

N° 79

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

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

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1995, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 45

DÉFENSE

Dépenses ordinaires

Rapporteur spécial : M. François TRUCY

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, *vice-présidents* ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, *secrétaires* ; Jean Arthuis, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henry Goetschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loridant, Roland du Luart, Philippe Marini, Gérard Miquel, Michel Murcigne, Jacques Mossion, René Régnauld, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Tréguët, Jacques Valade

Voir les numéros

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

Sénat : 78 (1994-1995).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	4
EXAMEN EN COMMISSION	6
 INTRODUCTION	 8
 PREMIERE PARTIE PRESENTATION GENERALE	 9
CHAPITRE PREMIER: LE TITRE III ET LE BUDGET DE LA DEFENSE	 9
1 - Montant du budget de la Défense	9
2 - Montant du titre III	10
3 - Part du titre III dans le budget de la Défense	11
CHAPITRE DEUX LES CREDITS DU TITRE III	13
1 - Ventilation des credits par section	13
2 - Analyse des dépenses par nature	15
 DEUXIEME PARTIE LES PERSONNELS	 18
CHAPITRE PREMIER LES EFFECTIFS MILITAIRES ET CIVILS	 16
1 - Les effectifs militaires	23
2 - Les effectifs civils	26
CHAPITRE DEUX: LES APPELES DU CONTINGENT	27
1 - le partage et l'évolution de la ressource	28
2 - La situation matérielle des appelés	31
3 - Le plan de valorisation du service national	33
4 - L'"amont" du service militaire : des améliorations indispensables	36

	<u>Pages</u>
CHAPITRE TROIS : LE PERSONNEL MILITAIRE D'ACTIVE	42
1 - La condition des militaires d'active	42
2 - La poursuite de la professionnalisation	45
3 - La seconde carrière des militaires	46
CHAPITRE QUATRE : LES PERSONNELS CIVILS	47
1 - Mesures financières	47
2 - L'accompagnement social et économique des restructurations	50
TROISIEME PARTIE : LE FONCTIONNEMENT	53
CHAPITRE PREMIER : LES CREDITS DE VIE COURANTE ..	54
1 - L'alimentation	54
2 - Les autres crédits de fonctionnement	55
CHAPITRE DEUX : L'ACTIVITE DES FORCES	57
1 - Les crédits de carburants	58
2 - Les dotations pour les munitions	59
3 - L'entretien programmé du matériel	60
4 - Les prévisions d'activité	63
CHAPITRE TROIS : LES OPERATIONS EXTERIEURES SOUS L'EGIDE DE L'ONU : LEUR FINANCEMENT, LEUR ÉVOLUTION	65
1 - Le financement	65
2 - L'évolution	71
CONCLUSION	77
PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1995	78
Article 23. mesures nouvelles dépenses ordinaires des services militaires	78
Article 25. autorisations d'engagement par anticipation et Etat D	80

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1.- Observations générales

Votre rapporteur tient à souligner d'emblée deux caractéristiques générales très positives du titre III :

- il progresse de près de 1 % dans un contexte général de contraintes financière et budgétaire et cela alors que les effectifs à soutenir diminuent de 0,6 % ;
- il est conforme aux prévisions, en matière d'effectifs, de la loi de programmation adoptée par le Parlement et aux orientations générales du Livre blanc qui ont inspiré celle-ci (amélioration de la capacité de projection des forces, renforcement de leur encadrement, développement du renseignement, valorisation du service militaire en particulier).

2.- Le maintien des moyens consacrés à l'entraînement des forces

Pour ce qui concerne plus particulièrement les crédits du titre III autres que les crédits de rémunérations, leur diminution globale (- 2,8 %) traduit l'effort, partagé par tous les ministères, de compression des dépenses de fonctionnement.

Toutefois, et c'est le fait important, les moyens consacrés à l'entraînement des forces seront maintenus.

L'essentiel de l'effort d'économie sera supporté, en effet, par les services communs de la Défense. Cela permettra aux crédits de fonctionnement courant des armées et de la Gendarmerie de progresser (+ 0,4 % pour l'armée de Terre, + 0,7 % pour l'armée de l'Air, + 3 % pour la Marine, + 2,9 % pour la Gendarmerie). Leurs activités opérationnelles (100 jours d'entraînement pour l'armée de Terre, 100 jours à la mer pour les bâtiments de la Marine, 180 heures de vol pour les pilotes de l'armée de l'Air) seront donc maintenues.

3. - Le poids persistant des opérations extérieures

Pour 1994 les crédits supplémentaires entraînés par les opérations extérieures sont estimés à 6 milliards de francs dont les 2/3 pèsent sur le titre III.

