. En 2009 et 2010, premières années de la programmation, le manque à gagner s'élevait à près de 2,14 milliards d'euros. Deuxièmement, les ressources exceptionnelles pour les années 2014, 2015 et 2016 formaient près de 5,4 % des crédits consacrés à la mission « Défense », soit 4,8 milliards d'euros (sur un total de 6,1 milliards d'euros de ressources exceptionnelles prévues). Leur poids était donc particulièrement important au début de la programmation.

Par ailleurs, une grande part de ces ressources exceptionnelles devait provenir du produit de la mise aux enchères de la bande de fréquences comprise entre les fréquences 694 MHz et 790 MHz (dite « bande des 700 MHz »).

Or, il est rapidement apparu que les recettes de la cession de la bande des 700 MHz ne seraient pas disponibles dès 2015, ni même en 2016 (année pour laquelle les ressources exceptionnelles du CAS « Fréquences » devaient encore représenter encore un milliard d'euros, selon la LPM), voire en 2017.

Comme l'a relevé notre collègue Jean-Jacques Bridey dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2015 <sup>(1)</sup> :

*« C'est pour cela qu'au printemps 2013 le Gouvernement avait commencé à travailler sur le calendrier de la mise aux enchères de cette bande. Il a alors été décidé de programmer les enchères pour 2015 et de transférer les fréquences à partir de 2017. Il s'agit là d'un calendrier assez volontariste, le CSA, qui a affecté ces fréquences à la TNT, plaidant par exemple plutôt pour un transfert à l'horizon 2019, le temps que l'ensemble des foyers soit équipé en téléviseurs HD compatibles avec la nouvelle norme de diffusion.*

*Le respect de ce calendrier suppose que plusieurs contraintes, techniques, juridiques et internationales, soient levées dans les tous prochains mois. [...]*

---

(1) Avis n° 2265, tome VII, Équipement des forces – dissuasion.

*L'attribution définitive des fréquences aux opérateurs devra enfin attendre les résultats de la conférence mondiale des radiocommunications qui doit se tenir en novembre 2015. Chaque pays doit en effet prendre en considération les positions de ses voisins géographiques car un usage harmonisé des fréquences entre pays riverains est plus efficace pour gérer les brouillages aux frontières.*

*Le calendrier, on le voit, est très ambitieux et il prévoit une attribution en toute fin d'année 2015. Il doit en outre tenir compte des recompositions en cours dans le secteur des télécoms, qui fait la course au low cost. Si cette bande de fréquences représente un intérêt stratégique incontestable pour eux, la volonté de l'État de la leur céder dans des délais très contraints n'incitera pas à une surenchère de leur part. »*

Le ministre de la Défense, M. Jean-Yves Le Drian, soulignait lui-même, lors de son audition du 27 mai 2014 devant notre commission qu'« *il apparaît peu probable que nous puissions compter pour 2015 sur le produit de la mise aux enchères de la bande des 700 MHz. Cette recette sera sans doute acquise, au mieux - mais il est possible de s'interroger là aussi - en 2016, pour des raisons liées à l'actualité et aux procédures nécessaires* ».

Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2014, la Cour des comptes souligne que « *l'usage des recettes exceptionnelles se caractérise par des irrégularités, des complexités de gestion et des incertitudes élevées, ce qui motive un retour aux fondamentaux du droit budgétaire* ». Elle « *recommande, avec insistance et depuis plusieurs années, de ne pas recourir aux ressources exceptionnelles pour le financement des crédits de la mission 'Défense'* ».

D'après elle, « *l'incertitude inhérente aux ressources exceptionnelles se trouve concrétisée en 2015 comme le reconnaît le ministère de la défense : "Alors que l'obtention des recettes exceptionnelles est une condition essentielle du respect de l'exécution de la LPM, il est désormais avéré que le ministère de la défense ne pourra pas disposer, en 2015, des 2,2 Md€ attendus au titre du produit de la cession de la bande des fréquences 700 Mhz"* ».

#### ***b. Les pistes alternatives de sécurisation des ressources abandonnées au profit d'une budgétisation***

Eu égard à la très probable impossibilité de mobiliser dans les délais impartis les ressources exceptionnelles programmées pour 2015, plusieurs pistes ont été explorées pour sécuriser la trajectoire financière de la LPM 2014-2019, avant d'être abandonnées.

En premier lieu, la piste de l'abondement du Programme d'investissements d'avenir (PIA) et du changement de statut de la DGA a été abandonnée. Une mission administrative de l'inspection générale des finances (IGF) et du délégué général pour l'armement, en lien avec l'agence des participations de l'État (APE) et le contrôle général des armées (CGA) a été créée en juin 2014 en vue de proposer des scénarios qui permettraient de garantir un

niveau de ressources du budget de la défense suffisant pour 2015 tout en restant neutre pour les comptes publics. Cette mission a recommandé de reconduire le schéma d'un financement par le PIA mis en œuvre en 2014, en abondant celui-ci par de nouveaux produits de cession de participations financières de l'État. Dans la mesure où les seuls programmes de recherche et technologie (R&T) mis en œuvre par le CEA et par le CNES pouvaient absorber les crédits en cause - 2,1 milliards d'euros en 2015 -, il a été proposé d'inscrire la direction générale de l'armement sur la liste des opérateurs susceptibles de bénéficier des crédits issus du PIA, en modifiant à cet effet le décret n° 2013-1072 du 28 novembre 2013. Toutefois, cette solution a été écartée dans la mesure où le PIA a été conçu pour financer des investissements « d'avenir », sous la forme d'activités de R&T qui, sans ces crédits, n'auraient pu être réalisées, et non des dépenses d'équipement classiques militaires.

En second lieu, il a également été envisagé de mettre en place une ou plusieurs sociétés de projet (*special purpose vehicles*, SPV), dont le capital serait financé par l'État, au moyen du produit de cessions de participations financières, en vue que ces sociétés rachètent au ministère de la Défense, ou achètent directement, puis louent à celui-ci des équipements militaires, suivant un mécanisme de « *sale and lease back* ». Le cas échéant, il aurait pu être créé une SPV par catégorie d'équipements concernés (FREMM et A400M par exemple). Les sommes perçues au titre du rachat de ces matériels par les sociétés mises en place auraient permis au ministère de la Défense de dégager les crédits nécessaires au versement des loyers qu'il aurait dû verser, à ces dernières, en contrepartie de la location. Ce mécanisme revenait à offrir au ministère de la Défense une sorte de facilité de trésorerie pour couvrir ses besoins de financement en 2015, 2016 et 2017, dans l'attente des recettes de la cession des fréquences de la bande des 700 MHz. À la perception du produit de cette cession, le ministère aurait racheté aux sociétés de projet les équipements qu'il aurait jusque-là utilisés en location auprès d'elles, et ces SPV auraient été liquidés, leur capital étant dès lors versé en nouvelles recettes du CAS « Participations financières de l'État ».

Compte tenu de l'importance de ce sujet, deux contrôles sur pièces et sur place ont été organisés par notre commission au titre de l'article 7 de la LPM, en étroite coordination avec nos collègues concernés de la commission des Finances, ainsi que des sénateurs de la commission des Affaires étrangères et de la défense. Ils ont donné lieu à deux communications en commission, l'une le 8 juillet 2014, l'autre le 15 avril 2015 <sup>(1)</sup>. L'évolution du contenu du dossier des sociétés de projet a ainsi pu être pleinement appréhendée. Au vu du schéma finalement retenu, elles constituaient une alternative crédible pour pallier le retard d'encaissement des ressources exceptionnelles, tout en présentant quelque intérêt de souplesse pour le ministère de la Défense.

---

(1) Comptes rendus précités n° 62 et n° 56.

Cependant, en raison d'autres difficultés qu'elle posait, cette dernière piste a finalement été abandonnée au profit d'un financement assuré principalement par des crédits budgétaires.

C'est pourquoi le présent projet de loi actualisant la LPM 2014-2019 diminue fortement la part relative des ressources exceptionnelles au sein des ressources financières de la période 2015-2019, en ne retenant plus que les ressources exceptionnelles issues de cessions immobilières et de cessions de matériels.

**RESSOURCES EXCEPTIONNELLES ISSUES DE CESSIONS IMMOBILIÈRES  
ET DE CESSIONS DE MATÉRIELS MILITAIRES**

*(en milliards d'euros)*

	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Ressources issues de cessions	0,23	0,25	0,15	0,15	0,15	0,93
Ressources totales	31,38	31,98	32,26	32,77	34,02	162,41
% des ressources totales	0,73	0,78	0,46	0,46	0,44	0,57

Source : Rapport annexé.

**2. L'origine des ressources exceptionnelles résiduelles est bien identifiée**

En tout, les ressources exceptionnelles ne représentent donc plus que 0,57 % du total des ressources programmées de 2015 à 2019. On rappellera à cet égard que la loi de programmation militaire pour les années 2009 à 2014 (n° 2009-928 du 29 juillet 2009) prévoyait un niveau de ressources exceptionnelles s'établissant à 1,97 % du total des ressources prévues sur la période de la programmation.

**a. Les cessions immobilières**

D'après les informations recueillies par la rapporteure, le ministère de la Défense attend, au titre des encaissements des cessions des emprises en Île-de-France et en régions, des recettes à hauteur d'au moins 624 millions d'euros sur la période 2015-2019. Les emprises parisiennes représentent environ les deux tiers du montant total attendu des cessions immobilières sur cette période.

S'agissant des cessions parisiennes, la caserne de la Pépinière a d'ores et déjà été cédée au titre de 2015 pour 119 millions d'euros. L'essentiel des ressources encore attendues proviendrait de la cession de l'Hôtel de l'Artillerie et de l'Îlot Saint Germain, libérés dans le cadre du regroupement des états-majors, directions et services à Balard. Ces deux emprises sont situées dans le périmètre du plan de sauvegarde et de mise en valeur du 7<sup>e</sup> arrondissement (PSVM) en cours de révision. Celui-ci définira les contraintes urbanistiques affectant ces deux sites et notamment les obligations éventuelles de réalisation de logement social.

Pour ce qui concerne les cessions régionales, la principale incertitude, tant sur le plan calendaire que financier, concerne les terrains du ministère de la Défense inscrits au plan de mobilisation du foncier de l'État en faveur du logement social. Le prix de vente ne peut, en effet, être déterminé qu'en fonction du programme défini par l'opération et donc de la décote accordée par l'État, et l'élaboration de ces programmes d'aménagement nécessite parfois de longs mois d'étude.

### ***b. Les cessions de matériels***

Les réponses apportées au questionnaire adressé par la rapporteure au ministère de la Défense montrent que la cession de plusieurs matériels militaires pourrait être envisagée.

Pour les matériels aéronautiques, des Mirage F1/EPSILON ainsi que des hélicoptères SA341 et 342 pourraient être cédés, mais la probabilité de vente reste néanmoins faible pour ces derniers. En revanche, un flux continu de pièces de rechanges, dont des moteurs, pourrait être concerné.

S'agissant des matériels terrestres, les cessions pourraient concerner des véhicules de transport, des véhicules de combat, des canons de 20 mm, des mortiers de 120 mm, des missiles Milan et des jumelles SOPHIE dont l'essentiel est cédé dans le cadre du don saoudien aux forces armées libanaises (DONAS).

Enfin, des pièces détachées pour sous-marin et bâtiment de surface, une ou deux coques de 1 200 tonnes retirées du service, ainsi que la vente exceptionnelle du transport de chalands de débarquement *Siroco* pourraient contribuer à ces recettes au titre des matériels navals.

### **3. Il est regrettable que certains risques financiers ne soient plus couverts par des clauses de sauvegarde**

Le projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 maintient une partie des clauses de sauvegarde qui figuraient déjà dans la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2015.

Ainsi, la clause prévue au point 5.4 du rapport annexé selon laquelle « *en cas de hausse du prix constaté des carburants opérationnels, la mission « Défense » bénéficiera de mesures financières de gestion et, si la hausse est durable, des crédits supplémentaires seront ouverts en construction budgétaire, pour couvrir les volumes nécessaires à la préparation et à l'activité opérationnelle des forces* » n'est pas modifiée.

Il n'en demeure pas moins que certains risques financiers, autrefois couverts par des clauses de sauvegarde de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013, ne le sont plus.

Ainsi, celle-ci prévoyait par exemple que :

– dans l’hypothèse où le montant de ces recettes exceptionnelles ou le calendrier selon lequel les crédits correspondants sont affectés au budget de la défense ne seraient pas réalisés conformément à la loi de programmation, ces ressources seraient intégralement compensées par d’autres recettes exceptionnelles ou par des crédits budgétaires sur la base d’un financement interministériel ;

– dans l’hypothèse où le montant des ressources exceptionnelles disponibles sur la période 2014-2019 excéderait 6,1 milliards d’euros, l’excédent, à concurrence de 0,9 milliard d’euros supplémentaires, bénéficierait au ministère de la Défense.

La rapporteure est bien consciente du fait que la part relative des ressources exceptionnelles dans la trajectoire financière de l’actualisation de la programmation militaire est bien moindre que dans la loi de programmation pour les années 2014 à 2015 et qu’en conséquence ces clauses de sauvegarde apparaissent moins nécessaires à l’équilibre général de la programmation militaire.

Néanmoins, une clause de sauvegarde compensant par des crédits budgétaires une éventuelle absence de ressources exceptionnelles à hauteur de ce qui est inscrit dans la nouvelle programmation pourrait être mise en place utilement. Les règles de recevabilité financière n’ont malheureusement pas permis de proposer une telle mesure par voie d’amendement.

## **C. L’ARCHITECTURE FINANCIÈRE REPOSE DÉSORMAIS PRINCIPALEMENT SUR DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES AUGMENTÉS**

### **1. La trajectoire financière est consolidée**

#### ***a. Les objectifs généraux de dépense***

Pour la période 2015-2019, le Président de la République a fait le choix d’accroître les ressources totales affectées à la Défense de 3,8 milliards d’euros par rapport à la trajectoire initiale de la loi de programmation budgétaire.

En conséquence, le montant total de ces ressources s’élève désormais à 162,41 milliards d’euros courants (contre 158,61 milliards d’euros dans la loi de programmation 2014-2019), dont 161,48 milliards d’euros de crédits budgétaires (contre 155,25 milliards d’euros dans la loi de programmation 2014-2019, soit 6,23 milliards supplémentaires) et seulement 0,93 milliard d’euros de ressources exceptionnelles (contre 4,36 milliards d’euros dans la loi de programmation 2014-2019, soit 3,43 milliards de moins).

Ainsi, la trajectoire financière repose désormais quasi exclusivement sur des crédits budgétaires (99,43 %), à l’exception des quelques ressources

exceptionnelles issues de cessions immobilières et de cessions de matériels militaires précédemment étudiées.

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

**TRAJECTOIRE DES RESSOURCES DE LA MISSION « DÉFENSE »**

	<b>2014 (pour rappel)</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>Total</b>	<b>Variation 2015-2019</b>
Crédits budgétaires en milliards d'euros	29,61	31,15	31,73	32,11	32,62	33,87	<b>161,48</b>	<b>+ 7,93 %</b>
Ressources exceptionnelles en milliards d'euros	1,77	0,23	0,25	0,15	0,15	0,15	<b>0,93</b>	<b>- 34,78 %</b>
<b>Ressources disponibles en milliards d'euros</b>	<b>31,38</b>	<b>31,38</b>	<b>31,98</b>	<b>32,26</b>	<b>32,77</b>	<b>34,02</b>	<b>162,41</b>	<b>+ 8,41 %</b>
Évolution nominale en %	0 %	0 %	+ 1,91 %	+0,75 %	+ 1,58 %	+ 3,81 %		
Hypothèses IPCHT <sup>(1)</sup>	1,5 %	1,75 %	1,75 %	1,75 %	1,75 %	1,75 %		
Évolution réelle en %	- 1,5%	- 1,72%	+ 0,16%	- 0,98%	- 0,17%	+ 2,02%		

Source : Rapport annexé et ministère de la Défense.

<sup>(1)</sup> Indice des prix à la consommation hors tabac.

**b. Un effort national significatif**

La France continuera, tout au long de la période couverte par la présente loi d'actualisation de la programmation militaire à consacrer entre 1,38 % et 1,44 % de son PIB aux dépenses de défense (hors pensions et hors gendarmerie).

**EFFORT DE DÉPENSES DE DÉFENSE DE LA FRANCE 2013-2019**

	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Dépenses de défense en Md€ courants (hors pensions)	31,38	31,38	31,38	31,98	32,26	32,77	34,02
Part du PIB (hors pensions)	1,48 %	1,46 %	1,44 %	1,43 %	1,40 %	1,38 %	1,38 %
Dépenses de défense en Md€ courants (pensions comprises) <sup>(1)</sup>	39,39	39,27	39,17	39,73	40,32	40,83	42,08
Part du PIB (pensions comprises)	1,86 %	1,83 %	1,79 %	1,77 %	1,75 %	1,72 %	1,71 %

<sup>(1)</sup> En l'absence de prévisions consolidées, le niveau des dépenses de pensions pour les années 2018 à 2019 a été estimé identique à l'année 2017, tel qu'arrêté lors de l'adoption du budget triennal.

Source : ministère de la Défense.

Dans un cadre budgétaire extrêmement contraint, l'effort de défense consenti par la France dans l'actualisation de la loi de programmation militaire apparaît donc comme particulièrement ambitieux. Ainsi, elle restera un des rares pays en Europe capable d'assurer simultanément la protection de son territoire et de sa population, la dissuasion de toute agression étatique éventuelle, et de réaliser

des interventions sur des théâtres extérieurs pour défendre ses intérêts, et, oserait-on le relever, ceux de l'Europe, contribuant ainsi à la préservation de la paix et de la sécurité internationale.

En outre, grâce à cet effort financier inscrit dans le présent projet, le Gouvernement affiche sa détermination à défendre la base industrielle et technologique de défense (BITD) française. Celle-ci est en effet une composante essentielle de la souveraineté et de l'autonomie de notre Nation : les entreprises de défense françaises produisent en effet la quasi-totalité des équipements militaires de nos armées, dont les équipements critiques de très haute technologie, et figurent parmi les meilleures au monde dans de nombreux secteurs. Elles emploient plus de 150 000 personnes et contribuent significativement à la balance commerciale du pays. À travers cette actualisation, la BITD est confortée et les bureaux d'études peuvent continuer à travailler sur des matériels qui arriveront plus tard dans les forces.

### *c. Répartition des crédits par grande masse*

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

#### RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR GRANDE MASSE BUDGÉTAIRE

(en milliards d'euros)

	LFI 2014	LFI 2015	2016	2017	2018	2019	Total 2014-2019	Moyenne 2014-2019	Moyenne 2015-2019
Masse salariale hors pensions	10,98	10,76	11,09	11,11	11,08	10,97	65,98	11,00	11,00
Équipement	16,42	16,66	16,98	17,28	17,73	19,09	104,16	17,36	17,55
Opérations extérieures	0,45	0,45	0,45	0,45	0,45	0,45	2,70	0,45	0,45
Fonctionnement et activité	3,47	3,52	3,47	3,41	3,51	3,51	20,90	3,48	3,48
<b>Total mission Défense hors pension</b>	<b>31,32</b>	<b>31,40</b>	<b>31,98</b>	<b>32,26</b>	<b>32,77</b>	<b>34,02</b>	<b>193,75</b>	<b>32,29</b>	<b>32,48</b>

(en milliards d'euros)

	Moyenne annuelle 2014-2019	Moyenne annuelle 2015-2019	Montant total 2014-2019	Augmentation annuelle moyenne 2014-2019	Augmentation annuelle moyenne 2015-2019
Dépense de titre 2 (hors CAS Pensions)	11,00	11,00	65,98	0,0 %	0,5 %
Fonctionnement et activité (hors provision OPEX)	3,48	3,48	20,90	0,2 %	-0,1 %
Opérations extérieures (OPEX)	0,45	0,45	2,70	0,0 %	0,0 %
Équipement	17,36	17,55	104,16	3,1 %	3,5 %
Dont « soutien à la préparation opérationnelle » EPM	3,54	3,63	21,24	6,4 %	6,9 %

Source : ministère de la Défense.

Les crédits d'équipements, qui forment la masse budgétaire la plus importante de la programmation et représentaient dans la LPM 2014-2019 une moyenne annuelle de 17 milliards d'euros, avec une progression de 2,2 % par an,

représenteront, aux termes de l'actualisation de la LPM, une moyenne annuelle de 17,55 milliards d'euros, en progression de 3,5 % par an sur la période 2015-2019.

Le montant consacré au fonctionnement et à l'activité (hors OPEX) s'établira en moyenne à 3,48 milliards d'euros sur la période 2015-2019, soit une diminution de - 0,1 % sur la même période. L'actualisation de la LPM 2014-2019 reconduit ainsi l'objectif de la loi de programmation précédente de procéder à des économies prioritairement dans le soutien et les structures afin de préserver l'équipement et l'opérationnel. L'objectif de rationalisation et d'optimisation des structures se concrétise au travers de plans stratégiques qui concernent l'ensemble des armées : « Au contact ! » pour l'armée de terre, « Horizon Marine 2025 » pour la marine, « Unis pour 'Faire Face' » pour l'armée de l'air, projet « SSA 2020 » pour le service de santé des armées ou projet « SCA 2021 » pour le service du commissariat des armées, par exemple.

Le financement des opérations extérieures continuera, de façon inchangée, à être assuré par une dotation prévisionnelle annuelle de 450 millions d'euros et par un mécanisme de financement interministériel des surcoûts induits par les OPEX.

Alors que la LPM 2014-2019 prévoyait une diminution de 1,1 % par an des dépenses de personnel (titre 2 hors compte d'affectation spéciale – CAS « Pensions ») –, la présente actualisation prévoit une augmentation annuelle de 0,5 %, correspondant aux facteurs nouveaux de la manœuvre relative aux ressources humaines.

## **2. Les personnels bénéficieront de 2,8 milliards d'euros de crédits supplémentaires**

Le Président de la République a confirmé, lors du Conseil de défense du 29 avril 2015, le déploiement dans la durée de 7 000 militaires sur le territoire national.

Les décisions de non-déflation à hauteur de 18 500 personnels entérinées par la présente loi actualisant la programmation militaire se décomposent de la manière suivante :

– 11 000 effectifs supplémentaires en faveur de la Force opérationnelle terrestre (soit le niveau supplémentaire pour s'ajouter au 10 000 déjà disponibles afin de pouvoir, avec un ratio de un sur trois déployé, utiliser 7 000 hommes pour l'opération « Sentinelle ») ;

– 7 500 moindres déflations déjà décidées par le Président lors du Conseil de défense du 21 janvier 2015 et destinées au renforcement du renseignement, de la cyberdéfense, de la protection des emprises, ainsi qu'à couvrir les déflations prévues par la loi de programmation militaire 2014-2019 LPM mais que les armées n'étaient pas à même d'identifier.

Il a été décidé de faire porter l'effort des recrutements supplémentaires sur les premières années, avant tout en 2015 et 2016, puis en 2017, afin de redonner de l'oxygène à l'armée de terre (solde net de + 5 000 effectifs prévus pour cette dernière à la fin de l'année 2015, les 6 000 restants étant recrutés en 2016 et 2017).

Le gros des restructurations de l'armée de terre a déjà été réalisé. Il n'y aura donc plus de dissolutions de régiments. Bien au contraire, c'est un mouvement de densification qui va s'opérer, avec la création de nouvelles compagnies dans les régiments (dont + 700 créations de postes dans la Légion étrangère d'ici septembre 2015).

Le coût supplémentaire de cette non-déflation sur la période 2015-2019 a été estimé à 2,85 milliards d'euros (arrondi à 2,8 milliards d'euros lors des arbitrages budgétaires), dont 2,4 de rémunérations, le solde couvrant les dépenses supplémentaires d'infrastructure et de fonctionnement.

La rapporteure appelle l'attention sur le fait que la question de savoir si le surcoût de l'opération « Sentinelle », estimé à 250 millions d'euros en 2015 et 180 millions d'euros par an pour la période 2016-2019, est ou non intégré dans cette enveloppe de 2,8 milliards d'euros n'est pas tranchée. Il lui apparaît que le financement des surcoûts de cette mission intérieure (MISSINT) devrait logiquement faire l'objet d'un financement interministériel, sur le modèle de ce qui existe pour les OPEX.

### **3. L'entretien programmé des matériels fait l'objet d'un effort supplémentaire indispensable de 500 millions d'euros**

Le maintien en condition opérationnelle (MCO) des matériels de l'armée désigne l'ensemble des moyens et interventions qui permettent à celui-ci, durant toute sa durée d'utilisation, de rester à tout moment apte à l'emploi qui lui est assigné, en corrigeant les effets du vieillissement (corrosion, obsolescences techniques), les défauts constatés ainsi que les effets liés à l'emploi (pannes, remplacement des produits consommables).

Le coût global du MCO est essentiellement constitué des dépenses d'entretien programmé des matériels (EPM) et des rémunérations et charges sociales (RCS) du personnel affecté à la maintenance. Le reste correspond à des dépenses de fonctionnement et de soutien initial qui sont financées par le programme 146.

Les crédits destinés à l'EPM conditionnent la bonne réalisation de la préparation et de l'activité opérationnelle et contribuent à la disponibilité technique des matériels. Depuis plusieurs années, ces crédits avaient été sous-évalués par rapport aux crédits d'équipement. Cette insuffisance initiale de ressources avait progressivement conduit à une incapacité à réaliser l'activité

garantissant la formation ou le maintien de savoir-faire de tous les équipages opérationnels et à une érosion de la disponibilité des matériels.

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

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

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

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

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

Conscients de la nécessité d'enrayer cette spirale négative, le Gouvernement a souhaité redonner toute sa place à l'EPM en revalorisant les moyens qui lui sont consacrés. À cet égard, le projet de loi de programmation militaire 2014-2019 prenait déjà la mesure des difficultés en faisant de l'inversion de cette dynamique une priorité majeure, concrétisée par un effort financier substantiel en faveur de cette action dont les crédits augmentaient en moyenne de 4,3 % par an en valeur, soit un montant total de crédits de 3,4 milliards d'euros par an en moyenne.

Le présent projet poursuit cet effort, rendu d'autant plus nécessaire que la multiplication des opérations extérieures entraîne une suractivité et une surintensité dans l'utilisation des matériels, en consacrant, au sein des 3,8 milliards de ressources supplémentaires, une enveloppe de 500 millions d'euros au profit de l'EPM et donc de la régénération des matériels.

La rapporteure considère que ce légitime effort financier pour les crédits consacrés à l'entretien programmé des matériels, d'un montant total de 18,2 milliards d'euros sur la période, est une des clés de renforcement de l'activité opérationnelle de nos armées, priorité majeure de la loi de programmation militaire qui devra faire l'objet de toute l'attention nécessaire.

#### 4. Les économies sur le coût des facteurs et le prix du carburant bénéficient à hauteur d'un milliard d'euros à la mission « Défense »

La LPM a été construite sur la base des prévisions macroéconomiques suivantes :

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
IPCHT	1,6 %	1,5 %	1,75 %	1,75 %	1,75 %	1,75 %	1,75 %
Prix du baril de Brent		114 \$	116 \$	116 \$	116 \$	116 \$	116 \$
Parité €/ \$		1,31	1,31	1,31	1,31	1,31	1,31

Source : ministère de la Défense.

Le calcul de l'effet favorable de l'évolution des indices économiques par rapport aux prévisions en euros courants utilisées en construction de la loi de programmation 2014-2019 est détaillé dans un rapport conjoint de février 2015 de l'Inspection des finances et du Contrôle général des armées sur le coût des facteurs et l'évolution du prix des carburants.

Pour la période 2015-2019, les économies sur le coût des facteurs et le prix du carburant, qui résultent d'un bilan global entre l'effet des indices économiques, dans leur dernière prévision disponible au moment du rapport (programme de stabilité 2015 pour l'inflation, cours du baril de Brent et parité euro/dollar) et les aléas intervenus depuis la construction de la loi de programmation militaire, ont été chiffrées à un milliard d'euros.

Le projet de loi actualisant la loi de programmation militaire prévoit que ce milliard sera redeploqué au profit des opérations d'armement.

#### 5. L'équipement des forces bénéficie de 1,5 milliard d'euros supplémentaire

L'effort au profit de l'équipement est consolidé, avec une dépense moyenne de 17,55 milliards d'euros par an.

En premier lieu, et comme vu précédemment, un milliard d'euros sera redéploqué au bénéfice des opérations d'armement, du fait de l'évolution favorable des indices économiques depuis le vote de la LPM 2014-2019.

De plus, 500 millions d'euros de ressources supplémentaires seront consacrés aux programmes à effet majeur.

#### ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT

(en milliards d'euros)

	2015	2016	2017	2018	2019	Total 2015-2019	Moyenne
Agrégat « Équipement »	16,66	16,98	17,28	17,73	19,09	87,74	17,55

Source : rapport annexé.

Le rapport annexé détaille la structure de la dépense en matière d'équipement.

Ainsi, « *parmi les équipements, l'effort au profit de la dissuasion nucléaire s'élèvera, sur la période 2015-2019, à environ 19,7 Md€ courants.*

*Les opérations d'équipement conventionnel seront financées à hauteur de 41,8 Md€ sur la période 2015-2019. Celles-ci regroupent :*

*– les programmes à effet majeur, auxquels sera consacrée une ressource d'environ 29 Md€ ;*

*– les programmes d'environnement et les équipements d'accompagnement qui complètent la cohérence capacitaire et organique des forces (12,8 Md€).*

*Pour les crédits consacrés à l'entretien programmé des matériels et à l'infrastructure, la programmation prévoit d'y consacrer respectivement 18,2 Md€ et 5,3 Md€ entre 2015 et 2019.*

*Les études amont seront également préservées avec une dotation annuelle moyenne de 0,73 Md€ courants (y compris les études relatives aux opérations de dissuasion). »*

## **D. L'EXÉCUTION DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE DOIT ÊTRE SURVEILLÉE AVEC LA PLUS GRANDE ATTENTION**

### **1. L'exécution du budget 2014 et l'évolution du report de charges**

Première année de la programmation militaire, l'exercice 2014 mérite à ce titre un examen particulier.

#### ***a. L'exécution globale***

La loi de finances pour 2014 prévoyait, pour les cinq programmes de la mission « Défense », un montant de 34,82 milliards d'euros d'autorisations d'engagements (AE) et de 31,84 milliards d'euros de crédits de paiement (CP), y compris les fonds de concours et attributions de produits (FDC et ADP) <sup>(1)</sup>.

Cette même loi autorisait par ailleurs de compléter les crédits budgétaires par des recettes exceptionnelles d'un montant de 217 millions d'euros (11 millions d'euros sur le compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État » – dit CAS « Fréquences » – et 206 millions d'euros sur le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » - dit CAS « Immobilier »). Ces recettes exceptionnelles

---

*(1) Ces derniers correspondent principalement aux recettes que le service de santé des armées retire de son activité au profit de patients bénéficiant d'une couverture sociale et aux remboursements de l'ONU au titre des opérations de maintien de la paix.*

sont destinées à financer des dépenses relatives à la défense mais ne sont pas formellement incluses dans la mission « Défense ».

Comme l'indiquent les tableaux ci-après, l'exécution des crédits est globalement satisfaisante dans la mesure où les crédits consommés sur la mission « Défense » se sont élevés à 34,82 milliards d'euros d'AE et 32,22 milliards d'euros de CP. Il n'en demeure pas moins, comme le relève la Cour des comptes dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2014 que « *la prévision de la LFI n'a pas été respectée, du fait de la sous-budgétisation ou de l'absence de budgétisation de dépenses récurrentes et prévisibles (OPEX et Louvois)* ».

**COMPARAISON ENTRE PRÉVISION ET EXÉCUTION DES CRÉDITS  
DE LA MISSION « DÉFENSE » EN 2014**

*(en millions d'euros)*

AE	LFI 2014 <sup>(1)</sup>	Exécution 2014	Exécution / LFI
T2	11 494,6	11 759,0	102 %
HT2	23 331,5	23 058,6	99 %
– Mission Défense	23 320,5	22 923,3	98 %
– CAS Immobilier	–	118,5	nd
– CAS Fréquences	11,0	16,8	153 %
<b>Total</b>	<b>34 826,1</b>	<b>34 817,6</b>	<b>100 %</b>
CP	LFI 2014*	Exécution 2014	Exécution / LFI
T2	11 494,6	11 759,0	102 %
HT2	20 559,5	20 465,7	100 %
– Mission Défense	20 342,5	20 285,9	100 %
– CAS Immobilier <sup>(2)</sup>	206,0	164,0	80 %
– CAS Fréquences	11,0	15,9	144 %
<b>Total</b>	<b>32 054,1</b>	<b>32 224,7</b>	<b>101 %</b>

(1) y compris les attributions de produits (ADP) et fonds de concours (FDC) prévus en LFI (et non ceux réellement rattachés en exécution), dont 50 M€ au titre de cessions de matériels prévues (REX).

(2) La ressource en CP du CAS Immobilier est limitée au plafond de ressources effectivement consommables (206 M€).

Source : ministère de la Défense.

S'agissant de la masse salariale (titre 2), l'écart entre les crédits prévus au titre de la loi de finances pour 2014, y compris les attributions de produits et fonds de concours, et l'exécution atteint un montant de 264,4 millions d'euros, soit une surconsommation de 2,3 %. L'écart par rapport à la prévision est en forte diminution par rapport à 2012 où il s'élevait à 456 millions d'euros et en légère augmentation par rapport à 2013 où il s'élevait à 235,2 millions d'euros. Comme le souligne la Cour des comptes, c'est le dysfonctionnement de Louvois « *qui explique la plus grande partie de la surconsommation de titre 2 hors OPEX et pensions* ».

**ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE HORS PENSIONS  
ET HORS OPEX ENTRE 2013 ET 2014**

*(en millions d'euros)*

<b>Dépenses</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Total socle <sup>(1)</sup> (y/c Fdc SSA)	11 061	10 779
Total hors socle <sup>(2)</sup>	712	706
Total titre 2 hors CAS « Pensions » et hors OPEX	11 774	11 485

Source : ministère de la Défense.

Entre 2013 et 2014, les dépenses de personnel (hors CAS « Pensions » et hors OPEX) du ministère de la Défense ont baissé de 2,45 %. Il apparaît donc que la masse salariale est désormais mieux maîtrisée, cette baisse des dépenses de personnel s'expliquant très largement par les réductions d'effectifs.

***b. Plusieurs contraintes ont été levées tardivement***

Il n'en demeure pas moins que l'écart résiduel par rapport à la prévision a nécessité des mesures d'ajustement en cours de gestion et des ouvertures de crédits tardives, qui ont entraîné des effets d'éviction sur les dépenses d'équipement de la mission « Défense ».

**MOUVEMENTS DE CRÉDITS EN 2014**

Exécution 2014 Mission « Défense » y compris CAS Immobilier et Fréquences  
(CP, en millions d'euros)

	<b>T2</b>	<b>Hors T2</b>	<b>TOTAL</b>
<b>PLF 2014</b>	<b>11 154,3</b>	<b>20 233,5</b>	<b>31 387,8</b>
<i>dont Mission Défense</i>	<i>11 154,3</i>	<i>19 966,5</i>	<i>31 120,8</i>
<i>dont CAS I</i>	-	<i>206,0</i>	<i>206,0</i>
<i>dont CAS F</i>	-	<i>11,0</i>	<i>11,0</i>
<i>dont REX cessions de matériels</i>	-	<i>50,0</i>	<i>50,0</i>
Amendements	- 9,4	- 57,0	- 66,4
<i>dont mission Défense</i>	- 9,4	- 57,0	- 66,4
<b>LFI 2014 (yc REX) <sup>(1)</sup></b>	<b>11 144,8</b>	<b>20 176,5</b>	<b>31 321,14</b>
<i>LFI 2014 (yc REX et FDC/ADP prévus)</i>	<i>11 494,6</i>	<i>20 559,5</i>	<i>32 054,1</i>

(1) Dépenses de socle : dépenses liées aux effectifs en activité (i.e. décomptés dans le plafond d'emploi), donc pour l'essentiel les rémunérations principales et indemnités.

(2) Dépenses hors socle : dépenses non directement liées aux effectifs en activité (réserves, non activité, dispositions particulières comme les aides aux départs, allocation « handicap » ....).

<b>Crédits budgétaires</b>	<b>Mission</b>	<b>11 144,8</b>	<b>19 909,5</b>	<b>31 054,4</b>
<b>Défense</b>				
Reports entrants		0,2	53,2	53,4
FDC-ADP		332,2	431,9	764,0
Décret de transfert – Décret de virement		0,2	13,8	14,0
Décrets d'avance		308,6	- 98,0	210,6
<i>dont hors OPEX</i>		<i>160,0</i>	<i>- 560,0</i>	<i>- 400,0</i>
<i>dont OPEX</i>		<i>148,6</i>	<i>462,0</i>	<i>610,6</i>
LFR <sup>(2)</sup>		–	166,3	166,3
Fongibilité asymétrique		- 26,2	26,2	–
Annulation début 2015 <sup>(3)</sup>		- 0,1	–	- 0,1
<b>Crédits CAS Immobilier</b>		–	<b>206,0</b>	<b>206,0</b>
<b>Crédits CAS Fréquences <sup>(4)</sup></b>		–	<b>15,9</b>	<b>15,9</b>
<b>Crédits ouverts</b>		<b>11 759,7</b>	<b>20 724,8</b>	<b>32 484,5</b>

<b>Exécution 2014</b>	<b>11 759,0</b>	<b>20 465,7</b>	<b>32 224,7</b>
-----------------------	-----------------	-----------------	-----------------

(1) hors les attributions de produits (ADP) et fonds de concours (FDC) prévus initialement, à l'exception des produits de cessions de matériels militaires prévues initialement (50 M€).

(2) LFR du 08/08/2014 et du 29/12/2014 ; ouverture de 500 M€ sur le P402 dont 132 M€ au profit du P191 Mission Recherche (retraités ici) et annulation de 202 M€.

(3) décret d'annulation du 19 janvier 2015, annulant a posteriori les crédits T2 excédentaires de la gestion 2014 (dont 0,10 M€ hors CAS Pensions).

(4) Le CAS Fréquences a bénéficié d'une ressource complémentaire liée au montant définitif de la redevance payée par les opérateurs 4G (15,80 M€ contre 11 M€ prévus en LFI).

Source : ministère de la Défense.

En 2014, deux phases de mesures de régulation ont ainsi affecté le budget de l'équipement des forces :

– une première dans le cadre de la loi de finances rectificative du 8 août 2014 visant à baisser les dépenses de l'État. 202 millions d'euros de crédits hors titre 2 ont été annulés sur le programme 146, partiellement atténués par une ouverture de 250 millions d'euros sur le programme 402 (PIA), dont 118 millions d'euros au profit des opérations du programme 146, en application de l'article 3 de la loi de programmation militaire pour sécuriser la programmation des opérations d'armement ;

– une seconde dans le cadre des arbitrages de fin de gestion aboutissant au décret d'avance pour la couverture des insuffisances du titre 2, des opérations extérieures et d'autres dépenses urgentes de l'État.

Les arbitrages de fin de gestion se sont traduits pour la mission « Défense » par l'ouverture de 250 millions d'euros sur le programme 402 (PIA) en application de l'article 3 de la LPM, par l'ouverture de 611 millions d'euros au titre du financement des OPEX et par une annulation de 560 millions d'euros hors titre 2, dont 160 millions d'euros pour couvrir l'insuffisance du titre 2 prévisionnelle (hors OPEX), selon le principe d'auto-assurance, et 400 millions d'euros au titre de la participation aux financements interministériels des dépenses urgentes de l'État. Ces annulations ont été portées principalement par le programme 146 (478 millions d'euros).

En tout, les annulations en AE et CP en 2014 se sont élevées à 762 millions d'euros pour la mission « Défense », se répartissant entre 40 millions d'euros sur le programme 144, 680 millions d'euros sur le programme 146, 10 millions d'euros sur le programme 178 et 32 millions d'euros sur le programme 212.

L'équipement des forces a donc subi en définitive 680 millions d'euros d'annulations, partiellement atténuées par les ouvertures de crédits au titre du PIA (500 millions d'euros au total, dont 132 millions d'euros au profit du programme 191) dans le cadre de la mise en œuvre de la clause de sauvegarde de la LPM pour préserver la trajectoire des opérations d'armement.

Ainsi, la relative stabilité dans l'exécution des crédits de la Défense pour 2014 recouvre des mouvements de tendance opposée, des annulations de crédits sur le programme 146 « Équipement des forces » ayant en particulier permis de financer des dépassements sur le programme 178 « Préparation et emploi des forces », ce qui rend nécessaire un examen plus fin de l'exécution des crédits 2014 par programme de la mission « Défense ».

*c. L'exécution des crédits 2014 sur les programmes de la mission « Défense »*

L'examen de l'exécution des crédits de la mission « Défense » par programme permet d'approfondir le contrôle de l'exécution budgétaire.

**EXÉCUTION DES CRÉDITS 2014 SUR LES PROGRAMMES DE LA MISSION « DÉFENSE »**

Programme	2014													
	P144		P146		P178		P212		P402 <sup>(3)</sup>		Mission Défense		Mission Défense et CAS	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Loi de finances initiale 2014 <sup>(1)</sup></b>	<b>1 796,8</b>	<b>1 796,7</b>	<b>10 989,5</b>	<b>9 085,7</b>	<b>17 208,7</b>	<b>16 722,5</b>	<b>3 320,1</b>	<b>2 732,2</b>	<b>1 500,0</b>	<b>1 500,0</b>	<b>34 815,1</b>	<b>31 837,1</b>	<b>34 826,1</b>	<b>32 054,1</b>
<i>Dont titre 2</i>	<i>463,6</i>	<i>463,6</i>	<i>636,0</i>	<i>636,0</i>	<i>9 448,9</i>	<i>9 448,9</i>	<i>946,0</i>	<i>946,0</i>	-	-	<b>11 494,6</b>	<b>11 494,6</b>	<b>11 494,6</b>	<b>11 494,6</b>
<i>Dont autres titres</i>	<i>1 333,2</i>	<i>1 333,1</i>	<i>10 353,5</i>	<i>8 449,7</i>	<i>7 759,8</i>	<i>7 273,5</i>	<i>2 374,1</i>	<i>1 786,2</i>	<i>1 500,0</i>	<i>1 500,0</i>	<b>23 320,5</b>	<b>20 342,5</b>	<b>23 331,5</b>	<b>20 559,5</b>
<b>Crédits ouverts <sup>(2)</sup></b>	<b>1 810,2</b>	<b>1 745,1</b>	<b>18 000,6</b>	<b>8 461,1</b>	<b>19 233,7</b>	<b>17 514,4</b>	<b>3 504,8</b>	<b>2 674,1</b>	<b>1 868,0</b>	<b>1 868,0</b>	<b>44 417,4</b>	<b>32 262,6</b>	<b>44 417,4</b>	<b>32 484,5</b>
<i>Dont titre 2</i>	<i>4 510</i>	<i>4 510</i>	<i>639,4</i>	<i>639,4</i>	<i>9 728,9</i>	<i>9 728,9</i>	<i>940,4</i>	<i>940,4</i>	-	-	<b>11 759,7</b>	<b>11 759,7</b>	<b>11 759,7</b>	<b>11 759,7</b>
<i>Dont autres titres</i>	<i>1 359,3</i>	<i>1 294,1</i>	<i>17 361,1</i>	<i>7 821,6</i>	<i>9 504,8</i>	<i>7 785,5</i>	<i>2 564,5</i>	<i>1 733,7</i>	<i>1 868,0</i>	<i>1 868,0</i>	<b>32 657,7</b>	<b>20 502,9</b>	<b>32 657,7</b>	<b>20 724,8</b>
<b>Exécution</b>	<b>1 757,8</b>	<b>1 701,7</b>	<b>11 574,3</b>	<b>8 641,6</b>	<b>17 683,2</b>	<b>17 375,4</b>	<b>3 015,9</b>	<b>2 670,5</b>	<b>651,0</b>	<b>1 655,7</b>	<b>34 682,3</b>	<b>32 044,8</b>	<b>34 817,6</b>	<b>32 224,7</b>
<i>Dont titre 2</i>	<i>4 510</i>	<i>4 510</i>	<i>639,4</i>	<i>639,4</i>	<i>9 728,1</i>	<i>9 728,1</i>	<i>940,4</i>	<i>940,4</i>	-	-	<b>11 759,0</b>	<b>11 759,0</b>	<b>11 759,0</b>	<b>11 759,0</b>
<i>Dont autres titres</i>	<i>1 306,7</i>	<i>1 250,7</i>	<i>10 934,9</i>	<i>8 002,2</i>	<i>7 955,1</i>	<i>7 647,3</i>	<i>2 075,6</i>	<i>1 730,1</i>	<i>6 510</i>	<i>1 655,7</i>	<b>22 923,3</b>	<b>20 285,9</b>	<b>23 058,6</b>	<b>20 465,7</b>

(1) y compris les fonds de concours (FDC) et les attributions de produits (ADP).

(2) crédits ouverts LFI y compris ADP et FDC, reports, transfert, virement et loi de finances rectificative et décret d'avance.

(3) hors 132 M€ ouverts sur le P402 au profit du P191 Mission Recherche.

Source : ministère de la Défense.

L'analyse succincte de l'exécution par programme appelle les commentaires suivants.

- Le programme 144

D'un volume financier bien inférieur à celui des autres programmes (1,80 milliard d'euros de crédits de paiement (CP) en loi de finances initiale pour 2014), l'exécution du programme 144 « Environnement et prospective de la politique de la défense », n'appelle pas de remarque particulière si ce n'est qu'il a connu une hausse programmée de ses effectifs du fait de la priorité accordée à la fonction « connaissance et anticipation ».

- Le programme 178

Avec 16,72 milliards d'euros de CP en loi de finances initiale pour 2014, le programme 178 « Préparation et emploi des forces » est le plus important programme de la mission « Défense ». La prévision a été dépassée de 3,9 % en 2014, principalement du fait des OPEX.

Il convient de souligner que ce programme porte l'essentiel des dépenses en matière de cyberdéfense qui sont en 2014 en augmentation par rapport à 2013, qu'il s'agisse des ressources humaines, de la doctrine, de la préparation opérationnelle, des systèmes de défense informatique ou de l'évolution des organisations.

C'est également lui qui supporte la très grande majorité des réductions d'effectifs de la mission « Défense ». Les dépenses exécutées sur le programme 178 ont dépassé la prévision en CP. L'exécution 2014 se situe ainsi largement au-delà des crédits inscrits en loi de finances initiale, ce qui n'est pas vraiment une nouveauté dans la mesure où ce programme fait usuellement l'objet d'abondements importants en cours d'exercice, du fait de l'insuffisance des ressources prévues en loi de finances initiale pour financer les augmentations de la masse salariale et les opérations extérieures.

Ainsi, une part importante de ce dépassement par rapport à la prévision relative aux crédits de titre 2 tient à des difficultés récurrentes en matière de dépenses de personnel (défaut de prévision, dysfonctionnement de Louvois) qui entraînent une dérive de la masse salariale, mais également au surcoût non anticipé des opérations extérieures. De même, la surconsommation des CP hors titre 2 du programme 178 s'explique par le surcoût non anticipé des opérations extérieures. Comme en 2013, ce dernier explique en grande partie le décalage entre la prévision et l'exécution budgétaire. Le décret d'avance du 2 décembre 2014 a en conséquence autorisé la consommation de crédits supplémentaires avec, en contrepartie, des annulations de crédits d'équipement sur le programme 146.

- Le programme 212

Doté de 2,73 milliards d'euros de CP en loi de finances initiale pour 2014, le programme 212 « Soutien de la politique de défense » regroupe principalement les crédits de la politique immobilière du ministère de la Défense.

L'exécution 2014 est en augmentation par rapport à 2013, du fait d'une hausse des dépenses d'investissement.

- Le programme 146

Visant à mettre à disposition des armées les armements et matériels nécessaires à leurs missions, le programme 146 « Équipement des forces » représente, avec 9,08 milliards d'euros de CP en loi de finances initiale pour 2014, une part très importante des dépenses d'investissement de l'État, dans la mesure où il porte l'ensemble des programmes d'armements et les moyens d'essais et d'expertise du ministère.

Comme l'indique la Cour des comptes dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2014, « *la programmation pour 2014 a été conçue comme une programmation de reprise (au regard des arbitrages politiques du Livre blanc et de la nouvelle LPM) avec un niveau d'AE hors titre 2 en hausse par rapport aux précédentes LFI* ».

Comme en 2013, les crédits d'équipement inutilisés (réserves, gels) ont fait massivement l'objet d'annulations en fin de gestion au travers du décret d'avance du 2 décembre 2014. Celui-ci visait principalement à couvrir le surcoût OPEX non budgété sur le programme 178. Il convient donc de regretter qu'une fois encore, le dépassement de la provision pour OPEX ait été financé par une annulation de dépenses d'équipement.

L'exécution budgétaire a eu un impact direct sur les programmes d'armements.

En 2014, de **très nombreuses livraisons** ont été effectuées.

Pour la fonction stratégique « Connaissance et anticipation » :

- six stations de communications tactiques ASTRIDE ;
- un segment spatial franco-italien COMCEPT (ATHENA-FIDUS) et 20 stations sol haut débit ;
- 60 sites du réseau RDIP ;
- 15 réseaux intranet de la force aérienne (RIFAN) étape 2 ;
- deux modules projetables du système d'information des armées (SIA) ;

– 16 kits NUMFACT (SI TERRE).

Pour la fonction stratégique « Protection » :

- un système de défense sol-air FSAF <sup>(1)</sup> SAMP/T <sup>(2)</sup> ;
- 19 missiles Aster 15 et 30 ;
- 300 missiles Mistral rénovés ;
- un Falcon 50 transformé en avion de surveillance maritime ;
- un radar haute et moyenne altitude du système de commandement et de conduite des opérations aérospatiales (SCCOA) ;
- un avion Système de détection et de commandement aéroporté (SDCA) rénové ;
- des systèmes dans le cadre de la cyberdéfense.

Pour la fonction stratégique « Intervention » :

- 212 armements air-sol modulaires (AASM) ;
- 25 torpilles légères MU90 ;
- 11 Rafale et deux Rafale rétrofités F3 ;
- 4 036 équipements fantassin à équipement et liaisons intégrés (FÉLIN) ;
- trois TIGRE en version appui destruction ;
- 77 Véhicules blindés de combat d’infanterie (VBCI) ;
- 13 lance-roquettes unitaires (LRU) ;
- neuf missiles MM40 Block 3 ;
- quatre A400M ;
- 115 PPT (porteurs polyvalents terrestres) ;
- cinq Cougar rénovés ;
- 1 650 ensembles parachutistes du combattant ;
- neuf NH90 (cinq en version navale et quatre en version terrestre).

Pour 2014, les **commandes** ont également été significatives.

---

(1) Famille des sol air futurs.

(2) Sol-air moyenne portée terrestre.

Pour la fonction « Dissuasion » on relèvera le lancement des travaux de la prochaine version du M51 <sup>(1)</sup>.

Pour la fonction stratégique « Connaissance et anticipation » :

- 34 stations tactiques de communication ASTRIDE ;
- 275 stations COMCEPT ;
- 66 stations de communication radio HF MELCHIOR et 100 rétrofit V1-V2 ;
- trois réseaux navals RIFAN étape 2 ;
- neuf modules projetables du système d'information des armées (SIA) ;
- 539 kits NUMTACT (SI TERRE).

Pour la fonction stratégique « Protection » :

- deux patrouilleurs légers pour la Guyane ;
- 16 radars pour le système de commandement et de conduite des opérations aérospatiales (SCCOA) 4 étape 2 ;
- surveillance de systèmes dans le cadre de la cyberdéfense.

Pour la fonction « Intervention » :

- 40 torpilles lourdes ARTEMIS ;
- 4<sup>e</sup> sous-marin nucléaire d'attaque (SNA) Barracuda ;
- 19 pods de désignation laser de nouvelle génération (PDL NG) ;
- lancement du stade de réalisation SCORPION ;
- 100 missiles anti-navire léger (ANL) ;
- 250 PPT (porteurs polyvalents terrestres) ;
- lancement de la réalisation du MRTT et commande d'un appareil ;
- deux avions de transport à long rayon d'action (TLRA).

---

(1) Le missile M51 est un missile balistique français de type mer-sol-balistique-stratégique (MSBS), dont l'ogive peut contenir plusieurs têtes nucléaires MIRVées et qui équipe progressivement les sous-marins nucléaires lanceurs d'engins depuis 2007.

#### *d. Les recettes exceptionnelles*

L'exécution budgétaire 2014 se caractérise par des recettes résiduelles marginales sur le « CAS Fréquences » et par des recettes inférieures à la prévision sur le « CAS immobilier ».

- Le CAS « Fréquences »

Les ressources disponibles en 2014 sur le CAS « Fréquences » se sont élevées à 15,9 millions d'euros. Elles sont issues pour 0,1 million d'euros de reports des recettes antérieures et pour 15,8 millions d'euros de recettes perçues en 2014 correspondant aux redevances acquittées par les opérateurs privés. Le montant de la redevance prévu initialement et inscrit en loi de finances initiale 2014 était de 11 millions d'euros. Le montant effectivement perçu, rattaché par l'arrêté du 25 novembre 2014, a été supérieur de 4,8 millions d'euros.

La ressource disponible en crédits de paiement sur le CAS « Fréquences » a été intégralement consommée fin 2014.

- Le CAS « Immobilier »

Les ressources disponibles en 2014 sur le CAS « Immobilier » au profit de la défense se sont élevées à 316,2 millions d'euros en AE et 353,3 millions d'euros en CP.

Elles sont issues :

- pour 87,1 millions d'euros en AE et 124,2 millions d'euros en CP de reports de produits de cessions d'années antérieures ;

- pour 228,6 millions d'euros (en AE et en CP) de produits de cessions (de 2014 et d'années antérieures) rattachés en 2014 ;

- pour 0,5 million d'euros de réallocations diverses entre BOP du programme 723 (principalement liées à des changements d'utilisation d'immeubles entre ministère).

Les 228,6 millions d'euros encaissés, en 2014, proviennent essentiellement :

- de trois opérations réalisées en Île de France, à savoir : la cession de l'ensemble Penthemont-Bellechasse à Paris pour 137 millions d'euros, la cession de la caserne Vauban à Versailles pour 13 millions d'euros et le versement de 12 millions d'euros au titre de la cession de la caserne Reuilly à Paris cédée en 2013 ;

- de trois opérations réalisées en province, à savoir : 6,3 millions d'euros au titre du paiement échelonné de l'ex-école d'application de l'infanterie à Montpellier cédée en 2012, de 6,3 millions d'euros au titre du paiement échelonné

du quai des Belges à Strasbourg, cédé en 2010, et de 5,7 millions d'euros au titre de la cession de l'ex-base aérienne 122 de Chartres intervenue en avril 2013.

Le BOP défense a consommé 238 millions d'euros d'AE en 2014, dont 118 millions d'euros par engagements directs sur le CAS et 164 millions d'euros en CP. Le solde de crédits disponibles non consommés en 2014 a été reporté sur 2015, soit 78,2 millions d'euros en AE et 189,3 millions d'euros en CP.

#### *e. L'évolution du report de charges*

En 2013, la contribution de la mission « Défense » à des dépenses interministérielles urgentes non prévues en loi de finances pour 2013 s'est traduite par des annulations de crédits à hauteur de 488 millions d'euros, auxquelles s'est ajoutée la couverture de l'insuffisance prévisionnelle de 232 millions d'euros sur le titre 2 (dépenses de personnel).

La conjugaison du double impératif de maintien de l'activité du ministère et de réduction des déficits publics a eu pour conséquence une dégradation du report de charges qui s'est élevé à 3,45 milliards d'euros au 31 décembre 2013, soit un niveau supérieur à l'hypothèse de report de charges pris en compte lors de l'élaboration de la loi de programmation militaire.

Cette situation de tension financière a justifié en 2014 le recours à l'article 3 de la loi de programmation militaire. Le ministère a ainsi obtenu en 2014 un complément de ressources exceptionnelles à hauteur de 500 millions d'euros, ouverts sur le Programme 402 « Excellence technologique des industries de défense » au titre des programmes d'investissement d'avenir (PIA) qui a permis à la fois de sécuriser le bon déroulement des programmes d'armement et de contenir l'évolution du report de charges.

En 2014, la mission « Défense » a contribué à la réduction des dépenses de l'État (202 millions d'euros annulés par loi de finances rectificative du 8 août 2014 sur le programme 146) et au financement des dépenses urgentes de l'État au titre de la solidarité interministérielle. Dans ce cadre, 400 millions d'euros de crédits hors titre 2 ont été annulés en fin d'année. Par ailleurs, en application du principe d'auto-assurance, le ministère a également couvert l'insuffisance sur le titre 2 (160 millions d'euros). Le report de charges à la fin de 2014 a néanmoins été stabilisé au niveau constaté en entrée de gestion 2014 (3,5 milliards d'euros) grâce aux ressources exceptionnelles perçues en cours de gestion 2014 (500 millions d'euros sur le PIA) et à l'impact favorable de l'évolution des indices économiques.

## ÉVOLUTION DU REPORT DE CHARGES

(en millions d'euros)

	Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2014
<i>Report de charges</i>	3 160	3 452	3 498

Nota : le montant du report de charges constaté à fin 2012, 2013 et 2014 correspond au montant des dépenses obligatoires recensées par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel en entrée de gestion n+1.

Source : ministère de la Défense.

Pour 2015, les prévisions de ressources, d'engagements et de dépenses ainsi que de report de charges prévisionnel à la fin de l'année sont en cours d'actualisation par les responsables de programme.

