

N° 117

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2022

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, pour 2023,

TOME VII

DÉFENSE

Soutien de la politique de la défense (Programme 212)

Par M. Joël GUERRIAU et Mme Marie-Arlette CARLOTTI,

Sénateur et Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. Christian Cambon, *président* ; MM. Pascal Allizard, Olivier Cadic, Mme Marie-Arlette Carlotti, MM. Olivier Cigolotti, André Gattolin, Guillaume Gontard, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Pierre Laurent, Philippe Paul, Cédric Perrin, Rachid Temal, *vice-présidents* ; Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, Isabelle Raimond-Pavero, M. Hugues Saury, *secrétaires* ; MM. François Bonneau, Gilbert Bouchet, Alain Cazabonne, Pierre Charon, Édouard Courtial, Yves Détraigne, Mmes Catherine Dumas, Nicole Duranton, MM. Philippe Folliot, Bernard Fournier, Mme Sylvie Goy-Chavent, M. Jean-Pierre Grand, Mme Michelle Gréaume, MM. André Guiol, Ludovic Haye, Alain Houpert, Mme Gisèle Jourda, MM. Alain Joyandet, Jean-Louis Lagourgue, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Mme Vivette Lopez, MM. Jean-Jacques Panunzi, François Patriat, Gérard Poadja, Stéphane Ravier, Gilbert Roger, Bruno Sido, Jean-Marc Todeschini, Mickaël Vallet, André Vallini, Yannick Vaugrenard.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16^{ème} législ.) : 273, 285, 286 rect., 292, 337, 341, 364, 369, 374, 386 et T.A. 26

Sénat : 114 et 115 à 121 (2022-2023)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL	5
I. LA NOUVELLE POLITIQUE DE RÉMUNÉRATION DES MILITAIRES (NPRM), QUI SIMPLIFIE LA PART INDEMNITAIRE DE LA SOLDE, NE RÈGLE PAS LA QUESTION GLOBALE DE L'ATTRACTIVITÉ DES RÉMUNÉRATIONS MILITAIRES	6
A. LA NOUVELLE POLITIQUE DE RÉMUNÉRATION DES MILITAIRES (NPRM) EST UN LEVIER DE SIMPLIFICATION QUI NE PORTE QUE SUR LA PART INDEMNITAIRE DE LA SOLDE	6
1. <i>La rémunération des militaires est composée d'une part indiciaire et d'une part indemnitaire qui a longtemps reposée sur un système complexe de plus de cent soixante- dix primes différentes</i>	<i>6</i>
2. <i>La nouvelle politique de rémunération des militaires a pour objet de réformer la part indemnitaire de la rémunération pour la rendre plus lisible et plus équitable</i>	<i>7</i>
B. LA QUESTION DES RÉMUNÉRATIONS DES MILITAIRES DOIT ÊTRE APPRÉHENDÉE DANS LE CADRE D'UNE RÉFLEXION TRANSVERSALE SUR L'ATTRACTIVITÉ DU STATUT MILITAIRE	9
1. <i>La poursuite d'un dialogue approfondi avec les représentants des militaires est nécessaire pour donner à la simplification opérée par la NPRM sa pleine portée</i>	<i>9</i>
2. <i>La prochaine loi de programmation militaire doit permettre d'inscrire la question des rémunérations dans une réflexion globale sur l'attractivité de la fonction militaire</i>	<i>10</i>
II. LA PERSPECTIVE DE DOUBLEMENT DE LA RÉSERVE OPÉRATIONNELLE DE PREMIER NIVEAU (RO1) IMPLIQUE UNE RÉFLEXION GLOBALE SUR LE RÔLE ET LE FONCTIONNEMENT DE LA RÉSERVE D'EMPLOI DU MINISTÈRE DES ARMÉES	11
A. LA RÉSERVE OPÉRATIONNELLE D'EMPLOI DES ARMÉES COMPTE PRÈS DE 40 000 RÉSERVISTES CITOYENS QUI PARTICIPENT PONCTUELLEMENT, SOUS STATUT MILITAIRE, AUX MISSIONS DU MINISTÈRE DES ARMÉES	11
1. <i>La réserve opérationnelle d'emploi est un dispositif qui permet aux citoyens qui le souhaitent de s'engager à temps partiel, sous statut militaire, au sein des forces armées et formations rattachés</i>	<i>11</i>
2. <i>Le format actuel de la réserve opérationnelle résulte d'une remontée en puissance engagée par la loi de programmation militaire 2015-2019</i>	<i>13</i>
B. L'ANNONCE DU DOUBLEMENT DE LA RÉSERVE OPÉRATIONNELLE D'EMPLOI DOIT ÊTRE ACCOMPAGNÉE D'UNE RÉFORME GLOBALE DE LA RÉSERVE POUR OPTIMISER SA CONTRIBUTION OPÉRATIONNELLE	15
1. <i>Le manque d'épaisseur de la réserve d'emploi et la rigidité des critères d'engagement limitent actuellement sa portée opérationnelle au sein des armées et formations rattachées</i>	<i>15</i>
2. <i>La perspective de doublement de la réserve opérationnelle de premier niveau doit être accompagnée des efforts nécessaires sur le plan budgétaire et en matière de recrutement ...</i>	<i>17</i>
EXAMEN EN COMMISSION	19
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	23

L'ESSENTIEL

Le projet de loi de finances pour 2023 prévoit la création de 1 500 postes dans les armées et formations rattachées, conformément à la trajectoire fixée par la programmation militaire actuellement en vigueur. Les secteurs prioritaires identifiés par le ministère des armées (renseignement, cyberdéfense, action dans l'espace numérique) continuent de concentrer les créations d'emploi dans le périmètre du ministère, à hauteur de 48% pour le projet de budget 2023.

Par ailleurs, les rapporteurs pour avis se sont penchés plus particulièrement sur la mise en œuvre de la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM), dont la troisième et dernière marche doit être mise en œuvre en 2023, et sur le rôle et le fonctionnement de la réserve opérationnelle des armées, dont le Président de la République a récemment annoncé le doublement.

Les principaux points d'attention des rapporteurs sont les suivants :

- la NPRM constitue une politique de simplification de la part indemnitaire de la solde qui atteint son objectif de renforcement de la lisibilité de la solde mais ne permet pas de régler la question du niveau global de la rémunération des militaires ;

- la relance de l'inflation et le caractère compétitif du marché du travail impliquent d'engager une réflexion transversale sur les rémunérations militaires pour maintenir l'attractivité des armées ;

- la réserve opérationnelle de premier niveau constitue un soutien essentiel aux militaires d'actives mais elle continue d'être essentiellement utilisée comme complément individuel pour compenser des réductions d'effectifs ;

- l'atteinte de l'objectif ambitieux de doublement des réserves opérationnelles des armées suppose d'assouplir le régime de la réserve opérationnelle et de renforcer les instruments de recrutement des réservistes opérationnels.