On peut noter, avec satisfaction, que le décret d'avances du 29 septembre 1994 a ouvert au titre III du budget de la Défense un crédit de 1 milliard 400 millions de francs pour couvrir une partie de ces coûts ; l'arrêté d'annulation de la même date épargne, en revanche, le ministère de la Défense.

Au plan international la situation financière de l'ONU reste toutefois très préoccupante du fait qu'un certain nombre d'Etats gros contributeurs, tels les Etats-Unis et la Russie, tardent à payer leur quote part. Du même coup, les remboursements de l'Organisation aux Etats participant aux opérations de maintien de la paix se font attendre et restent très partiels.

4. - La rénovation nécessaire du service national

- le budget en projet apporte les moyens d'une *valorisation significative du service militaire*, service qui est la justification première de la conscription.

Elle appelle toutefois un effort financier soutenu.

La gestion de la ressource disponible devient, en outre, du fait du nombre très élevé des jeunes gens en situation de report (1,2 million) - situation qu'ils peuvent dénoncer à tout moment - un exercice de plus en plus délicat. Or les décalages dans l'appel que peut provoquer une telle situation risquent de ternir l'image du service militaire.

- la *remise en ordre du service civil*

Cette remise en ordre est annoncée : elle est tout à fait judicieuse. Les formes actuelles du service civil sont, en effet, génératrices d'inégalités ; de plus, les dérives qui caractérisent certaines d'entre elles servent à critiquer le service national en général.

Cette remise en oeuvre doit notamment porter sur une définition plus rigoureuse des tâches, sur un contrôle accru des conditions d'exécution et sur une meilleure transparence des affectations.

Il s'agit, là aussi, d'un effort qui doit se poursuivre au fil des années.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des Finances a procédé le jeudi 27 octobre 1994 à l'examen des crédits de la Défense (dépenses ordinaires) sur le rapport de M. François Trucy, rapporteur spécial.

Le rapporteur spécial a tout d'abord souligné que ce titre progressait de 0,9 % par rapport à 1994. Toutefois, les crédits de rémunérations et de charges sociales, qui représentent plus de 73,8 % du titre III, accusent quant à eux une augmentation appréciable de 2,3 %. Cette augmentation résulte à la fois de la professionnalisation des armées et de la mise en oeuvre du financement des mesures prévues en faveur de l'amélioration de la condition des personnels et de la valorisation du service militaire. A ce titre, 5.484 emplois seront supprimés en 1995 (soit 0,9 % des effectifs), mais, en revanche 210 emplois d'encaûrement seront créés, ainsi que 965 emplois destinés à améliorer la capacité de projection des forces. De surcroît, la priorité donnée au développement du renseignement se traduit par la création de 70 postes à la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), dont les locaux devraient être transférés dans la région parisienne.

M. François Trucy, rapporteur spécial, a ensuite procédé à un bilan détaillé du coût des opérations extérieures et il a fait état des réflexions en cours visant à rénover le service national. Il a attiré l'attention sur les problèmes liés à l'accroissement du nombre de jeunes gens en situation de report d'incorporation et sur les débuts de la remise en oeuvre du service civil.

En réponse à M. Robert Vizet, il a souligné que la diminution du nombre d'appelés ne signifiait nullement l'abandon de la conscription. Il a également rappelé les excellents résultats du service militaire adapté dans les départements d'outre-mer, ainsi que l'association des appelés du contingent aux interventions extérieures (50 % des militaires français présents en Bosnie sont des appelés). Il a en outre indiqué les répercussions désastreuses sur l'efficacité des armées que représenterait l'abaissement du service militaire à six mois.

M. René Trégouët est intervenu pour souligner les efforts qu'il fallait consentir pour permettre à la Gendarmerie de se concentrer sur ses missions prioritaires, en informatisant les procédures de traitement des procès-verbaux et en évitant d'accaparer les gendarmes par des opérations de transfèrement de toute nature. Le rapporteur spécial est convenu de cette nécessité et a rappelé l'importance des missions de la Gendarmerie.

A M. Emmanuel Hamel, qui s'inquiétait de la diminution des crédits consacrés aux opérations d'entretien, M. François Trucy, rapporteur spécial, a répondu que cette baisse n'était pas satisfaisante mais qu'elle s'expliquait pour une part par la mise en service de nombreux matériels nouveaux.

La commission a enfin suivi les recommandations de son rapporteur spécial et a décidé à la majorité de proposer au Sénat l'adoption des crédits du titre III, ainsi que l'article 23 du projet de loi de finances pour 199

INTRODUCTION

Nous avons regretté, dans nos précédents rapports, l'absence de repères et de perspectives qui interdisait toute vue d'ensemble sur la politique des personnels et sur les conditions de fonctionnement de nos armées, soumises, année après année, à des réductions d'effectifs et à des amputations de crédits.

Le Livre blanc sur la Défense et la loi de programmation militaire dont le budget en projet est la première annuité sont venus, cette année, apporter la remise en ordre qui s'imposait.

