

N° 82

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

---

---

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 1994.

## 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 pour 1995,*  
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VI

DÉFENSE

FORCES TERRESTRES

Par M. Serge VINÇON,

Senateur

---

(1) Cette commission est composée de MM. Xavier de Villepin, *président*, Yvon Bourges, Michel d'Aillières, François Abadie, Guy Penne, *vice-présidents*, Jean Garcia, Michel Alloncle, Roland Bernard, Jacques Golliet, *secrétaires*, Jean-Luc Bécart, Mme Monique Ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, André Bettencourt, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldaguès, Paul Caron, Jean-Paul Chambriard, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Roger Fossé, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Genton, Yves Guéna, Bernard Guyomard, Jacques Habert, Hubert Haenel, Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Pierre Mauroy, Jean-Luc Mélenchon, Paul d'Ornano, Alain Poher, Michel Poniatowski, André Rouvière, Georges Treille, Robert-Paul Vigouroux, Serge Vinçon, Albert Voilquin

Voir les numéros

Assemblée nationale (10<sup>ème</sup> législ.) : 1530, 1560 à 1565 et T. A. 282

Sénat : 78 et 79 (annexes n° 44 et 45) (1994-1995)

---

Lois de finance

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>I - LIVRE BLANC ET LOI DE PROGRAMMATION : LA FIN DES INCERTITUDES POUR LES FORCES TERRESTRES</b> .....	7
<b>1. Des missions ambitieuses</b> .....	8
a. Une nouvelle articulation entre moyens nucléaires et conventionnels .....	8
b. Scénarios de crise définis par le Livre blanc .....	9
<i>b1 Conflits régionaux</i> .....	9
<i>b2. Les "crises limitées"</i> .....	9
<i>b3. Reapparition d'une menace majeure contre l'Europe               occidentale</i> .....	10
c. Incidence, pour l'Armée de terre, des scénarios de crise .....	11
<b>2. Les moyens définis par la loi de programmation dans un     contexte économique contraignant</b> .....	11
a. Réflexions relatives à la réduction des effectifs inscrite dans la loi de programmation .....	12
<i>a1. Une déflation maîtrisée et régulière des effectifs</i> .....	12
<i>a2. Des ambitions importantes en matière de projection des               forces</i> .....	13
<i>a3. L'indispensable contribution des réserves</i> .....	14
b. La prise en compte des besoins liés à la fabrication des nouveaux équipements .....	15
<i>b1. La loi de programmation favorable aux crédits               d'équipement de l'armée de terre</i> .....	15
<i>b2. Des dispositions néanmoins préoccupantes</i> .....	16

<b>II - LA DOTATION DES FORCES TERRESTRES EN 1995 : LA TRADUCTION BUDGÉTAIRE DE LA LOI DE PROGRAMMATION</b>	17
<b>1. La contribution des forces terrestres à l'effort de rigueur imposé par une conjoncture économique difficile</b>	17
a. Présentation générale de la dotation de l'armée de terre	17
b. L'augmentation des crédits de fonctionnement	18
<i>b1. Dépenses liées à la rémunération des personnels</i>	19
. mesures destinées à améliorer les rémunérations	20
. incidence budgétaire de la politique des effectifs	20
<i>b2. L'augmentation modeste des crédits destinés à l'alimentation</i>	21
<i>b3. Le maintien des dépenses de soutien</i>	22
<i>b4. La diminution de l'entretien des casernements</i>	22
<i>b5. L'avenir problématique de l'entraînement des forces</i>	23
c. L'évolution contrastée des crédits d'équipement	23
<i>c1. Vue d'ensemble du titre V</i>	24
<i>c2. L'augmentation des dépenses liées à l'"entretien programme du personnel"</i>	26
<i>c3. Le maintien des moyens consentis à l'entretien programme du matériel</i>	27
<i>c4. Le suivi des principaux programmes terrestres</i>	29
. l'évolution contrastée des recherches-études-développements	29
. les crédits de fabrication assurent la cohérence entre la loi de programmation et le projet de budget	29
<b>2. Quelques interrogations pour l'avenir</b>	35
a. Privilégier le logique budgétaire contre les "crédits disponibles"	36
b. Une préparation de l'avenir quelque peu problématique	38
c. Le seuil critique atteint par certains aspects de la condition militaire	39
<i>c1. L'improbable amélioration de la condition militaire</i>	40
<i>c2. Le cas des sous-officiers de l'armée de terre : une situation apparemment insoluble</i>	41

<b>III - LES QUESTIONS POSÉES PAR LES DERNIÈRES MESURES RELATIVES AU SERVICE MILITAIRE</b> .....	43
<b>1. Les améliorations réelles apportées par les mesures récentes</b> .....	43
a. La valorisation du contenu du service militaire .....	44
b. Mesures relatives à l'amélioration de la situation matérielle des appelés .....	44
c. Perspectives tracées dans le domaine de la formation professionnelle .....	46
<i>c1. Le dispositif existant</i> .....	46
<i>c2. Améliorations prévues pour 1995</i> .....	48
<i>c3. Innovations relatives aux deux formules de volontariat service long</i> .....	43
<b>2. Le service militaire demeure un chantier d'avenir</b> .....	49
a. L'improbable compensation des contraintes résultant du service militaire .....	49
b. Les obstacles susceptibles de compromettre toute tentative de revalorisation du contenu du service militaire .....	51
c. Une indispensable réflexion sur la nature du service militaire .....	52
<i>c1. Restituer au service militaire sa vocation spécifique</i> .....	52
<i>c2. Restaurer les valeurs du civisme : la jeunesse a aussi des devoirs</i> .....	54
<b>CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR</b> .....	55
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	56
<b>ANNEXE : Les opérations extérieures en 1994</b> .....	57

Mesdames, Messieurs,

Le Livre blanc sur la défense et le vote de la loi de programmation militaire ont fort opportunément levé les hypothèques qui caractérisaient le précédent budget de la défense, qualifié de budget de transition, en précisant les missions et les moyens confiés aux différentes forces.

Si donc le projet de budget de la Défense pour 1995 obéit à des objectifs clairement définis, en revanche le contexte international dans lequel il s'inscrit reste affecté par de profondes incertitudes.

. En 1993-1994, les premières élections multiraciales libres en Afrique du Sud et les perspectives ouvertes par l'accord de paix Gaza-Jéricho ont constitué un progrès très net sur la voie de l'apaisement des tensions internationales. Néanmoins, en dépit de l'absence d'adversaire désigné, le "monde de l'après-guerre froide" reste caractérisé par les tensions imputables à la recrudescence de conflits nationalistes dans l'ensemble de l'"autre Europe", à l'instabilité de l'Afrique subsaharienne, aux risques liés à la prolifération d'armes de destruction massive, et, de manière générale, aux lignes de fracture liées, sur tous les continents, à l'aggravation de l'opposition entre richesse et pauvreté. Les menaces non directement militaires que constituent le terrorisme, les extrémismes religieux et les trafics de drogue ont, par ailleurs, aggravé la vulnérabilité d'un monde où s'accumulent crises et conflits -au Rwanda, en Bosnie et en Algérie.

. Parallèlement à l'ébranlement des clivages Est Ouest et Nord-Sud qui régulaient les relations internationales du temps de la guerre froide, la nature de la guerre a profondément changé. Aux conflits entre Etats, dont la guerre du Golfe a été le dernier avatar et auxquels les Etats préfèrent aujourd'hui le recours au juge international, ont succédé les guerres civiles liées à l'effondrement

d'Etats décomposés. C'est de la prolifération de conflits du type somalien, bosniaque ou cambodgien, et du dénuement de la communauté internationale face à ce déchainement de tensions inédites que les rédacteurs du Livre blanc ont tenté de tirer les conséquences sur l'organisation future de nos forces, et de déduire une doctrine française de l'intervention militaire extérieure.

. Face à la fragilité du nouvel ordre mondial en gestation, le Livre blanc et la loi de programmation ont donc précisé les enjeux majeurs actuels de la politique de défense :

- assurer la défense de nos intérêts vitaux (intégrité du territoire, libre exercice de la souveraineté, protection de la population),
- garantir le respect des intérêts stratégiques de la France, à travers le maintien, d'une part, de la paix en Europe, au Moyen-Orient et dans le Bassin méditerranéen, et, d'autre part, de la sécurité des approvisionnements,
- préserver le rang de la France dans le monde et le souci de promouvoir les valeurs démocratiques et le respect du droit international.

. Le Livre blanc et la loi de programmation ont, du moins pour la période couverte par la loi de programmation, conclu le débat conscription-armée de métier. Ils ont réaffirmé le principe de l'armée mixte -la conscription se trouve, comme chacun sait, au coeur du recrutement d'une armée de terre professionnalisée à 43% seulement- tout en convenant de la nécessité d'aménager les conditions de l'accomplissement du service militaire.

. Le projet de dotation des forces terrestres pour 1995 est déduit des missions et des moyens précisés par le Livre blanc et la loi de programmation, qui ont engagé l'Armée de terre dans la nouvelle dynamique que constitue le projet "Armée de terre XXI" (XXI pour XXIe siècle). Celui-ci s'articule autour de l'impératif de projection des forces défini par le Livre blanc, dans le cadre de la prévention des crises et de la limitation des conflits. Or cet objectif impose des contraintes particulières à l'Armée de terre, d'une part, en raison de la participation croissante des forces terrestres aux interventions extérieures dictées par la situation internationale et, d'autre part, du fait de la souplesse (de la "modularité") dans la composition des forces exigée par l'indispensable adaptation des forces projetables à des conditions d'engagement par définition variables.

Votre rapporteur rappellera les missions et les moyens impartis à l'Armée de terre par le Livre blanc et par la loi de programmation, avant d'analyser la dotation destinée aux forces terrestres dans le projet de budget de la Défense pour 1995, et de

commenter les récentes orientations définies en matière de service national en application des pistes de réflexion évoquées par le Livre blanc.

**I - Livre blanc et loi de programmation : la fin des incertitudes pour les forces terrestres**

**II - Les crédits pour 1995 : la traduction budgétaire de la loi de programmation**

**III - Les questions posées par les récentes mesures relatives au service national.**

\*

\* \*

## **I - LIVRE BLANC ET LOI DE PROGRAMMATION : LA FIN DES INCERTITUDES POUR LES FORCES TERRESTRES**

Les crédits destinés aux forces terrestres par le projet de budget de la défense pour 1995 tirent les conséquences des missions définies par le Livre blanc et des moyens impartis à l'Armée de terre pour la période 1995-2000.

Votre rapporteur tient à souligner le confort susceptible de résulter, pour nos militaires, de l'affichage des données et objectifs qui affecteront leur avenir pendant les quinze prochaines années, par rapport aux errements et aux incertitudes souvent regrettables qui ont caractérisé la période précédente, même si les choix arrêtés en 1994 suscitent quelques interrogations.

La place de l'Armée de terre dans le dispositif de défense tire les conséquences de la nécessité de renforcer les moyens conventionnels, dans l'hypothèse de la multiplication de crises d'intensité et de durée variables, en augmentant la capacité de projection des forces, et en prenant en compte l'éventualité de l'engagement de celles-ci.

Dans cette perspective, la loi de programmation précise les moyens impartis aux forces terrestres pour mener à bien les missions ambitieuses définies par le Livre blanc.

## **1. Des missions ambitieuses**

### **a. Une nouvelle articulation entre moyens nucléaires et conventionnels**

De manière générale, le Livre blanc montre la nécessaire redéfinition, dans le contexte de l'après-guerre froide, de l'articulation entre moyens nucléaires et moyens conventionnels. Ceux-ci étaient, en effet, intégrés dans la dissuasion, dont ils constituaient le volet non immédiatement nucléaire, et associés à l'hypothèse d'engagement total en Europe.

Les évolutions géostratégiques récentes tendent à faire jouer aux moyens conventionnels un rôle spécifique, dans le cadre de la résolution de crises régionales ne présentant pas le risque d'escalade aux extrêmes.

C'est ainsi que sont évoqués les trois volets de la stratégie d'emploi des moyens conventionnels :

. La prévention s'appuie sur des moyens militaires plus ou moins denses selon l'imminence du risque de conflit. La prévention sur le long terme privilégie les moyens non militaires et le renseignement. A moyen terme, la prévention privilégie la coopération militaire technique et le prépositionnement des forces. A court terme, la prévention des crises fait appel à l'activation progressive des forces prépositionnées, et à la démonstration de moyens navals, aériens ou terrestres exerçant une menace d'intervention.

. L'emploi de nos forces se fonde sur le rôle accru des opérations de maintien de la paix, requiert des moyens adaptés à l'hypothèse de conflits de basse ou de moyenne intensité, souvent en milieu urbain, et nécessite, dans le cas de véritables opérations de combat ou de guerre, une marge de supériorité technologique dans le domaine conventionnel. De manière générale, l'aptitude à limiter un conflit et à arrêter la guerre est privilégiée par rapport à l'hypothèse de guerres conventionnelles longues (et coûteuses).

. La protection du territoire national contre le risque de prolifération d'armes de destruction massive s'appuie, pour l'essentiel, sur les capacités de défense aérienne et de détection.



## **b. Les scénarios de crise définis par le Livre blanc**

**Les six scénarios de crise identifiés par le Livre blanc, qui peuvent donner lieu à l'engagement de plusieurs actions simultanées, sont susceptibles de faire appel, dans des conditions variables, à l'Armée de terre. Celle-ci a déjà, de Sarajevo à Kigali, fourni de très éclatantes manifestations de son aptitude à relever des défis liés à une situation internationale confuse et dangereuse.**

### *b1. Conflits régionaux*

**. Les conflits régionaux ne mettant pas en cause nos intérêts vitaux sont liés à l'"affirmation de puissances régionales dotées de moyens conventionnels considérables" et à des "conflits entre puissances régionales susceptibles de mettre en cause nos intérêts stratégiques". Les interventions auxquelles ces conflits peuvent donner lieu viseraient à mettre fin à une agression extérieure, à éviter l'extension d'un conflit localisé, à garantir la sécurité de nos approvisionnements, et à contraindre un agresseur à respecter les résolutions internationales. L'emploi de nos forces, envisagé pour des conflits intéressant les zones d'intérêt prioritaires que sont l'Europe, la Méditerranée et le Moyen-Orient, s'appuierait sur un mandat international. Le Livre blanc évoque, à cet égard, l'hypothèse de projections de forces sur le terrain, soit le déploiement de moyens de soutien, de combat et de commandement concernant directement les forces terrestres.**

**. Les conflits régionaux pouvant mettre en cause nos intérêts vitaux impliquent un risque de montée aux extrêmes lié à la participation d'une puissance nucléaire, dont la probabilité existe, à plus ou moins brève échéance, en Europe, en Méditerranée, au Proche et au Moyen-Orient. L'intervention, effectuée dans un cadre multinational, viserait à éviter tout dérapage incontrôlé en obligeant l'agresseur à renoncer à ses ambitions, en délivrant un signal militaire fort, et en détruisant, le cas échéant, les forces d'un agresseur ou de belligérants, au moyen de la projection rapide de forces équipées de moyens lourds.**

### *b2. Les "crises limitées"*

**. La menace contre nos départements et territoires d'Outre-mer, qu'elle prenne la forme d'une agression classique dans**

un but territorial ou, de manière plus plausible, d'actions de déstabilisation, exige, outre les forces qui y sont stationnées, des moyens de projection suffisamment diversifiés et entraînés afin que la France soit en mesure de maîtriser ce type de menace en toute indépendance.