[Réunie le mercredi 23 novembre 2022, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Défense » du projet de loi de finances pour 2023].

I. LA NOUVELLE POLITIQUE DE RÉMUNÉRATION DES MILITAIRES (NPRM), QUI SIMPLIFIE LA PART INDEMNITAIRE DE LA SOLDE, NE RÈGLE PAS LA QUESTION GLOBALE DE L'ATTRACTIVITÉ DES RÉMUNÉRATIONS MILITAIRES

A. LA NOUVELLE POLITIQUE DE RÉMUNÉRATION DES MILITAIRES (NPRM) EST UN LEVIER DE SIMPLIFICATION QUI NE PORTE QUE SUR LA PART INDEMNITAIRE DE LA SOLDE

1. La rémunération des militaires est composée d'une part indiciaire et d'une part indemnitaire qui a longtemps reposée sur un système complexe de plus de cent soixante-dix primes différentes

La rémunération des militaires constitue, conformément à leur statut, **un droit consacré à l'article L. 4123-1 du code de la défense** qui dispose que *« les militaires ont droit à une rémunération comportant notamment la solde dont le montant est fixé en fonction soit du grade, de l'échelon et de la qualification ou des titres détenus, soit de l'emploi auquel ils ont été nommés »*.

À la différence des fonctionnaires civils, la rémunération des militaires ne récompense **pas seulement le travail** des personnels militaires : elle constitue une **contrepartie aux sujétions spécifiques** qui pèsent sur les militaires, notamment en matière de disponibilité permanente, de limitation des droits syndicaux ou encore d'esprit de sacrifice *« pouvant aller jusqu'au sacrifice suprême »*¹.

Toutefois, la structure de la rémunération est composée, par référence à la rémunération de l'ensemble de la fonction publique, **d'une part indiciaire et d'une part indemnitaire**. Le statut général des militaires prévoit à ce titre que *« toute mesure de portée générale affectant la rémunération des fonctionnaires civils de l'État est, sous réserve des mesures d'adaptation nécessaires, appliquée avec effet simultané aux militaires »*².

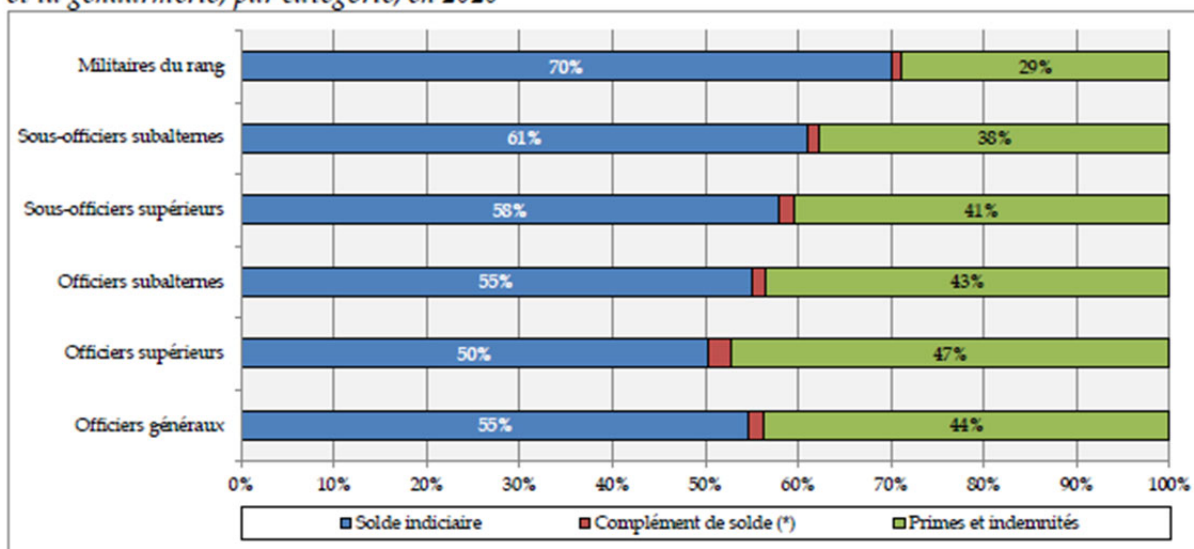
La **solde de base**, qui correspond à la **part indiciaire** de la rémunération, est calculée en principe à partir du classement indiciaire du militaire qui dépend de son grade et de son échelon au sein de ce grade.

Le reste de la solde est composé **des primes et indemnités** qui représentent **une partie substantielle de la solde de certains militaires**. Si la solde indiciaire représente 70% de la rémunération totale pour les militaires du rang, les primes et indemnités militaires représentent **près de la moitié de leur rémunération (44%) pour les officiers généraux**.

¹ v. art. L. 4111-1 du code de la défense

² v. art. L. 4123-1 du code de la défense

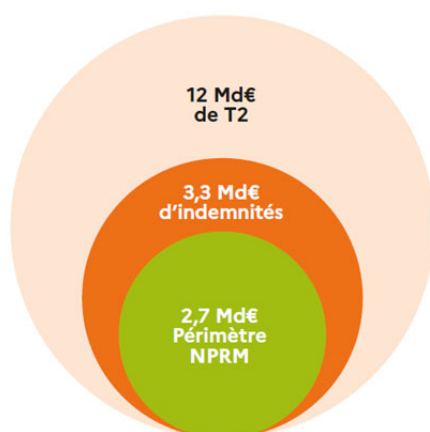
Graphique 34 – Part des composantes de la solde brute annuelle moyenne, en ETPT, dans les armées et la gendarmerie, par catégorie, en 2020



Source : Haut comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM), décembre 2021, 15e rapport. Revue annuelle de la condition militaire

Avant la mise en œuvre de la « première marche » de la NPRM au début de l'année 2021, la rémunération des militaires était **caractérisée par la complexité de la composante liée aux primes et indemnités** du fait de l'existence de **cent soixante-quatorze primes différentes**. Ce système peu lisible entraînait des coûts de gestion élevés pour le ministère et reposait sur l'existence de certaines primes obsolètes à l'image de **l'indemnité de dragage régit par un décret en date de 1948** et devenue sans objet depuis le retrait du service actif des dragueurs de mines ou encore de l'indemnité allouée aux personnels travaillant dans les souterrains non aménagés ou sous béton, qui représentait moins de deux euros par mois et avait été créée en 1948 pour permettre aux personnels concernés de s'acheter du lait afin de compenser les effets induits par l'absence de lumière.