C'est dire que l'examen du titre III auquel ce rapport est consacré peut désormais s'appuyer sur des références sûres couvrant toutes les années qui nous séparent encore de l'an 2000.

Le Livre blanc consacre en effet de substantiels développements aux ressources humaines de la Défense dans toutes leurs composantes : appelés, réservistes, militaires de carrière ou sous-contrat, personnel civil. Quant à la loi de programmation elle n'est plus consacrée exclusivement aux équipements, elle s'étend également et fort judicieusement aux effectifs dont elle fixe l'évolution pour les cinq années à venir.

PREMIERE PARTIE

PRESENTATION GENERALE DES CREDITS DU TITRE III

CHAPITRE PREMIER

LE TITRE III ET LE BUDGET DE LA DEFENSE

1. - MONTANT DU BUDGET DE LA DEFENSE

Le budget de la Défense s'élève à 243.445 millions de francs, pensions comprises, ou 194.253 millions de francs hors pensions. A ces dotations de la loi de finances initiale, il convient d'ajouter 1 milliard de francs de fonds de concours et 7 milliards de francs de crédits de report.

Au total les ressources dont disposera le ministère de la Défense s'élèveront donc - hors pensions - à 202.253 millions de francs.

La part dans le budget général des moyens disponibles pour la Défense est de 13,78 % et dans le produit intérieur brut de 2,61 %⁽¹⁾.

Les chiffres correspondants pour 1994 étaient respectivement de 13,94 % et de 2,70 %⁽¹⁾.

Hors pensions le budget en projet s'accroît de 1,5 %. Le titre III quant à lui progresse de 0,9 %.

L'hypothèse d'augmentation des prix (hors tabac) pour 1995 est de 1,7 %.

(1) En crédits disponibles

2. - MONTANT DU TITRE III

Les crédits disponibles du titre III, c'est-à-dire avant les transferts ci-dessus mentionnés - s'élèvent donc à 99,3 milliards de francs (LFI : 99.323 MF + 500 MF de crédits de report).

Le tableau ci-dessous retrace son évolution par rapport à 1994.

(En milliards de francs)

LFI 1994 (a)	Crédits disponibles 1993 (b)	Crédits disponibles 1994 (c)	Crédits disponibles 1995	
			(d)	(a/d)
98,9	97,8	98,1	99,8	+ 0,9

(1) Hors opérations extérieures.

En francs constants les crédits du titre III ont évolué comme suit.

(En milliards de francs constants 1994)

Titre III hors pensions	L.F.I. en francs courants	Crédits de paiement ouverts en francs courants	Crédits de paiement ouverts en francs constants
1992	92,3	93,2	96,8
1993	94,9	97,8	100,3
1994	98,9	98,1	98
1995	99,3	99,8	97,1

A cette somme de 99 milliards 823 millions, il convient d'ajouter les 49 milliards 780 millions de francs destinés à financer les pensions.

Pour celles-ci l'augmentation par rapport à 1994 n'est que de 0,4 %. La prise en charge, par le fonds de solidarité vieillesse de la majoration de pension pour enfants entraîne, en effet, un transfert de charges de 1.392 millions de francs (1.325 millions pour les pensions militaires, 67 millions pour les pensions civiles).

3. - PART DU TITRE III DANS LE BUDGET DE LA DEFENSE

Le titre III représentait en 1984 plus de 53 % du budget total.

A partir de 1990, sa part relative remonte. Elle sera en 1995
de 49,4 %.

Le tableau ci-contre retrace l'évolution des deux titres au sein
du budget de la Défense

TITRES III ET V DANS LE BUDGET DE LA DEFENSE DEPUIS 1984

(En millions de francs)

	Crédits 1984	Pourcentage du total	Crédits 1985	Pourcentage du total	Crédits 1986	Pourcentage du total	Crédits 1987	Pourcentage du total	Crédits 1988	Pourcentage du total	Crédits 1989	Pourcentage du total
Crédits de paiement												
Titre III (1)	75 518	53,13	78 500	52,26	82 670	52,21	83 390	49,3	83 429	47,9	84 360	46,3
Titres V et VI	66 600	46,87	71 700	47,74	75 680	47,79	85 810	50,7	90 847	52,1	98 000	53,7
Total	142 118	100	150 200	100	158 350	100	169 200	100	174 276	100	182 360	100
	Crédits 1990	Pourcentage du total	Crédits 1991	Pourcentage du total	Crédits 1992	Pourcentage du total	Crédits 1993	Pourcentage du total	Crédits 1994	Pourcentage du total	Crédits 1995	Pourcentage du total
Crédits de paiement												
Titre III (1)	87 343	46,1	91 400	46,98	92 334,5	47,23	94 975,7	47,99	98 912	49,6	99 823	49,4
Titres V et VI	102 100	53,9	103 148	53,02	103 148	52,77	102 934	52,1	100 416	40,4	102 430	50,6
Total	189 443	100	194 548	100	195 482,5	100	197 909,7	100	193 628	100	202 253	100
<i>(1) Hors pensions</i>												