. La mise en oeuvre des accords de défense bilatéraux destinée à prévenir les conflits locaux de faible intensité dont l'instabilité africaine offre des illustrations répétées, implique que la France dispose de moyens d'interventions indépendants, même si peut être souhaitée l'implication des Nations Unies. Ce type de crise exige des délais d'action très brefs, et vise à rétablir l'intégrité territoriale d'un pays ami, la protection des populations locales, voire l'évacuation des ressortissants français.

. Les opérations en faveur de la paix et du droit international sont prévisibles en Europe, au Moyen-Orient et en Afrique, mais aussi en Extrême-Orient et en Amérique Latine. La participation française à ce type d'intervention n'est concevable que dans un cadre international et dans un contexte militaire multinational. Ce scénario peut impliquer des actions militaires contraintes par la volonté de limiter les pertes en vies humaines, tant dans nos rangs que dans la population civile. Le Livre blanc n'exclut pas l'hypothèse d'un "enlisement de plus en plus exigeant en moyens" justifiant l'évaluation, très en amont, de la durée de notre engagement.

### *b3. Réapparition d'une menace majeure contre l'Europe occidentale*

Estimée envisageable à l'échéance de 20 ans, la menace d'une agression majeure contre l'Europe occidentale, originaire d'un Etat (ou d'une coalition) disposant d'importants moyens nucléaires et conventionnels, se traduit par la mise en oeuvre de la dissuasion nucléaire, et exige un changement de format progressif de notre outil de défense, notion nouvelle qui se distingue du concept classique de montée en puissance.

### **c. Incidence, pour l'Armée de terre, des scénarios de crise**

L'Armée de terre est susceptible d'être impliqués par chacun des six scénarios exposés par le Livre blanc, puisque les six scénarios induisent la possibilité d'actions lointaines.

Les *conflits régionaux* impliquent la possibilité d'engager simultanément un **volume de deux divisions** avec leurs appuis et leurs soutiens, sachant que la **division légère blindée**, dont les moyens blindés et les appuis feux semblent adaptés à ce type d'intervention, pourrait être renforcée par tout ou partie d'une **division blindée**, même si l'engagement de celle-ci nécessite des moyens de transport spécifiques et des délais plus importants.

Les *scénarios de crise limitée* (menace contre nos DOM-TOM, mise en oeuvre des accords de défense bilatéraux et opérations en faveur de la paix) supposent des interventions militaires circonscrites (opérations à caractère humanitaire, contrôle d'embargo ...) fondées sur la mise en oeuvre de forces immédiatement disponibles, soit, pour les seules forces terrestres, un volume d'une **division** ou de **trois brigades** complétées, le cas échéant, par des moyens aéronavals adéquats.

Au total, c'est sur un réservoir de forces disponibles considérable, puisqu'il est estimé à 120-130 000 hommes pour la seule Armée de terre, que le Livre blanc fonde les adaptations à venir en matière de projection. A partir de ce volume de 120 à 130 000 hommes, 40 000 hommes, soit deux à trois divisions dont une division blindée, devront être en permanence immédiatement disponibles.

## **2. Les moyens définis par la loi de programmation dans un contexte économique contraignant**

La loi de programmation a déterminé, en application du Livre blanc, les moyens impartis aux forces terrestres en hommes et en équipements pour la période 1995-2000.

## a. Réflexions relatives à la réduction des effectifs inscrits dans la loi de programmation

### a1. Une déflation maîtrisée et régulière des effectifs

. La loi de programmation prévoit une réduction de 5% de l'ensemble des effectifs de la défense en six ans, soit, pour l'ensemble des armées, la suppression de 42 100 postes, parmi lesquels 29 300 emplois militaires (3 600 personnels d'active et 25 700 appelés).

Pendant la période couverte par la loi de programmation, les effectifs militaires de l'armée de terre passeront de 240 372 à 227 000 hommes soit, compte tenu des emplois civils, de 273 280 à 256 408, ainsi qu'il ressort du tableau ci-dessous.

	1994	2000
Active	103 558	109 361 *
Appelés	136 814	117 639
Total militaires	240 372	227 000
Civils	32 908	29 408
Total général	273 280	256 408

\* dont EVAT (engagés volontaires de l'armée de terre) 36 364

La déflation touchera donc **13 372 emplois militaires et 3 500 emplois civils**. La diminution des effectifs militaires concerne les personnels appelés (- 19 175 postes), alors que parallèlement est augmenté le nombre de militaires d'active (+ 5 803 hommes).

**L'amélioration du taux d'encadrement** (celui ci passera de 30,8% en 1994 à 32,1% en l'an 2000) sera donc une **conséquence mécanique** de cette déflation différenciée.

D'autre part, alors que le Livre blanc n'avait pas tranché le nombre de divisions constituant le maillage de l'Armée de terre, maintenant ouverte l'option entre 8 et 9 divisions, la loi de programmation a arrêté le principe d'une Armée de terre organisée autour de **8 divisions et leurs soutiens**, ce qui implique la

## **dissolution d'une division supplémentaire et la mise en oeuvre de nouvelles restructurations**

Ces orientations appellent les remarques suivantes :

- La diminution des effectifs induite par la loi de programmation est moins défavorable que celle qu'impliquait le précédent projet "Armée de terre 1997", qui s'orientait vers un objectif de 225 000 hommes.

- La loi de programmation présente le mérite de prévoir une **décroissance ralentie, maîtrisée et plus régulière des effectifs** de la défense, ainsi que le faisait observer notre rapporteur du projet de loi de programmation (1). Le rythme de la déflation programmée pour l'an 2000 s'oppose aux brutales réductions infligées, dans un passé récent, à nos forces terrestres, par la précédente majorité. Rappelons, en effet, que l'Armée de terre a perdu, sur la seule période 1990-1993, 50 000 postes, soit plus que sur l'ensemble de la période 1976-1990 (- 40 000 emplois). Il est manifeste que le reformatage inscrit dans la loi de programmation pourra s'effectuer de manière plus indolore que les précédentes déflations, fâcheusement improvisées, sans perspectives d'avenir clairement affichées.

- Notons cependant que la réduction des effectifs prévue pour 1995-2000 touche au premier chef l'Armée de terre, qui participe à raison de 45,6% à la déflation programmée à l'échéance de l'an 2000. La brutale déflation de 1993 avait déjà porté essentiellement sur des emplois de l'Armée de terre, à laquelle avait incombé 74% de la réduction des effectifs (16 600 emplois sur 22 400).

### *a2. Des ambitions importantes en matière de projection des forces*

- Compte tenu des missions définies par le Livre blanc et des obligations très substantielles résultant, pour l'Armée de terre, de la nature des crises impliquant la projection de moyens terrestres, force est de s'interroger sur le caractère réaliste des objectifs retenus par le Livre blanc en matière de projection des forces. Soulignons, en effet, que les forces immédiatement disponibles, soit 40 000, représentent quelque 17% du total des effectifs futurs de l'Armée de terre, et que la réserve que constitueront les forces disponibles projetables, soit 120 à 13 000 hommes, représentent quelque 52,86% de la totalité des effectifs des forces terrestres prévus pour l'an 2000, soit 225 000 hommes. Étant

(1) Voir l'excellent rapport de M. Jacques Genton (n° 489, Sénat, 1993-1994)

donné les besoins incompressibles sur le territoire métropolitain, l'objectif arrêté par le Livre blanc paraît, ainsi que le faisait observer notre rapporteur c e la loi de programmation, des plus ambitieux. Rappelons, par ailleurs, que les scénarios impliquant la projection de moyens terrestres se fondent sur l'engagement sur des théâtres extérieurs de deux à trois divisions combinant des moyens lourds et légers ainsi que des moyens aéromobiles puissants et des feux profonds et précis. Rapporté aux huit divisions prévues par la loi de programmation, cet objectif paraît à votre rapporteur difficile à atteindre.

Ayons, en effet, présent à l'esprit que, en 1994, l'Armée de terre a consacré 13 666 hommes à l'ensemble des opérations extérieures (compte tenu des 5 715 hommes stationnés en Afrique en vertu d'accords de défense et de coopération et des 2 102 hommes ayant participé à l'opération Turquoise). Dans l'état actuel de l'organisation des forces terrestres, ce contingent, très comparable aux effectifs ayant participé à la Division Daguet, représente une véritable performance qui laisse mal augurer de la fiabilité des objectifs de projection retenus par le Livre blanc et par la loi de programmation <sup>(1)</sup>.

### *a3. L'indispensable contribution des réserves*

La mise en oeuvre du plan Réserves 2000 vise à reconcentrer les moyens de gestion et d'administration des forces de réserve sur les réservistes dont les armées ont l'emploi, à améliorer l'efficacité du dispositif en faisant porter l'effort sur les volontaires, et à permettre l'emploi des réservistes dès le temps de paix.

A cet effet, la loi du 4 janvier 1993 sur les réserves du service militaire permet de convoquer les réservistes pour emploi en dehors de l'hypothèse de la mobilisation, dans les situations où le personnel d'active serait insuffisant. L'effort porte donc sur les réservistes susceptibles d'apporter une valeur ajoutée (linguistique, juridique, médicale ...) par rapport aux personnels d'active. C'est essentiellement du fait du développement des opérations extérieures, dans le contexte de la déflation des effectifs conduite par la précédente majorité, que s'est fait ressentir le fait de recourir aux réserves. C'est ainsi que 15 réservistes de l'armée de terre ont été engagés à Sarajevo en mars mars 1994, dans le cadre de la reconstruction de la ville. L'objectif, inscrit dans le plan Réserves 2000, tendant à revaloriser les forces de réserves passe par la

(1) Voir en annexe l'incidence des opérations extérieures sur l'Armée de terre (effectifs et surcoût)

réduction des forces de réserve à 200 000 hommes, à l'échéance du début du siècle prochain. Sur cet effectif, 5 000 hommes constitueront la réserve spécialisée. Le nombre de régiments de réserve devra, de même, passer de 105 à 69.

**Deux obstacles risquent néanmoins de rendre problématique le recours accru aux forces de réserves qui implique la situation actuelle de l'armée de terre. Il s'agit d'une part des moyens consacrés aux forces de réserve. Le budget prévu pour 1995 est de 164,4 millions de francs (soldes, entraînement, alimentation, HCCA). Or, sur cet ensemble, 53,5 millions de francs seront consacrés en 1995 à l'entraînement des forces de réserve, soit une réduction de 2 % par rapport aux 54,63 millions de francs qui constituaient la dotation de 1994. Cette réduction, même si elle peut s'expliquer par la diminution des besoins induite par le reformatage des forces de réserve, paraît, selon votre rapporteur, difficilement compatible avec le souci de recourir de manière plus régulière aux réservistes, dont l'entraînement doit faire l'objet d'un effort très substantiel.**

#### **b. La prise en compte des besoins liés à la fabrication des nouveaux équipements**

*b1. La progression annuelle de 1,45% des crédits consacrés aux équipements de l'Armée de terre inscrite dans la loi de programmation est plus rapide que l'augmentation annuelle de 0,5% prescrite par l'annexe à la loi de programmation. Cette différence est due au poids financier des fabrications des nouveaux équipements dans lesquels l'Armée de terre est engagée.*

Le rapport présenté par notre commission sur le projet de loi de programmation fait très clairement apparaître :

- la poursuite des programmes liés au renforcement des capacités de projection des forces terrestres (char Leclerc, hélicoptère Tigre, et missile antichar longue portée AC3GLP),

- la modernisation des armements défensifs, à travers le développement de missiles nouveaux, résistant aux contre-mesures et à effet terminal précis (missiles antichar : programme ERYX à courte portée, et AC3GMP à moyenne portée ; missiles antiaériens : Mistral à courte portée, valorisation des systèmes sol-air Roland, et développement des systèmes sol-air futurs à moyenne portée),

- un effort substantiel dans le domaine de la communication et du renseignement (système de radar Horizon héliporté, radars de contrebatterie Cobra dans le domaine du renseignement tactique, programme Brevel d'avion léger télépilote).

*b2. La progression relativement favorable des crédits d'équipement laisse toutefois apparaître des dispositions préoccupantes dans la loi de programmation.*

. D'une part, si les crédits de fabrication des armements terrestres pourront augmenter de 1,45 % pendant la période couverte par la loi de programmation, on remarque, en revanche, une stagnation des moyens consacrés à l'environnement opérationnel (+ 0,25% par an seulement), ce qui risque d'induire des tensions très problématiques, notamment en matière d'entretien programmé des matériels, pourtant indispensables à la cohérence de nos forces. (1)

. D'autre part, la diminution considérable des études-développements, dont le volume passera de 4 337 millions en 1994 à 2 325 millions en l'an 2000, paraît à votre rapporteur quelque peu inquiétante au regard de l'avenir de l'Armée de terre.

. Enfin, notons que la loi de programmation avalise les réductions de cible et les décalages de livraison des principaux programmes d'armement déjà inscrits dans les précédents budgets.

Pour ne citer que les principaux programmes, rappelons que la cadence annuelle de production du char Leclerc passe officiellement de 66 à 44 chars par an, pour une cible finale de 650 unités destinée à équiper une division et demie (le programme se fondait au départ sur une cible de 1 400 chars, avec une cadence annuelle de livraison de 100 appareils).

Les premières livraisons d'hélicoptères Tigre ne sont prévues que pour 2001 au lieu de 2000. De même constate-t-on un retard d'un an environ s'agissant des systèmes AC3G de longue et de moyenne portée.

\*

\* \*

(1) Voir l'excellent rapport de M. Jacques Genton sur la loi de programmation 1995-2000



## **II - LA DOTATION DES FORCES TERRESTRES EN 1995 : LA TRADUCTION BUDGÉTAIRE DE LA LOI DE PROGRAMMATION**

Après un exposé descriptif des crédits destinés aux forces terrestres dans le projet de budget de la défense pour 1995, votre rapporteur insistera sur les aspects de cette dotation devant faire l'objet d'une vigilance particulière pour l'avenir.

### **1. La contribution des forces terrestres à l'effort de rigueur imposé par une conjoncture économique difficile**

a. Une présentation générale de la dotation de l'armée de terre (1), qui s'élèvera à 49,43 milliards de francs en 1995, fait apparaître une augmentation de 0,46 % en francs courants par rapport aux crédits inscrits dans la loi de finances pour 1994. Le budget de la défense connaît quant à lui une augmentation de 2,7 % entre la loi de finances pour 1994 et le projet de budget pour 1995.

La part de l'armée de terre dans le budget de la défense (celui-ci s'élève, hors pension, à 194,25 milliards de francs en 1995) est de 25,44 %, soit une très légère augmentation par rapport aux 25,38 % relevés dans le précédent budget.

La répartition des crédits entre les titres III (fonctionnement) et V (équipements) traduit la poursuite de la réévaluation des dépenses de fonctionnement (59 %) aux dépens du titre V (41%). Cette augmentation poursuit la lente érosion des crédits d'équipement (20,2 milliards de francs de crédits de paiement en 1995 pour un titre III de 29,21 milliards) qu'illustre le tableau suivant :

(1) Votre rapporteur a tenu à présenter la dotation de l'armée de terre en se conformant à la logique budgétaire et non à celle des "crédits disponibles". Les chiffres ici présentés se fondent donc, pour la plupart, sur les variations enregistrées de loi de finances initiale à projet de loi de finances.