## 2. La question du financement des OPEX et des missions intérieures

### a. Les OPEX

La dotation au titre des surcoûts des opérations extérieures, inscrite en loi de finances initiale et figurant dans le BOP OPEX du programme 178 « Préparation et emploi des forces », ne constitue pas un objectif pour le financement des OPEX mais une simple provision pour couvrir les dépenses supplémentaires, dénommées « surcoûts OPEX », correspondant globalement à l'écart entre le coût des forces engagées en OPEX et ce qu'elles auraient coûté en métropole.

Sur le plan formel, la composition des surcoûts est fixée par une instruction du 25 mai 1984, toujours en vigueur, qui fait l'objet de travaux interministériels périodiques d'actualisation.

Ces surcoûts comprennent principalement deux types de dépenses :

Tout d'abord, des dépenses directement engagées au titre des forces en opération :

– des surcoûts de solde en OPEX (titre 2) : indemnités de sujétion de service à l'étranger (ISSE OPEX) ;

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

– des surcoûts d'approvisionnement en carburant ;

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

Ensuite, des dépenses correspondant essentiellement à des consommations sur stocks :

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

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

– des munitions consommées en OPEX.

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

Lorsque ce surcoût dépasse la provision inscrite en loi de finances initiale, le mécanisme d'abondement interministériel s'applique.

#### SURCOÛTS OPEX EXÉCUTÉS EN 2014 (DONNÉES PAR THÉÂTRE)

(en millions d'euros)

Théâtre	Opération	Totaux T2	Totaux HT2	Surcoûts totaux (T2->HT2)
Côte d'Ivoire	Licorne Corymbe CALAO ONUCI	27,6	36,2	63,9
Atalante	EUNAVFOR Atalante	6,9	8,8	15,7
Tchad	Epervier	46,9	137,6	184,4
Mali	Serval EUTM	76,7	211,1	287,7
Afghanistan	Pamir Heracles mer Epidote	22,8	128,8	151,6
Liban	FINUL Daman	31,8	26,6	58,4
Kosovo	Trident	3,8	17,3	21,1
RCA	Sangaris EUFOR RCA	85,4	154,8	240,2
Autres OPEX	Autres opérations	20,4	74,8	95,1
<b>Totaux OPEX</b>		<b>322,3</b>	<b>795,8</b>	<b>1 118,1</b>

Source : ministère de la Défense.

Les surcoûts OPEX (1 118,1 millions d'euros) ont été couverts en 2014 par :

– 450 millions d'euros de dotation en loi de finances initiale ;

– 55,5 millions d’euros de remboursements d’organismes internationaux (dont ONU) et pays tiers, par le biais d’attributions de produits, et d’autres ministères par décrets de transferts ;

– 610,6 millions d’euros d’ouverture par décret d’avance (DA) couvrant l’intégralité des surcoûts nets connus à la date du DA. Ce DA OPEX est intervenu le 2 décembre 2014 ;

– deux millions d’euros de redéploiements de crédits au sein du programme 178 correspondants à des surcoûts non connus à la date du DA.

Il apparaît indispensable que le décret d’avance OPEX finance les surcoûts en totalité. La rapporteure constate que les montants alloués sont parfois insuffisants ou trop tardifs pour couvrir *in fine* la totalité des surcoûts et que ce sous-financement des opérations extérieures risque, dans un contexte budgétaire déjà particulièrement tendu pour les armées, de se traduire par des restrictions regrettables sur l’entretien programmé des matériels et des personnels.

Les surcoûts OPEX non prévus en loi de finances initiale s’ajoutent en effet aux autres sous-budgétisations subies par toutes les missions du budget général. Le montant global à financer par de nouveaux crédits ouverts en décret d’avance ou en loi de finances rectificative est ensuite réparti au titre de la solidarité interministérielle. Le surcoût OPEX est donc aussi supporté par toutes les missions du budget général. Comme la quote-part de chaque mission est proportionnelle au poids budgétaire de la mission, la mission « Défense »<sup>(1)</sup> finance ainsi 20 % du dépassement OPEX.

#### ***b. Les missions intérieures***

À la suite des attentats de janvier 2015, le contrat protection des armées a été activé sur l’ensemble du territoire national pour assurer la protection continue de certains sites sensibles. Ce dispositif de mission intérieure, dénommé « Sentinelle », a engagé plus de 10 000 militaires avant de concerner aujourd’hui 7 000 militaires. Il est constitué en petits détachements, sur plus de 700 postes de surveillance dispersés sur le territoire, sans compter les effectifs déployés pour renforcer la protection des propres installations et emprises du ministère de la Défense dans le cadre du plan « Cuirasse ».

Les surcoûts engendrés par Sentinelle se déclinent en :

- dépenses de personnel : indemnité de service en campagne (ISC) ;
- dépenses de fonctionnement (hébergement, transports, alimentation, fonctionnement courant) ;

---

(1) 38,12 milliards d’euros sur 395,48 milliards d’euros (en CP) dans l’état B annexé à la LFI pour 2014, soit 10 % du total. En excluant les missions sur lesquelles aucun ajustement n’est possible (pensions pour 56,50 milliards d’euros, remboursement et dégrèvements pour 102,06 milliards d’euros, intérêts de la dette pour 46,65 milliards d’euros, la part de la mission « Défense » (y compris pensions) passe à 20 %.

– dépenses d'équipement des forces, dans la durée, d'entretien du matériel en service - qui doivent permettre d'améliorer la protection individuelle du personnel, la mobilité des forces (notamment avec la location dans l'urgence puis l'achat de véhicules pour évoluer vers un dispositif plus mobile), l'interopérabilité (communications) avec les forces de sécurité intérieure - et des dépenses d'infrastructure destinées à améliorer les conditions d'hébergement mises en œuvre dans l'urgence.

Les estimations financières du surcoût lié à ce dispositif exceptionnel de renforcement sont encore provisoires mais d'après les estimations fournies par le ministère de la Défense, il est estimé au titre de 2015 à environ 269 millions d'euros (102 millions d'euros sur le T2 et à 167 millions d'euros pour le hors T2), la totalité de ces dépenses répondant à des besoins non couverts par la loi de programmation militaire 2014-2019.

Le montant des surcoûts devrait diminuer postérieurement à 2015 du fait notamment de la disparition de l'investissement initial nécessaire pour satisfaire la mission à moindre coût dans la durée (comme par exemple l'acquisition au lieu de la location de véhicules) et de la diminution des coûts de soutien (moins d'externalisation, baisse des coûts d'alimentation par le biais d'un recours accru au conventionnement, hébergement).

Il semble qu'une instruction interministérielle n° 10100/SGDSN/PSE/PPS/CD en date du 3 mai 2010, relative à l'engagement des armées sur le territoire national en cas de crise majeure, prévoit que le coût de cet engagement est éligible aux procédures de remboursement du ministère de la défense. D'après le ministère de la Défense, cette instruction dispose que « *la mise à disposition des autorités civiles de capacités militaires* » fait « *l'objet d'un chiffrage* » qui « *peut ensuite servir de base de travail pour la mise en œuvre de procédures de remboursement prévues réglementairement au profit du ministère de la défense* ». La rapporteure déplore toutefois de ne pas en avoir obtenu la transmission, malgré sa demande.

La rapporteure considère de la plus haute importance que les surcoûts liés aux missions intérieures fassent, sur le même mode que les OPEX, l'objet d'un financement interministériel.

### **3. La gestion des crédits dans l'attente du projet de loi de finances rectificative pour 2015**

Les décisions prises par le Président de la République lors du Conseil de défense du 29 avril 2015 ont permis de sécuriser les crédits du programme 146 « Équipement des forces » en remplaçant les recettes exceptionnelles assises sur la cession des fréquences hertziennes de la bande des 700 Mhz par des crédits budgétaires.

Cependant, la mise à disposition de 2,14 milliards d'euros de crédits pour 2015, dans le cadre du collectif budgétaire de fin de gestion, combinée au besoin

de financement du programme 178 « Préparation et emploi des forces » au titre des surcoûts des opérations extérieures (OPEX) et intérieures (opération Sentinelle) pourraient engendrer des tensions de trésorerie sur ces deux programmes et de façon générale sur l'ensemble de la mission « Défense ».

Pour y remédier, le ministère de la Défense examine avec le ministère du Budget différentes mesures qui pourraient être :

– une levée anticipée de la réserve de précaution pour les programmes de la mission « Défense » (2,2 milliards d'euros en AE et 1,4 milliard d'euros en CP) ;

– un décret d'avance anticipé. Traditionnellement ce décret d'avance est mis en œuvre début novembre.

Ces mesures devraient permettre de gérer la fin de gestion 2015, sans différer de livraisons ou commandes de matériels.

Quoi qu'il en soit, la fin de gestion de l'année 2015 sera déterminante pour une bonne exécution du présent projet. La situation est d'autant plus tendue qu'il n'existe pas de marges pour faire face à des aléas

Ainsi, si les sommes correspondant aux mises en réserve, « gels » et « surgels » n'étaient pas débloquées rapidement, le report de charges augmenterait mécaniquement et fragiliserait dangereusement les conditions de réussite de l'exercice 2016, le budget 2016 n'étant pas en mesure d'absorber une nouvelle augmentation du report de charges.

La rapporteure estime en conséquence de la plus haute importance que le ministre de la Défense obtienne rapidement du ministère du Budget la levée de ces mises en réserve, « gels » et « surgels ».

#### **4. Il est essentiel d'exercer une vigilance d'ensemble sur la durée de la programmation**

Il convient de se féliciter que la mission « Défense » bénéficie, grâce au présent projet de loi, de ressources financières supplémentaires. Mais il ne faut également pas oublier que les forces armées sont désormais exposées à de plus en plus de missions opérationnelles, que ce soit en opérations extérieures ou sur le territoire national.

Dans une situation où l'équation financière reste tendue, la rapporteure est pleinement consciente que la bonne exécution de la loi actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 reste conditionnée par plusieurs facteurs.

Les charges financières liées aux exportations devront ainsi faire l'objet d'un examen attentif pour qu'elles ne pénalisent pas l'activité opérationnelle de nos forces armées.

De la même façon, la rapporteure estime nécessaire de conduire une réflexion rapide afin que le coût du service militaire volontaire (SMV), créé à titre expérimental et estimé entre 30 et 40 millions d'euros par an, ne soit pas exclusivement imputé sur le budget de la Défense.

La gestion de la fin de l'exercice budgétaire 2015, et notamment le projet de loi de finances rectificative de fin d'année, devra être examinée avec la plus grande attention pour s'assurer que les avancées réalisées par la présente programmation militaire ne soient pas remises en cause par des mesures de gestion.

Enfin, il convient de noter que les marges de manœuvre financières à partir desquelles est opéré le redéploiement d'un milliard d'euros de ressources au profit des opérations d'armement sont par construction sensibles à un éventuel retournement des indices. Le retour de la croissance peut en effet se traduire à moyen terme par une hausse plus élevée que celle actuellement envisagée des indices de coûts de main-d'œuvre et de coûts de production, ainsi que par une tension sur les marchés d'hydrocarbures renchérissant sensiblement les cours.

Des travaux visant à consolider et détailler le plus finement possible les gains relatifs à l'évolution favorable des indices économiques au sein de l'ensemble des agrégats de la mission « Défense » seront donc nécessaires. Il faudra également évaluer et consolider les charges supplémentaires survenues depuis le vote de la loi de programmation militaire.

La notion de charges supplémentaires ou additionnelles regroupe des charges qui n'étaient pas prévisibles ou non évaluables de manière fiable au moment de l'élaboration de la LPM, mais dont le traitement reste cependant incontournable sur la période 2015-2019. La loi de programmation militaire qui s'étend sur plusieurs années ne peut, en effet, anticiper tous les coûts liés en particulier à l'évolution de l'environnement du ministère.

Leur recensement ne caractérise pas un besoin de ressources supplémentaires au profit de la mission « Défense » mais vise à illustrer comment, dans une logique d'auto-assurance, ces charges peuvent être couvertes par redéploiements ou par l'effet actuellement favorable de l'évolution des indices économiques, en cohérence avec la logique de construction en euros courants de la LPM.

Ces charges additionnelles peuvent être regroupées par grand domaine :

– les dépenses nouvelles inévitables non intégrées dans la programmation initiale, par exemple les dysfonctionnements de Louvois et le projet Source solde, les surcoûts des projets de transformation du ministère (transformation du SSA,

systèmes d'information, etc.), les aléas sur le projet Balard, les augmentations des coûts auprès de l'OTAN (*Central Europe System Pipeline* et siège), le projet TELSITE de surveillance géo-mécanique de l'atoll de Mururoa... ;

– les besoins opérationnels urgents : la remise à niveau ciblée de certains matériels liée au niveau d'engagement en OPEX ou certains ajustements capacitaires urgents rendus indispensables par la forte intensité de l'engagement en opérations : forces spéciales, livraison de porteurs polyvalents terrestres ou encore acquisition d'un troisième bâtiment de soutien et d'assistance hauturiers (BSAH) ;

– le renforcement de la protection des installations relevant de la défense ;

– les évolutions normatives : obligation de renouveler les flottes de véhicules légers de la gamme commerciale sur un rythme quadriennal, obligation de mettre aux normes de sécurité incendie les bâtiments... ;

– les évolutions de la fiscalité : taux de la TVA (depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, le taux normal de la TVA est fixé à 20 %, au lieu de 19,6 % et certains produits et services sont taxés au taux de 10 % au lieu de 7 %), taxes énergies (fiscalité écologique), droits de douane et octroi de mer en Polynésie et application de la taxe foncière.

La rapporteure estime en conséquence qu'il incombera à la commission d'être extrêmement attentive aux travaux de la Mission d'évaluation des conditions économiques, dont le mandat a été prolongé et étendu à l'analyse de l'évolution des charges nouvelles qui sont susceptibles de venir diminuer les économies putatives.

Dans son exercice de vigilance d'ensemble dans la durée sur l'exécution de la programmation militaire, la commission pourra utilement s'appuyer sur les pouvoirs de contrôle nouveaux qui lui ont été attribués par la loi du 18 décembre 2013 et notamment sur ses pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place figurant à l'article 7, dont elle a déjà fait usage à deux reprises.

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### I. DISCUSSION GÉNÉRALE

*Au cours de sa séance du mercredi 27 mai 2015, la commission examine, sur le rapport de Mme Patricia Adam, le projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense (n° 2779).*

*Un débat suit l'exposé de la rapporteure.*

**M. Christophe Léonard.** Dans le contexte budgétaire serré qui est celui de la France, la LPM pour les années 2014 à 2019 du 18 décembre 2013 a fixé le cap à suivre pour doter notre pays d'un modèle d'armées cohérent et opérationnel. Conformément aux réflexions issues du Livre blanc de 2013 sur la défense et la sécurité nationale, ce cap a tenu compte du contexte international complexe et de la nécessité de corriger la trajectoire incertaine de la LPM précédente. La LPM 2008-2014 incarnait en effet pour beaucoup un contre-exemple puisqu'elle s'est traduite non seulement par des militaires au moral en berne du fait du logiciel de paie Louvois, responsable de milliers d'erreurs dans le versement des soldes, mais également par la désorganisation chronique des soutiens, la sous-dotation des bases de défense aux conséquences néfastes pour la vie quotidienne des soldats, la dérive haussière de la masse salariale avec sur la période 2009-2012 une augmentation de 3 % de la rémunération militaire globale quand, parallèlement, les effectifs baissaient de 9 %, le report de charges cumulé à la fin de 2012 de trois milliards d'euros et, enfin, un déclassement capacitaire en matière de drones et de ravitailleurs en vol, comme l'ont souligné nos interventions en Libye et au Mali.

Savoir où l'on va est une chose, mais savoir d'où l'on vient n'est pas inutile quand il s'agit de mesurer le travail déjà accompli avec la LPM 2014-2019 du 18 décembre 2013. Les données chiffrées l'attestent : la LPM initiale a sanctuarisé le budget à hauteur de 190 milliards d'euros courants jusqu'en 2019. Ce sont 30 millions d'euros investis chaque année dans les études amont et la recherche technologique, 17 milliards d'euros annuels d'investissement militaire et 17 000 jeunes recrutés tous les ans par une armée dotée de 225 avions de chasse, de quatre sous-marins nucléaires lanceurs d'engins, d'un porte-avions nucléaire, de quinze frégates de premier rang, de six sous-marins d'attaque, des capacités d'entrée en premier dans les trois milieux terrestre, aérien et maritime et de forces spéciales renforcées qui passent de 3 000 à 4 000 hommes, sans oublier, en matière de cyberdéfense, le lancement de satellites d'écoute électromagnétique CERES et la livraison de drones MALE – moyenne altitude longue endurance – puis tactiques. Ma liste n'est pas exhaustive.

Cette programmation initiale était susceptible de s'adapter aux menaces extérieures et intérieures. Son actualisation avait été prévue avant la fin de l'année 2015 : nous y sommes. Les attentats de janvier dernier ont rappelé que la France constituait une cible de choix pour le terrorisme. C'est pourquoi le Président de la République a ordonné le déploiement de l'armée sur le territoire national dans le cadre de l'opération Sentinelle et effectué des arbitrages pour réduire les déflations d'effectifs dans l'armée et donner notamment davantage de moyens aux services de renseignement.

Tel est l'objet du projet de loi d'actualisation de la LPM pour les années 2015 à 2019 que nous examinons ce soir.

Pour la première fois dans l'histoire, une LPM verra ses crédits augmenter en cours d'exécution. Le principe des ressources exceptionnelles est par ailleurs abandonné au bénéfice de véritables crédits budgétaires. Le texte prend également en compte une autre décision du chef de l'État, relative à l'intégration républicaine des jeunes en difficulté, puisqu'il instaure à titre expérimental un service militaire volontaire complété par l'appel renforcé à la réserve *via* l'assouplissement des conditions d'emploi des réservistes. Le Gouvernement profite en outre de cette actualisation pour se mettre en conformité avec la jurisprudence de la CEDH du 2 octobre 2014, enjoignant de reconnaître aux militaires le droit d'association – à ne pas confondre avec le droit syndical qui demeure interdit pour des raisons d'opérabilité des armées et de constitutionnalité.

En données chiffrées, ce texte acte une augmentation du budget de la défense de 3,8 milliards d'euros sur la période 2015-2019 par rapport à la trajectoire initiale, portant les crédits à 162,41 milliards contre 158,61 milliards d'euros courants : 2,8 milliards seront consacrés aux emplois, 500 millions à l'entretien programmé des matériels et 500 autres millions à des opérations d'armement. Il prévoit également une réduction de la déflation des effectifs de l'armée de 18 750 équivalents temps plein (ETP), l'adoption d'un nouveau contrat de protection permettant notamment le déploiement dans la durée de 7 000 hommes sur le territoire national – chiffre qui peut monter jusqu'à 10 000 –, la fixation des effectifs de la force opérationnelle terrestre à 77 000 hommes au lieu des 66 000 prévus initialement, le renforcement des effectifs dans le domaine du renseignement et de la cyberdéfense d'au moins 2 000 personnes, un effort important sur les équipements clés fortement mis à contribution, qu'il s'agisse des hélicoptères Tigre, des avions ravitailleurs et de transport militaire MRTT et C-130, des bâtiments multissions et de soutien ou des capacités satellitaires.

Pour les députés du groupe SRC membres de la commission de la Défense et des forces armées, il est incontestable que la LPM initiale et son actualisation 2015-2019 traduisent la volonté du Président de la République, et donc de la France, d'élaborer depuis 2012 une stratégie de défense claire pour notre pays.

C'est pourquoi nous soutenons sans réserve ce projet de loi.

Enfin, à titre personnel, j'invite notre commission à réfléchir utilement à la doctrine d'emploi de nos forces dans le cadre de l'opération Sentinelle ainsi qu'à nos partenariats stratégiques et politiques dans le cadre de notre politique ambitieuse d'exportation d'armements au travers de l'avion de combat Rafale.

**M. Philippe Meunier.** Les députés de l'opposition UMP ont eu connaissance de ce projet de loi mercredi dernier, avec l'impératif de déposer les amendements avant 17 heures le lundi de Pentecôte suivant. Étudier un texte qui met en jeu plusieurs dizaines de milliards d'euros et engage notre défense et donc la sécurité de notre pays pour de nombreuses années dans un délai aussi court est une marque de désinvolture, voire d'irrespect à l'endroit du Parlement, de l'opposition et de nos forces armées.

Christian Jacob, président du groupe UMP, a rappelé au cours de la conférence des présidents de cette semaine qu'il est impossible, dans de telles conditions, de travailler sérieusement à la rédaction d'amendements.

Cela est d'autant plus inacceptable que les auditions des chefs d'état-major se sont tenues après la date limite de dépôt des amendements, auditions que, de surcroît, Mme la présidente n'a pas souhaité initialement inscrire à l'ordre du jour de nos travaux – leur inscription n'a été obtenue qu'après les interventions déterminées d'Yves Fromion et de Philippe Vitel jeudi dernier. Du jamais vu au sein de cette commission !

Dans ces conditions, monsieur le président, les députés UMP, membres de la commission de la Défense et des forces armées, ne participeront pas ce soir à cette parodie indigne du Parlement. Les propos caricaturaux du groupe SRC que nous avons entendus à l'instant ne font que renforcer notre détermination.

Nous nous exprimerons dans l'hémicycle pour rappeler à quel point votre loi de programmation militaire, même actualisée, ne répond ni aux enjeux ni aux menaces auxquelles la France doit faire face.

**M. Philippe Nauche, président.** Je vous remercie de ces propos modérés...

*(Les commissaires du groupe UMP quittent la salle de la commission, à l'exception de M. Frédéric Lefebvre.)*

**M. Philippe Folliot.** En 2013, lors de l'examen du projet de loi de programmation militaire, le groupe UDI avait fait part de ses inquiétudes et de ses réserves, qui justifiaient notre opposition : nous avons notamment souligné le caractère aléatoire de plusieurs recettes dites exceptionnelles, qui obligerait inévitablement à revoir la LPM avant son terme du fait de l'inadéquation entre les objectifs annoncés et les moyens mis en avant. Force est de constater que les faits nous ont malheureusement donné raison et qu'il est nécessaire de revoir la LPM initiale à l'aune de deux éléments.

Le premier tient à l'action soutenue de nos forces dans le cadre des opérations extérieures au Mali, en Centrafrique, dans toute la bande sahélo-saharienne et en Irak. On ne peut du reste que souligner le professionnalisme, l'engagement et le dévouement dont font preuve nos troupes. Le second tient aux tragiques événements qui ont endeuillé la France au mois de janvier dernier et qui ont conduit le Gouvernement à déployer dans l'urgence 10 000 puis 7 000 personnels dans le cadre de ce qui est devenu l'opération Sentinelle. Du coup, il est apparu nécessaire de rectifier l'orientation de la loi de programmation militaire « initiale » pour relever ces nouveaux défis et répondre aux nouveaux besoins d'engagement de nos forces armées.

Force est de constater que certaines interrogations, si elles ne sont pas nouvelles, ont tendance à s'aggraver : les phénomènes de report de charge notamment sont toujours aussi inquiétants et lourds d'incertitude pour l'avenir. Toutefois ce projet de loi d'actualisation, sans pour autant les faire disparaître, est de nature à réduire les aléas – nombreux – qui pèsent sur la réalisation de la LPM : c'est un progrès que nous tenons à saluer, quand bien même ces efforts sont loin de corriger toutes les lacunes de la LPM.

Notre attitude sera, comme toujours, constructive. Nous avons déposé des amendements, que nous défendrons en espérant les voir adopter, particulièrement ceux qui visent à impulser une nouvelle dynamique à l'Europe de la défense – chacun sait que l'Europe fait partie de l'ADN de la famille centriste.

Pour ce qui est du droit d'association des militaires, notre commission a procédé à de nombreuses auditions qui ont permis d'effectuer un travail sérieux et de trouver entre le *statu quo* et la syndicalisation un équilibre que nous approuvons.

Dans le cadre de ses propositions dans le domaine de la défense, qu'elle avait rendues publiques il y a dix-huit mois, l'UDI avait soutenu la transposition en métropole du service militaire adapté, qui est très apprécié outre-mer. Le projet de loi va dans ce sens : c'est pourquoi nous approuvons l'expérimentation qu'il prévoit. Nous regrettons en revanche que le ministère de la Défense supporte seul la charge financière d'une expérimentation qui, à nos yeux, relève plutôt de l'interministériel compte tenu des publics ciblés : le rattrapage de jeunes en difficulté ne fait pas partie des missions premières de la défense. Nous soutiendrons toutefois cette mesure.

Nos inquiétudes sur la place de la France dans le concert des nations demeurent vives sur de nombreux points. Ce texte révèle toutefois un début de prise de conscience collective, à nos yeux essentielle : on ne peut plus continuer à réduire les moyens de la défense, qui relève des missions régaliennes de l'État. Il est en effet nécessaire d'adapter nos moyens à un monde toujours plus instable et dangereux, où existent de nombreux risques asymétriques. Les moyens que propose le présent texte sont tout juste suffisants : ils ne sont pas à la hauteur de nos ambitions ni de nos enjeux.

Nous voudrions, monsieur le ministre, appeler solennellement votre attention sur le fait que si nos forces militaires, comme l'a souligné, lors de son audition, le chef d'état-major des armées, ont désormais trois missions – une de préparation opérationnelle, une d'intervention, et une du type Sentinelle –, il convient de remarquer que seule l'armée peut assurer les deux premières, alors que les forces de sécurité intérieure – la gendarmerie, qui est sous statut militaire, ou la police –, voire des sociétés privées, pourraient fort bien assurer la troisième. Nous devons veiller aux conséquences à moyen terme pour nos forces armées d'une mission à caractère exceptionnel, qu'il ne faudrait pas inscrire dans la durée.

L'UDI participera de façon constructive tant aux travaux de la commission qu'aux débats en séance plénière. Nous ne nous opposerons pas à l'adoption de ce texte. Nous attendons, pour décider de notre vote final, de connaître le sort qui sera réservé à nos amendements.

**M. Jacques Moignard.** Le groupe radical, républicain, démocrate et progressiste soutient évidemment l'actualisation de la LPM 2014-2019, et ce pour plusieurs raisons.

Elle était tout d'abord prévue. L'article 6 de la LPM que nous avons adoptée en décembre 2013 prévoit en effet que « la présente programmation fera l'objet d'actualisations, dont la première interviendra avant la fin de l'année 2015 ». En raison des événements et à la suite du conseil de défense qui s'est tenu à la fin du mois d'avril, le Gouvernement n'a pas attendu cette échéance. Les quelque 31,4 milliards de crédits de la défense sont sanctuarisés pour 2015 et les 3,8 milliards de crédits supplémentaires couvriront les quatre prochaines années.

Ces actualisations sont nécessaires puisqu'elles doivent permettre, d'une part, de vérifier la bonne adéquation entre les objectifs fixés dans la loi et leur réalisation et, d'autre part, d'affiner certaines des prévisions inscrites, notamment dans le domaine de l'activité des forces et des capacités opérationnelles.

Depuis 2013, le contexte a évolué : la menace terroriste s'est amplifiée. Alors qu'elle n'est jamais très loin de nos frontières, en Afrique ou au Moyen Orient, en janvier dernier, elle a tragiquement fondu sur notre territoire. Il est temps de tirer les conséquences des engagements intensifs de nos forces armées et de définir les nouveaux besoins apparus depuis le vote de la LPM ; cette actualisation est d'autant plus justifiée que nos forces sont engagées à grande échelle dans des opérations militaires exigeantes. Ces 3,8 milliards d'euros supplémentaires par rapport à la trajectoire initiale permettront de réaliser les adaptations indispensables sans remettre en cause les grands principes de la stratégie de défense et de sécurité nationale énoncés dans le livre blanc ni les grands équilibres de la programmation militaire. Adaptation des effectifs : le nouveau contrat de protection permettra de déployer sur le territoire 7 000 hommes des forces terrestres dans la durée – ce chiffre pourra monter jusqu'à 10 000 pendant un mois –, ainsi que les moyens adaptés des forces navales et aériennes. Les effectifs de la force opérationnelle terrestre seront renforcés pour

atteindre 77 000 hommes au lieu des 66 000 prévus dans la LPM initiale. Adaptations des équipements : celles-ci porteront en premier lieu sur la régénération des matériels et, dans le domaine des équipements critiques, sur la composante hélicoptère, la capacité de projection aérienne tactique ou encore le renseignement.

L'amiral Rogel, que nous avons auditionné ce matin, nous a fait part de l'état d'esprit des marins et informés des problématiques d'appréhension des matériels et des perspectives à long terme. Cette contribution spécifique convient à tous points de vue aux autres armes : c'est le témoignage d'une armée qui comprend de forts caractères et fait confiance à ses gouvernants. Le délabrement du passé est lentement compensé dans le contexte contraint que nous connaissons.

En phase avec une politique responsable, le groupe RRDP soutient ce projet de loi tant il est devenu prioritaire de consolider l'effort de défense de la France.

**M. François de Rugy.** Je tiens tout d'abord à regretter la manœuvre de nos collègues de l'UMP et à saluer l'attitude de nos collègues, M. Frédéric Lefebvre et M. Folliot de l'UDI, qui sont restés pour participer à nos travaux. Ce genre de gesticulations n'est pas à la hauteur de la situation, même si nous regrettons, nous aussi, que le délai entre le dépôt du texte et celui des amendements ait été si court – un tel délai ne doit pas devenir la norme. Toutefois, chacun sait que le Gouvernement n'a pas, en la circonstance, inventé l'urgence pour son confort : elle est bien réelle, compte tenu de la situation dans laquelle se trouve le pays.

Nous ne pouvons que souscrire à l'idée d'une nécessaire actualisation de la LPM. Le contexte actuel justifie tout à la fois une pause dans la réduction des effectifs – car il s'agit à nos yeux, comme aux vôtres, je suppose, monsieur le ministre, d'une simple pause – et un coup de pouce budgétaire bien réel de près de 1 milliard d'euros par an.

Cela étant, nous avons déjà discuté certains choix dans le cadre de l'examen de la LPM initiale ; cette discussion renvoie à la fois à des désaccords de fond et à l'affirmation plus nette de priorités stratégiques, que le Livre blanc, puis la loi de programmation militaire n'avaient pas, selon nous, suffisamment clarifiées.

Nous continuons de penser que la priorité, également d'ordre budgétaire, accordée à la dissuasion nucléaire ne va pas de soi. Au-delà de ce désaccord philosophique, nous nous interrogeons sur la pertinence stratégique d'un tel choix, y compris pour répondre aux menaces d'aujourd'hui qui justifient l'actualisation de la loi de programmation militaire – je pense évidemment à l'expansionnisme djihadiste dans différentes régions du monde et à la réponse que la France y apporte dans le cadre d'une action internationale : que ce soit au Mali dans le

cadre de l'opération Barkhane, en Irak et en Syrie, ou en République centrafricaine, la dissuasion nucléaire ne nous est d'aucune utilité.

Il serait du reste possible de faire des économies sur l'arsenal nucléaire sans pour autant le démanteler totalement, c'est-à-dire sans ouvrir le débat de fond sur l'intérêt pour la France de posséder l'arme nucléaire.

Nous continuons également de douter, compte tenu de leur coût, de la pertinence stratégique de certains grands équipements à très forte valeur technologique, comme le porte-avions *Charles de Gaulle*, qui devra faire prochainement l'objet d'un investissement de près de 2 milliards d'euros, compte tenu de son âge.

À l'inverse, nous tenons à saluer, monsieur le ministre, vos choix en matière d'optimisation de l'outil de défense, tout à fait positifs, qu'il s'agisse du transport ou du ravitaillement, des frégates multimissions, du programme Scorpion, des drones ou du renseignement. Vous n'avez du reste pas attendu que la menace terroriste s'abatte sur la France pour affirmer la nécessité de renforcer tant les effectifs que les moyens techniques et financiers du renseignement.

Nous tenons également à saluer le chapitre II du texte, relatif au droit d'association des militaires, que nous avons toujours considéré comme légitime et dont l'inscription dans la loi est devenue nécessaire pour permettre à la France de se conformer à la décision de la CEDH. Plusieurs de nos amendements visent à améliorer encore le dispositif proposé dans le texte : nous espérons que certains d'entre eux seront adoptés, de façon à répondre au besoin de représentation et de dialogue social au sein d'une armée désormais professionnalisée.

Enfin, nous saluons les mesures relatives à l'évolution des effectifs et qui rectifient la pyramide hiérarchique, qui nous paraissait quelque peu disproportionnée au bénéfice des officiers supérieurs.

C'est donc bien dans un esprit constructif que nous abordons l'examen de ce texte avec les réserves que vous connaissez ; le vote ou le rejet de certains amendements détermineront notre vote final.

**M. Jean-Jacques Candelier.** J'informe l'assistance, pour la rassurer, que je demeurerai courtois et que j'assisterai aux débats jusqu'au bout en disant, comme d'habitude, ce que je pense !

Je n'en déplore pas moins les conditions dans lesquelles nous débattons du présent texte dont l'examen a été fixé une semaine après son passage en conseil des ministres. Nous avons reçu un document mercredi 20 après-midi et le texte officiel – quatre-vingt-neuf pages – le lendemain jeudi. On peut toujours se contenter du dossier de presse du Gouvernement et faire de la communication mais est-ce la mission du législateur ? Je ne le crois pas. Nous avons eu trois jours, sans compter le week-end, pour lire le texte et rédiger des amendements ; et il faut

maintenant avancer au pas de charge, car le texte passe en séance publique le 4 juin prochain...

Le Parlement est à nouveau considéré comme une chambre d'enregistrement par le Gouvernement – c'est mon point de vue, vous n'êtes pas obligés de le partager. L'absence de temps ne permet pas un examen sérieux de l'ensemble des 25 articles qui pèsent plusieurs milliards d'euros, qui touchent parfois aux libertés fondamentales et aux droits de l'homme – c'est le cas de tout le chapitre II sur les associations professionnelles nationales de militaires (APNM), des articles qui créent de nouveaux dispositifs comme le service militaire volontaire (SVM). Dans un tel contexte, l'engagement de la procédure accélérée est, une fois de plus, très mal venu.

Sur le fond, on nous propose d'ajouter des crédits au budget pour en fait continuer comme avant et pour combler certaines lacunes et erreurs d'appréciation. Le gouffre financier est là, le Gouvernement, avec ses œillères, continue sa politique au coup par coup. Cette actualisation démontre le déséquilibre financier de la LPM que nous dénonçons déjà. Le présent texte arrive dix-huit mois après l'adoption de la LPM 2014-2019 qui traduit les ambitions du Livre blanc de la défense et de la sécurité nationale, que j'ai toujours remis en cause.

C'est toute la stratégie financière du ministère, ainsi que les missions et l'organisation de nos armées qu'il faudrait revoir. Après dix ans de baisse continue du budget de la défense, 3,8 milliards d'euros seront apportés au cours des quatre prochaines années, dont 2,5 milliards d'euros pour la prochaine législature. L'hémorragie des effectifs sera moindre – à cause des menaces terroristes, nous dit-on. Le dispositif Sentinelle est avant tout une opération de communication destinée à rassurer la population.

Je pourrais par ailleurs développer ma pensée sur les OPEX en Afrique qui durent. Je me contenterai de dénoncer l'opération militaire toute récente intitulée « EU Navfor Med », lancée par l'Union européenne dans les eaux internationales ou européennes dans le but de s'attaquer aux passeurs de migrants. Elle nécessite des avions, des hélicoptères, des bâtiments de guerre, des moyens de renseignements titanesques : autant d'argent qui devrait être utilisé dans la coopération et le codéveloppement.

En matière d'effectifs, s'il était prévu la suppression de 33 675 postes, 18 750 seront finalement épargnés. L'année dernière, M. le ministre avait annoncé son plan de restructuration : fermeture de l'hôpital du Val-de-Grâce, d'une base navale, dissolution d'un régiment, désarmement de cinq bâtiments de la marine. Je ne pense pas que ces décisions soient remises en cause. Les partenariats public-privé, les sociétés de projet défense, pour l'instant abandonnés, les sociétés militaires privées ou encore la vente de notre patrimoine militaire sont toujours d'actualité.

Je salue le fait que 88 milliards d'euros seront alloués aux équipements, pour les quatre ans à venir, mais je reste convaincu qu'il ne s'agit pas d'une rallonge mais d'un minimum qui ne suffira pas pour remplacer nos véhicules usés et notre matériel défectueux. Le Gouvernement met des rustines et veut parer au plus pressé. La France est en effet prise entre le marteau de la politique d'austérité exigée par l'Europe de Bruxelles et l'enclume des missions confiées à nos armées. Des armées mises sous une tension infernale. L'austérité appliquée à nos armées, que j'ai toujours dénoncée, devient vraiment invivable et met en danger nos soldats.

Cette actualisation, si elle comporte des articles intéressants, contient fondamentalement une augmentation du budget qui ne se conjugue pas avec une réelle politique de défense nationale au service du peuple français et de la paix dans le monde. On n'y trouve aucune remise en cause des dépenses relatives au nucléaire, de l'intégration de la France au commandement intégré de l'OTAN ni de notre soumission aux ambitions géopolitiques des États-Unis d'Amérique – une soumission matérialisée récemment encore par la mise sous commandement américain de notre porte avion *Charles de Gaulle* lors de l'opération Chammal en Irak. Plus inquiétant encore, François Hollande, le 19 février dernier, à Istres, a repris à son compte le concept belliciste de « dissuasion élargie », qui alimente la menace gravissime d'une confrontation nucléaire avec la Russie à propos de l'Ukraine. Le Gouvernement évoque à ce sujet une participation aux mesures d'assurance au bénéfice de nos alliés orientaux – qu'entend-il par-là exactement ?

Vous le voyez, j'aborde l'examen du texte avec appréhension.

**M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la Défense.** Je n'ai pas grand-chose à ajouter à ce que je vous ai déclaré lors de mon audition, il y a une semaine, juste après l'adoption par le conseil des ministres du projet de loi actualisant la programmation militaire ; j'aurai l'occasion de m'exprimer à nouveau en séance publique. Je ne comptais donc pas intervenir, mais la posture de M. Meunier m'interpelle. En général, quand on n'a rien à dire sur le fond, ce qui semble être le cas ici, on gesticule sur la forme. Cela arrive, c'est la vie parlementaire. Mais, au moment où nous abordons les enjeux de notre sécurité, les conséquences pour la défense de ce qui s'est passé au mois de janvier, un tel comportement n'est ni convenable ni responsable devant la Nation. Je l'affirme en tant que ministre de la Défense et j'aurais aimé le dire en face de M. Meunier – je le ferai éventuellement dans quelques jours. En effet, la forme est ici indissociable du fond.

La raison pour laquelle nous avons demandé l'application de la procédure accélérée – je réponds là de façon beaucoup plus sereine à la remarque de M. Candelier –, c'est parce qu'il y a urgence pour nos armées et qu'il était indispensable que l'Assemblée et le Sénat examinent le texte avant le 14 juillet. Il s'agit de mettre un terme à la tension à laquelle sont soumises nos forces et d'envisager les recrutements, les préparations opérationnelles qui conviennent. Et

quand certains élus, qui se prévalent d'une grande compétence en matière de défense, refusent d'imaginer que l'on soit de temps en temps amené à proclamer l'urgence pour répondre aux menaces, et, par légèreté ou par manœuvre politicienne sommaire – laquelle, j'en suis convaincu, ne sera pas appréciée des Français –, désertent la commission de la Défense, je trouve que ce n'est ni convenable ni responsable.

*La commission en vient à l'examen des articles du projet de loi.*

## II. EXAMEN DES ARTICLES

### CHAPITRE 1<sup>ER</sup>

#### **Dispositions portant actualisation de la programmation militaire pour les années 2015 à 2019**

Les dispositions du chapitre premier présentent un caractère programmatique. Elles sont prises sur le fondement de l'antépénultième alinéa de l'article 34 de la Constitution, issu de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, qui prévoit que « *des lois de programmation fixent les objectifs de l'action de l'État* ». Elles se distinguent ainsi des dispositions des autres chapitres qui comportent des dispositions normatives ou d'habilitation. Il n'en demeure pas moins, comme l'a relevé le Conseil d'État dans son avis en date du 13 mai 2015, que « *bien que dépourvus de caractère normatif, les nouveaux objectifs fixés par le projet de loi d'actualisation [...] ne sauraient pour autant méconnaître des normes et principes constitutionnels, ni s'avérer incompatibles avec les traités ou accords internationaux régulièrement ratifiés ou approuvés* ». Le même avis indique que « *la coexistence, au sein d'un même texte, de dispositions de programmation, de dispositions normatives et de dispositions d'habilitation ne se heurte à aucun obstacle constitutionnel, dès lors que, comme dans le présent projet, les dispositions de programmation sont clairement séparées des autres dispositions* ».

\*

\* \*

#### **Avant l'article 1<sup>er</sup>**

*La commission examine l'amendement DN7 de M. Jean-Jacques Candelier.*

**M. Jean-Jacques Candelier.** Je demande que les 639 fusillés pour l'exemple de la Grande Guerre fassent l'objet d'une réhabilitation générale et collective. Un espace consacré aux fusillés de la Grande Guerre a été inauguré le 6 novembre dernier par le secrétaire d'État chargé des Anciens combattants et de la mémoire dans ce lieu prestigieux que constitue le musée de l'armée, situé aux Invalides. De même, une base de données des militaires et civils fusillés est désormais accessible sur le site internet. J'estime que ce n'est pas suffisant.

Selon le Gouvernement lui-même, 639 hommes ont été fusillés pour l'exemple en raison de leur désobéissance. Trois cent soixante-neuf autres ont été fusillés pour des motifs différents. Ainsi, le Gouvernement établit une distinction précise entre les fusillés pour l'exemple et les autres fusillés – on m'a répondu, il y a trois ou quatre ans, qu'il y aurait eu des viols dans les tranchées d'où les femmes, me semble-t-il, étaient pourtant absentes... Il n'existe donc plus d'obstacle s'opposant à la réhabilitation collective des fusillés pour l'exemple. Je

voudrais qu'on en finisse avec cette distinction, comme le souhaitent de nombreuses familles et de nombreux démocrates.

**Mme la rapporteure.** L'historien Antoine Prost a remis en 2014 un rapport sur les fusillés pour l'exemple au secrétaire d'État chargé des anciens combattants et de la mémoire. Ce travail permet d'avoir une vision fine du problème, en ce qu'il propose notamment des éléments de comparaison internationale. Quatre hypothèses ont été évoquées : soit ne rien faire ; soit procéder à une réhabilitation générale, comme ce fut le cas en Nouvelle-Zélande ou au Royaume Uni ; soit procéder à une réhabilitation au cas par cas ; soit, enfin, procéder à une réhabilitation morale avec éventuellement un lieu de mémoire dédié. C'est cette dernière proposition qu'a retenue le Président de la République : il a souhaité, le 7 novembre 2013, qu'« aucun des Français qui participaient à cette mêlée furieuse ne soit oublié ». Depuis, une place a été accordée à l'histoire des fusillés au musée de l'armée aux Invalides et a été inaugurée l'automne dernier ; parallèlement, l'ensemble des dossiers des conseils de guerre ont été numérisés et sont disponibles sur internet.

J'émet donc un avis défavorable car il n'est pas question de procéder à la réhabilitation collective et générale que vous souhaitez.

**M. le ministre.** Même avis.

**M. Jean-Jacques Candelier.** Je suis vraiment désolé : je pense vraiment qu'on pourrait réhabiliter ces soldats fusillés pour l'exemple.

*La commission rejette l'amendement.*

\*

\* \*

#### *Article 1<sup>er</sup>*

### **Approbation des modifications apportées au rapport annexé**

L'article 1<sup>er</sup> a pour objet d'approuver les modifications, figurant en annexe du présent projet de loi, apportées au rapport annexé mentionné à l'article 2 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale. Ces modifications ont fait l'objet de développements détaillés dans l'introduction qui précède.

Cette actualisation était explicitement prévue par la loi de programmation militaire pour les années 2014-2019. Elle tire les conséquences des changements intervenus depuis 2013 dans le contexte stratégique, de la nécessité de renforcer de manière significative et durable la protection directe des citoyens sur le territoire national et des ajustements à réaliser, tant en termes d'effectifs que pour certaines capacités, en raison de l'engagement opérationnel des forces françaises,

sur le territoire national comme en interventions extérieures, à un niveau et pour une durée rarement égalée.

Une réduction de la déflation des effectifs de la défense est décidée afin notamment de renforcer la force opérationnelle terrestre, ainsi que les domaines du renseignement et de la cyberdéfense. Initialement prévue à hauteur de 33 675 équivalents temps plein (ETP), cette déflation est atténuée de 18 750 ETP et s'établira sur la période 2014-2019 à 14 925 ETP, dont 6 618 sur 2015-2019. 2,8 milliards d'euros permettront de financer ces effectifs et les coûts de fonctionnement afférents.

Un effort particulier est également fait au profit de l'équipement (17,6 milliards d'euros par an en moyenne), notamment s'agissant de certaines capacités critiques comme l'entretien programmé des matériels, la composante « hélicoptères », la capacité de projection aérienne tactique, le renseignement ou la cyberdéfense. Pour ce faire, en plus d'une majoration des crédits budgétaires d'un milliard d'euros par rapport à la loi de programmation militaire (500 millions d'euros pour l'EPM et 500 millions d'euros pour les programmes à effet majeur), un milliard d'euros est redéployé au bénéfice des opérations d'armement, grâce à l'évolution favorable des indices économiques depuis le vote de la loi de programmation militaire 2014-2019, ce qui témoigne également des ambitions du Gouvernement en matière de soutien de la base industrielle et technologique de défense (BITD) française dont la compétitivité est encouragée par l'actualisation de la loi de programmation militaire.

En tout, l'effort consenti par la Nation pour sa défense s'élèvera sur la période 2015-2019 à 162,4 milliards d'euros, en hausse de 3,8 milliards par rapport à la trajectoire initiale de la loi de programmation militaire 2014-2015. Par ailleurs, les ressources seront sécurisées car principalement constituées de crédits budgétaires, avec désormais une faible part de ressources exceptionnelles (0,6 % des ressources seulement), issues de cessions immobilières et de matériels militaires.

\*

*La commission **adopte** successivement les amendements DN82, de coordination, DN83 et DN84, rédactionnels, de Mme la rapporteure.*

*Elle en vient à l'amendement DN30 de la rapporteure.*

**Mme la rapporteure.** Il s'agit de compléter la dernière phrase de l'alinéa 35 par les mots : « comme le montrent les démonstrations de forces aériennes, maritimes ou terrestres aux frontières de l'Europe afin de tester les moyens de surveillance, de détection et de protection ».

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement rédactionnel DN85 de la rapporteure.*

*Puis elle examine l'amendement DNI de M. François de Ruy.*

**M. François de Ruy.** Cet amendement propose la remise d'un rapport sur le coût du démantèlement des composantes sous-marine et aéroportée de la dissuasion nucléaire. Il se situe dans le droit fil de nos positions défendues à l'occasion de l'examen de la LPM il y a un peu plus d'un an : il s'agissait déjà de vouloir faire la clarté sur le coût réel de nos différentes composantes de la dissuasion nucléaire.

**Mme la rapporteure.** Nous avons déjà eu ce débat l'année dernière. Je rappellerai donc que l'arsenal français comprend aujourd'hui moins de 300 têtes nucléaires et que cela correspond à un niveau de stricte suffisance. J'ajoute que nos rapporteurs budgétaires ont accès à des informations détaillées sur le coût de démantèlement de nos équipements ; ces données étant classifiées, il n'est naturellement pas question de les rendre publiques. Par ailleurs, publier un rapport sur le démantèlement pourrait fragiliser notre dissuasion nucléaire. C'est pourquoi j'émetts un avis défavorable.

**M. le ministre.** J'ai déjà répondu, moi aussi, à M. de Ruy il y a un an et demi. Je n'ai pas du tout l'intention, au nom du Gouvernement, d'engager en quoi que ce soit un démantèlement des composantes nucléaires ni de faire étudier le coût de leur destruction. En revanche, et M. de Ruy le sait, l'agrégat nucléaire de la programmation intègre systématiquement les coûts de démantèlement des anciens systèmes de nos composantes de dissuasion comme les sous-marins nucléaires d'ancienne génération du type « Le Redoutable ». M. de Ruy voudrait nous conduire à émettre un signe politique des plus négatifs et même à ouvrir une brèche dans la solidité de notre dispositif de dissuasion. Je suis donc opposé à son amendement.

**M. François de Ruy.** Je ne propose rien d'autre que la remise d'un rapport.

**M. le ministre.** Mais il suffit précisément d'un rapport.

**M. François de Ruy.** Si seul un rapport permet d'ouvrir une brèche, alors notre système de dissuasion tient à peu de choses... J'ai par ailleurs bien entendu Mme la rapporteure, par ailleurs présidente de la commission, rappeler que les rapporteurs budgétaires avaient accès à ces données : je ne doute donc pas qu'elle proposera à la commission ma nomination à cette fonction lors d'un prochain examen budgétaire de façon que je puisse, tout en respectant le secret défense, me faire une idée sur la question.

**M. Philippe Nauche, président.** Nous avons pris bonne note de votre candidature...

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement DN54 de M. Philippe Folliot.*

**M. Philippe Folliot.** Les députés du groupe UDI croient fermement en l'Europe de la défense, qu'ils appellent de leurs vœux. Nul doute que la mise en commun des moyens à l'échelle européenne conduirait à la formation d'un ensemble réellement puissant, capable de prendre toute sa place sur la scène internationale. L'intervention actuelle de la France au Mali en est le parfait exemple. Une telle avancée permettrait également à la France, en concertation avec ses partenaires, de réaliser des économies réfléchies et pertinentes.

C'est pourquoi la France doit, sans tarder, prendre des initiatives pour jouer enfin le rôle moteur qui doit être le sien auprès de ses partenaires européens. À cet égard, nous proposons une mesure concrète qui constituerait un premier pas important dans la réalisation de cet objectif : la création d'une Académie européenne du renseignement. À cette fin, il conviendra notamment de s'appuyer sur l'expérience française ayant abouti à la création d'une Académie du renseignement.

**Mme la rapporteure.** Nous sommes nombreux à être attachés à l'Europe de la défense. Nous touchons néanmoins, avec cet amendement, au renseignement qui est un enjeu de souveraineté nationale et relève souvent de la responsabilité de chacun des pays, même si nos services de renseignement collaborent étroitement sur de nombreux sujets – je pense bien sûr aux menaces – et si ces échanges sont des plus fructueux.

Votre amendement, qui renvoie au rapport annexé, exprime une intention : la France s'engagerait dans une démarche vouée à rassembler un certain nombre de nos partenaires européens pour former une Académie du renseignement. Je pensais dans un premier temps donner un avis défavorable, mais je souhaite au préalable entendre le ministre.

**M. le ministre.** Je partage les appréciations de la rapporteure et la détermination de M. Folliot sur l'Europe de la défense. C'est ici la rédaction de l'amendement – dont je partage le principe – qui pose problème. Plutôt que de vouloir que l'accord de nos partenaires pour la création de cette académie soit « impératif », je suggère une formulation plus souple, en écrivant que le développement des liens entre services des États membres est essentiel et qu'à terme, une Académie européenne du renseignement serait encouragée.

**M. Philippe Folliot.** Je propose que mon amendement soit sous-amendé et qu'on remplace le terme « impératif » par le terme « souhaitable ».

**M. le ministre.** Il faudrait tout de même ajouter un peu de sauce autour... Il existe déjà à Bruxelles un organisme appelé le SITCEN, mais il est vrai qu'il faut encourager le renseignement au niveau européen – et il est vrai que la coopération se limite en réalité à trois ou quatre pays. Je ne vois que des avantages à l'idée d'une académie européenne du renseignement mais il ne faut pas donner à nos partenaires l'impression qu'on leur force la main.

**Mme la rapporteure.** Je propose que nous nous rapprochions, monsieur Folliot, pour proposer en séance publique une rédaction qui convienne au ministre.

**M. Frédéric Lefebvre.** Je suis tout à fait prêt à sous-amender l'amendement de M. Folliot afin qu'il soit rédigé comme suit : « Il est souhaitable d'encourager nos partenaires européens à travailler à la création d'une Académie européenne du renseignement. »

**M. Jean-Michel Villaumé.** C'est lourd !

**M. Philippe Nauche, président.** C'est une excellente synthèse que je vais soumettre au vote.

**M. Frédéric Lefebvre.** Je profite d'avoir la parole pour m'exprimer sur l'Europe de la défense, sujet qui me tient moi aussi à cœur. J'informe le ministre que j'ai déposé une proposition de résolution européenne visant à organiser un débat immédiat sur l'augmentation des forces engagées contre l'État islamique. Nous ne pouvons pas continuer à être les seuls à supporter la défense européenne. Vous avez défendu très justement cette idée, monsieur le ministre, il y a quelques semaines, dans le cadre du format Weimar devant vos homologues polonais et allemand. Notre collègue Arnaud Danjean, député au Parlement européen, en fait un combat permanent.

En effet, malgré les déclarations faites de part et d'autre, dans les différents pays, l'Europe montre en réalité une impuissance qui fait froid dans le dos quand on voit progresser, je pèse mes mots, une forme de nouveau nazisme ; et, au moment où l'on honore à très juste titre, au Panthéon, la Résistance d'hier, je considère que notre devoir est de tous nous mobiliser pour encourager la Résistance d'aujourd'hui contre Daech. Que faisons-nous, d'ailleurs, avec nos 3800 soldats au Sahel, contre Boko Haram, sinon défendre l'Europe ?

Je considère qu'il est du devoir de chacun, quelle que soit son appartenance politique, de promouvoir un engagement ferme de l'Europe car c'est notre civilisation, notre culture, notre histoire, bref, ce que nous sommes, que l'on cherche à éradiquer à coups de massacres, d'actes d'une barbarie sans nom. Je suis frappé par la capacité du monde politique à rester les bras ballants face à ce phénomène. Ainsi, il y a trois jours, juste après que j'ai interpellé le président du Parlement européen, j'ai constaté avec horreur que ses deux premiers tweets depuis quatre jours concernaient le concours de l'Eurovision ! Je tiens donc à rappeler avec beaucoup de force l'effroi de nos compatriotes et des autres citoyens européens.

Je ne serai pas là pour réitérer mon appel en séance publique la semaine prochaine : je représenterai l'Assemblée à Yorktown où, vous le savez, l'*Hermione* mouillera l'ancre.

Je voulais ainsi vous exprimer mon soutien, monsieur le ministre, quand vous avez déclaré à vos collègues polonais et allemand qu'il fallait passer à une nouvelle étape. Nous ne pouvons plus attendre.

*Suivant l'avis favorable de la rapporteure, la commission **adopte** le sous-amendement.*

*Puis elle **adopte** l'amendement ainsi sous-amendé.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement rédactionnel DN86 de Mme la rapporteure.*

*La commission examine l'amendement DN56 de M. Philippe Folliot.*

**M. Philippe Folliot.** L'amendement DN56 vise à la création d'un semestre de l'Union européenne consacrée à la défense européenne, qui constituerait un préalable nécessaire à la mise en place d'un budget européen dédié à la politique de sécurité et de défense commune. L'enjeu est important. Nous avons souvent évoqué le financement des OPEX auquel l'Europe ne participe que de façon très marginale. Nous appelons par conséquent à la solidarité financière de nos partenaires. La France se singularise par une capacité d'engagement que lui permettent ses institutions et la qualité de ses forces et de ses moyens. Le déclenchement de l'opération Serval est à cet égard emblématique puisque décidé en quelques heures par le Président de la République. Ce qui n'est pas acceptable, c'est que nombre de pays européens applaudissent, se félicitent de nos interventions mais n'y participent nullement. Certains le font certes symboliquement à travers des actions de soutien et d'accompagnement – service de santé, efforts de formation, soutien arrière –, mais nous restons seuls en première ligne et donc les seuls à payer non seulement en espèces sonnantes et trébuchantes, mais surtout à payer le prix du sang. La création d'un semestre européen contribuerait à une prise de conscience des gouvernements et de l'opinion publique européens.

Je souscris pleinement aux propos de notre collègue Frédéric Lefebvre. Face à la barbarie innommable de Daech, la passivité de la communauté internationale est coupable alors que nous voyons les villes tombent les unes après les autres comme des dominos. Quand viendra le tour de Damas ou de Bagdad, il sera peut-être trop tard pour réagir et éviter ce qui serait un drame pour les populations locales, mais aussi pour le monde entier.

**Mme la rapporteure.** Avis défavorable. Cet amendement me paraît en effet inutile, dans la mesure où nous avons adopté une proposition de résolution européenne de MM. Pueyo et Fromion qui répond totalement aux préoccupations de M. Folliot. En outre, il n'existe actuellement qu'un seul semestre européen, consacré aux déficits publics. Est-il opportun d'en créer un nouveau, concernant la défense ? Y sommes-nous prêts au niveau européen ?

**M. le ministre.** Si je partage l'objectif louable de M. Folliot, il est un point sur lequel je ne peux pas être d'accord avec lui, c'est la création d'un semestre de l'Union européenne consacrée à la défense. En la matière, une seule instance est compétente : le Conseil européen. Les questions de défense ont été inscrites à son ordre du jour en décembre 2013 – ce n'était pas acquis d'avance – et elles doivent l'être à nouveau en juin prochain. Le véritable enjeu est d'obtenir du Conseil européen qu'il se saisisse de ces questions chaque année, pour faire le point sur les engagements pris.

**M. Joaquim Pueyo.** Je partage également l'objectif de notre collègue, mais je souhaiterais faire deux observations. Premièrement, chaque semestre, lors du changement de présidence du Conseil de l'Union européenne, se tient, en présence de la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Mme Mogherini, une conférence interparlementaire sur la politique de sécurité et de défense commune. Je m'y rends régulièrement et je vous invite à y venir. Ce sujet est donc pris en compte par l'Union européenne, même si ce n'est pas sous la forme d'un semestre. Deuxièmement, la commission des Affaires européennes et la commission de la Défense proposent d'organiser un débat sur la politique de sécurité et de défense commune dans quelques semaines.