2. La nouvelle politique de rémunération des militaires a pour objet de réformer la part indemnitaire de la rémunération pour la rendre plus lisible et plus équitable



La **nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM)**, consacrée dans le rapport annexé à la loi du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 (LPM 2019-2025), est une réforme dont **l'objet principal est de simplifier la part**

indemnitaire de la rémunération des militaires.

Comme l'ont indiqué aux rapporteurs plusieurs responsables du ministère des armées, le choix a été fait de **se concentrer sur la réforme de la part indemnitaire, sans apporter de modification substantielle à ce stade à la part indiciaire de la rémunération**, qui représente pourtant entre 55% et 70% de la rémunération des militaires selon leur grade.

Pour atteindre son objectif de renforcement de la lisibilité de la rémunération des militaires, la réforme prévoit **une refonte du régime des primes et indemnités** de l'ensemble des armées qui se décompose désormais **en huit primes réparties en trois volets** selon la sujétion, l'engagement ou la

Tableau 8 - Les volets et les primes de la NPRM

Volets	Objectifs	Effets RH	Primes	Mise en œuvre
Militarité : « être »	Indemniser les singularités militaires et mettre en adéquation les sujétions du statut avec les réalités de notre société.	Indemniser les obligations et sujétions particulières induites par le statut	Indemnité d'état militaire (IEM) et son complément	2023
		Indemniser le fait de ne pas pouvoir choisir son lieu ni sa durée d'affectation	Indemnité de garnison (IGAR) et son complément	2023
		Indemniser l'obligation de devoir quitter sur ordre un lieu d'affectation	Indemnité de mobilité géographique des militaires (IMGM)	2021
Finalités : « faire »	Valoriser les finalités de l'engagement militaire	Valoriser la participation à l'activité opérationnelle en indemnisant l'absence opérationnelle	Indemnité de sujétions d'absence opérationnelle (ISAO)	2022
		Valoriser le commandement et les résultats obtenus	Prime de commandement et de responsabilité (CDT-RESP)	2022
Capacités : « apporter »	Disposer des RH conformes aux besoins qualitatifs et quantitatifs pour garantir les capacités opérationnelles	Faire progresser les individus vers le juste niveau d'autonomie et de technicité	Prime de parcours professionnels (3PM) et son complément indiciaire	2023
			Prime de performance (PERF)	2022
		Préserver les compétences rares et difficiles à générer essentielles pour assurer la supériorité opérationnelle	Prime de compétences spécifiques (PCS)	2023

capacité qu'elle rétribue.

Source : HCECM, juillet 2022, 16^e rapport. La mobilité des militaires

Après l'entrée en vigueur d'une « **première marche** » de la NPRM le **1^{er} janvier 2021** avec la mise en œuvre de l'indemnité de mobilité géographique des militaires (IMGM), le déploiement de la NPRM **s'est poursuivi en 2022** avec l'entrée en vigueur de l'indemnité de sujétion

d'absence opérationnelle (ISAO), de la prime de commandement et de responsabilité (CDT-RESP) et de la prime de performance (PERF).

Les **quatre dernières primes et indemnités** qui constituent la troisième marche de la NPRM doivent entrer en vigueur **dans le courant de l'année 2023**.

Pour atteindre son objectif de renforcement de l'équité de la rémunération des militaires, la NPRM prévoit **une uniformisation des règles relatives à l'attribution des primes et indemnités**. À ce titre, la réforme renforce le caractère universel de certaines primes, dont notamment l'indemnité de mobilité géographique des militaires (IMGM), en les ouvrant aux célibataires. Par ailleurs, la réforme prévoit de **renforcer la neutralité du système indemnitaire vis-à-vis des choix familiaux individuels** en reconnaissant toutes les formes d'union ayant une incidence fiscale.

Les rapporteurs relèvent **qu'une évaluation complète et définitive** de la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM) ne pourra intervenir qu'avec **le recul des années** et en tenant compte du **retour d'expérience** tant du personnel militaire que des gestionnaires chargés des dépenses de personnel du ministère.

Par ailleurs, les membres du Conseil supérieur de la fonction militaire auditionnés par les rapporteurs leur ont indiqué ne pas avoir disposé **de l'ensemble des instruments de simulation** demandés à la direction des ressources humaines du ministère dans le cadre de la concertation. Eu égard à l'ampleur de la réforme et à l'importance des modifications apportées à la structure de la solde des militaires, les rapporteurs estiment qu'une **mise à disposition plus systématique d'instruments de simulation individuelle** aurait été de nature à **clarifier les effets individuels de la réforme pour chacun des militaires** concernés.

B. LA QUESTION DES RÉMUNÉRATIONS DES MILITAIRES DOIT ÊTRE APPRÉHENDÉE DANS LE CADRE D'UNE RÉFLEXION TRANSVERSALE SUR L'ATTRACTIVITÉ DU STATUT MILITAIRE

1. La poursuite d'un dialogue approfondi avec les représentants des militaires est nécessaire pour donner à la simplification opérée par la NPRM sa pleine portée

Si le directeur des ressources humaines du ministère des armées (DRH-MD) **a rencontré plus de trente fois le Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM)** dans le cadre de la préparation de la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM), plusieurs interlocuteurs ont fait état auprès des rapporteurs **du caractère perfectible du processus de concertation** mené dans le cadre de cette réforme.

Le CSFM, qui constitue l'instance de concertation interarmées de référence¹, a ainsi été amené à **rendre plusieurs avis défavorables sur des projets de textes** de mise en œuvre de la troisième marche de la NPRM lors de sa réunion du printemps 2022.

Les instances de concertation ont été associées à la réforme dans une logique d'information plutôt que de co-construction

En particulier, les membres du CSFM auditionnés par les rapporteurs ont fait état de leur inquiétude relative d'une part à **l'absence de mécanisme de revalorisation automatique** des primes forfaitisées en cas de revalorisation du point d'indice et d'autre part des **incertitudes** qui continuent d'exister quant aux conséquences de **la fiscalisation de certaines primes** sur le revenu net des militaires.

Les rapporteurs, qui relèvent que plusieurs des primes et indemnités créées dans le cadre de la NPRM font l'objet **d'une « clause de revoyure »**, seront particulièrement attentifs à ce que le déploiement de la troisième marche de la NPRM tienne compte des remarques légitimes formulées par les représentants des militaires.

2. La prochaine loi de programmation militaire doit permettre d'inscrire la question des rémunérations dans une réflexion globale sur l'attractivité de la fonction militaire

Dans une période marquée par **une relance de l'inflation qui atteindra 5,8%** pour l'exercice 2022 et qui devrait se situer entre 4 et 7% pour l'année 2023, la réforme de la part indemnitaire de la solde militaire ne saurait se substituer à **un débat global sur le niveau des rémunérations militaires**.