CHAPITRE II

LES CREDITS DU TITRE III

Alors qu'en 1993 et en 1994 la structure du budget de la Défense avait été touchée par la réforme de la nomenclature qui avait supprimé les sections propres à chaque armée et par la clôture du compte de commerce des armements terrestres, la seule modification importante à signaler dans le projet de budget, à cet égard, est le transfert de charges du titre III vers le titre V d'un montant de 500 millions de francs destinés à l'entretien programmé des matériels.

I. - VENTILATION DES CREDITS PAR SECTION

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution de 1994 à 1995

VENTILATION PAR SECTION

(En millions de francs)

	Crédits de paiement		Variation en %
	1994	1995	
Air	15.701	15.567	- 0,8
Terre	28.523	29.210	+ 2,4
Marine	14.080	13.769	- 2,2
Gendarmerie	17.510	18.741	+ 3,2
Section commune	23.098	23.203	- 0,4
TOTAL:	98.912	99.823	+ 0,9

L'évolution quelque peu discordante des crédits appelle quelques explications.

La réduction des crédits globaux de l'armée de l'Air est due à celle des crédits d'entretien des matériels (compensée partiellement par l'octroi de crédits de report pour 67 millions de francs) et des crédits de carburants (qui résulte surtout d'une baisse attendue du cours du dollar et du prix du baril de pétrole et de l'allègement de la fiscalité sur le carburéacteur).

L'armée de Terre, quant à elle, doit l'augmentation de ses dotations essentiellement à la création de 753 postes d'engagés volontaires. La balance financière créations-suppressions d'emplois (appelés surtout), fait, en effet, apparaître un solde de + 25 MF.

Pour la Marine, l'évolution des crédits est imputable, comme pour l'armée de l'Air, à l'amoindrissement des crédits d'entretien du matériel (même compensée par des crédits de report) et de carburants.

La Gendarmerie pour sa part connaît la plus forte progression. Les créations de postes (+ 332) nécessitent, en effet, un financement budgétaire de 64 MF.

Globalement on constate que le titre III de la Défense connaîtra une progression (+ 0,9 %) sensiblement moindre que celle des dépenses ordinaires des services civils (+ 3,5 %).

L'inégale progression du titre III et du titre V (+ 2 %) montre l'effort demandé aux armées pour la compression de ses frais de fonctionnement. S'il n'est pas anormal que dans la conjoncture financière actuelle, les armées participent à l'action de maîtrise des dépenses publiques, il importe toutefois que l'essentiel - à savoir les moyens consacrés à l'entraînement et à l'activité opérationnelle des forces - soit préservé et que les dotations permettent de maintenir des conditions de vie et de travail convenables.

EVOLUTION DES CREDITS DE REMUNERATIONS ET DE CHARGES SOCIALES (R.C.S.)

(En millions de francs)

	1994	1995	Evolution en %
Air	10.754,5	11.072,7	+ 2,9
Terre	21.111,4	21.802,3	- 3,3
Marine	9.462,5	9.799,4	+ 3,6
Gendarmerie	14.548	15.025,9	+ 3,3
Section commune	16.088,4	15.946,5	- 0,9
TOTAL:	71.964,9	73.646,8	+ 2,3

Ce d'autant plus que le poids très lourd des rémunérations dans le titre III (plus de 70 %) qui suivent l'évolution du régime général des rémunérations publiques ne laissent aux autres crédits qu'une dotation qui décroît en général en francs courants comme nous allons le voir dans l'analyse des dépenses par nature.

2. - ANALYSE DES DEPENSES PAR NATURE

Dans le tableau ci-dessous figurent les crédits du titre III ventilés par nature de dépenses.

ANALYSE DES CREDITS PAR NATURE DE DEPENSES

(En millions de francs)

	Crédits de paiement			Autorisations de programme		
	1994	1995	Variation en %	1994	1995	Variation en %
Rémunérations et charges sociales	71.965	73.647	+ 2,3	-	-	-
Alimentation	3.137	3.172	+ 1,1	-	-	-
Carburants	3.190	2.866	- 10,1	-	-	-
Entretien programmé des matériels	4.068	3.712	- 8,7	4.181	3.308	- 20,9
Fonctionnement	16.552	16.426	- 0,7	-	-	-
TOTAL DEPENSES ORDINAIRES	98.912	99.823	+ 0,9	4.181	3.308	- 20,9

a) Les crédits de rémunérations et de charges sociales augmentent de 2,3 %.