Par ailleurs, il est vrai que les événements qui se déroulent actuellement en Syrie et en Libye sont très préoccupants. Mais lorsque j'ai interrogé le ministre des Affaires européennes à ce sujet, il m'a indiqué que l'Union européenne ne faisait pas partie de la coalition qui intervient dans ces secteurs. Du reste, cette question sera peut-être débattue lors du Conseil européen de juin prochain. Nous assistons en effet à une crise humanitaire épouvantable et à de véritables purges : la prise de Palmyre a fait 400 à 500 morts parmi les civils. Il faut donc, je suis d'accord avec vous, monsieur Folliot, que l'ONU et l'Union européenne se préoccupent rapidement de cette situation. Mais je partage l'avis de Mme la rapporteure : nous avons déjà adopté une proposition de résolution et la conférence qui sera organisée prochainement peut appeler à une mobilisation de l'Union européenne sur cette question, que j'estime très importante. J'ai du reste été sensible à l'appel lancé par l'Unesco au sujet du patrimoine.

**M. Frédéric Lefebvre.** Chacun doit être conscient, je le dis en tant que député représentant les Français de l'étranger, que, derrière la frontière qui sépare la Syrie du Liban, se trouvent 25 000 Français et des chrétiens en très grand nombre. Je souhaiterais donc, puisque nous semblons tous d'accord sur le fond, que nous profitions de l'examen du projet de loi de programmation militaire pour envoyer un signal. Si j'ai déposé une proposition de résolution, c'est à cause de l'inaction du Parlement européen. La moindre des choses serait en effet qu'un débat s'y tienne très rapidement.

S'agissant du financement, je propose, pour tenir compte de l'avis de M. le ministre, de sous-amender l'amendement de M. Folliot afin de rappeler qu'un débat sur le mécanisme Athéna et le financement de la défense européenne serait souhaitable et constituerait un préalable nécessaire à la mise en place d'un budget

européen dédié à la Politique de sécurité et de défense commune. Nous savons tous en effet que ce mécanisme n'est pas à la hauteur et qu'il va bien falloir que nous passions à autre chose.

**Mme la rapporteure.** Puisque sur le fond, nous sommes d'accord, je propose à M. Folliot de retirer son amendement et de le retravailler en vue de l'examen du texte en séance publique. Il pourra ainsi tenir compte de ce qui a été exprimé par les uns et par les autres et élaborer une rédaction qui nous permette d'envoyer un message fort. Par ailleurs, je rappelle que certains des éléments cités par M. Lefebvre figurent déjà dans la résolution de MM. Fromion et Pueyo. Nous pouvons bien entendu les mentionner également dans le rapport annexé, mais je crois préférable de prendre le temps d'aboutir à une rédaction plus satisfaisante.

**M. Joaquim Pueyo.** Une proposition de résolution européenne portant sur cette question sera discutée par notre assemblée le 8 juin prochain. Les efforts consentis par certains pays dans le cadre des OPEX soulèvent le problème du système Athéna, mais aussi celui de la règle des 3 % de déficit. Très peu de pays ont fait des observations à ce sujet, qui n'a pas été abordé au niveau européen.

**M. Frédéric Lefebvre.** Rien n'empêche de débattre de propositions de résolution plus globales, mais il s'agit ici de l'engagement de la France. Or, si nous examinons aujourd'hui un projet de loi d'actualisation de la loi de programmation militaire, c'est notamment parce que l'Europe ne fait pas les efforts financiers nécessaires. C'est pourquoi il me paraît important que cet amendement figure dans le texte – M. le ministre semblait d'ailleurs approuver la rédaction que j'ai proposée.

**M. Philippe Nauche, président.** Monsieur Folliot, acceptez-vous la proposition de Mme la rapporteure de retirer votre amendement ?

**M. Philippe Folliot.** J'accepte cette proposition ; je déposerai un nouvel amendement lors de l'examen du texte en séance publique.

*L'amendement est retiré.*

*La commission adopte successivement les amendements rédactionnels DN87, DN88, DN89, DN81, DN90, tous de la rapporteure.*

*Elle examine ensuite l'amendement DN37 de la rapporteure.*

**Mme la rapporteure.** Cet amendement quasi-rédactionnel vise à préciser que l'augmentation des effectifs de la force opérationnelle terrestre doit permettre de conserver un haut niveau de préparation opérationnelle.

*La commission adopte l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement DN109 de la rapporteure.*

**Mme la rapporteure.** Il s'agit, dans le même esprit, de préciser la nécessaire cohérence de nos capacités terrestres d'engagement protégé avec le nouveau format de la force opérationnelle terrestre.

**M. le ministre.** Favorable.

*La commission adopte l'amendement.*

*Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels DN91 et DN92, tous deux de la rapporteure.*

*Elle examine ensuite l'amendement DN75 de la rapporteure.*

**Mme la rapporteure.** Il s'agit de préciser que le recrutement de réservistes issus de la fonction publique d'État et de la fonction publique territoriale sera favorisé et leur emploi facilité par des durées de service plus longues. Il ressort en effet d'un certain nombre de rapports parlementaires que, sous cet aspect, l'État était le plus mauvais employeur dans ce domaine. Or l'administration doit être exemplaire en la matière.

**M. le ministre.** Le Gouvernement s'en remet à la sagesse de la commission. Il y a là une réflexion utile. C'est un des éléments du renforcement de la politique des réserves que le Gouvernement promeut dans le projet de loi. Nous serons en revanche beaucoup plus réservés sur la forme des amendements proposés aux articles suivants.

**M. François de Rugy.** Je suis un peu étonné par cet amendement. Tout d'abord, je ne partage pas forcément l'enthousiasme de mes collègues pour la réserve. Ensuite, même s'il s'agit d'une mesure d'affichage, je comprends la prudence du ministre, car je ne suis pas certain que ses collègues appuieraient cette proposition, qui implique que des heures de travail soient « libérées » au profit des fonctionnaires réservistes. Il serait souhaitable de demander également leur avis aux représentants des collectivités territoriales. À ce propos, je m'étonne que la fonction publique hospitalière ne soit pas mentionnée dans l'amendement. Sans doute est-ce, là aussi, par prudence, compte tenu des difficultés rencontrées actuellement dans la gestion des effectifs hospitaliers. Quoi qu'il en soit, j'ai en tête l'exemple des pompiers volontaires, nombreux parmi les fonctionnaires territoriaux, ce qui n'est pas sans poser quelques problèmes dans la gestion des effectifs de la fonction publique territoriale. Forts de cette expérience, nous devrions donc, me semble-t-il, être prudents en la matière, même si l'intention des auteurs de l'amendement peut paraître louable.

**M. Christophe Léonard.** On peut comprendre les raisons pour lesquelles la fonction publique hospitalière n'est pas mentionnée dans l'amendement. Toutefois, il existe trois fonctions publiques, et les droits et devoirs des fonctionnaires sont identiques, quelle que soit celle à laquelle ils appartiennent. Il me paraît donc étonnant, et juridiquement contestable, que le droit ainsi créé ne bénéficie pas à l'ensemble des fonctionnaires.

**M. Philippe Nauche, président.** Il ne s'agit pas ici de créer un droit à proprement parler, mais plutôt une facilité. En outre, cette mesure a, me semble-t-il, un objectif pédagogique en rappelant leurs responsabilités à un certain nombre d'employeurs publics.

**Mme la rapporteure.** Monsieur de Rugy, on peut toujours trouver, même dans le privé, de bonnes raisons de refuser que les salariés servent dans la réserve. Mais il me semble que la fonction publique doit être exemplaire. Dès lors que le ministre de la Défense, le ministre de l'Intérieur, voire le Premier ministre, réclament la mobilisation de réservistes, je ne comprendrais pas que l'État lui-même s'y refuse. Or, les auditions auxquelles nous avons procédé et les rapports de la commission ont montré que l'État était le plus mauvais exemple en la matière.

*La commission adopte l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement DN76 de la rapporteure.*

**Mme la rapporteure.** Il s'agit, par cet amendement, de favoriser l'engagement des étudiants dans la réserve en encourageant la conclusion de partenariats avec les établissements d'enseignement supérieur.

**M. le ministre.** Favorable.

*La commission adopte l'amendement.*

*Puis elle adopte successivement l'amendement de cohérence rédactionnelle DN93 et l'amendement rédactionnel DN94, tous deux de la rapporteure.*

*Elle examine ensuite l'amendement DN57 de M. Philippe Folliot.*

**M. Philippe Folliot.** Les moyens capacitaires doivent être favorisés au niveau européen dans une logique d'autonomie stratégique. Ainsi, la création d'une flotte européenne de drones de combat et de drones de surveillance dans le cadre d'un programme d'armement commun devrait constituer une priorité absolue, compte tenu des lacunes capacitaires dont souffre l'Europe dans ce domaine, lacunes qui nous obligent à acheter sur étagère les fameux *Reaper* américains. Les accords franco-britanniques de Lancaster House de 2010 montrent, par ailleurs, l'avantage que présente l'identification de besoins communs et d'une réponse collective. L'amendement DN57 vise donc à préciser que les programmes industriels européens, dits « *pooling and sharing* », doivent être encouragés, en particulier en ce qui concerne les moyens capacitaires.

**Mme la rapporteure.** Avis favorable.

**M. le ministre.** Avis favorable.

*La commission adopte l'amendement.*

*Puis elle **adopte** successivement les amendements rédactionnels DN95, DN106, DN50, DN96, DN97, DN98, DN99, DN100 et DN51 de la rapporteure.*

*Elle examine ensuite l'amendement DN64 de la rapporteure.*

**Mme la rapporteure.** Cet amendement tend à clarifier les conditions d'attribution de l'insigne des blessés, en précisant ce qu'est une blessure.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** successivement les amendements rédactionnels DN101, DN102 et DN49, tous de la rapporteure.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement DN122 de la rapporteure.*

**Mme la rapporteure.** Il s'agit de répondre à des préoccupations exprimées par la commission des Lois dans l'amendement DN118, que nous devons examiner ultérieurement, en optant pour une rédaction qui offre davantage de souplesse au ministère de la Défense dans la mise en œuvre des dispositions proposées, notamment pour ce qui touche à la représentation des associations professionnelles au sein de divers conseils d'administration.

**M. le ministre.** Favorable.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle examine les amendements DN123 de la rapporteure et DN48 de M. Alain Rousset, qui peuvent faire l'objet d'une présentation commune.*

**Mme la rapporteure.** Je souhaiterais, si vous l'acceptez, monsieur le président, que Mme Récalde présente son amendement DN48, avant que je ne défende le mien.

**Mme Marie Récalde.** Cet amendement a pour objet de revenir sur le gel des effectifs du Service industriel de l'aéronautique (SIAé) et de lui permettre, le cas échéant, de recruter, compte tenu des besoins accrus de nos armées dans le cadre des OPEX et des contrats d'exportation qui viennent d'être signés. Outre qu'elle risquerait d'entraîner une perte de compétences, une baisse ou une stagnation des effectifs du SIAé ne permettrait pas à celui-ci de répondre aux besoins de maintien en condition opérationnelle des matériels des forces et pourrait même le contraindre à externaliser certaines activités hors de France. Je précise que les personnels du SIAé n'étant pas financés sur le titre 2 du ministère, d'éventuelles augmentations d'effectifs n'auraient pas d'impact sur sa masse salariale.

**Mme la rapporteure.** L'amendement DN123 vise à répondre aux préoccupations des auteurs de l'amendement DN48, à savoir permettre au SIAé d'augmenter ses effectifs si nécessaire, mais sans que le reste du ministère de la Défense soit obligé de réduire les siens à due concurrence pour respecter le

plafond des emplois autorisés. La référence, dans l'amendement DN48, aux emplois équivalents temps plein risquerait de poser un problème de ce point de vue. Je propose donc à Mme Récalde de retirer son amendement au profit de mon amendement DN123.

**M. le ministre.** Si je ne pouvais envisager d'accepter l'amendement DN48, en revanche l'amendement DN123 me convient. Je pense qu'il vous satisfait également, madame Récalde ?

**Mme Marie Récalde.** Parfaitement. Je retire donc l'amendement DN48.

*L'amendement DN48 est retiré.*

*La commission adopte l'amendement DN123.*

*La commission adopte successivement les amendements rédactionnels DN103, DN104, DN105 et DN80 de la rapporteure.*

*Puis elle examine l'amendement DN 59 de M. Philippe Folliot.*

**M. Philippe Folliot.** Cet amendement vise à favoriser le développement de filières d'excellence militaire en développant l'admission dans les lycées de la défense d'enfants de nationalité française issus de milieux modestes dont les parents ne sont pas ressortissants du ministère de la Défense ou de la fonction publique.

Il est ainsi proposé de créer de nouveaux lycées militaires en plus des six préexistants, afin de ne pas compromettre l'accueil des enfants de militaires et de fonctionnaires. La mixité sociale est l'objectif majeur de cette proposition qui vise à favoriser l'égalité des chances. Pour cette raison, les nouveaux lycées seraient créés de préférence dans les départements comportant une forte proportion de zones d'éducation prioritaire (ZEP).

Les crédits relatifs à leur fonctionnement seront transférés du ministère de l'Éducation nationale vers le ministère de la Défense dans le cadre du service public de l'enseignement. En ce qui concerne les infrastructures, celles-ci pourraient être réaménagées sur les emprises vacantes de l'État – plus particulièrement du ministère de la Défense –, avec le concours financier des régions concernées.

**Mme la rapporteure.** J'émet un avis défavorable. Premièrement, le ministère de la Défense va déjà mettre en œuvre, dans le cadre de la présente loi de programmation militaire, l'expérimentation du service militaire volontaire, qui a un coût – même si celui-ci reste relativement limité –, ainsi que la montée en puissance des réserves. Il me semble difficile d'aller au-delà en termes de coût.

Deuxièmement, les lycées militaires accueillent d'ores et déjà 15 % d'élèves boursiers, issus de milieux modestes, dans leurs classes. Les 85 % restants se répartissent entre 70 % d'enfants de militaires, accueillis en raison de la

spécificité du métier militaire, et notamment de l'obligation de mobilité, et 15 % d'élèves dont les parents appartiennent à la fonction publique.

**M. le ministre.** Même avis : la mixité souhaitée par M. Folliot existe déjà assez largement dans les lycées militaires. Par ailleurs, augmenter le nombre de lycées militaires serait extrêmement difficile compte tenu de l'ensemble des missions incombant au ministère de la Défense. Nous avons déjà pris des initiatives au sujet du service militaire volontaire et assurons d'autres missions ; or, le ministère de la Défense n'a pas vocation à assumer toutes les missions publiques.

**M. Philippe Folliot.** La proposition de financement n'est pas inscrite dans l'amendement lui-même, mais elle figure dans l'exposé des motifs, et nous ne doutons pas, monsieur le ministre, de votre capacité à convaincre votre collègue de l'éducation nationale de l'intérêt de cette proposition.

C'est Hervé Morin qui, en son temps, a initié le mouvement d'ouverture des lycées militaires. Cette proposition répond au besoin, pour les milieux modestes et les zones d'éducation prioritaire, d'accéder à des filières d'excellence spécifiques – notamment par le biais des internats – offrant, par l'enseignement et l'encadrement qu'elles dispensent, des perspectives de réussite complémentaires par rapport aux filières classiques. Nous aurons à nouveau l'occasion d'en débattre en séance publique, mais je tenais à appeler votre attention sur ce qui me paraît constituer un enjeu essentiel.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement DN61 de M. Philippe Folliot.*

**M. Philippe Folliot.** L'amendement DN61 vise à conforter le lien armée-Nation. Nous proposons de favoriser, chaque année avant le 11 novembre, la participation des jeunes à différentes activités liées aux commémorations nationales.

Pour ce qui est des moyens, ces activités devront être organisées dans le cadre de l'éducation nationale, en lien avec le ministère de la Défense et des Anciens combattants. La campagne active de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG) dans le cadre de la mobilisation des enseignants, des parents d'élèves et des enfants dans le cadre de la célébration, entre 2014 et 2018, du centenaire de la Grande Guerre et du 70<sup>e</sup> anniversaire du 8 mai 1945, devrait ainsi être enrichie d'initiatives prises au niveau des établissements scolaires et poursuivie dans le temps.

Celles-ci pourraient prendre différentes formes menées en faveur de la transmission intergénérationnelle de la mémoire combattante, comme l'organisation d'une « journée du souvenir », sous la forme d'une demi-journée, consacrée à la visite de lieux historiques, de rencontres avec les associations

patriotiques et d'anciens combattants, la visite de musées, de bases militaires ou de régiments.

À titre d'exemple, le travail de mémoire autour des monuments aux morts présents dans chaque commune de France, permettant la sensibilisation des élèves à l'héritage contemporain du conflit 14-18, notamment dans le cadre de sa dimension européenne et mondiale, est une piste à développer, en lien avec les établissements scolaires de la commune. Le visionnage de films au sein des établissements scolaires – notamment dans le cadre d'un partenariat public-privé, associant, à titre d'exemple l'ECPAD et les réseaux de distribution cinématographique privés – en est une autre.

**Mme la rapporteure.** Favorable.

**M. le ministre.** Même avis.

*La commission adopte l'amendement.*

*Puis elle adopte l'article 1<sup>er</sup> modifié.*

\*

\* \*

## *Article 2*

### **Programmation des ressources financières**

L'article 2 présente une nouvelle trajectoire financière de la loi de programmation militaire, détaillant au sein des ressources financières les crédits budgétaires et les ressources exceptionnelles, et destinée, comme l'indique l'exposé des motifs, « à conforter la ressource nécessaire aux armées et à prendre en compte le renforcement de leurs missions, pour répondre aux évolutions stratégiques et de sécurité intervenues depuis 2013 ». Le rapport annexé explique en effet que « face à l'évolution du contexte international et intérieur, le Président de la République a fait le choix d'accroître la dépense de défense de 3,8 milliards par rapport à la trajectoire initiale de la loi de programmation militaire, afin de donner à la France les moyens de mettre en œuvre un modèle d'armée ambitieux à l'horizon 2025, apte à répondre à l'évolution des enjeux internationaux et au besoin de sécurisation du territoire national ».

Comme le souligne le a) du 1<sup>o</sup> de l'article 6 du rapport annexé, « le périmètre de la présente loi actualisant la programmation militaire porte sur l'ensemble de la mission « Défense », hors contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions » et dans la structure de la loi de finances pour 2015 »<sup>(1)</sup>.

---

(1) Il inclut également les ressources issues de cessions immobilières retracées en dehors de la mission « Défense », ainsi que les produits de cessions de matériels sur 2016-2019, mais ne prend pas en compte les autres fonds de concours et attributions de produit rattachés à cette mission.

Globalement, les ressources définies sur la période 2015-2019 par l'actualisation de la programmation militaire s'élèveront à 162,41 milliards d'euros courants sur l'ensemble des cinq années couvertes par cette dernière, soit une augmentation de 3,8 milliards d'euros par rapport à la loi de programmation militaire 2014-2019, ce qui représente une hausse de 2,4 % des ressources de la mission « Défense ».

Il convient de souligner que le niveau des ressources accordées à la mission « Défense » dans le cadre de cette actualisation s'inscrit en pleine cohérence avec les objectifs de rétablissement des finances publiques du gouvernement, notamment tels qu'indiqués dans la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014-2019, et qu'actualisés dans le programme de stabilité 2015-2018 transmis à la Commission européenne en avril 2015. Dans son avis en date du 13 mai 2015, le Conseil d'État souligne ainsi que *« cette actualisation ne s'écartait pas de l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques mentionné à l'article 34 de la Constitution et que la loi de programmation militaire, ainsi actualisée, ne faisait pas apparaître d'incohérence manifeste avec la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 »*.

Dans un contexte de maîtrise des finances publiques et plus particulièrement de baisse en valeur des dépenses de l'État hors dette et pensions, les dotations attribuées au ministère de la Défense ont été définies en cohérence avec le cadrage budgétaire arrêté par le Gouvernement pour l'ensemble des ministères. Les dépenses supplémentaires par rapport à la loi de programmation des finances publiques au bénéfice de la mission « Défense » seront ainsi financées par des redéploiements sur l'ensemble des dépenses de l'État.

En outre, la budgétisation à compter de 2015 de la ressource correspondant jusqu'alors au produit de la cession de fréquences de la bande des 700 MHz n'aura pas d'impact sur les comptes publics dans la mesure où cette cession reste d'actualité. La procédure est en effet engagée et maintenue dans son calendrier. Le produit qui en résultera sera versé en recette du budget général de l'État et viendra ainsi compenser les ouvertures de crédits budgétaires décidées au profit de la mission « Défense ».

Ainsi, les ressources disponibles sur le périmètre de la loi actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 s'établiront de la façon suivante :

(en milliards d'euros courants)

	2015	2016	2017	2018	2019	Total 2015-2019	Variation 2015-2019
Ressources totales	31,38	31,98	32,26	32,77	34,02	162,41	+ 8,41 %
dont crédits budgétaires	31,15	31,73	32,11	32,62	33,87	161,48	+ 8,73 %
dont ressources issues de cessions	0,23	0,25	0,15	0,15	0,15	0,93	- 34,78 %

Source : article 2 du projet de loi.

Alors que la loi de programmation militaire pour les années 2014-2019 prévoyait que la somme des crédits budgétaires et des ressources exceptionnelles était stabilisée en valeur, à hauteur de 31,38 milliards d'euros pour les années 2014 à 2016 et n'augmentait qu'à compter de 2017, son actualisation prévoit le maintien d'une stabilisation en valeur pour 2015 mais une augmentation significative dès 2016, avec une croissance de 8,41 % des ressources disponibles sur la période 2015-2019, contre 3,6 % pour la trajectoire financière initiale.

(en milliards d'euros courants)

	2015	2016	2017	2018	2019	Total	Variation 2015-2019
Ressources disponibles LPM 2014-2019	31,38	31,38	31,56	31,78	32,51	158,61	+ 3,6 %
Ressources disponibles Actualisation 2015-2019	31,38	31,98	32,26	32,77	34,02	162,41	+ 8,41 %
Ressources supplémentaires	0	+ 0,6	+ 0,7	+ 0,99	+ 1,51	+ 3,8	

Source : LPM 2014-2019 et article 2 du présent projet de loi.

Sur le total des 162,41 milliards de ressources disponibles, 0,93 milliard seulement proviendra de ressources exceptionnelles, soit 0,57 % du total. Il s'agit là d'une inflexion notable puisque l'équilibre des deux précédentes lois de programmation militaire reposait en grande partie sur des ressources exceptionnelles, avec un montant plus important de recettes exceptionnelles pour la loi de programmation militaire 2014-2019 (3,23 % des ressources totales). Si cette dernière se fixait certes un objectif de rétablissement d'un financement quasi exclusivement budgétaire en fin de période, il convient de souligner que la présente actualisation atteint cet objectif dès le début de la période 2015-2019.

Cette diminution de la part relative des ressources exceptionnelles s'accompagne également d'un rétrécissement de leur champ d'origine. Le rapport annexé à la loi de programmation militaire 2014-2019 indiquait que les recettes exceptionnelles mobilisées au profit du ministère de la Défense provenaient de l'intégralité du produit de cession d'emprises immobilières utilisées par le ministère de la Défense, d'un nouveau programme d'investissements d'avenir (PIA) au bénéfice de l'excellence technologique de l'industrie de défense, financé par le produit de cessions de participations d'entreprises publiques, du produit de la mise aux enchères de la bande de fréquences comprise entre les fréquences 694 MHz et 790 MHz, des redevances versées par les opérateurs privés au titre des cessions de fréquences déjà réalisées lors de la précédente loi de programmation et, le cas échéant, du produit de cessions additionnelles de participations d'entreprises publiques. Le rapport annexé au présent projet ne mentionne plus que des ressources issues de cessions immobilières et de cessions de matériels militaires sur la période 2015-2019.

Par rapport à la loi de programmation militaire 2014-2015, il convient de souligner que certains risques financiers autrefois couverts par des clauses de sauvegarde ne sont plus couverts. Cette loi prévoyait en effet que :

– le montant des recettes exceptionnelles pouvait être augmenté de 0,5 milliard d’euros afin de sécuriser la programmation des opérations d’armement jusqu’à la première actualisation de la programmation si la soutenabilité financière de la trajectoire des opérations d’investissement programmée apparaissait compromise. Afin de sécuriser le déroulement des opérations d’armement, cette clause inscrite à l’article 3 de la loi de programmation militaire 2014-2019 a été activée à deux reprises avec des tranches de 250 millions ouvertes respectivement par les lois de finances rectificatives du 8 août 2014 et du 29 décembre 2014 ;

– dans l’hypothèse où le montant de ces recettes exceptionnelles ou le calendrier selon lequel les crédits correspondants sont affectés au budget de la défense ne seraient pas réalisés conformément à la loi de programmation, ces ressources seraient intégralement compensées par d’autres recettes exceptionnelles ou par des crédits budgétaires sur la base d’un financement interministériel ;

– dans l’hypothèse où le montant des ressources exceptionnelles disponibles sur la période 2014-2019 excéderait 6,1 milliards d’euros, l’excédent, à concurrence de 0,9 milliard d’euros supplémentaires, bénéficierait au ministère de la Défense.

Dans la mesure où la part relative des ressources exceptionnelles dans la trajectoire financière de l’actualisation de la programmation militaire est moindre, ces clauses de sauvegarde apparaissent certes moins impératives. La rapporteure estime cependant qu’il serait judicieux de prévoir à nouveau dans l’actualisation de la programmation que, dans l’hypothèse où le montant des ressources exceptionnelles disponibles sur la période serait inférieur aux prévisions, la différence puisse être compensée par des crédits budgétaires. Les règles de recevabilité financière ne lui permettent malheureusement pas de proposer une telle mesure par voie d’amendement.

\*

*La commission **adopte** l’amendement rédactionnel DN34 de la rapporteure.*

*Puis elle **adopte** l’article 2 **modifié**.*

\*

\* \*

### *Article 3*

#### **Effectifs du ministère de la Défense**

L’article 3 a pour objet d’actualiser les objectifs fixés par l’article 5 de la loi de programmation militaire 2014-2019 concernant les effectifs du ministère de la Défense. À cette fin, il tend à réécrire l’intégralité des dispositions de cet article.

## 1. Éléments de contexte

*a) Les dispositions en vigueur de l'article 5 de la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019*

L'article 5 de la loi de programmation militaire 2014-2019 définissait, pour chaque année de la programmation, le nombre de réductions nettes d'effectifs du ministère de la Défense, qui s'établissaient comme le décrit le tableau ci-après.

### MANŒUVRE DE DÉFLATION DES EFFECTIFS INITIALEMENT PRÉVUE ENTRE 2014 ET 2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total 2014 - 2019
Déflations nettes au titre de la LPM 2009-2014	- 7 881	- 2 500					- 10 175
<i>dont suppressions :</i>	- 7 881	- 2 500					- 10 381
<i>dont créations :</i>			+103	+103			+ 206
Déflations nettes au titre de la LPM 2014-2019		- 5 000	- 7 500	- 7 500	- 3 500	0	- 23 500
<b>Déflation totale</b>	<b>- 7 881</b>	<b>- 7 500</b>	<b>- 7 397</b>	<b>- 7 397</b>	<b>- 3 500</b>	<b>0</b>	<b>- 33 675</b>

*Source : Assemblée nationale, rapport n° 1551 fait par Mmes Patricia Adam et Geneviève Gosselin-Fleury sur le projet de loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019, octobre 2013.*

Il est à noter que ces déflations nettes d'effectifs, portant sur 33 675 postes, représentaient le résultat de l'addition de deux plans de déflation :

- un plan défini pour l'application conjuguée de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et de l'adaptation du ministère de la Défense au nouveau format des armées telles que défini par le Livre blanc de 2008<sup>(1)</sup>, au titre desquels il restait, au moment du vote de la loi de programmation militaire 2014-2019, 10 381 postes à supprimer pour l'ensemble du ministère et 206 à créer pour les services de cyberdéfense et de renseignement, ce qui représentait à la fin de l'année 2013 un solde net de 10 175 emplois à supprimer ;

- un nouveau plan, prévu pour l'application du Livre blanc de 2013, qui devait se traduire par la suppression de 23 500 postes supplémentaires. Ce plan de déflation devait concerner les trois armées, pour 15 500 postes, la majorité des déflations d'effectifs devant peser sur les fonctions de soutien, c'est-à-dire sur les services interarmées et divers organismes du ministère de la Défense. Il devait porter pour 80 % sur les personnels militaires.

Comme l'explique le rapport précité sur le projet de loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019, la mesure retenue pour planifier ces réductions nettes d'effectifs est l'équivalent temps plein (ETP), distinct tant des effectifs physiques (c'est-à-dire du nombre d'agents rémunérés à une date précise, sans prendre en compte leur quotité de travail ou leur période d'activité), que du décompte en équivalent temps plein travaillé (ETPT), proportionnel à l'activité

*(1) Pour une présentation détaillée de ces mouvements d'effectifs, on renverra au rapport d'information n° 1353 sur la mise en œuvre et le suivi de la réorganisation du ministère de la Défense fait en septembre 2013 par Mme Geneviève Gosselin-Fleury et M. Damien Meslot.*

des agents mesurée par leur quotité de temps de travail et par leur période d'activité sur l'année. Ainsi, le décompte en ETP prend en compte la quotité de travail mais pas la durée de travail dans l'année <sup>(1)</sup>.

*b) Les obstacles à la mise en œuvre du plan de déflation arrêté en 2013*

Les objectifs de déflation fixés en 2013 étaient ambitieux – votre rapporteure n'avait pas manqué de le souligner. Étaient-ils pour autant irréalistes ? Il est d'autant plus difficile de se prononcer sur la question que le contexte a nettement changé depuis 2013, appelant un renforcement de nos capacités de protection du territoire national.

Dans leur rapport d'information précité, nos collègues Geneviève Gosselin-Fleury et Alain Marleix montrent que la révision des cibles de déflation est rendue nécessaire par la conjugaison de deux séries de raisons distinctes :

– les attentats qui ont frappé la France en janvier 2015, appelant un « *un renforcement significatif de la protection du territoire national* » qu'il était impossible de garantir sans augmentation des effectifs de la force opérationnelle terrestre, car « *le format de nos forces armées ne permettait déjà plus de déployer plusieurs milliers d'hommes et d'en assurer la relève* ». Ainsi nos collègues ont montré que « *le maintien de l'opération Sentinelle dans la durée justifie à lui seul une révision des cibles de déflation* », soulignant que « *par nature, cette difficulté n'était pas prévisible* » ;

– leur rapport explique aussi que « *pour valable et imprévisible qu'il soit* », ce motif de révision des cibles de déflation « *ne doit pas masquer le fait qu'avant même les attentats de janvier 2015, ces cibles apparaissaient déjà impossibles à atteindre – sauf à consentir à des sacrifices déraisonnables dans nos capacités opérationnelles, et à renoncer de ce fait aux ambitions formulées par le Livre blanc* ». La révision proposée par le présent article vise donc aussi à ne pas « casser » notre outil militaire.

● Les besoins liés à la protection du territoire national

La contribution des armées au renforcement de la protection du territoire national depuis les attentats de janvier 2015 prend deux formes principales : l'opération Sentinelle et le plan Cuirasse.

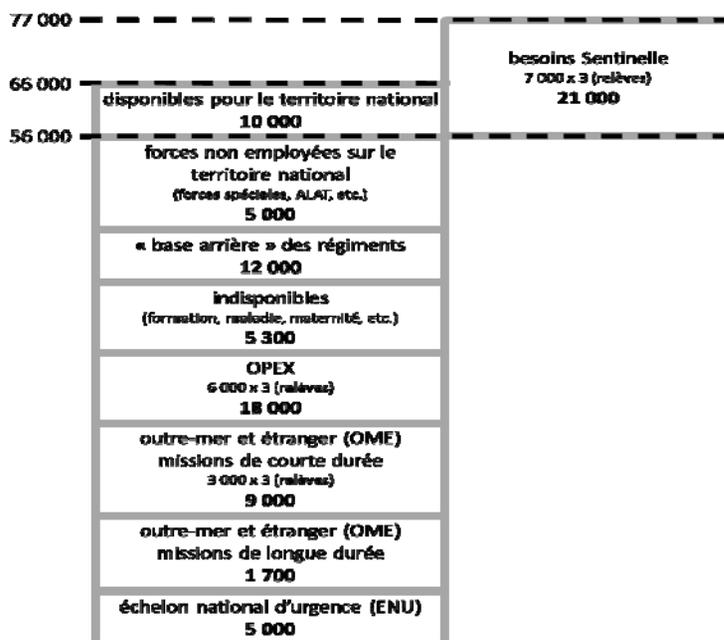
L'opération Sentinelle est le nom donné au déploiement de plus de 10 000 hommes quelques jours après ces attentats. À l'issue du Conseil de défense du 29 avril 2015, le Président de la République a annoncé la poursuite de cette opération dans la durée, à un niveau qui suppose l'engagement permanent de 7 000 hommes de l'armée de terre. Tel est l'objet principal du « *nouveau contrat de protection du territoire* » assigné aux armées, tel que le rappelle l'exposé des motifs du présent projet de loi.

---

(1) À titre d'exemple, un agent à temps partiel à 60 % correspond à 0,6 ETP.

Pour assurer la relève d'un effectif déployé en permanence, il en faut trois fois plus dans la force opérationnelle terrestre : pour en déployer 7 000 en permanence, il en faut donc 21 000. Or le format de la force opérationnelle redéfinie en application du Livre blanc de 2013 et de la loi de programmation militaire 2014-2019 ne permet de disposer que de 10 000 hommes, compte tenu de l'ensemble des autres engagements. Comme le montre le schéma ci-après, il faut donc 11 000 hommes de plus dans la force opérationnelle terrestre pour appliquer les décisions du Conseil de défense.

#### EFFECTIFS DE LA FORCE OPÉRATIONNELLE TERRESTRE



Source : rapport d'information n° 2745 fait par Mme Geneviève Gosselin-Fleury et M. Alain Marleix, députés, sur l'état d'avancement de la manœuvre ressources humaines et les conséquences des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme du 2 octobre 2014, mai 2015.

En parallèle de l'opération Sentinelles, les forces armées ont dû mettre en œuvre le plan Cuirasse, qui comprend diverses mesures de renforcement de la surveillance de ses installations sensibles de la Défense et, selon le rapport précité, mobilisent 2 000 militaires.

- Les ajustements s'avérant indispensables au maintien des capacités prévues par le Livre blanc

L'objectif de déflation des effectifs fixés en 2013 s'est révélé incompatible avec le maintien des capacités opérationnelles définies par le Livre blanc. Le rapport précité a relevé que faute d'analyses fonctionnelles approfondies préalables à la définition de cet objectif, près de 7 000 postes censés être supprimés n'avaient pas pu être identifiés.

### **L'impossibilité d'identifier 7 000 des 33 675 postes à supprimer**

Le contrôleur général des armées Jacques Feytis, directeur des ressources humaines du ministère de la Défense, a indiqué que la méthode retenue en 2013 « *n'a pas permis d'identifier tous les postes à supprimer* » :

– près de 1 500 postes à supprimer n'ont pas été répartis entre les « employeurs » du ministère de la Défense (c'est-à-dire les armées et les principales directions et services) : pour M. Jacques Feytis, « *il est certain que personne ne supprimera ces postes* » ;

– dans le périmètre d'emploi de l'état-major des armées, « *principal employeur du ministère de la Défense* », 5 000 postes n'étaient pas identifiés. Le directeur des ressources humaines du ministère de la Défense a précisé que ce nombre a été ramené à 3 400, tout en précisant que « *l'on peut avoir des doutes sur la solidité de ce fléchage* » ;

– 500 emplois à supprimer n'ont pas pu être identifiés dans le périmètre d'emploi du secrétariat général pour l'administration (SGA) du ministère.

Ainsi, selon le contrôleur général des armées Jacques Feytis, les analyses fonctionnelles menées à partir de la fin de l'année 2013 « *ont permis d'identifier près de 80 % des postes à supprimer* » – mais pas 100 %.

Il est à noter que lors de leurs auditions devant la commission à l'automne 2014, plusieurs chefs d'état-major avaient fait part aux députés de leurs doutes sur leur capacité à réaliser les déflations d'effectifs prévues. Ainsi, par exemple, le général Jean-Pierre Bosser, chef d'état-major de l'armée de terre, a déclaré le 16 octobre 2014 : « *si tous les moyens sont mis en œuvre pour atteindre l'objectif considérable de déflation qui nous a été fixé, je ne suis pour autant pas en mesure de garantir aujourd'hui que nous y parviendrons* », ajoutant que « *le fait de ne pas réussir pourrait constituer le premier signe objectif que les déflations successives auxquelles il a été procédé ces dernières années arrivent aujourd'hui en butée* ».

Source : rapport d'information (n° 2745) précité.

## **2. Le dispositif proposé**

### *a) Un allègement des cibles de déflation d'effectifs pour 18 750 emplois*

Le présent article tend à réécrire l'article 5 de la loi de programmation militaire 2014-2019, qui fixait les objectifs initiaux de déflation des effectifs du ministère de la Défense pour la période 2014-2019.

Cette réécriture a pour objet d'alléger ces objectifs de déflation pour les années restantes de la période programmation militaire en cours. Elle permet à la fois :

– de réduire le nombre de postes destinés à être supprimés entre 2015 et 2019, le total de ces « moindres déflations » représentant 18 624 emplois entre 2015 et 2019 ;

– d'étendre jusqu'à l'exercice 2019 compris la manœuvre de réduction des effectifs du ministère de la Défense.

En effet, la loi de programmation militaire de 2013 avait concentré l'effort de déflation des effectifs sur les quatre premières années de la programmation, dans un triple but : diminuer rapidement la masse salariale du ministère, afin de dégager des économies dans les meilleurs délais ; fixer un terme aussi proche que

possible à la manœuvre de suppression de postes, afin de limiter les effets déstabilisants de cette manœuvre pour le moral des personnels ; laisser aux gestionnaires une « soupape de sécurité » pour le cas où le calendrier initial de réduction des effectifs ne pourrait être respecté. Le présent article propose de mettre à profit cette marge de manœuvre calendaire, et ce dans un contexte de moindres déflations.

En outre, il est à noter que les déflations effectuées en 2014 ont atteint 8 007 postes, soit 126 de plus que les objectifs fixés en 2013. En tenant compte de cette « sur-déflation », l'allègement des objectifs de déflation proposé par le présent article atteint un volume de 18 750 postes, comme le montre le tableau ci-après.

**L'ALLÈGEMENT DES OBJECTIFS DE DÉFLATION D'EFFECTIFS DE LA LPM 2014-2019**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2014 - 2019
LPM initiale	- 7 881	- 7 500	- 7 397	- 7 397	- 3 500	0	- 33 675
<b>Actualisation de la LPM</b>	<b>- 8 007</b>	<b>0</b>	<b>+ 2 300</b>	<b>- 2 600</b>	<b>- 2 800</b>	<b>- 3 818</b>	<b>- 14 925</b>
Écart (18 500 + 250 RENS)	- 126	+ 7 500	+ 9 697	+ 4 797	+ 700	- 3 818	+ 18 750

Source : ministère de la Défense.

**Ainsi, il est prévu que les réductions nettes d'effectifs du ministère de la Défense s'élèvent non plus à 33 675 équivalents temps plein pour la période de programmation 2014-2049, mais à 14 925 équivalents temps plein.** Par conséquent, alors que l'article 5 de la LPM 2014-2019, dans sa rédaction en vigueur, prévoit que les effectifs du ministère de la Défense s'élèveraient à « 242 279 agents en équivalents temps plein » en 2019, le présent article tend à fixer cet effectif à 261 161 agents, soit 18 882 emplois supplémentaires. L'écart entre cet excédent de 18 882 agents supplémentaires et le nombre de 18 750, résultant de la comparaison des rédactions en vigueur et proposée pour l'article 5 de la LPM 2014-2019, qui porte sur 132 postes, s'explique par les conditions dans lesquelles avaient été calculés les effectifs du ministère de la Défense lors de la discussion du projet de loi de programmation militaire 2014-2019.

En effet, lors de cette discussion, l'« effectif terminal » du ministère fin décembre 2013 avait été évalué à 275 954 ETP. C'est sur cette base qu'avaient été soustrait 33 675 personnels – c'est-à-dire l'objectif initial de déflation de la LPM – pour fixer à 242 279 ETP les effectifs du ministère prévus pour 2019. Toutefois, selon les précisions fournies à la rapporteure par le ministère de la Défense, les résultats définitifs de la gestion des effectifs en 2013, connus seulement après le vote de la LPM, ont abouti à évaluer à 276 086 ETP cet effectif terminal, soit un excédent de 132 personnels par rapport aux prévisions. C'est sur cette base, réelle et définitive, qu'ont été menés les travaux d'actualisation.

L'alinéa 4 précise le champ d'application de ces objectifs de déflation : les plafonds d'emploi mentionnés concernent les seuls emplois financés sur les crédits

de personnel du ministère de la Défense. Le périmètre ainsi retenu est le même que celui défini par l'article 5 de la LPM 2014-2019 dans sa rédaction en vigueur.

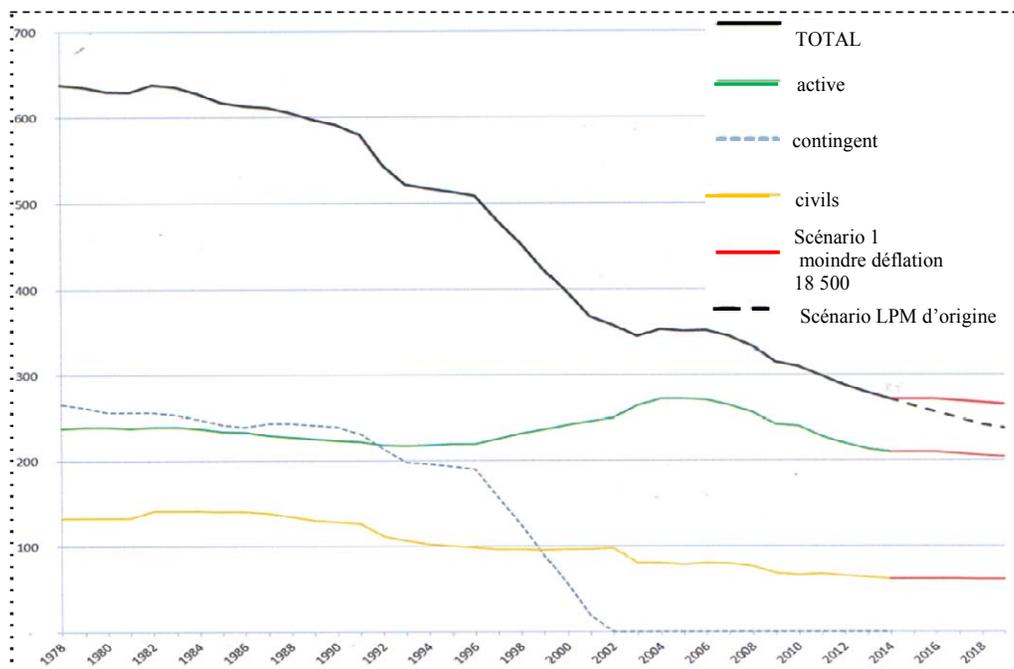
L'alinéa 5 ajoute une sorte de « clause de sauvegarde » tenant compte de l'expérimentation du service militaire volontaire. Il tend en effet à préciser que les effectifs de volontaires du SMV ne sont pas pris en compte dans les objectifs fixés par le présent article. Ainsi, la contribution du ministère de la Défense au service militaire volontaire sera apportée pour l'essentiel sans préjudice des moyens humains alloués au ministère pour les missions qui sont à ce jour les siennes.

*b) Une mesure qui, loin d'être « laxiste », suppose la mise en œuvre d'une « manœuvre RH » à certains égards encore plus complexe qu'auparavant*

Comme le souligne le rapport précité de nos collègues Geneviève Gosselin-Fleury et Alain Marleix, un allègement des cibles de déflation de l'ordre de ce qui est proposé par le présent article « revient à stabiliser les effectifs globaux du ministère de la Défense », comme le montre le graphique ci-après, mais n'a rien de « laxiste ».

**EFFECTIFS DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE**

(hors gendarmerie)



Source : rapport d'information n° 2745 précité.

En effet, cette mesure tend à stabiliser les effectifs du ministère et non à les accroître, et ces effectifs seront stabilisés « à un niveau historiquement bas : même l'effectif de militaires serait inférieur à ce qu'il était avant la suspension du service national ».

Le ministère devra en effet poursuivre ses efforts d'optimisation des effectifs – dans la lignée de la « manœuvre RH » mise en œuvre depuis 2013 – tout en menant, en parallèle, une autre manœuvre, tout aussi exigeante, de renforcement des ressources humaines affectées à certaines fonctions.

C'est ainsi que les évolutions d'effectifs proposées par le présent article sont à lire comme des soldes nets, résultat de flux de départs et de recrutements massifs qui caractérisent ce que le ministère de la Défense appelle la « gestion en flux » de ses ressources humaines, comme le montre le tableau ci-après.

#### GESTION « EN FLUX » DES EFFECTIFS

	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL 2015-2019
<b>Créations de postes *</b>	+ 7 500	+6 800	+ 819	+ 218	+ 62	+ 15 399
<b>Suppressions de postes</b>	- 7 500	- 4 500	- 3 419	- 3 018	- 3 880	- 22 317
<b>Solde</b>	0	+ 2 300	- 2 600	- 2 800	- 3 818	- 6 918

\* Incluant les 206 créations de postes dans le domaine cyberdéfense prévues dans la LPM initiale et les 250 créations d'emplois dans le domaine du renseignement décidées en conseil des ministres du 21 janvier 2015.

Source : ministère de la Défense.

- Des renforcements massifs des effectifs pour certaines fonctions ciblées

Les besoins opérationnels nouveaux supposent de créer des postes ou de renoncer à des suppressions de postes dans certaines fonctions.

Il s'agit, à titre principal, de renforcer les moyens militaires consacrés à la protection du territoire national, ce qui se traduit notamment par l'augmentation, de 66 000 à 77 000, de l'effectif de la force opérationnelle terrestre. Selon les précisions fournies à la rapporteure par le général Jean-Pierre Bossier, chef d'état-major de l'armée de terre, l'augmentation des effectifs de la force opérationnelle terrestre sera concentrée sur les années 2015 et 2016, avec une augmentation de 5 565 postes en 2015 – année au terme de laquelle cette force aura atteint un effectif de 72 245 militaires – puis de 4 755 en 2016.

Les recrutements supplémentaires nécessaires à la remontée en puissance de la force opérationnelle terrestre ont commencé dès mai 2015 et se poursuivront jusqu'à la fin de l'année 2016. La formation des hommes ne pouvant prendre moins de six mois, les premiers effectifs supplémentaires rejoindront les régiments en novembre 2015, et c'est en juillet 2017 que la force opérationnelle terrestre aura atteint son effectif opérationnel de 77 000 hommes. L'armée de terre envisage de pourvoir à ses besoins à 80 % par voie de recrutement et à 20 % par une fidélisation accrue de son personnel. Selon les précisions fournies par l'état-major de l'armée de terre, le « vivier » de candidats existants permettait d'emblée une augmentation de 40 % du recrutement, et les efforts de communication déjà engagés, ainsi que des démarches s'appuyant sur le maillage local des unités de cette armée, devraient permettre d'accroître encore le nombre

de candidats afin de conserver un taux de sélection garantissant la qualité des recrues. Il est à noter que dans certaines unités, comme celles de la Légion étrangère, le vivier est d'ores et déjà très large, avec plus de huit candidats pour un poste.

Quant au système de formation initiale, constituée notamment des centres de formation initiale de militaires du rang (CFIM), du 4<sup>e</sup> régiment étranger et des écoles de cadres de Coëtquidan et de Saint-Maixent, le niveau d'utilisation de ses capacités sera certes « *très important* » mais, selon le général Bossier, « *supportable* ». La rapporteure souligne que le surcroît d'activité lié, pour les régiments, à l'accueil massif de nouvelles recrues devra être concilié avec les impératifs de continuité de l'activité de préparation opérationnelle des forces, afin de conserver le très haut niveau de professionnalisme atteint par nos forces. Il ne faudrait pas qu'en quelque sorte l'armée de Serval devienne simplement l'armée de Sentinelle.

Ainsi, comme le notent nos collègues Geneviève Gosselin-Fleury et Alain Marleix dans leur rapport précité, l'accroissement du format de la force opérationnelle terrestre nécessaire au maintien d'un haut niveau de protection du territoire constitue « *une manœuvre à part entière* ».

Par ailleurs, une part importante de l'effort est consacrée au renforcement des effectifs de nos services de renseignement et de cyberdéfense. Ainsi, s'agissant de nos capacités de cyberdéfense, le présent projet de loi tend à modifier le point 2.3.1 du rapport annexé à la LPM pour faire passer le nombre de personnels recrutés entre 2014 et 2019 de 350 à « *au moins 1 000* ». S'agissant des services de renseignement relevant du ministère de la Défense, le rapport annexé prévoit qu'ils bénéficieront d'un renforcement des effectifs « *de l'ordre de 900 postes supplémentaires, qui s'ajoutent aux 300 initialement prévus par la LPM, ce chiffre incluant les 250 postes créés dans le cadre du plan de lutte anti-terroriste décidé par le Premier ministre en janvier 2015* ».

La rapporteure a demandé au ministère de la Défense de lui fournir la répartition précise des créations de postes prévues dans nos services de renseignement et de cyberdéfense, ainsi que le cadencement annuel de cette manœuvre. Elle a obtenu tous les éléments d'information demandés, mais ceux-ci ne peuvent pas être rendus publics en raison de leur classification.

- Des efforts d'optimisation à poursuivre dans l'ensemble du ministère

Dans leur rapport précité, nos collègues Geneviève Gosselin-Fleury et Alain Marleix concluent de leurs analyses que « *la réduction des cibles de déflation ne met pas un terme à l'effort d'optimisation du ministère de la Défense : la « manœuvre RH » continue, sur des bases aménagées* ».

### **Des efforts d'optimisation qui doivent se poursuivre**

Comme l'a très bien résumé devant les rapporteurs l'amiral Bernard Rogel, chef d'état-major de la marine, « *il ne faut pas voir la neutralisation espérée des objectifs de déflation comme un gel de la « manœuvre RH » : on continuera à procéder aux optimisations prévues, tout en renforçant d'autres capacités et en garantissant la jeunesse des forces par le renouvellement de leurs effectifs* ». En effet, si les « moindres déflations » annoncées « *permettent de lever certaines hypothèques et d'éviter de toucher au cœur des forces opérationnelles* », elles ne remettent pas en cause les chantiers de modernisation et d'optimisation ouverts par le ministère de la Défense. De même, le général Frédéric Servera, directeur des ressources humaines de l'armée de terre, a souligné que la révision des cibles de déflation « *ne remet pas en cause la manœuvre de déflation en général : l'idée est bien de recréer des forces vives* ».

Le contrôleur des armées Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration a précisé qu'en tout état de cause les nouvelles orientations qui seront arrêtées en matière de déflation d'effectifs ne remettent pas en question :

– l'objectif de dépyramidage : « *l'opération Sentinelle concerne surtout des militaires du rang et des sous-officiers, ainsi que quelques officiers sous contrat, mais pas davantage* » ;

– les restructurations, à l'image du projet du Service de santé des armées « SSA 2020 », qui ne sont pas remises en cause ;

– la situation de l'armée de l'air et de la marine nationale, qui « *n'ont pas vocation à voir leurs trajectoires profondément modifiées, sauf pour ce qui concerne les 4 000 déflations non identifiées* ». Le secrétaire général pour l'administration a toutefois reconnu que « *l'on ne doit pas non plus négliger le plan Cuirasse, ainsi que l'impact des décisions d'exportation : exporter une FREMM, c'est garder un bâtiment nécessitant des effectifs plus importants et former les équipages étrangers* ».

Plus encore, le directeur des ressources humaines du ministère de la Défense a déclaré aux rapporteurs qu'aucun des scénarios de révision des objectifs de déflation envisagés n'épargne au ministère de la Défense des déflations supplémentaires. Il a expliqué en effet qu'à l'intérieur du ministère, « *on retrouve les mêmes jeux de vases communicants qu'au niveau interministériel* » : si l'armée de terre doit bénéficier d'une remontée de ses effectifs, « *il faut la gager* ». Or, « *le potentiel de déflation jusqu'alors identifié ne suffit pas à compenser les besoins de l'armée de terre* », ce qui « *crée des tensions très importantes pour les autres armées, directions et services* », qui « *devront peut-être consentir des réorganisations encore plus importantes que prévu* ». Le directeur des ressources humaines du ministère de la Défense a bien souligné que « *l'allègement des cibles de déflation ne suffira pas à compenser, à lui seul, les charges nouvelles* » : si l'opération Sentinelle mobilisait seulement 5 000 hommes sur le territoire national, « *l'allègement suffirait* », mais « *ce n'est pas le cas avec un déploiement de 7 000 hommes* ».

Source : rapport d'information n° 2745 précité.

En effet, la réduction des cibles de déflation d'effectifs ne remet pas en cause les chantiers de modernisation du ministère, pas plus que les grandes lignes de la « manœuvre RH » définie en 2013. Par exemple, l'annulation de la cible de déflation pour l'année 2015 est obtenue, selon les explications du ministère de la Défense, « *par une manœuvre RH qui reste résolument dépyramidante puisqu'elle se caractérise par un maintien des départs sur les hauts de pyramide, compensé par des entrées dynamisées en bas de pyramide* », conformément aux règles en vigueur de contingentement des effectifs par échelle de solde.

De même, le renforcement des capacités de protection du territoire passe, par nature, par un recrutement important de personnels militaires, qui conduit à modifier les objectifs de répartition des effectifs du ministère de la Défense entre civils et militaires : la nouvelle « manœuvre RH » se traduira donc par un accroissement de la proportion d'effectifs militaires. D'ailleurs, selon les informations fournies à la rapporteure, la répartition des suppressions et créations de postes constitutives aux objectifs de déflation que le présent article tend à réviser n'est pas encore fixée. Pourtant, selon les assurances données à la rapporteure par le ministère de la Défense, « *l'objectif de donner au personnel civil toute sa place au sein du ministère, notamment dans les domaines de l'administration et des soutiens, n'est pas remis en cause* ».

\*

*La commission est saisie de l'amendement DN46 de M. Alain Rousset.*

**Mme Marie Récalde.** L'amendement DN46 ayant la même motivation que l'amendement DN48 que j'ai défendu précédemment, je le retire également.

*L'amendement DN46 est retiré.*

*La commission adopte l'amendement rédactionnel DN38 de la rapporteure.*

*Puis elle est saisie de l'amendement DN121 de la rapporteure.*

**Mme la rapporteure.** Cet amendement répond aux motivations de l'amendement DN46 de Mme Récalde et M. Rousset, mais avec une rédaction plus satisfaisante.

**M. le ministre.** Favorable.

*La commission adopte l'amendement.*

*Puis elle adopte l'article 3 modifié.*

\*

\* \*

## CHAPITRE II

### **Dispositions relatives aux associations professionnelles nationales de militaires**

Le présent chapitre est composé de quatre articles qui visent à définir le régime des futures associations professionnelles nationales de militaires (APNM).

Ces mesures visent à mettre le droit français en conformité avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH).

Par deux arrêts en date du 2 octobre 2014, la cinquième section de cette Cour a jugé que « *si la liberté d'association des militaires peut faire l'objet de restrictions légitimes, l'interdiction pure et simple de constituer un syndicat ou d'y adhérer porte à l'essence même de cette liberté une atteinte prohibée par la convention [européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales]* ». L'encadré ci-après présente ces arrêts. Ils étaient certes susceptibles d'un recours devant la Grande Chambre de la Cour. Toutefois, après une étude approfondie des chances de succès d'un tel recours menée à la demande du Président de la République par M. Bernard Pêcheur, président de la section de l'administration du Conseil d'État et président du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire, le Gouvernement a choisi d'y acquiescer.

Les deux décisions de la CEDH sont ainsi devenues définitives le 2 janvier 2015, c'est-à-dire trois mois après qu'elles ont été prononcées. Le législateur doit donc intervenir pour modifier les dispositions législatives du code de la défense considérées comme incompatibles avec la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Le droit international lui laisse cependant une importante marge de manœuvre pour définir les limites que cette convention autorise de fixer à l'exercice de la liberté d'association par les militaires, pourvu qu'elles soient légitimes et proportionnées à un motif d'intérêt général.

### **La jurisprudence de la CEDH**

Le 2 octobre 2014, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a jugé que « *si la liberté d'association des militaires peut faire l'objet de restrictions légitimes, l'interdiction pure et simple de constituer un syndicat ou d'y adhérer porte à l'essence même de cette liberté une atteinte prohibée par la convention* » européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1950. La CEDH ouvre ainsi la possibilité, pour les militaires, de constituer et d'adhérer à des groupements professionnels, ce que prohibe actuellement leur statut.

#### **1. Rappel des faits et de la procédure**

Le requérant, le lieutenant-colonel Jean-Hugues Matelly, est officier dans la gendarmerie nationale. Le 6 février 2010, ayant épuisé l'ensemble des voies de recours internes, il saisit la CEDH d'une requête contre la France.

En 2007, M. Matelly crée un forum internet intitulé « Gendarmes et citoyens » ayant vocation à permettre l'expression et l'échange entre ceux-ci. En mars 2008, une association « Forum gendarmes et citoyens » est constituée, dont M. Matelly est membre fondateur et vice-président. En avril 2008, M. Matelly informe sa hiérarchie, en la personne du directeur général de la gendarmerie nationale (DGGN), de la création de cette association. Il précise que celle-ci ne présente pas de caractère professionnel.