**Répartition des crédits des forces terrestres  
entre dépenses de fonctionnement et  
d'équipement**

	Titre III	Titre V
1990	52,50 %	47,50 %
1991	53,82 %	46,18 %
1992	53,67 %	46,33 %
1993	53,60 %	46,40 %
1994	57,97 %	42,10 %
1995	59 %	41 %

**b. L'augmentation des moyens de fonctionnement**

L'augmentation de 2,4 % des moyens de fonctionnement permet, dans l'ensemble, de maintenir le niveau de vie et d'activité des forces terrestres.

Le tableau ci-après montre la répartition des 29,21 milliards de francs inscrits au titre III entre les différents types de dépenses de fonctionnement.

On remarque le poids considérable des dépenses liées aux rémunérations, qui augmentent parallèlement à la poursuite de la déflation des effectifs de l'effort de professionnalisation des forces.

	Dotations 1995 (en millions de francs)	Dotations 1994 (en millions de francs)	Evolution 1995/1994	Part dans l'ensemble du titre III	(Part constatée en 1991)
<b>CHAP. 31-03</b> Rémunération des personnels militaires	19 751,8	19 100,31	+ 3,41 %	67,6 %	(66,55 %)
<b>CHAP. 33-90</b> Cotisations sociales, part de l'Etat	1 280,06	1 239,7	+ 3,25 %	4,38 %	(4,39 %)
<b>CHAP. 33-91</b> Prestations sociales versées par l'Etat	770,42	771,46	- 0,14 %	2,63 %	(2,88 %)
<b>Total charges sociales</b>	<b>2 050,48</b>	<b>2 011,16</b>	<b>+ 1,95 %</b>	<b>7,01 %</b>	<b>(7,27 %)</b>
<b>Total rémunérations + charges sociales</b>	<b>21 802,28</b>	<b>21 111,47</b>	<b>+ 3,27 %</b>	<b>74,63 %</b>	<b>(74,01 %)</b>
<b>CHAP. 34-10</b> Alimentation	1 697,55	1 682,22	+ 0,91 %	5,81 %	(5,93 %)
<b>CHAP. 34-04</b> armée de terre fonctionnement	5 477,96	5 470,51	+ 0,13 %	18,75 %	(19,32 %)
<b>CHAP. 34-20</b> Entretien programmé des matériels (résiduel)	228,62	255,03	- 10,36 %	0,78 %	(0,93 %)
<b>Total titre III</b>	<b>29 210</b>	<b>28 521,72</b>	<b>+ 2,4 %</b>		

*b1. Les dépenses liées à la rémunération des personnels (rémunérations + charges sociales) s'élèvent à 21 802,28 millions de francs et représentent à elles seules 74,63 % de l'ensemble du titre III. L'augmentation de 3,27 % inscrite dans le présent projet de loi de finances tient essentiellement aux rémunérations (+ 3,41 %), les charges sociales n'augmentant que de 1,95 %.*

Cette augmentation traduit deux évolutions distinctes. Elle est liée, d'une part, aux mesures destinées à améliorer les rémunérations et, d'autre part, à la politique des effectifs prévue pour 1995 (professionnalisation et déflation).

**Les dispositions destinées à améliorer les rémunérations concernent l'application aux personnels militaires du plan Durafour, l'amélioration de la condition militaire, diverses mesures d'ajustement technique et les revalorisations liées à l'évolution du coût de la vie. La plupart de ces dispositions, dont le coût s'élève à 384,02 millions de francs, ne sont pas spécifiques à l'armée de terre.**

. L'application du plan Durafour aux personnels de l'armée de terre s'élève à 24,46 millions de francs.

. Aux mesures d'amélioration de la condition militaire est consacré, pour les seuls *militaires d'active*, un effort équivalent, soit 24,46 millions de francs. La revalorisation de l'indemnité de service en campagne (ISC), qui touche plus spécifiquement l'armée de terre, représente l'essentiel de cet effort : 16,93 millions de francs, soit 69,21 % des mesures catégorielles concernant les militaires d'active (33,26 millions de francs sont, par ailleurs, destinés aux militaires du contingent).

. Les mesures de revalorisation liées à l'évolution du coût de la vie s'élèvent, sans tenir compte des dispositions s'adressant aux appelés (revalorisation du prêt, prime de service en campagne des appelés, allocations versées à l'issue du service militaire), aux réservistes et aux personnels civils de la poste aux armées, à 248,34 millions de francs.

. Les diverses mesures d'ajustement technique (rémunérations à l'étranger...), dont aucune ne concerne spécifiquement l'armée de terre, représentent 86,76 millions de francs.

**On constate, par ailleurs, l'incidence budgétaire de l'effort de professionnalisation mis en oeuvre pour compenser les insuffisances révélées lors de la guerre du Golfe, et poursuivi conformément aux orientations définies par le Livre blanc et par la loi de programmation**

Rappelons que l'effort de professionnalisation est induit par le développement des opérations extérieures. C'est ainsi qu'en 1992, l'armée de terre ne disposait que de 29 000 engagés là où les besoins sont estimés par la loi de programmation, à 36 364 hommes à l'échéance de l'an 2000.

Le projet de loi de finances pour 1995 poursuit l'effort conduit en 1994, en créant 753 emplois budgétaires d'engagés volontaires, soit un volume réel de professionnalisation de 683 postes du fait de la résorption des sureffectifs. L'effort de professionnalisation devra donc être considérablement

**accéléré pour atteindre l'objectif de 7 000 postes d'EVAT créés à l'échéance de la loi de programmation, dans moins de six ans. La tranche 1996 de la professionnalisation devra donc porter sur plus de 1 000 emplois d'EVAT.**

**D'autre part, la déflation des effectifs prévue pour 1995 porte sur 1 979 emplois militaires qui se répartissent ainsi selon les catégories concernées ;**

officiers	- 20
sous-officiers	- 20
appelés	- 1 939
<b>TOTAL emplois militaires</b>	<b>- 1 979</b>

**L'essentiel de la déflation porte donc sur les postes d'appelés, ce qui confirme que l'on ne saurait attendre d'économies du changement de format de l'armée de terre, contrairement aux chimères poursuivies par la précédente majorité. En effet, un engagé percevant une rémunération supérieure à celle d'un appelé (dont le prêt est limité à 495 F par mois), l'effort de professionnalisation se solde par une augmentation en volume des postes budgétaires liée à la rémunération des personnels. Cette tendance ne peut que se poursuivre pendant la durée couverte par la loi de programmation. Par ailleurs, la déflation des effectifs se limite, si l'on tient compte des 753 postes d'EVAT créés par le projet de budget, à 1 226 emplois militaires.**

*b2. L'augmentation modeste des crédits destinés à l'alimentation (+ 0,91 %) est due, non seulement à une actualisation au taux de 1,37 % de ces crédits, mais aussi à la prise en compte de la politique des effectifs prévue pour 1995 (création de postes d'engages volontaires et suppression de postes d'appelés).*

**Par ailleurs, le taux de la prime globale d'alimentation s'élèvera vraisemblablement à 24,07 F en 1995 en métropole, au lieu de 23,30 F en 1994. Votre rapporteur persiste, en dépit des difficultés économiques actuelles, à souhaiter une contribution plus importante de l'État à l'alimentation des personnels de l'armée de terre, afin d'aligner le régime de celle-ci sur la situation beaucoup plus favorable de l'armée de l'air en ce qui concerne la prise en charge du repas de service de midi.**

**Cette mesure, dont le coût est sensiblement équivalent à 300 millions de francs mais qui pourrait être mise en oeuvre sur**

plusieurs années, constituerait un enjeu très apprécié à un moment où l'Armée de terre est confrontée à une profonde mutation qui aggravent les contraintes pesant sur les personnels.

*b3. Les dépenses de soutien* - au sens strict, compte non tenu de l'entretien programmé des matériels et de l'entretien immobilier, recouvrent notamment les dépenses d'informatique, de bureautique et de télématique - soit l'ensemble du chapitre 34-04 (fonctionnement), à l'exception des postes relatifs à l'entretien et à l'activité des forces, et à l'entretien des immeubles et du domaine militaire.

Après la nette reprise observée dans le précédent projet de loi de finances (+ 4,1 %), les dépenses de soutien représentent 2 133,9 millions de francs, en hausse de 1,28 % par rapport à la précédente dotation.

*b4. Les crédits affectés à l'entretien des casernements* (chapitre 34-04-92) diminuent de 7,46 % et passent de 617,8 à 571,19 millions de francs.

Selon les informations transmises à votre rapporteur, ces crédits seront consacrés aux mêmes priorités que la précédente dotation :

- réfection des toitures,
- voiries et réseau d'eau, d'électricité et de téléphone,
- sécurité des personnes et des immeubles,
- réfection intérieure des logements des militaires du rang et des cadres sous-officiers célibataires,
- installations du plan Marty (celui-ci a été prorogé en 1988 afin de permettre la rénovation permanente des infrastructures, l'adaptation des installations aux nouveaux systèmes d'armes, et l'actualisation des consignes de sécurité).

La baisse des crédits destinés à l'entretien des casernements tient à la diminution des besoins, elle-même liée à la réduction de format de l'armée de terre. La dotation inscrite au chapitre 34-04-92 devrait, en tout état de cause, permettre de consacrer à l'entretien des casernements un ratio, stable depuis 1990, de 22 F par mètre carré. Tout en déplorant que ce ratio soit éloigné de la norme de 55 F par mètre carré définie par le génie,

votre rapporteur convient que le contexte actuel se prête mal à l'application effective de normes idéales.

*b5. L'avenir de l'entraînement des forces paraît compromis par le seuil critique qu'ont atteint les crédits en carburants et en munitions.*

La dotation en carburants passe ainsi de 617,92 à 600,06 millions de francs, soit une diminution de 2,89 %. Dans le même temps la baisse de 28,07 % de la dotation en munitions d'exercice inscrite au chapitre 53-80 article 34 (602,8 millions de francs au lieu de 838 en crédits de paiement) implique une nouvelle fois, ainsi que votre rapporteur le déplorait déjà il y a un an, l'appel aux stocks de guerre.

Ces deux évolutions conjointes semblent compromettre le respect effectif de la norme de 100 jours annuels de sortie (dont 50 avec matériels organiques) dont relèvent l'entraînement et l'instruction des forces. En effet, l'annulation de 182 millions de francs imputés, en mai 1994, sur les crédits de fonctionnement, a conduit à réduire à 45 le nombre de jours de sortie avec matériel organique. Par ailleurs, la suppression d'un exercice de division blindée en terrain libre en juin, la réduction de la participation de l'armée de terre à l'exercice trilatéral (France-Espagne-Italie) Tramontana, en novembre, ainsi que l'annulation des présentations traditionnellement effectuées à Canjuers, en septembre, devant l'IHEDN et les délégations étrangères, illustrent de manière très éclairante les risques que fait peser, sur la capacité opérationnelle des unités, l'insuffisance des crédits liés à l'entraînement des forces.

Cette pression sur les crédits liés à l'entraînement des forces s'explique par le fait que ces postes offrent la seule marge de manoeuvre possible dans l'ensemble du titre III, dont le montant est tributaire, pour l'essentiel, des chapitres (rémunérations, charges sociales et alimentation) définis par le niveau des effectifs.

\*

\* \*

### **c. L'évolution contrastée des crédits d'équipement**

Les crédits de paiement du titre V inscrits dans le projet de loi de finances pour 1995 (20,2 milliards de francs) diminuent de 2,3 % en francs courants par rapport à la précédente dotation.

Ce n'est qu'en intégrant les fonds de concours (estimés à 338 millions de francs) et l'autorisation de consommer les 1 952 millions de francs de reports de crédits, que les crédits de paiement, s'élevant dès lors à 22,49 milliards de francs, se rapprochent de la première annuité de la loi de programmation, qui devrait s'élever à 22,9 milliards de francs (en crédits de paiement).

Quant aux autorisations de programme, qui représentent 20,5 milliards de francs, elles sont reconduites en francs courants à un niveau comparable à celui que prévoyait le budget pour 1994 (20,66 milliards de francs), soit une légère diminution de 0,80 % en francs courants.

*cf. Vue d'ensemble du titre V*

Le tableau ci-après retrace l'évolution des principaux postes du titre V, de loi de finances initiale en projet de loi de finances :



	Autorisations de programme*			Crédits de paiement*			Part dans le titre V	
	LFI 1994	PLF 1995	1995 1994	LFI 1994	PLF 1995	1995 1994	Autorisations de programme	Crédits de paiement
Recherches-Etudes-Développement	3 320,8	3 405,8	+ 2,55 %	4 101,4	2 692,4	- 34 %	16,61 %	13,3 %
Fabrications (chap. 53-80) dont :	13 745,2	13 644,4	- 0,73 %	13 809,7	14 182,6	+ 2,7 %	66 %	70 %
- HCCA	1 321	1 466	+ 10,97 %	1 333,9	1 378,7	+ 3,35 %	7,15 %	6,82 %
- EPM (titre V) 2	2 601,8	2 628,2	+ 1 %	2 607	2 572	- 1,39 %	12,81 %	12,73
Infrastructures	3 572	3 389	- 5,13 %	2 757,9	3 293,05	+ 19,42 %	16,53 %	16,30
<b>Total titre V</b>	<b>20 668,5</b>	<b>20 501</b>	<b>- 0,82 %</b>	<b>20 677</b>	<b>20 202,5</b>	<b>- 2,3 %</b>	-	-

1 Habillement, couchage, campement, ameublement ou "entretien programmé des matériels"

2 Entretien programmé du matériel

\* en millions de francs courants

**En suivant la logique budgétaire, la seule qui intéresse les compétences du Parlement, les différents postes composant le titre V ne sont que dans le meilleur des cas reconduits par rapport aux crédits 1994, avec une évolution plus favorable pour les dépenses liées à l' "entretien programmé des personnels" (Habillement-couchage-campement-ameublement), qui augmentent de quelque 11 % en autorisations de programme et 3,3 % en crédits de paiement, et pour les infrastructures (+ 19,42 % en crédits de paiement), en dépit d'une évolution moins favorable en autorisations de programme (- 5,3 %).**

En revanche, les études-développement et les fabrications d'armement diminuent dans des conditions importantes, la baisse étant plus accusée s'agissant des études-développement, dont les crédits de paiement diminuent de 33,66 %, alors que les fabrications d'armement connaissent une évolution plus favorable en crédits de paiement (- 4,32 %) qu'en autorisations de paiement (- 18,9 %).

**Si l'on souscrit à la présentation suivant la logique des crédits disponibles (c'est-à-dire en intégrant les fonds de concours attendus, soit 338 millions de francs, et l'autorisation de consommer les 1 952 millions de francs des reports de crédits de paiement imposés à la fin de 1994), les évolutions sont beaucoup plus favorables (votre rapporteur reviendra ci-après sur la signification de cette présentation).**

C'est ainsi que l'ensemble du titre V augmente de 2,3 % en autorisations de programme et de 1,18 % en crédits de paiement, ce qui, compte tenu d'une inflation de 1,5 %, permet d'assurer le suivi des efforts en cours. Dans cette logique, le poste "études développement" augmente de 6,49 % en autorisations de programme, et sa réduction en crédits de paiement est limitée à 18,94 %. De même, les infrastructures ne diminuent plus que de 3 % en autorisations de programme et augmentent substantiellement en crédits de paiement (+ 11,43 %).