Si l'application par le ministère de la revalorisation du point d'indice de 3,5% à partir du 1^{er} juillet 2022, annoncée par le Gouvernement à l'occasion de la conférence salariale du 28 juin 2022, se traduira par le versement de 178,5 M€ de dépenses de personnel supplémentaires pour le ministère des armées en 2023, **cette revalorisation ponctuelle ne répond pas à la nécessité d'engager une réflexion globale** sur la rémunération de la fonction militaire.

La question de l'adaptation de la part indiciaire de la rémunération militaire à l'évolution de la conjoncture économique est ancienne et la commission Lainé estimait déjà en 1947 que les personnels militaires « avaient le sentiment de ne plus être à leur juste place parmi les grands cadres de l'État ».

¹ v. not. art. L. 4124-1 du code de la défense

À ce titre, les travaux menés depuis plusieurs années par le Haut comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM) permettent de **documenter un relatif décrochage, à compétence égale, du niveau de vie des militaires vis-à-vis de celui des personnels de la fonction publique ou du secteur privé.**

Dans ce contexte, et alors que la question de l'attractivité continuera de constituer un enjeu majeur pour permettre aux armées de répondre à la dégradation de notre contexte stratégique, les rapporteurs seront attentifs au fait que la prochaine loi de programmation militaire (LPM) annoncée pour l'année 2023 **soit l'occasion d'une réflexion globale** sur les rémunérations militaires.

II. LA PERSPECTIVE DE DOUBLEMENT DE LA RÉSERVE OPÉRATIONNELLE DE PREMIER NIVEAU (RO1) IMPLIQUE UNE RÉFLEXION GLOBALE SUR LE RÔLE ET LE FONCTIONNEMENT DE LA RÉSERVE D'EMPLOI DU MINISTÈRE DES ARMÉES

A. LA RÉSERVE OPÉRATIONNELLE D'EMPLOI DES ARMÉES COMPTE PRÈS DE 40 000 RÉSERVISTES CITOYENS QUI PARTICIPENT PONCTUELLEMENT, SOUS STATUT MILITAIRE, AUX MISSIONS DU MINISTÈRE DES ARMÉES

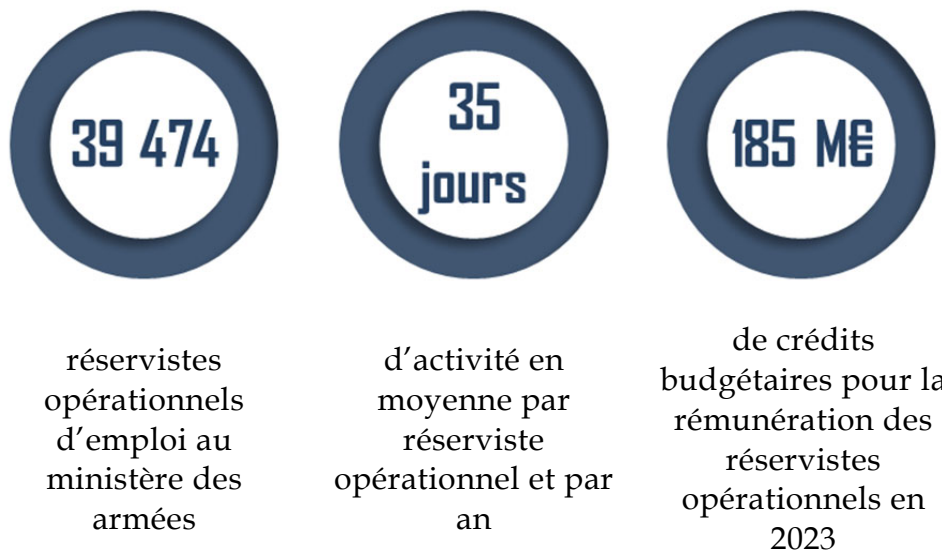
1. La réserve opérationnelle d'emploi est un dispositif qui permet aux citoyens qui le souhaitent de s'engager à temps partiel, sous statut militaire, au sein des forces armées et formations rattachés

La réserve opérationnelle du ministère des armées est **un dispositif qui permet aux citoyens de s'engager ponctuellement, sous statut militaire**, au sein des forces armées et des formations rattachées. Son objet, consacré à l'article L. 4211-1 du code de la défense, est de « *renforcer les capacités des forces armées et des formations rattachées dont elle est une des composantes pour la protection du territoire national, comme dans le cadre des opérations extérieures, d'entretenir l'esprit de défense et de contribuer au maintien du lien entre la Nation et son armée* »¹. Elle est subdivisée en **deux catégories distinctes de réservistes.**

En premier lieu, la **réserve opérationnelle de premier niveau (RO1)**, ou réserve d'emploi, est une réserve composée de volontaires ayant souscrit un contrat d'engagement à servir dans la réserve (ESR). Signé par le réserviste et par le chef d'unité concerné, le contrat d'engagement à servir dans la réserve, **d'une durée d'un à cinq ans renouvelable**, détermine l'unité d'affectation du réserviste et peut contenir une clause de réactivité qui permet de réduire le délais de préavis de droit commun d'un mois, pour des missions qui peuvent être exercées en dehors du territoire national.

¹ v. art. L. 4211-1 du code de la défense

Les réservistes opérationnels de premier niveau **bénéficient d'une formation ou d'un entraînement adapté** et ils peuvent être affectés soit au sein d'unités réservistes rattachées à une unité d'active, soit au sein d'unités d'active dans lesquels ils interviennent **comme compléments individuels** au renfort des personnels militaires d'active.