En mai, le DGGN donne l'ordre à M. Matelly et à tous les membres de l'association ayant statut de gendarmes d'en démissionner, au motif que celle-ci présente les caractéristiques d'un groupement professionnel à caractère syndical. En effet, aux termes des statuts déposés par l'association, celle-ci est notamment destinée à participer à « *la défense de la situation matérielle et morale des gendarmes* ». Selon le DGGN, l'appartenance à une telle association contrevient frontalement aux dispositions statutaires prévues notamment à l'article L. 4121-4 du code de la défense dont le deuxième alinéa dispose que « *l'existence de groupements professionnels militaires à caractère syndical ainsi que l'adhésion des*

*militaires en activité de service à des groupements professionnels sont incompatibles avec les règles de la discipline militaire ».*

En juin 2008 M. Matelly démissionne de l'association tandis qu'en juillet de la même année, les statuts de celle-ci sont modifiés afin de supprimer la mention ayant motivé l'ordre du DGGN. Estimant la décision du DGGN devenue sans objet du fait de la modification des statuts, M. Matelly intente un recours hiérarchique préalable à l'encontre de celle-ci. En octobre 2008, le ministre de la Défense rejette ce recours au motif que l'association continue de présenter les caractéristiques d'un groupement professionnel eu égard à ses modalités d'action, ses statuts et ses objectifs tels qu'affichés sur son site.

En 2008, M. Matelly saisit le Conseil d'État d'un recours pour excès de pouvoir contre la décision du ministre de la Défense. Par un arrêt du 26 février 2010, le juge rejette la requête de M. Matelly considérant, entre autres, qu'il ressort des pièces du dossier que l'association constitue bien un groupement professionnel au sens de la législation applicable son objet étant, notamment, la défense de la situation matérielle et morale des gendarmes. Le Conseil d'État reste, en l'espèce, dans la droite ligne de sa jurisprudence telle que rappelée par l'arrêt Remy<sup>(1)</sup> aux termes duquel il avait jugé qu'un groupement qui « *a notamment pour objet la défense des intérêts matériels et moraux des militaires [...] constitue un groupement professionnel* » auquel les militaires ne peuvent donc pas adhérer. Anticipant cette décision entraînant l'épuisement de l'ensemble des voies de recours internes, M. Matelly avait saisi la CEDH d'un recours contre la France dès le 6 février 2010.

## **2. Le raisonnement suivi par la CEDH**

M. Matelly ne conteste pas l'interdiction faite aux militaires d'adhérer à des syndicats, mais le fait que l'administration française considère que l'association « Forum gendarmes et citoyens » présente un caractère syndical. Par conséquent, il estime que l'ordre qui lui a été donné d'en démissionner viole le principe de liberté d'association garantie par l'article 11 de la Convention européenne de sauvegarde de droits de l'homme et des libertés fondamentales.

● *In abstracto*, la CEDH rappelle d'abord que, aux termes du paragraphe 2 de l'article 11, les membres des forces armées ne peuvent se voir imposer que des « *restrictions légitimes* » au droit « *à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association* », cette dernière comprenant « *le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts* ». Elle précise que ces restrictions doivent se limiter à l'exercice du droit de s'organiser, sans porter atteinte à l'essence même de ce droit.

● Examinant ensuite *in concreto* le cas qui lui est présenté, la CEDH reconnaît d'abord que « *l'interdiction d'adhérer à l'association poursuivait un but légitime de préservation de l'ordre et de la discipline nécessaires aux forces armées dont la gendarmerie fait partie* ».

La Cour donne certes acte au Gouvernement français d'avoir mis en place des instances de dialogue spéciales chargées de veiller aux préoccupations matérielles et morales des militaires tels que le Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM) et les sept conseils de la fonction militaire. Mais elle précise que « *la mise en place de telles institutions ne saurait se substituer à la reconnaissance au profit des militaires d'une liberté d'association, laquelle comprend le droit de fonder des syndicats et de s'y affilier* ».

● Se disant consciente de la spécificité des missions incombant aux forces armées, la CEDH juge cependant en conclusion que « *si la liberté d'association des militaires peut faire l'objet de restrictions légitimes, l'interdiction pure et simple de constituer un syndicat ou d'y adhérer porte à l'essence même de cette liberté une atteinte prohibée par la Convention* ».

---

(1) Conseil d'État, section du contentieux, arrêt Remy du 26 septembre 2007 (n° 263747).

### 3. Les conséquences de l'arrêt pour la France

Il ressort de l'adhésion même d'un État à la Convention que, reconnu coupable de violation de celle-ci, l'État concerné est non seulement tenu d'indemniser le requérant, mais également de faire cesser cette violation et de prévenir toute violation future, le cas échéant en prenant les mesures générales ou individuelles nécessaires <sup>(1)</sup>.

En l'espèce, la France doit modifier les dispositions du statut des militaires prohibant totalement la possibilité, pour ceux-ci, de constituer ou d'adhérer à un syndicat. Si elle ne le faisait pas, la France s'exposerait à d'autres recours au niveau national devant les juridictions administratives comme devant la CEDH, et serait immanquablement condamnée de nouveau.

Ainsi, les arrêts de la CEDH impliquent non seulement d'autoriser les groupements professionnels de militaires, mais aussi de respecter les éléments essentiels de la « liberté syndicale ».

Mais le législateur ne peut pas pour autant se borner à modifier les dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 4121-4 du code de la défense, qui prévoient que « *l'existence de groupements professionnels militaires à caractère syndical ainsi que l'adhésion des militaires en activité de service à des groupements professionnels sont incompatibles avec les règles de la discipline militaire* », pour les remplacer par une autorisation expresse faite aux militaires de créer ou à adhérer à des associations professionnelles et à celles-ci d'ester en justice. Comme le note le rapport précité de nos collègues Geneviève Gosselin-Fleury et Alain Marleix, « *la Cour s'attache en effet à rechercher si les droits accordés, par un État partie à la convention, à ses ressortissants permettent effectivement à ceux-ci de disposer d'une réelle liberté syndicale* », ce qui emporte cinq droits spécifiques, analysés par le président Bernard Pêcheur dans le rapport qu'il a remis le 18 décembre 2014 au Président de la République <sup>(2)</sup> :

– le droit de créer un syndicat, d'adhérer au syndicat de son choix ou de ne pas adhérer à un syndicat ;

– le droit pour le syndicat de choisir ses membres, en fonction de ses statuts, d'établir ses règlements et d'administrer ses propres affaires ;

– le droit d'être entendu, qui se définit comme le « *droit pour un syndicat de chercher à persuader l'employeur d'écouter ce qu'il a à dire au nom de ses membres* » <sup>(3)</sup> et la « *liberté de défendre les intérêts professionnels des adhérents d'un syndicat par l'action collective de celui-ci, action dont les États contractants*

---

(1) La CEDH a elle-même été amenée à préciser la portée de ses décisions, notamment quant à leur exécution par les États. Dans un arrêt *Scozzari et Giunta c. Italie*, la Cour a réaffirmé que « l'État défendeur [...] est appelé non seulement à verser aux intéressés les sommes allouées à titre de satisfaction équitable, mais aussi à choisir, sous le contrôle du Comité des Ministres [du Conseil de l'Europe] <sup>(1)</sup>, les mesures générales et/ou, le cas échéant, individuelles à adopter dans son ordre juridique interne afin de mettre un terme à la violation constatée par la Cour et d'en effacer autant que possible les conséquences [...] » (*Cour européenne des droits de l'homme, arrêt Scozzari et Giunta c. Italie, 13 juillet 2000*).

(2) Rapport au Président de la République sur Le droit d'association professionnelle des militaires, présenté par Bernard Pêcheur, Président de section au Conseil d'État et rédigé avec le concours d'Alexandre Lallet, maître des requêtes au Conseil d'État, le 18 décembre 2014.

(3) CEDH, arrêt du 2 juillet 2002, *Wilson, National Union of Journalists et autres*.

doivent à la fois autoriser et rendre possibles la conduite et le développement »<sup>(1)</sup> ;

– le droit de mener des négociations collectives avec l’employeur, défini par la CEDH comme se limitant toutefois au « *droit au dialogue social avec l’employeur* », sans contraindre donc ce dernier à conclure des conventions collectives ;

– l’absence de discrimination à raison de l’appartenance syndicale<sup>(2)</sup>, que la Cour considère comme la pierre angulaire de la liberté syndicale.

Les articles 5 à 8 tendent à mettre le droit français en conformité avec cette jurisprudence. Leurs dispositions suivent pour l’essentiel les recommandations faites par le président Bernard Pêcheur, dont le rapport précité de nos collègues Geneviève Gosselin-Fleury et Alain Marleix présente une analyse exhaustive.

#### **L’économie générale du régime des APNM**

Concernant l’économie générale du texte, il en ressort que :

– la transposition pure et simple du régime de libre association ou de celui des associations professionnelles qualifiées de « syndicales » par le droit du travail pour les salariés du droit privé ou les agents de droit public « *était exclue* » ;

– à l’inverse, le choix d’un droit d’association *sui generis* n’a pas été retenu, au profit d’une solution originale consistant, « *dans la recherche d’un juste équilibre* », à « *renvoyer, de manière encadrée, au droit des associations de la loi 1901* » et à « *transposer dans l’esprit celles du code du travail en y apportant expressément les restrictions qu’imposent la neutralité et la disponibilité des formes armées* ». Le contrôleur général des armées Jacques Feytis a souligné que si aucun modèle standard ne se dégage de comparaisons internationales, « *aucun État occidental n’a adopté la solution du droit commun du secteur civil pour ses armées* ».

Aussi, l’économie générale du projet vise-t-elle à prendre en compte « *cette contrainte extérieure* » que constituent les deux arrêts de la Cour européenne des droits de l’homme « *sans mettre en péril l’efficacité opérationnelle de nos armées* », et « *profiter de cette occasion pour améliorer le fonctionnement des instances de concertation existantes* ».

Comme l’a précisé la direction des ressources humaines du ministère de la Défense, dans l’élaboration de projets de textes relatifs aux associations nationales professionnelles de militaires, « *s’il s’est agi de veiller à une forme de parallélisme avec le dispositif de la fonction publique civile, par souci d’objectivité* », des « *effets mimétiques* » pourront « *probablement s’observer, mais ils devraient rester marginaux – et il est souhaitable qu’ils le restent* ». En effet, selon elle, les « *pratiques de dialogue* » qui se mettront en place devront rester « *compatibles avec les principes de neutralité, de loyauté et de disponibilité qu’exige l’état militaire* ». La direction des ressources humaines du ministère de la Défense indique qu’en tout état de cause, le dispositif de représentativité « *devra être évalué régulièrement, via le Haut Comité d’évaluation de la condition militaire (HCECM), pour permettre, si besoin, des adaptations* ».

Source : rapport d’information n° 2745 précité.

(1) CEDH, arrêt du 27 octobre 1995, *Syndicat national de la police belge contre Belgique*.

(2) CEDH, arrêt du 30 juillet 2009, *Danilenkov et autres contre Russie*.

\*

\* \*

*Avant l'article 4*

*La commission examine l'amendement DN55 de M. Philippe Folliot.*

**M. Philippe Folliot.** Le présent amendement s'appuie sur les conclusions du rapport d'information sur les sociétés militaires privées (SMP), présenté en février 2012 par nos excellents collègues Christian Ménard et Jean-Claude Viollet.

Les entreprises de services de sécurité et de défense (ESSD) se sont largement développées à l'étranger ces vingt dernières années et on estime à près de 1 500 les SMP actives à travers le monde. Celles-ci offrent des prestations très variées : conseil et ingénierie de la sécurité, soutien aux opérations et bases militaires, protection des navires ou encore intelligence économique. Le chiffre d'affaires global du secteur se situerait entre 100 et 200 milliards de dollars par an.

Un premier pas a été fait en autorisant la mise en œuvre de ce dispositif pour la protection des navires, et l'objectif du présent amendement est de l'étendre à d'autres domaines d'intervention. S'il ne s'agit pas de confier aux ESSD des missions régaliennes, mais de faire en sorte que des sociétés françaises puissent se positionner au sein d'un marché concurrentiel.

C'est pourquoi nous proposons que le Gouvernement dépose un rapport d'information contenant des mesures qui permettront le développement de ce secteur stratégique en France. Ce rapport aura pour objet de clarifier les activités que la France autorise et prohibe en définissant une véritable liste, de sorte que nos ESSD soient encouragées ; de préciser les conditions de certification des entreprises, les conditions d'habilitation de leurs agents et les conditions de leur armement ; de faciliter le régime d'exportation de matériels légers de sécurité ; enfin, de veiller à ce que ces sociétés n'assurent pas de missions contraires aux intérêts de la France.

**Mme la rapporteure.** Défavorable.

**M. le ministre.** Même avis. Le recours aux ESSD vient d'être autorisé pour l'activité de protection des navires, et nous avons bien fait ; attendons de tirer les conséquences de cette première expérience, en termes de pertinence et d'efficacité, avant d'envisager quelque extension du dispositif que ce soit, ou même de nous poser d'autres questions, d'autant que je ne suis même pas sûr qu'il faille se les poser... Par ailleurs, nous disposons déjà de quantité de rapports sur de sujet et je ne vois pas l'utilité d'un rapport de plus.

**M. Philippe Folliot.** Je maintiens mon amendement.

*La commission rejette l'amendement.*

\*

\* \*

#### Article 4

### **Rapport d'évaluation et actualisation de la programmation**

L'article 4 dispose que la programmation des ressources financières, telle qu'elle résulte de l'article 2 du présent projet de loi, et la programmation des réductions nettes d'effectifs, telle qu'elle résulte de l'article 3 du présent projet de loi, feront l'objet d'un rapport d'évaluation en 2017.

Attachée à un suivi attentif de l'exécution de la loi de programmation militaire, la rapporteure ne peut qu'approuver une disposition prévoyant une telle démarche d'évaluation. Elle appelle néanmoins l'attention sur le fait que ce nouvel article 4 ne se substitue pas aux dispositions de l'article 10 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 qui restent toujours en vigueur et prévoient que « *le Gouvernement présente chaque année au Parlement, préalablement au débat d'orientation budgétaire, un rapport sur l'exécution de la loi de programmation militaire* » et que « *ce rapport fait l'objet d'un débat* ».

L'article 4 prévoit également que le rapport d'évaluation en 2017 pourra, le cas échéant, être suivi d'une nouvelle actualisation. La formulation retenue écarte délibérément, sur les recommandations du Conseil d'État dans son avis du 13 mai 2015, une formulation plus dirigiste qui aurait constitué une injonction inconstitutionnelle au Gouvernement.

Il n'en demeure pas moins que l'article 6 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 demeure, en l'état, en vigueur et qu'il prévoit des actualisations qui « *permettront de vérifier, avec la représentation nationale, la bonne adéquation entre les objectifs fixés dans la présente loi et les réalisations. Elles seront l'occasion d'affiner certaines des prévisions qui y sont inscrites, notamment dans le domaine de l'activité des forces et des capacités opérationnelles, de l'acquisition des équipements majeurs, du rythme de réalisation de la diminution des effectifs et des conséquences de l'engagement des réformes au sein du ministère de la défense. Ces actualisations devront également tenir compte de l'éventuelle amélioration de la situation économique et de celle des finances publiques afin de permettre le nécessaire redressement de l'effort de la Nation en faveur de la défense et tendre vers l'objectif d'un budget de la défense représentant 2 % du produit intérieur brut. Elles seront l'occasion d'examiner le report de charges du ministère de la défense, afin de le réduire dans l'objectif de le solder et de procéder au réexamen en priorité de certaines capacités critiques, telles que le ravitaillement en vol et les drones, ainsi que la livraison des avions Rafale, à la lumière des résultats à l'export* ».

\*

*La commission adopte l'amendement rédactionnel DN31 de la rapporteure.*

*Puis elle adopte l'article 4 modifié.*

\*

\* \*

*Après l'article 4*

*La commission est saisie de l'amendement DN52 de M. Philippe Folliot.*

**M. Philippe Folliot.** L'article 35, alinéa 3 de la Constitution prévoit que « lorsque la durée de l'intervention excède quatre mois, le Gouvernement soumet sa prolongation à l'autorisation du Parlement. Il peut demander à l'Assemblée nationale de décider en dernier ressort. »

Dès lors qu'il est prévu un vote du Parlement sur la prolongation d'une opération extérieure, un débat sur les opérations extérieures dans lesquelles les forces militaires françaises sont engagées doit avoir lieu. Quelles que soient les instances concernées – ONU, OTAN, Union européenne –, un débat bisannuel permettra d'informer la représentation nationale, ainsi que l'ensemble des citoyens français, sur les tenants et aboutissants des actions menées par la France sur ces théâtres d'opérations extérieures.

L'amendement DN52 propose qu'il en soit de même pour les opérations intérieures.

**Mme la rapporteure.** Il me semble que la loi de programmation prévoit déjà suffisamment de débats. Par ailleurs, le contrôle de la commission s'exerce très régulièrement ici même, grâce notamment à la présence du ministre de la Défense qui vient nous exposer l'état des opérations extérieures – une date va d'ailleurs être fixée très prochainement à cet effet. Je suis donc défavorable à cet amendement.

**M. le ministre.** Même avis. Nous avons déjà abordé cette question dans le cadre du débat sur la loi de programmation militaire, et le principe du débat annuel qui a été retenu me paraît tout à fait satisfaisant : un débat par an, c'est la bonne périodicité – d'autant que le débat annuel est complété par la présence régulière du ministre devant cette commission, mais aussi devant la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée et la commission des Affaires étrangères et de la Défense du Sénat.

**M. Philippe Folliot.** Certes, monsieur le ministre, vous venez très régulièrement devant notre commission, nous pouvons en témoigner : le problème est que nous sommes toujours les mêmes, nous formons un cénacle très fermé.

**M. Nicolas Bays.** Et si l'UMP s'en va...

**M. Philippe Folliot.** J'ajoute que les auditions du ministre ne sont pas toujours ouvertes à la presse, ce qui fait qu'elles ne bénéficient pas du principe de publicité des débats des séances de l'Assemblée. Le règlement de notre assemblée prévoyant une semaine de contrôle par mois, l'objectif de l'amendement DN52 est de compléter ce dispositif en permettant que, deux fois par an, dans le cadre de cette semaine de contrôle, puisse se tenir durant quelques heures un débat public dans l'hémicycle sur les OPEX et la politique de défense. Cela doit être vu comme un complément à ce qui existe déjà. Il est assurément dommage que vous ne reteniez pas cette disposition allant dans le sens d'une plus large publicité et d'une plus grande ouverture sur les questions relatives à la défense, qui ne doivent pas rester l'apanage d'un petit nombre d'initiés.

*La commission rejette l'amendement.*

\*

\* \*

#### *Article 5*

#### **Définition de la « condition militaire »**

Le présent article a pour objet de définir la notion de « *condition militaire* » qui, aujourd'hui, est mentionnée mais pas définie par la loi.

#### **1. Les enjeux d'une telle définition**

Comme le souligne le rapport précité de nos collègues Geneviève Gosselin-Fleury et Alain Marleix, il importe de « *limiter l'objet des associations à la condition militaire, pour éviter tout empiétement sur les pouvoirs de l'État en matière d'organisation et d'emploi des forces* ».

En effet, le rapport précité du président Bernard Pêcheur souligne que « *la détermination de l'objet légal de ces associations est fondamentale, puisqu'elle touche à la définition de leur champ d'intervention sur un plan aussi bien matériel que personnel et géographique* ». Les spécificités des forces armées, y compris les exigences constitutionnelles de libre disposition de la force armée rappelées peu après les arrêts de la CEDH par le Conseil constitutionnel<sup>(1)</sup>, justifient selon M. Bernard Pêcheur de ne pas reprendre, dans le statut des associations professionnelles que pourront créer les militaires, l'objet légal des syndicats civils, à savoir : « *l'étude et la défense des droits ainsi que des intérêts matériels et moraux tant collectifs qu'individuels des personnes mentionnées dans leurs statuts* ». Pour M. Pêcheur, cette formulation est « *à la fois trop large et inadaptée aux spécificités de l'institution militaire* ». C'est pourquoi il propose de prendre pour base la notion de « condition militaire » « *en prenant soin de la définir*

---

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2014-432 QPC du 28 novembre 2014.

*soigneusement dans la loi* » pour définir l'objet légal des associations nationales professionnelles de militaires.

**Les enjeux de la définition de l'objet légal  
des associations nationales professionnelles de militaires**

La notion de « métier militaire » ne renvoie pas seulement à la nature de l'activité exercée : à cet égard, il est à la fois réducteur et erroné de la réduire au « métier des armes ». Elle inclut aussi les obligations propres à l'exercice de la fonction militaire. À cet égard, la circonstance que la gendarmerie et la police nationales exercent toutes deux des missions de sécurité publique n'ôte rien au fait que le métier des gendarmes s'exerce dans un environnement statutaire et, plus largement, juridique, très spécifique. En outre, la gendarmerie nationale se voit confier des missions proprement militaires qui ne trouvent pas leur équivalent dans la sphère civile : prévôté et police militaire ; projection en opérations extérieures et en opérations de maintien de la paix ; gendarmerie de la sécurité des armements nucléaires ; gendarmerie maritime ; protection des points sensibles en cas de menace sur le territoire national...

Dans la définition de la condition militaire, toute référence à « l'organisation du service » ou aux « conditions d'organisation du travail » serait écartée, de même qu'une compétence générale en matière de « conditions de travail », afin d'éviter que ces associations ne discutent de l'opportunité des décisions de gestion et d'organisation des forces armées, comme la restructuration d'une base de défense ou le vote du budget de la défense nationale. La jurisprudence judiciaire sur la compétence du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail montre que le recours à de telles notions conduit inéluctablement à admettre que l'organisme se prononce non seulement sur les conditions de travail elles-mêmes, mais aussi sur le bien-fondé de l'ensemble des décisions susceptibles d'avoir une incidence, directe ou indirecte, sur ces conditions de travail. Un tel glissement doit être évité dans la sphère militaire. Il est proposé, pour ce faire, de faire référence à la « situation professionnelle » des militaires et à leur « environnement professionnel ».

Parallèlement, il n'apparaît ni possible juridiquement, ni souhaitable de restreindre le champ d'intervention matériel des associations professionnelles aux intérêts collectifs des militaires :

– d'une part, l'article 11 de la convention EDH garantit le droit de « toute personne » à défendre « ses intérêts ». Cette formulation paraît impliquer la possibilité pour tout militaire de défendre, par l'action collective, des intérêts professionnels qui lui sont propres ;

– d'autre part, les associations professionnelles pourraient souhaiter apporter un soutien matériel ou moral à un militaire en difficulté, notamment par le biais d'œuvres sociales. Rien ne justifie de le leur interdire.

Pour autant, les associations professionnelles n'auraient nullement vocation à s'exprimer ou à intervenir dans les décisions individuelles intéressant la carrière des militaires.

L'objet social de ces associations devrait en outre expressément rappeler que leur action doit respecter les valeurs républicaines et ne saurait, en toute hypothèse, remettre en cause les obligations et responsabilités des militaires telles qu'elles résultent de l'article L. 4111-1 du code de la défense : esprit de sacrifice, discipline, disponibilité, loyalisme et neutralité. Il apparaît en outre important de faire figurer l'indépendance au titre de l'objet statutaire des associations, et non simplement comme une condition de leur représentativité, comme c'est le cas en droit du travail. Par nature, une association professionnelle de militaires doit être indépendante aussi bien des autorités politiques et du commandement que des sphères politique, syndicale et religieuse, ainsi que des entreprises, notamment les entreprises d'armement, et, naturellement, des puissances étrangères.

Source : Rapport au Président de la République sur le droit d'association professionnelle des militaires, présenté par Bernard Pêcheur, président de section au Conseil d'État, et rédigé avec le concours d'Alexandre Lallet, maître des requêtes au Conseil d'État, le 18 décembre 2014.

## 2. Le dispositif proposé

Le présent article (**alinéa 1**) tend à compléter le premier des articles du statut général des militaires, l'article L. 4111-1 (livre I<sup>er</sup> de la partie IV du code de la défense), pour intégrer une définition de la « condition militaire » à laquelle l'article 6 propose de limiter l'objet social des APNM.

Suivant les recommandations faites par M. Bernard Pêcheur, l'alinéa 2 énonce cette définition, qui comprend :

– « *l'ensemble des obligations et des sujétions propres à l'état militaire, ainsi que les garanties et les compensations apportées par la Nation aux militaires* » ;

– « *les aspects statutaires, économiques, sociaux et culturels susceptibles d'avoir une influence sur l'attractivité de la profession et des parcours professionnels, le moral et les conditions de vie des militaires et de leurs ayants droit, la situation et l'environnement professionnels des militaires, le soutien aux malades, aux blessés et aux familles, ainsi que les conditions de départ des armées et d'emploi après l'exercice du métier militaire* ».

Cette définition est assez large pour éviter un écueil évoqué devant nos collègues Geneviève Gosselin-Fleury et Alain Marleix par le lieutenant-colonel de gendarmerie Jean-Hugues Matelly : que l'objet des futures APNM se limite au « *steak frites, guère plus* », sans prendre en compte « *les intérêts moraux des militaires* ». Le rapport précité de nos collègues Geneviève Gosselin-Fleury et Alain Marleix précise que selon le contrôleur général des armées, Jacques Feytis, la définition de la condition militaire serait ainsi fixée « *de manière large, excluant les aspects liés à l'organisation des armées et à leur emploi* », ce qui est cohérent avec les exigences constitutionnelles susmentionnées. De plus, une définition « en positif » de l'objet légal des APNM présente l'avantage de la clarté.

Pour ne pas interdire aux futures associations de défendre les intérêts moraux des militaires, la rapporteure a présenté un amendement tendant à garantir

aux APNM le droit d'ester en justice, y compris en se constituant partie civile lorsqu'est en jeu, par exemple, un cas de diffamation publique des forces armées.

Selon les explications fournies par le ministère de la Défense, la définition proposée de la condition militaire « *existe de longue date et avait été proposée notamment lors de la définition du champ de compétence du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire* ». Si elle n'a pas été inscrite dans un texte normatif depuis lors, c'est parce que « *le Conseil d'État avait en son temps indiqué qu'une définition placée au niveau de la loi serait plus lisible* ».

Il faut aussi souligner que la définition proposée a fait l'objet d'une concertation fructueuse avec le Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM), qui a conduit notamment à intégrer dans cette définition le soutien aux malades, au motif que c'est là une spécificité de l'action sociale comme de la protection sociale des militaires et que la condition militaire prend en compte le militaire dans toutes les situations qu'il peut connaître du fait de son activité.

\*

*La commission adopte l'article 5 sans modification.*

\*

\* \*

#### *Article 6*

#### **Dispositions diverses de coordination avec le statut des associations professionnelles nationales de militaires (APNM)**

Le présent article regroupe diverses dispositions tendant à modifier le titre II du livre I<sup>er</sup> de la quatrième partie du code de la défense en conséquence de l'institution d'un statut des associations professionnelles nationales de militaires (APNM) proposée par les articles 7 et 8.

#### **1. Modification des dispositions du statut général des militaires interdisant les groupements à caractère professionnel**

Dans sa rédaction en vigueur, le deuxième alinéa de l'article L. 4121-4 du code de la défense dispose que « *l'existence de groupements professionnels militaires à caractère syndical ainsi que l'adhésion des militaires en activité de service à des groupements professionnels sont incompatibles avec les règles de la discipline militaire* ».

Les **alinéas 1 à 5** tendent à modifier cet article en vue d'introduire une dérogation à ces dispositions pour les associations nationales professionnelles de militaires.

À cette fin, l'alinéa 3 introduit dans l'énoncé de l'interdiction générale formulée au deuxième alinéa de l'article L. 4121-4 une dérogation, renvoyant à un

nouvel alinéa que les alinéas 4 et 5 du présent article visent à insérer immédiatement après ces dispositions.

Lesdits alinéas 4 et 5 prévoient expressément la possibilité, pour les militaires, de « *créer une association professionnelle nationale de militaires* » régie par les conditions du chapitre VI que l'article 7 propose de créer dans le même titre, intitulé « *Associations professionnelles nationales de militaires* », ainsi que d'y adhérer et d'y « *exercer des responsabilités* ».

Les **alinéas 6 à 14** tendent à modifier l'article L. 4124-1 du même code, qui définit le statut du Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM). Ce Conseil est aujourd'hui, en quelque sorte, la clé de voûte du système de concertation mis en place depuis 1969 comme cadre à l'exercice du dialogue social dans les forces armées.

#### **Le Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM)**

- Le statut du Conseil supérieur de la fonction militaire

Le Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM) a été créé par la loi n° 69-1044 du 21 novembre 1969 dont les dispositions sont codifiées à l'article L. 4124-1 du code de la défense, qui le définit comme « *le cadre institutionnel dans lequel sont examinés les éléments constitutifs de la condition de l'ensemble des militaires* ».

Cet article dispose que le Conseil supérieur « *exprime son avis sur les questions de caractère général relatives à la condition et au statut des militaires* » et qu'il est obligatoirement saisi des projets de textes d'application du code de la défense qui ont une portée statutaire.

- Le fonctionnement du Conseil supérieur de la fonction militaire

L'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du 26 décembre 2005 portant règlement intérieur du Conseil supérieur et des conseils de la fonction militaire donne compétence au ministre de la Défense pour présider le Conseil supérieur, fixer la date de ses sessions et en arrêter l'ordre du jour. L'article 3 de cet arrêté le dote d'un secrétariat général dirigé par un membre du corps du contrôle général des armées nommé par le ministre de la Défense.

En application de l'article R. 4124-1 du même code et de l'article 7 du même arrêté, l'ordre du jour du CSFM comprend :

– les projets de textes et les questions de caractère général relatives à la condition et au statut des militaires que le ministre de la Défense, président du CSFM, a décidé d'y inscrire pour avis ou pour information, notamment les projets de textes comportant des dispositions statutaires ;

– les questions de caractère général relatives à la condition et au statut des militaires dont l'examen a été demandé par la majorité des membres du Conseil supérieur, et qui sont alors inscrites d'office ;

– les propositions adressées au secrétaire général par un membre du CSFM et qui ont été retenues par le ministre de la Défense.

Selon les articles 8 et 21 de l'arrêté précité du 26 décembre 2005, les militaires peuvent adresser aux membres du Conseil supérieur des propositions, études et suggestions, ainsi que des questions relatives au statut et à la condition des militaires. Les membres du CSFM transmettent alors ces propositions, études, suggestions et questions, avec leur avis, au secrétaire général du Conseil supérieur, qui apprécie l'opportunité de transmettre ou non ces questions au ministre, auquel il revient de choisir s'il les soumet ou non à l'avis du

Conseil supérieur. Cependant, en vertu de l'article 22 de l'arrêté 26 décembre 2005, le secrétaire général du CSFM n'est pas habilité à traiter les questions d'ordre individuel, même si elles se rapportent à l'application des dispositions relatives à la condition et au statut des militaires.

On notera que l'article L. 4124-1 du code de la défense garantit que les membres du Conseil supérieur « *jouissent des garanties indispensables à leur liberté d'expression* » et que « *toutes informations et facilités nécessaires à l'exercice de leurs fonctions doivent leur être fournies* ».

*Source : rapport d'information n° 4069 fait par MM. Gilbert Le Bris et Étienne Mourrut sur le dialogue social dans les armées, décembre 2011.*

Six modifications sont proposées à l'article L. 4124-1.

- L'**alinéa 7** modifie le champ de compétence du Conseil supérieur. La rédaction en vigueur du deuxième alinéa de l'article L. 4124-1 dispose que ce Conseil supérieur « exprime son avis sur les questions de caractère général relatives à la condition et au statut des militaires ». Selon les explications fournies à la rapporteure par le ministère de la Défense, la rédaction proposée vise à élargir la compétence du CSFM à la « condition militaire » en général, au-delà de ses seuls aspects statutaires, dans toute l'étendue que lui donne la définition prévue par l'article 5.

- L'**alinéa 8** élargit le domaine dans lequel le CSFM est saisi pour avis. En effet, alors que le texte en vigueur de l'article L. 4124-1 prévoit la saisine obligatoire du Conseil supérieur sur les « projets de textes d'application » du livre du code de la défense comprenant les dispositions relatives au statut général des militaires – c'est-à-dire les seuls textes réglementaires –, il est proposé que le CSFM soit également saisi des projets de loi modifiant ces dispositions.

- Les **alinéas 9 et 10** visent à améliorer l'articulation entre le CSFM et le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire. À cette fin, il est prévu que, d'une part, « une représentation » du CSFM s'exprime chaque année devant le HCECM et que, d'autre part, cette représentation puisse « demander à être entendue » par le HCECM « sur toute question générale intéressant la condition militaire ». Il est à noter que le CSFM, en application du point 6.2 du rapport annexé à la LPM 2014-2019, a d'ores et déjà constitué « un groupe de liaison permanent du CSFM, composé de membres élus », qui a été régulièrement « entendu par le ministre, en dehors des sessions, sur tout sujet de préoccupation ou pour tout échange sur un projet ».

### **Le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire**

Le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire a été institué par la loi du 24 mars 2005 portant statut général des militaires. Sa création vise à permettre une analyse objective de la condition militaire, évaluant notamment si les compensations offertes aux militaires en contrepartie des sujétions particulières qui pèsent sur eux sont suffisantes. Suivant une recommandation formulée par la Commission de révision du statut général des militaires, il s'agissait en effet de répondre au malaise social qui s'était exprimé en 2001 dans la gendarmerie, ainsi que d'accompagner les restructurations des forces armées. L'objectivité des analyses du Haut Comité est garantie par la neutralité et l'indépendance de ses membres. Le statut du HCECM est inspiré, avec les adaptations nécessaires, de l'*Armed Forces Pay Review Body* (AFPRB) britannique.

*Source : rapport d'information n° 4069 fait par MM. Gilbert Le Bris et Étienne Mourrut sur le dialogue social dans les armées, décembre 2011.*

● **L'alinéa 11** a pour objet de rendre facultatif l'inscription préalable à l'ordre du jour des conseils de la fonction militaire (CFM) des questions inscrites à l'ordre du jour du CSFM. L'encadré ci-après présente les CFM. Selon les explications fournies à la rapporteure par le ministère de la Défense, cette modification traduit une volonté de « découplage » du fonctionnement du CSFM et de celui des CFM visant à rendre plus réactif le fonctionnement du premier. Le point 6.2 du rapport annexé à la LPM 2014-2019 ouvrait en effet la voie à une rénovation progressive du dispositif de concertation, qui a donné lieu à des travaux approfondis du CSFM. Il en ressort que pour prendre une plus grande place dans le dialogue social au sein des forces armées, le CSFM gagnerait à être plus réactif ; la création désormais possible d'associations professionnelles, par nature plus promptes à réagir qu'une instance administrative dont la convocation et l'ordre du jour sont régis par des règles précises, ne fait qu'accroître ce besoin d'une plus grande réactivité. Ne plus subordonner une délibération du CSFM à une délibération préalable de chacun des sept CFM va dans ce sens.

### **Les conseils de la fonction militaire (CFM)**

#### **● Le statut des conseils de la fonction militaire**

Le décret n° 90-183 du 28 février 1990 portant application de la loi n° 69-1044 du 21 novembre 1969 relative au Conseil supérieur de la fonction militaire précise qu'il est assisté dans ses missions par sept conseils de la fonction militaire (CFM), constitués chacun au sein des différentes armées et services de la défense énumérés à l'article R. 4124-6 du code de la défense : l'armée de terre, la marine nationale, l'armée de l'air, la gendarmerie nationale, la direction générale de l'armement, le service de santé des armées, et le service des essences des armées.

L'article 18 de la loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires a donné un statut légal à ces conseils. Ses dispositions sont codifiées à l'article L. 4124-1 du code de la défense, qui institue les CFM et prévoit qu'ils « étudient toute question relative à leur armée, direction ou service concernant les conditions de vie, d'exercice du métier militaire ou d'organisation du travail » et qu'« ils procèdent également à une première étude des questions inscrites à l'ordre du jour du Conseil supérieur de la fonction militaire ».

● **La composition des conseils de la fonction militaire**

L'article R. 4124-8 du code de la défense confie au ministre de la Défense la présidence des conseils de la fonction militaire. Toutefois, de façon cohérente avec le rattachement organique de la gendarmerie au ministère de l'intérieur, le CFM de la gendarmerie nationale peut, en fonction de l'ordre du jour, être présidé soit par le ministre de la Défense, soit par le ministre de l'Intérieur, soit par ces deux ministres.

Cet article dispose aussi que le chef d'état-major de chaque armée, le directeur général de la gendarmerie nationale, le délégué général pour l'armement, le directeur central du service de santé des armées et le directeur central du service des essences des armées sont respectivement les vice-présidents du CFM de leur armée ou formation. Ils en assurent la présidence effective à la demande du ou des ministres intéressés.

L'article R. 4124-10 du même code dispose que « les membres titulaires des conseils de la fonction militaire et les suppléants sont désignés par voie de tirage au sort parmi les militaires ayant fait acte de volontariat au sein d'une population déterminée pour chaque armée ou formation rattachée ». L'article R. 4124-9 de ce code fixe à quatre ans la durée de leur mandat. Les CFM sont renouvelés par moitié tous les deux ans.

L'arrêté précité du 14 août 2009 fixe la composition des conseils de la fonction militaire de la façon suivante :

– le CFM de l'armée de terre (CFMT) compte quatre-vingt-huit membres, dont onze officiers supérieurs, onze officiers subalternes, vingt majors et sous-officiers supérieurs, vingt-deux sous-officiers subalternes et vingt-quatre militaires du rang engagés ;

– le CFM de la marine nationale (CFMM) comporte cinquante membres, dont quatre officiers supérieurs, cinq officiers subalternes, onze majors et officiers mariniers supérieurs, vingt et un officiers mariniers subalternes et neuf militaires du rang engagés ;

– le CFM de l'armée de l'air (CFMA) est constitué de cinquante-quatre membres, dont quatre officiers supérieurs, huit officiers subalternes, seize majors et sous-officiers supérieurs, seize sous-officiers subalternes et dix militaires du rang engagés ;

– le CFM de la gendarmerie nationale (CFMG) compte soixante-dix-neuf membres, dont quatre officiers supérieurs, six officiers subalternes, trente et un majors, gradés et sous-officiers supérieurs, et trente-huit gendarmes ou sous-officiers subalternes ;

– le CFM de la direction générale de l'armement (CFMDGA) comporte seize membres, dont neuf officiers supérieurs, ingénieurs des études et techniques de l'armement ou officiers du corps technique et administratif de l'armement d'ingénieurs de l'armement, ainsi que sept officiers subalternes et ingénieurs des études et techniques de l'armement ;

– le CFM du service de santé des armées (CFMSSA) comporte quarante-sept membres, dont treize officiers supérieurs (neuf médecins de carrière, un médecin commissionné, un pharmacien, un vétérinaire et un représentant du corps technique et administratif), dix officiers subalternes, deux militaires infirmiers et techniciens des hôpitaux des armées (MITHA) soumis aux lois et règlements applicables aux officiers, vingt MITHA soumis à d'autres dispositions statutaires, un aumônier des armées et un militaire du rang ;

– le CFM du service des essences des armées (CFMSEA) comprenant quinze membres, parmi lesquels des ingénieurs militaires des essences, des officiers du corps technique et administratif du service des essences des armées, des sous-officiers et des militaires du rang engagés.

● **Le fonctionnement des conseils de la fonction militaire**

L'arrêté du 26 décembre 2005 portant règlement intérieur du Conseil supérieur de la fonction militaire et des conseils de la fonction militaire fixe pour les CFM des règles de fonctionnement analogues à celles du Conseil supérieur.

L'article 2 de cet arrêté établit ainsi la compétence du ministre de la défense pour fixer la date des sessions des conseils, qui se réunissent au moins deux fois par an, et pour en arrêter l'ordre du jour. En application de l'article R. 4124-1 du code de la défense et de l'article 7 de l'arrêté 26 décembre 2005, cet ordre du jour comprend :

– les points inscrits à l'ordre du jour de la session correspondante du Conseil supérieur de la fonction militaire ;

– les questions relatives à leur armée ou formation rattachée concernant les conditions de vie, d'exercice du métier militaire ou d'organisation du travail que le ministre de la Défense a décidé d'y inscrire, sur son initiative ou sur proposition du chef d'état-major de l'armée ou du chef de la formation concernée ;

– les questions relatives à leur armée ou formation rattachée concernant les conditions de vie, d'exercice du métier militaire ou d'organisation du travail dont l'examen a été demandé par la majorité des membres du conseil concerné et qui sont inscrites d'office ;

– les propositions adressées au secrétaire général par un membre du conseil concerné et qui ont été retenues par le ministre de la Défense.

Les conseils de la fonction militaire peuvent également être saisis de propositions, études ou suggestions présentées par des militaires suivant une procédure analogue à celle applicable devant le Conseil supérieur.

Source : rapport d'information n° 4069 précité.

● L'**alinéa 12** modifie les modes de désignation possibles des membres du CSFM et des CFM. Actuellement, le cinquième alinéa de l'article L. 4124-1 du code de la défense prévoit que ces membres sont désignés « *notamment par tirage au sort* » ; un décret en Conseil d'État a précisé que les membres des CFM sont tirés au sort parmi des volontaires, tandis que ceux du CSFM sont pour la plupart élus parmi les membres des CFM. La modification proposée tend à étendre le champ des modes de désignation évoqués par l'article L. 4124-1 pour citer l'élection.

Cette mesure s'inscrit dans la lignée d'une disposition insérée dans le rapport annexé à la LPM 2014-2019 qui prévoyait que « *les modes de désignation des membres des instances de concertation locales et nationales, et notamment des conseils de la fonction militaire (CFM) et du Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM), seront revus afin de renforcer leur légitimité et d'améliorer ainsi le fonctionnement des instances de représentation des personnels* ».

La recherche d'une légitimité plus évidente des membres des CFM est rendue plus nécessaire encore – dans l'intérêt même du bon fonctionnement de ces conseils – par la création désormais légale d'APNM. Il est en effet à craindre que de telles associations, si elles réunissent un nombre d'adhérents suffisant pour être reconnues représentatives des personnels d'une force armée ou d'une formation rattachée, ne paraissent plus légitimement représentatives de ces personnels que ne le sont les membres des CFM actuels. Pourtant, il serait très regrettable que les CFM se trouvent marginalisés : le rapport précité de nos collègues Geneviève Gosselin-Fleury et Alain Marleix souligne combien les chefs d'état-major et le directeur général de la gendarmerie nationale se disent attachés à ces instances de concertation.

• Les **alinéas 13 et 14** prévoient l'intégration au sein du CSFM de représentants des APNM qui seraient reconnues représentatives.

L'idée d'intégration les APNM au système actuel de concertation – à condition que ces associations aient été reconnues « *représentatives* », suivant des règles que l'article 7 tend à fixer – ressort des propositions du rapport précité du président Bernard Pêcheur, qui estime qu'une telle intégration aurait deux intérêts : elle « *consoliderait juridiquement le dispositif français* », et elle « *concourrait à la rénovation de cette instance* ».

Actuellement, le CSFM compte quatre-vingt-cinq membres, réunis sous la présidence du ministre de la Défense, comme l'expose l'encadré ci-après.

#### **La composition du CSFM**

Selon l'article R. 4124-2 du même code, le CSFM est présidé par le ministre de la Défense et composé de quatre-vingt-cinq membres siégeant avec voix délibérative, dont soixante-dix-neuf militaires d'active et six militaires retraités. Un arrêté du ministre de la Défense en date du 14 août 2009 a précisé la composition du Conseil supérieur et des conseils de la fonction militaire ainsi que les modalités de désignation de leurs membres. Comme le montre le tableau ci-après, il en ressort que la composition du Conseil supérieur est réglée de façon à représenter l'ensemble des catégories de personnels – officiers, subalternes, sous-officiers supérieurs, infirmiers et techniciens, sous-officiers subalternes et gendarmes, militaires du rang – de l'ensemble des armées et des formations rattachées.

Le décret n° 2005-1239 du 30 septembre 2005 relatif au Conseil supérieur de la fonction militaire et aux conseils de la fonction militaire a établi le principe de l'élection des membres du Conseil supérieur, jusqu'alors désignés par tirage au sort parmi les membres des CFM : les dispositions de l'article R. 4124-3 du code de la défense issues de ce décret indiquent en effet que « les membres militaires, titulaires et suppléants, du Conseil supérieur de la fonction militaire sont nommés pour quatre ans par arrêté du ministre de la défense après avoir été élus parmi et par les membres des conseils de la fonction militaire ». Le Conseil est renouvelé par moitié tous les deux ans.

En application de l'article R. 4124-3 du code de la défense, les membres du CSFM représentant les retraités sont nommés par arrêté ministériel sur proposition des organisations nationales de retraités les plus représentatives, qui fournissent chacune une liste de trois candidats parmi lesquels sont choisis un titulaire et un suppléant. Actuellement, ces organisations sont les suivantes :

- l'Association nationale des officiers de carrière en retraite (ANOCR) ;
- la Confédération nationale des retraités militaires et des veuves de militaires de carrière (CNRM) ;
- la Fédération nationale des officiers mariniers en retraite (FNOM) ;
- la Fédération nationale des retraités de la gendarmerie (FNRG) ;
- l'Union nationale du personnel en retraite de la gendarmerie (UNPRG) ;
- l'Union nationale des sous-officiers en retraite (UNSOR).

L'article R. 4124-2 du code de la défense prévoit que le Conseil supérieur comprend en outre, à titre consultatif, un représentant du ministre de l'intérieur, un représentant du ministre chargé du budget et un représentant du ministre chargé de la fonction publique, nommés par arrêté de leur ministre respectif.

**COMPOSITION GLOBALE DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA FONCTION MILITAIRE**

Catégories de militaires	Armée de terre		Marine		Armée de l'air		Gendarmerie		Délégation générale à l'armement		Service de santé des armées		Service des essences des armées		<b>Totaux</b>	
	Titulaires	Suppléants	Titulaires	Suppléants	Titulaires	Suppléants	Titulaires	Suppléants	Titulaires	Suppléants	Titulaires	Suppléants	Titulaires	Suppléants	Titulaires	Suppléants
Officiers supérieurs	2	6	1	3	1	3	1	3	1	5	1	5			7	25
Officiers subalternes	3	9	2	6	2	6	2	6	1	5	1	5	1	3	12	40
Majors, sous-officiers ou officiers mariniers supérieurs et gradés de la gendarmerie	6	18	3	9	3	9	8	24							20	60
Militaires infirmiers et techniciens des hôpitaux des armées											1	5			1	5
Sous-officiers et officiers mariniers subalternes et gendarmes	7	28	4	12	4	12	8	24							23	76
Militaires du rang	9	36	2	6	4	12							1	3	16	57
<b>Totaux</b>	<b>27</b>	<b>97</b>	<b>12</b>	<b>36</b>	<b>14</b>	<b>42</b>	<b>19</b>	<b>57</b>	<b>2</b>	<b>10</b>	<b>3</b>	<b>15</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>79</b>	<b>263</b>
Retraités militaires															6	6
<b>Total global</b>															<b>85</b>	<b>269</b>

Source : rapport d'information n° 4069 précité.

L'**alinéa 14** propose que les APNM soient représentées au sein du CSFM « dans la limite du tiers du total des sièges ». Il reprend ainsi une des préconisations du rapport du président Bernard Pêcheur.

\*

*La commission est saisie de l'amendement DN8 de M. Jean-Jacques Candelier.*

**M. Jean-Jacques Candelier.** L'amendement DN8 vise à ce que le principe de l'interdiction de l'adhésion des militaires en activité de service à des groupements professionnels soit – que personne ne se fâche – purement et simplement abandonné.

**Mme la rapporteure.** Je suis défavorable à cet amendement pour deux raisons. Premièrement, il n'élargit en rien les droits des futures associations professionnelles et de leurs membres. Deuxièmement, il a effectivement pour conséquence de supprimer la disposition interdisant les groupements professionnels à caractère syndical, et pourrait donc être vu, dans le silence de la loi, comme donnant le droit de constituer des syndicats de militaires au sens de la loi de 1884. Or l'orientation qui nous est donnée du texte est particulièrement claire et cohérente avec les engagements du Président de la République : nous n'introduisons pas les syndicats dans les armées.

**M. le ministre.** Même avis.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel DN39 de la rapporteure.*

*Puis elle examine l'amendement DN4 de M. François de Rugy.*

**M. François de Rugy.** Cet amendement vise à modifier le mode de désignation des membres du Conseil supérieur de la fonction militaire et des conseils de la fonction militaire.

Alors que, dans son ancienne rédaction, l'article L. 4124-1 du code de la défense prévoyait que les membres de ces conseils étaient désignés par tirage au sort, la présente actualisation dispose qu'une partie d'entre eux peut être élue. Cette évolution pourrait introduire une différence de légitimité entre les membres tirés au sort et les membres élus. Cette inégalité pourrait être aggravée dans le cas du CNSFM dans la mesure où pourraient également siéger des représentants d'associations non pas élus, mais simplement désignés. Notre amendement propose d'harmoniser les modes de désignation pour plus de démocratie, en introduisant le principe de l'élection des membres des conseils.

**Mme la rapporteure.** À ce jour, j'é mets un avis défavorable à cet amendement. Si je précise « à ce jour », c'est parce que le droit d'association va

être expérimenté durant quelque temps, et que le moment n'est pas encore venu de permettre ce que vous proposez. Peut-être y viendrons-nous un jour, mais il ne serait pas raisonnable de mettre cette disposition en œuvre dès maintenant.

Aujourd'hui, les membres des conseils de la fonction militaire sont choisis parmi des volontaires et les esprits ne sont pas du tout disposés au changement qu'introduirait cet amendement, comme l'ont montré les auditions auxquelles cette commission a procédé. Il me semble préférable d'attendre que la rénovation du système de concertation qui vient à peine d'être engagée prenne un peu plus de maturité avant que nous n'en venions à mettre en œuvre votre proposition. Ceux d'entre nous qui seront encore parlementaires à ce moment-là auront peut-être l'occasion de la revoir dans le cadre de la prochaine loi de programmation militaire et du prochain Livre blanc.

**M. le ministre.** Je suis tout à fait d'accord avec ce que vient de dire Mme la rapporteure. Monsieur de Rugy, vous êtes conscient du fait que nous avons engagé une mutation très forte : la rénovation de la concertation des instances militaires a été engagée à mes soins à la demande du Président de la République depuis deux ans et, au moment où nous passons à une étape supérieure, nous devons faire preuve de pragmatisme.

Je suis favorable à ce que l'on bouge fortement, mais progressivement. La tradition du tirage au sort, liée avant tout aux conditions d'exercice du métier militaire où le *turn over* est très important, suppose un volontariat ; à cela viennent s'ajouter des modalités de répartition entre catégories très spécifiques et techniquement peu évidentes à mettre en œuvre. Il est certain qu'il devra un jour être mis fin à ce système, mais je préfère que cela se fasse par étapes.

**M. François de Rugy.** Je maintiens mon amendement car je tiens à ce que le débat se poursuive en séance sur ce qui me paraît constituer une question essentielle. J'entends le raisonnement de Mme la rapporteure et de M. le ministre, mais ce raisonnement peut aussi être retourné : si l'on vient de loin, c'est parce qu'un retard très important a été pris en la matière, les gouvernements précédents ayant différé à de multiples reprises l'examen de la question de la représentation des militaires. J'y vois aussi la conséquence du fait que notre pays est doté d'une armée de métier : les choses n'auraient pu se concevoir de la même manière au sein d'une armée de conscrits.

Si je peux concevoir que l'on soit opposé à une représentation des syndicats dits représentatifs au sein des armées, il ne me paraît pas normal que les membres des instances de concertation soient représentés par des militaires n'ayant pas été élus par les militaires eux-mêmes. Nous aurons l'occasion de revenir sur cette question en séance, mais aussi au cours des années à venir, et je continuerai à plaider en faveur de plus de démocratie et de transparence.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement DN5 de M. François de Rugy.*

**M. François de Ruy.** Dans la même logique consistant à faire évoluer la représentation des militaires, l'amendement DN5 vise à augmenter la proportion des sièges réservés aux représentants d'associations professionnelles nationales de militaires au sein du Conseil supérieur de la fonction militaire : nous proposons que ces sièges représentent au moins la moitié, et non le tiers, du nombre total de sièges.

Si nous voulons que la représentation des militaires corresponde aux aspirations de ceux-ci – je rappelle que le CSFM traite des conditions de vie et de travail des militaires –, elle doit faire intervenir des interlocuteurs représentatifs, sans toutefois procéder à un bouleversement total et sans évincer totalement les autres représentants. De ce point de vue, la logique d'une représentation moitié-moitié nous semble donc s'imposer.

Le débat n'a rien de théorique. Ainsi, on peut penser que le scandale du logiciel Louvois aurait pu faire l'objet d'un traitement plus rapide si une expression plus directe du sentiment des militaires avait pu se faire – dans le respect, bien évidemment, des principes hiérarchiques et des spécificités de la fonction militaire. À défaut, les difficultés qu'a suscitées l'utilisation de ce logiciel ont pris une ampleur difficilement imaginable dans les autres fonctions publiques, qu'il s'agisse de fonction publique de l'État, hospitalière ou territoriale.

**Mme la rapporteure.** Avis défavorable. Le fait de diminuer le nombre de membres du CSFM constitue déjà une avancée. Aller plus loin en faisant passer la proportion de représentants d'associations professionnelles du tiers à la moitié pourrait, à mon sens, avoir pour conséquence des crispations, voire des blocages de la concertation au sein du CSFM.

Par ailleurs, la commission de la Défense a auditionné le CSFM, ce qui a été l'occasion d'entendre la volonté des membres du Conseil de maintenir la forme de concertation et de représentation actuelle.

**M. Hugues Fourage, rapporteur pour avis de la commission des Lois.** Si l'on peut comprendre la préoccupation exprimée par notre collègue de Ruy, il faut aussi faire preuve de pragmatisme, comme l'a dit le ministre. La constitution d'associations nationales est déjà un progrès important, et nous ne sommes même pas sûrs de parvenir à leur attribuer un tiers des sièges dans un premier temps. Il ne me paraît donc pas raisonnable de proposer de leur attribuer la moitié des sièges.

**M. le ministre.** Je souscris aux arguments développés par la rapporteure et le rapporteur pour avis. On sait, monsieur de Ruy, que les gendarmes auront leur association, puisque celle-ci est en germe depuis longtemps : pour les autres corps d'armée, nous n'en savons rien. Prévoir une représentation dans la limite du tiers des sièges est déjà un défi : si ces associations voient le jour, je ne sais quelle forme elles prendront ni combien elles auront d'adhérents. C'est pourquoi, d'ailleurs, l'idée de leur réserver par principe un tiers des sièges n'est pas non plus

opportune : faut d'un nombre suffisant, des sièges pourraient rester vides. Le pragmatisme me semble donc s'imposer. Le rapport Pêcheur, au demeurant, préconisait une fourchette comprise entre un cinquième et un tiers ; nous avons donc opté pour la limite permettant la plus large ouverture.

Il nous faut aussi déterminer les conditions à partir desquelles une association est réputée représentative. L'évolution en cours a des implications considérables ; au reste, elle n'est pas sans susciter quelques inquiétudes chez les militaires eux-mêmes. En réalité, seuls les présidents de catégorie jouissent pour l'heure d'une vraie légitimité, mais celle-ci reste circonscrite au niveau local. Il nous faut donc en premier lieu réfléchir à la façon de les intégrer au CSFM, où d'ailleurs ils siègent déjà moyennant des règles de tirage au sort. Pour le reste, on verra...

Pour ce qui est des problèmes du logiciel Louvois, je pense que si le CSFM avait été alors organisé de la manière dont il fonctionne actuellement, nous en aurions pris connaissance un an plus tôt, mais cela n'aurait pas pour autant permis de casser cette mécanique infernale.

Mon avis défavorable ne porte donc pas sur le fond, monsieur de Ruyg, mais sur l'agenda.

*La commission rejette l'amendement.*

**M. Jean-Jacques Candelier.** À ce stade, je ne puis me prononcer sur l'article 6.

*La commission adopte l'article 6 modifié.*

\*  
\* \*

#### *Article 7*

#### **Régime des associations professionnelles nationales de militaires**

Le présent article a pour objet de définir le régime juridique des associations professionnelles nationales de militaires, en insérant dix articles nouveaux au sein d'un nouveau chapitre, numéroté VI et intitulé « Associations professionnelles nationales de militaires », au sein du titre II « Droits et obligations » du livre I<sup>er</sup> « Statut général des militaires » de la quatrième partie « Le personnel militaire » du code de la défense.

Ce chapitre VI comprend trois sections : l'une établissant le régime juridique commun à l'ensemble des APNM ; une autre fixant les conditions dans lesquelles les APNM peuvent être reconnues représentatives et les droits qui s'attachent à cette qualité ; la dernière comportant diverses dispositions communes.

## 1. Section 1 : le régime juridique commun des APNM

Le texte proposé pour la première section (**alinéas 4 et 5**) du chapitre du code de la défense consacré aux APNM (**alinéas 1 à 3**) comprend sept articles, numérotés L. 4126-1 à L. 4126-7. Les dispositions proposées à ces articles définissent le régime commun des APNM, c'est-à-dire les règles applicables à l'ensemble d'entre elles, qu'elles soient reconnues représentatives ou non.

### a) *Le statut des APNM*

La rédaction prévue par l'**alinéa 6** pour l'article L. 4126-1 fixe le droit applicable aux APNM par référence aux règles du chapitre VI « Associations professionnelles nationales de militaires » ainsi que par renvoi, « *en tant qu'elles n'y sont pas contraires* », à celles du titre I<sup>er</sup> de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association.

Ces dispositions traduisent un choix qui, conformément aux recommandations du président Bernard Pêcheur, sous-tend l'économie générale du texte : permettre aux militaires de constituer des associations professionnelles, mais pas des syndicats au sens de la loi dite Waldeck-Rousseau du 21 mars 1884. Ainsi, le cadre juridique applicable aux APNM est pour l'essentiel le droit commun des associations fixé par la loi de 1901, complété par des dispositions du code de la défense adaptant ce droit aux spécificités du statut des militaires.