**c2. Les dépenses liées à l' "entretien programmé du personnel" (habillement, couchage, campement, ameublement : HCCA) font l'objet d'un effort dont il convient tout particulièrement de souligner l'opportunité.**

La dotation s'élève en effet à 1 466 millions de francs en autorisations de programme, et à 1 378,7 millions de francs en crédits de paiement, soit une augmentation de + 10,97 % (AP) et de + 3,35 % (CP). Ces évolutions favorables indiquent que le niveau de ces crédits ne suit pas, votre rapporteur s'en félicite, l'évolution des effectifs.

En effet, les opérations extérieures conduisent à un **emploi intensif** de ces différents effets et matériels, ce qui, joint au souci de parvenir à une **protection maximale des combattants**, suscite des **surcoûts relativement importants**.

C'est ainsi que les consommations liées aux opérations extérieures induisent une usure plus rapide des matériels et des effets, à l'origine d'un besoin de renouvellement croissant.

En ce qui concerne les autres aspects du poste HCCA, l'armée de terre poursuit le remplacement des tenues NBC (nucléaire, bactériologique et chimique), la fourniture de parkas et de tenues EVAT nouveau modèle et des équipements de motocyclistes, ainsi que la constitution de son stock de tentes collectives. Dans ces différents domaines néanmoins, les besoins ne sont pas intégralement couverts en raison de l'incidence des opérations extérieures sur les crédits d'"entretien programmé du personnel".

Le tableau ci-après illustre les efforts liés aux opérations extérieures :

	1994 (en millions de francs)	1995 (en millions de francs)
Parka	15,5	15,5
Equipement moto	-	1,5
Tenues NBC	8	37
Gilet pare-balles	17	19,4
Casque composite	26	25,5
Ensemble grand froid	17,9	15
Tenues EVAT	7,5	22,5
Réserve opérations extérieures	10	17

### *c3. Le maintien des moyens consacrés à l'entretien programmé du matériel*

Les crédits d'entretien programmé du matériel, inscrits jusqu'à une date récente sur le seul titre III (chapitre 34-20), relèvent désormais, pour l'essentiel, du titre V (chapitre 53-80), une part résiduelle demeurant en fonctionnement.

L'entretien programmé du matériel inscrit sur le titre III finance des opérations de maintenance des matériels terrestres. Les crédits relevant du titre V visent l'acquisition des rechanges nécessaires au soutien des matériels terrestres. Par ailleurs, l'intégralité des opérations d'entretien des matériels aériens (réparation et acquisition des rechanges) est inscrite sur le titre V.

Le tableau suivant montre la répartition des crédits d'EPM entre les titres III et V :

EPM	LFI 1994 (en millions de francs)		PI.F 1995 (en millions de francs)	1995/1994
<b>Titre III</b> (chapitre 34 20, articles 21 et 22)	AP	272	228,6	16 %
	CP	255	228,6	10,4 %
<b>Titre V</b> (chapitre 53-80, articles 55 à 57)	AP	2 601,8	2 628,2	+ 1 %
	CP	2 607,3	2 572	- 1,4 %
<b>Total EPM</b>	AP	2 916,9	2 856,8	2,1 %
	CP	2 905,2	2 800,6	3,6 %
<b>Part du titre V</b>	AP	89,1 %	91,9 %	
	CP	89,7 %	91,83 %	

On constate donc une certaine augmentation de la part des crédits d'équipement dans l'ensemble de l'entretien programmé du matériel : le titre V, de 89 % il y a un an, est passé à 91 % dans le budget 1995.

Cette augmentation traduit une évolution qui pourrait être préoccupante, puisque la diminution des crédits inscrits au titre III (les crédits de fonctionnement étant, de manière générale, calculés au plus juste), qui baissent de 16 % en autorisations de programme et de 1,4 % en crédits de paiement, n'est pas compensée par des augmentations équivalentes sur le titre V. La dotation inscrite sur le titre V est, en effet, réduite de 1,4 % en crédits de paiement, avec une augmentation de 1 % en autorisations de programme qui ne saurait compenser la diminution de 16 % observée sur les associations de programme du titre III.

Précisons néanmoins que le chapitre "Entretien programmé du matériel" est affecté non seulement par le changement

de format de l'armée de terre, mais aussi par une **gestion plus rationnelle des stocks de rechange**, qui pourrait permettre de réaliser de substantielles économies. Par ailleurs, il est probable que le **coût de l'entretien des nouveaux matériels s'établisse à un niveau inférieur à celui des matériels anciens**, ce qui semble autoriser l'anticipation de gains de productivité.

En revanche, la nécessité de limiter la charge budgétaire liée à l'EPM se traduit par l'abandon de la pratique des révisions générales au profit de réparations conduites en fonction des besoins. **Votre rapporteur s'interroge sur l'incidence à venir de ce choix, susceptible de générer des surcoûts là où un entretien programmé cohérent et prévisionnel permet d'éviter des réparations coûteuses.**

*c4. Le suivi des principaux programmes terrestres concerne les chapitres relatifs, d'une part, aux recherches-études-développement et, d'autre part, à la fabrication des matériels d'armement terrestre.*

. En ce qui concerne les **recherches-études-développements**, on constate une **évolution contrastée** entre les crédits de paiement, qui baissent de 34 %, et les autorisations de programme qui, en hausse de 2,55 %, préservent l'avenir.

La diminution sensible des crédits de paiement peut être relativisée par le fait que les programmes en cours sont, dans des proportions non négligeables, parvenus au stade de la fabrication, et que le maintien d'un effort substantiel en amont ne s'impose dès lors plus à une échelle comparable.

. Les crédits destinés aux **fabrications de matériels terrestres devraient assurer la cohérence entre les annuités prévues par la loi de programmation et le projet de budget.**

Les principaux programmes se partagent entre programmes majeurs et programmes de cohérence opérationnelle. Tous les aspects techniques de ces programmes ayant été abondamment commentés lors de l'examen du précédent budget et de la loi de programmation, votre rapporteur se bornera à un exposé succinct du contenu de chacun d'entre eux.

- Les programmes majeurs sont le char Leclerc, l'hélicoptère de combat HAP-HAC, l'hélicoptère de transport tactique NH90, le lance-roquettes multiples phase III, le radar de contrebatterie Cobra, les systèmes de défense sol-air, le système antichars, et les moyens d'observation et de surveillance du champ de bataille.

. A la fabrication du char Leclerc seront consacrés 1 842 millions de francs en AP, en baisse par rapport aux 1 980 millions de francs prévus en 1994. En crédits disponibles (les réponses fournies à votre rapporteur ne portent en effet, pas trace de crédits de paiement), les moyens consacrés à la fabrication du Leclerc s'élèveront en 1995 à 1 880,7 millions de francs. A ce jour, développements et fabrications confondus, ce programme a consommé 8,1 milliards de francs sur un coût total estimé en 1994 à 40,9 milliards de francs. La tranche 1995 concerne, crédits de développement et de fabrication confondus, un total de 1 851,5 millions de francs en AP et 1 966,4 millions de francs en crédits disponibles.

Conformément à l'échéancier prévu par la loi de programmation, les commandes concerneront, en 1995, 44 engins (178 ont été, à ce jour, commandés) tandis que 40 seront livrés. Rappelons que la cible a été réévaluée à 650 au lieu des 1 000 appareils initialement envisagés, ce qui n'est pas sans incidence sur le coût unitaire d'un char Leclerc.

. Le programme d'hélicoptère de combat HAP-HAC, mené en coopération avec l'Allemagne, bénéficiera, développement et fabrication confondus, de 314,4 millions de francs en AP et 767,9 millions de francs en CP. A la seule fabrication, seront consacrés 28,4 et 81,4 millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement. Sur les 46,5 milliards de francs constituant le coût total de ce programme, 5 avaient été consommés au 31 décembre 1993.

La cible est estimée à 215 pour la partie française, répartie entre 100 versions antichars (HAC) et 115 versions appui protection (HAP). L'Allemagne semble avoir confirmé une cible de 212 appareils en version multirôle UHU.

La phase de production de l'hélicoptère HAP-IIAC n'est pas encore lancée. La loi de programmation a décalé d'un an les premières livraisons de cet appareil, prévues désormais pour 2001. Mais 37 hélicoptères de série devraient être commandés d'ici l'an 2000.

. Le programme d'hélicoptère de transport tactique NH90, dont il existe une version Terre et une version Marine, devra faire l'objet, en 1997, d'une redéfinition, ce rendez-vous étant prévu par la loi de programmation. Le contenu du programme et la fixation de son rythme de réalisation seront alors révisés, de même que les spécifications de cet appareil, afin de conduire à une diminution substantielle du coût du programme (de l'ordre de 20 à 30 %). Rappelons que 160 exemplaires sont prévus pour l'armée de Terre, et 60 pour la Marine, sur une cible totale de 580 appareils répartis entre les participants au programme (France, Allemagne, Pays-Bas et Italie). Le coût total du *développement* du NH90 est estimé à 2,5 milliards de francs pour la seule *version Terre*. A ce jour ont été consommés 610 millions de francs (sur la part Terre). Le projet de budget pour 1995 porte sur les seuls crédits de développement, estimés à 222 millions de francs (AP) et à 116,6 millions de francs (CP).

. Le suivi du programme LRM phase III a été affecté par le retrait des partenaires américain, allemand et britannique. La France poursuit seule ce programme, qui se trouve encore au stade du développement auquel 49,7 et 18,6 millions de francs sont consacrés en AP et en CP, soit un relatif tassement par rapport aux 34,5 et 79,6 millions de francs inscrits au précédent budget. Aucun objectif en commandes et livraisons ne sont encore définis. Selon la loi de programmation, en 2003 devraient avoir lieu les premières livraisons de roquettes à guidage terminal.

. Les crédits relatifs au radar de contre-batterie Cobra, qui accompagne le système LRM phase III, font l'objet d'une contraction certaine. De 153 millions de francs (fabrication et développement confondus), les AP passent à 11,5 millions de francs tandis que les CP baissent de 133,5 à 76,5 millions de francs.

Sur un coût total évalué à 3,1 milliards de francs, 601 seulement ont été consommés. Sur les 15 exemplaires prévus, aucun n'a encore été commandé (a fortiori livré) : on ne relève aucun progrès par rapport aux constatations effectuées il y a un an.

. Les systèmes de défense sol-air comprennent les systèmes à moyenne portée (SAMP), les systèmes à courte portée (SACP) et les systèmes à très courte portée (SATCP).

- La fabrication du SATCP mistral fait l'objet d'un effort substantiel. De 277,4 millions de francs, les autorisations de programme passent (développement et fabrication confondus) à 302,5 et les crédits de paiement, de 208,5 à 322,1 millions de francs. Le coût total du programme est évalué à 5,7 milliards de francs.

Sur les 380 postes de tir et les 5 530 missiles qui constituent la cible finale, 340 et 1 230 ont été commandés avant 1995. 260 postes de tir et 930 missiles devraient avoir été livrés avant 1995. Les commandes prévues pour 1995 concernent 40 postes de tir et 580 missiles, tandis que 40 postes de tir et 100 missiles devraient être livrés.

- Au SAMP seront consacrés, en 1995 (développement et fabrication confondus), 218 millions de francs en AP (217 en 1994) et 254,2 en CP (352,5 en 1994). Le coût total du programme est estimé à 2,2 milliards de francs.

La cible a été définie à 16 unités de tir et 900 missiles, mais l'échéancier des commandes et des livraisons n'a encore fait l'objet d'aucune prévision.

. Les systèmes antichars diffèrent selon leur portée.

- Au système ACCP Eryx (antichar de courte portée) devraient être consacrés 1 200 millions de francs sur l'ensemble de la période couverte par la loi de programmation. La cible pour la France est de 1 100 postes de tir et 21 600 munitions. 700 postes de tir et 9 300 munitions devraient être livrés en 1995-2000. Une réduction des commandes et des livraisons pourrait néanmoins intervenir en 1996-1997.

- Le système AC 3G LP (antichar 3e génération de longue portée), destiné à compléter l'hélicoptère HAC, subit une importante baisse de crédits. Les autorisations de programme passent ainsi de 323 à 242 millions de francs (développement et fabrication confondus), et les crédits de paiement sont réduits de 503 à 171,1 millions de francs. Alors que la cible vise 140 postes de tir et 3 600 missiles, l'échéancier ne comporte encore ni commande, ni livraison.

- Le déroulement du programme AC 3G MP (antichar 3e génération de moyenne portée), dont la cible est de 730 postes de tir et 13 000 missiles, a été décalé d'environ un an et demi par rapport aux prévisions initiales. On évalue à 800 millions de francs les moyens devant être consacrés à ce programme pendant la période 1995-2000. La loi de programmation a fixé à 2003 la date d'entrée en service du SAMP 3G. L'échéancier ne comporte actuellement ni commandes, ni livraisons. En 1995, les autorisations de programme porteront sur



101,7 millions de francs (en développement et en fabrication), et les crédits de paiement seront de 92,1 millions de francs.

. **Les moyens d'observation et de surveillance du champ de bataille** font partie des priorités érigées par la loi de programmation.

- En ce qui concerne le **programme Horizon de radar hélicoptéré**, qui répond à un besoin de renseignement essentiel, la livraison de deux systèmes d'observation, soit deux hélicoptères, est prévue pour 1996 et 1998 (chaque système comprend deux hélicoptères équipés de radar Doppler et une station au sol d'exploitation du renseignement).

Les crédits consacrés au système Horizon augmentent en autorisations de programme (193 millions de francs au lieu de 149) mais régressent en crédits de paiement (qui passent de 161 à 94 millions de francs). Pour la première année sont prévus des crédits de fabrication (20,6 millions de francs en AP ; 22,3 en CP).

- **L'aérodrome léger télépiloté Brevel**, programme qu'il avait été envisagé d'abandonner, a été pris en compte par la loi de programmation qui prévoit les livraisons à l'armée de Terre après l'an 2000, sur la base de 5 systèmes sol et 35 véhicules aériens. Aucun financement de ce programme n'a été prévu avant 1995. En 1995 lui seront donc consacrés, au titre des développements, 159 millions de francs en AP et 116,5 en CP.

- **Le système d'information et de commandement des forces SIC-F** est destiné à prendre la suite du système informatique de commandement (SIC) de première génération. La cible est de 4 PC de division "renforcée", 8 PC de division minimum, et 2 configurations destinées à la formation des personnels. Les crédits prévus au titre du développement par le budget 1994 (100 millions de francs en AP ; 9,7 en CP) ont été redéployés entre développement (42,5 millions de francs en AP ; 39,2 millions de francs en CP) et fabrications (50,2 millions de francs en AP ; 5,9 millions de francs en CP), soit un total de 92,7 millions de francs en AP limité à 45,1 millions de francs en CP.

- **Le drone CI 289** s'inscrit dans les moyens de surveillance et d'observation du champ de bataille mais ne relève pas des programmes majeurs. Selon la loi de programmation, ce matériel vise à compléter le système horizon puis, après 2000, le Brevel. La cible est de 6 systèmes sol et 54 missiles. Les crédits disponibles pour 1995 devraient représenter 117,6 millions de francs. On ne relève aucune commande depuis 1993. Les dernières livraisons remontent à 1993.