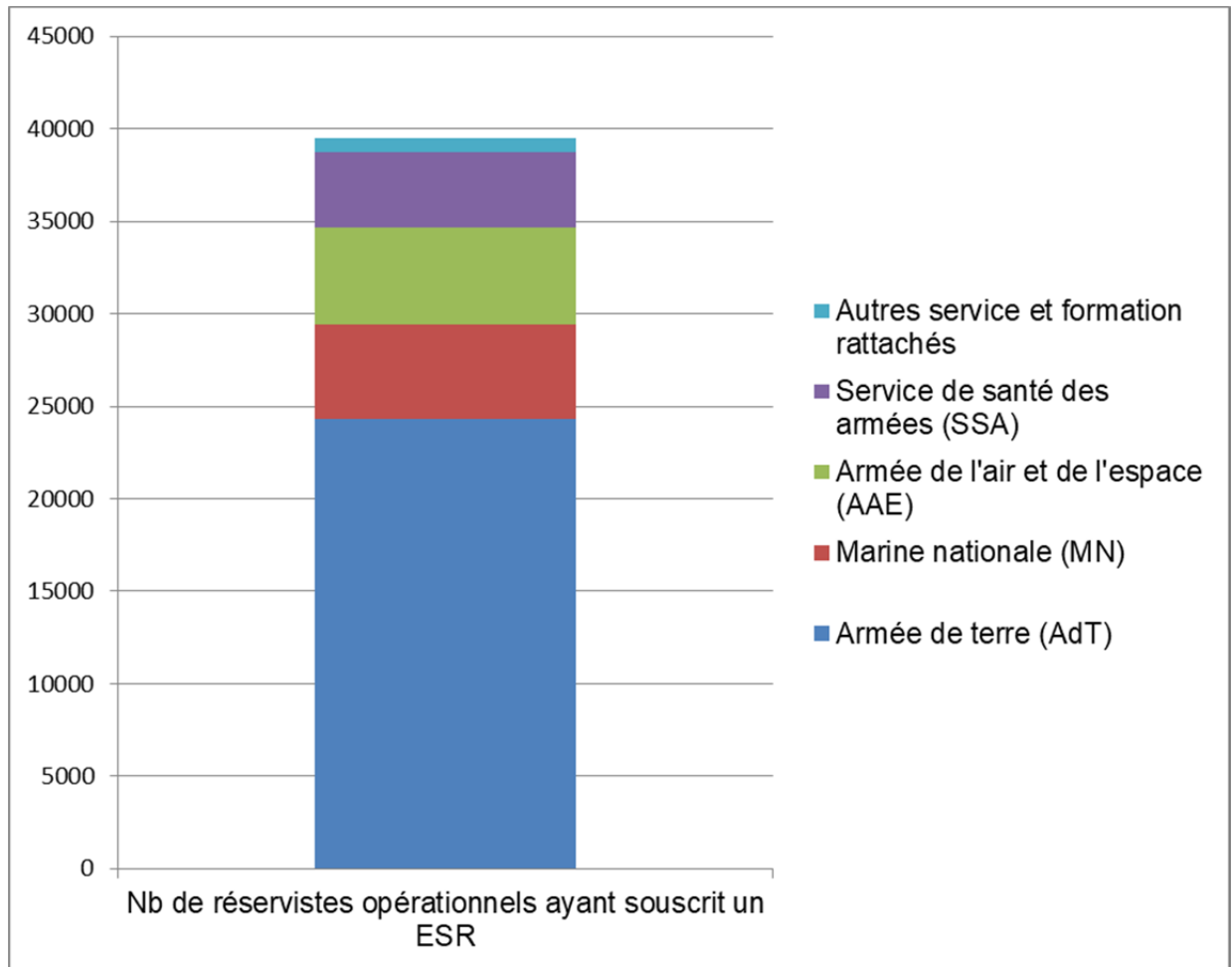


En second lieu, la **réserve opérationnelle de deuxième niveau (RO2)**, ou réserve de disponibilité, est une réserve à laquelle appartiennent obligatoirement tous les anciens militaires qui **sont soumis à une obligation de disponibilité pendant cinq ans après la fin de leur service comme militaire d'active**. Au 31 décembre 2021, la réserve opérationnelle de deuxième niveau est composée de 60 617 militaires.

La réserve opérationnelle de premier niveau (RO1) est **composée au 31 décembre 2021 de 39 474 réservistes ayant souscrit un engagement à servir dans la réserve (ESR)**. En année pleine, les réservistes opérationnels concourent à la réalisation du contrat opérationnel des armées à hauteur de 1 369 443 jours d'activité ce qui correspond à **une moyenne de 35 jours d'activité par réserviste opérationnel et par an**.

La **réserve opérationnelle de l'armée de terre est la plus importante en termes d'effectifs** avec 24 343 réservistes opérationnels en 2021, suivie par la réserve opérationnelle de l'armée de l'air et de l'espace avec 5 201 réservistes et par la Marine nationale avec 5 101 réservistes opérationnels.

Les formations rattachées aux armées font également appel aux réservistes à l'image du **service de santé des armées (SSA) qui employait en 2021 plus de 4 000 réservistes** opérationnels ou encore de la direction générale de l'armement (DGA) qui fait appel à 107 réservistes ayant souscrit un engagement à servir dans la réserve (ESR).



Source : commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Sur le plan budgétaire, les crédits associés aux dépenses de personnel liées à la rémunération des réservistes opérationnels **sont fixés à 185 M€ pour le projet de loi de finances 2023**. Si ce montant est limité au regard de l'ensemble des dépenses de personnel du ministère, qui atteignent plus de 12 Md€ de crédits par exercice budgétaire¹, les rapporteurs relèvent que **ces dépenses sont relativement dynamiques et qu'elles ont augmenté de 8% entre 2020 et 2023**, passant de 172 M€ à 185 M€.

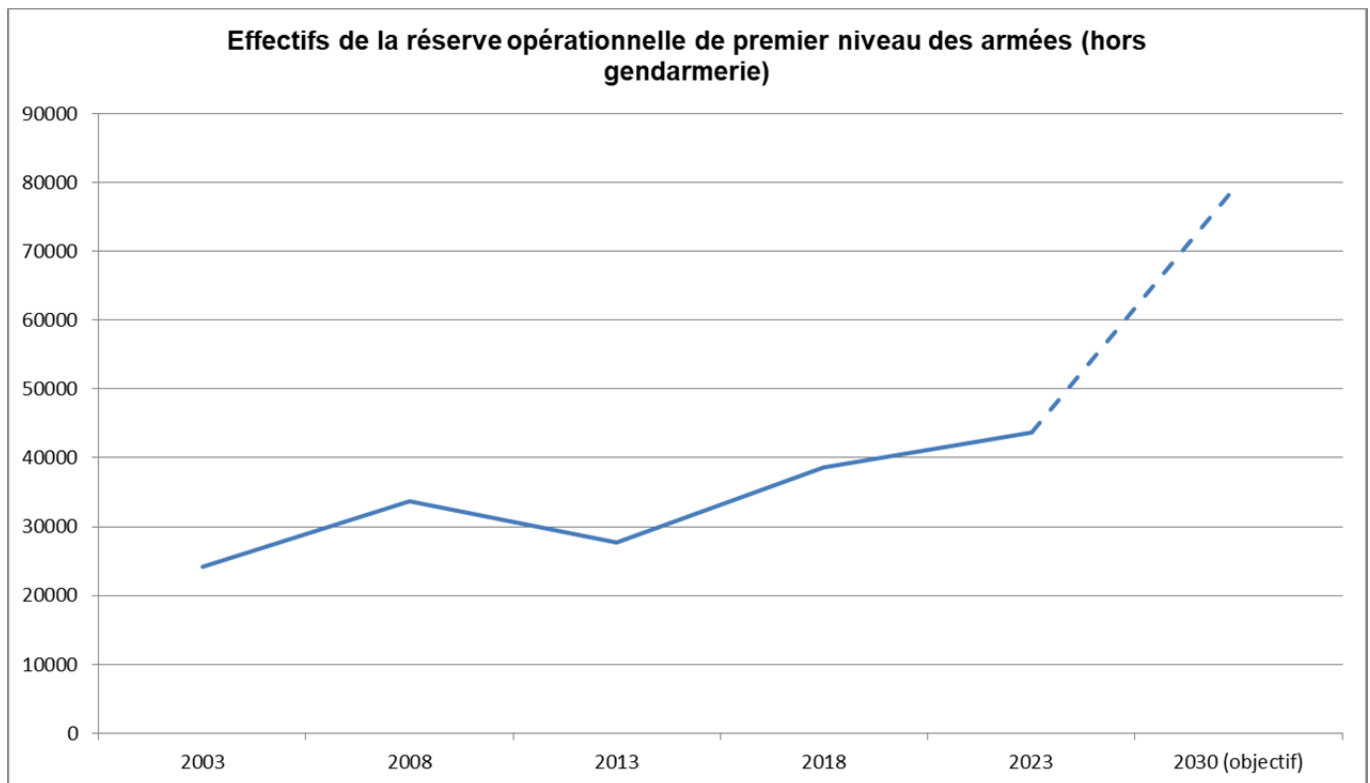
2. Le format actuel de la réserve opérationnelle résulte d'une remontée en puissance engagée par la loi de programmation militaire 2015-2019