Le titre I de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association fixe les règles générales de création, d'adhésion, de déclaration, de fonctionnement et de dissolution applicables aux associations. L'article 5 de cette loi, en particulier, subordonne la jouissance de la capacité juridique à une procédure de déclaration à la préfecture du département ou à la sous-préfecture de l'arrondissement où l'association aura son siège social. Cette déclaration fait « *connaître le titre et l'objet de l'association, le siège de ses établissements et les noms, professions et domiciles et nationalités de ceux qui, à un titre quelconque, sont chargés de son administration* » ; un exemplaire des statuts y est joint.

### b) *L'objet et la composition des APNM*

Le texte proposé pour l'article L. 4126-2 comporte deux alinéas qui définissent :

– pour le premier (**alinéa 7**), l'objet des APNM, décrit en ces termes : « *préserver et promouvoir les intérêts des militaires* » dans un champ restreint à « *la condition militaire* ». Cette définition est cohérente avec les exigences constitutionnelles précitées de libre disposition de la force armée en tout temps et en tout lieu, exigences qui font obstacle à ce que des associations professionnelles risquent d'empiéter sur les prérogatives de l'État en matière d'organisation et d'emploi des forces ;

– pour le second (**alinéa 8**), la composition des APNM, c'est-à-dire la nature de leurs membres. À ce titre, il est prévu en premier lieu qu'elles soient composées « *exclusivement* » de militaires, le champ précis étant défini par renvoi aux personnels que l'article L. 4111-2 du code de la défense soumet aux dispositions du statut général des militaires. Il s'agit non seulement des militaires d'active – c'est-à-dire les militaires de carrière et les militaires servant en vertu d'un contrat – mais aussi des réservistes, tant ceux qui « *exercent une activité au titre d'un engagement à servir dans la réserve opérationnelle* » que ceux qui l'exercent « *au titre de la disponibilité* », c'est-à-dire les anciens militaires qui sont de droit rappelables dans les cinq ans qui suivent leur départ de l'institution. Sont également concernés les fonctionnaires en détachement qui exercent, en qualité de militaires, certaines fonctions spécifiques nécessaires aux forces armées.

Cette disposition est cohérente avec l'objet des APNM : la condition militaire est l'affaire des militaires en activité, et non des civils ou des retraités militaires. Comme l'indique le rapport précité de nos collègues Geneviève Gosselin-Fleury et Alain Marleix, l'intégration des retraités dans les APNM « *a été largement débattue* », mais se heurte à deux objections principales :

– le fait que les retraités, « *disposent d'ores et déjà du droit d'adhérer à des associations quelles qu'elles soient* » ;

– la réforme tend à « *préserver aux militaires d'active et de la réserve de l'espace d'expression professionnel qui leur soit propre, pour tenir compte de la spécificité de leurs obligations statutaires* ».

En second lieu, il est aussi précisé que les APNM « *ont vocation à représenter les militaires, sans distinction de grade* » appartenant soit « *à l'ensemble des forces armées et des formations rattachées* », soit à « *au moins l'une des forces armées* » ou à une formation rattachée. Cette disposition vise à éviter la constitution d'associations catégorielles, qui mettrait assurément à mal la cohésion des forces armées, condition essentielle de leur efficacité.

Ainsi, le champ de représentation des APNM devra être national : comme le montre le rapport du président Pêcheur, la multiplication d'associations locales constituerait « *une source de tensions et de surenchère préjudiciable au bon fonctionnement de l'institution militaire* », et seules des associations nationales peuvent « *constituer des interlocuteurs crédibles* » pour les pouvoirs publics. M. Bernard Pêcheur précise que concrètement, le caractère national des associations signifie que « *leur objet social, y compris en ce qu'il résulterait implicitement de leur dénomination, ne pourrait être restreint à une zone géographique donnée et qu'elles ne sauraient refuser l'adhésion d'un militaire au motif qu'il appartient à tel ou tel régiment ou service* ». Surtout, suivant là encore une recommandation du président Pêcheur, le texte interdit aux APNM de se donner pour objet de représenter les militaires d'une catégorie donnée de grade (officiers, sous-officiers, militaires du rang). Cette mesure permettra d'éviter la constitution d'associations corporatistes. En revanche, le texte proposé n'impose

pas aux associations un périmètre interarmées : si cela reste une possibilité, il est prévu que les APNM puissent n'avoir vocation à représenter qu'une seule force armée ou une formation rattachée. Cette mesure est cohérente avec l'existence de cultures d'armées ou de service très fortes, et avec le fait que les questions liées à la condition militaire ne se posent pas, par nature, dans les mêmes termes dans toutes les armées et formations rattachées. En revanche, pour éviter une fragmentation corporatiste de la représentation des militaires, une APNM ne pourrait pas être restreinte à une arme (par exemple, les seuls « cavaliers » à l'exclusion des autres composantes de l'armée de terre) ou à une catégorie de personnels au sein d'une même armée (tels les « sous-mariniers » à l'exclusion des « surfaciens »).

*c) La capacité des APNM à ester en justice*

La rédaction proposée pour l'article L. 4126-3 définit le champ dans lequel les APNM pourront ester en justice. Il comporte deux alinéas :

– le premier (**alinéa 9**) permet aux APNM d'attaquer « *tout acte réglementaire relatif à la condition militaire* » ainsi que « *les décisions individuelles portant atteinte aux intérêts collectifs de la profession* ». De façon cohérente avec les exigences constitutionnelles de libre disposition de la force armée et avec l'objet des APNM, limité à la condition militaire, il est précisé que ces associations ne pourront pas contester la légalité des « *mesures d'organisation* » des forces armées et des formations rattachées ;

– le second (**alinéa 10**) autorise les APNM à se constituer partie civile dans les procès « *concernant des faits dont elles sont personnellement et directement victimes* ». Cette rédaction leur donne une capacité limitée pour agir devant les juridictions. Le président Bernard Pêcheur proposait pourtant que ces associations puissent « *exercer tous les droits réservés à la partie civile concernant des faits dépourvus de lien avec des opérations mobilisant des capacités militaires* », expliquant que cette rédaction permet d'exclure la constitution de partie civile des APNM pour tous les faits liés aux opérations, tout en leur permettant de se constituer partie civile non seulement en cas d'infraction de droit commun dont elles sont victimes (abus de confiance, escroquerie, etc.), mais aussi en cas d'infraction « *liée aux agissements de l'administration à l'égard des responsables ou des membres connus d'associations* » (par exemple, en cas de discrimination), ou encore en cas de diffamation publique des forces armées.

*d) Prohibition des discriminations liées à l'appartenance ou la non-appartenance à une APNM*

Le texte proposé par l'**alinéa 11** pour l'article L. 4126-4 garantit les militaires contre toute discrimination en raison de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une APNM. Des dispositions analogues existent à l'article L. 2141-5 du code du travail concernant l'appartenance ou la non-appartenance à

un syndicat et à l'article 6 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dite « loi Le Pors ».

*e) Organisation des APNM*

Le texte proposé pour l'article L. 4126-5 prévoit deux modalités particulières d'organisation des APNM :

– la première (**alinéa 12**) consiste à imposer aux APNM d'établir leur siège en France. Cette obligation était préconisée par M Bernard Pêcheur « *pour des raisons évidentes* » ;

– la seconde (**alinéa 13**) consiste à établir une double procédure de déclaration des APNM. Dans le droit commun des associations, la déclaration d'une association auprès de la préfecture constitue la condition requise pour que l'association en question ait la capacité juridique. Il est proposé d'y ajouter une seconde procédure de déclaration, auprès du ministre de la Défense, laquelle constituerait une seconde condition cumulative pour obtenir la capacité juridique. Cette procédure spécifique vise à garantir au ministère de la Défense une information complète, directe et rapide sur les APNM créées. Compte tenu à la fois de la nouveauté de cet objet et de sa possible sensibilité, ainsi que de la nature très particulière du lien de subordination des militaires, cette obligation ne paraît pas disproportionnée. La procédure est en effet très simple pour les APNM : il leur suffirait d'adresser au ministère de la Défense une copie de leur dossier de déclaration auprès de la préfecture. En revanche, si l'obligation de déclaration auprès du ministère de la Défense n'était pas assortie d'une sanction – en l'espèce, l'absence de capacité juridique –, elle n'aurait plus de substance.

*f) Principes et valeurs qui s'imposent aux APNM*

La rédaction prévue par les **alinéas 14 et 15** pour l'article L. 4126-6 établit quels principes et valeurs s'imposent aux APNM, au sens où ni leurs statuts ni leur activité ne pourraient légalement y porter atteinte, à peine de dissolution dans les conditions prévues par le texte proposé pour l'article L. 4126-7. Ces principes sont les suivants :

– les « *valeurs républicaines* » ;

– les « *principes fondamentaux de l'état militaire* » tels qu'ils ressortent des deux premiers alinéas de l'article L. 4111-1, qui disposent que « *l'armée de la République est au service de la Nation* », que « *sa mission est de préparer et d'assurer par la force des armes la défense de la patrie et des intérêts supérieurs de la Nation* », qu'en conséquence, « *l'état militaire exige en toute circonstance esprit de sacrifice, pouvant aller jusqu'au sacrifice suprême, discipline, disponibilité, loyalisme et neutralité* » et qu'en contrepartie, les devoirs qu'il comporte et les sujétions qu'il implique « *méritent le respect des citoyens et la considération de la Nation* » ;

– les obligations spécifiques aux militaires dans l'exercice de leurs droits civils et politiques : l'obligation de réserve, l'obligation de discrétion, les restrictions à la liberté d'expression pour motifs opérationnels, les restrictions au droit d'adhérer à un parti politique ou d'être élu, l'interdiction du droit de grève et la disponibilité « *en tout temps et en tout lieu* » prévus par les articles L. 4121-1 à L. 4121-5, ainsi que le devoir d'obéissance énoncé par l'article L. 4122-1.

Il est précisé que les APNM doivent exercer leurs activités « *dans des conditions compatibles avec l'exécution des missions et du service des forces armées* » et « *ne pas interférer dans la préparation et la conduite des opérations* ». Cette disposition est conforme à l'exigence constitutionnelle de libre disposition de la force armée, qui fait obstacle à ce que des associations professionnelles puissent empiéter sur les prérogatives de l'État en matière d'organisation et d'emploi des forces.

Enfin, il est prévu une « *stricte* » obligation générale d'indépendance des APNM, le texte énumérant – de façon non limitative – les personnes à l'égard desquelles les APNM doivent rester indépendantes : le commandement, les partis politiques, les groupements à caractère confessionnel, les organisations syndicales et d'employeurs, les entreprises (ce qui vise, entre autres, les industriels de la défense), ainsi que les États.

Conséquence de cette obligation d'indépendance, il est proposé que les APNM ne puissent « *constituer d'unions ou de fédérations qu'entre elles* ». Cette disposition interdira notamment les APNM de rejoindre des confédérations syndicales civiles. Elle répond à une recommandation forte du président Bernard Pêcheur. Le rapport précité de nos collègues Geneviève Gosselin-Fleury et Alain Marleix souligne bien lui aussi que le risque existe de voir se rapprocher les APNM et les syndicats civils, y compris ceux de la police nationale.

#### **De l'importance d'assurer l'indépendance des APNM**

Si l'on souhaite que l'émergence des associations professionnelles de militaires, à laquelle nous contraind la convention européenne des droits de l'homme, ne débouche pas sur une syndicalisation indirecte des militaires et conserve à l'institution militaire des moyens de concertation qui lui soient propres et adaptés à ses spécificités, il faut se garder de chercher à marginaliser les associations.

Le risque est d'autant plus réel que la quasi-totalité des représentants des organisations syndicales des personnels civils du ministère de la Défense entendus par les rapporteurs ont indiqué que s'ils n'étaient pas demandeurs de nouvelles instances de représentation commune aux militaires et aux civils, leurs organisations avaient eu des contacts avec des militaires susceptibles de créer des associations professionnelles ou d'y adhérer. Ainsi, les représentants de Force ouvrière ont indiqué aux rapporteurs avoir eu des contacts avec l'Adefdromil – ce que les représentants de l'Adefdromil n'ont pas confirmé aux rapporteurs – « *afin de dégager des positions communes ou au moins convergentes, mais pas sur tous les points, car leurs revendications peuvent être antinomiques de celles des civils* ». De même, les représentants de la CFDT ont indiqué aux rapporteurs avoir eu des échanges avec des militaires avant même les arrêts de la CEDH, ajoutant toutefois qu'ils n'étaient pas sûrs, cependant, que les organisations des militaires doivent être calquées sur celles des civils. Quant aux représentants de la CGT, ils ont indiqué aux rapporteurs qu'ils

recevaient parfois des demandes d'adhésion de militaires, auxquels ils ne pouvaient qu'expliquer que cela ne leur était pas permis. Les représentants de l'UNSA ont déclaré pour leur part que des militaires sollicitaient d'ores et déjà les syndicats de civils pour obtenir diverses informations : « à défaut de pouvoir se syndiquer, ils souhaitent au moins bénéficier de conseils ». Quant aux représentants de la CGC, ils ont fait valoir aux rapporteurs que si les militaires ne pouvaient pas se syndiquer, en revanche, « dès qu'ils quittent l'état militaire, ils font de remarquables adhérents ».

Le président Bernard Pêcheur a souligné également qu'il y a un « vrai risque de mimétisme » des futures associations professionnelles de gendarmes vis-à-vis des syndicats de policiers, ce qu'il n'a pas jugé souhaitable. Pour les rapporteurs, les rapports étroits qui lient la hiérarchie de la police et certains des (nombreux) syndicats de cette institution ne sauraient en aucun cas servir de modèle aux armées et à la gendarmerie nationale – sans faire porter d'accusation infondée sur qui que ce soit, il faut noter qu'une image inspirée par l'actualité revient régulièrement dans le discours des militaires et des observateurs avertis, qui mettent en garde contre le risque qu'émerge un « Jo Masanet des armées ».

Source : rapport d'information n° 2745 précité.

### g) Procédure de dissolution des APNM

Le texte proposé par l'**alinéa 16** pour l'article L. 4126-7 fixe la procédure de dissolution judiciaire des APNM.

Il définit d'abord les motifs pour lesquels la dissolution d'une APNM pourra être demandée :

- l'illégalité de ses statuts ;
- son « refus caractérisé » de se soumettre à ses obligations.

Il fixe ensuite la procédure à suivre. Il appartiendra à « l'autorité administrative compétente » d'adresser une injonction à l'association en question. Ce n'est que si cette injonction préalable est demeurée « infructueuse » que cette autorité pourra saisir l'autorité judiciaire aux fins que celle-ci sanctionne l'APNM suivant la procédure de droit commun, fixée par l'article 7 de la loi précitée du 1<sup>er</sup> juillet 1901.

Cet article établit la compétence du tribunal de grande instance pour prononcer la dissolution d'une association, après avoir si nécessaire ordonné par provision la fermeture des locaux et l'interdiction de toute réunion des membres de l'association.

## 2. Section 2 : le régime spécifique des APNM « représentatives »

Le texte proposé pour la section 2 du chapitre du code de la défense consacré aux APNM (**alinéas 17 et 18**) comprend deux articles relatifs aux APNM reconnues représentatives.

a) *L'intérêt qu'il y a à instituer un régime de représentativité*

Le rapport précité de M. Bernard Pêcheur propose d'intégrer au Conseil supérieur de la fonction militaire les APNM qui seraient reconnues représentatives, pour deux raisons : d'une part, cela « *consoliderait juridiquement le dispositif français* » et, d'autre part, cela « *concourrait à la rénovation de cette instance* ». Le rapport précité de nos collègues Geneviève Gosselin-Fleury et Alain Marleix analyse en détail l'intérêt d'un tel système de représentativité ; l'encadré ci-après en présente les conclusions sur ce point.

**L'intérêt d'un système de représentativité des APNM**

L'un des intérêts qu'il y a à instaurer un régime de représentativité tient à ce que le législateur possède en la matière davantage de marge de manœuvre que lorsqu'il s'agit de définir le droit commun de l'ensemble des associations. En effet, dans le second cas, le législateur doit exercer sa compétence dans un champ qui est marqué par une protection constitutionnelle et conventionnelle étroite d'une liberté fondamentale – la liberté d'association. En revanche, dans le premier cas, le législateur peut établir des conditions plus strictes auxquelles sont soumises les associations qui souhaitent bénéficier de droits spéciaux au titre de leur « représentativité ».

Il ne s'agit pas, bien entendu, de « formater » les futures associations nationales professionnelles de militaires. Mais compte tenu de la nouveauté de ce droit – qui rompt avec un aspect du « cantonnement juridique » traditionnel des militaires – et des impératifs constitutionnels – notamment ceux de neutralité et de disponibilité des forces armées – existants, il peut être utile que les pouvoirs publics prennent toute mesure susceptible, au moins dans un premier temps, d'éviter de déstabiliser les forces et leur potentiel opérationnel. De ce point de vue, les règles de représentativité ont un intérêt majeur ; comme le dit la direction des ressources humaines du ministère de la Défense, « *quel que soit le cadre fixé, une association pratique des jeux d'acteur qui sont inmanquablement façonnés par le cadre institutionnel, qu'elle prend – consciemment ou non – en compte* ». Mais elle souligne bien qu'« *en réalité, le système de représentativité ne vise pas à formater les associations pour les instrumentaliser mais à organiser et à garantir la qualité du dialogue avec ces associations* ». En effet, la direction des ressources humaines du ministère de la Défense fait valoir que « *le fait d'être constitué en association est nécessaire mais ne saurait être suffisant pour participer au dialogue social au sein des armées, si une association ne rassemble qu'une poignée de membres qui, ne représentant pas les armées dans leur diversité, ne seraient pas à même de représenter la communauté militaire dans toute sa diversité* ».

Source : rapport d'information n° 2745 précité.

Pour déterminer quelles associations se verraient attribuer des sièges au CSFM, M. Bernard Pêcheur propose d'établir un système de reconnaissance de représentativité. Son rapport explique que « *selon le principe de concordance, la représentativité des associations nationales professionnelles de militaires doit être mesurée dans le champ au sein duquel elles ont vocation à œuvrer* » ; il propose ainsi deux niveaux de représentativité :

– un premier niveau couvrant l'ensemble des forces armées et des formations rattachées, pour lequel « *deux types d'associations nationales professionnelles de militaires seraient susceptibles de prétendre à une telle*

*représentativité : d'une part, celles qui se donneraient d'emblée pour objet de représenter l'ensemble des militaires, quelle que soit leur affectation ; d'autre part, les fédérations d'associations regroupant des militaires d'une force armée ou d'une formation rattachée » ;*

– un second niveau qui recouperait le champ de chacun des sept conseils de la fonction militaire.

*b) Les dispositions proposées*

La rédaction prévue pour la section 2 du chapitre du code de la défense consacré aux APNM comprend deux articles, numérotés L. 4126-8 et L. 4126-9. Le premier a pour objet de définir les critères de représentativité des APNM, tandis que le second tend à conférer aux APNM représentatives divers droits et prérogatives.

Le texte proposé par les **alinéas 19 à 23** pour le premier paragraphe de l'article L. 4126-8 établit le principe d'un régime de représentativité des APNM et énumère les critères sur la base desquelles les APNM pourront être reconnues représentatives. Ces critères, au nombre de quatre, sont les suivants :

- 1° le respect du droit commun des APNM (**alinéa 20**) ;
- 2° la « *transparence financière* », qui sera vérifiée, selon les précisions fournies à la rapporteure par le ministère de la Défense, « *par le biais du financement par les cotisations* ». Cette disposition est inspirée du code du travail et du code de commerce, s'agissant des associations subventionnées par l'État ;
- 3° une ancienneté minimale d'un an à compter de la déclaration de l'APNM auprès du ministre de la Défense ;
- 4° une « *influence significative* ».

Le texte précise que l'appréciation de l'« *influence* » d'une APNM s'appuie sur la mesure de plusieurs éléments.

● **Pour l'ensemble des APNM**, il s'agit de leurs effectifs d'adhérents, des cotisations qu'ils perçoivent (ce qui permet de vérifier la réalité de l'adhésion des militaires à l'APNM en question), et de la « *diversité des groupes de grades* » représentés, suivant la typologie établie par l'article L. 4131-1 qui distingue les officiers, les sous-officiers et officiers mariniers, et les militaires du rang.

Ces dispositions concernent ainsi le second niveau de représentativité envisagé par le rapport de M. Bernard Pêcheur, c'est-à-dire celui qui permettrait à une APNM d'être reconnue représentative d'une armée, force armée ou formation rattachée en particulier. L'alinéa 31 renvoie à un décret le soin de fixer les seuils chiffrés qui serviront à la mise en œuvre de ces critères de représentativité, précisant que ces seuils sont « *exprimés notamment en proportion d'adhérents au regard des effectifs de militaires de la force armée, de la formation rattachée, des*

*forces armées ou des formations rattachées dans lesquelles l'association entend exercer son activité* ». Selon le rapport précité de nos collègues Geneviève Gosselin-Fleury et Alain Marleix, il serait envisagé par le Gouvernement de fixer par principe ces seuils à 5 % des effectifs représentés, et par dérogation, pour faciliter la montée en puissance du dispositif dans les premières années, de l'abaisser temporairement à 2 % environ, comme le détaille l'encadré ci-après.

#### **Les seuils de représentativité**

Selon les informations obtenues par les rapporteurs, le Gouvernement envisagerait de retenir, comme critère de représentativité, une proportion des effectifs considérés. Cette proportion serait dans un premier temps fixée à 2 %, pour être rehaussée progressivement à 5 %, laissant ainsi aux associations le temps de se développer. Ces seuils n'ont rien de déraisonnable au regard des taux de syndicalisation en France : 8 % pour l'ensemble des actifs, 10 à 15 % pour les fonctions publiques, et jusqu'à 70 % environ dans la police nationale selon le rapport précité de M. Bernard Pêcheur. Pour le général Denis Favier, l'institution d'un seuil de représentativité des associations professionnelles de militaires constitue un « véritable enjeu ». Il a jugé que « 2 % est un seuil acceptable pour commencer, car cela signifie qu'une association devrait rassembler de l'ordre de 2 000 personnes au minimum pour être représentative de la gendarmerie », précisant qu'il juge approprié de porter graduellement cette « cible » à 5 %.

Source : rapport d'information n° 2745 précité.

Le texte proposé n'interdit pas non plus de fixer des seuils différenciés. En effet, les forces armées et formations rattachées ont des effectifs de militaires très variables ; dès lors, le nombre d'adhérents requis pour être reconnu représentatif, s'il découle d'un pourcentage unique, varie considérablement d'une force armée ou formation rattachée à une autre, et il pourrait paraître curieux qu'une association comptant moins de trente membres (soit 2 % de l'effectif militaire du Service des essences des armées) soit reconnue représentative alors qu'une autre, même comptant 1 900 adhérents (soit moins de 2 % de l'effectif militaire de la gendarmerie nationale), pourrait ne pas l'être.

● **Pour les APNM et leurs fédérations qui sont « susceptibles » de siéger au CSFM**, le texte prévoit un **critère supplémentaire de représentativité** : « *la diversité des forces armées et formations rattachées* » qu'elles représentent.

Selon les précisions fournies à la rapporteure, il serait envisagé que le périmètre interarmées de ces associations (ou leurs unions et fédérations) soit attesté par leur caractère représentatif dans deux des quatre forces armées et deux des quatre formations rattachées. Il serait également envisagé d'instaurer une commission, présidée par un conseiller d'État, chargée de superviser les travaux de mesure de la représentativité.

Le paragraphe II du texte proposé par l'**alinéa 24** pour l'article L. 4126-8 précise que le ministère de la Défense fixe et actualise régulièrement la liste des APNM représentatives.

*d) Les droits accordés aux APNM représentatives*

La rédaction prévue par les **alinéas 25 et 26** pour l'article L. 4126-9 tend à définir les droits spécifiques des APNM reconnues représentatives – que ce soit au niveau d'une force armée ou formation rattachée, ou au niveau du CSFM. Selon ces dispositions :

– elles auront « *qualité pour participer* » au « *dialogue organisé, au niveau national* », par les ministres compétents de la Défense et de l'Intérieur, sous deux restrictions : les questions abordées ne concernent que leur objet social (c'est-à-dire la condition militaire) et ne sont que des questions « *générales* » (et non d'ordre individuel) ;

– à l'instar de ce qui est prévu par l'alinéa 10 de l'article 6 pour une représentation du CSFM, les APNM représentatives seraient appelées à s'exprimer devant le HCECM « *chaque année* » et à demander à l'être en tant que de besoin, toujours sur des « *questions générales intéressant la condition militaire* ».

Cet article ne précise pas que les APNM représentatives sont appelées à siéger au CSFM, ce qui est prévu à l'alinéa 14 de l'article 6.

**3. Section 3 : dispositions diverses et renvoi à un décret**

La section 3 du chapitre consacré aux APNM qu'il est proposé d'insérer dans le code de la défense (**alinéas 27 et 28**) comprend un article unique, numéroté L. 4126-10.

Cet article renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de fixer les conditions d'application de ce chapitre (**alinéa 29**), énumérant quatre éléments en particulier :

– 1° les « *modalités de la transparence financière* » qui constitue un des critères de représentativité des APNM (**alinéa 30**) ;

– 2° les seuils d'effectifs retenus comme critères de représentativité (**alinéa 31**) ;

– 3° la fréquence d'actualisation de la liste des APNM représentatives (**alinéa 32**) ;

– 4° les « *facilités matérielles* » qui peuvent être accordées aux APNM « *afin de leur permettre d'exercer leurs activités* » dans les conditions prévues par les articles qui tendent à définir leur régime, tant pour les APNM représentatives que pour celles qui ne le sont pas (**alinéa 33**).

\*

*La commission adopte l'amendement rédactionnel DN40 de la rapporteure.*

*Puis elle examine l'amendement DN10 de M. Jean-Jacques Candelier.*

**M. Jean-Jacques Candelier.** Je propose de compléter l'alinéa 8 par la phrase suivante : « les adhérents d'une association professionnelle nationale de militaires placés en disponibilité en vertu de l'article L. 4231-1 du code de la défense peuvent en rester membres jusqu'au terme fixé par leur obligation de disponibilité. »

**Mme la rapporteure.** Avis défavorable car l'amendement est satisfait par l'alinéa 8 de l'article, qui précise que les associations dont nous parlons sont constituées de militaires mentionnés à l'article L. 4111-2 du code de la défense : ce sont non seulement les militaires d'active, mais aussi les « réservistes qui exercent une activité au titre d'un engagement à servir dans la réserve opérationnelle ou au titre de la disponibilité », autrement dit les anciens militaires rappelables de droit dans les cinq ans qui suivent leur départ.

**M. le ministre.** Même avis.

*L'amendement est retiré.*

*La commission se saisit de l'amendement DN11 de M. Jean-Jacques Candelier.*

**M. Jean-Jacques Candelier.** Le projet de loi laisse entendre que les associations professionnelles nationales de militaires (APNM) ont vocation à ne siéger qu'au CSFM. Afin de lever toute ambiguïté, il convient de préciser par décret qu'elles peuvent aussi siéger dans toutes les instances de concertation, notamment les différents conseils d'armée, selon des modalités définies par décret en Conseil d'État.

**Mme la rapporteure.** Avis défavorable : l'un de mes amendements, que nous examinerons ultérieurement, tend à apporter cette précision dans la loi.

**M. le ministre.** Même avis.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle passe à l'amendement DN110 de la commission des Lois.*

**M. le rapporteur pour avis de la commission des Lois.** Cet amendement de clarification tend à substituer aux mots : « ont vocation à représenter », les mots : « représentent ». Cette rédaction me paraît plus conforme à l'esprit du texte.

**Mme la rapporteure.** Avis favorable.

**M. le ministre.** Même avis.

*La commission adopte l'amendement.*

*Puis elle examine, en discussion commune, les amendements DN111 de la commission des Lois, DN9 de M. Jean-Jacques Candelier et DN108 de la rapporteure.*

**M. le rapporteur pour avis de la commission des Lois.** L'amendement DN111 permettrait aux APNM de se constituer parties civiles, non seulement pour les faits dont elles sont victimes, mais aussi pour les faits directement en relation avec leur objet, à savoir la préservation et la promotion de la condition militaire. Sans le présent amendement, ces associations ne pourront se constituer parties civiles, par exemple en cas d'infractions liées à des agissements à l'égard de leurs membres ou dans le cas de discriminations. D'autres associations de droit commun, en revanche, pourraient se constituer parties civiles dès lors qu'elles y sont habilitées par les articles 2.1 et suivants du code de procédure pénale et qu'elles ont l'accord du militaire concerné.

Cet amendement est également conforme à la jurisprudence établie par le Conseil constitutionnel dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) du 25 octobre 2013. Il ne s'agit pas, on l'aura compris, d'ouvrir un blanc-seing, une possibilité de saisine illimitée du juge pénal, mais de réserver cette possibilité aux seuls faits que j'évoquais. Cette disposition est également très éloignée de la possibilité offerte aux syndicats d'exercer tous les droits réservés à la partie civile relativement aux faits qui portent un préjudice direct ou indirect aux intérêts de la profession qu'ils représentent.

**M. Jean-Jacques Candelier.** Le droit d'ester en justice des associations professionnelles nationales de militaires ne doit pas être limité sans fondement ; or, tel qu'il est rédigé, le texte porte atteinte à ce droit, et sans raisons objectives. D'où mon amendement DN9.

**Mme la rapporteure.** Je suggère le retrait de ces deux amendements au profit du mien, qui tend lui aussi à élargir la possibilité des APNM d'ester en justice ; il va même un peu plus loin puisqu'il leur permettrait de se constituer parties civiles en cas de diffamation publique des armées. Il reprend d'ailleurs une recommandation de M. Pêcheur, que nous avons auditionné. Je vous propose de le cosigner.

**M. le rapporteur pour avis de la commission des Lois.** Je retire en effet mon amendement pour me rallier au vôtre, madame la rapporteure.

**M. Jean-Jacques Candelier.** Moi aussi.

**M. le ministre.** Cet amendement me laisse perplexe : le droit commun des associations correspond à ce que nous proposons. L'élargissement de la possibilité de se constituer parties civiles pour les membres des APNM pourrait aboutir à une judiciarisation croissante de l'action militaire. Lors de l'examen de la LPM, adoptée en décembre 2013, j'avais fait part de ma vigilance à ce sujet. Cela dit, les observations de la rapporteure sont de nature à pondérer mon jugement : j'é mets donc un avis de sagesse.

*Les amendements DN111 et DN9 sont retirés.*

*La commission adopte l'amendement DN108.*

*Elle en vient à l'amendement DN112 de la commission des Lois.*

**M. le rapporteur pour avis de la commission des Lois.** Les associations jouissent des garanties indispensables à leur liberté d'expression pour les questions relevant de la condition militaire lorsqu'elles sont membres du CSFM : je propose d'élargir cette possibilité aux associations non représentatives – pour les seules questions relevant de la condition militaire bien entendu.

**Mme la rapporteure.** Avis favorable.

**M. le ministre.** Même avis.

*La commission adopte l'amendement.*

*Puis elle se saisit de l'amendement DN113 de la commission des Lois.*

**M. le rapporteur pour avis de la commission des Lois.** Cet amendement est un peu plus complexe. Si l'obligation de déposer, pour information, les statuts et la liste des administrateurs des APNM auprès du ministre de la Défense est concevable, conditionner l'octroi de la capacité juridique à cette obligation paraît beaucoup plus discutable : cette disposition revient à instaurer un contrôle *a posteriori* du ministre de la Défense, autorité hiérarchique des membres des APNM, sur la constitution de ces dernières comme sur leur droit d'ester en justice. Un tel contrôle *a priori* est assimilable à une demande d'autorisation préalable, ce qui nous semble restreindre à l'excès le droit d'association et le droit au recours effectif, dont la CEDH a réaffirmé qu'ils constituent des libertés fondamentales.

De plus, la double obligation paraît inutile dans la mesure où le ministre a toujours la possibilité d'effectuer un contrôle *a posteriori*, voire d'émettre une injonction de modifier les statuts de l'association. Il peut aussi engager une procédure judiciaire de liquidation. La mesure ne semble pas non plus conforme à la loi de 1901, d'autant que le texte précise que celle-ci s'imposerait « sans préjudice des dispositions de l'article 5 » de cette loi.

**Mme la rapporteure.** J'approuve le principe de la double déclaration auprès de la préfecture et du ministre de la Défense, mais si le ministre souhaite effectuer un contrôle de légalité, il conviendrait de le préciser explicitement ; faute de quoi une association qui s'est légalement déclarée sera réputée légitime en l'absence de réponse avant six mois. Je rejoins donc les préoccupations dont témoigne cet amendement. J'aimerais connaître la position du Gouvernement.

**M. le ministre.** Je suis, pour ma part, résolument défavorable à cet amendement. Pourquoi invoquer la loi de 1901 ici, monsieur le rapporteur pour avis, alors que vous ne l'avez pas fait pour les amendements précédents ? On ne sait rien, à ce stade, de la nature et de la composition des futures associations : il

paraît donc essentiel que le ministre puisse se prononcer *a priori* sur la licéité de leurs statuts. Un décret précisera, madame la rapporteure, les conditions dans lesquelles il le fera.

**Mme la rapporteure.** Ce décret précisera-t-il la forme que prendra l'acceptation – récépissé, par exemple – et le délai de réponse ?

**M. le ministre.** Oui.

**Mme la rapporteure.** Dans ce cas, j'émets un avis défavorable à l'amendement.

**M. le rapporteur pour avis de la commission des Lois.** Je maintiens l'amendement, d'autant qu'il existe des garde-fous – injonction ou demande de dissolution. On peut tout à fait supposer, *a priori*, que les associations ont un objet conforme à la loi, quitte à engager ensuite une procédure judiciaire si ce n'est pas le cas.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels DN41 et DN42 de la rapporteure.*

*Elle passe à l'amendement DN29 de la rapporteure.*

**Mme la rapporteure.** L'amendement clarifie le texte, qui ne marque pas suffisamment qu'il doit y avoir deux échelons de représentativité : celui du CFM et celui du CSFM.

**M. le ministre.** Avis favorable.

*La commission adopte l'amendement.*

*En conséquence, l'amendement DN114 de la commission des Lois tombe.*

*La commission en vient à l'amendement DN6 de M. François de Ruy.*

**M. François de Ruy.** Cet amendement aborde la question que je n'ose dire « interprofessionnelle » au sein des armées : l'un des risques est de voir émerger des associations par trop corporatistes, qui, pour le dire de façon caricaturale, défendraient tel ou tel grade dans tel ou tel métier dans telle ou telle arme. Le texte s'efforce d'éviter cet inconvénient que M. Pêcheur avait d'ailleurs évoqué en observant, lors de son audition, que les associations n'ont pas vocation à défendre, qui l'artillerie, qui la cavalerie. Nous proposons, dans cet esprit, que la possibilité de siéger au CSFM soit réservée aux seules associations représentatives des trois armées – la gendarmerie pouvant être considérée comme une force à part, le ministre ayant d'ailleurs rappelé qu'elle disposait d'ores et déjà, fût-ce de façon encore non officielle, de son association.

**Mme la rapporteure.** Cet amendement est d'importance, car il déterminera la nature des associations ; il est cohérent avec le souci d'une représentation interarmées qui, passez-moi l'expression, permettrait d'éviter les « guéguerres entre couleurs d'uniforme ». Il peut aussi constituer une incitation forte à des réunions interarmées. Je propose toutefois de le rectifier en ajoutant, après le mot : « représentative », les mots : « au moins », afin de ne fermer la porte à aucune composante. Moyennant cette rectification, j'émettrai un avis favorable.

**M. le ministre.** Je comprends l'intention, mais la communauté militaire ne se résume pas à trois, ni même à quatre forces armées : elle inclut aussi la direction générale de l'armement, le service de santé des armées et le service des essences, soit au total sept corps, ce qui d'ailleurs justifie l'existence de sept CFM.

Je fais mienne la préoccupation d'éviter le corporatisme et d'encourager la pluridisciplinarité, mais j'y répondrai par décret. Selon mon hypothèse de travail actuelle, une association pourrait siéger au CSFM dès lors qu'elle représente au moins deux armées et deux services : cela me paraît suffire pour éviter le risque dont nous parlons. À ce stade, je suggère donc le retrait de l'amendement, étant entendu que je pourrai réitérer, en séance, mes engagements quant au décret.

**Mme la rapporteure.** J'ai beaucoup réfléchi à cet amendement. Sur le fond, nous sommes d'accord avec vous, monsieur le ministre. Mais si l'on retenait l'obligation de représenter au moins deux armées et deux services, on pourrait très bien voir siéger au Conseil supérieur de la fonction militaire une association représentant les « bleus » – l'armée de l'air et la marine – mais aucun uniforme vert, et une autre où se retrouveraient la gendarmerie et l'armée de terre. Dans ce cas de figure, les « terriens » se retrouveraient isolés, ce que nous voulons éviter. On écarterait ce risque en imposant la représentation de trois armées.

**M. le ministre.** Mais dans ce cas, c'est alors la gendarmerie qui serait mise à part.

**Mme la rapporteure.** Avec l'expression « au moins », on éviterait de fermer la porte.

**M. le ministre.** C'est un vaste débat, que l'on ne peut pas trancher trop rapidement. Je suggère une représentation plus large : celle de deux armées et de deux services.

**M. le rapporteur pour avis de la commission des Lois.** Il me semble que la gendarmerie n'est pas une force armée.

**Mme la rapporteure.** Si. Ce n'est pas une armée, mais c'est une force armée.

**M. le rapporteur pour avis de la commission des Lois.** On réglerait le problème en écrivant : « d'au moins deux forces armées » au lieu de « d'au moins trois armées ».

**M. le ministre.** Oui, mais il faut rajouter les services.

**Mme la rapporteure.** Nous ne l'avons pas précisé pour laisser au ministre le soin de trancher ce point dans le décret. Nous insistons sur le fait que les associations doivent être représentatives de trois armées, sans nous prononcer sur les services.

**M. le ministre.** On pourrait préciser : « d'au moins deux forces armées ».

**M. François de Rugy.** Étant l'auteur de cet amendement, j'appelle à la prudence : une fois que nous aurons pris notre décision, il sera très difficile de faire évoluer les choses. Si des associations se créent sur la base de la représentation d'une ou deux armées – par exemple si l'air et la mer d'un côté, la terre et la gendarmerie qui se regrouperaient pour des raisons tactiques de l'autre – , on ne pourra plus les obliger à se regrouper par la suite.

Le ministre a fait remarquer qu'on ne sait pas s'il y aura des associations, mais l'élection créera mécaniquement un appel d'air.

D'autre part, si l'on craint que la gendarmerie ne soit mise à part, peut-être faut-il la mentionner explicitement.

**M. le ministre.** Cela compliquera les choses.

**M. François de Rugy.** Ce sera une façon de reconnaître une réalité : les métiers de la gendarmerie diffèrent de ceux des trois armées. J'accepte la rectification proposée par la rapporteure, quitte à retravailler la rédaction de l'amendement avant l'examen du texte en séance publique. En attendant, le décret ne nous satisfait pas entièrement ; l'amendement voté par la commission créera un point d'appui qui permettra d'avancer. Nous trouverons le moyen d'éviter tout corporatisme d'arme.

**M. Christophe Léonard.** Pour réaliser une synthèse entre les propositions, j'avais l'intention de proposer un sous-amendement tendant à substituer aux mots « trois armées », les mots : « trois forces armées ».

**M. le ministre.** L'amendement DN29, que vous venez de voter, précise déjà que « peuvent siéger au Conseil supérieur de la fonction militaire les associations professionnelles nationales de militaires ou leurs unions et fédérations reconnues, en outre, représentatives de plusieurs forces armées et formations rattachées dans des conditions fixées par le décret mentionné à l'article L. 4126-10. » « Plusieurs forces armées », c'est au moins deux... On garantit ainsi la pluralité, tout en écartant le risque de corporatisme. Si l'on multiplie les obligations, on aura probablement du mal à trouver des associations. Pour l'heure, je le répète, celles-ci ne sont pas encore créées. La seule certitude est qu'il y en aura dans la gendarmerie.

**M. Christophe Léonard.** Pour faire le lien entre le DN29 et un possible DN6 rectifié, je maintiens ma proposition de sous-amendement.

**Mme la rapporteure.** L'amendement DN29 ne prévoit pas de chiffre : il est question de « plusieurs » forces armées. Je l'avais rédigé avant de connaître l'amendement de M. de Rugy. Je rappelle que nous ne parlons que des associations reconnues pour siéger au CSFM. Je maintiens la rectification que j'ai proposée pour l'amendement DN6, acceptée par M. de Rugy, ce qui n'empêchera pas de réexaminer ce point avant la séance publique.

Il ne serait pas bon qu'une association reconnue ne représente que deux armées, sachant qu'il existe trois armées – marine, mer et terre –, une force armée – la gendarmerie – et des services rattachés : essences, santé, DGA. Si l'amendement laisse toute la possibilité au ministre de déterminer le nombre de services, la question de l'interarmées est fondamentale. Je rappelle que si les trois armées dépendent du ministère de la Défense, la gendarmerie dépend de celui de l'Intérieur.

**M. François de Rugy.** Je maintiens mon amendement DN6, avec la rectification proposée par Mme la rapporteure.

**Mme la rapporteure.** Et qui serait ainsi rédigé : « Ne peuvent siéger au Conseil supérieur de la fonction militaire que des associations professionnelles nationales de militaires ou leurs unions et fédérations reconnues représentatives au moins des trois armées. »

**M. Philippe Folliot.** Je suis convaincu par la démonstration de la rapporteure.

**M. Christophe Léonard.** Si l'amendement DN6 rectifié fait consensus, je retire ma proposition de sous-amendement.

*La commission adopte l'amendement DN6 tel qu'il a été rectifié.*

*Elle examine les amendements identiques DN32 de la rapporteure et DN115 de la commission des Lois.*

**M. le rapporteur pour avis de la commission des Lois.** Nous proposons que les associations présentes au CSFM siègent au sein des conseils de la fonction militaire (CFM).

**Mme la rapporteure.** Même argumentaire, les deux amendements étant identiques.

**M. le ministre.** Sagesse, compte tenu du fait que l'amendement DN33 de la rapporteure, qui sera bientôt appelé, est plus précis s'agissant des délais d'application.

*La commission adopte les amendements DN32 et DN115.*

*Elle étudie l'amendement DN116 de la commission des Lois.*

**M. le rapporteur pour avis de la commission des Lois.** L'amendement DN116 vise à ce que l'actualisation de la liste des associations représentatives intervienne chaque année pendant les trois premières années suivant la publication de la loi, afin de lancer le mouvement de création des associations professionnelles nationales de militaires. Au-delà, le décret pourra fixer une fréquence d'actualisation plus longue.

**Mme la rapporteure.** Avis favorable.

**M. le ministre.** Même avis.

*La commission **adopte** l'amendement DN116.*

*Suivant l'avis favorable de la rapporteure, elle **adopte** l'amendement DN117 de la commission des Lois, qui tend à apporter une clarification rédactionnelle.*

*Elle est saisie de l'amendement DN33 de la rapporteure.*

**Mme la rapporteure.** L'amendement vise à apporter la précision évoquée à l'instant par le ministre, c'est-à-dire que l'intégration des APNM reconnues représentatives au sein des CFM aura lieu au plus tard dans un délai de cinq ans.

**M. le ministre.** Avis favorable.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Elle aborde l'amendement DN118 de la commission des Lois.*

**M. le rapporteur pour avis de la commission des Lois.** L'amendement DN118 propose que les associations soient représentées dans un certain nombre d'organismes. Je le retire, par cohérence avec les dispositions que nous venons de voter.

*L'amendement DN118 est **retiré**.*

*La commission **adopte** l'article 7 **modifié**.*

\*

\* \*

*Après l'article 7*

*La commission examine les amendements DN35 et DN36 de la rapporteure, qui font l'objet d'une présentation commune.*

**Mme la rapporteure.** L'amendement DN35 tend à demander au Gouvernement un rapport sur la politique de gestion des ressources humaines du ministère de la Défense. L'amendement DN36 est défendu.

**M. le ministre.** Avis favorable aux deux amendements.

*La commission adopte successivement les amendements DN35 et DN36.*

\*

\* \*

#### *Article 8*

#### **Crédit d'impôt au titre des cotisations versées aux associations professionnelles nationales de militaires représentatives**

Le présent article a pour objet d'aligner le régime fiscal des cotisations versées aux associations professionnelles nationales de militaires sur celui des cotisations versées aux organisations syndicales.

Dans sa rédaction en vigueur, l'article 199 *quater* C du code général des impôts institue, pour l'impôt sur le revenu, un crédit d'impôt au titre des cotisations versées aux organisations syndicales représentatives de salariés et de fonctionnaires. Ce crédit d'impôt est égal à 66 % des cotisations versées prises dans la limite de 1 % du montant du revenu brut de l'intéressé.

Les **alinéas 1 et 2** tendent à modifier l'intitulé de l'article 199 *quater* C pour y mentionner les APNM, tandis que les **alinéas 3 et 4** tendent à ajouter les APNM représentatives aux deux mentions des organismes au bénéfice desquels est versée la cotisation ouvrant droit à un crédit d'impôt.

\*

*La commission adopte l'amendement DN43 de la rapporteure, qui est de coordination.*

*Elle adopte l'article 8 modifié.*

\*

\* \*

CHAPITRE III  
**Dispositions relatives aux ressources humaines**

*Section 1*  
**Gestion des personnels de la défense**

*Article 9*

**Modification du régime de la pension afférente au grade supérieur (PAGS)**

Le présent article a pour objet de rectifier le régime de la pension afférente au grade supérieur (PAGS), dispositif d'incitation au départ institué par l'article 36 de la LPM 2014-2019, afin d'élargir le « vivier » de personnels susceptibles d'en bénéficier.

**1. Éléments de contexte**

*a) Le dispositif de l'article 36 de la LPM 2014-2019*

La « pension afférente au grade supérieur » est un dispositif qui permet à certains militaires, volontaires, de prendre leur retraite en bénéficiant d'une pension correspondant au grade supérieur au leur. Il visait les colonels, lieutenants-colonels, commandants, capitaines, adjudants-chefs et adjudants de carrière qui ont effectué suffisamment d'années de services pour avoir droit à une pension à jouissance immédiate, mais qui se trouvent à plus de cinq ans de la limite d'âge de leur grade. L'article 36 de la LPM 2014-2019 l'a institué pour la seule durée de la programmation militaire.

L'étude d'impact jointe au présent projet de loi souligne que la PAGS « *vient en complément du pécule modulable d'incitation au départ (PMID) et de la promotion fonctionnelle des militaires* » et s'avère constituer un outil « *essentiel pour permettre la réduction des effectifs d'officiers et de sous-officiers prévue par la LPM* ». Selon cette étude, ce dispositif a permis le départ de 545 militaires en 2014, soit la totalité du contingentement ouvert.

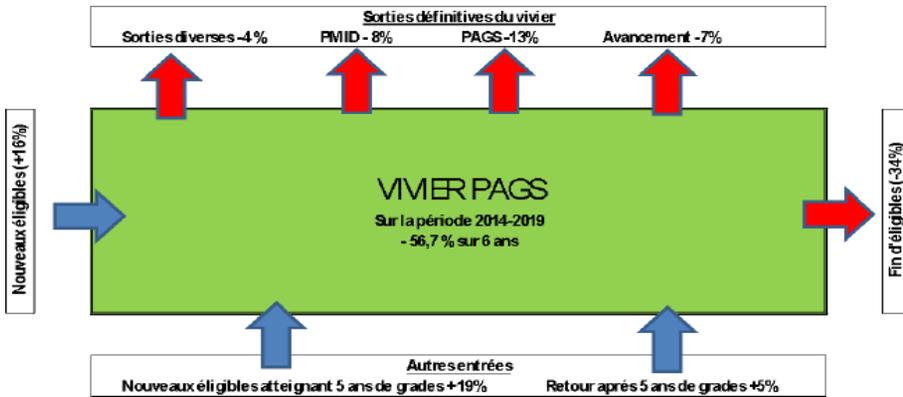
*b) Les limites du dispositif mises en évidence par sa première année de mise en œuvre*

Il ressort de la première année de mise en œuvre du dispositif de la PAGS que, si son principe s'avère utile, en revanche le dispositif présente deux faiblesses : d'une part, une attrition tendancielle de son vivier et, d'autre part, une sélectivité très hétérogène et parfois insuffisante.

- Une attrition tendancielle du vivier de bénéficiaires potentiels

L'étude d'impact montre que le vivier des bénéficiaires potentiels de la PAGS s'érode de 13 % par an, « *si bien qu'il sera réduit de moitié* » à la fin de la période de programmation militaire, comme l'illustre le schéma ci-après.

### ATTRITION DU VIVIER DE BÉNÉFICIAIRES



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

- Une sélectivité très hétérogène et parfois insuffisante

L'étude d'impact souligne que « si les objectifs semblent atteints au titre de l'année 2014, il faut souligner que ce n'est pas sans difficulté, l'allongement de la durée d'assurance opéré par la dernière réforme des retraites ne favorisant pas les départs dits naturels ». Surtout, certains services n'ont pas trouvé un nombre suffisant de volontaires pour remplir leur quota de PAGES – tel est le cas du service de santé des armées (SSA) et de la direction générale de l'armement (DGA). Leur contingent de PAGES a donc dû être redistribué aux autres armées et services.

Ces données montrent que les gestionnaires des ressources humaines ont pu rencontrer des difficultés à trouver un nombre suffisant de volontaires. Si ces difficultés ont pu être palliées pour remplir l'objectif d'attributions de PAGES en termes quantitatifs, cela peut être au prix d'un renoncement à un aspect plus qualitatif de la gestion des ressources humaines. En effet, comme l'a montré le rapport précité de nos collègues Geneviève Gosselin-Fleury et Alain Marleix, il y a un double risque dans de telles manœuvres de déflation :

– favoriser le départ de personnels ayant des compétences utiles, voire critiques, pour les forces armées ;

– en fin de gestion annuelle, le risque est grand que les gestionnaires tenus d'atteindre des objectifs de déflation opèrent « par la facilité » : non-renouvellement de contrats, absence de sélectivité dans les aides au départ, externalisations, etc.

Or, il a été observé que le taux d'agrément des PAGES sur les grades élevés était très important : il atteint 100 % pour les colonels, comme le montre le tableau ci-après. Selon l'étude d'impact, ce taux est même « trop important » pour « assurer une sélectivité suffisante des candidatures, le ministère se trouvant parfois contraint de se départir de militaires aux spécialités précieuses ».

NOMBRE DE DEMANDES DE PAGS FORMULÉES PAR LES PERSONNELS

(2014, par grade et par corps)

Grade	Candidatures	Agrément	taux d'agrément
colonel	13	13	100 %
lieutenant-colonel	58	51	88 %
commandant	12	11	92 %
capitaine	62	47	76 %
<b>total officiers</b>	<b>142</b>	<b>122</b>	<b>86 %</b>
adjudant-chef	299	154	52 %
adjudant	585	202	35 %
<b>total sous-officiers</b>	<b>884</b>	<b>356</b>	<b>40 %</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1 026</b>	<b>478</b>	<b>47 %</b>

Source : ministère de la Défense.

## 2. Le dispositif proposé

Le présent article (**aliéna 1**) vise à modifier le dispositif adopté en 2013 pour trois de ses aspects :

- il tend à abaisser la condition d'ancienneté de grade requise pour le bénéfice de la PAGS ;

- il vise à substituer à la répartition des PAGS par grade et par corps dans l'arrêté annuel de contingentement une répartition par grade ;

- il propose quelques précisions rédactionnelles.

### a) Précision rédactionnelle

L'**alinéa 2** tend à préciser que pour bénéficier de la PAGS, les officiers et sous-officiers de carrière intéressés doivent se trouver « *en position d'activité* ».

Cette précision permet de clarifier les conditions d'application du dispositif. En effet, selon les précisions fournies par le ministère de la Défense, aucun litige n'a été recensé mais la question de savoir si un militaire placé dans une autre position que celle d'activité devait être considérée comme « *servant dans son grade* » – et donc éligible à la PAGS – a été soulevée à plusieurs reprises. Il est donc nécessaire de clarifier l'état du droit afin de pouvoir répondre sans équivoque à cette question statutaire.

### b) Abaissement de la condition d'ancienneté de grade requise pour le bénéfice de la PAGS

L'**alinéa 3** tend à **abaisser de cinq à deux ans** la condition d'ancienneté de services dans son grade requise du militaire intéressé pour être éligible au bénéfice d'une PAGS.

L'objectif de cette mesure consiste à élargir le vivier des militaires éligibles à la PAGES. Selon les explications du ministère de la Défense, il s'agit que les gestionnaires puissent ainsi mieux préserver les compétences rares et coûteuses à recréer. De plus, cette mesure permettra de pallier l'attrition spontanée de ce vivier pour le reste de la durée de la programmation militaire : selon le ministère, cette mesure permettra d'augmenter de 46 % le vivier des officiers pouvant prétendre au bénéfice de ce dispositif.

Il convient toutefois de souligner que si le nombre de personnels éligibles augmentera, le volume de PAGES attribuées restera pour sa part inchangé. Dès lors, l'abaissement de la condition d'ancienneté n'entraîne pas de surcoût, et permettra d'augmenter la sélectivité de la mesure.

*c) Répartition des PAGES dans l'arrêté annuel de contingentement non plus par grade et par corps, mais simplement par grade*

Les **alinéas 4 et 5** tendent à ce que l'arrêté annuel prévu par le IV de l'article 36 de la LPM 2014-2019 pour fixer le contingent annuel du nombre de PAGES fixe ce nombre non plus par grade et par corps, mais simplement par grade.

Une répartition doublement fixée par corps et par grade s'avère en effet difficile à mettre en œuvre. Il s'agit donc de simplifier la gestion du dispositif, en répartissant le contingent annuel simplement par grade, à l'instar de ce qui est prévu pour le pécule modulable d'incitation au départ.

\*

*L'article ne fait l'objet d'aucun amendement. La commission l'adopte sans modification.*

\*

\* \*

#### *Article 10*

#### **Modification du régime de la promotion fonctionnelle**

Le présent article tend à améliorer le dispositif de l'article 37 de la LPM 2014-2019, qui institue un mécanisme d'incitation au départ dénommé « promotion fonctionnelle ».

## 1. Éléments de contexte

### a) *Le dispositif de l'article 37 de la LPM 2014-2019*

Le dispositif de « promotion fonctionnelle » a été institué par l'article 37 de la LPM 2014-2019 pour la durée de la programmation militaire. Il s'agit d'une mesure d'incitation au départ qui permet au ministère de promouvoir à un grade certains agents dont les capacités et les compétences leur permettent d'occuper de nouvelles responsabilités mais pas d'envisager une évolution de carrière continue au sein du ministère. Le bénéficiaire de la promotion fonctionnelle s'engage donc à quitter les cadres deux ou trois ans après sa promotion.

#### **L'intérêt de la promotion fonctionnelle**

Pour le chef d'état-major de la marine, « *la promotion fonctionnelle paraît plus prometteuse* », notamment pour permettre la promotion au grade d'officier général de personnels trop spécialisés pour qu'il soit aisé de les promouvoir dans le contexte actuel. L'amiral a en effet expliqué que « *le nombre de postes d'officiers généraux ouverts est beaucoup trop limité (neuf par an pour la marine)* », et que cela conduit à favoriser la promotion des officiers dont le profil est « généraliste » : en effet, une carrière d'officier général se déroule sur une période relativement longue et, de ce fait, passe par plusieurs postes, ce qui suppose un profil plus « généraliste » que « spécialiste ». Dans ces conditions, le dispositif de promotion fonctionnelle « *peut être gagnant-gagnant : le spécialiste aurait eu des difficultés à être promu au grade d'officier général compte tenu de la priorité aux généralistes dans des listes d'aptitudes trop resserrées, et la marine pourvoit son besoin* ». L'amiral Bernard Rogel a cité, à titre d'exemple, l'hypothèse dans laquelle la marine aurait besoin d'un spécialiste d'aéronavale pour pourvoir un poste à la Structure intégrée de maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques de la défense (SIMMAD), et disposerait d'un capitaine de vaisseau qui est très spécialisé. Toutefois, aux yeux du chef d'état-major de la marine, le dispositif présente deux limites :

- d'une part, il est strictement contingenté ;
- d'autre part, il repose sur un mécanisme « *qui ne va pas dans le sens de l'évolution des mentalités* » : les personnels « *sont de moins en moins sensibles au grade, et à l'affichage social qui s'y attache* » : « *c'est désormais l'intérêt du métier plus que toute autre chose qui retient les personnels* ».

Source : rapport d'information n° 2745 précité.

### b) *Les limites du dispositif*

Le dispositif s'est avéré insuffisamment attractif pour que soient atteints les objectifs initialement fixés de nombre de départs sous le régime de la promotion fonctionnelle. Il était en effet prévu pour permettre 450 départs entre 2014 et 2019 ; mais compte tenu du vivier de personnels éligible, l'objectif a été ramené, selon le ministère de la Défense, à 140 départs.

L'une des raisons de l'étroitesse des viviers tient à l'obligation, faite par l'article 37 de la LPM aux militaires intéressés, de bénéficier d'une retraite à jouissance immédiate à la date de promotion au titre de la promotion fonctionnelle. Or le bénéfice d'une telle retraite suppose vingt-sept ans de services pour un officier de carrière (et dix-sept ans pour un sous-officier). Ceci explique

que jusqu'à présent, 67 % des bénéficiaires de la promotion fonctionnelle aient été des sous-officiers.