- Le poste de radio de 4e génération (PR 4G) est un élément du système de transmissions techniques de l'armée de terre. La cible concerne 28 085 postes. A la fin de 1994 auront été commandés 8 652 appareils. La poursuite du programme s'effectue à un rythme et à un coût très satisfaisants : 80 % des postes devraient ainsi être livrés d'ici l'an 2000.

- Les programmes de cohérence opérationnelle

. Le véhicule blindé modulaire (VBM) constitue un ensemble de blindés destinés à remplacer, à partir de 2002, les véhicules actuels et à satisfaire les nouveaux besoins de cohérence opérationnelle liés notamment à l'accompagnement du char Leclerc.

Actuellement au stade final des études de faisabilité, le VBM, qui sera réalisé en coopération avec l'Allemagne, comportera plusieurs versions parmi lesquelles le véhicule d'appui direct, le véhicule de détection et de contre-mesures et le véhicule transport de troupe.

Le coût de l'ensemble n'a pas encore été évalué à ce jour. La cible serait d'environ 3 000 véhicules. En 1995, 85 millions de francs seront consacrés à ce programme, en AP, (37,3 en CP) exclusivement au titre du développement.

. Le véhicule blindé léger (VBL) a révélé son importance cruciale au cours des opérations extérieures, c'est pourquoi la cible a été portée de 584 à 914 exemplaires. En 1995, seront commandés et livrés 110 VBL (ce qui traduit une certaine accélération de cadence par rapport aux 70 véhicules livrés en 1994).

. Le nombre total de véhicules tactiques (TRM 2000, VITP-14, TRM 10 000) continuera en 1995 de s'approcher encore de la cible de 20 919 précédemment définie.

A la fin de 1994 devraient avoir été livrés 19 582 véhicules, auxquels s'ajouteront les 248 exemplaires livrés en 1995, soit un total de 19 830.

Le tableau ci-après récapitule les moyens consacrés à la fabrication des grandes familles de matériels en 1994 et 1995.

	AP 1994*	AP 1995*	CP 1994*	"credits disponibles" 1995*
<b>Blindés 1</b>	2 371,4	2 252,7	2 571,5	2 629,6
<b>Véhicules du génie 2</b>	664,8	680	706,8	896
<b>Hélicoptères 3</b>	28	302,9	208,3	396,3
<b>Artillerie 4</b>	497,5	472,7	830,8	1 012,7
<b>Renseignement 5</b>	179	34,8	301,6	360,6
<b>Munitions 6</b>	1 056,4	436,5	1 124,9	913,5

\* en millions de francs

1. AMX Leclerc, AMX 30 B2, AMX 10 RC, Sagaie, VBL, VOA, VAB, ABM

2. EBG, véhicules tactiques

3. HAP HAC, NH 90, Super Puma, SA 330

4. Milan, Roland, SATCP, LRM, 155 AUF1, 155 TR

5. Horizon, CI. 289, Flodée

6. 155, Lance-roquettes, Missiles et roquettes antichar, 105 AMX 30

Pour conclure sur le suivi des programmes, rappelons que, en dépit des décalages induits par des motifs budgétaires, le suivi de ces programmes, auxquels 140,4 milliards de francs seront consacrés entre 1995 et 2000, assure le maintien d'un effort très marqué en faveur des programmes en cours, ce qui permet de substantiels progrès en matière de projection (à travers notamment le char Leclerc et l'hélicoptère Tigre) et de modernisation des capacités défensives (du fait du développement des systèmes sol-air et antichars).

## 2. Quelques interrogations pour l'avenir

**Le présent projet de loi suscite, en dépit de ses aspects globalement positifs, quelques interrogations pour l'avenir des forces terrestres, que votre rapporteur ne pouvait manquer de soulever et qui doivent susciter l'attention vigilante de la représentation nationale.**

Ces interrogations concernent tout d'abord un mode de présentation des crédits qui n'obéit pas à la logique strictement budgétaire, alors que celle-ci, à l'exclusion de toute autre, intéresse les compétences du Parlement. Ces interrogations sont, par ailleurs, inspirées par le souci de l'avenir que le projet de budget ne prend pas toujours en compte. Enfin, votre rapporteur souhaite renouveler les inquiétudes que lui inspirent certains aspects désormais préoccupants de la condition militaire.

### **a. Privilégier la logique budgétaire contre les "crédits disponibles"**

Depuis 1993, la présentation du budget de la Défense affecte de recourir aux crédits aléatoires que constituent les fonds de concours et les reports consommables, afin d'occulter des évolutions relativement défavorables des crédits.

C'est ainsi, comme votre rapporteur le montrait en dessus, que l'ensemble du titre V (la dotation Forces terrestres) baisse de 2,3 % (en CP) en suivant la présentation traditionnelle, alors qu'il augmente de 1,2 % en "crédits disponibles". De même les crédits destinés aux études-développement augmentent ils de 6,17 % en AP (au lieu de 2,55 %), et ne diminuent plus "que" de 18,94 % en CP (au lieu de 34 %). Quant aux infrastructures, leur contraction est limitée à 3 % en AP, et elles augmentent très substantiellement en CP (+ 11,43 %). De loi de finances initiale pour 1994 aux crédits disponibles pour 1995, l'évolution est encore plus favorable puisque le titre V augmente de 8,77 %.

Les "crédits disponibles" du titre V sont composés, s'agissant de la dotation Forces terrestres, des crédits inscrits au projet de loi de finances, soit 20 202 millions de francs, auxquels s'ajoutent 338 millions de fonds de concours et 1 950 millions de francs de crédits de reports que l'armée de Terre est autorisée à consommer. Le total des "crédits disponibles" s'élève donc à 22 492 millions de francs. Ce n'est donc qu'avec les crédits disponibles que le projet de budget respecte, la première annuité de la loi de programmation, fixée pour l'armée de terre à 22 910 milliards de francs. Sans les crédits disponibles, le décalage serait donc de quelque 2 milliards de francs. Rappelons, par ailleurs, que le recours aux crédits disponibles en 1994 avait permis de porter les crédits inscrits au titre V en loi de finances initiale de 20 668 à 22 231 millions de francs, notamment grâce à 1 554 millions de francs de reports.

De loi de finances initiale aux crédits disponibles 1995, la hausse est de 8,77 %.

Or, votre rapporteur estime inutile et contestable de recourir à la logique des crédits disponibles.

Inutile, car l'insuffisance des moyens consacrés à la Défense par rapport à un niveau idéal est imputable à une situation de crise économique qui fait partie du passif hérité par l'actuelle

majorité. Pourquoi ne pas reconnaître simplement que la situation économique est difficile, et que dans ce contexte tous les départements ministériels doivent concourir à un effort de rigueur auquel le ministère de la Défense ne saurait échapper ?

Contestable, car le Parlement n'a à se prononcer que sur le projet de loi de finances, et parce que la mobilisation des crédits de reports trouve vite ses propres limites. Quelle présentation judicieuse les experts de techniques budgétaires devront ils trouver quand l'armée de Terre aura épuisé la consommation des reports ? Le niveau des reports en compte à la fin de 1995 sera donc vraisemblablement trop faible pour couvrir les besoins en trésorerie de l'armée de terre. Par ailleurs, de fortes tensions sont d'ores et déjà à prévoir sur le projet de loi de finances pour 1996.

Par ailleurs, les 338 millions de francs attendus des fonds de concours ne sauraient constituer une ressource garantie, si l'on considère que les montants des fonds de concours perçus sur les cessions de l'armée de Terre effectuées en 1993-1994 se sont limités à 106 millions de francs en 1993, et 35 millions de francs en 1994.

Certes, les emprises de l'armée de terre abandonnées à la suite des restructurations pourraient, en théorie, constituer une ressource importante. Force est néanmoins de reconnaître que les bâtiments abandonnés par les forces terrestres sont parfois difficiles à vendre. Qui envisagerait une opération immobilière à Folembray (1 500 habitants) ou à Neubrisach (5 400 habitants) ? Par ailleurs, l'entretien, même minimal, de ces bâtiments, induit un surcoût qui montre de manière très éclairante l'imprudence des restructurations conduites par la précédente majorité. Contribuant à aggraver la désertification de régions entières, ces restructurations, loin de rapporter au ministère de la Défense et d'améliorer la situation du logement en France, sont en outre à l'origine de surcoûts dont notre budget se passerait bien.

. D'autre part, votre rapporteur souhaite souligner combien lui semble inadéquate la référence à la baisse de l'effort de défense constatée chez nos principaux partenaires pour faire ressortir l'importance du budget consacré à la Défense par la France.

En effet, cette référence est erronée, car, s'il est vrai que l'effort français est actuellement relativement supérieur, il ne saurait occulter que la France a commencé bien avant ses partenaires à réduire son effort de défense. C'est ainsi que notre pays qui, en 1993, au terme de plus de dix ans de déclin de son effort de défense, consacrait 2,71 % de son PIB à la défense, se situait très en-deçà de la moyenne de l'OTAN estimée à 3,8 % du PIB.

. Enfin, votre rapporteur souligne l'importance des intérêts moratoires dus par le ministère de la défense en raison des retards de paiement opposés à ses fournisseurs (11 millions en 1990, 201 en 1992 et 410 en 1993). L'armée de terre n'échappe pas à cette tendance, signe qui doit constituer un signal d'alarme en matière de gestion des crédits militaires.

#### **b. Une préparation de l'avenir quelque peu problématique**

Deux caractéristiques du présent budget, liées à la préparation de l'avenir, semblent préoccupantes à votre rapporteur. Il s'agit, d'une part, du niveau des autorisations de programme et, d'autre part, du seuil limite atteint par des postes qui auraient dû, dans un contexte économique plus favorable, faire l'objet d'un effort plus important.

. En ce qui concerne les autorisations de programme, on relève que le maintien des programmes d'armement à un niveau relativement cohérent avec les besoins est subordonné à la remise à disposition de l'armée de Terre d'autorisations de programmes inscrites sur les budgets antérieurs et non consommées. Bien que préalablement affectées, voire engagées, elles pourront, devenues sans objet, compléter les 20 501 millions de francs inscrits en loi de finances initiales pour porter le niveau général des autorisations de programme à 23 253 millions de francs. Est-il besoin de souligner que, pour des raisons évidentes, une telle mesure ne pourra être renouvelée, et qu'il conviendra de porter le niveau des AP de 1996 à un niveau conforme aux besoins suscités par les grands programmes sans recourir aux AP non consommés ?

. S'agissant des postes qui auraient dû, si la situation de l'économie s'y était prêtée, faire l'objet d'un effort plus significatif, mentionnons tout particulièrement les études recherches développements, dont les CP baissent dans des proportions trop importantes (- 34 %), pour que l'augmentation en AP (+ 2,55 %) puisse compenser cette rupture. Or, cette catégorie de dépenses, plus que toute autre, intéresse l'avenir. C'est actuellement, en effet, que doit être entreprise la réflexion sur les matériels destinés à remplacer les grands programmes en cours.

. En ce qui concerne le poste "entretien programme du matériel", dont la stagnation a été ci-dessus évoquée par votre rapporteur, on peut s'interroger sur l'incidence à venir des économies

drastiques actuellement mises en oeuvre. Si les nouveaux matériels induisent des coûts d'entretien non proportionnels à leur coût, en revanche la suppression de la pratique des révisions systématiques pourrait, à terme, accélérer l'usure des matériels, pour un coût probablement non négligeable à terme.

. Enfin, c'est probablement dans le domaine du **fonctionnement** que les sacrifices actuellement imposés à l'armée de terre sont les plus lourds de conséquences sur la **capacité opérationnelle des forces**. Il est clair que la volonté de comprimer les coûts ne saurait s'exercer que sur le fonctionnement, seule catégorie de dépenses qui offre une certaine marge de manoeuvre aux décideurs par rapport aux rigidités liées au suivi des grands programmes et aux postes directement tributaires des effectifs. Votre rapporteur a déjà évoqué plus haut les risques pesant, du fait des économies réalisées sur les munitions et le carburant, sur la **valeur opérationnelle à venir des forces terrestres**. C'est ainsi que la **norme officielle par homme de 100 jours de sortie sur le terrain, dont 50 avec matériel majeur, n'a pu être atteinte en 1994**, ce qui s'inscrit dans une **tendance lourde et regrettable** : ainsi relevant-on, au 3e Corps d'armée, 85 jours de terrain par homme en 1991, alors que le ratio était tombé à 71 en 1992.

Par ailleurs, la limitation des crédits en munitions et carburants semble incohérente, eu égard **aux besoins liés aux nouveaux matériels**. C'est ainsi qu'une journée de combat d'un LRM réclame un ravitaillement triple de celui d'une pièce d'artillerie AUF 1, tandis qu'un char Leclerc consomme deux fois plus de carburant en 24 heures qu'un AMX 30.

Cette tendance au déclin des moyens liés à l'entraînement doit donc être inversée. Mentionnons toutefois que les restrictions dont ont fait l'objet l'entretien programmé des matériels et les postes relatifs à l'entraînement des forces ont été nécessaires pour financer des efforts devenus indispensables en matière d'infrastructure (+ 19,42 % en CP) et d' "entretien programmé des personnels" (+ 10,97 % en AP ; + 3,35 % en CP).

### c. Le seuil critique atteint par certains aspects de la condition militaire

Votre rapporteur a longuement évoqué, à l'occasion de son précédent avis budgétaire, l'inquiétante dégradation de la condition militaire due à une aggravation importante des contraintes, que ne suffisent pas à compenser les insuffisantes mesures d'amélioration

mises en oeuvre depuis 1990. Un autre aspect problématique de la situation actuelle tient au cas des sous-officiers, dont il importe ici de soulever l'insoluble complexité.

### *c1. L'improbable amélioration de la condition militaire*

Les substantielles mutations imposées à l'Armée de Terre par la précédente majorité - brutale déflation des effectifs, conduite parfois désordonnée des restructurations ... - se sont traduites par une aggravation notoire des contraintes infligées aux personnels, dont la moindre n'a pas été la surmobilité, responsable de conflits entre vie professionnelle et vie privée, qui se sont traduits, pour 10% des officiers, par le choix de la regrettable formule du "célibat géographique".

Or, les améliorations inscrites dans chaque budget sont trop modestes pour permettre une véritable compensation de ces diverses contraintes.

. C'est ainsi que les *mesures d'aide au logement* destinées aux personnels de l'Armée de Terre et mises en place en 1992-1993 prévoient l'attribution de prêts sans intérêt d'un montant limité à 40 000 F, et d'un prêt bonifié de 95 000 F, soit un total de 135 000 F : à peine le prix d'une chambre de bonne à Paris ... soit un total de 135 000 F, qui, rapproché du prix du mètre carré dans les grandes villes de France (sans même parlé du mètre carré parisien) montre assez le caractère limité de ces efforts.

. En ce qui concerne, d'autre part, *l'augmentation des primes* servies aux personnels de l'Armée de terre afin de compenser les contraintes liées au service, force est de constater que l'on ne saurait y voir une réelle amélioration de la condition militaire.