Conformément aux directives gouvernementales sur l'évolution des rémunérations, les crédits ont été évalués sur la valeur d'un point indiciaire de 314 francs pour les services votés et de 318 francs pour les mesures nouvelles. L'indice de l'évolution de la valeur du point est de 1,346 millions de francs.

S'ajoutent de surcroît l'effet :

- de la balance des créations (+ 1.582) et des suppressions d'emplois (- 5.484) ;
- des mesures en faveur du personnel (+ 420 MF) ;
- de la valorisation du service militaire (+ 50 MF).

b) Les autres crédits.

Ils connaissent une légère récession :

(En millions de francs)

	1994	1995	Evolution en pourcentage
Rémunérations et charges sociales	71.965	73.657	+ 2,3
Autres crédits	26.947	26.176	- 2,8
TOTAL	98.912	99.823	- 0,9

Si l'on examine plus avant l'évolution de ces crédits on constate que :

1 - Les crédits d'activité

Ils connaissent une régression sensible (- 10,1 %) pour les carburants due surtout (on l'a déjà noté) à une hypothèse de baisse des prix et à un allègement de la fiscalité.

Les crédits de carburants ont été calculés sur la base d'un dollar à 5,92 francs et un baril à 14,4 dollars (17,6 dollars et 5,92 francs pour la construction du budget 1994) soit un baril à 85 francs au lieu de 89 francs (- 4,5 %).

Les crédits d'entretien programmé subissent également une diminution de 9,7 % mais il convient de tenir compte dans cette comparaison d'un transfert de charges de 500 millions de francs vers le titre V.

2- Les crédits de fonctionnement courant sont destinés à couvrir les dépenses d'alimentation, d'habillement, d'instruction, de déplacement, d'entretien locatif etc...

Les crédits d'alimentation s'accroissent de 1,1 % c'est-à-dire plus que la moyenne générale du titre III. L'insuffisance éventuelle de ces crédits doit être normalement couverte, comme chaque année, par des crédits ouverts par décret d'avances.

Le fonctionnement courant verra ses crédits diminuer de 0,7 %. Toutefois cette baisse sera seulement supportée par les services communs (DGA, DIRCEN) pour épargner les forces dans toute la mesure du possible.

DEUXIEME PARTIE

LES PERSONNELS

CHAPITRE PREMIER

LES EFFECTIFS MILITAIRES ET CIVILS

L'évolution des effectifs du ministère de la Défense se trouve désormais retracée par la loi de programmation militaire. C'est, en effet, on le sait, l'une des innovations de cette loi de ne pas se limiter aux seuls équipements. Elle répond, du reste, à un vœu qu'avait exprimé votre Rapporteur dans son précédent rapport budgétaire.

L'évolution des effectifs, restés globalement stables jusqu'en 1983, montre qu'une décroissance s'amorce en 1984 et s'accélère à partir de 1988

EVOLUTION DES EFFECTIFS BUDGETAIRES DU MINISTERE DE LA DEFENSE

1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
715 676	712 820	709 820	710 953	719 805	721 123	712 656	703 791	699 746
1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
699 460	694 059	685 791	679 248	670 137	634 905	613 809	609 902	605 977

On rappelle que cette déflation, parfois brutale et annoncée sans grand préavis, avait provoqué des dissolutions d'unités ou des fermetures d'établissements. Celles-ci, au-delà de l'organisation des armées, ont des conséquences sur la vie de bon nombre de collectivités locales. Ainsi pour la seule armée de Terre, 60 régiments ont été dissous de 1990 à 1994.

Une pause avait été heureusement observée en 1994.

A partir de 1995 et sur l'ensemble de la période couverte par la programmation (1995-2000), les effectifs diminueront de 5 % (la diminution avait été de 10 % entre 1988 et 1993) :

	1994	2000
TOTAL MILITAIRES		
Active	297.964	303.932
Appelés	207.582	182.865
Total	505.546	486.797
TOTAL CIVILS	104.356	92.703
TOTAL DÉFENSE	609.902	579.500

Pour 1995 la répartition des effectifs sera la suivante :

EFFECTIFS EN 1995

	Terre	Marine	Air	Gendarmerie	Section commune
Militaires :					
- Active ..	104.261	45.563	55.979	80.355	12.800
- Contingent	134.856	18.257	33.206	11.877	6.659
Total militaires ...	503.813				
Civils :	102.164				
TOTAL 1995	605.977				
TOTAL 1994	240.372	64.170	89.853	91.841	19.310

3.925 emplois doivent être supprimés en 1995 (solde net).