Par ailleurs, une des raisons de la faible attractivité du dispositif peut tenir également à la limite de durée des services au titre de la promotion fonctionnelle. En effet, dans sa rédaction en vigueur, l'article 37 de la LPM fixe à trente-six mois la durée maximale de ces services. Or, cette durée peut être trop courte pour que le dispositif s'applique à certains postes. Ainsi, des postes attractifs ne peuvent pas être pourvus au titre de la promotion fonctionnelle.

## **2. Le dispositif proposé**

L'article 10 tend à modifier l'article 37 de la LPM 2014-2019 (**alinéa 1**) pour y apporter deux modifications :

● Les **alinéas 2 et 3** tendent à **abaisser à quinze ans la durée des services requis pour bénéficier de la promotion fonctionnelle**. Actuellement, il est exigé des candidats qu'ils bénéficient de la retraite à jouissance immédiate. Cet assouplissement des conditions d'éligibilité est particulièrement net pour les officiers – leur droit à jouissance immédiate de leur pension étant conditionné à vingt-sept années de services, la mesure proposée abaisse la condition d'ancienneté de douze ans. Pour les sous-officiers, cet abaissement ne porte que sur deux ans.

Selon l'étude d'impact, cette mesure conduit à augmenter le vivier d'officiers éligibles de 1 651 à 2 661, soit une progression de 61,4 %. Il est prévu que les militaires qui bénéficieront de la promotion fonctionnelle avant d'avoir acquis le droit à liquidation de pension à leur date de radiation des cadres quitteront l'institution avec le bénéfice d'une retraite à jouissance différé.

● L'**alinéa 4** tend à porter de trente-six à quarante-huit mois la durée maximale des services effectués par le bénéficiaire de la promotion fonctionnelle dans son nouveau (et dernier) poste.

Cet allongement de la durée de la promotion fonctionnelle devrait permettre d'utiliser ce levier pour pouvoir des missions ou des postes plus attractifs notamment pour les officiers généraux.

\*

*L'article ne fait l'objet d'aucun amendement. La commission l'adopte sans modification.*

\*

\* \*

### Article 11

(art. L. 9 et L. 12 du code des pensions civiles et militaires de retraite)

## **Prise en compte de différents types de congés dans la constitution du droit à pension**

● Cet article propose de modifier l'article L. 9 du code des pensions civiles et militaires de retraite disposant que le temps passé dans une position statutaire ne comportant pas l'accomplissement de services effectifs ne peut être pris en compte dans la constitution du droit à pension, sauf pour les bénéficiaires d'un temps partiel de droit pour élever un enfant, d'un congé parental, d'un congé de présence parentale ou d'une disponibilité pour élever un enfant de moins de huit ans ou dans les cas exceptionnels prévus par une loi ou par un décret en Conseil d'État.

La loi exclut donc de fait les congés non mentionnés plaçant le bénéficiaire en position statutaire de non-activité, dont, notamment, le congé pour convenance personnelle pour élever un enfant de moins de huit ans, alors que les agents publics civils voient ce type de congé comptabilisé dans la constitution de leur droit à pension. Cette mesure corrige donc une situation inéquitable.

L'article introduit également dans cette prise en compte les congés dont bénéficient les militaires placés en congé de longue maladie (CLM), en congé de longue durée pour maladie (CLDM) ou en congé complémentaire de reconversion (CCR), qui sont des positions de non-activité, contrairement au congé maladie initial, d'une durée maximale de six mois au cours d'une période de douze mois consécutifs, et au congé de reconversion, d'une durée maximale de 120 jours fractionnables, qui sont des positions d'activité que ne vise donc pas le présent article.

Le CLM et le CLDM, attribués à l'issue du congé maladie initial, peuvent atteindre respectivement une durée maximale de cinq et de huit ans, en fonction du statut du militaire et des circonstances de la blessure ou de la maladie, reconnue, le cas échéant, imputable au service. Le CCR est, lui, d'une durée maximum de six mois consécutifs.

Les articles L. 4138-12, L. 4138-13 et L. 4139-5 du code de la défense disposent bien que le temps passé en CLM, en CLDM et en CCR est pris en compte pour les droits à pension de retraite. Néanmoins le code des pensions civiles et militaires de retraite exclut dans sa rédaction actuelle la position de non-activité du calcul des droits à pension, ce qui n'était pas le cas dans sa rédaction antérieure à la réforme de 2003 qui intégrait la durée passée par les militaires en position régulière d'absence pour cause de maladie. Cet article a donc pour objectif de lever une ambiguïté juridique et de clarifier cette situation.

● Dans le même esprit, cet article propose de modifier l'article L. 12 du code des pensions civiles et militaires de retraite qui traite de bonifications, en précisant que « *le temps passé en congé de longue durée pour maladie et en congé de longue maladie est assimilé à des services militaires effectifs* ». Cette

disposition ouvre clairement droit, sous certaines conditions, au bénéfice du cinquième du temps de service accompli pour les militaires placés en CLM ou CLDM avant leur radiation des contrôles.

Il n'en va pas de même pour le CCR qui n'ouvre pas droit à cette bonification.

Ces mesures sont particulièrement bienvenues, notamment pour les militaires qui, gravement malades ou blessés, ne peuvent reprendre un service actif et sont contraints, à l'issue d'une période parfois très longue de congé maladie, de quitter l'institution plus tôt qu'ils ne l'auraient souhaité et font face à un avenir professionnel difficile.

\*

*La commission étudie l'amendement DN119 de la commission des Lois.*

**M. le rapporteur pour avis de la commission des Lois.** Amendement de coordination.

**Mme la rapporteure.** Avis favorable.

**M. le ministre.** Même avis.

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle adopte l'article 11 modifié.*

\*

\* \*

### *Article 12*

(art. L. 4138-1 du code de la défense)

#### **Extension du congé du blessé aux opérations de sécurité intérieure**

● Le congé du blessé, destiné aux militaires blessés ou ayant contracté une maladie en opération de guerre ou au cours d'une opération qualifiée d'opération extérieure, est une mesure récente créée par ordonnance en juillet 2014, et pour laquelle le décret en Conseil d'État est toujours attendu. Aucun militaire n'est donc, à ce jour, placé en congé du blessé.

Ce congé, qui vient s'ajouter aux trois congés pour maladie évoqués dans le commentaire précédent traitant de l'article 11 (congé maladie, congé de longue durée maladie et congé de longue maladie) a la particularité de maintenir le malade ou le blessé en position statutaire d'activité durant 18 mois. Il ne sera toutefois octroyé que si le blessé « *présente une probabilité objective de réinsertion au sein du ministère de la Défense ou, pour les gendarmes, au sein du ministère de l'Intérieur* ».

Le maintien en position d'activité est un aspect très positif de ce congé. Il évite la position de non-activité souvent préjudiciable car, le blessé ne dépendant plus administrativement de son unité, elle l'isole de ses camarades, du commandement, du médecin des forces, comme l'ont souligné les auteurs du rapport d'information sur la prise en charge des blessés<sup>(1)</sup>. Le maintien du lien apparaît essentiel tant pour sa vertu symbolique que thérapeutique. De fait, la réinsertion dans l'institution de blessés en CLM ou CLDM est extrêmement rare.

• L'extension de ce congé aux opérations de sécurité intérieure, qui, dans leur nombre et leur diversité, ne revêtent pas toutes un égal caractère de dangerosité, nécessite une qualification de ces opérations dans la loi. Seuls pourront en bénéficier les militaires qui auront été blessés au cours d'opérations de sécurité intérieure d'une intensité et d'une dangerosité particulières et assimilables à celles d'une opération extérieure. Les opérations éligibles seront désignées par arrêté interministériel.

La présente loi envoie un autre signe de reconnaissance en direction des blessés en abordant dans l'article 7 du rapport annexé le problème de l'insigne des blessés. En effet la remise de cet insigne, institué le 11 décembre 1916, dont le port est régi par la loi n° 52-1224 du 8 novembre 1952, se heurte toujours à des réticences quand il s'agit non de blessés physiques mais de blessés psychiques, alors même que le décret du 10 janvier 1992 déterminant les règles et barèmes pour la classification et l'évaluation des troubles psychiques de guerre établissait indubitablement un possible lien entre action de guerre et blessure psychique.

La blessure de guerre, qui doit être, d'une part, constatée par le service de santé des armées et, d'autre part, homologuée par le commandement, répond à une définition précise : toute lésion présentant un certain degré de gravité résultant d'une action extérieure, se rattachant directement à la présence de l'ennemi, c'est-à-dire au combat, ou s'y rattachant indirectement en constituant une participation effective à des opérations de guerre, préparatoires ou consécutives au combat. Rien dans cette définition, si ce n'est une interprétation étroite restreignant le terme lésion aux seules lésions physiques, ne ferme la porte à la prise en compte de la blessure psychique. Il est donc important, au regard du besoin de reconnaissance que manifestent tous les blessés, de faire évoluer ce dispositif, dont la définition de la blessure de guerre, afin de lever toute ambiguïté.

\*

*La commission adopte l'amendement DN107, rédactionnel, de la rapporteure.*

*Elle adopte l'article 12 modifié.*

---

(1) La prise en charge des soldats blessés : un devoir de soutien et de reconnaissance de la Nation, rapport d'information n° 2470 de M. Olivier Audibert-Troin et Mme Émilienne Poumirol.

\*

\* \*

### Article 13

[art. L. 4221-4-1 (*nouveau*) du code de la défense]

#### **Mobilisation des réservistes en cas de crise menaçant la sécurité nationale**

Cet article a pour objet de permettre une mobilisation plus rapide et pour une durée plus longue des réservistes en cas de crise menaçant la sécurité nationale.

● En situation courante, les réservistes qui accomplissent leurs activités pendant leur temps de travail doivent obtenir l'accord de leur employeur si ces activités dépassent cinq jours par an, en vertu de l'article L. 4221-4 du code de la défense. Ils doivent en outre prévenir leur employeur de leur absence au moins un mois avant le début de leur activité de réserviste.

Certains réservistes peuvent souscrire au moment de leur engagement, et avec l'accord de leur employeur, une clause de réactivité, prévue par l'article L. 4221-1 du code de la défense. Cette dernière permet aux réservistes de rejoindre leur affectation sous un délai de quinze jours, et non plus d'un mois, s'il est fait appel à eux dans les conditions fixées par le troisième alinéa de l'article L. 4221-4 du même code. Cet article dispose en effet que « *lorsque les circonstances l'exigent, le ministre de la Défense ou le ministre de l'Intérieur* » peut, par arrêté faire appel aux réservistes ayant souscrit cette clause. Leur durée maximale d'emploi n'est en revanche pas modifiée.

La loi n° 2011-892 du 28 juillet 2011 tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure, issue d'une proposition de loi sénatoriale, a créé un dispositif de sécurité nationale qui permet au Gouvernement de convoquer plus rapidement, et pour une durée plus longue, l'ensemble des réservistes.

Ainsi, en cas « *de survenance, sur tout ou partie du territoire national, d'une crise majeure dont l'ampleur met en péril la continuité de l'action de l'État, la sécurité de la population ou la capacité de survie de la Nation* », le Premier ministre peut décider, par décret, de mettre en œuvre ce dispositif<sup>(1)</sup>. Ce décret mentionne la durée d'emploi des réservistes appelés, qui peut être alors portée à trente jours consécutifs, renouvelable une fois en cas de persistance de la crise. Cette durée n'est pas imputable sur le nombre annuel de jours maximum pouvant être accomplis par le réserviste.

Par ailleurs, le décret d'application de la loi<sup>(2)</sup>, qui n'a été publié que très récemment, raccourcit considérablement les délais de convocation des réservistes en cas de mise en œuvre du dispositif de sécurité nationale : il précise en effet que

---

(1) Article L. 2171-1 du code de la défense.

(2) Décret n° 2015-508 du 7 mai 2015.

le délai de préavis minimum est d'un jour franc, à compter de la réception de la convocation. Une copie de la convocation est adressée à l'employeur du réserviste.

• L'objectif du présent article est de prévoir un dispositif intermédiaire entre celui de la sécurité nationale, réservé aux crises les plus graves, et le temps normal.

Il prévoit ainsi, qu'en cas de « *crise menaçant la sécurité nationale* », le ministre de la Défense, ou le ministre de l'Intérieur pour les réservistes de la gendarmerie nationale, peut convoquer sous un délai de quinze jours, et non plus d'un mois, les réservistes, et sous un délai de cinq jours, au lieu de quinze, ceux d'entre eux qui avaient souscrit une clause de réactivité.

Il porte également à dix jours, au lieu de cinq, la durée d'activité pouvant être accomplie sur le temps de travail sans accord préalable de l'employeur.

Ce nouveau dispositif doit permettre de répondre plus efficacement, selon l'étude d'impact du projet de loi, aux « *besoins croissants de protection sur le territoire national face aux nouvelles menaces* » et d'assurer « *un continuum d'action de la réserve de situation courante ou temps de paix vers la crise* ».

L'article prévoit enfin un régime particulier pour les opérateurs publics et privés exploitant des installations d'importance vitale qui permet, sur demande de l'employeur, de dégager de leurs obligations les réservistes dont la présence est nécessaire à la poursuite de la production de biens ou de services ou à la continuité du service public dans un contexte de crise.

\*

*La commission adopte l'amendement DN68 de la rapporteure, qui est rédactionnel.*

*Elle est saisie de l'amendement DN69 de la rapporteure.*

**Mme la rapporteure.** L'amendement a pour objet d'augmenter de cinq à quinze jours par an le nombre de jours d'activité que peut accomplir sur son temps de travail le réserviste sans accord préalable de son employeur, si ce dernier est un employeur public. Le quota de cinq jours sera maintenu dans les entreprises privées, mais l'administration doit se montrer exemplaire, ce qui n'est malheureusement pas toujours le cas.

**M. le ministre.** Avis défavorable. Je me vois mal expliquer une telle disposition à mes collègues ministres...

**Mme la rapporteure.** Cet amendement ne vise qu'à reprendre dans la loi les termes d'une circulaire du Premier ministre du 2 août 2005 relative à l'emploi d'agents publics au sein de la réserve militaire, dont je vous rappelle les termes : « *En conséquence, il importe que l'employeur public donne l'exemple aux*

*employeurs privés en matière de comportement à l'égard des réservistes [...]. L'État se devant de montrer l'exemple, vous veillerez à ce que vos services accueillent favorablement les demandes d'autorisation de leurs agents réservistes. Par ailleurs, il serait souhaitable que vous facilitiez la réactivité de vos agents réservistes en admettant, dans la mesure du possible, que le délai de préavis prévu pour une absence supérieure à cinq jours soit substantiellement réduit. »*

**M. le ministre.** C'est précisément parce que je ne suis pas en désaccord avec ce texte que je suis opposé à votre amendement, madame la rapporteure !

**M. Philippe Nauche, président.** M. le ministre préfère la circulaire...

**M. le ministre.** Comprenez-moi : je ne puis accepter, au nom du Gouvernement, que le fonctionnaire réserviste puisse s'absenter quinze jours au lieu de cinq actuellement sans accord préalable de son employeur.

**Mme la rapporteure.** Le Parlement peut voter ce que le Gouvernement refuse.

**M. le ministre.** Je suis conscient du fait que les administrations doivent montrer l'exemple, en matière de politique de réserve, mais le ministre de la Défense ne saurait approuver cette mesure extrême, pas plus, d'ailleurs que l'amendement DN70, qui sera appelé dans un instant.

**Mme la rapporteure.** Rappelons que le nombre de réservistes dans la fonction publique est compris entre 7 000 et 8 000, pour un total de 28 000 réservistes.

*La commission rejette l'amendement DN69.*

*Elle étudie l'amendement DN70 de la rapporteure.*

**Mme la rapporteure.** Il s'agit de porter de quinze à trente jours la durée maximale d'emploi des réservistes issus de la fonction publique en cas de crise.

**M. le ministre.** Avis défavorable. La fonction publique est extrêmement large. Il est impossible de valider cette proposition.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle adopte successivement les amendements DN66 et DN67 de la rapporteure, qui sont rédactionnels.*

*Elle adopte l'amendement DN120 de la commission des Lois, qui tend à corriger une erreur de référence juridique.*

*Puis elle adopte l'article 13 modifié.*

\*

\* \*

### *Section 3*

## **Accès des militaires à la fonction publique**

### *Article 14*

#### **Dispositifs de reclassement dans la fonction publique**

Le présent article propose plusieurs mesures visant à améliorer le fonctionnement des dispositifs législatifs destinés à faciliter le reclassement des anciens militaires.

#### **1. Des dispositifs variés**

L'encadré ci-après présente les différents dispositifs existants.

#### **Les dispositifs de reclassement des militaires dans les fonctions publiques**

Cinq dispositifs permettent aux militaires d'accéder à des emplois civils dans les trois fonctions publiques :

– trois procédures de droit commun (L. 4139-1 et L. 4139-8 du code de la défense et recrutement sur contrat) ;

– deux procédures dérogatoires (articles L. 4139-2 et L. 4139-3 du même code).

● Les procédures de droit commun :

– le concours : il constitue la voie d'accès commune à toute la fonction publique (article L. 4139-1) ;

– le détachement (article L. 4138-8) : il s'agit de la procédure de la mise en détachement, dont peut bénéficier l'ensemble du personnel militaire. Le détachement est révoquant à tout moment, mais peut être renouvelé sur demande du militaire, dans la limite de cinq années ;

– les recrutements sur contrats (loi Sauvadet), qui occupent une part significative dans les reclassements des militaires, dans la fonction publique de l'État comme dans les collectivités territoriales.

● Les procédures dérogatoires :

– l'accès par la voie de l'article L. 4139-2 : ce dispositif, dérogatoire au droit commun, permet d'accéder aux trois fonctions publiques, dans les catégories A, B et C, après une sélection sur dossier et entretien par l'administration d'accueil. Il est ouvert après obtention d'un agrément ministériel aux militaires ayant plus de 10 ans de service ;

– l'accès par la procédure des « emplois réservés » (article L. 4139-3) : ce dispositif est notamment accessible aux militaires, à l'exception des officiers de carrière et des militaires commissionnés ayant plus de quatre ans de service et ayant obtenu l'agrément de leur gestionnaire d'armée ; et aux anciens militaires radiés depuis moins de trois ans.

*Source : ministère de la Défense.*

L'évolution du nombre de bénéficiaires de ces dispositifs, et leur répartition par catégorie de grade, sont présentées par les tableaux ci-après :

**RECLASSEMENTS DANS LES TROIS FONCTIONS PUBLIQUES**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>L.4139-2</b>	1041	574	755	752	557	688
<b>L.4139-3</b>	318	395	432	502	425	536
<b>L.4138-8</b>	220	165	158	152	94	123
<b>L.4139-1</b>	157	105	64	63	53	71
<b>Contrats</b>	199	768	666	705	802	717
<b>TOTAL</b>	<b>1 935</b>	<b>2 007</b>	<b>2 075</b>	<b>2 174</b>	<b>1 931</b>	<b>2 135</b>

Source : ministère de la Défense.

**BÉNÉFICE DES DISPOSITIFS DE RECLASSEMENTS DANS LES FONCTIONS PUBLIQUES**

	2012				2013				2014			
	OFF	SOF	MDR	TOTAL	OFF	SOF	MDR	TOTAL	OFF	SOF	MDR	TOTAL
L4139-2 FPE	50	379	135	564	57	261	115	433	81	333	169	583
L4139-2 FPT	9	49	112	170	12	42	51	105	11	36	41	88
L4139-2 FPH	2	9	7	18	3	13	3	19	6	6	5	17
L 4139-3 (emplois réservés) FPE	15	193	184	392	5	119	167	291	5	149	219	373
L 4139-3 (emplois réservés) FPT	1	43	53	97	1	61	64	126	1	83	67	151
L 4139-3 (emplois réservés) FPH	0	7	6	13	0	3	5	8	0	3	9	12
L 4139-1 (concours) FPE	6	41	7	54	10	30	7	47	10	27	16	53
L 4139-1 (concours) FPT	2	5	2	9	0	3	2	5	0	8	8	16
L 4139-1 (concours) FPH	0	0	0	0	1	0	0	1	1	1	0	2
L 4138-8 (dét./int.) FPE	18	43	18	79	16	28	16	60	19	42	14	75
L 4138-8 (dét./int.) FPT	1	30	34	65	2	13	16	30	8	12	21	41
L 4138-8 (dét./int.) FPH	0	2	6	8	3	3	0	6	2	4	1	7
Contrats FPE	36	133	124	293	40	141	85	266	41	111	100	252
Contrats FPT	11	105	170	286	18	141	221	380	13	136	184	333
Contrats FPH	1	51	74	126	3	52	101	156	2	52	78	132
<b>Total recrutements</b>	<b>152</b>	<b>1090</b>	<b>932</b>	<b>2174</b>	<b>170</b>	<b>910</b>	<b>851</b>	<b>1931</b>	<b>200</b>	<b>1003</b>	<b>932</b>	<b>2135</b>

Source : ministère de la Défense.

**2. Les modifications proposées**

*a) Le recrutement par concours (article L. 4139-1 du code de la défense)*

Les **alinéas 1 à 5** tendent à modifier l'article L. 4139-1 du code de la défense, qui règle la situation des militaires lauréats d'un concours de l'une des fonctions publiques civiles ou d'accès à la magistrature, ainsi que celle du militaire admis à un recrutement sans concours prévu par le statut particulier dans un corps ou cadre d'emplois de fonctionnaires de catégorie C. Il leur permet de bénéficier, afin d'effectuer le stage préalable à leur titularisation, d'un détachement durant lequel ils conservent l'intégralité de leur rémunération.

Deux mesures sont proposées :

– la première (alinéa 3), étend aux militaires admis à un recrutement sans concours prévu par le statut particulier dans un corps ou cadre d'emplois de fonctionnaires de catégorie C le bénéfice des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 4139-1, qui fixe les conditions relatives au classement de l'intéressé

lors de sa titularisation. Cette mesure, selon les explications du ministère de la Défense, constitue une « *précision rédactionnelle* » ;

– la seconde mesure proposée (alinéa 5) consiste à préciser que les anciens militaires radiés des cadres dès leur réussite à un concours bénéficient des mêmes conditions de classement dans leur corps (ou cadre d'emplois) d'accueil que les militaires ayant bénéficié d'un détachement durant le stage préalable à leur titularisation en tant que fonctionnaire civil.

En effet, le premier alinéa de l'article L. 4139-1 précité dispose que la demande de détachement d'un militaire est acceptée de droit sous réserve que soient remplies les conditions suivantes :

- avoir informé sa hiérarchie de son intention de se présenter au concours ;
- avoir effectué au moins quatre ans de services militaires ;
- ne pas faire l'objet d'un lien au service.

Le militaire qui remplit ces conditions accomplit ainsi un stage préalable à sa titularisation dans son corps d'accueil en position de détachement. L'objet de ce dispositif est de permettre au militaire d'être réintégré en cas de non-titularisation. Le militaire qui ne remplit pas ces conditions de détachement est radié des cadres militaires dès sa nomination dans le corps d'accueil, conformément au 8° de l'article L. 4139-14 du code de la défense. En cas de non titularisation, il ne peut pas réintégrer son corps ou emploi militaire d'origine.

Le deuxième alinéa de l'article L. 4139-1 prévoit que le militaire lauréat de concours de la fonction publique est reclassé dans des conditions équivalentes à celles prévues pour un fonctionnaire par le statut particulier de ce corps, précisées par décret en Conseil d'État. La lecture de cet alinéa laisse apparaître que celui-ci s'applique tant à la situation des militaires bénéficiant d'un détachement qu'à celle des militaires radiés des cadres dès leur nomination. Cette disposition n'établit en effet aucune distinction entre ces deux situations. Selon le ministère de la Défense, cette rédaction pourrait s'avérer cependant trop imprécise quant à la définition de son champ d'application. Elle prévoit en effet que le militaire lauréat de concours est « *titularisé et reclassé dans les conditions [...] précisées par décret en Conseil d'État* ». Le reclassement opéré sur le fondement de ces conditions doit donc intervenir lors de la titularisation et non pas dès la nomination. Or, lors de leur titularisation, ces militaires, radiés des cadres depuis leur nomination, ne sont plus juridiquement des militaires mais d'anciens militaires. Le deuxième alinéa de l'article L. 4139-1 ne mentionnant que la situation des militaires (toujours présents dans les cadres), pourrait ne pas s'appliquer aux anciens militaires radiés des cadres lors de leur nomination.

La mesure proposée vise ainsi à ne pas fragiliser la situation des militaires reconvertis dans la fonction publique.

*b) L'accès direct aux fonctions publiques (article L. 4139-2)*

Les **alinéas 6 à 13** ont pour objet de réécrire entièrement l'article L. 4139-2 du code de la défense, qui institue une procédure de reclassement direct d'anciens militaires dans les fonctions publiques, dérogoire au droit commun.

Comme l'explique l'étude d'impact, cette réécriture poursuit deux buts :

– alléger les conditions statutaires d'accès aux procédures de reconversion des militaires dans la fonction publique ;

– simplifier la mise en œuvre de la procédure de reconversion des militaires dans la fonction publique prise sur le fondement de l'article L. 4139-2.

Les principales modifications par rapport au droit en vigueur sont les suivantes :

– l'alinéa 12 tend à compléter l'article L. 4139-2 par un paragraphe II qui ouvre droit aux anciens militaires servant sous contrat à la prorogation de leur contrat pour le temps où ils sont placés en position de détachement dans leur corps d'accueil (détachement d'un an renouvelable une fois, cette durée étant portée à deux ans pour le corps enseignant). Selon le ministère de la Défense, cette mesure vise à donner une base juridique plus solide à une pratique exercée jusqu'alors en application de dispositions simplement réglementaires ;

– l'alinéa 13 tend à compléter l'article L. 4139-2 par un paragraphe III établissant une dérogation à la condition de nationalité au bénéfice des militaires ayant servi à titre de non nationaux – c'est-à-dire au sein de la Légion étrangère. Il précise cependant que ces personnes n'ont pas accès aux emplois dont les attributions soit « *ne sont pas séparables de l'exercice de la souveraineté* », soit « *comportent une participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique* ». Selon le ministère de la Défense, cette disposition pourrait concerner au maximum une quarantaine de cas par an.

*c) Prise en compte du temps passé en détachement dans le calcul des droits à pension*

Les **alinéas 14 à 16** proposent de compléter l'article L. 4139-4 par un alinéa tendant à assimiler le passé par un militaire en détachement à l'occasion d'une procédure de reclassement à une période de services militaires actifs. Cette mesure a pour objet de prendre en compte cette période pour la constitution de ses droits à pension.

*d) Coordination*

De façon cohérente avec la modification proposée de l'article L. 4139-1 proposée par les alinéas 1 à 5, qui tendent à améliorer les garanties offertes aux militaires qui réunissent un concours de la fonction publique mais ne réunissent

pas les conditions requises pour être placés en détachement pendant un an dans leur nouveau corps, les **alinéas 17 et 18** tendent à modifier le 8° de l'article L. 4139-14 du même code. Dans sa rédaction en vigueur, cette disposition prévoit la cessation d'office de l'état militaire pour les lauréats de concours ne pouvant pas être mis en détachement au titre de l'article L. 4139-1 dès leur réussite au concours. Afin d'étendre les garanties des intéressés, il est proposé de retarder la cassation d'office de l'état militaire jusqu'à leur nomination dans leur nouveau corps ou cadre d'emploi.

Par coordination également, l'**alinéa 20** prévoit que la rédaction des articles L. 4319-1, L. 4139-2 et L. 4139-4 précités antérieure à la présente loi demeure applicable aux personnels placés en détachement sous leur empire. L'**alinéa 21** propose une autre mesure de coordination dans le même sens.

\*

*La commission adopte successivement les amendements DN44 et DN45 de la rapporteure, qui sont rédactionnels.*

*Elle adopte l'article 14 modifié.*

\*

\* \*

### *Article 15*

#### **Accès des militaires aux concours internes des fonctions publiques**

Le présent article a pour objet d'ouvrir aux militaires, par des dispositions générales et systématiques, l'accès aux concours internes des trois fonctions publiques :

– la fonction publique de l'État, régie par la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, que l'**alinéa 1** tend à modifier ;

– la fonction publique territoriale, dont le fonctionnement est réglé par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, que vise à modifier l'**alinéa 2** ;

– la fonction publique hospitalière, organisée suivant les dispositions de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, que l'**alinéa 3** propose de modifier.

Cette mesure vise à faciliter le recrutement de militaires dans les fonctions publiques par la voie des concours. En effet, seuls 57 d'entre eux ont été recrutés en 2013 sur le fondement de l'article L. 4139-1 du code de la défense, c'est-à-dire sur concours. Comme le montre l'étude d'impact, la faiblesse de ce volume est notamment due aux dispositions juridiques limitant ou interdisant l'accès des

militaires à certains concours internes. En effet, seule une minorité de statuts particuliers des corps et cadres d'accueils permet aux militaires de se porter candidats à ces concours d'accès.

Les règles de candidature aux concours internes d'accès aux trois fonctions publiques sont prévues par les statuts particuliers de ces corps. Pour ouvrir l'ensemble de ces concours aux militaires en voie de reconversion, une possibilité aurait consisté à modifier un par un chacun de ces statuts. Cependant, « *pour des raisons de simplicité et d'efficacité* », l'étude d'impact juge préférable de prendre une mesure législative ayant pour effet de neutraliser les dispositions des statuts particuliers qui restreignent la possibilité pour les militaires de se présenter à ces concours. Tel est l'objet des modifications proposées aux lois précitées du 11 janvier 1984, du 26 janvier 1984 et du 9 janvier 1986.

\*

*L'article ne fait l'objet d'aucun amendement. La commission l'adopte sans modification.*

\*

\* \*

#### *Article 16*

(art. L. 395, L. 401 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre)

#### **Accès aux emplois réservés des conjoints de grands invalides**

Cet article ouvre l'accès aux emplois réservés, sans conditions d'âge ni de délai, aux conjoints d'invalides de guerre titulaires d'une pension militaire d'invalidité d'au moins 85 % en raison de blessures reçues ou de maladies contractées ou aggravées dans le cadre du service au cours des guerres ou des expéditions déclarées campagne de guerre.

Le 2° de cet article précise que le ministre de l'Intérieur procède à l'inscription sur les listes d'aptitude des gendarmes candidats aux corps ou cadres d'emploi des fonctions publiques de l'État, territoriale et hospitalière.

\*

*L'article ne fait l'objet d'aucun amendement. La commission l'adopte sans modification.*

\*

\* \*

## CHAPITRE IV

### Dispositions relatives à l'expérimentation d'un service militaire volontaire

#### Article 17

#### **Création d'un cadre juridique autonome pour le service militaire volontaire**

Cet article a pour objet de transposer, à titre expérimental, le dispositif du service militaire adapté (SMA) à la métropole, conformément à l'annonce faite par le Président de la République le 5 février dernier.

##### **Le service militaire adapté**

Créé en 1961, le service militaire adapté est un dispositif militaire d'insertion professionnelle destinée à la jeunesse d'outre-mer. Il propose à des jeunes volontaires, diplômés en difficulté ou sans qualification, des parcours de formation citoyenne, professionnelle et de remise à niveau scolaire, pendant six à douze mois, sous un statut militaire.

Les stagiaires reçoivent d'abord une formation militaire assez rudimentaire d'un mois avant de suivre une formation professionnelle de cinq à onze mois en fonction de la spécialité choisie au moment de leur engagement (métiers du bâtiment, menuiserie, conducteurs, agroalimentaire, aide à la personne, restauration, agent de sécurité ou encore animateur de sports ou de loisir...).

La formation professionnelle est dispensée dans les régiments du SMA par des engagés volontaires du SMA (EV SMA) disposant des qualifications requises et spécialement recrutés par les armées à cet effet. Ils sont assistés par des volontaires techniciens (VT SMA), à qui il est ainsi proposé une première expérience professionnelle. Les militaires d'active assurent l'encadrement du dispositif et dispensent les formations militaires et citoyennes, avec l'appui d'enseignants détachés de l'éducation nationale.

Les stagiaires bénéficient d'un internat et reçoivent une solde spéciale, d'un peu plus de 340 euros par mois.

Les sept régiments ultra-marins du SMA ont accueilli 5 429 jeunes en 2013 avec un taux d'insertion de 76,3 %. Le succès du dispositif repose sur les partenariats étroits qui ont été noués avec les acteurs locaux de la formation et de l'insertion professionnelle, que ce soient les conseils régionaux, les services de l'État et les entreprises.

Placé sous la tutelle et financé par le ministère de l'Outre-mer, les ressources financières du SMA étaient de 212 millions d'euros en 2013, dont une partie en provenance des fonds de concours européens et des collectivités locales.

Les dispositions relatives au SMA sont régies par les articles L. 4 132-12 et D. 3222-19 à D. 3222-22 du code de la défense, le décret n° 2008-955 du 12 septembre 1998 et l'arrêté interministériel du 30 septembre 1991.

Nommé service militaire volontaire, le dispositif métropolitain sera expérimenté pendant deux années à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2015. Le présent article crée un cadre juridique autonome, distinct de celui applicable au SMA, visant à permettre la mise en œuvre de cette expérimentation.

Le SMV sera ouvert aux jeunes Français de dix-sept à vingt-six ans résidant habituellement en métropole. Ils pourront souscrire, sur la base du

volontariat, un contrat de six mois minimum, renouvelable pour deux à six mois, pour une durée maximale de douze mois. Ils serviront, pendant la durée de leur engagement, en qualité de volontaire stagiaire du SMV au premier grade de militaire du rang.

L'article précise que les volontaires se verront dispenser une formation militaire ainsi que « *diverses formations visant à favoriser leur insertion sociale et professionnelle* ».

Selon le même schéma que le SMA, les volontaires recevront dans un premier temps une formation militaire assez sommaire, visant principalement à leur faire acquérir les bases de la vie en collectivité. Tout au long de leur parcours, il leur sera ensuite dispensé une formation citoyenne et comportementale, une remise à niveau scolaire, une formation au secourisme ainsi qu'une formation au permis de conduire.

L'expérimentation sera mise à profit pour évaluer trois modèles de formation professionnelle :

– un modèle régional, à vocation pluridisciplinaire, en lien avec les acteurs locaux de l'insertion et de la formation, selon le même schéma que celui du SMA ;

– une filière unique nationale, en s'appuyant sur un plateau technique commun à certaines filières ;

– un partenariat renforcé avec une entreprise nationale. Des discussions sont ainsi en cours avec plusieurs entreprises intéressées par le dispositif, parmi lesquelles la SNCF.

Afin de ne pas engager d'investissements en infrastructures trop importants, l'expérimentation s'appuiera dans un premier temps sur des structures existantes telles que les centres de formation professionnelle ou les écoles des armées. La construction de plateaux techniques de formation, selon le modèle du SMA, ne devrait intervenir qu'à l'issue de l'expérimentation, si le dispositif est généralisé.

Les volontaires seront encadrés par des militaires d'active, assistés par des volontaires recrutés spécialement à cet effet. On retrouve ici le même schéma que celui du SMA, où des volontaires techniciens du SMA assistent, pour un à trois ans, les militaires dans leur mission d'encadrement des volontaires stagiaires.

Les militaires devraient naturellement être recrutés prioritairement parmi ceux qui ont déjà servi dans les différents régiments du SMA mais aussi parmi ceux ayant servi dans les centres de formation initiale de militaire du rang (CFIM).

Les volontaires qui les assisteront se verront proposer des contrats d'un an, renouvelables, selon les conditions applicables au volontariat dans les armées, prévues par l'article L. 4132-11 du code de la défense et le décret n° 2008-955 du

12 septembre 2008. Ils seront prioritairement recrutés parmi les jeunes disposant déjà d'une qualification professionnelle à qui il sera proposé une première expérience professionnelle. Il est envisagé de les recruter au grade de militaire du rang, avec la solde afférente. Il n'est pas exclu que ces fonctions soient ensuite proposées à d'autres profils, tels que des volontaires-aspirants, des élèves-officiers ou des volontaires en service civique. Dans un premier temps, l'armée de terre envisage un renfort ponctuel de militaires du rang pour accompagner la montée en charge du dispositif.

La formation professionnelle étant dispensée par des intervenants extérieurs, dans les centres, écoles et entreprises partenaires, le SMV ne comprendra pas, dans sa phase d'expérimentation, l'équivalent des engagés volontaires du SMA, recrutés en fonction de leur spécialité pour délivrer leur formation aux stagiaires. Ce statut pourrait être créé plus tard, en cas de généralisation du SMV.

L'article précise que le nombre de volontaires ne pourra excéder 300 pendant les quatre premiers mois de l'expérimentation, avant d'être porté à un maximum de 1 000 pour les mois suivants. Deux centres doivent ouvrir à la rentrée 2015, à Montigny-Lès-Metz et à Brétigny, avec chacun des capacités d'accueil d'une centaine de places. Ces capacités pourraient être substantiellement augmentées dès 2016 et la localisation d'un troisième centre, dans le sud de la France, est à l'étude. Au terme de l'expérimentation, une dizaine de centres devraient avoir été ouverts.

Selon l'étude d'impact du projet de loi, le coût complet moyen d'un volontaire serait de 40 000 euros par an, hors investissements initiaux et organisme central. Aussi, pour trois centres et 300 volontaires, le coût de l'expérimentation est-il estimé à 13 millions d'euros par an, et 42 millions pour 1 000 volontaires. Ces coûts, ainsi que les effectifs nécessaires à l'encadrement, soit un peu moins de 300 militaires, seront intégralement à la charge du ministère de la Défense. Les effectifs de volontaires ne seront en revanche pas comptabilisés dans son plafond ministériel des emplois autorisés.

Si le dispositif était pérennisé et étendu aux treize régions métropolitaines, son coût total serait de 600 millions d'euros pour près de 16 000 volontaires et plus de 3 000 encadrants. Il n'est pas question que le ministère de la Défense assume alors seul la charge de ce dispositif. Les deux prochaines années doivent donc être mises à profit pour trouver une tutelle et un financement adaptés aux finalités de cette mission d'insertion. Une tutelle du ministère du Travail, de l'emploi et de la formation professionnelle serait certainement la plus adaptée.

Enfin, l'article prévoit la remise par le Gouvernement d'un rapport au Parlement, au plus tard le seizième mois après le début de l'expérimentation – soit le 1<sup>er</sup> janvier 2017 – visant à évaluer l'expérimentation et les suites à lui donner.

Cette évaluation devrait notamment porter sur l'attractivité du dispositif, le taux d'attrition en cours de contrat et le taux d'insertion professionnelle.

\*

*La commission **adopte** l'amendement DN77 de la rapporteure, qui est rédactionnel.*

*Elle examine l'amendement DN71 de la rapporteure.*

**Mme la rapporteure.** Il s'agit de préciser le contenu de la formation qui sera délivrée aux stagiaires du service militaire volontaire.

**M. le ministre.** Avis favorable.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte successivement** les amendements DN78 et DN72 de la rapporteure, qui sont rédactionnels.*

*Elle **adopte** l'article 17 **modifié**.*

\*

\* \*

## Article 18

### Dispositions statutaires

Cet article comprend des dispositions statutaires relatives aux volontaires stagiaires du SMA.

Leur statut sera identique à celui des stagiaires du SMA : ils devront posséder la nationalité française, jouir de leurs droits civiques, être jugés aptes physiquement et être en règle avec les obligations du code du service national. Ils percevront l'indemnité spéciale prévue pour les volontaires stagiaires du SMA, de l'ordre de 340 euros par mois.

L'article prévoit également leur participation à des missions de sécurité civile, dans le cadre de réquisitions ou de demandes de concours. Il s'agit également là d'une transposition à la métropole d'une disposition du SMA <sup>(1)</sup> qui permet, grâce à leur statut militaire, de faire participer les stagiaires à des missions de protection au bénéfice des populations. Compte tenu de la brièveté de leur formation militaire, ces missions demeureront assez sommaires. Ils devraient intervenir prioritairement dans les jours qui suivent par exemple une catastrophe naturelle, dans le soutien quotidien aux populations, à l'image de l'intervention du SMA en Haïti en 2010.

---

(1) Article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du 30 septembre 1991.

L'article prévoit enfin la publication d'un décret en Conseil d'État pour adapter les dispositions réglementaires du SMA à sa transposition métropolitaine.

\*

*La commission **adopte** l'amendement de précision rédactionnelle DN73 de la rapporteure.*

*Puis elle examine l'amendement DN74 de la rapporteure.*

**Mme la rapporteure.** L'amendement DN74 ouvre la possibilité, pour les stagiaires du SMV, de participer à des chantiers d'intérêt général au profit des collectivités territoriales.

**M. le ministre.** Avis favorable.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'article 18 **modifié**.*

\*

\* \*

## CHAPITRE V

### Dispositions diverses et finales

#### *Article 19*

[art. L. 113-4, L. 114-2, L. 114-3, L. 114-7 et L. 114-10 du code du service national]

#### **Dispositions diverses relatives à la journée défense et citoyenneté**

Cet article comprend des dispositions relatives au service national universel à la journée défense et citoyenneté (JDC).

Le I de l'article **simplifie tout d'abord les démarches administratives à accomplir par les jeunes Français qui se présentent à des examens et concours publics.**

Aux termes de l'article L. 111-2 du code du service national, le service national universel comprend trois obligations : le recensement, la JDC et l'appel sous les drapeaux.

Le recensement doit être accompli par tous les jeunes Français âgés de seize ans et plus. Il vise à évaluer à la fois la ressource à convoquer à la JDC et les effectifs déterminés par le législateur pour assurer, le cas échéant, la défense de la Nation ainsi qu'à procéder aux inscriptions sur les listes électorales. Une attestation de recensement est remise par l'administration aux participants. Nul ne

peut s'inscrire aux examens et concours soumis au contrôle de l'autorité publique avant l'âge de vingt-cinq ans s'il n'est pas en possession de cette attestation <sup>(1)</sup>.

La JDC doit être accomplie par les jeunes Français entre la date de leur recensement et avant leur dix-huitième anniversaire. Chaque année, ce sont plus de 760 000 jeunes qui sont sensibilisés, à cette occasion, à l'esprit de défense et au rôle des forces armées. Un certificat individuel de participation leur est délivré. Ce certificat doit également être présenté par les candidats qui s'inscrivent à des examens et concours soumis au contrôle de l'autorité publique avant l'âge de vingt-cinq ans <sup>(2)</sup>.

En l'état actuel du droit, deux cas de figure coexistent donc lors de l'inscription à un examen ou concours public : les jeunes de moins de dix-huit ans doivent présenter leur attestation de recensement quand ceux de plus de dix-huit doivent présenter leur certificat de participation à la JDC.

Le présent article vise à supprimer cette distinction afin, selon l'étude d'impact du projet de loi, de rendre « *les démarches administratives plus simples pour les usagers et plus lisibles pour les organismes devant contrôler la régularité vis-à-vis des obligations du service national* ». Seul le certificat de participation à la JDC sera désormais exigé pour tous examens, quel que soit l'âge du candidat, ce qui sera de nature à renforcer la valeur de cette journée et à inciter les jeunes à se faire recenser au plus tôt. Les candidats à la conduite accompagnée ou précoces au baccalauréat pourraient accomplir leur JDC dès seize ans, sans qu'il soit nécessaire de généraliser cette mesure à l'ensemble d'une classe d'âge.

**Le 2° du II de l'article substitue, dans la JDC, un module sur la sécurité routière au module sur le secourisme.**

Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, les jeunes gens bénéficient en effet d'une sensibilisation à la prévention des risques et aux missions des services de secours, ainsi que d'un apprentissage des gestes élémentaires de premier secours dans leurs établissements scolaires, dans le cadre de la scolarité obligatoire.

Concrètement, une attestation « prévention et secours civiques de niveau 1 » est délivrée aux élèves de troisième ayant suivi la formation, ou aux élèves du lycée s'ils ne l'avaient pas suivie au collège. Cette formation est en outre plus complète que celle qui était dispensée jusqu'alors au cours de la JDC, qui ne durait qu'une heure.

Une partie du temps dégagé par la suppression de ce module, prévu par l'article L. 114-3 du code du service national, sera utilisée pour la mise en place d'un module de sensibilisation à la sécurité routière de trente minutes. Cela correspond à la transcription législative d'une décision du Premier ministre, prise

---

(1) Article L. 113-4 du code du service national.

(2) Article L. 114-6 du code du service national.

dans le cadre de la réforme du permis de conduire issue du décret n° 2014-1295 du 31 octobre 2014. Les trente minutes restantes seront consacrées au renforcement des trois séquences consacrées à la défense, conformément aux orientations du Livre blanc de 2013 qui appelait à un recentrage de la JDC sur ces sujets.

Le **b)** du 2° **supprime l'obligation, pour les appelés, de fournir, à l'occasion de la JDC, un certificat médical attestant qu'ils ont subi un examen de santé dans les six mois précédents**, ainsi que la disposition corollaire prévoyant, pour ceux qui n'ont pas présenté de certificat, d'être convoqués par la caisse primaire d'assurance maladie afin de bénéficier d'un examen de santé gratuit tel que prévu à l'article L. 321-3 du code de la sécurité sociale.

Ainsi que le précise l'étude d'impact, cette disposition n'avait jamais été mise en œuvre par l'administration, « *les travaux interministériels bloquant en particulier sur le coût de la mesure et sa cohérence au regard des visites médicales gratuites* » prévues par d'autres dispositions législatives.

L'article procède enfin à deux ajustements rédactionnels dans le code du service national.

\*

*La commission adopte l'article 19 sans modification.*

\*

\* \*

#### *Article 20*

[art. L. 3414-5 et intitulé du chapitre III du titre III du livre II de la troisième partie du code de la défense]

#### **Dispositions rédactionnelles**

Cet article substitue, à l'article L. 3414-5 du code de la défense consacré aux ressources de l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDE), aux mots : « *la Communauté européenne* » les mots : « *l'Union européenne* ». Cette modification permet de mettre à jour l'appellation de l'Union européenne prévue depuis le 1<sup>er</sup> novembre 1993, correspondant à l'entrée en vigueur du traité de Maastricht signé le 7 février 1992.

Cet article ajuste également un titre du code de la défense pour permettre la codification en partie réglementaire de l'ensemble des organismes de soutien et de mise en conditions opérationnelles.

\*

*La commission adopte l'article 20 sans modification.*

\*

\* \*

*Article 21*

**Autorisation donnée au Gouvernement de prendre par ordonnances des dispositions relevant du domaine de la loi**

Le présent article concerne plusieurs matières assez techniques pour lesquelles le Gouvernement sollicite l'autorisation du Parlement afin de légiférer par ordonnance dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution. Ces ordonnances devront être publiées au plus tard le dernier jour du douzième mois suivant la promulgation de la présente loi, et le projet de loi de ratification de ces dernières devra être déposé devant le Parlement au plus tard le dernier jour du quinziesième mois suivant la publication de la présente loi.

Les mesures concernées par cette habilitation peuvent être regroupées en grandes catégories.

**1. Prendre en compte la spécificité des installations classées pour la protection de l'environnement qui relèvent du ministère de la Défense**

Les installations et usines susceptibles d'engendrer des risques ou des dangers sont soumises à une législation et une réglementation particulières, relatives à ce que l'on appelle « les installations classées pour la protection de l'environnement » (ICPE).

Le 1<sup>o</sup> de l'article 21 vise à modifier certaines dispositions du titre I<sup>er</sup> (« Installations classées pour la protection de l'environnement ») du livre V (« Prévention des pollutions, des risques et des nuisances ») de la partie législative du code de l'environnement afin de rendre applicables aux ICPE qui relèvent du ministère de la Défense certaines dispositions de ce code qui ne s'appliquent pas aujourd'hui à ces dernières, pour mieux garantir la santé et la sécurité des populations voisines.

Il s'agit en premier lieu de supprimer le second alinéa de l'article L. 517-1 du code de l'environnement disposant que les articles L. 515-8 à L. 515-11 de ce code, qui permettent d'instituer des servitudes d'utilité publique dans le voisinage des ICPE, ne s'appliquent pas aux ICPE qui dépendent du ministère de la Défense. Les servitudes d'utilité publiques sont des limitations administratives au droit de propriété, instituées par l'autorité publique dans un but d'utilité publique. Elles constituent des charges qui existent de plein droit sur tous les immeubles concernés et qui peuvent aboutir à certaines interdictions ou limitations à l'exercice par les propriétaires de leur droit d'occuper ou d'utiliser le sol. Or, certaines ICPE relevant du ministère de la Défense, les dépôts militaires d'essence par exemple, présentent des caractéristiques telles qu'elles justifieraient

l'établissement de telles servitudes pour prévenir tout risque chez les populations voisines.

En second lieu, une ordonnance permettra de prévoir des modalités particulières d'application des dispositions du titre I<sup>er</sup> du livre V du code de l'environnement aux ICPE qui relèvent du ministère de la Défense pour tenir compte du fait que ces dernières peuvent être, de façon rapide et imprévisible, dans le cas d'une contribution à une opération militaire extérieure (OPEX) menée par la France à partir du territoire national comme ce fut le cas lors de l'opération Harmattan menée en Libye en 2011, soumises à des conditions exceptionnelles en matière d'entreposage de munitions et d'hydrocarbures par exemple.

Enfin, alors que les futures dispositions législatives du code de l'environnement issues de la transposition de la directive 2012/18/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 relatifs à la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, dites « Seveso 3 » (futurs articles L. 515-32 à L. 515-42 du code de l'environnement qui entreront en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> juin 2015) ne s'appliquent pas aujourd'hui aux ICPE relevant du ministère de la Défense, une ordonnance devra permettre des modalités particulières d'application de ces dispositions à ces dernières.

## **2. Adapter la législation relative aux sépultures militaires**

Une ordonnance modifiera en premier lieu certaines dispositions du chapitre III (« Sépulture perpétuelle ») du livre IV (« État civil et sépultures ») de la partie législative du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre dont certaines sont devenues obsolètes ou ne correspondent plus au contexte actuel.

De plus, il s'agira de modifier la section 2 (« Cimetières nationaux »), c'est-à-dire les articles L. 499 à L. 504 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, afin de modifier la dénomination des lieux de sépultures des militaires inhumés. La création des lieux de sépultures spéciaux pour l'inhumation des militaires des armées françaises et alliées, décédés au cours de la guerre 1914-1918, a été autorisée par la loi du 29 décembre 1915. Un décret du 22 février 1940 a prévu la création des cimetières de même nature pour les militaires français et alliés mort au cours de la Seconde Guerre mondiale. Des accords sont, en outre, intervenus entre le gouvernement français et les gouvernements alliés de la France au cours de la guerre 1939-1945 pour concéder à ceux-ci l'usage et la libre disposition des cimetières créés en application du décret du 22 février 1940 précité. À ce jour, on décompte 263 cimetières nationaux où reposent 729 000 corps et 3 200 carrés communaux où sont inhumés 115 000 corps de soldats. Au regard de l'enjeu de mémoire que représentent les cimetières nationaux, ils seront désormais appelés « nécropoles ».

### **3. Toilettage du code de la défense**

Le **a)** du **3°** dispose qu'une ordonnance devra modifier le code de la défense afin d'abroger des dispositions devenues sans objet, d'y introduire des dispositions tendant à corriger des erreurs matérielles et à rétablir une cohérence rédactionnelle avec le présent projet de loi, ce qui n'appelle pas de remarques particulières. Il dispose également qu'elle modifiera des dispositions du code de la défense de façon à assurer le respect de la hiérarchie des normes ; l'étude d'impact renvoie à ce sujet aux dispositions nécessaires afin de tirer des conséquences de la décision du Conseil constitutionnel n° 2014-450 QPC du 27 février 2015 en soulignant que *« cette décision, si elle n'a pas déclaré de dispositions inconstitutionnelles, soulève toutefois des doutes quant à la constitutionnalité au regard de la hiérarchie des normes des dispositions de l'article L. 4137-2 du code de la défense en ce qu'elles renvoient à un décret en Conseil d'État la sanction des arrêts assortis d'une période d'isolement »*.

### **4. Détection des inventions susceptibles de présenter un intérêt pour la défense nationale**

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 2332-6 du code de la défense relatif à la fabrication et au commerce des matériels de guerre, armes et munitions dispose que, lorsqu'elles déposent des demandes de brevets d'invention relatives à des matériels de guerre ou assimilés auprès de l'institut national de la propriété intellectuelle afin de les exploiter, les entreprises de fabrication ou de commerce de matériels de guerre et d'armes et munitions de défense doivent également, uniquement s'il s'agit de matériels de catégories A, dont la détention est interdite sauf autorisation particulière, et B, armes soumises à autorisation, faire connaître à un service désigné par décret la description de l'invention.

Le **b)** du **3°** dispose qu'une ordonnance devra étendre le champ des catégories de matériels soumis à l'obligation prévue par l'article L. 2332-6 du code de la défense à l'ensemble des catégories de matériels soumises à une demande d'autorisation préalable d'exportation ou de transfert afin d'assurer la détection de toutes les inventions susceptibles de présenter un intérêt pour la défense nationale, et de réduire le risque de divulgation d'une demande de brevet susceptible de constituer une menace pour la Nation.

Par ailleurs, et conformément au principe dit de « spécialité législative », en vertu duquel les lois et règlements ne sont applicables dans les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution que sur mention expresse du texte en cause ou s'ils y ont été rendus applicables par un texte spécial, cette ordonnance rendra applicable l'extension du champ des catégories de matériels soumis à l'obligation prévue par l'article L. 2332-6 du code de la défense aux îles de Wallis et Futuna, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et aux Terres australes et antarctiques françaises.

### **5. Amélioration du contrôle *a posteriori* des opérations d'exportation de matériels de guerre et de transferts intracommunautaires de produits liés à la défense**

Les dispositions en vigueur du code de la défense ne prévoient actuellement qu'un contrôle *a posteriori* de conformité des opérations effectuées au regard des licences délivrées. De façon à s'assurer de la totale sécurité de ces opérations dans un contexte sensible, un contrôle des procédures internes des entreprises s'avérerait opportun.

C'est pourquoi le **c)** du **3<sup>o</sup>** prévoit qu'une ordonnance mettra en place, dans le respect de la sécurité juridique des entreprises, un dispositif complet de contrôle des mesures et processus de contrôle interne des entreprises se livrant à l'exportation de matériels de guerre et matériels assimilés ou au transfert intracommunautaire de produits liés à la défense. En cas de carences ou de défaillances de sécurité grave, l'autorité administrative pourra délivrer des mises en demeure aux entreprises concernées et, en cas de non-respect de ces dernières, les sanctionner.

### **6. Clarification des dispositions concernant la prise en compte, au titre de l'avancement, du temps passé dans certaines positions de non-activité**

L'article L. 4136-2 du code de la défense énonce que « *l'ancienneté des militaires dans leur grade est déterminée par le temps passé en position d'activité et, dans chaque, cas, par celui pris en compte pour l'avancement au titre des autres positions statutaires prévues par le présent statut* ». Cette disposition suppose que pour chaque situation de la position de non-activité, il soit spécifié que le temps passé dans la situation en question est pris en compte ou non pour l'avancement de grade au choix ou à l'ancienneté. Or, il apparaît que cette précision n'est pas clairement établie pour certaines situations de la position de non-activité, qu'il s'agisse du congé de longue durée pour maladie (CLDM), du congé de longue maladie (CLM) ou du congé parental par exemple.

C'est pourquoi le **d)** du **3<sup>o</sup>** dispose qu'une ordonnance clarifiera les droits associés à chacune des situations de la position de non-activité en introduisant les modifications nécessaires de façon à préciser la règle de droit qui s'applique en matière de prise en compte du temps passé dans ces situations au titre de l'avancement et éviter ainsi toutes interprétations et recours juridiques en la matière.

### **7. Attribution d'aides à la scolarité, de bourses d'études ou d'aides spécifiques et lien au service**

Le haut niveau de technicité requis par les équipements et contrats opérationnels définis par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale du 29 avril 2013 et la loi relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 impliquent de recruter des militaires qualifiés, dans les domaines de la

cyber-sécurité, l'énergie nucléaire, l'aéronautique ou l'architecture pour les officiers, ou de la maintenance des équipements industriels, de l'électrotechnique, de l'énergie et des équipements communicants et des systèmes électroniques numériques pour les militaires engagés.

Il apparaît que les concours des écoles militaires et les autres recrutements de militaires ne permettent plus de pourvoir les postes concernés par ces spécialités, rendant indispensable le recrutement complémentaire de militaires servant en vertu d'un contrat. Le secteur privé recherchant également de tels profils, il est indispensable de les recruter le plus tôt possible dans leurs études et de s'assurer qu'ils resteront un certain temps au service de l'institution militaire.

Or, si les articles L. 821-1 et suivants du code de l'éducation permettent aux collectivités territoriales et à toute personne morale de droit public ou privé d'instituer des aides spécifiques pour les élèves en échange d'un engagement de leur part, par convention, à servir pour une période déterminée, il n'existe, en l'état actuel du droit applicable à la fonction militaire, aucune disposition législative ou réglementaire permettant l'attribution ou la mise en œuvre corrélative d'une bourse d'études et d'un lien au service correspondant. En effet, les articles L. 4139-13 alinéa 2 et R. 4139-50 et suivants du code de la défense relatifs au lien au service des militaires ne peuvent s'appliquer à des élèves.

Dès lors, le e) du 3<sup>o</sup> dispose qu'une ordonnance transposera à la fonction militaire les dispositions des articles L. 821-1 et suivants du code de l'éducation afin de lier au service de l'institution militaire, pour une période déterminée, un élève qui aura bénéficié d'une aide spécifique accordée par l'État au titre d'un programme de formation et tirera les conséquences d'une méconnaissance de cet engagement.

D'après l'étude d'impact, ce dispositif de recrutement concernera, à terme, « *de futurs officiers sous contrat (recrutés après un mastère spécialisé) : 30 bourses par an pour un coût estimé à 300 k€ par an* » et « *de futurs militaires engagés (recrutés après un baccalauréat professionnel) : 1 000 bourses par an pour un coût estimé à 800 k€ par an* <sup>(1)</sup> ».