C'est ainsi que la *revalorisation de l'indemnité pour charge militaires (ICM)* supposée compenser les contraintes financières dues à l'obligation de faire face à de nombreux déménagements, voire d'entretenir deux logements pour les ménages vivant en célibat géographique, permet à l'ICM d'augmenter de 14 F par mois pour les sous-officiers célibataires (25 F pour les sous-officiers mariés ou ayant deux enfants à charge), et de 27 F pour les officiers subalternes célibataires (48 F pour les officiers subalternes mariés ou ayant deux enfants à charge).

Le montant du *complément special pour charges militaires de sécurité* montre que la compensation financière attribuée pour 24 heures de garde ou de permanence assurées les jours fériés ou les dimanches se limite à 214 F pour les sous-officiers, 268 F pour les



officiers et 161 F pour les militaires du rang : rien à voir avec les "heures supplémentaires" servies aux salariés de droit commun.

Quant à *l'indemnité pour service en campagne*, prime associée aux actions sur le terrain, elle atteint les *taux journaliers* suivants :

- 319 F pour les officiers supérieurs chargés de famille (159 F pour les célibataires),
- 214 F pour les sous-officiers (des grades d'adjudant à major) chargés de famille (107 F pour les célibataires),
- 47 F pour les militaires à solde spéciale progressive chargés de famille (24 F pour les célibataires).

Mentionnons que ces taux, valables pour 1994, ont été définis dans le cadre du plan de revalorisation mis en oeuvre en 1989, qui n'a permis que de très modestes améliorations d'une situation par ailleurs très critique.

*c2. Le cas des sous-officiers de l'armée de terre : une situation apparemment insoluble*

A partir de 1992, et, dans des proportions plus importantes, de 1993, sont apparues des *tensions très importantes sur la gestion des départs et des recrutements* de sous-officiers, à l'origine de difficultés dans l'adéquation des ressources aux besoins, sur les plans tant quantitatif que qualitatif. La situation actuelle résulte d'évolutions contradictoires :

- recrutement plus important à partir de 1988,
- diminution du recrutement à partir de 1992, du fait de la déflation générale des effectifs alors mise en oeuvre à un rythme très soutenu,
- depuis 1994, grave problème de sureffectifs, lié aux nombreux recrutements des années 1988-1991, tandis que le nombre de départs volontaires chutait sous l'effet conjugué du chômage et de la loi sur les limites d'âge.

En effet, le **nombre de départs volontaires**, qui font partie de la gestion des effectifs des sous-officiers, est passé de 2 798 en 1991 à 2 367 en 1992, puis à 1 926 en 1993.

Rappelons que la loi n° 91-1241 du 13 décembre 1991 a substitué une **limite d'âge unique par grade** au système antérieur de limites d'âge inférieures et supérieures, et a mis en place une

indemnité de départ entre 8 et 14 ans de service afin de favoriser les carrières courtes.

La conséquence de cette loi, motivée par un souci de transparence, a été d'encourager un allongement des carrières de sous-officiers, désormais désireux de rester en service jusqu'à la limite de leur grade (soit 42 ans pour les sergents et sergents-chefs, 47 ans pour les adjudants, 55 ans pour les adjudants-chefs et 56 ans pour les majors).

Cette évolution est lourde de conséquences pour l'avenir du corps des sous-officiers.

En effet, les recrutements sont désormais parvenus à un étiage inquiétant. En 1994, l'incorporation prévue le 1er janvier de 210 sous-officiers engagés volontaires non bacheliers a été annulée. Une promotion de l'école de St. Maixent a, en 1994, été annulée. En 1995, ces tendances se confirmeront, car le recrutement des sous-officiers passera à 1 426 hommes, après s'être élevé à 3 490 en 1989.

Cette situation compromet la promotion interne que permet le recrutement de sous-officiers du rang (894 en 1986, 1 125 en 1989, 280 en 1995). L'armée de terre prive ainsi ses hommes de perspectives de promotion, ce qui pourrait avoir des effets négatifs sur l'état d'esprit, voire sur la motivation, des sous-officiers.

Parallèlement semble inéluctable un vieillissement du corps des sous-officiers, dont il conviendra d'envisager la portée.

En tout état de cause, votre rapporteur estime urgent de trouver les moyens de faire face aux regrettables évolutions en cours, afin de préserver une catégorie indispensable à l'équilibre des forces terrestres, dont le légendaire dévouement ne saurait être que menacé, à terme, si se confirment les déséquilibres actuellement contestés.

Il serait regrettable d'attendre que la situation évolue vers une crise ouverte comparable à celle qu'avait connue la gendarmerie pendant l'été 1989 pour prendre les mesures qui s'imposent.

### **III - LES QUESTIONS POSÉES PAR LES DERNIÈRES MESURES RELATIVES AU SERVICE MILITAIRE**

Le Livre blanc et la loi de programmation ont, en réaffirmant le choix de l'armée mixte, mis un terme -au moins pour quinze ans- au débat conscription-armée de métier.

Votre rapporteur souligne par ailleurs que, en dépit des conclusions hâtives, voire fantaisistes, tirées des réponses au "questionnaire jeunes", celles-ci ont confirmé que les jeunes interrogés se sont abstenus, à l'exception d'une très faible minorité de mettre en cause le principe même du service national.

Les conditions d'accomplissement du service militaire n'en sont pas moins améliorables, ainsi que votre rapporteur le faisait observer à l'occasion de l'examen du précédent projet de loi de finances. Les pistes alors évoquées tendaient notamment à améliorer dans des proportions substantielles la situation matérielle des appelés, défavorisés sur ce plan par rapport aux jeunes gens effectuant un service civil. Il s'agissait, d'autre part, de revaloriser les conditions d'exécution du service militaire afin de rendre celui-ci plus attractif auprès des intéressés.

Les orientations définies en octobre dernier par le Gouvernement s'inscrivent dans cette tendance. Elles vont même plus loin, et proposent des solutions au problème du chômage des jeunes en renforçant la contribution des armées, à travers le service militaire, aux problèmes posés par la formation et l'insertion professionnelles des jeunes.

Force est néanmoins de constater que les mesures récentes laissent pendantes, faute de réforme d'envergure et de moyens budgétaires substantiels, la plupart des questions posées par le service militaire.

#### **1. Les améliorations réelles apportées par les mesures récentes**

Le "projet pour le service national" exposé en octobre dernier par le ministre d'Etat, ministre de la Défense, vise trois séries de mesures : la valorisation du contenu du service militaire, l'amélioration de la situation matérielle des appelés, et le

renforcement de la contribution du service militaire à la formation professionnelle.

**a. La valorisation du contenu du service militaire est un aspect indispensable de l'amélioration de la perception de celui-ci.**

En effet, selon une enquête effectuée en 1991 par le Centre des relations humaines de l'Armée de terre sur la satisfaction des appelés à l'égard de la "vie dans les unités élémentaires", 50 % des appelés seulement étaient satisfaits de leur formation militaire, et 51 % de leur efficacité opérationnelle. Deux tiers des appelés seraient favorables à une intensification de l'entraînement collectif, tandis que 6 % seulement s'affirment indifférents aux aspects spécifiquement militaires de leur service.

L'amélioration de la perception du service militaire passe donc par une réévaluation du contenu spécifiquement militaire de celui-ci, ce qui implique une augmentation des moyens destinés à l'entraînement des forces, sous peine, ainsi que votre rapporteur le faisait observer il y a un an, de valider l'idée que le service militaire est une perte de temps.

C'est ainsi que 6 millions de francs devraient être consacrés, sur le budget 1995, à la valorisation des activités opérationnelles des appelés servant dans l'Armée de terre. Ces crédits sont destinés au développement des activités physiques offertes aux appelés ainsi qu'à la mise en place d'activités spécifiquement militaires pour les appelés n'effectuant pas leur service dans une unité combattante. Votre rapporteur souligne toutefois que cet objectif pourrait, dans l'avenir, être contredit par l'insuffisance des moyens en munitions précédemment évoquée.

Dans la même perspective, le budget pour 1995 augmentera le nombre d'appelés servant en tant qu'officiers et sous-officiers, par la transformation de 289 postes de soldats de 2ème classe en 54 aspirants et 235 sergents du contingent (pour un coût de 5,4 millions de francs).

**b. Les mesures relatives à l'amélioration de la situation matérielle des appelés poursuivent les efforts entrepris dans le cadre du budget 1994.**

En 1994, ces améliorations concernaient :

. *les conditions de transport des appelés* (accès gratuit au réseau TGV dans le cadre de l'attribution d'un voyage mensuel gratuit de la garnison au domicile, développement de la desserte par car des garnisons les moins bien reliées au réseau SNCF) ;

. *les conditions de vie quotidienne dans les unités* (suppression systématique des lits doubles, attribution de chambres individuelles aux officiers et aux sous-officiers appelés, définition d'une norme de surface habitable de 6 m<sup>2</sup> par appelé) ;

. *les mesures financières* inscrites au budget 1994 visaient l'augmentation du prêt aux appelés (+ 1,73 %), la revalorisation de la prime de service en campagne (+ 2,2 %) et les mesures catégorielles inscrites dans le plan Durafour.

**Les mesures financières prévues dans le cadre du projet de loi de finances pour 1995 sont substantielles :**

. dans le cadre *des mesures de revalorisation liées à l'évolution du coût de la vie* est prévue la revalorisation du prêt des appelés (+ 2,32 %), de la prime pour service en campagne (+ 1 %), et du pécule de fin de service (+ 5,6 %) ;

. dans le cadre *des mesures catégorielles d'amélioration de la condition militaire*, on note l'augmentation de 30 % de la prime de service en campagne. Cette disposition, très opportune, tient au souci, partagé par votre rapporteur, de privilégier, sur le plan matériel, les appelés servant dans les unités combattantes.

Comme le récapitule le tableau suivant, l'incidence budgétaire des différentes mesures destinées à revaloriser la situation matérielle des appelés n'est pas neutre, puisqu'elle s'élève au total à 52,67 millions de francs et confirme, si besoin était, la volonté d'améliorer la situation matérielle des militaires du contingent :

<b>Mesures de revalorisation liées à l'évolution du coût de la vie</b>	<b>31,81 millions de francs dont :</b>  revalorisation du prêt des appelés (+ 2,32 %) : 28,9 millions de francs  revalorisation de la prime de service en campagne (+ 1%) ; 0,62 million de francs revalorisation du pécule de fin de service (+ 5,6 %) : 2,29 millions de francs
<b>Mesures catégorielles d'amélioration de la condition militaire</b>	<b>Augmentation de la prime de service en campagne (+ 30%) : 20,86 millions de francs</b>
<b>TOTAL</b>	<b>52,67 millions de francs</b>

Les 52,67 millions de francs inscrits au projet de budget 1995 sont à rapprocher des 24,13 millions de francs prévus pour 1994, et attestent de la réalité de l'effort désormais consacré aux appelés.

**c. Les perspectives tracées dans le domaine de la formation professionnelle visent à accroître la contribution des armées (et, au premier chef, de l'Armée de terre) à l'insertion professionnelle des jeunes.**

Rappelons que l'article L 75 du code du service national permet aux jeunes de recevoir une formation professionnelle pendant leur service militaire actif, soit directement dans les unités, soit par l'intermédiaire d'organismes privés ou publics de formation professionnelle.

*c1. Le dispositif existant est fondé sur la présence, dans les différents régiments, de 600 officiers-conseils chargés de centraliser, pour les appelés, les informations sur l'emploi et la formation professionnelle (en coordination avec l'ANPE, l'AFPA et les délégations régionales à la formation professionnelle), de leur*

apporter une aide à la formation et à la recherche d'emploi, et de faire assurer, pour ceux qui en auraient besoin, des cours de formation générale ou de remise à niveau, ainsi que des cours d'alphabétisation.

Les officiers-conseils organisent en outre des journées "forum-emplois".

Par ailleurs, en 1990, le ministère de la Défense a mis en place, à titre expérimental, dix cellules-emplois dans la circonscription militaire de défense de Rennes. Composées de trois aspirants du contingent, elles sont chargées de compléter le rôle des officiers-conseils en établissant un lien entre ces derniers et le service public de l'emploi du lieu d'habitation des appelés.

L'essentiel de la contribution du service militaire à l'insertion professionnelle des appelés passe néanmoins par l'organisation de "formations qualifiantes", particulièrement développées dans l'armée de terre en raison de l'inadaptation qualitative de la ressource à certaines spécialités particulièrement nécessaires au fonctionnement quotidien des unités (mécaniciens, conducteurs spécialisés, spécialités para ou péri-médicales ...). L'armée de terre organise donc des cycles de formation accélérée (de 4 à 12 semaines) destinés à combler ce déficit en techniciens dans des domaines diversifiés (travaux publics, sécurité, maintenance, santé ...). De plus, l'armée de terre, soucieuse de confronter ses "formations qualifiantes" aux exigences du monde du travail, a passé des conventions avec les fédérations nationales des professions les plus représentatives. En vertu de ces accords, les professionnels civils se sont engagés à valider les formations acquises pendant le service militaire. La première convention de ce type a été conclue en 1983 entre le génie et la Fédération nationale des travaux publics. Des accords comparables ont récemment été souscrits dans les domaines de la sécurité et des transports.

Au prix d'une formation complémentaire d'un mois environ, les titres professionnels ainsi acquis par les appelés peuvent être homologués par l'État (aux niveaux CAP ou BEP) : cette homologation existe pour le certificat de conducteur routier (en vertu de la convention Armée de terre/Association pour le développement de la formation dans les transports), ainsi que pour les certificats des conducteurs ambulanciers et d'aides-moniteurs de sport. Des démarches sont en cours en vue de l'homologation du certificat d'agent de sécurité (convention Armée de Terre/Union fédérale des industries et services de sécurité). D'autres projets tendent à faire homologuer le certificat de conducteur d'engins de terrassement dispensé par le génie, ainsi que le certificat de moniteur de conduite. Selon les informations transmises à votre rapporteur, le système des

formations qualifiantes, qui ne concerne à ce jour que 5 à 6 branches d'activité professionnelle, pourrait, dans l'hypothèse la plus favorable, permettre à quelque 3 000 appelés par an d'obtenir un titre professionnel reconnu non seulement par les employeurs mais aussi, dans certains cas, par l'Etat, et susceptible de déboucher sur un emploi.

*c2. Les améliorations prévues dès 1995 pour renforcer l'impact du service militaire sur l'insertion professionnelle des jeunes concernent :*

- le renforcement de l'action des officiers-conseils par une formation plus adéquate, et par une prolongation de la durée normale d'affectation (4 ans au moins) ;
- l'augmentation du nombre de cellules-emplois : 7 seront créées chaque année à partir de 1995 pendant cinq ans ;
- l'accroissement des "espaces-jeunes" par l'affectation de 100 appelés du "service ville" ;
- l'organisation désormais systématique de forums-emplois (chaque appelé devant, à échéance de cinq ans, participer à une journée de forum-emploi pendant son service) et, à la fin du service militaire, de sessions d'orientation (réalisées par l'ANPE, financées à parts égales par la Défense et l'ANPE) ;
- la lutte contre l'exclusion, à travers l'amplification de la lutte contre l'illettrisme. D'autre part, les jeunes exemptés du service national feront l'objet d'une assistance particulière dès leur passage en centre de sélection.