La **cible actuelle de 40 000 réservistes** opérationnels dans les armées sous contrat d'engagement à servir dans la réserve (ESR) a été fixée par la loi

¹ hors CAS Pensions

de programmation militaire 2015-2019¹. Elle a été confirmée par l'actuelle loi de programmation militaire 2019-2025 qui consacre « *l'objectif de 40 000 réservistes sous engagement à servir, pour un emploi annuel moyen d'environ 37 jours* »².

Ce format résulte d'une remontée en puissance intervenue notamment depuis les attentats ayant frappé le territoire national en 2015, alors que **le nombre de réservistes opérationnels du ministère des armées**



était encore inférieur à 25 000 à la fin de l'année 2003.

Source : commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

En effet, la place de la réserve au sein des forces armées et formation rattachées a été **profondément transformée par la décision prise par le Président de la République en 1997 de suspendre la conscription**. Cette décision a eu pour effet de mettre fin au modèle de réserve de masse et de lui substituer **un modèle de réserve opérationnelle d'emploi fondée sur le volontariat**. Le régime juridique de ce nouveau modèle a ensuite été précisé par la loi du 22 octobre 1999 portant organisation de la réserve militaire et du service de défense.

¹ cf. rapport annexé à la L. du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019

² cf. rapport annexé à la L. du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025, point 3.1.4.1

Alors que dans le courant des années 2000 les effectifs de la réserve opérationnelle d'emploi des armées **sont restés inférieurs à 35 000**, la mobilisation ayant fait suite à la série d'attentats perpétrés sur le sol national a justifié la fixation **d'un objectif ambitieux de 40 000 militaires réservistes opérationnels** dans les armées et formations rattachées.

Dans le sillage de cette mobilisation, l'organisation administrative des réserves a été modifiée par **la création en octobre 2016 de la Garde nationale**, composée des réservistes opérationnels de premier niveau des armées et formations rattachées et des réservistes opérationnels de la police nationale, dont la coordination est assurée par **un secrétariat général de la garde nationale**, placée sous **l'autorité conjointe du ministre des armées et du ministre de l'intérieur**¹.

Les rapporteurs relèvent que la perspective de doublement de la réserve opérationnelle de premier niveau des armées, qui porterait à 80 000 le nombre de volontaires servant sous engagement à servir dans la réserve (ESR), constitue **un objectif ambitieux au regard de la trajectoire des effectifs** de la réserve opérationnelle des armées depuis 2013.

B. L'ANNONCE DU DOUBLEMENT DE LA RÉSERVE OPÉRATIONNELLE D'EMPLOI DOIT ÊTRE ACCOMPAGNÉE D'UNE RÉFORME GLOBALE DE LA RÉSERVE POUR OPTIMISER SA CONTRIBUTION OPÉRATIONNELLE

1. Le manque d'épaisseur de la réserve d'emploi et la rigidité des critères d'engagement limitent actuellement sa portée opérationnelle au sein des armées et formations rattachées

Dans son format actuel, la réserve opérationnelle de premier niveau (RO1) **ne permet pas de renforcer l'épaisseur des forces armées**. En effet, si l'armée de terre comporte certaines unités opérationnelles composées de réservistes, les réservistes opérationnels sont **principalement mobilisés en tant que complément individuels** au sein de leur organisme de rattachement.

Cette doctrine d'emploi, sur laquelle les armées se sont appuyées pour **faire face aux réductions successives d'effectifs** intervenues notamment dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), consolide le rôle essentiel joué par la réserve pour permettre aux armées de réaliser leur contrat opérationnel. Toutefois, **elle ne permet pas à la réserve de constituer un véritable levier supplémentaire** à même de renforcer la liberté d'action de nos états-majors.

Les rapporteurs suivront à ce titre avec une attention particulière les projets de création d'unités opérationnelles de réservistes dans l'ensemble des forces armées, ainsi que dans certaines formations rattachées à l'image

¹ v. art. 8 du décret du 13 octobre 2016 relatif à la garde nationale

du **service de l'énergie opérationnelle (SEO)** qui envisage, dans le cadre du doublement de la réserve opérationnelle, la création **d'une unité de soutien pétrolier de réserve sur la base interarmées de Chalon-sur-Saône**.

Parallèlement, la portée de la contribution des réservistes opérationnels est aujourd'hui limitée par **la rigidité des conditions de service**. En premier lieu, les rapporteurs relèvent que les candidats à la réserve opérationnelle de premier niveau doivent passer **une série de tests sportifs exigeants**. Si ces tests d'aptitude physique se justifient pleinement au regard de certaines fonctions exercées par les militaires de la réserve opérationnelle, ils peuvent en revanche **constituer un frein regrettable à l'intégration dans la réserve d'emploi** de certains profils hautement qualifiés dont la qualité du service ne dépend pas directement de leur aptitude physique, à l'image de **certaines fonctions assurées par les réservistes opérationnels dans le domaine cyber**.

L'obligation pour les employeurs d'accorder un minimum de huit jours d'autorisation d'absence par an à leurs employés réservistes opérationnels a une portée limitée

En second lieu, il est à relever que les employeurs des secteurs public et privé ont un rôle déterminant à jouer dans la montée en puissance de la réserve opérationnelle. Les rapporteurs soulignent à ce titre que **l'obligation minimale de 8 jours d'autorisation d'absence que l'employeur doit accorder à ses employés réservistes opérationnels est limitée¹**. Le niveau élevé de technicité des fonctions exercées par les réservistes opérationnels et l'ampleur de la formation et des entraînements qu'elles induisent nécessitent que les réservistes opérationnels **disposent d'un temps suffisant** pendant lequel leur employeur les décharge de leurs obligations professionnelles civiles.