## **8. Mieux garantir la santé et la sécurité au travail des militaires qui ne sont pas placés sous l'autorité du ministre de la Défense**

La directive 89/391/CEE du Conseil, du 12 juin 1989, concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail n'est pas applicable dans les forces armées mais il y a lieu dans ce cas de veiller à ce que la sécurité et la santé des travailleurs soient assurées, dans toute la mesure du possible, compte tenu des objectifs de cette dernière. Dans cet esprit, le ministère de la Défense a mis en œuvre un cadre réglementaire visant à assurer la santé et à la sécurité au travail du personnel civil

---

(1) La bourse serait versée à l'intéressé au titre de sa seule année de terminale sur 10 mois (entre les mois de janvier et de juillet de l'année scolaire considérée).

et militaire sous son autorité qui, s'agissant du personnel militaire, ne repose toutefois sur aucun fondement législatif.

En conséquence, le **f** du **3°** vise en premier lieu à ce qu'une ordonnance donne un fondement législatif au cadre réglementaire mis en œuvre par le ministère de la Défense pour les militaires sous son autorité et par le ministère de l'Intérieur pour les gendarmes.

Par ailleurs, en l'état actuel du droit, les militaires placés pour emploi auprès d'autres administrations (brigade de sapeurs-pompiers de Paris, bataillon de marins-pompiers de Marseille, formations militaires de la sécurité civile, service militaire adapté, structures internationales disposant de la personnalité juridique, telles que le corps de réaction rapide européen ou le service de l'enseignement en Allemagne, participations extérieures du ministère de la Défense, notamment dans les terres australes et antarctiques françaises, militaires attachés auprès d'une ambassade, etc.) ne relèvent, s'agissant de la santé et de la sécurité au travail, d'aucunes dispositions<sup>(1)</sup> puisque celles relatives aux fonctionnaires<sup>(2)</sup> ne leur sont pas applicables et que celles s'appliquant au ministère de la Défense n'ont d'effet que pour le personnel militaire placé sous l'autorité du ministre de la Défense. Le **f** du **3°** vise donc également à apporter une garantie statutaire en matière de santé et de sécurité au travail, analogue à celle dont bénéficient les fonctionnaires de l'État, à l'ensemble des militaires, quelle que soit l'autorité auprès de laquelle ils sont placés.

#### **9. Définition et harmonisation dans le code de la défense de la notion de « forces armées et formations rattachées »**

Aux termes de l'article L. 3211-1 du code de la défense, les armées sont l'armée de terre, l'armée de l'air et la marine nationale. Ce même article qualifie de « forces armées » les trois armées précitées et la gendarmerie nationale. Les « forces armées » françaises sont donc constituées de l'armée de terre, de la marine nationale, de l'armée de l'air et de la gendarmerie nationale, auxquels il convient d'associer les services de soutien interarmées aux termes de l'article L. 3211-1 du code de la défense.

Or, l'expression « les armées et formations rattachées » désigne aujourd'hui parfois dans le code de la défense improprement les trois armées ainsi que la gendarmerie nationale, laquelle ne constitue pas une « armée » mais une « force armée ».

Le **g** du **3°** vise, en accord avec la sémantique retenue dans le dernier Livre blanc pour la défense et la sécurité nationale ainsi que dans le rapport de

---

(1) *Excepté les gendarmes relevant de l'autorité du ministre de l'Intérieur qui appliquent les règles fixées par le décret n° 2010-974 du 26 août 2010 relatif à la santé et à la sécurité au travail ainsi qu'à la prévention médicale du personnel militaire servant au sein de la gendarmerie nationale.*

(2) *L'article 23 de la loi n° 83-634 relative aux droits et obligations prévoit que « des conditions d'hygiène et de sécurité de nature à préserver leur santé et leur intégrité physique sont assurée aux fonctionnaires durant leur travail ».*

décembre 2014 de monsieur Bernard Pêcheur, président de section au Conseil d'État, sur le droit d'association professionnelle des militaires, à remplacer en tant que de besoin dans le code de la défense l'expression « les armées et formations rattachées » par « les forces armées et formations rattachées ».

#### **10. Destruction des cargaisons de produits stupéfiants saisis lors d'opérations de police en mer**

Le cadre actuel de la lutte contre les produits stupéfiants en mer est fixé par la loi n° 94-589 du 15 juillet 1994 relative à la lutte contre la piraterie et aux modalités de l'exercice par l'État de ses pouvoirs de police en mer et par les dispositions du chapitre unique du titre II du livre V de la première partie de la partie législative du code de la défense relatif à l'exercice par l'État de ses pouvoirs de police en mer. Comme l'indique l'étude d'impact, ce cadre juridique conduit « *soit à dérouter le navire impliqué dans un trafic de stupéfiants vers un port français afin d'y remettre à l'autorité judiciaire le navire, son équipage ainsi que la totalité des produits stupéfiants saisis, soit à les remettre à l'État du pavillon si celui-ci n'a pas renoncé à sa compétence juridictionnelle. Ces dérouterements imposent aux bâtiments de l'État des accompagnements dont la durée peut être fortement consommatrice de jours de mer et qui les distraient de leurs autres missions de défense et de souveraineté* ». En tout état de cause, les marins n'étant ni des agents des douanes, ni des gendarmes, ils ne peuvent pas procéder à la destruction des produits stupéfiants saisis lors d'opérations de police en mer.

Le plan gouvernemental de lutte contre le trafic de drogue et les conduites addictives 2013-2017 du 19 septembre 2013, comme les travaux interministériels sur ce thème, conduits sous l'égide du Secrétariat général de la mer et de la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives, ont montré l'intérêt, après une interception en haute mer éloignée de ports français, de traiter de manière décalée dans le temps, les personnes appréhendées, la cargaison de drogue saisie et le navire dérouté. En effet, le sort de la cargaison doit être décidé rapidement pour éviter toute difficulté ou menace, compte tenu des quantités considérables de produits stupéfiants généralement saisies à bord des navires. Toutefois, le cadre législatif actuel ne permet pas au représentant de l'État en mer ou au procureur de la République d'autoriser les commandants des navires de l'État à faire procéder à la destruction de tout ou partie des stupéfiants découverts.

Les règles relatives à l'exercice par l'État de ses pouvoirs de police en mer dans la lutte contre le trafic illicite de stupéfiants étant fixées par la loi, le 4<sup>o</sup> vise à ce qu'une ordonnance permette aux commandants de bâtiments de l'État de procéder rapidement à la destruction de la cargaison saisie sous le contrôle étroit des autorités administrative et judiciaire.

## **11. Suppression de certaines commissions relatives aux anciens combattants**

Le comité ministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) a décidé, le 2 avril 2013, dans le cadre de la politique du Gouvernement de réduire le nombre des commissions consultatives, de la suppression :

– de la commission d'experts (anciens combattants d'Afrique française du Nord), prévue à l'article L. 253 bis du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre. Cette commission était chargée de déterminer les modalités de reconnaissance de la qualité de combattant à d'autres personnes que les militaires des armées françaises, les membres des forces supplétives françaises et les personnes ayant pris part à des actions de feu ou de combat au cours de la guerre d'Algérie ou des combats en Tunisie et au Maroc entre le 1<sup>er</sup> janvier 1959 et le 2 juillet 1962 ;

– de la commission centrale relative aux bonifications et avantages de carrière des fonctionnaires ayant accompli des services de la Résistance, prévue à l'article 3 de la loi n° 51-1124 du 26 septembre 1951. Cette commission était chargée d'établir la liste des fonctionnaires et agents admis à bénéficier d'une majoration d'ancienneté de service en raison de leur participation active et continue à la Résistance.

Le 5<sup>o</sup> de l'article 21 prévoit qu'une ordonnance déterminera dans quelles conditions le ministre chargé des Anciens combattants et des victimes de guerre ou l'organisme qu'il aura habilité pourra remplacer cette commission, l'étude d'impact précisant que « *le ministre chargé des anciens combattants pourra ainsi, dans des conditions prévues par décret, confier l'exercice de cette compétence au directeur général de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre, qui assure actuellement la présidence de la commission centrale, en application de l'article 6 de la loi n° 51-1124 du 26 septembre 1951* ».

## **12. Bénéfice de l'allocation de reconnaissance aux conjoints et ex-conjoints survivants non remariés**

L'article 47 de la loi n° 99-1173 du 30 décembre 1999 de finances rectificatives pour 1999 a mis en place une allocation de reconnaissance en faveur des personnes désignées au premier alinéa de l'article 2 de la loi n° 94-488 du 11 juin 1994 relative aux rapatriés anciens membres des formations supplétives et assimilés ou victimes de la captivité en Algérie ainsi qu'en faveur de leurs conjoints ou ex-conjoints survivants non remariés.

Pour ces derniers, le droit à l'allocation de reconnaissance du conjoint ou de l'ex-conjoint survivant non remarié n'est ouvert qu'à compter du décès de l'ancien membre des formations supplétives.

L'article 52 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 disposait que la demande de

bénéfice de l'allocation de reconnaissance soit présentée dans un délai d'un an suivant l'entrée en vigueur de cette loi. La publication de la loi au Journal officiel étant intervenue le 19 décembre 2013, le bénéfice de cette allocation n'est plus ouvert depuis le 20 décembre 2014.

Comme l'indique l'étude d'impact, « *un certain nombre de conjoints ou d'ex-conjoints survivants de bénéficiaires de l'allocation de reconnaissance n'ont pas été en mesure d'en solliciter le bénéfice* ».

Le 6° de l'article 21 propose qu'une ordonnance règle les conditions dans lesquelles rouvrir un délai pour demander le bénéfice de cette allocation pour des conjoints et ex-conjoints survivants de personnes bénéficiaires ou ayant sollicité le bénéfice de l'allocation de reconnaissance.

\*

*La commission **adopte successivement** les amendements rédactionnels DN28, DN26 et DN27 de la rapporteure.*

*Puis elle **adopte** l'article 21 **modifié**.*

\*

\* \*

*Après l'article 21*

*La commission examine l'amendement DN2 de M. François de Rugy.*

**M. François de Rugy.** L'amendement DN2 a trait à un problème assez récurrent : les contraintes fixées par les installations militaires, qui compromettent le développement de l'énergie éolienne terrestre. La presse s'en est fait l'écho et chacun a pu voir les cartes qui ont été dressées : les seules contraintes militaires actuelles liées aux radars, zones d'entraînement et couloirs RTBA – réseau très basse altitude défense – amputeraient 47 % du territoire métropolitain, ce qui irait à l'encontre des orientations de la loi sur la transition énergétique que notre assemblée a adoptée hier en seconde lecture.

L'amendement vise à expérimenter dans cinq départements français une distance réduite entre les installations éoliennes et les installations militaires.

**Mme la rapporteure.** Avis défavorable : la disposition que vous présentez a été présentée dans le cadre du projet de loi sur la transition énergétique que nous avons adopté hier : autrement dit, votre amendement est satisfait...

**M. le ministre.** Même avis.

**M. Philippe Nauche, président.** Êtes-vous satisfait par la loi sur la transition énergétique, monsieur de Rugy ?

**M. François de Ruy.** Si je suis globalement satisfait de la loi sur la transition énergétique, ce point ne nous a que partiellement contentés : c'est précisément la raison pour laquelle nous y revenions à cette occasion...

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement DN3 de M. François de Ruy.*

**M. François de Ruy.** L'amendement DN3, qui vise à demander au Gouvernement un rapport sur le même sujet, est un amendement de repli.

*Suivant l'avis défavorable de la rapporteure, la commission rejette l'amendement.*

\*

\* \*

## Article 22

### **Ratifications d'ordonnances**

La loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 habilitait, à son article 55, le Gouvernement à prendre, par ordonnances, des dispositions législatives dans des domaines variés de la politique de défense.

Huit principales composantes de la politique de défense relevant du domaine de la loi avaient été identifiées. Ce vaste champ de l'habilitation s'expliquait par la volonté de ne retenir dans les mesures normatives de la loi que les dispositions intéressant les axes stratégiques de la politique de défense et, pour permettre au débat parlementaire de se concentrer sur ces derniers, de renvoyer à des ordonnances les autres dispositions identifiées.

Le Gouvernement n'a pas souhaité multiplier les ordonnances prises dans le cadre de l'article 55 de la loi de programmation militaire et s'est limité à édicter deux ordonnances.

#### **1. L'ordonnance n° 2014-792 du 10 juillet 2014 portant application de l'article 55 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale**

Cette ordonnance porte sur la quasi-totalité des huit thèmes identifiés par l'article 55 de la loi de programmation, à l'exception de ce qui concerne l'amélioration des dispositions financières et domaniales du code de la défense (3°), de certains points relatifs aux dispositions statutaires (5°) ainsi que de la refonte du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (8°).

Elle porte ainsi sur les 1°, 2°, 4°, 5°, 6° et 7° de l'article 55 de la loi de programmation militaire.

Elle se compose des sept titres suivants :

*a) Dispositions relatives à la prise en compte des réformes portant sur un nouveau dispositif statutaire et sur la défense civile et militaire (titres I<sup>er</sup>, II et VII)*

Ces dispositions visent, d'une part, à tirer les conséquences de la fusion des trois corps statutaires de commissaires de l'armée de terre, de l'armée de l'air et de la marine nationale dans le corps statutaire des commissaires des armées, en modifiant ou en abrogeant plusieurs dispositions de nature législative qui font référence à l'un des trois anciens corps. La fusion des corps statutaires de commissaires s'inscrit dans une réforme des corps militaires de soutien et implique, pour que l'économie de la réforme ne soit pas déséquilibrée, de modifier les limites d'âge de certains corps.

D'autre part, il s'agit de prendre en compte la nouvelle terminologie « zone de défense et de sécurité » pour la substituer à celle de « zone de défense » dans la partie législative du code de la défense.

*b) Dispositions relatives au droit de l'armement (titres III et VII)*

Ces dispositions visent à étendre le régime des importations et exportations de matériels de guerre aux flux en provenance et à destination des collectivités d'outre-mer ainsi qu'à adapter le code de la défense aux évolutions du droit de l'armement.

La transposition de la directive 2009/43/CE du 6 mai 2009 simplifiant les conditions des transferts de produits liés à la défense dans la Communauté par la loi n° 2011-702 du 22 juin 2011 relative au contrôle des importations et des exportations de matériels de guerre et de matériels assimilés, à la simplification des transferts des produits liés à la défense dans l'Union européenne et aux marchés de défense et de sécurité a permis de faciliter les échanges sur le territoire intracommunautaire. Les dispositions qui ont modifié le code de la défense ne permettent pas de régir les flux d'armes en provenance ou à destination de certaines collectivités françaises d'outre-mer. Or, au regard du droit de l'Union européenne, elles ont le statut de pays et territoires d'outre-mer à l'Union européenne (PTOM) et sont considérées comme des pays tiers. Les modifications viennent combler ce vide en faisant subsister un dispositif de contrôle des flux à destination et en provenance de ces collectivités, consistant à les considérer expressément comme des pays tiers dans le traitement des demandes d'autorisation d'importation ou d'exportation.

Par ailleurs, les travaux qui découlent des lois n° 2011-702 du 22 juin 2011 et n° 2012-304 du 6 mars 2012 ont conduit à examiner plusieurs dispositions du code de la défense et ont mis en évidence le besoin d'en modifier ou abroger certaines devenues inadaptées ou obsolètes.

*c) Dispositions relatives aux activités nucléaires (titres IV et VII)*

D'une part, il s'agit d'insérer dans la partie législative du code de la défense des dispositions relatives aux installations et activités nucléaires intéressant la défense (IANID). Ces dispositions visent en particulier à codifier le III de l'article 2 de la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire, dite « loi TSN », et à préciser les conditions et limites dans lesquelles doit s'exercer le droit de toute personne d'accéder aux informations relatives aux IANID, en conformité avec l'article 7 de la Charte de l'environnement.

D'autre part, il s'agit de renforcer le cadre juridique concernant la protection des installations nucléaires. La mesure retenue consiste à donner compétence au préfet de département pour réglementer la circulation et le stationnement à proximité de toutes les installations nucléaires, qu'elles soient civiles ou militaires.

*d) Dispositions relatives aux ressources humaines (titre V)*

Ce titre regroupe quatre nouvelles dispositions portant application du 5° de l'article 55 de la loi de programmation militaire :

1° L'article 18 de l'ordonnance, qui modifie l'article L. 4138-14 du code de la défense, a pour objet de transposer aux militaires le dispositif de « congé parental » dont bénéficient les fonctionnaires. Le congé demeure non rémunéré, accordé de droit sur simple demande du militaire, après la naissance ou l'adoption d'un enfant, sans préjudice du congé de maternité ou d'adoption qui peut intervenir au préalable. Les innovations du dispositif ouvrent ce droit à de nouveaux bénéficiaires (militaire qui assure la charge de l'enfant en vertu d'une filiation ou d'une décision administrative ou judiciaire), les deux parents militaires peuvent désormais prendre ce congé concomitamment pour élever le même enfant, les droits des militaires sont préservés pendant le congé (conservation des droits à l'avancement d'échelon, ainsi que considération de service effectif - en totalité la première année et réduction de moitié pour les années suivantes), conservation du droit à congé de maternité, de paternité ou d'adoption en cas de naissance ou d'adoption pendant le congé parental en cours ;

2° Le 2° du I de l'article L. 4139-16 du code de la défense définit, par corps, les limites d'âge associées à chaque grade. Or, dans le cadre de la rationalisation du paysage statutaire, il a été décidé qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2016 les officiers du corps technique et administratif (CTA) de la marine qui n'auraient pas intégré le corps des commissaires des armées intégreront d'office le corps des officiers spécialisés de la marine (OSM), corps dont les limites d'âge sont plus basses que celui des CTA de la marine. En conséquence, il est nécessaire de modifier cet article et de prévoir, au profit des officiers du CTA de la marine affectés d'office dans le corps des OSM, la conservation de la limite d'âge de leur grade dans leur corps d'origine (CTA de la marine) ;

3° Il est décidé de créer au profit des militaires blessés en opérations extérieures, dont un retour à l'emploi est probable, un congé spécifique, relevant de la position d'activité : le congé du blessé. Ce congé s'applique à tout militaire blessé en opérations extérieures, qu'il soit de carrière, sous contrat ou réserviste. Cette création est la contrepartie de l'esprit de sacrifice et de l'acceptation des risques consubstantiels à l'état de militaire, en particulier pour ceux d'entre eux qui combattent en OPEX. Elle est aussi un moyen pour la Nation de manifester sa reconnaissance aux militaires qui reviennent blessés physiquement et psychologiquement ou qui y contractent une maladie ;

4° La possibilité en droit de prévoir une rémunération inférieure au SMIC pour certains militaires ne repose que sur une disposition de niveau réglementaire (article R. 4123-1 du code de la défense). Or, cet article déroge à un principe général du droit énoncé par le Conseil d'État dans son arrêt de section du 23 avril 1982 Ville de Toulouse c/Mme Aragnou (n° 36851). Il est donc nécessaire de modifier l'article L. 4123-1 du code de la défense afin d'y insérer le principe selon lequel les volontaires et élèves militaires perçoivent une rémunération qui peut être inférieure à la rémunération prévue à l'article L. 3231-2 du code du travail.

*e) Dispositions relatives aux missions des organismes d'enquêtes du ministre de la défense (titre VI)*

Les missions du bureau enquêtes accidents défense transport terrestre et du bureau enquêtes accidents transport mer sont prévues à l'article L. 3125-1 du code de la défense.

En application de cette disposition, ces bureaux sont compétents pour mener des enquêtes techniques relatives aux accidents ou incidents impliquant des moyens de transports spécifiques du ministère de la Défense.

Fort de cette expérience, le ministère de la Défense a décidé d'étendre la compétence de ces bureaux aux accidents de tir, de munitions et de plongée. Cet élargissement du champ de leurs pouvoirs d'enquête spécifiques nécessite une modification législative.

Destinée à permettre aux armées d'être pleinement opérationnelles en leur permettant de déterminer rapidement les causes des accidents de tir, de munitions et de plongée, cette mesure n'entrave pas le déroulement des enquêtes judiciaires ou instructions qui peuvent être ouvertes compte tenu de l'encadrement juridique dont fait l'objet ces enquêtes.

Cette mesure a également pour objet d'actualiser, à la suite de l'entrée en vigueur du code des transports, les renvois opérés par les articles du code de la défense qui ne sont plus à jour.

## **2. L'ordonnance n° 2014-1567 du 22 décembre 2014 portant application de l'article 55 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale**

L'ordonnance n° 2014-792 portait partiellement application des 1°, 2°, 4°, 5°, 6° et 7° de l'article 55 de la loi de programmation militaire sans toutefois épuiser l'ensemble des mesures que le Gouvernement souhaitait prendre au titre de ces items.

Cette deuxième ordonnance vise ainsi à la compléter. Elle porte sur les mesures restant à prendre au titre des 3°, 4° et 5° de l'article 55 de la loi de programmation. D'après les informations du Gouvernement, la refonte du code des pensions militaire d'invalidité et des victimes de guerre (8° de l'article 55 de la loi de programmation militaire) fera l'objet d'une ordonnance spécifique qui devrait être publiée avant le 31 décembre 2015.

Les dispositions de cette ordonnance sont regroupées en trois titres principaux.

### *a) Dispositions domaniales, budgétaires, financières et comptables*

Il s'agit, d'une part, d'ajouter au sein du livre I<sup>er</sup> de la cinquième partie du code de la défense un titre IV relatif à l'appropriation par l'État des biens des forces ennemies afin de codifier l'article 1<sup>er</sup> du décret-loi du 1<sup>er</sup> septembre 1939 relatif aux prises maritimes. La création de ce nouveau titre permettra en outre la codification de dispositions réglementaires relatives à l'incorporation au domaine de l'État des biens des forces ennemies.

D'autre part, il s'agit d'actualiser le plan du livre II de la cinquième partie du code de la défense, qui n'est plus adapté à la réglementation budgétaire, financière et comptable. Cette mise à jour permettra l'achèvement de la codification de la partie réglementaire dudit code, conformément aux priorités du Gouvernement en matière de codification fixées par le Premier ministre par une circulaire du 27 mars 2013.

### *b) Dispositions relatives aux installations et activités nucléaires*

Le titre II se divise en deux chapitres :

– le chapitre I<sup>er</sup> modifie les articles L. 597-2 et L. 597-27 du code de l'environnement, qui définissent les installations nucléaires soumises au régime national de la responsabilité civile en matière d'énergie nucléaire. Il s'agit, dans un souci de clarification, de préciser les catégories d'installations et activités nucléaires intéressant la défense (IANID) soumises aux dispositions de ces deux articles du code de l'environnement. Les articles L. 597-5 et L. 597-29 du même code sont également modifiés pour rendre leurs dispositions cohérentes avec la nouvelle rédaction des articles L. 597-2 et L. 597-27 précités ;

– le chapitre II vise à renforcer la protection des installations nucléaires intéressant la dissuasion en insérant de nouvelles dispositions au sein du livre IV de la première partie législative du code de la défense. Il s’agit de créer un dispositif permettant à l’autorité administrative de garantir le respect, par les personnes publiques ou privées susceptibles de détenir des matières nucléaires affectées aux moyens nécessaires à la mise en œuvre de la politique de dissuasion, des obligations liées à la protection de ces matières dans les installations les détenant.

*c) Dispositions relatives aux ressources humaines*

Ces dispositions visent à allonger, au bénéfice des personnes mentionnées aux articles L. 394 à L. 396 du code des pensions militaires d’invalidité et des victimes de la guerre, la durée d’inscription sur les listes d’aptitude aux emplois réservés.

Le dispositif des emplois réservés permet aux bénéficiaires d’être recrutés sur des postes de catégorie B et C dans l’une des trois fonctions publiques (d’État, hospitalière, territoriale), sans concours.

La durée d’inscription sur les listes d’aptitude aux emplois réservés est actuellement de trois ans. Cette période s’étant avérée insuffisante pour laisser aux candidats le temps de faire valoir leurs compétences et être ainsi retenus par un employeur, la durée d’inscription est portée à cinq ans.

Les bénéficiaires de cette mesure sont les personnes mentionnées aux articles L. 394 à L. 396 du code des pensions militaires d’invalidité et des victimes de la guerre, c’est-à-dire les pensionnés civils ou militaires, leurs conjoints survivants et leurs enfants ainsi que les enfants des rapatriés anciens membres des formations supplétives et assimilés, ou victimes de la captivité en Algérie.

Cette mesure ouvre aux personnes radiées des listes, du fait de l’expiration du délai de trois ans, la possibilité de se réinscrire afin de bénéficier de ce dispositif sans que la durée totale de l’inscription dépasse cinq ans.

\*

*La commission adopte l’article 22 sans modification.*

\*

\* \*

*Article 23*  
**Entrée en vigueur**

Le présent article a pour objet de fixer des dates d’entrée en vigueur spécifiques pour certaines dispositions du présent projet de loi.

Aux termes de l'**alinéa 1**, tel sera le cas pour la disposition de l'article L. 4124-1 du code de la défense dont les alinéas 13 et 14 de l'article 6 proposent qu'elle prévoit que lorsqu'elles sont reconnues représentatives pour siéger au Conseil supérieur de la fonction militaire, les associations professionnelles nationales de militaires et leurs unions ou fédérations y sont représentées dans la limite du tiers du total des sièges. Il est proposé de renvoyer l'entrée en vigueur de cette disposition à une date fixée par décret en Conseil d'État et, au plus tard, dix-huit mois après la publication de la loi.

De même, l'**alinéa 2** propose que les dispositions de l'article L. 4139-3 du code de la défense ainsi que celles du chapitre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre consacré aux emplois réservés demeurent applicables, dans leur rédaction antérieure à la promulgation de la présente loi, aux militaires inscrits, avant la date de promulgation de la loi, sur les listes d'aptitude aux emplois réservés en application des dispositions de l'article L. 4139-3 du code de la défense.

Enfin, l'**alinéa 3** permet au Gouvernement de proroger le mandat des membres des conseils de la fonction militaire et du Conseil supérieur de la fonction militaire pour une durée maximale de trois ans. Comme le précise l'alinéa, il s'agit de « *permettre la convergence des désignations et élections des membres [de ces] organismes consultatifs et de concertation* », dans un contexte qui sera marqué par le développement désormais légal des associations professionnelles nationales de militaires.

\*

*La commission **adopte** l'amendement de précision rédactionnelle DN47 de la rapporteure.*

*Puis elle **adopte** l'article 23 **modifié**.*

\*

\* \*

#### *Article 24* **Abrogations**

L'article 24 abroge deux dispositions devenues soit obsolètes soit inutiles.

Le 1<sup>o</sup> de l'article 24 abroge en premier lieu la loi n° 52-351 du 31 mars 1952 constituant des détachements de météorologie affectés organiquement à certaines grandes unités et formations de l'armée de l'air et fixant le régime des fonctionnaires de la météorologie en service dans ces détachements.

Celle-ci prévoit que des « *détachements de météorologie sont constitués en temps de paix, pour être affectés organiquement à certaines grandes unités et formations de l'armée de l'air dont la liste est fixée par arrêté* » et que les effectifs des détachements de météorologie de l'armée de l'air sont constitués par des fonctionnaires de la météorologie nationale.

Ces dispositions législatives datées ne correspondent plus à la façon dont le ministère de la Défense satisfait ses besoins en matière de météorologie. En effet, ceux-ci sont désormais régis par le décret n° 93-861 du 18 juin 1993 portant création de l'établissement public Météo France et l'arrêté du 8 septembre 1998 définissant les rapports entre les armées et Météo France. Le « *personnel de Météo France affecté en appui aux armées* », c'est-à-dire des agents de l'établissement public Météo France, n'est plus en fonction dans des détachements de météorologie au sein de formations militaires, mais exerce des fonctions de « *référént de Météo France pour les armées* », un référént étant désigné pour un ou plusieurs organismes interarmées ou d'armée et pouvant n'exercer ses fonctions de référént qu'à temps partiel.

Le 2° de l'article 24 abroge l'article 58 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 qui disposait que cette même loi « *sera révisée au plus tard quatre ans après sa promulgation pour conduire à une nouvelle loi de programmation* ». Cette abrogation se justifie par le fait que l'article 4 du présent projet ouvre déjà la possibilité d'une nouvelle actualisation en 2017.

\*

*La commission adopte l'article 24 sans modification.*

\*

\* \*

#### Article 25

#### **Application sur l'ensemble du territoire de la République**

L'article 25 constitue un article traditionnel relatif à l'application des dispositions d'une loi dans les territoires ultramarins en fonction des régimes juridiques spécifiques qui les régissent.

Si le régime législatif applicable dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution est, en principe, celui de « l'identité législative », c'est-à-dire que les lois et règlements y sont applicables de plein droit, les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution (Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, îles Wallis et Futuna) et la Nouvelle-Calédonie sont en principe soumises au principe dit de « spécialité législative », en vertu duquel les lois n'y sont applicables que sur

mention expresse du texte en cause ou s'ils y ont été rendus applicables par un texte spécial.

Toutefois, y compris pour ces dernières collectivités, certaines lois sont applicables de plein droit. Ainsi, ne requièrent pas de mention expresse d'applicabilité :

– les dispositions législatives qui, en raison de leur objet, sont nécessairement destinées à régir l'ensemble du territoire de la République. Elles sont en tout état de cause applicables de plein droit dans ces collectivités (CC n° 2004-490 DC du 12 février 2004 et n° 2007-547 DC du 15 février 2007). Les contours de cette catégorie de normes, dite « lois de souveraineté », sont définis par la jurisprudence. Il s'agit à titre principal : des lois constitutionnelles ; des lois organiques, du moins en tant qu'elles portent sur des matières non spécifiques à une collectivité ou une catégorie de collectivités (CC n° 2003-478 DC et n° 2003-482 DC du 30 juillet 2003) ; des règles relatives aux grandes juridictions nationales (CE, 4 février 1944, Vernon p. 46 ; CE, 10 janvier 1994, Territoire de la Polynésie française, n° 145104) ; des textes relatifs à la nationalité ; des textes portant statut des fonctionnaires de l'État et des militaires (CE, 15 juillet 1936, Vinson, Rec. p. 774 ; CE, 30 novembre 1938, Renauva, Rec. p. 885 ; CE, 29 avril 1987, Douheret ; CE, 17 avril 1991, ministre des départements et territoires d'outre-mer, n° 81774). De plus, les statuts de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie prévoient expressément l'applicabilité de plein droit de textes relatifs à certaines matières ;

– les lois approuvant ou ratifiant des traités et accords internationaux, quand bien même ceux-ci trouvent à s'appliquer dans ces collectivités ;

– les lois ratifiant des ordonnances (CE, 17 mai 2002, M. Hoffer, n° 232359) ;

– les textes fixant des règles destinées à ne s'appliquer que dans une ou plusieurs de ces collectivités. L'applicabilité résulte alors du texte même.

L'article 25 précise, dans un but de clarté et de sécurité juridique, que la présente loi s'applique sur l'ensemble du territoire de la République, même si certaines dispositions de celle-ci se seraient de toute façon appliquées de plein droit sur l'ensemble des collectivités, quel que soit leur statut, car relevant des catégories de loi ci-dessus qui ne requièrent pas de mention expresse d'applicabilité.

\*

*La commission adopte l'article 25 sans modification*

\*

\* \*

**M. Philippe Nauche, président.** Nous allons désormais nous prononcer sur l'ensemble du projet de loi.

**M. Jean-Jacques Candelier.** Je ne me prononce pas ce soir.

**M. Philippe Folliot.** Je m'abstiens.

**M. François de Rugy.** Moi aussi.

\*

\* \*

*La commission **adopte** l'ensemble du projet de loi **modifié**.*

*En conséquence, la commission de la Défense nationale et des forces armées demande à l'Assemblée nationale d'adopter le présent projet de loi dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*



## TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
<p>Loi n° 2013 1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale</p>	<p>Projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2015-2019 et portant diverses dispositions concernant la défense</p>	<p>Projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2015-2019 et portant diverses dispositions concernant la défense</p>
	<p>CHAPITRE 1<sup>ER</sup></p>	<p>CHAPITRE 1<sup>ER</sup></p>
	<p>Article 1<sup>er</sup></p>	<p>Article 1<sup>er</sup></p>
	<p>Sont approuvées les modifications annexées à la présente loi apportées au rapport annexé prévu à l'article 2 de la loi n° 2013 1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale</p>	<p>(Sans modification)</p>
	<p>Article 2</p>	<p>Article 2</p>
	<p>L'article 3 de la loi n° 2013 1168 du 18 décembre 2013 est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	
<p>Art. 3 – Les crédits de paiement de la mission « Défense », hors charges de pensions, exprimés en milliards d'euros courants, évolueront comme suit :</p>	<p>« Art. 3. – Les <u>ressources</u> de la programmation militaire, hors charges de pensions, majorées d'un montant de 3,8 milliards d'euros courants, évolueront comme suit :</p>	<p>Art – Les ressources <i>financières...</i> <b>amendement DN 34</b></p>
<p>Tableau : cf. annexe 1</p>	<p>Tableau : cf. annexe 2</p>	
<p>Ils seront complétés par des ressources exceptionnelles, provenant notamment de cessions, exprimées en milliards d'euros courants, qui évolueront comme suit :</p>		

**Dispositions en vigueur**

Tableau : *cf.* annexe 1

De plus, le montant des recettes exceptionnelles peut être augmenté de 0,5 milliard d'euros afin de sécuriser la programmation des opérations d'armement jusqu'à la première actualisation de la programmation si la soutenabilité financière de la trajectoire des opérations d'investissement programmée par la présente loi apparaît compromise. Dans l'hypothèse où le montant de ces recettes exceptionnelles ou le calendrier selon lequel les crédits correspondants sont affectés au budget de la défense ne seraient pas réalisés conformément à la présente loi de programmation, ces ressources seraient intégralement compensées par d'autres recettes exceptionnelles ou par des crédits budgétaires sur la base d'un financement interministériel.

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

Art. 5 – Les réductions nettes d'effectifs du ministère de la défense (missions « Défense » et « Anciens combattants ») s'élèveront à 33 675 équivalents temps plein et s'effectueront selon le calendrier suivant

Tableau : *cf.* annexe 3

**Texte du projet de loi**

Article 3

L'article 5 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 5. – La réduction nette des effectifs du ministère de la défense s'élèvera à 6 918 équivalents temps plein sur la période 2015 2019 ; les évolutions s'effectueront selon le calendrier suivant :

Tableau : *cf.* annexe 4

« Ces évolutions d'effectifs porteront sur les seuls emplois financés sur les crédits de personnel du ministère de la défense. Au terme de cette évolution, en 2019, les effectifs du ministère de la défense s'élèveront ainsi à 261 161 agents en équivalents temps plein.

« À ces évolutions, s'ajoutent les augmentations d'effectifs de volontaires

**Texte adopté par la Commission**

Article 3

À ces évolutions, *s'ajouteront...*

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
—	nécessaires à l'expérimentation du service militaire volontaire. »	... militaire volontaire, ainsi que les augmentations d'effectifs éventuelles du service industriel de l'aéronautique. »
<b>Code de la défense</b>	Article 4	Article 4
<i>Art. L. 4111-1.</i> – L'armée de la République est au service de la Nation. Sa mission est de préparer et d'assurer par la force des armes la défense de la patrie et des intérêts supérieurs de la Nation.	Les dispositions des articles 3 et 5 de la loi n° 2013 1168 du 18 décembre 2013, dans leur rédaction résultant des articles 2 et 3 de la présente loi, font l'objet d'un rapport <u>d'évaluation</u> en 2017 en vue, le cas échéant, d'une nouvelle actualisation.	... d'évaluation remis par le Gouvernement au Parlement en 2017...
<b>Code de la défense</b>	<b>CHAPITRE II</b> <b>Dispositions relatives aux associations professionnelles nationales de militaires</b>	<b>CHAPITRE II</b> <b>Dispositions relatives aux associations professionnelles nationales de militaires</b>
L'état militaire exige en toute circonstance esprit de sacrifice, pouvant aller jusqu'au sacrifice suprême, discipline, disponibilité, loyalisme et neutralité. Les devoirs qu'il comporte et les sujétions qu'il implique méritent le respect des citoyens et la considération de la Nation.	Article 5	Article 5
Le statut énoncé au présent livre assure à ceux qui ont choisi cet état les garanties répondant aux obligations particulières imposées par la loi. Il prévoit des compensations aux contraintes et exigences de la vie dans les forces armées. Il offre à ceux qui quittent l'état militaire les moyens d'un retour à une activité professionnelle dans la vie civile et assure aux retraités militaires le maintien d'un lien avec	À l'article L. 4111-1 du chapitre unique du titre I <sup>er</sup> du livre I <sup>er</sup> de la quatrième partie du code de la défense (partie législative), après le troisième alinéa, il est inséré l'alinéa suivant :	<i>(Sans modification)</i>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
l'institution.	<p>« La condition militaire recouvre l'ensemble des obligations et des sujétions propres à l'état militaire, ainsi que les garanties et les compensations apportées par la Nation aux militaires. Elle inclut les aspects statutaires, économiques, sociaux et culturels susceptibles d'avoir une influence sur l'attractivité de la profession et des parcours professionnels, le moral et les conditions de vie des militaires et de leurs ayants droit, la situation et l'environnement professionnels des militaires, le soutien aux malades, aux blessés et aux familles, ainsi que les conditions de départ des armées et d'emploi après l'exercice du métier militaire. »</p>	
<p>Un Haut Comité d'évaluation de la condition militaire établit un rapport annuel, adressé au Président de la République et transmis au Parlement. La composition du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire et ses attributions sont fixées par décret.</p>	<p>Article 6</p>	<p>Article 6</p>
<p><i>Art. L. 4121-4.</i> – L'exercice du droit de grève est incompatible avec l'état militaire.</p>	<p>Le titre II du livre I<sup>er</sup> de la quatrième partie du code de la défense (partie législative) est ainsi modifié :</p>	
<p>L'existence de groupements professionnels militaires à caractère syndical ainsi que l'adhésion des militaires en activité de service à des groupements professionnels sont incompatibles avec les règles de la discipline militaire.</p>	<p>1° Au chapitre I<sup>er</sup>, l'article L. 4121-4 est ainsi modifié :</p>	
	<p>a) Le deuxième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes : « L'existence de groupements professionnels militaires à caractère syndical ainsi que, sauf dans les conditions prévues à l'alinéa suivant, l'adhésion des militaires en activité à des groupements professionnels sont incompatibles avec les règles de la discipline militaire. » ;</p>	
	<p>b) Après le deuxième alinéa, il est inséré un nouvel alinéa ainsi rédigé :</p>	
	<p>« Les militaires peuvent librement créer une association professionnelle nationale de militaires régie par les dispositions du chapitre VI</p>	

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
<p>Art. L. 4124-1. – Le Conseil supérieur de la fonction militaire est le cadre institutionnel dans lequel sont examinés les éléments constitutifs de la condition de l'ensemble des militaires.</p>	<p>du présent titre, y adhérer et y exercer des responsabilités. » ;</p> <p>2° Au chapitre IV, l'article L. 4124-1 est ainsi modifié :</p>	
<p>Le Conseil supérieur de la fonction militaire exprime son avis sur les questions de caractère général relatives à la condition et au statut des militaires. Il est obligatoirement saisi des projets de textes d'application du présent livre ayant une portée statutaire.</p>	<p>a) Au deuxième alinéa, les mots : « et au statut des militaires » sont remplacés par le mot : « militaire » ;</p>	
	<p>b) Au deuxième alinéa, les mots : « des projets de textes d'application du présent livre ayant une portée statutaire » sont remplacés par les mots : « des projets de loi modifiant le présent livre et des textes d'application de ce livre ayant une portée statutaire, indiciaire ou indemnitaire » ;</p>	
	<p>c) Après le deuxième alinéa, il est inséré un nouvel alinéa ainsi rédigé :</p>	
	<p>« Une représentation du Conseil supérieur de la fonction militaire est appelée à s'exprimer, chaque année, devant le Haut comité d'évaluation de la condition militaire. Elle peut, en outre, demander à être entendue par ce dernier sur toute question générale intéressant la condition militaire. » ;</p>	
<p>Les conseils de la fonction militaire dans les armées et les formations rattachées étudient toute question relative à leur armée, direction ou service concernant les conditions de vie, d'exercice du métier militaire ou d'organisation du travail ; ils procèdent également à une première étude des questions inscrites à l'ordre du jour du Conseil supérieur de la fonction militaire.</p>	<p>d) Au troisième alinéa, les mots : « procèdent également à une première étude des questions inscrites » sont remplacés par les mots : « peuvent également procéder à une étude des questions les concernant inscrites » ;</p>	<p>« d) Après les mots "organisation du travail", la fin du troisième alinéa est ainsi rédigée : « . Ils peuvent également procéder à une étude des questions inscrites à l'ordre du jour du Conseil supérieur de la fonction militaire qui concernent leur armée, direction ou service. »</p>
<p>Les membres du Conseil supérieur de la fonction militaire et des conseils de la fonction militaire jouissent des garanties indispensables à leur liberté d'expression. Toutes informations et facilités nécessaires à</p>		<p>amendement DN 39</p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
<p>l'exercice de leurs fonctions doivent leur être fournies.</p>	<p>e) Au cinquième alinéa, après les mots : « au sort » sont insérés les mots : « ou par élection, » ;</p>	
<p>La composition, l'organisation, le fonctionnement et les conditions de désignation, notamment par tirage <u>au sort</u>, des membres de ces conseils sont fixés par décret en Conseil d'État.</p>	<p>f) Après le sixième alinéa, il est inséré un nouvel alinéa ainsi rédigé :</p>	
<p>Les retraités militaires sont représentés au sein du Conseil supérieur de la fonction militaire.</p>	<p>« Lorsqu'elles sont reconnues représentatives pour siéger au Conseil supérieur de la fonction militaire, les associations professionnelles nationales de militaires et leurs unions ou fédérations y sont représentées dans la limite du tiers du total des sièges. »</p>	
<p>Le ministre de la défense communique aux commissions compétentes de chaque assemblée parlementaire un rapport annuel de synthèse des travaux du Conseil supérieur de la fonction militaire.</p>	<p>Article 7</p>	<p>Article 7</p>
	<p>Le titre II du livre I<sup>er</sup> de la quatrième partie du code de la défense (partie législative) est complété par un chapitre VI ainsi rédigé :</p>	
	<p>« Chapitre VI</p>	
	<p>« Associations professionnelles nationales de militaires</p>	
	<p>« Section 1</p>	
	<p>« Régime juridique</p>	
	<p>« Art. L. 4126-1. – Les associations professionnelles nationales de militaires sont régies par le présent chapitre et, en tant qu'elles n'y sont pas contraires, par les dispositions du titre I<sup>er</sup> de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association et pour celles qui ont leur siège dans les départements du Bas-Rhin, du</p>	<p>... pour les associations qui ont...</p>

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par la Commission

Haut-Rhin ou de la Moselle par les dispositions du code civil local.

**amendement DN 40**

« Art. L. 4126-2. – Les associations professionnelles nationales de militaires ont pour objet de préserver et de promouvoir les intérêts des militaires en ce qui concerne la condition militaire.

« Elles sont exclusivement constituées des militaires mentionnés à l'article L. 4111-2. Elles ont vocation à représenter les militaires, sans distinction de grade, appartenant à l'ensemble des forces armées et des formations rattachées ou à au moins l'une des forces armées mentionnées à l'article L. 3211-1 ou à une formation rattachée.

...Elles *représentent* les militaires ...

**amendement DN 110**

« Art. L. 4126-3. – Les associations professionnelles nationales de militaires peuvent se pourvoir et intervenir devant les juridictions compétentes contre tout acte réglementaire relatif à la condition militaire et contre les décisions individuelles portant atteinte aux intérêts collectifs de la profession. Elles ne peuvent contester la légalité des mesures d'organisation des forces armées et des formations rattachées.

« Elles peuvent exercer tous les droits reconnus à la partie civile concernant des faits dont elles sont personnellement et directement victimes.

... des faits *dépourvus de lien avec des opérations mobilisant des capacités militaires*.

**amendement DN 108**

« Art. L. 4126-4. – Aucune discrimination ne peut être faite entre les militaires en raison de leur appartenance ou de leur non appartenance à une association professionnelle nationale de militaires.

*Les membres des associations professionnelles nationales de militaires jouissent des garanties indispensables à leur liberté d'expression pour les questions relevant de la condition militaire.*

**amendement DN 112**

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par la Commission

Code de la défense

Art. L. 4111-1. – Cf. *supra*

« Art. L. 4126-5. – Une association professionnelle nationale de militaires doit avoir son siège social en France.

« Sans préjudice des dispositions de l'article 5 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association et des dispositions des articles 55 et 59 du code civil local pour les associations ayant leur siège dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin ou de la Moselle, toute association professionnelle nationale de militaires doit déposer ses statuts et la liste de ses administrateurs auprès du ministre de la défense pour obtenir la capacité juridique.

« Art. L. 4126-6. – Les statuts ou l'activité d'une association professionnelle nationale de militaires ne peuvent porter atteinte aux valeurs républicaines et aux principes fondamentaux de l'état militaire tels qu'énoncés par les deux premiers alinéas de l'article L. 4111-1 ni aux obligations énoncées aux articles L. 4121-1 à L. 4121-5 ainsi qu'à l'article L. 4122-1. Son activité doit s'exercer dans des conditions compatibles avec l'exécution des missions et du service des forces armées et ne pas interférer dans la préparation et la conduite des opérations.

« Les associations sont soumises à une stricte obligation d'indépendance, notamment à l'égard du commandement, des partis politiques, des groupements à caractère confessionnel, des organisations syndicales et d'employeurs, des entreprises, ainsi que des États. Elles ne peuvent constituer d'unions ou de fédérations qu'entre elles.

« Art. L. 4126-7. – Lorsque les statuts d'une association professionnelle nationale de militaires sont contraires à la loi ou en cas de refus caractérisé d'une association professionnelle nationale de militaires de se conformer aux obligations auxquelles elle est soumise, l'autorité administrative compétente peut, après une injonction demeurée infructueuse, solliciter de l'autorité judiciaire le prononcé d'une

... l'état militaire *mentionnés* par les...

**amendement DN 41**

...syndicales *de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs*, des entreprises...

**amendement DN 42**

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
<p>mesure de dissolution ou des autres mesures prévues à l'article 7 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association.</p> <p>« Section 2</p> <p>« Les associations professionnelles nationales de militaires représentatives</p> <p>« Art. L. 4126-8. – I. – Peuvent être reconnues représentatives les associations professionnelles nationales de militaires satisfaisant aux conditions suivantes :</p> <p>« 1° Le respect des obligations mentionnées à la section 1 du présent chapitre ;</p> <p>« 2° La transparence financière ;</p> <p>« 3° Une ancienneté minimale d'un an à compter de l'accomplissement des formalités prévues au second alinéa de l'article L. 4126-5 ;</p> <p>« 4° Une influence significative, mesurée en fonction des effectifs d'adhérents, des cotisations perçues, de la diversité des groupes de grades visés aux 1°, 2° et 3° du I de l'article L. 4131-1 représentés et, s'agissant des associations professionnelles nationales de militaires et fédérations susceptibles de siéger au Conseil supérieur de la fonction militaire, de la diversité des forces armées et formations rattachées représentées.</p> <p>« II. – La liste des associations professionnelles nationales de militaires représentatives est fixée par l'autorité administrative compétente. Elle est régulièrement actualisée.</p>	<p>« Section 2</p> <p>« Les associations professionnelles nationales de militaires représentatives</p> <p>« Art. L. 4126-8. - I. - Les associations professionnelles nationales de militaires peuvent être reconnues représentatives de la force armée, de la formation rattachée, des forces armées ou des formations rattachées dans lesquelles elles entendent exercer leur activité lorsqu'elles satisfont aux conditions suivantes :</p> <p>« 1° le respect des obligations mentionnées à la section 1 du présent chapitre ;</p> <p>« 2° la transparence financière ;</p> <p>« 3° une ancienneté minimale d'un an à compter de l'accomplissement de la formalité prévue au second alinéa de l'article L. 4126-5 ;</p> <p>« 4° une influence significative, mesurée en fonction de l'effectif des adhérents, des cotisations perçues, de la diversité des groupes de grades visés aux 1°, 2° et 3° du I de l'article L. 4131-1 représentés. Les effectifs d'adhérents sont appréciés notamment au regard des effectifs de militaires de la force armée, de la formation rattachée, des forces armées ou des formations rattachées dans lesquelles l'association entend exercer son activité.</p> <p>« II. - Peuvent siéger au Conseil supérieur de la fonction militaire les associations professionnelles nationales de militaires ou leurs unions et fédérations reconnues, en outre, représentatives de plusieurs forces armées et formations rattachées dans des conditions fixées par le décret mentionné à l'article L. 4126-10.</p> <p>« III. - La liste des associations professionnelles nationales de militaires</p>

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par la Commission

*représentatives est fixée par l'autorité administrative compétente. Elle est régulièrement actualisée.*

*II. – En conséquence, dans le 2° de la rédaction proposée pour l'article L 4126-10 du code de la défense, supprimer les mots : « Ces seuils sont exprimés notamment en proportion d'adhérents au regard des effectifs de militaires de la force armée, de la formation rattachée, des forces armées ou des formations rattachées dans lesquelles l'association entend exercer son activité ».*

**amendement DN 29**

*Ne peuvent siéger au Conseil supérieur de la fonction militaire que des associations professionnelles nationales de militaires ou leurs unions et fédérations reconnues représentatives au moins des trois armées.»*

**amendement DN 6**

*Elles siègent au conseil de la fonction militaire de la force armée ou de la formation rattachée pour laquelle elles sont reconnues représentatives.*

**amendements DN 115 et DN 32**

« Art. L. 4126-9. – Les associations professionnelles nationales de militaires représentatives ont qualité pour participer au dialogue organisé, au niveau national, par les ministres de la défense et de l'intérieur ainsi que par les autorités militaires, sur les questions générales intéressant la condition militaire.

« Elles sont appelées à s'exprimer, chaque année, devant le Haut comité d'évaluation de la condition militaire. Elles peuvent, en outre, demander à être entendues par ce dernier sur toute question générale intéressant la condition militaire.

« Section 3

« Dispositions diverses

« Art. L. 4126-10. – Les conditions d'application du présent chapitre sont fixées par décret en Conseil d'État. Ce décret détermine

**Dispositions en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par la Commission**

notamment :

« 1° Les modalités de la transparence financière mentionnées au 2° du I de l'article L. 4126-8 ;

« 2° Les seuils à partir desquels les associations satisfont à la condition de représentativité prévue au 4° du I de l'article L. 4126-8. Ces seuils sont exprimés notamment en proportion d'adhérents au regard des effectifs de militaires de la force armée, de la formation rattachée, des forces armées ou des formations rattachées dans lesquelles l'association entend exercer son activité ;

« 3° La fréquence d'actualisation de la liste mentionnée au II de l'article L. 4126-8 ;

« 4° Les facilités matérielles qui peuvent être accordées aux associations afin de leur permettre d'exercer leurs activités, dans les conditions prévues aux articles L. 4126-2, L. 4126-3, L. 4126-6, L. 4126-8 et L. 4126-9. »

...de l'article L. 4126-8, *qui ne peut être supérieure à un an pendant les trois années suivant la publication de la loi n° du actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense ;*

**amendement DN 116**

...matérielles accordées aux ....

**amendement DN 117**

« 5° *La date à laquelle entre en vigueur le deuxième alinéa de l'article L. 4126-9. Cette date est fixée au plus tard à l'échéance d'un délai de cinq ans après la publication de la loi de la loi n° ... du ... actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense.* »

**amendement DN 33**

*Article 7 bis (nouveau)*

*Après le deuxième alinéa de l'article 10 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la*

**Code de la défense**

*Art. 10 – Le Gouvernement présente chaque année au Parlement, préalablement au débat d'orientation budgétaire, un rapport sur l'exécution de la loi de programmation militaire. Ce*

## Dispositions en vigueur

rapport fait l'objet d'un débat.

Ce rapport décrit la stratégie définie par le Gouvernement en matière d'acquisition des équipements de défense. Cette stratégie définit les grandes orientations retenues en matière de systèmes d'armes et précise les technologies recherchées.

Ce rapport décrit également la mise en œuvre des dispositifs budgétaires, financiers, fiscaux et sociaux instaurés pour l'accompagnement économique des territoires affectés par les conséquences des mesures de restructuration de la défense.

Ce rapport décrit, enfin, la ventilation, en dépenses, des ressources issues des recettes exceptionnelles. Cette ventilation est détaillée entre actions et sous-actions des programmes concernés.

## Texte du projet de loi

## Texte adopté par la Commission

*sécurité nationale, il est inséré l'alinéa suivant :*

*« Ce rapport décrit la politique de gestion des ressources humaines du ministère de la défense. À ce titre, il présente les effectifs du ministère et leur répartition par armée, direction et service, ainsi que par catégorie et par grade. Il justifie l'évolution de ces effectifs et de cette répartition pour chaque année de la période 2014-2019. Il comporte une analyse de l'évolution de la masse salariale du ministère. »*

### **amendement DN 35**

#### *Article 7 ter (nouveau)*

*« Dix-huit mois après la publication de la loi n° ... du ... actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la mise en œuvre de l'ensemble des dispositions relatives à la concertation et au dialogue social des militaires. Ce rapport justifie notamment les seuils fixés en application du 2° de l'article L 4126-10 de ce code ainsi que, le cas échéant, leurs modifications. ».*

### **amendement DN 36**

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
<p>Code général des impôts</p>	<p>Article 8</p>	<p>Article 8</p>
<p>Crédit d'impôt accordé au titre des cotisations versées aux organisations syndicales</p>	<p>L'article 199 <i>quater</i> C du code général des impôts est ainsi modifié :</p> <p>1° L'intitulé de l'article est remplacé par l'intitulé suivant : « <u>Réduction d'impôt accordée</u> au titre des cotisations versées aux organisations syndicales ainsi qu'aux associations nationales professionnelles de militaires » ;</p>	<p>...suivant : « <i>Crédit d'impôt accordé</i> au titre de...</p>
<p>Art. 199-<i>quater</i> C - Les cotisations versées aux organisations syndicales représentatives de salariés et de fonctionnaires au sens de l'article L. 2121-1 du <u>code du travail</u> ouvrent droit à un crédit d'impôt sur le revenu.</p>	<p>2° Au premier alinéa, après les mots : « du code du travail » sont insérés les mots : « , ainsi qu'aux associations professionnelles nationales de militaires représentatives au sens de l'article L. 4126 8 du code de la défense, » ;</p>	<p><b>amendement DN 43</b></p>
<p>Le versement des cotisations ouvre droit au bénéfice du crédit d'impôt, sous réserve que le contribuable soit en mesure de présenter, à la demande de l'administration fiscale, le reçu <u>du syndicat</u> mentionnant le montant et la date du versement.</p>	<p>3° Au dernier alinéa, après les mots : « du syndicat » sont insérés les mots : « ou de l'association nationale professionnelle de militaires ».</p>	
	<p>CHAPITRE III <b>Dispositions relatives aux ressources humaines</b></p>	<p>CHAPITRE III <b>Dispositions relatives aux ressources humaines</b></p>
	<p><i>Section 1</i></p>	<p><i>Section 1</i></p>
	<p><i>Gestion des personnels de la défense</i></p>	<p><i>Gestion des personnels de la défense</i></p>
<p><b>Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale</b></p>	<p>Article 9</p>	<p>Article 9</p>
<p>Art. 36. – I. – <u>Les officiers de carrière</u> servant dans les grades de colonel, de lieutenant-colonel, de commandant, de capitaine ou dans un</p>	<p>L'article 36 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale est ainsi modifié :</p>	<p>(<i>Sans modification</i>)</p>
	<p>1° Au I, après les mots : « Les officiers de carrière » et les mots : « sous-officiers de carrière », sont ajoutés les mots : « en position</p>	

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
<p>grade équivalent et les <u>sous-officiers de carrière</u> servant dans les grades d'adjudant-chef, d'adjudant ou dans un grade équivalent qui ont accompli, à la date de leur radiation des cadres, survenue entre le 1er janvier 2014 et le 31 décembre 2019, la durée de services effectifs prévue respectivement au 1° ou au 2° du II de l'article L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite et qui se trouvent à plus de cinq ans de la limite d'âge applicable à leur grade avant l'entrée en vigueur de la présente loi peuvent, sur demande agréée par le ministre de la défense, bénéficier de la liquidation immédiate d'une pension dans les conditions prévues par le présent article.</p>	<p>d'activité » ;</p>	
<p>II. – Le montant de la pension est calculé en multipliant le pourcentage de liquidation tel qu'il résulte de l'application de l'article L. 13 du code des pensions civiles et militaires de retraite par la solde afférente à l'indice correspondant à l'échelon unique pour les colonels, au deuxième échelon pour les autres officiers, ou au troisième échelon pour les sous-officiers, du grade immédiatement supérieur au grade détenu, depuis <u>cinq</u> ans au moins, par l'intéressé.</p>	<p>2° Au premier alinéa du II le mot : « cinq » est remplacé par le mot : « deux » ;</p>	
<p>Toutefois, la solde soumise à retenue pour pension est celle afférente à l'indice correspondant au dernier échelon, même exceptionnel, du grade détenu par l'intéressé auquel celui-ci aurait pu prétendre s'il avait été radié des cadres après avoir atteint la limite d'âge mentionnée au I du présent article, si cette solde est supérieure à celle mentionnée au premier alinéa du présent II.</p>		
<p>Dans tous les cas, lorsque l'échelon concerné comprend plusieurs indices, la solde soumise à retenue pour pension est celle afférente au premier indice de l'échelon.</p>		
<p>Les services pris en compte dans la liquidation de la pension sont ceux mentionnés au 2° de l'article L. 11 du même code que l'intéressé aurait accomplis s'il avait servi jusqu'à la limite d'âge de son grade. A ces services s'ajoutent les bonifications</p>		

**Dispositions en vigueur**

prévues aux c, d et i de l'article L. 12 dudit code, la troisième étant celle qui aurait été accordée à l'intéressé s'il avait servi jusqu'à la limite d'âge de son grade. Le pourcentage maximal fixé à l'article L. 13 du même code peut être augmenté de cinq points du fait des bonifications accordées en application des c et d du même article L. 12.