*c3. Les innovations prévues en matière de formation professionnelle tendent à la création de deux formules inédites de volontariat service long :*

- *Le volontariat service long "spécialiste" s'applique à des VSI de 18 mois minimum, et consiste à dispenser aux appelés dont la fonction occupée sous les drapeaux correspond à un métier civil, une formation du niveau CAP, sanctionnée par un titre professionnel reconnu. Ce dispositif est susceptible de concerner les domaines couverts par des conventions passées entre l'Armée de terre et les fédérations professionnelles civiles (voir ci-dessus, c1.), les travaux publics, ainsi que les emplois de chauffeurs routiers, de manutentionnaires spécialisés, de moniteurs d'auto-école, les agents de sécurité*



spécialisés (télésurveillance, cynophilie ...), d'aides moniteurs de sport et de conducteurs ambulanciers.

*Le volontariat service long "prequalification" est destiné aux jeunes à la limite de l'exclusion qui pourront, à la fin de leur service militaire, souscrire un volontariat service long de 4 à 6 mois pendant lequel ils demeureront sous statut militaire (avec toutes les conséquences sur leur hébergement, leur protection sociale et leur rémunération), en acquérant une préqualification professionnelle en fonction des conventions passées avec les conseils régionaux en matière de formation professionnelle.*

Chacune de ces formules pourra bénéficier à 20 000 jeunes en 5 ans. Le coût de la formation professionnelle sera supporté par l'Association pour la formation professionnelle des adultes (pour 25 millions de francs en ce qui concerne le VSL "prequalification"). Sur le budget du ministère de la Défense seront imputés les soldes (100 millions de francs pour le VSL "prequalification", 190 millions de francs pour le VSL "spécialiste", la différence étant liée à la durée du volontariat).

## **2. Le service militaire demeure un chantier d'avenir**

Les efforts très réels que le budget pour 1995 consacre au service militaire s'abstiennent néanmoins d'apporter de véritables réponses aux problèmes soulevés par la conscription, et ne permettent pas de faire l'économie de mesures et de moyens plus ambitieux. Un bilan global de l'ensemble des modalités d'accompagnement du service national n'ayant pas sa place dans le présent avis budgétaire, votre rapporteur se permet de tracer quelques pistes susceptibles de limiter les dysfonctionnements du seul service militaire. Ces suggestions concernent successivement les aspects matériels de la condition des appelés, le problème de la valorisation du service militaire, et la définition de la philosophie-même de celui-ci.

**a. Les mesures relatives à la situation matérielle des appelés** financées par le budget 1995 ne permettront pas, en dépit des mesures budgétaires dégagées dans ce but (52,67 millions de francs), d'améliorer dans des conditions très substantielles le niveau du prêt des appelés et du pécule de fin de service.

En effet, compte tenu des mesures prévues pour 1995, le prêt des appelés, augmenté de 2,32 %, passe de 595 F à 608 F. Après revalorisation de 30 %, l'indemnité de service en campagne, servie aux appelés effectuant leur service dans les unités combattantes, sera de 31 F pour les militaires du rang célibataires (au lieu de 24 F).

**Il est donc improbable que, en l'état actuel de nos finances publiques, le budget de la Défense soit en mesure de compenser les contraintes imputables, pour les appelés, à l'accomplissement du service militaire.**

Qu'il s'agisse de l'éloignement du domicile, de l'affectation à des unités non desservies par le réseau ferroviaire ou de la perte d'emploi parfois due au service militaire, ces contraintes sont très réelles. L'année 1994 a ajouté à ces difficultés structurelles les problèmes dus à la gestion déséquilibrée des reports d'incorporation, dont le Journal officiel s'est fait l'écho fidèle à travers les questions régulièrement posées par les parlementaires au ministre de la Défense.

En effet, le décalage régulier entre la ressource incorporable et les besoins des armées a, en 1994, atteint un seuil critique. Un excédent de 30 000 demandes pour le seul appel de décembre 1994 a obligé la Direction centrale du service national à reporter cet appel pour une durée pouvant aller jusqu'à six mois.

Les intéressés, dans la perspective de leur incorporation à la date annoncée, ont parfois dû soit renoncer à une embauche, soit modifier l'échéance d'un contrat à durée déterminée.

Dès lors que la compensation matérielle de l'intégralité des contraintes est impossible, il est envisageable de limiter les injustices résultant des différences considérables de rémunération entre les appelés, selon la forme de service national effectuée : symbolique pour le service militaire, plus importante pour les appelés servant en vertu de protocoles, ou pour les coopérants, substantielle pour les coopérants du service en entreprise. Ainsi que votre rapporteur l'avait suggéré il y a un an, une piste pourrait consister en l'uniformisation des rémunérations servies à tous les appelés, quelle que soit la forme de service effectuée, en intégrant les contraintes (éloignement, absence de logement) propres à chaque type de service. Une prime d'éloignement pourrait ainsi être versée à tous les appelés, civils ou militaires, servant à une certaine distance de leur domicile. Il est probable que la restauration de la justice dans la situation matérielle des appelés conforterait l'image du service militaire dans l'opinion.

Par ailleurs, votre rapporteur persiste à déplorer que la prise en compte du temps du service national actif dans l'ouverture des droits à pension de retraite soit encore réservée aux fonctionnaires et aux appelés ayant exercé une activité professionnelle avant leur incorporation par l'article L. 63 du code du service national. Ainsi sont privés d'une année de cotisation les jeunes gens n'appartenant pas à la fonction publique, comme ceux qui n'étaient pas encore entrés dans la vie active au moment de leur incorporation. Or, la gravité de la crise économique et sociale posant de manière aiguë la question de la durée de la vie active, il serait extrêmement opportun de mettre fin à une injustice très préjudiciable à la bonne perception du service militaire.

**b. Deux obstacles sont susceptibles d'empêcher toute revalorisation du service militaire, alors que cet objectif est inscrit dans le projet de budget pour 1995.**

. Il s'agit, d'une part, de la tendance au *déclin des postes liés à l'entraînement des forces*, ci-dessus évoquée par votre rapporteur. Dans le contexte, il est peu vraisemblable que les moyens nécessaires au renforcement des activités des appelés, indispensable à la revalorisation du contenu du service militaire, puissent être réunis. Il est probable que les 6 millions de francs inscrits à cet effet dans le projet de loi de finances (en ce qui concerne les seuls appelés des forces terrestres) ne suffiront pas à assurer une amélioration décisive.

. D'autre part, la recherche de la revalorisation du contenu du service militaire est *en contradiction avec la durée de celui-ci*. Sachant, en effet, que sur dix mois, un appelé n'est opérationnel que quatre mois au mieux, compte tenu de la durée de formation indispensable, il devient problématique de confier des postes de responsabilité et des fonctions valorisantes à des appelés qui ne seront pas en mesure de rentabiliser l'effort de formation dont ils ont fait l'objet. La souscription d'un contrat de volontariat service long devient, dans certains cas, le seul moyen d'effectuer un service militaire gratifiant. A quoi bon, dans ces conditions, en réduire la durée à 10 mois ?

Dans ce contexte, il est peu vraisemblable que les crédits nécessaires aux activités des appelés fassent l'objet de l'effort que justifierait la valorisation du contenu du service militaire.

**c. En définitive, c'est à une réflexion d'envergure sur la philosophie générale du service militaire que nous invite la période actuelle.**

*c1. Restituer au service militaire sa vocation spécifique*

. D'une part, tout en comprenant que l'armée joue un rôle en matière de lutte contre l'illettrisme, d'insertion de jeunes en difficulté et de formation professionnelle, **vo**tre rapporteur s'interroge sur le bien-fondé d'une tendance consistant, depuis de nombreuses années, à faire compenser par l'armée les carences du système éducatif et des organisations sociales.

En tout état de cause, s'agissant des nouvelles modalités de la contribution de l'armée à la formation professionnelle des jeunes, on peut s'interroger sur la signification des deux volontariats service long "préqualification" et "spécialistes" récemment proposés.

Votre rapporteur craint, en effet, qu'un malentendu ne résulte de ces mesures. Le débat sur l'armée de métier pourrait être relancé par l'idée que notre armée a mieux à faire qu'à se mêler de formation professionnelle. Par ailleurs, il est possible que ces nouveaux types de volontariat service long soient mal perçus, les jeunes auxquels ils s'adressent -c'est-à-dire les jeunes en difficulté- s'interrogeant sur la nécessité de rester sous les drapeaux plus qu'il est légalement nécessaire pour avoir accès à cette formation. **Un effort pédagogique très important doit donc être mis en oeuvre afin de faire comprendre les objectifs et les modalités de cette initiative. Enfin, il est probable que celle-ci n'ait pas vocation à perdurer et que le relais par les institutions "normales" de formation et d'insertion professionnelle des jeunes (AFPA et ANPE) soit organisé à plus ou moins long terme. L'armée ne saurait, en effet, se substituer durablement à ces institutions.**

. D'autre part, les dérives actuelles du service militaire sont, de manière très éclairante, illustrées par les protocoles traditionnellement souscrits par le ministère de la Défense pour mettre un nombre variable d'appelés servant sous les drapeaux à la disposition d'autres administrations ou organismes publics. L'effectif ainsi distrait aux armées par les protocoles s'élève

actuellement à 5 200 jeunes gens qui demeurent gérés par la Défense pendant 10 mois tout en occupant les emplois suivants :

- politique de la ville (organismes, associations et établissements scolaires des quartiers sensibles) : 4 500 appelés,
- auxiliaires de l'environnement (office national des forêts, collectivités locales, parcs nationaux ...) : 250 appelés,
- aide aux handicapés et accidentés de la vie : 150 appelés,
- aide aux rapatriés : 242 appelés,
- aide aux anciens combattants : 20 appelés,
- aide au ministère de la culture (fouilles du château de Vincennes) : 20 appelés,
- aide aux laboratoires de recherche du ministère des affaires sociales : 4 appelés.

Cette prolifération hasardeuse de protocoles dans des domaines très diversifiés montre que l'appel au service militaire paraît être devenu une habitude pour conforter des initiatives dans des domaines où les structures de l'Etat et les moyens des ministères sont insuffisants, voire inexistantes, qu'il s'agisse de l'éducation nationale ou de l'intégration des habitants des banlieues à problèmes. Votre rapporteur souligne qu'il s'agit là d'une interprétation très contestable du rôle des armées que les appelés-protocoles pèsent de manière indue sur les effectifs militaires et propose, pour mettre fin à cette dérive inacceptable, la solution suivante.

**Il s'agirait de restaurer la cohérence juridique du service militaire en supprimant les protocoles, afin de mettre fin à l'interprétation dévoyée de l'article L. 73 du Code du service national.** Celui-ci visait initialement à autoriser le recours aux unités militaires à des fins de "protection civile ou d'intérêt général" et "à titre de mission secondaire et temporaire", en cas, par exemple, de grèves paralysant durablement des services publics vitaux. Mais votre rapporteur persiste à trouver très critiquable de se fonder sur cette disposition du code pour affecter dans un collège de banlieue un appelé effectuant son service militaire (d'autant que, si l'armée intensifie sa lutte contre l'illettrisme, les compétences pédagogiques peuvent être très précieuses).

Dans cette perspective, un remède envisageable consisterait à créer une forme nouvelle de service civil destiné à jouer le rôle de "fourre-tout", qui rassemblerait toutes les formes particulières de service prétendument militaire effectuées en vertu de

protocoles. Comme votre rapporteur le proposait il y a un an, ce nouveau type de service serait aligné, s'agissant de ses modalités d'accomplissement, sur les autres formes de service civil, s'agissant notamment de sa durée qui serait portée à 16 mois. Ainsi serait supprimée l'injustice qui consiste à affecter des jeunes gens, pour dix mois seulement, à un service qui, dans des modalités d'accomplissement, équivaut à un service civil.

**Mentionnons néanmoins deux orientations récentes très positives dans la gestion des protocoles.**

D'une part, à compter de 1995, la rémunération des **appelés-protocoles cessera d'être imputée sur la Défense**, à laquelle incombe à ce jour le prêt des appelés (soit 495 F) en plus du complément versé par l'administration d'affectation. Désormais, la distinction entre cette catégorie d'appelés et la Défense est nette, au moins en ce qui concerne la rémunération.

D'autre part, la mesure tendant à **étendre aux appelés-protocoles les compétences attribuées aux préfets en matière de suivi et de contrôle des appelés au titre d'un service civil** paraît excellente à votre rapporteur, les services effectués dans le cadre d'un protocole étant insuffisamment encadrés. Par ailleurs, la mise en place d'une tutelle préfectorale sur le suivi des appelés-protocoles confirme l'idée que ceux-ci effectuent un service civil *de facto*, ce qui accrédite la proposition de votre rapporteur relative à un nouveau service civil qui pourrait s'intituler "service civil de solidarité" (tel est bien, en effet, le contenu des tâches effectuées en vertu des protocoles).

*c2. Restaurer les valeurs du civisme : la jeunesse a aussi des devoirs*

Mais cette simple mise en forme juridique d'une déviation de la conscription serait sans aucune utilité sans l'**indispensable effort de sensibilisation dont doivent faire l'objet, selon votre rapporteur, les valeurs du civisme**, modérément incarnées par la jeunesse actuelle.

Celle-ci doit savoir, en effet, qu'elle a des droits mais aussi **des devoirs**, et que **contribuer, pendant l'équivalent d'une année scolaire, à l'effort de défense du pays, même dans les emplois les plus humbles, est un devoir très estimable.**

Votre rapporteur le souligne pour s'en féliciter, les jeunes interrogés dans le cadre du "questionnaire-jeunes" n'ont que très marginalement déclaré leur opposition au service national. Il

convient donc de faire comprendre aux jeunes et à leurs familles que le service national (votre rapporteur ne borne pas ici son propos au service militaire) ne doit pas être envisagé nécessairement sous l'angle de l'intérêt ou de l'épanouissement personnels. Bien que ceux-ci, fort heureusement, ne soient pas exclus, mais aussi sous l'angle de l'utilité pour la communauté.

C'est ainsi, à titre d'exemple, que le service de la coopération doit retrouver sa vocation initiale et être **recentré sur les pays en voie de développement** : l'affectation de coopérants dans les pays d'Europe occidentale et aux Etats-Unis ne saurait, en effet, être justifiée. De même, le service national en entreprise ne répond que de très loin à l'impératif de solidarité qu'implique théoriquement le service de la coopération.

\*

\* \*

## **CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR**

Le projet de budget pour 1995 respecte donc les échéances fixées par la loi de programmation militaire, et permet de maintenir le niveau de vie et d'activité des forces terrestres. Il tire les conséquences des défis-professionnalisation, projection et modularité des forces formalisés par le Livre blanc et par la loi de programmation.

Certes, votre rapporteur ne cache pas que, dans un contexte économique plus favorable, il aurait apprécié que la dotation des forces terrestres fût plus substantielle, notamment en ce qui concerne la situation matérielle de personnels dont le dévouement et les compétences méritent d'être ici soulignés. Néanmoins, la situation de notre pays implique, votre rapporteur en est conscient, des efforts de rigueur auxquels aucun département ministériel ne saurait aujourd'hui échapper.

**Sous le bénéfice de ces observations, votre rapporteur émet un avis favorable à l'adoption des crédits proposés au titre du budget de la Défense pour 1995.**

## EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent rapport pour avis au cours de sa réunion du mercredi 16 novembre 1994.