Les effectifs par armée ou par catégorie de personnels évolueront comme suit :

EFFECTIFS CIVILS ET MILITAIRES DE LA DÉFENSE

	Effectifs au 31.12.1994	Solde net des créations et suppressions	Effectifs pour 1995
Titulaires civils	33.339	- 260	33.079
Contractuels civils	7.306	- 21	7.285
Ouvriers	63.711	- 1.911	61.800
sous total personnels civils	104.358	- 2.192	102.164
Militaires	505.546	- 1.733	503.813
- Terre	240.372	- 1.255	239.117
- Gendarmerie	91.841	+ 391	92.232
- Marine	64.170	- 350	63.820
- Air	89.853	- 668	89.185
- Autres sections	19.310	+ 149	19.459
Total général	609.902	- 3.925	605.977

Cette évolution est tout à fait conforme aux objectifs de la loi de programmation :

1995	1996	1997	1998	1999	2000
606.000	602.000	597.000	591.000	585.000	579.500

Il convient toutefois de distinguer les mouvements - créations et suppressions - dus à l'application de la première tranche de la loi de programmation et les autres mesures d'effectifs :

**1/ Loi de programmation militaire (tranche 1995)
y compris les comptes de commerce⁽¹⁾**

	Créations	Suppressions	Solde
Officiers	+ 167	- 25	+ 142
Sous-officiers	+ 160	- 187	- 27
MDR	+ 895	- 115	+ 780
Total Active	+ 1.222	- 327	+ 895
Contingent	+ 175	- 2.902	- 2.727
Titulaires	+ 80	- 441	- 361
Contractuels	-	- 28	- 28
ICT	+ 75	-	+ 75
Ouvriers	+ 30	- 1.786	- 1.756
Total Civils	+ 185	- 2.255	- 2.070
TOTAL LPM	+ 1.582	- 5.484	- 3.902

2/ Mesures d'effectifs hors LPM

	Créations	Suppressions	Solde
Gendarmes Auto- routes ⁽¹⁾	+ 95	-	+ 95
Autres mesures ..	+ 826	- 944	- 118
TOTAL HORS PLM	+ 921	- 944	- 23

(1) Emplois créés pour la sécurité du réseau autoroutier, et financés par les fonds de concours autoroutiers.

3/ Récapitulation

	Créations	Suppressions	Solde
TOTAL GÉNÉRAL	+ 2.503	- 6.428	1987

(1) La réduction 1995 sur les comptes de commerce porte sur 876 emplois, elle concerne les titulaires et les ouvriers.

AIA : - 5 ouvriers

DCN : - 246 titulaires, - 652 ouvriers, + 27 contractuels.

Les créations d'emplois vont permettre, conformément aux orientations du Livre blanc :

- d'accroître la professionnalisation des forces, donc leur capacité de projection ;
- de renforcer l'encadrement ;
- de développer le renseignement ;
- de renforcer la Gendarmerie.

Professionnalisation	+ 753 engagés volontaires pour l'armée de Terre ; + 142 engagés pour l'armée de l'Air et le service des essences ; + 70 infirmiers pour le service de santé.
Encadrement	+ 115 officiers et sous-officiers pour la Marine (+ 97) et l'armée de l'Air (+ 18) ; + 95 ingénieurs civils (75) et militaires (20)
Renseignement	+ 70 emplois à la DGSE.
Sécurité	+ 297 militaires (officiers, sous-officiers, gendarmes-auxiliaires) ; + 40 civils.

Au total, il convient de le souligner, *la Défense supporte la plus grosse part des suppressions d'emplois pour 1995* : - 5.484 emplois sur un total de 7.456 emplois supprimés au budget de l'Etat. Ce chiffre donne la mesure de la participation des Armées à l'action de révision des services votés et de compression des dépenses publiques de fonctionnement.

1. - LES EFFECTIFS MILITAIRES

Les effectifs militaires passeront de 505.546 à 503.807. Le solde net s'établit à - 1.739 emplois.

L'incidence de cette diminution des effectifs, dans chacune des trois armées, est brièvement analysée ci-après :

Armée de Terre

L'évolution des effectifs prévue par l'armée de Terre est retracée ci-après :

Déflation	1993	1994	1995
Officiers	300	180	20
Sous-officiers	800	220	20

- Officiers :

De 1993 à 1995, le volume global de recrutement des officiers devrait diminuer de 4 %. L'évolution du recrutement sera le suivant :

Recrutement	1993	1994	1995
Officiers	649	648	623

L'évolution qualitative du recrutement officiers sera toutefois plus importante que l'évolution quantitative.

- Sous-officiers

Les sureffectifs provoqués par la déflation et la baisse très sensible des départs liée à la conjoncture économique ont nécessité une diminution importante du recrutement :

Recrutement	1993	1994	1995
Sous-officiers	3.150	2.796	1.440

Cette évolution nécessitera la recherche d'un nouvel équilibre entre les recrutements directs de bacheliers et ceux provenant des corps de troupe.

Armée de l'Air

La déflation des effectifs pour 1995 ne concerne que les sous-officiers et les appelés du contingent.