Les coefficients de minoration et de majoration prévus à l'article L. 14 dudit code ne s'appliquent pas à la pension prévue par le présent article.

III. – Le bénéficiaire de la pension qui reprend une activité dans un organisme mentionné à l'article L. 86-1 du code des pensions civiles et militaires de retraite perd le bénéfice de cette pension à compter du premier jour du mois au cours duquel débute cette activité.

La pension prévue au présent article est exclusive du bénéfice des dispositifs d'incitation au départ prévus par les articles 37 et 38 de la présente loi ainsi que du bénéfice de la disponibilité prévue à l'article L. 4139-9 du code de la défense.

IV. – Chaque année, un arrêté conjoint du ministre de la défense, du ministre chargé de la fonction publique et du ministre chargé du budget détermine le nombre de militaires, par grade et par corps, pouvant bénéficier des dispositions du présent article. Sauf pour l'année 2014, cet arrêté est publié au plus tard le 1<sup>er</sup> août de l'année précédant celle pour laquelle il fixe un contingent.

Art. 37. – I. — Jusqu'au 31 décembre 2019, les officiers et les sous-officiers de carrière en position d'activité peuvent, sur leur demande écrite, bénéficier d'une promotion dénommée « promotion fonctionnelle », dans les conditions et pour les motifs prévus au présent article.

**Texte du projet de loi**

3° Le IV est remplacé par les dispositions suivantes :

« IV. – Chaque année, un arrêté conjoint du ministre de la défense, du ministre chargé de la fonction publique et du ministre chargé du budget détermine le nombre de militaires, par grade, pouvant bénéficier des dispositions du présent article. Sauf pour l'année 2016, cet arrêté est publié au plus tard le 1<sup>er</sup> août de l'année précédant celle pour laquelle il fixe un contingent. »

**Article 10**

L'article 37 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale est ainsi modifié :

**Texte adopté par la Commission**

**Article 10**

*(Sans modification)*

**Dispositions en vigueur**

La promotion fonctionnelle consiste, au vu de leurs mérites et de leurs compétences, à promouvoir au grade supérieur des officiers et des sous-officiers de carrière afin de leur permettre d'exercer une fonction déterminée avant leur radiation des cadres ou, s'agissant des officiers généraux, leur admission dans la deuxième section.

Pour bénéficier d'une promotion fonctionnelle, les officiers et les sous-officiers de carrière doivent avoir acquis des droits à la liquidation de leur pension dans les conditions fixées au II de l'article L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite ou pouvoir bénéficier d'une solde de réserve au titre de l'article L. 51 du même code.

Un décret en Conseil d'État détermine, pour chaque grade, les conditions requises pour être promu en application du présent article. Ces conditions tiennent à l'ancienneté de l'intéressé dans le grade détenu et à l'intervalle le séparant de la limite d'âge applicable à ce grade avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

II. — Nul ne peut être promu en application du présent article à un grade autre que ceux d'officiers généraux s'il n'est inscrit sur un tableau d'avancement spécial établi, au moins une fois par an, par corps.

La commission instituée à l'article L. 4136-3 du code de la défense présente au ministre de la défense tous les éléments d'appréciation nécessaires.

Sous réserve des nécessités du service, les promotions fonctionnelles ont lieu dans l'ordre du tableau d'avancement spécial. Les décisions précisent l'ancienneté dans le grade de promotion au terme de laquelle intervient la radiation des cadres ou l'admission dans la deuxième section des officiers généraux.

À l'issue du processus de sélection prévu aux alinéas précédents, la promotion fonctionnelle est décidée par le ministre de la défense, sous

**Texte du projet de loi**

1° Le troisième alinéa du I est remplacé par un alinéa ainsi rédigé :

« Pour bénéficier d'une promotion fonctionnelle, les officiers et les sous-officiers de carrière doivent avoir accompli quinze ans de services militaires effectifs à la date de leur demande écrite mentionnée au premier alinéa. » ;

**Texte adopté par la Commission**

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
<p>réserve de l'accord écrit préalable de l'intéressé. Cet accord vaut engagement d'occuper la fonction mentionnée au deuxième alinéa du I du présent article et acceptation de la radiation des cadres ou de l'admission dans la deuxième section des officiers généraux, qui ne peut intervenir moins de vingt-quatre mois et plus de <u>trente-six mois</u> après la promotion.</p>	<p>2° Au quatrième alinéa du II de cet article, les mots : « trente-six mois » sont remplacés par les mots : « quarante-huit mois ».</p>	
<p>Le refus d'occuper la fonction liée à la promotion fonctionnelle entraîne la perte du bénéfice de celle-ci.</p>		
<p>III. – La promotion fonctionnelle est exclusive du bénéfice des dispositifs d'incitation au départ prévus aux articles 36 et 38 de la présente loi ainsi que du bénéfice de la disponibilité prévue à l'article L. 4139-9 du code de la défense.</p>		
<p>IV. – Chaque année, un arrêté conjoint du ministre de la défense et du ministre chargé du budget fixe, par grade et par corps, le nombre d'officiers et de sous-officiers pouvant bénéficier des dispositions du présent article. Sauf pour les grades d'officiers généraux, ce nombre ne peut excéder, par grade et par corps, le tiers du nombre total d'officiers ou de sous-officiers inscrits aux tableaux d'avancement d'une même année.</p>		
<p><b>Code des pensions civiles et militaires de retraites</b></p>	<p><i>Section 2</i> <i>Positions statutaires</i></p>	
<p><i>Art. L. 9.</i> – Le temps passé dans une position statutaire ne comportant pas l'accomplissement de services effectifs au sens de l'article L. 5 ne peut entrer en compte dans la constitution du droit à pension, sauf</p>	<p>Article 11</p> <p>Le code des pensions civiles et militaires de retraite est ainsi modifié :</p> <p>1° L'article L. 9 est ainsi modifié :</p>	<p>Article 11</p>
<p>1° Dans la limite de trois ans par enfant né ou adopté à partir du 1er janvier 2004, sous réserve que le</p>		

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
titulaire de la pension ait bénéficié :		
a) D'un temps partiel de droit pour élever un enfant ;		
b) D'un congé parental ;		
c) D'un congé de présence parentale ;	a) Le <i>d</i> du 1° est remplacé par l'alinéa suivant :	
d) Ou d'une disponibilité pour élever un enfant de moins de huit ans.	« d) D'une disponibilité pour élever un enfant de moins de huit ans ou d'un congé pour convenances personnelles pour élever un enfant de moins de huit ans. » ;	
Les modalités de prise en compte de ces périodes d'interruption ou de réduction d'activité prévues par les articles 37 bis, 54 et 40 bis de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 précitée, par l'article 47 du décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'État et à certaines modalités de cessation définitive de fonctions et par le livre I <sup>er</sup> de la partie IV du code de la défense sont précisées par décret en Conseil d'État ;	b) Après le 2°, il est ajouté un 3° ainsi rédigé :	
2° Dans les cas exceptionnels prévus par une loi ou par un décret en Conseil d'État.	« 3° Dans le cas où le militaire est placé en :	
	« a) Congé de longue maladie ;	
	« b) Congé de longue durée pour maladie ;	
	« c) Congé complémentaire de reconversion. » ;	
En ce qui concerne les fonctionnaires civils, et hormis les positions prévues aux articles 34 et 45 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 précitée, le temps passé dans une position ne comportant pas l'accomplissement de services effectifs n'est compté comme service effectif que dans la limite de cinq ans et sous réserve que les bénéficiaires subissent pendant ce temps, sur leur dernier traitement d'activité, les retenues prescrites par le présent code. Ces dispositions ne sont		

**Dispositions en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par la Commission**

pas applicables aux cas prévus au 1°.

*Art. L. 12.* – Aux services effectifs s'ajoutent, dans les conditions déterminées par un décret en Conseil d'État, les bonifications ci-après :

.....

*i)* Une bonification du cinquième du temps de service accompli est accordée dans la limite de cinq annuités à tous les militaires à la condition qu'ils aient accompli au moins dix-sept ans de services militaires effectifs ou qu'ils aient été rayés des cadres pour invalidité ; le maximum de bonifications est donné aux militaires qui quittent le service à cinquante-neuf ans ; la bonification est diminuée d'une annuité pour chaque année supplémentaire de service jusqu'à l'âge mentionné à l'article L. 161-17-2 du code de la sécurité sociale.

Le pourcentage maximum fixé à l'article L 13 peut-être augmenté de cinq points du chef des bonifications prévues au présent article.

Les bonifications prévues aux a, c et d du présent article sont prises en compte dès lors que la pension rémunère au moins quinze années de services effectifs. Elles sont prises en compte sans condition de durée pour les fonctionnaires et les militaires radiés des cadres pour invalidité.

2° À la suite de la dernière phrase du *i* de l'article L. 12 est ajoutée la phrase suivante : « Le temps passé en congé de longue durée pour maladie et en congé de longue maladie est assimilé à des services militaires effectifs. »

**Dispositions en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par la Commission**

**Code de la défense**

*Art. L. 4138-16.* – Le congé pour convenances personnelles, non rémunéré, peut être accordé au militaire, sur demande agréée, pour une durée maximale de deux ans renouvelable dans la limite totale de dix ans.....

*I. - Compléter cet article par l'alinéa suivant :*

« *II. - Au début de l'article L 4138-16 du code de la défense, sont insérés les mots : « Sans préjudice du d du 1° de l'article L. 9 du code des pensions civiles et militaires de retraite ».*

*II. - En conséquence, au début du premier alinéa de cet article, insérer la référence : "I. - "*

**amendement DN 119**

Article 12

Article 12

*Art. L. 4138-3-1.* – Le congé du blessé, d'une durée maximale de dix-huit mois, est attribué, après épuisement des droits à congés de maladie fixés à l'article L. 4138-3, au militaire blessé ou ayant contracté une maladie, en opération de guerre, au cours d'une opération qualifiée d'opération extérieure dans les conditions prévues à l'article L. 4123-4, sauf faute détachable du service, s'il se trouve dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions et s'il présente une probabilité objective de réinsertion ou de reconversion au sein du ministère de la défense ou, pour les militaires de la gendarmerie nationale, au sein du ministère de l'intérieur.

Après le premier alinéa de l'article L. 4138-3-1 du code de la défense, il est inséré un deuxième alinéa ainsi rédigé :

« Ce congé est également attribué, dans les mêmes conditions, au militaire blessé ou ayant contracté une maladie au cours d'une opération de sécurité intérieure visant à la défense de la souveraineté de la France ou à la préservation de l'intégrité de son territoire, d'une intensité et d'une dangerosité particulières, assimilables à celles d'une opération extérieure, désignée par arrêté interministériel. »

...intérieure, *désignée par arrêté interministériel*, visant à la défense de la souveraineté de la France ou à la préservation de l'intégrité de son territoire, d'une intensité et d'une dangerosité particulières, assimilables à celles d'une opération extérieure.

**amendement DN 107**

Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'attribution de ce congé.

**Dispositions en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par la Commission**

—

—

—

Article 13

Article 13

*Art.L. 4221-1* – Le contrat d'engagement à servir dans la réserve opérationnelle est souscrit pour une durée de un à cinq ans renouvelable en vue :...

.....

Le contrat peut comporter, en outre, une clause de réactivité permettant à l'autorité compétente de faire appel aux réservistes dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article L. 4221-4.

.....

*I. - L'alinéa 7 de l'article L. 4221-1 du code de la défense est complété par les mots : "ou au 3° de l'article L. 4221-4-1 ;*

**amendement DN 68**

Au titre II du livre II de la partie 4 du code de la défense, après l'article L. 4221-4, il est inséré un article L. 4221-4-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 4221-4-1.* – En cas de crise menaçant la sécurité nationale, le ministre de la défense, ou le ministre de l'intérieur pour les réservistes de la gendarmerie nationale, peut, par arrêté, pris dans les conditions fixées par un décret en Conseil d'État :

« – réduire à quinze jours le délai prévu au premier alinéa de l'article L. 4221-4 ;

« - porter à dix le nombre de jours d'activité accomplis pendant le temps de travail prévu au deuxième alinéa de l'article L. 4221-4 ;

« – réduire à cinq jours le préavis prévu au troisième alinéa de l'article L. 4221-4.

« L'arrêté détermine sa durée d'application.

« En cas de nécessité inhérente à la poursuite de la production de biens ou de services ou à la continuité du service public, les réservistes employés par un

...employés par des opérateurs...

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
<p><i>Art. L. 4231-3</i> – Les personnes soumises à l’obligation de disponibilité sont tenues de répondre, dans les circonstances prévues <u>aux articles L. 4231-4 et L. 4231-5</u>, aux ordres d’appel individuels ou collectifs et de rejoindre leur affectation pour servir au lieu et dans les conditions qui leur sont assignés.</p>	<p><u>des opérateurs</u> publics et privés ou des gestionnaires d’établissements désignés par l’autorité administrative conformément aux articles L. 1332-1 et L. 1332-2 peuvent être <u>dégagés de ces obligations</u> à la demande de l’employeur. »</p>	<p>...dégagés <i>des obligations du présent article</i> à la demande...</p>
	<p><i>Section 3</i> <b>Accès des militaires à la fonction publique</b></p>	<p><i>Section 3</i> <b>Accès des militaires à la fonction publique</b></p>
	<p>Article 14</p> <p>I. – Le chapitre IX du titre III du livre 1<sup>er</sup> de la partie 4 du code de la défense est ainsi modifié :</p>	<p>Article 14</p>
<p><i>Art. L. 4139-1</i>. – La demande de mise en détachement du militaire lauréat d’un concours de l’une des fonctions publiques civiles ou d’accès à la magistrature ainsi que celle du militaire admis à un recrutement sans concours prévu par le statut particulier dans un corps ou cadre d’emplois de fonctionnaires de catégorie C pour l’accès au premier grade du corps ou cadre d’emplois est acceptée, sous réserve que l’intéressé ait accompli au moins quatre ans de services militaires, ait informé son autorité d’emploi de sa démarche visant à un recrutement sans concours ou de son inscription au concours et ait atteint le terme du délai pendant lequel il s’est engagé à rester en position d’activité à la suite d’une formation spécialisée ou de la perception d’une prime liée au recrutement ou à la fidélisation.</p>	<p>1° L’article L. 4139-1 est ainsi modifié :</p>	<p><b>amendements DN 66 et DN 67</b></p>
		<p><i>Compléter cet article par l’alinéa suivant :</i></p>
		<p>« II. - À l’article L. 4231-3 du même code, les mots : « aux articles L. 4231-4 et L. 4231-5 » sont remplacés par les mots : « à l’article L. 4231-4. »</p>
		<p><b>amendement DN 120</b></p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
<p>Sous réserve des dispositions de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, <u>le militaire lauréat de l'un de ces concours est titularisé et reclassé</u>, dans le corps ou le cadre d'emploi d'accueil dans des conditions équivalentes, précisées par décret en Conseil d'État, à celles prévues pour un fonctionnaire par le statut particulier de ce corps ou de ce cadre d'emploi.</p>	<p>a) Au deuxième alinéa, entre les mots : « le militaire lauréat de l'un de ces concours » et les mots : « est titularisé et reclassé » sont insérés les mots : « , ou admis à un recrutement sans concours prévu par le statut particulier d'un corps ou cadre d'emplois de fonctionnaires de catégorie C pour l'accès au premier grade de ce corps ou cadre d'emplois, » ;</p> <p>b) Après le deuxième alinéa est inséré l'alinéa suivant :</p> <p>« Lorsque le militaire ne peut bénéficier du détachement mentionné au premier alinéa, il est reclassé dès sa nomination dans le corps ou cadre d'emplois d'accueil, dans les conditions prévues au précédent alinéa. » ;</p>	
<p>Pour remplir les conditions de candidature à ces concours, les diplômes et qualifications militaires pourront, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État, être substitués aux titres et diplômes exigés par les statuts particuliers des corps et cadres d'emplois d'accueil.</p>	<p>2° L'article L. 4139-2 est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	
<p><i>Art. L. 4139-2.</i> – Le militaire, remplissant les conditions de grade et d'ancienneté fixées par décret, peut, sur demande agréée, après un stage probatoire, être détaché pour occuper des emplois vacants et correspondant à ses qualifications au sein des administrations de l'État, des collectivités territoriales, de la fonction publique hospitalière et des établissements publics à caractère administratif, nonobstant les règles de recrutement pour ces emplois.</p>	<p>« <i>Art. L. 4139-2.</i> – I. – Le militaire, remplissant les conditions de grade et d'ancienneté, peut, sur demande agréée, après un stage probatoire, être détaché, dans les conditions prévues par décret en Conseil d'État, pour occuper des emplois vacants et correspondant à ses qualifications au sein des administrations de l'État, des collectivités territoriales, de la fonction publique hospitalière et des établissements publics à caractère administratif, nonobstant les règles de recrutement pour ces emplois.</p>	
<p>Les contingents annuels de ces emplois sont fixés par voie réglementaire pour chaque administration de l'État et pour chaque catégorie de collectivité territoriale ou établissement public administratif,</p>	<p>« Les contingents annuels de ces emplois sont fixés par voie réglementaire pour chaque administration de l'État et pour chaque catégorie de collectivité territoriale ou établissement public administratif,</p>	

**Dispositions en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par la Commission**

compte tenu des possibilités d'accueil.

compte tenu des possibilités d'accueil.

Après un an de détachement, le militaire peut demander, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État, son intégration ou sa titularisation dans le corps ou le cadre d'emploi dont relève l'emploi considéré, sous réserve de la vérification de son aptitude. Pour l'intégration ou la titularisation dans un corps enseignant, la durée du détachement est portée à deux ans. La période initiale de détachement peut être prolongée pour une période de même durée.

« Après un an de détachement, le militaire peut demander, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État, son intégration ou sa titularisation dans le corps ou le cadre d'emploi dont relève l'emploi considéré, sous réserve de la vérification de son aptitude. Pour l'intégration ou la titularisation dans un corps enseignant, la durée du détachement est portée à deux ans. La période initiale de détachement peut être prolongée pour une période de même durée.

Le militaire du rang détaché dans un corps ou un cadre d'emplois depuis deux ans en application de l'article 13 *ter* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires peut demander son intégration dans ce corps ou ce cadre d'emplois dans les conditions prévues au troisième alinéa du présent article.

« Le militaire du rang détaché dans un corps ou un cadre d'emplois depuis deux ans en application de l'article 13 *ter* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires peut demander son intégration dans ce corps ou ce cadre d'emplois dans les conditions prévues au précédent alinéa.

En cas d'intégration ou de titularisation, l'intéressé est reclassé à un échelon comportant un indice égal ou, à défaut, immédiatement supérieur à celui détenu dans le corps d'origine.

« En cas d'intégration ou de titularisation, l'intéressé est reclassé à un échelon comportant un indice égal ou, à défaut, immédiatement supérieur à celui détenu dans le corps d'origine.

« II. – Le militaire servant en vertu d'un contrat bénéficie d'une prorogation de droit de son contrat jusqu'à la fin de son détachement et de son renouvellement éventuel, y compris au-delà de la limite de durée des services fixée au II de l'article L. 4139-16.

« III. – La condition de nationalité fixée à l'article 5 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires n'est pas opposable aux militaires ayant servi pour une durée fixée par décret en Conseil d'État à titre de non nationaux. Toutefois, ceux-ci n'ont pas accès aux emplois dont les attributions soit ne sont pas séparables de l'exercice de la souveraineté, soit comportent une participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique. » ;

*...ayant servi à titre de non nationaux pendant une durée fixée par décret en Conseil d'État. Toutefois, ...*

**amendement DN 44**

3° L'article L. 4139-4 est ainsi

**Dispositions en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par la Commission**

Art. L. 4139-4. – Durant le détachement prévu aux articles L. 4139-1 à L. 4139-3, le militaire perçoit une rémunération au moins égale à celle qu'il aurait perçue s'il était resté en position d'activité au sein des armées, dans des conditions fixées par décret. Aucune promotion n'est prononcée durant ce détachement et le militaire est radié des cadres ou rayé des contrôles de l'armée active à la date de son intégration ou de sa titularisation dans le corps ou le cadre d'emploi d'accueil.

Le militaire non intégré ou non titularisé au titre des dispositions des articles L. 4139-1 à L. 4139-3 est réintégré, même en surnombre, dans son corps d'origine ou sa formation de rattachement.

Art. L. 4139-14. – La cessation de l'état militaire intervient d'office dans les cas suivants :

.....

8° Lors de la titularisation dans une fonction publique, ou dès la réussite à un concours de l'une des fonctions publiques pour les militaires ne bénéficiant pas du détachement prévu au premier alinéa de l'article L. 4139-1, dans les conditions prévues à la section 1 du présent chapitre.

modifié :

Entre le premier alinéa et le deuxième alinéa, qui devient le troisième, est inséré l'alinéa suivant :

« Hormis pour l'attribution de la bonification prévue à l'article L. 12 *i* du code des pensions civiles et militaires de retraite, le temps passé en position de détachement prévu aux articles L. 4139-1 à L. 4139-3 est pris en compte, pour la liquidation de la pension, comme une période de services militaires effectifs. » ;

4° Le 8° de l'article L. 4139-14 est remplacé par les dispositions suivantes :

« 8° Lors de la titularisation dans la fonction publique ou, pour les militaires qui ne répondent pas aux obligations fixées au premier alinéa de l'article L. 4139-1 *leur permettant d'être détachés, dès la nomination dans un corps ou cadre d'emplois de fonctionnaires*, dans les conditions prévues à la section 1 du présent chapitre. »

II. – Les dispositions des articles L. 4139-1, L. 4139-2, L. 4139-4 et L. 4139-14 du code de la défense demeurent applicables, dans leur rédaction antérieure à la promulgation de la présente loi, aux militaires placés en position de détachement dans un

...antérieure à la publication de la...

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
<p><i>Art. L. 4331-1.</i> – Sont applicables à Mayotte les dispositions des articles L. 4111-1 à L. 4271-5.</p>	<p>corps ou cadre d'emplois de fonctionnaires en application des dispositions des articles L. 4139-1, L. 4139-2 L. 4139-4 et L. 4139-14 du code de la défense avant la date de promulgation de la présente loi.</p>	<p>...avant la date de <i>publication</i> de la...</p>
<p><i>Art. L. 4341-1.</i> – Sont applicables dans les îles Wallis et Futuna les dispositions des articles L. 4111-1 à L. 4271-5.</p>	<p>III. – Les articles L. 4331-1, L. 4341-1, L. 4351-1, L. 4361-1, L. 4371-1 sont complétés chacun par un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p><b>amendement DN 45</b></p>
<p><i>Art. L. 4351-1.</i> – Sont applicables en Polynésie française les dispositions des articles L. 4111-1 à L. 4271-5.</p>	<p>« Les dispositions des articles L. 4139-1, L. 4139-2, L. 4139-4, et L. 4139-14 sont applicables dans leur rédaction résultant de la loi n° 2015- du actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense. »</p>	
<p><i>Art. L. 4361-1.</i> – Sont applicables en Nouvelle-Calédonie les dispositions des articles L. 4111-1 à L. 4271-5.</p>	<p>Article 15</p>	<p>Article 15</p>
<p><b>Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État</b></p>		<p>(<i>Sans modification</i>)</p>
<p><i>Art. 19.</i> – Les fonctionnaires sont recrutés par voie de concours organisés suivant l'une des modalités ci-après ou suivant l'une et l'autre de ces modalités :</p>		
<p>1° Des concours ouverts aux candidats justifiant de certains diplômes ou de l'accomplissement de certaines</p>		

**Dispositions en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par la Commission**

études.

Lorsqu'une condition de diplôme est requise, les candidats disposant d'une expérience professionnelle conduisant à une qualification équivalente à celle sanctionnée par le diplôme requis peuvent, lorsque la nature des fonctions le justifie, être admis à se présenter à ces concours. Un décret en Conseil d'État précise la durée de l'expérience professionnelle prise en compte en fonction de la nature et du niveau des diplômes requis ;

2° Des concours réservés aux fonctionnaires de l'État, et, dans les conditions prévues par les statuts particuliers, aux agents de l'État, militaires et magistrats et aux fonctionnaires et agents des collectivités territoriales et des établissements publics, en activité, en détachement, en congé parental ou accomplissant le service national, ainsi qu'aux candidats en fonction dans une organisation internationale intergouvernementale. Les candidats à ces concours devront avoir accompli une certaine durée de services publics et, le cas échéant, reçu une certaine formation.

Pour l'application de cette disposition, les services accomplis au sein des organisations internationales intergouvernementales sont assimilés à des services publics.

Ces concours sont également ouverts aux candidats qui justifient d'une durée de services accomplis dans une administration, un organisme ou un établissement d'un État membre de la Communauté européenne ou d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen autres que la France dont les missions sont comparables à celles des administrations et des établissements publics dans lesquels les fonctionnaires civils mentionnés à l'article 2 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précitée exercent leurs fonctions, et qui ont, le cas échéant, reçu dans l'un de ces États une formation équivalente à celle

I. – Au 2° de l'article 19 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, entre les mots : « fonctionnaires de l'État, » et les mots : « et, dans les conditions prévues par les statuts particuliers », sont insérés les mots : « aux militaires » et, entre les mots : « aux agents de l'État, » et le mot : « magistrats », les mots : « militaires et » sont remplacés par le mot : « aux ».

**Dispositions en vigueur**

requis par les statuts particuliers pour l'accès aux corps considérés ;

3° En outre, pour l'accès à certains corps et dans les conditions fixées par leur statut particulier, des concours réservés aux candidats justifiant de l'exercice pendant une durée déterminée d'une ou plusieurs activités professionnelles, d'un ou de plusieurs mandats de membre d'une assemblée élue d'une collectivité territoriale ou d'une ou de plusieurs activités en qualité de responsable, y compris bénévole, d'une association, peuvent être organisés. La durée de ces activités ou mandats ne peut être prise en compte que si les intéressés n'avaient pas, lorsqu'ils les exerçaient, la qualité de fonctionnaire, de magistrat, de militaire ou d'agent public. Les statuts particuliers fixent la nature et la durée des activités requises, ainsi que la proportion des places offertes à ces concours par rapport au nombre total des places offertes pour l'accès par concours aux corps concernés.

Les concours mentionnés aux 1°, 2° et 3° et les concours et examens professionnels définis aux articles 26 et 58 peuvent être organisés sur épreuves, ou consister en une sélection opérée par le jury au vu soit des titres, soit des titres et travaux des candidats ; cette sélection peut être complétée d'épreuves.

Dans le cas d'un concours ou d'un examen professionnel organisé sur épreuves, l'une d'entre elles peut consister en la présentation par les candidats des acquis de leur expérience professionnelle en relation avec les fonctions auxquelles destine le concours ou l'examen professionnel. Ces acquis peuvent également être présentés en complément des titres ou des titres et travaux dans le cas des sélections qui en font usage.

Les concours peuvent être organisés au niveau national ou déconcentré. La compétence des ministres en matière d'organisation des concours peut être déléguée, par arrêté conjoint du ministre intéressé et du ministre chargé de la fonction publique,

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par la Commission**

**Dispositions en vigueur**

après consultation des comités techniques, au représentant de l'État dans la région, le département, le territoire ou la collectivité d'outre-mer, pour les personnels placés sous son autorité.

**loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale**

*Art. 36.* – Les fonctionnaires sont recrutés par voie de concours organisés suivant l'une des modalités ci-après ou suivant l'une et l'autre de ces modalités :

1° Des concours ouverts aux candidats justifiant de certains diplômes ou de l'accomplissement de certaines études.

Ces concours peuvent être, dans les conditions prévues par les statuts particuliers, organisés soit sur épreuves, soit sur titres pour l'accès à des cadres d'emplois, emplois ou corps lorsque les emplois en cause nécessitent une expérience ou une formation préalable. Les concours sur titres comportent, en sus de l'examen des titres et des diplômes, une ou plusieurs épreuves.

Lorsqu'une condition de diplôme est requise, les candidats disposant d'une expérience professionnelle conduisant à une qualification équivalente à celle sanctionnée par le diplôme requis peuvent, lorsque la nature des fonctions le justifie, être admis à se présenter à ces concours. Un décret en Conseil d'État précise la durée de l'expérience professionnelle prise en compte en fonction de la nature et du niveau des diplômes requis ;

2° Des concours sur épreuves réservés aux fonctionnaires territoriaux et, dans des conditions prévues par les statuts particuliers, aux agents des collectivités territoriales et aux fonctionnaires et agents de l'État et des établissements publics ainsi qu'aux militaires et aux magistrats, en activité,

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par la Commission**

II. – Au 2° de l'article 36 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, entre les mots : « fonctionnaires territoriaux » et les mots : « et, dans les conditions prévues par les statuts particuliers », sont insérés les mots : « , aux militaires » et, entre les mots : « agents de l'État et des établissements publics ainsi qu' » et les mots : « aux

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
<p>en détachement, en congé parental ou accomplissant le service national ainsi qu'aux candidats en fonctions dans une organisation internationale intergouvernementale. Les candidats à ces concours devront avoir accompli une certaine durée de services publics et, le cas échéant, reçu une certaine formation. Pour l'application de cette disposition, les services accomplis au sein des organisations internationales intergouvernementales sont assimilés à des services publics.</p>	<p>magistrats », les mots : « aux militaires et » sont supprimés.</p>	
<p>Ces concours sont également ouverts aux candidats qui justifient d'une durée de services accomplis dans une administration, un organisme ou un établissement d'un État membre de la Communauté européenne ou d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen autres que la France dont les missions sont comparables à celles des administrations et des établissements publics dans lesquels les fonctionnaires civils mentionnés à l'article 2 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précitée exercent leurs fonctions, et qui ont, le cas échéant, reçu dans l'un de ces États une formation équivalente à celle requise par les statuts particuliers pour l'accès aux cadres d'emplois considérés ;</p>		
<p>3° Un troisième concours, pour l'accès à certains cadres d'emplois, dans les conditions fixées par leur statut particulier, ouvert aux candidats justifiant de l'exercice, pendant une durée déterminée, d'une ou plusieurs activités professionnelles ou d'un ou de plusieurs mandats de membre d'une assemblée élue d'une collectivité territoriale ou d'une ou de plusieurs activités en qualité de responsable d'une association. La durée de ces activités ou mandats ne peut être prise en compte que si les intéressés n'avaient pas, lorsqu'ils les exerçaient, la qualité de fonctionnaire, de magistrat, de militaire ou d'agent public. Les statuts particuliers fixent la nature et la durée des activités requises et la proportion des places offertes à ces concours par rapport au nombre total de places offertes pour l'accès par concours aux cadres d'emplois concernés. Ces</p>		

**Dispositions en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par la Commission**

concours sont organisés sur épreuves.

La durée de ces activités ou mandats ne peut être prise en compte que si les intéressés n'avaient pas, lorsqu'ils les exerçaient, la qualité de fonctionnaire, de magistrat, de militaire ou d'agent public. Les statuts particuliers fixent la nature et la durée des activités requises et la proportion des places offertes à ce concours par rapport au nombre total des places offertes pour l'accès par concours aux cadres d'emplois concernés.

Les matières, les programmes et les modalités de déroulement des concours mentionnés aux 1°, 2° et 3° sont fixés à l'échelon national par la voie réglementaire. Ces concours tiennent compte des responsabilités et capacités requises ainsi que des rémunérations correspondant aux cadres d'emplois, emplois ou corps auxquels ils donnent accès. Les épreuves de ces concours peuvent tenir compte de l'expérience professionnelle des candidats.

**Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986  
portant dispositions statutaires  
relatives à la fonction publique  
hospitalière**

*Art. 29.* – Les fonctionnaires sont recrutés par voie de concours organisés suivant l'une des modalités ci-après ou suivant l'une et l'autre de ces modalités :

1° Des concours ouverts aux candidats justifiant de certains diplômes ou ayant accompli certaines études.

Lorsqu'une condition de diplôme est requise, les candidats disposant d'une expérience professionnelle conduisant à une qualification équivalente à celle sanctionnée par le diplôme requis peuvent, lorsque la nature des fonctions le justifie, être admis à se présenter à ces concours. Un décret en Conseil d'État précise la durée de l'expérience professionnelle prise en compte en fonction de la nature et du niveau des diplômes requis ;

**Dispositions en vigueur**

2° Des concours réservés aux fonctionnaires soumis au présent titre et dans les conditions prévues par les statuts particuliers, aux agents des établissements mentionnés à l'article 2, aux fonctionnaires et agents de l'État militaires et magistrats et aux fonctionnaires et agents des collectivités territoriales et de leurs établissements publics à caractère administratif en activité, en détachement, en congé parental ou accomplissant le service national, ainsi qu'aux candidats en fonctions dans une organisation internationale intergouvernementale. Les candidats à ces concours devront avoir accompli une certaine durée de services publics et, le cas échéant, reçu une certaine formation. Pour l'application de cette disposition, les services accomplis au sein des organisations internationales intergouvernementales sont assimilés à des services publics.

Ces concours sont également ouverts aux candidats qui justifient d'une durée de services accomplis dans une administration, un organisme ou un établissement d'un État membre de la Communauté européenne ou d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen autres que la France dont les missions sont comparables à celles des administrations et des établissements publics dans lesquels les fonctionnaires civils mentionnés à l'article 2 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précitée exercent leurs fonctions, et qui ont, le cas échéant, reçu dans l'un de ces États une formation équivalente à celle requise par les statuts particuliers pour l'accès aux corps considérés ;

3° En outre, pour l'accès à certains corps et dans les conditions fixées par leur statut particulier, des concours réservés aux candidats justifiant de l'exercice pendant une durée déterminée d'une ou plusieurs activités professionnelles, d'un ou de plusieurs mandats de membre d'une assemblée élue d'une collectivité territoriale ou d'une ou de plusieurs

**Texte du projet de loi**

III. – Au 2° de l'article 29 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, entre les mots : « fonctionnaires soumis au présent titre » et les mots : « et, dans les conditions prévues par les statuts particuliers », sont insérés les mots : « aux militaires » et, entre les mots : « aux fonctionnaires et agents de l'État, » et le mot : « magistrats », les mots : « militaires et » sont supprimés.

**Texte adopté par la Commission**

**Dispositions en vigueur**

activités en qualité de responsable, y compris bénévole, d'une association, peuvent être organisés. La durée de ces activités ou mandats ne peut être prise en compte que si les intéressés n'avaient pas, lorsqu'ils les exerçaient, la qualité de fonctionnaire, de magistrat, de militaire ou d'agent public. Les statuts particuliers fixant la nature et la durée des activités requises, ainsi que la proportion des places offertes à ces concours par rapport au nombre total des places offertes pour l'accès par concours aux corps concernés.

Les concours mentionnés aux 1°, 2° et 3° et les concours et examens professionnels définis aux articles 35 et 69 peuvent être organisés sur épreuves, ou consister en une sélection opérée par le jury au vu soit des titres, soit des titres et travaux des candidats ; cette sélection peut être complétée d'épreuves.

Dans le cas d'un concours ou d'un examen professionnel organisé sur épreuves, l'une d'entre elles peut consister en la présentation par les candidats des acquis de leur expérience professionnelle en relation avec les fonctions auxquelles destine le concours ou l'examen professionnel. Ces acquis peuvent également être présentés en complément des titres ou des titres et travaux dans le cadre des sélections qui en font usage.

**Code des pensions militaires  
d'invalidité et des victimes de la  
guerre**

*Art. L. 395.* – Les emplois réservés sont accessibles, sans conditions d'âge ni de délai :

1° Aux conjoints, partenaires liés par un pacte civil de solidarité et concubins :

a) D'une personne mentionnée à l'article L. 394 décédée ou disparue dans les circonstances imputables aux

**Texte du projet de loi**

Article 16

Le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre est ainsi modifié :

1° Le 1° de l'article L. 395 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

**Texte adopté par la Commission**

Article 16

*(Sans modification)*

**Dispositions en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par la Commission**

situations définies à cet article ;

b) D' un militaire dont la pension relève des dispositions de l'article L. 124 ;

2° Aux personnes ayant la charge éducative ou financière de l' enfant mineur d' une personne mentionnée à l'article L. 394 ou dont la pension relève des dispositions de l' article L. 124.

Art. L. 401. – Le ministre chargé de la défense inscrit par ordre alphabétique sur une ou plusieurs listes d'aptitude, pour une durée limitée, les candidats aux corps ou cadres d'emplois des fonctions publiques de l'État, territoriale et hospitalière. Les personnes mentionnées aux articles L. 394 à L. 396 bénéficient d'une durée d'inscription spécifique sur ces listes.

L'inscription du candidat sur la ou les listes d'aptitude est subordonnée à la reconnaissance de ses qualifications et acquis de l'expérience professionnelle qui s'effectue :

– pour les bénéficiaires du 1° de l'article L. 394 qui ne sont plus en activité et ceux relevant des 2° à 6° de l'article L. 394 et des articles L. 395 et L. 396, à partir d'un dossier, retraçant leurs qualifications et expériences professionnelles, examiné par le service désigné par le ministre chargé des anciens combattants ;

– pour les militaires en position d'activité et ceux qui relèvent du 2° de l'article L. 397 et de l'article L. 398, à partir du projet professionnel élaboré par le candidat dans le cadre du parcours de reconversion en application du troisième alinéa de l'article L. 4111-1 et de l'article L. 4139-5 du code de la défense.

L'inscription sur une liste

« c) D'un militaire mentionné au 1° de l'article L. 394, titulaire d'une pension d'invalidité ouvrant droit à l'une des allocations spéciales prévues à l'article L. 31 ; »

2° Au premier alinéa de l'article L. 401 entre les mots : « Le ministre chargé de la défense » et les mots : « inscrit par ordre alphabétique », sont insérés les mots : « , ou le ministre de l'intérieur pour les militaires de la gendarmerie nationale, ».

**Dispositions en vigueur**

régionale ou nationale s'effectue à la demande du candidat, sous réserve des contraintes statutaires.

Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'aptitude physique, les durées et les modalités d'inscription sur ces listes.

**Texte du projet de loi**

*CHAPITRE IV*

***Dispositions relatives à l'expérimentation d'un service militaire volontaire***

Article 17

Sans préjudice des dispositions de l'article L. 4132-12 du code de la défense, il est institué, à titre expérimental, à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2015 et pour une durée maximale de vingt quatre mois, sous l'autorité du ministre de la défense, un service militaire volontaire visant à favoriser l'insertion professionnelle des jeunes.

Les Françaises et les Français âgés de dix-sept ans révolus et de moins de vingt-six ans à la date de leur recrutement qui ont leur résidence habituelle en métropole, peuvent demander à accomplir le service militaire volontaire.

Le contrat de volontaire stagiaire du service militaire volontaire est souscrit pour une durée minimale de six mois, renouvelable par période de deux à six mois, et pour une durée maximale de douze mois.

Durant leur engagement, ils servent en qualité de volontaires stagiaires du service militaire volontaire, au premier grade de militaire du rang.

Le service militaire volontaire comporte une formation militaire ainsi que diverses formations visant à favoriser leur insertion sociale et

**Texte adopté par la Commission**

*CHAPITRE IV*

***Dispositions relatives à l'expérimentation d'un service militaire volontaire***

Article 17

*Le contrat de volontaire stagiaire du service militaire volontaire est souscrit pour une durée minimale de six mois, renouvelable par période de deux à six mois, et pour une durée maximale de douze mois.*

***Alinéa supprimé***

**amendement DN 77**

...diverses formations à caractère professionnel, civique ou

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par la Commission

professionnelle.

*scolaire* visant...

**amendement DN 71**

Les volontaires stagiaires du service national volontaire sont encadrés par des personnels militaires qui assurent la mission de formateur et des militaires volontaires dans les armées qui les assistent.

... de formateur *assistés de militaires volontaires dans les armées.*

**amendement DN 78**

Jusqu'au 31 décembre 2015, le nombre de volontaires ne peut excéder 300. Au delà de cette date, ce nombre peut être porté à un maximum de 1 000.

...volontaires *stagiaires* ne peut....

**amendement DN 72**

Au plus tard à la fin du seizième mois suivant le début de l'expérimentation, le Gouvernement adresse au Parlement un rapport d'évaluation proposant les suites à lui donner.

*Article 18*

Article 18

I. – Les volontaires mentionnés à l'article 17 doivent remplir les conditions statutaires fixées par l'article L. 4132-1 du code de la défense et être en règle avec les obligations du code du service national. Ils peuvent effectuer, dans le cadre légal des réquisitions ou des demandes de concours, des missions de sécurité civile en métropole. Ils bénéficient de la solde et des prestations en nature prévues réglementairement pour les volontaires stagiaires du service militaire adapté.

Les volontaires *stagiaires* mentionnés...

...en métropole. *Ils peuvent également participer, dans le cadre de leur formation, à des chantiers d'application à la demande de l'État, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et des associations à but non lucratif déclarées d'utilité publique.* Ils bénéficient...

**amendements DN 73 et DN 74**

II. – Les dispositions réglementaires prises pour l'application des articles L. 4132-11 et L. 4132-12 du code de la défense sont applicables aux volontaires stagiaires du service militaire volontaire, sous réserve, en tant que de besoin, d'adaptations prévues par décret en Conseil d'État.

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p><b>Code du service national</b></p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>Article 19</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>Article 19</p>
<p><i>Art. L. 113-4</i> – Avant l’âge de vingt-cinq ans, pour être autorisée à s’inscrire aux examens et concours soumis au contrôle de l’autorité publique, la personne assujettie à l’obligation de recensement doit être en règle avec cette obligation.</p>	<p>Le code du service national est ainsi modifié :</p>	<p>(<i>Sans modification</i>)</p>
<p>Elle peut procéder à la régularisation de sa situation en se faisant recenser.</p>	<p>I. – Au chapitre III du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup>, l’article L. 113-4 est ainsi modifié :</p>	
	<p>1° Le premier alinéa est abrogé ;</p>	
	<p>2° Le deuxième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	
	<p>« La personne assujettie à l’obligation de recensement peut procéder à la régularisation de sa situation en se faisant recenser avant l’âge de vingt cinq ans. »</p>	
	<p>II. Le chapitre IV du titre I<sup>er</sup> du livre Ier est ainsi modifié :</p>	
<p><i>Art. L. 114-2</i> – En complément de cet enseignement, est <u>organisé</u> pour tous les Français la journée défense et citoyenneté à laquelle ils sont tenus de participer.</p> <p>.....</p>	<p>1° Au premier alinéa de l’article L. 114-2 le mot : « organisé » est remplacé par le mot : « organisée » ;</p>	
<p><i>Art. L. 114-3</i> – Lors de la journée défense et citoyenneté, les Français reçoivent un enseignement adapté à leur niveau de formation et respectueux de l’égalité entre les sexes, qui permet de présenter les enjeux et les objectifs généraux de la défense nationale, les moyens civils et militaires de la défense et leur organisation, le service civique et les autres formes de volontariat ainsi que les périodes militaires d’initiation ou de perfectionnement à la défense nationale et les possibilités d’engagement dans les forces armées et les forces de réserve. Ils sont sensibilisés aux droits et devoirs liés à la citoyenneté et aux enjeux du</p>	<p>2° L’article L. 114-3 est ainsi modifié :</p>	

## Dispositions en vigueur

renforcement de la cohésion nationale et de la mixité sociale. La charte des droits et devoirs du citoyen français mentionnée à l'article 21-24 du code civil leur est remise à cette occasion. Ils bénéficient également d'une sensibilisation à la prévention des risques et aux missions des services de secours ainsi que d'un apprentissage des gestes élémentaires de premier secours.

A cette occasion sont organisés des tests d'évaluation des apprentissages fondamentaux de la langue française. Il est délivré une information générale sur le don de sang, de plaquettes, de moelle osseuse, de gamètes et sur le don d'organes à fins de greffe. S'agissant du don d'organes, une information spécifique est dispensée sur la législation en vigueur, sur le consentement présumé et sur la possibilité pour une personne d'inscrire son refus sur le registre national automatisé prévu à l'article L. 1232-1 du code de la santé publique.

En outre, lors de la journée défense et citoyenneté, les Français doivent présenter un certificat délivré par un médecin attestant qu'ils ont subi une examen de santé dans les six mois précédents.

Ceux qui n'ont pas présenté de certificat sont convoqués par la caisse primaire d'assurance maladie afin de bénéficier d'un examen de santé gratuit tel que prévu à l'article L. 321-3 du code de la sécurité sociale.

*Art. L. 114-7* – Ne sont pas soumises à l'obligation de participer à la journée défense et citoyenneté les personnes atteintes d'une maladie invalidante, d'une infirmité ou d'un handicap les rendant définitivement inaptes à y participer.

*Art. L. 114-10* – Les Français répondant à la journée défense et citoyenneté ont la qualité d'appelés du service national.

Ils sont placés sous la responsabilité de l'Etat.

## Texte du projet de loi

a) Au premier alinéa les mots : « prévention des risques et aux missions des services de secours ainsi que d'un apprentissage des gestes élémentaires de premier secours. » sont remplacés par les mots : « sécurité routière » ;

b) Le quatrième alinéa est abrogé ;

3° À l'article L. 114-7 les mots : « d'une maladie invalidante, d'une infirmité ou » sont abrogés ;

4° Au premier alinéa de l'article L. 114-10, le mot : « répondant » est remplacé par : « participant ».

## Texte adopté par la Commission

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
<p>Les personnes victimes de dommages corporels subis à l'occasion de la journée défense et citoyenneté peuvent, ainsi que leurs ayants droit, obtenir de l'Etat une réparation destinée à assurer l'indemnisation intégrale du préjudice subi, calculée suivant les règles de droit commun.</p>		
<p>Aucune action récursoire ne peut être engagée contre les personnes morales propriétaires des locaux d'accueil.</p>		
<b>Code de la défenses</b>	Article 20	Article 20
<p>Art. L.3414-5 – Les ressources de l'établissement public d'insertion de la défense sont constituées par :</p>		<i>(Sans modification)</i>
<p>1° Les subventions, avances, fonds de concours, dotations et participations de l'Etat, de la <u>Communauté européenne</u>, des collectivités territoriales, des établissements publics ou de toute autre personne morale</p>	<p>I. – Au 1° de l'article L. 3414-5 du code de la défense les mots : « la Communauté européenne » sont remplacés par les mots : « l'Union européenne ».</p>	
<p>CHAPITRE III : <b><u>Les services et organismes interarmées</u></b></p>	<p>II. – L'intitulé du chapitre III du titre III du livre II de la troisième partie (partie législative) du code de la défense est remplacé par l'intitulé suivant : « Les services de soutien et les organismes interarmées ».</p>	
	Article 21	Article 21
	<p>Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances les dispositions relevant du domaine de la loi permettant :</p>	
	<p>1° De modifier certaines dispositions du titre I<sup>er</sup> du livre V de la partie législative du code de l'environnement, pour tenir compte des spécificités des installations classées pour la protection de l'environnement qui relèvent du ministre chargé de la défense ;</p>	
	<p>2° De modifier le chapitre III du livre IV de la partie législative du code</p>	

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par la Commission

des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre afin d'abroger les dispositions obsolètes et modifier la dénomination des lieux de sépultures des militaires inhumés dans les conditions prévues par ce code ;

3° De modifier le code de la défense pour :

a) Procéder aux modifications qui seraient rendues nécessaires pour assurer la cohérence rédactionnelle avec les dispositions de la présente loi et le respect de la hiérarchie des normes, remédier aux éventuelles erreurs et abroger les dispositions devenues sans objet ;

b) Renforcer l'efficacité du contrôle relatif à la fabrication et au commerce de matériels de guerre et d'armes et munitions de défense en :

– permettant d'étendre la nature des matériels de guerre, armes et munitions pour lesquels les entreprises de fabrication ou de commerce sont tenues de signaler à l'autorité administrative compétente tout dépôt de demande de brevet d'invention auprès de l'Institut national de la propriété intellectuelle ;

– rendant applicables les modifications ainsi apportées aux îles Wallis et Futuna, en Polynésie française, en Nouvelle Calédonie et aux Terres australes et antarctiques françaises ;

c) Compléter les dispositions relatives au contrôle a posteriori des opérations d'exportation de matériels de guerre et de transferts intracommunautaires de produits liés à la défense, en permettant à l'autorité administrative de s'assurer de la viabilité des mesures de contrôle interne des entreprises, et, le cas échéant, de prononcer des mises en demeure correctives susceptibles de faire l'objet de sanctions administratives en cas d'inexécution ;

d) Clarifier les dispositions concernant la prise en compte, au titre de l'avancement, du temps passé dans

... modifications nécessaires pour ....

...des normes, *corriger, le cas échéant les erreurs matérielles* et abroger...

**amendements DN 28 et 26**

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par la Commission

certaines positions de non activité ;

e) Permettre à l'État de subordonner à un engagement de souscrire un contrat en qualité de militaire le versement d'aides financières aux élèves et étudiants et de tirer les conséquences d'une méconnaissance de cet engagement ;

f) Compléter le chapitre III, du titre II du livre I<sup>er</sup> de la partie 4 afin de mieux garantir la santé et la sécurité au travail des militaires durant leur service, en particulier de ceux qui ne sont pas placés sous l'autorité du ministre de la défense ;

g) Préciser et harmoniser la définition de la notion de « forces armées et formations rattachées » ;

4° De définir les conditions dans lesquelles, sur décision administrative ou judiciaire, les commandants de bâtiments de l'État peuvent faire procéder à la destruction des cargaisons de produits stupéfiants saisis lors d'opérations de police en mer ;

5° De supprimer certaines commissions relatives aux anciens combattants devenues inutiles ;

5° De supprimer certaines commissions relatives aux anciens combattants.

**amendement DN 27**

6° De modifier les conditions dans lesquelles les conjoints et ex conjoints survivants non remariés des personnes désignées par le premier alinéa de l'article 2 de la loi n° 94-488 du 11 juin 1994 relative aux rapatriés, anciens membres de formations supplétives et assimilés ou victimes de la captivité en Algérie peuvent obtenir le bénéfice de l'allocation de reconnaissance.

Les ordonnances sont publiées au plus tard le dernier jour du douzième mois suivant la promulgation de la présente loi. Le projet de loi de ratification de ces ordonnances est déposé devant le Parlement au plus tard le dernier jour du quinzième mois

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par la Commission

suivant la publication de la présente loi.

Article 22

Article 22

Sont ratifiées :

(Sans modification)

1° L'ordonnance n° 2014-792 du 10 juillet 2014 portant application de l'article 55 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale ;

2° L'ordonnance n° 2014-1567 du 22 décembre 2014 portant application de l'article 55 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale.

Article 23

Article 23

I. – Le septième alinéa de l'article L. 4124-1 du code de la défense dans sa rédaction résultant du f du 2° de l'article 6 de la présente loi, entre en vigueur à une date fixée par décret en Conseil d'État et, au plus tard, dix-huit mois après la publication de la présente loi ;

II. – Les dispositions de l'article L. 4139-3 du code de la défense ainsi que les dispositions du chapitre IV « Emplois réservés » du titre III du livre III du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre demeurent applicables, dans leur rédaction antérieure à la promulgation de la présente loi, aux militaires inscrits, avant la date de promulgation de la présente loi, sur les listes d'aptitude aux emplois réservés en application des dispositions de l'article L. 4139-3 du code de la défense ;

III. – Afin de permettre la convergence des désignations et élections des membres des organismes consultatifs et de concertation dont la réorganisation est consécutive à la mise en œuvre du septième alinéa de l'article

...antérieure à la *publication* de la...

...date de *publication* de la...

**amendement DN 47**

**Dispositions en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par la Commission**

L. 4124-1 du code de la défense dans sa rédaction résultant du *f* du 2° de l'article 6 de la présente loi, la durée du mandat des membres des conseils de la fonction militaire et du Conseil supérieur de la fonction militaire peut être réduite ou prorogée, dans la limite de trois ans, par décret en Conseil d'État.

Article 24

Sont abrogés :

1° La loi n° 52-351 du 31 mars 1952 constituant des détachements de météorologie affectés organiquement à certaines grandes unités et formations de l'armée de l'air et fixant le régime des fonctionnaires de la météorologie en service dans ces détachements ;

2° L'article 58 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale.

Article 25

Sans préjudice des dispositions de la présente loi qui s'y appliquent de plein droit, la présente loi s'applique sur l'ensemble du territoire de la République.

Article 24

*(Sans modification)*

Article 25

*(Sans modification)*



## ANNEXES AU TABLEAU COMPARATIF

### ANNEXE 1 :

Loi n° 2013-1168

*Art. 3* – Les crédits de paiement de la mission Défense, hors charges de pensions, exprimés en milliards d’euros courants, évolueront comme suit :

2014	2015	2016	2017	2018	2019
29,61	29,61	30,13	30,65	31,50	32,36

Ils seront complétés par des ressources exceptionnelles, provenant notamment de cessions, exprimées en milliards d’euros courants, qui évolueront comme suit :

2014	2015	2016	2017	2018	2019
1,77	1,77	1,25	0,91	0,28	0,15

De plus, le montant des recettes exceptionnelles peut être augmenté de 0,5 milliard d’euros afin de sécuriser la programmation des opérations d’armement jusqu’à la première actualisation de la programmation si la soutenabilité financière de la trajectoire des opérations d’investissement programmée par la présente loi apparaît compromise. Dans l’hypothèse où le montant de ces recettes exceptionnelles ou le calendrier selon lequel les crédits correspondants sont affectés au budget de la défense ne seraient pas réalisés conformément à la présente loi de programmation, ces ressources seraient intégralement compensées par d’autres recettes exceptionnelles ou par des crédits budgétaires sur la base d’un financement interministériel.

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



**ANNEXE 2 :**

Projet de loi n°2779

**Article 2**

L'article 3 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 précitée est ainsi rédigé :

« Art. 3. – Les ressources financières de la programmation militaire, hors charges de pensions, majorées d'un montant de 3,8 milliards d'euros courants, évolueront comme suit :

*(En milliards d'euros courants)*

	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>Total 2015-2019</b>
Ressources totales	31,38	31,98	32,26	32,77	34,02	162,41
Dont crédits budgétaires	31,15	31,73	32,11	32,62	33,87	161,48
Dont ressources issues de cessions	0,23	0,25	0,15	0,15	0,15	0,93

»



**ANNEXE 3 :**

Projet de loi n°2779

**Article 5**

Les réductions nettes d'effectifs du ministère de la défense (missions Défense et Anciens combattants ) s'élèveront à 33 675 équivalents temps plein et s'effectueront selon le calendrier suivant :

<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
- 7 881	- 7 500	- 7 397	- 7 397	- 3 500	0



**ANNEXE 4 :**

Projet de loi n°2779

**Article 3**

L'article 5 de la même loi est ainsi rédigé :

« *Art. 5.* – La réduction nette des effectifs du ministère de la défense s'élèvera à 6 918 équivalents temps plein sur la période 2015-2019 ; les évolutions s'effectueront selon le calendrier suivant :

«

*(En équivalents temps plein)*

	2015	2016	2017	2018	2019	Total 2015-2019
Évolution des effectifs	0	+2 300	- 2 600	- 2 800	- 3 818	- 6 918

« Ces évolutions d'effectifs porteront sur les seuls emplois financés sur les crédits de personnel du ministère de la défense. Au terme de cette évolution, en 2019, les effectifs du ministère de la défense s'élèveront ainsi à 261 161 agents en équivalents temps plein.

« À ces évolutions, s'ajouteront les augmentations d'effectifs de volontaires nécessaires à l'expérimentation du service militaire volontaire, ainsi que les augmentations d'effectifs éventuelles du service industriel de l'aéronautique. »



**PRÉSENTATION DES OBSERVATIONS SUR LES DOCUMENTS  
RENDANT COMPTE DE L'ÉTUDE D'IMPACT (ARTICLE 86, ALINÉA 9,  
DU RÈGLEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE)**

En application de l'article 86, alinéa 9, du Règlement de l'Assemblée nationale, les rapports faits sur un projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée « comportent en annexe un document présentant les observations qui ont été recueillies sur les documents qui rendent compte de l'étude d'impact joints au projet de loi ».

Aucune contribution n'a été reçue.



## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE

*(Par ordre chronologique)*

➤ M. le **général Pierre de Villiers**, chef d'état-major des armées, M. le **général André Lanata**, sous-chef d'état-major Plans, et M. le **capitaine de frégate Laurent Célérier** ;

➤ M. le **général Denis Mercier**, chef d'état-major de l'armée de l'air, et M. le **lieutenant-colonel Pierre Gaudillière**, assistant militaire ;

➤ M. le **général Jean-Pierre Bosser**, chef d'état-major de l'armée de terre, M. le **lieutenant-colonel Ludovic de Solages**, M. le **colonel Patrice Quevilly**, M. le **lieutenant-colonel Olivier Pinard-Legris** et M. le **lieutenant-colonel Pierre Chareyron**, en charge des relations parlementaires ;

➤ M. **Jacques Feytis**, directeur des ressources humaines du ministère de la défense, contrôleur général des armées et M. le **capitaine de frégate Adrien de Tarlé**, chargé de mission ;

➤ M. **Laurent Collet-Billon**, délégué général pour l'armement, et M. **Christophe Fournier**, directeur des plans, programmes et du budget de la DGA ;

➤ M. l'**amiral Bernard Rogel**, chef d'état-major de la marine, M. le **capitaine de vaisseau Philippe Dutrieux**, M. le **capitaine de vaisseau Matthieu Douillet**, et M. le **capitaine de vaisseau François-Xavier Polderman**.