Les rapporteurs seront attentifs à ce que la réflexion menée dans le cadre du doublement de la réserve opérationnelle **associe les entreprises et administrations qui emploient les réservistes** pour assurer aux réservistes opérationnels un temps annuel de service suffisant, le cas échéant en faisant évoluer le cadre juridique actuellement en vigueur.

¹ v. art. L. 3142-89 du code du travail, cette durée peut être ramenée à cinq jours pour les entreprises de moins de 250 salariés

2. La perspective de doublement de la réserve opérationnelle de premier niveau doit être accompagnée des efforts nécessaires sur le plan budgétaire et en matière de recrutement



À l'occasion de son discours aux armées le 13 juillet 2022, le Président de la République a annoncé un objectif de doublement du volume des réserves opérationnelles des armées¹. Cette trajectoire, qui fera l'objet d'une attention particulière des rapporteurs dans le cadre des travaux sur la prochaine programmation militaire annoncée pour 2023, impliquerait la fixation d'une nouvelle cible de 80 000 réservistes opérationnels dans les armées et

formations rattachées à échéance 2030.

Selon les estimations transmises aux rapporteurs par le délégué interarmées aux réserves (DIAR), cette nouvelle trajectoire impliquerait **une augmentation substantielle du volume de recrutement des réservistes opérationnels qui passerait de 4 700 recrutements annuels à plus de 9 000.**

La dynamisation du recrutement des réservistes opérationnels des armées ne pourra être atteinte qu'en **adaptant notre modèle de réserve** et en tenant compte des attentes des candidats à la réserve opérationnelle.

En premier lieu, les rapporteurs seront attentifs au fait que **les instruments de communication relatifs à la réserve opérationnelle soient améliorés.** Alors que le recrutement des réservistes fait actuellement l'objet d'une communication dédiée réduite, la nouvelle trajectoire de recrutement impliquera de **développer rapidement des instruments de recrutement adaptés.**

En second lieu, les rapporteurs seront attentifs à ce que la réserve opérationnelle des armées **s'adapte à des parcours individualisés**, tenant compte des profils différenciés des candidats à la réserve et des besoins opérationnels des armées.

Enfin, les rapporteurs suivront avec attention **le déploiement du projet de « Volontaires du territoire national »** annoncé par le chef d'état-major de l'armée de terre en juillet 2022 et qui devrait participer à moyen terme à la constitution **d'un vivier de recrutement de futurs réservistes opérationnels** pour l'armée de terre.

¹ Discours du Président de la République aux armées du 13 juillet 2022

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 23 novembre 2022, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous la présidence de M. Christian Cambon, président, a procédé à l'examen des crédits du programme 212 – Soutien de la politique de la défense - de la mission « Défense ».

M. Christian Cambon, président. – Nous poursuivons nos travaux avec l'examen du programme 212 « Soutien de la politique de la défense » de la mission « Défense ».

M. Joël Guerriau, rapporteur pour avis de la mission « Défense » sur le programme « Soutien de la politique de la défense ». – Ce programme rassemble comme chaque année l'ensemble des crédits dédiés aux dépenses de personnel du ministère des armées, qui s'élèvent à 22,4 milliards d'euros pour l'année 2023.

Avant de laisser la parole à Marie-Arlette Carlotti pour évoquer la rémunération des militaires, je vais parler de la réserve opérationnelle qui a fait l'objet de plusieurs annonces importantes depuis cet été.

Pour rappel, la réserve opérationnelle de premier niveau (RO1) est constituée de citoyens français volontaires qui signent un engagement à servir dans la réserve d'une durée renouvelable de un à cinq ans. Une fois intégrés à leur organisme de rattachement, ces réservistes servent sous statut militaire au sein des forces armées et formations rattachées.

Je tiens à souligner que ces réservistes opérationnels jouent un rôle essentiel dans nos différentes forces. On peut notamment penser à l'implication très importante des réservistes de l'armée de terre dans le cadre de l'opération Sentinelle depuis 2015.

Cette observation peut également être déclinée dans les autres forces. Par exemple, il nous a été indiqué que lors des déploiements majeurs du groupe aéronaval (GAN) du porte-avion *Charles de Gaulle*, l'état-major embarqué est renforcé par 10 % à 20 % de réservistes opérationnels de la marine nationale.

Actuellement, la réserve opérationnelle des armées est constituée d'environ 40 000 réservistes conformément à un objectif fixé dans la loi de programmation militaire dès l'été 2015. Cette cible a été confirmée dans la loi de programmation actuelle pour la période 2019-2025. Ce format correspond à une remontée en puissance pour les réserves des armées qui comptaient encore moins de 28 000 personnels il y a dix ans.

Si le succès de cette remontée en puissance doit être salué, les réserves vont connaître une nouvelle transformation en profondeur dans les années à venir. En effet, lors de son discours aux armées le 13 juillet dernier,

le Président de la République a annoncé un objectif de doublement du volume de la réserve opérationnelle.

Le format de 80 000 réservistes à échéance 2030 va se traduire par une révision transversale de la doctrine d'emploi des réserves à laquelle nous devons accorder toute notre attention.

Par ailleurs, ce nouveau format impliquera de très largement renforcer le rythme de recrutement des réservistes opérationnels dans les années à venir. Selon les informations qui nous ont été communiquées, le volume de recrutement annuel devra passer de 4 700 à plus de 9 000 pour atteindre l'objectif annoncé.

La mise en œuvre de cette trajectoire impliquera donc nécessairement un renforcement de la politique de recrutement et de fidélisation des réservistes. Sans détailler l'ensemble des leviers à utiliser pour renforcer l'attractivité de la réserve opérationnelle, j'aimerais souligner deux priorités pour accélérer le recrutement des réservistes.

En premier lieu, la réserve doit être plus lisible. En effet, l'effort de communication du ministère porte aujourd'hui prioritairement sur le recrutement des militaires d'active, ce qui est compréhensible. Il faudra à moyen terme développer une véritable stratégie de communication dédiée aux candidats à la réserve.

En second lieu, la réserve doit être plus personnalisée. La standardisation actuelle des formations à suivre par les militaires qui rejoignent la réserve peut être un frein au recrutement de certaines compétences.

Pour assurer le succès de la remontée en puissance des réserves, il faut construire des parcours personnalisés qui donnent la possibilité à chaque citoyen de s'engager dans la réserve en valorisant ses compétences. La trajectoire annoncée soulèvera d'autres difficultés matérielles, dont notamment celles liées à la problématique de l'hébergement.