Elle portera, pour les sous-officiers, sur 157 postes. Cette diminution, qui sera suivie chaque année des réductions prévues par la programmation, ne remet pas en cause le niveau du recrutement au seuil minimum acceptable de 1.450 sous-officiers rendu nécessaire par la conjugaison de l'augmentation des limites d'âge et la raréfaction des départs, depuis 1991, liée à la conjoncture économique.

Marine

Il n'y a pas de déflation d'officiers prévue pour 1995.

La déflation annoncée pour l'année 1995 (- 125 personnels équipage de la flotte et marins des ports des grades de SM, QM1, QM2 et matelots) touchera probablement le recrutement dans certaines spécialités.

Mais pour ne pas tarir la qualité et le flux des candidatures pour la Marine, le maintien d'un niveau de recrutement aussi proche que possible de celui de 1994 sera recherché.

Les sureffectifs autorisés (militaires d'active) vont diminuer :

Résorption des sureffectifs

	Budget 1994	Mesures 1995	Budget 1995
<i>Terre</i>			
- Officiers	59	- 40	19
- Sous-officiers	58	- 20	38
- Hommes du rang			
. à solde spéciale progressive	225	- 70	155
. à solde forfaitaire	133		133
Total	475	- 130	345
<i>Santé</i>			
- Médecins	289	- 139	150
- Aspirants	641	- 100	541
Total	930	- 239	691
Total général	1.405	- 369	1.036

2. - LES EFFECTIFS CIVILS

a/ Evolution des effectifs budgétaires

	Effectifs budgétaires		Comptes de commerce	
	1994	1995	1994	1995
Titulaires	29.427	29.413	3.912	3.666
Contractuels	5.891	5.843	1.915	1.442
Ouvriers	40.920	39.666	22.791	22.134

b/ Les suppressions, créations et transformations d'emplois prévues pour 1995

Les suppressions nettes d'emplois résultent du solde des créations et suppressions.

Les suppressions portent au total sur :

- 441 emplois de titulaires dont 246 en compte de commerce,
- 28 emplois de contractuels dont 27 en compte de commerce,
- 1.786 emplois d'ouvriers dont 657 en compte de commerce.

Elles s'accompagnent de la création de :

- 80 emplois de titulaires,
- 75 emplois d'ingénieurs contractuels,
- 30 emplois d'ouvriers.

Ces créations d'emplois vont surtout :

- à la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) : 78 emplois gagés par la suppression de 86 emplois ;
- au renforcement de l'encadrement de la délégation générale pour l'armement (DGA) : 75 ingénieurs sous convention collective.

CHAPITRE II

LES APPELES DU CONTINGENT

Le service national entre, périodiquement, sous les feux de l'actualité. Et plusieurs facteurs contribuent, à l'heure actuelle, à raviver le débat : les incorporations qui ont dû être décalées ces derniers mois, la consultation des jeunes - dans laquelle il convient du reste de faire le départ entre les résultats directs et les commentaires qu'ont ajoutés les adultes... - la période électorale qui s'ouvre et dont on peut espérer qu'elle ne soit pas marquée par des arguments de circonstance et des préoccupations éphémères.

Gardons-nous, toutefois, dans ce domaine qui, plus que d'autres, doit être celui de la cohésion nationale de tout ce qui peut creuser la discorde ou attiser les antagonismes. Et félicitons-nous de ce que sans attendre le dépôt au Parlement, à la fin de l'année 1996, d'un rapport d'orientation sur le service national, prévu par la loi de programmation, le ministre de la Défense a déjà préparé un ensemble de mesures destinées à améliorer les conditions d'exécution du service national.

1. - LE PARTAGE ET L'ÉVOLUTION DE LA RESSOURCE

Plus de 90 % des appelés effectuent un service militaire. Le service militaire reste donc, massivement, la forme privilégiée du service national. Notons toutefois, qu'en 1987, le service militaire accueillait 96 % des appelés et qu'à l'époque le nombre d'appelés au service militaire servant à l'extérieur des armées était bien moindre qu'aujourd'hui où de multiples "protocoles" mettent des jeunes appelés à la disposition d'organismes extérieurs.

Le nombre d'appelés à des formes civiles du service a, en revanche, presque triplé de 1987 à 1994. Quant aux objecteurs de conscience, ils sont passés, durant la même période, de 2.400 à 7.500.

	1988	1989	1990	1991	1992*	1993	Prévisions 1994
Total appelés	274.067	265.696	270.984	253.189	274.722	256.173	261.800
Service militaire	262.297	253.246	257.860	238.284	258.130	231.046	232.000
Formes non militaire du service national (coopération, aide technique, police et autres)	8.781	9.334	9.357	10.505	11.453	12.995	16.886
Objecteurs de conscience .	2.616	2.861	3.162	4.085	4.933	7.265	7.500
Condamnés	373	255	605	315	206	179	200

* Mise en oeuvre du service à 10 mois qui provoque une augmentation du nombre des appelés en année pleine.