A l'issue de l'exposé du rapporteur pour avis, MM. Xavier de Villepin, président, et Serge Vinçon, rapporteur pour avis, sont revenus sur la mise en oeuvre, au sein de l'armée de terre, des objectifs exposés par le Livre blanc en termes de projection des forces. Puis un échange de vues sur le projet d' "Eurocorps Sud" s'est instauré entre MM. Xavier de Villepin, président, Serge Vinçon, rapporteur pour avis, et Michel Caldaguès, M. Jean-Paul Chambriard rejoignant les préoccupations exprimées par M. Xavier de Villepin sur la mise en oeuvre effective de ce projet.

M. Michel Caldaguès s'est ensuite interrogé sur le contenu exact du concept d'armée mixte, évoquant le risque, selon lui inhérent à cette formule, de juxtaposition de deux armées hétérogènes. Il a souhaité, rejoint par MM. Xavier de Villepin, président, et Serge Vinçon, rapporteur pour avis, que la commission soit associée aux réflexions gouvernementales sur l'organisation et le recrutement à venir de nos armées, ainsi que sur le coût de l'armée de métier.

MM. André Rouvière et Serge Vinçon, rapporteur pour avis, sont alors revenus sur les modalités pratiques de la participation des armées à la formation professionnelle. M. André Rouvière s'est par ailleurs prononcé en faveur d'une éventuelle formation militaire de base dispensée aux appelés effectuant un service civil.

Enfin, M. Serge Vinçon, rapporteur pour avis, a commenté, à la demande de M. Charles-Henri de Cossé-Brissac, l'incidence de la diminution des crédits destinés aux munitions sur le maintien de la capacité opérationnelle des forces terrestres.

La commission a alors examiné l'ensemble des crédits du ministère de la défense pour 1995.

M. Jean-Luc Bécart a confirmé, ainsi que M. Jean Garcia l'avait fait savoir au président de la commission, que le groupe communiste exprimerait un vote négatif sur l'ensemble des crédits du ministère de la défense pour 1995.

M. Roland Bernard, après avoir précisé que les commissaires socialistes ne prendraient pas part au vote en



commission, a souligné les failles existant, à ses yeux, dans l'équilibre de la loi de programmation et critiqué la présentation du budget en termes de crédits disponibles, compte tenu de l'incertitude de la mise à disposition effective des reports de crédits et des fonds de concours annoncés.

M. Michel Caldaguès a indiqué que le groupe du rassemblement pour la République voterait les crédits militaires, tout en souhaitant formuler des observations constructives pour l'avenir. Il a notamment estimé anormal le financement par le budget militaire d'une partie du coût de la formation professionnelle.

M. Bernard Guyomard, après avoir également exprimé, au nom du groupe de l'union centriste, un avis favorable à l'adoption du budget de la défense pour 1995, a estimé nécessaire une réflexion sur l'avenir de l'armée de terre.

M. Michel Crucis a indiqué que le groupe des républicains et indépendants voterait les crédits militaires pour 1995 qui marquaient le maintien par la France de son effort de défense alors que les budgets militaires étaient en diminution dans de nombreux pays. Il a également souhaité l'association de la commission aux réflexions qui seraient engagées par le Gouvernement sur l'avenir du service national.

M. Xavier de Villepin, président, a enfin confirmé qu'il voterait le budget de la défense pour 1995. Il a exprimé de vives inquiétudes face à l'évolution de la situation internationale, en particulier dans l'ex-Yougoslavie. Puis, tout en se félicitant du respect de la loi de programmation militaire, il a souligné la persistance de graves tensions budgétaires et la nécessité de veiller à l'absence de toute mesure de gel ou d'annulation de crédits en cours d'année.

La commission a alors émis un avis favorable à l'adoption de l'ensemble des crédits du titre III et du titre V du budget de la défense pour 1995.

**ANNEXE**

**INCIDENCE DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES SUR**

**L'ARMÉE DE TERRE (EFFECTIFS ET SURCOÛTS)**

L'Armée de terre a, en 1994 (prévisions établies sur la base de la situation au 30 juin 1994), consacré 5 849 hommes aux opérations conduites sous l'égide des organisations internationales. Par ailleurs, 5 715 hommes étaient stationnés en Afrique en vertu d'accords de défense et de coopération. 2 102 hommes ont participé à l'opération Turquoise (voir les tableaux ci-après).

Le total des effectifs consacrés à l'ensemble des opérations extérieures s'élève donc à 13 666 hommes pour la seule Armée de terre, soit un effort très comparable à celui qui avait été accompli, à l'occasion de la guerre du Golfe, dans le cadre de la Division Daguet.

Si l'on ajoute les forces françaises dans les départements et territoires d'outre-mer, c'est au total 22 752 hommes qui ont, en 1994, servi hors métropole.

Selon les bases de calcul retenues, le surcoût imputable aux opérations extérieures est compris entre 2 876 et 3 188 millions de francs, soit un surcoût très comparable au montant constaté en 1993 (3 milliards de francs).

L'opération Turquoise a coûté 490 millions de francs. La contribution française à la FORPRONU (Yougoslavie) s'élève, pour 1994, à 1 605 millions de francs. Le schéma ci-après montre la disproportion entre la charge financière liée à la Yougoslavie et, dans une moindre mesure, à l'Afrique.

Le surcoût porte, pour 80%, sur le titre III (et, pour 52%, sur les rémunérations et les charges sociales), ainsi que l'illustre le schéma ci-joint. Les transports entrent pour 17,6% dans le surcoût. La part des dépenses d'équipement est plus modeste : 18,6% pour l'ensemble du titre V.

**Forces engagées sous l'égide d'institutions internationales  
au 01/07/94**

<b>PAYS</b>	<b>MISSIONS ET ORGANISMES D'EMPLOI</b>	<b>EFFECTIFS</b>
LIBAN	Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL)	443
ISRAEL	Mission d'observation des Nations Unies pour la surveillance de la Trêve (ONUST)	18
EGYPTE (SINAI)	Force multinationale et d'observations (FMO)	2
KOWEIT	Mission d'observation des Nations Unies en IRAK et au KOWEIT (MONUIK)	15
SAHARA OCCIDENTAL	Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum du Sahara occidental (MINURSO)	19
YUGOSLAVIE	Forces de protection des Nations Unies (FORPRONU)	5 352
TOTAL		5 849

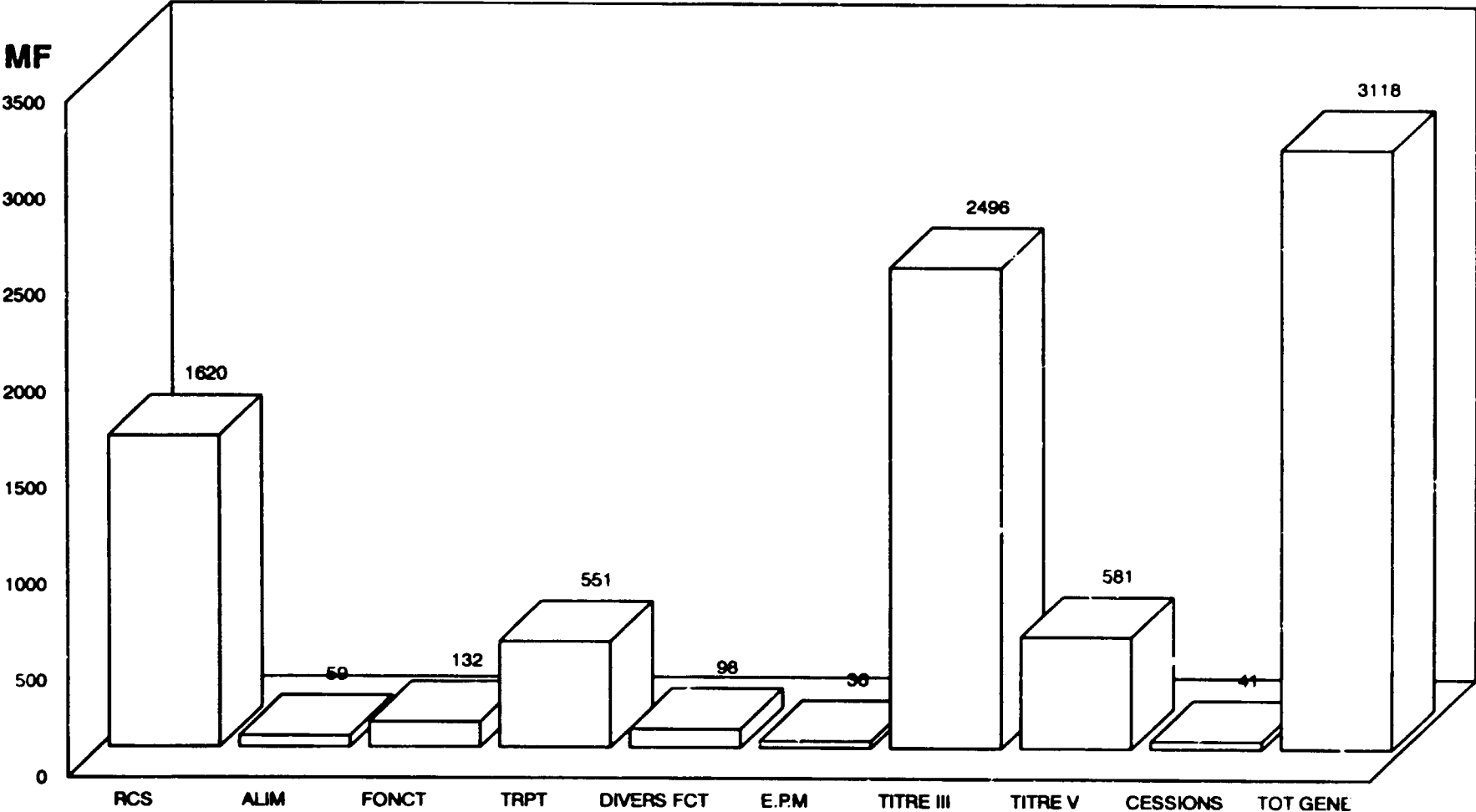
**Forces stationnées en vertu d'accords de défense et de coopération  
militaire  
au 01/07/94**

<b>PAYS</b>	<b>Forces de présence</b>	<b>Forces occasionnelles</b>	<b>Effectifs Total</b>
DJIBOUTI	2 305	12	2 317
SENEGAL	548	/	548
COTE D'IVOIRE	517	40	557
GABON	258	295	553
TCHAD		579	579
RCA		1 161	1 161
<b>TOTAL</b>	<b>3 628</b>	<b>2 087</b>	<b>5 715</b>

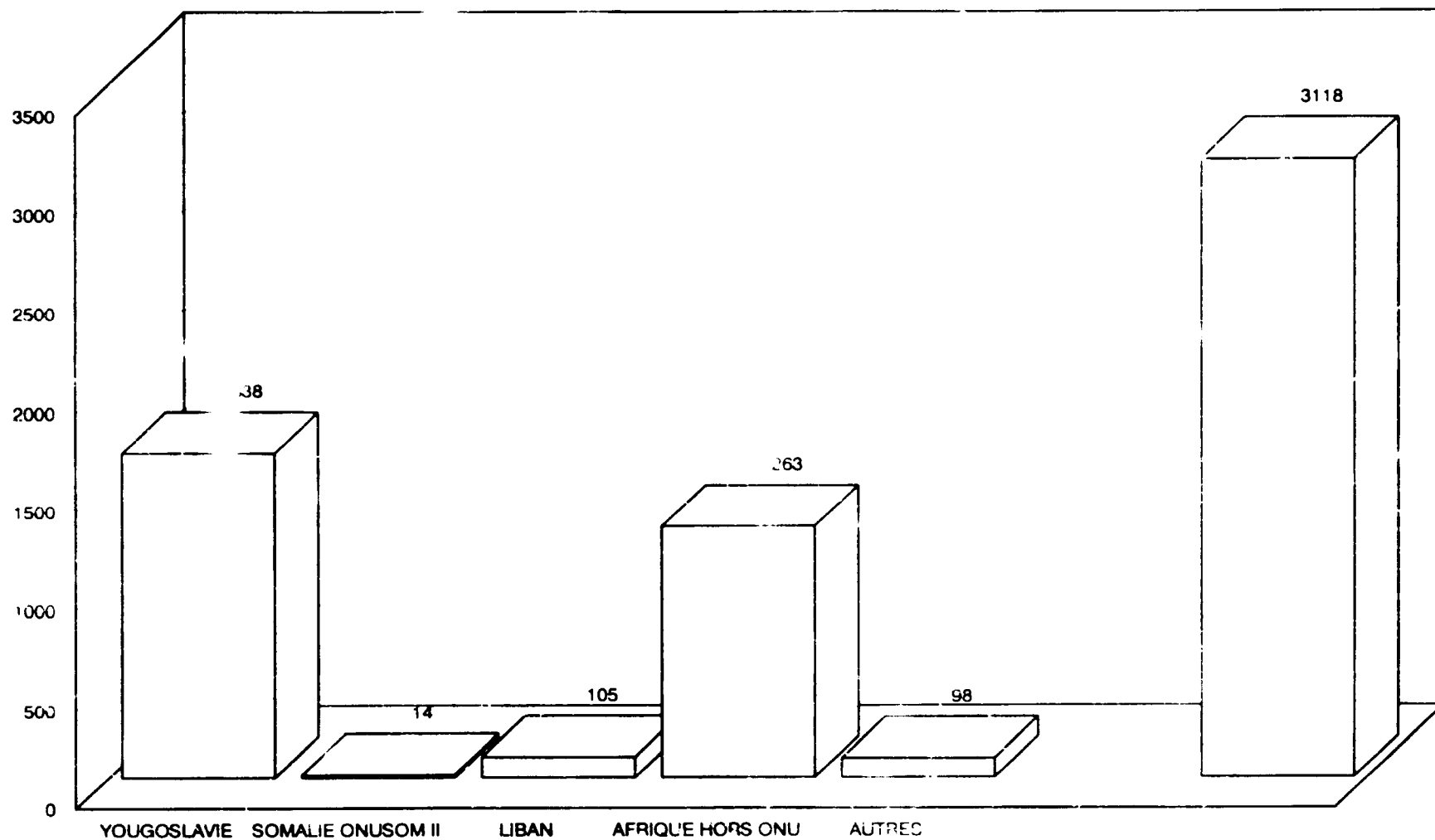
**Détachements particuliers de l'armée de terre  
au 01/07/94**

<b>PAYS</b>	<b>Forces occasionnelles</b>	<b>Effectifs</b>
<b>RWANDA</b>	<b>X</b>	<b>2 102</b>
<b>TOUS THEATRES (COS/BRGE/DRM)</b>	<b>X</b>	<b>537</b>
<b>TOTAL</b>		<b>2 639</b>

# PREVISIONS DES SURCÔÛTS DES OPERATIONS EXTERIEURES POUR 1994



# PREVISIONS DES SURCOUTS OPEX 1994 PAR TERRITOIRES EN MF



**FORCES STATIONNEES EN OUTRE-MER.**

	Effectifs	Coût global
Nouvelle-Calédonie	2 072	289 MF
Polynésie	1 716	274 MF
Antilles	2 077	227 MF
Guyane	1 719	215 MF
Réunion	1 217	) 26 MF)
Mayotte	265	)
<b>TOTAL</b>	<b>9 086</b>	<b>1 265 MF</b>