Mme Marie-Arlette Carlotti, rapporteure pour avis de la mission « Défense » sur le programme « Soutien de la politique de la défense » – En guise de préambule, je tiens à signaler les difficultés que nous avons eues pour obtenir des éléments précis de la direction des ressources humaines du ministère de la défense. Si nous avons pu auditionner le directeur, nous n'avons pas reçu à ce jour les réponses écrites au questionnaire que nous lui avons soumis il y a plusieurs semaines. Je ne peux que le déplorer.

Nous nous sommes penchés sur la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM) consacrée dans le rapport annexé à la loi du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire 2019-2025.

L'année 2023 sera marquée par la mise en œuvre définitive d'une réforme qui porte bien mal son nom. Elle se voulait d'ampleur mais restera partielle car le choix a été fait de se concentrer uniquement sur la part

indemnitaire de la rémunération des militaires avec un double objectif de simplification et d'équité.

Rappelons, que cette rémunération est composée de deux parties, sur le modèle de la fonction publique : la part indiciaire ou solde de base qui dépend des grades et des échelons, et la part indemnitaire, composée d'indemnités et de primes diverses. Les primes et indemnités représentent une part importante de la rémunération des militaires : 30 % en moyenne pour les militaires du rang et 44 % pour les officiers généraux.

En 2021, avant la réforme, la rémunération des militaires était caractérisée par la complexité de la composante « primes et indemnités ». On n'y comprenait rien. Il existait 174 primes différentes, un système illisible et obsolète. Par exemple, il existait toujours une prime datant de 1948 de 2 euros pour s'acheter du lait afin de compenser l'absence de lumière dans les souterrains, ou encore une indemnité de dragage pour les dragueurs de mines qui ont disparu.

Concernant la simplification, il faut souligner le succès de cette réforme. En effet, désormais le ministère des armées aura à gérer le versement de huit primes seulement, contre plus de 170 auparavant, cela en supprimant les primes obsolètes, en harmonisant les critères d'attribution, en renforçant le caractère universel, comme la prime de mobilité géographique, et en ouvrant les primes aux célibataires et à toutes les formes d'union.

Les huit nouvelles primes sont réparties en trois volets.

En premier lieu, la militarité, c'est-à-dire les sujétions liées à la condition militaire – la mobilité géographique par exemple. En deuxième lieu, les finalités afin de valoriser l'engagement militaire – par exemple la participation à l'activité opérationnelle, le commandement ou les résultats obtenus. Et enfin, en troisième lieu, les capacités en opération : on attribue une prime selon le parcours professionnel ou pour une compétence spécifique.

Dans le domaine de la simplification, la réforme semble donc atteindre son objectif.

Quant à l'équité, le système indemnitaire du ministère des armées sera-t-il plus équitable ? Y aura-t-il des perdants ? La DRH du ministère de la défense dit que non, mais il est difficile de répondre clairement à ce stade.

Aucun outil de simulation n'a été mis à la disposition des instances de concertations par la DRH lors de l'élaboration de la réforme. Ce qui a conduit le Conseil supérieur de la fonction militaire à émettre des avis défavorables et à nous faire part de ses inquiétudes.

De plus, l'absence de mécanisme de revalorisation automatique va créer, nous le constatons déjà, un tassement des salaires qui sanctionne particulièrement les officiers, car les primes représentent près de la moitié de leur rémunération. La question de la fiscalisation de certaines primes sur le

revenu des militaires aura des conséquences difficiles à évaluer, tandis que le choix de se concentrer sur les primes et indemnités pourrait se révéler défavorable pour le calcul des pensions. Nous serons vigilants à ce qu'aucun militaire ne soit perdant au nom de la simplification.

Sur le plan financier, si la NPRM s'est appuyée sur une enveloppe budgétaire de 70 millions d'euros en 2022, ce montant reste très limité au regard de l'ensemble des dépenses de personnel du ministère. Il représente moins de 1 % de l'ensemble des rémunérations d'activité versées par le ministère des armées en 2022.

Enfin, sur la méthode, nous regrettons que les instances de concertation aient été associées dans une logique d'information plutôt que de co-construction.

En conclusion, la mise en place de la NPRM satisfait son objectif de simplification, mais nous restons interrogatifs en termes d'équité. Elle est surtout incomplète, car elle ne prend pas en compte la nécessaire revalorisation de la solde de base.

C'est pourquoi, dans le cadre des travaux relatifs à la prochaine loi de programmation militaire annoncée pour le début de l'année 2023, nous serons attentifs à ce qu'une réflexion plus large soit ouverte. Dans un contexte de retour de l'inflation, nous veillerons à ce que leurs rémunérations permettent d'assurer l'attractivité de la fonction militaire, première condition de l'efficacité opérationnelle de nos armées.

Nous émettons un avis favorable à l'adoption des crédits de ce programme.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Je me réjouis de cette simplification que nous avions réclamée dans notre rapport, Michel Boutant et moi-même en 2010, sur l'utilisation de la réserve pour la gestion des crises. Je souhaite mettre en avant la réserve citoyenne, que l'on a tendance à oublier alors qu'elle est de plus en plus importante dans le contexte géopolitique tourmenté que nous vivons aujourd'hui.

La réserve citoyenne présente de nombreux avantages en termes de souplesse, et en termes de coût, qui est nul ; elle nous permet de renforcer la résilience et la préparation de nos citoyens. Les militaires sont un peu désarçonnés par la simplicité de cette réserve citoyenne qui, paradoxalement, leur est plus difficile à saisir qu'une réserve opérationnelle organisée, mais je crois que, en tant que parlementaires, nous devons nous pencher sur ce sujet.

M. Joël Guerriau, rapporteur pour avis. – Je suis d'accord avec Joëlle Garriaud-Maylam, je crois que nous devons relancer le ministère sur la réserve citoyenne car elle existe, mais on ne l'utilise pas assez.

La commission émet un avis favorable à l'adoption du programme « Soutien de la politique de la défense » de la mission « Défense ».

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Mardi 27 septembre 2022

- *État-major de l'armée de terre* : Gal **Patrice Quevilly**, major général de l'armée de terre.

Mercredi 19 octobre 2022

- *Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM)* : CGA **Christophe Jacquot**, secrétaire général du Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM), accompagné d'une délégation de membres du conseil.

Mardi 8 novembre 2022

- *Ministère de la défense* : CGA **Thibaut de Vanssay**, directeur des ressources humaines.

Mercredi 9 novembre 2022

- *Association professionnelle nationale militaire de la Marine nationale (APNM Marine)* : PM **Michaël Berben** et QM1 **Julien Vuillon**, co-présidents.

Mardi 15 novembre 2022

- *État-major des armées (EMA)* : Gal **Bruno Gardy**, délégué interarmées aux réserves (DIAR).