La détermination de la ressource est un exercice difficile - au plan quantitatif comme au plan qualitatif -. Elle est, en effet, beaucoup plus constatée qu'elle n'est maîtrisable.

Du fait même des dispositions du code du service national, la *prévision quantitative* de la ressource dépend maintenant beaucoup plus des comportements individuels que des variations de la démographie. L'annonce de la réduction de la durée du service militaire a ainsi multiplié en 1990-1992 les demandes de mise en report. Plus généralement la loi permet aux jeunes gens de faire leur service entre 13 ans (s'ils sont volontaires pour un appel avancé) et 22 ans, voire 24, 25 ou 27 ans pour les bénéficiaires de report pour études ou préparation militaire. Plus d'un million de jeunes ont ainsi opté pour un report d'incorporation qu'ils peuvent dénoncer à tout moment. 90 % d'entre eux choisissent ainsi la fraction du contingent avec laquelle ils désirent être incorporés dont plus des 3/4 avec un préavis de 2 à 4 mois seulement.

Certaines fractions de contingent se trouvent ainsi régulièrement excédentaires du fait surtout d'un accroissement du

volume des jeunes effectuant des études universitaires : 70 % des jeunes sont volontaires pour les trois appels du deuxième semestre dont 30 % pour le seul appel d'octobre. La direction du service national (DSN) est donc contrainte de décaler certains appels⁽¹⁾ pour tenir compte des capacités d'accueil en unités et de la régularité indispensable du fonctionnement des forces. Cette situation n'avait jusqu'à présent concerné que les appels du second semestre mais elle est apparue, pour la première fois, pour les appels du premier semestre 1994. La DSN s'efforce de donner le plus tôt possible aux intéressés l'information sur l'éventualité d'un décalage (3 mois avant pour l'appel d'octobre 1994). De surcroît, conformément aux instructions du ministre, les bureaux du service national s'efforcent de répondre favorablement aux demandes de jeunes gens confrontés à des contraintes professionnelles ou universitaires particulières.

Il n'en reste pas moins que ces décalages peuvent avoir des conséquences délicates pour certains jeunes. Outre un dialogue suivi avec les bureaux du service national, il conviendrait sans doute de rendre plus attractive l'incorporation au premier semestre (choix de la garnison ou d'une spécialité par ex.). Mais il faudrait également envisager des règles de gestion plus affinées en matière de reports d'incorporation. On peut notamment envisager une incorporation mensuelle et non plus bimestrielle comme c'est le cas actuellement.

Au plan qualitatif, la ressource est, bien évidemment, assez hétérogène. Or la ressource de haut niveau est fortement sollicitée par les formes civiles compte tenu des objectifs assignés à celles-ci et des orientations des intéressés. En revanche les armées restent les seuls organismes d'accueil de la ressource dite de "bas niveau" ce qui ne peut qu'accroître une image négative du service militaire par rapport aux formes civiles. Or le volontariat qui seul peut alimenter les formes civiles du service ne permet pas d'imposer à celles-ci une proportion de "bas-niveaux", ce qui obligerait, peut-être, les responsables de ces formes civiles à mieux mesurer les problèmes d'encadrement. Il paraît indispensable qu'une réflexion soit menée sur ce sujet, au niveau interministériel : les armées ne doivent pas être le "réceptacle" des laissés pour compte du service national.

Par ailleurs il serait bon que certaines "populations" pour lesquelles des problèmes d'adaptation particulières peuvent se poser puissent être mieux identifiées (doubles-nationaux, condamnés notamment). Or sur ce point la DSN est soumise à un *contrôle strict et nous semble-t-il parfois vétilleux et excessivement tâtilon de la CNIL* qui contrarie, en fait, cette identification. Alors que celle-ci permettrait, seule, de prendre les mesures permettant une bonne intégration des jeunes gens concernés.

Signalons, par ailleurs, l'apport très intéressant des volontaires pour un service long et qui prolongent ainsi leur service pour une durée comprise entre 2 et 14 mois :

(1) Cette mesure n'est prise qu'une seule fois et pour une durée de 2 à 6 mois maximum.

	Effectifs 1993	Effectifs 1994	Effectifs 1995 (prévisions)
Terre	13 805	13 681	13 485
Gendarmerie	4 441	4 681	4 750
Marine	4 690	4 640	4 564
Air	5 204	5 074	4 980
Service de Santé	852	64	940
TOTAL GENERAL	28.992	28.140	28.719

2. - LA SITUATION MATÉRIELLE DES APPELÉS

L'amélioration des conditions d'exécution du service militaire continuera à faire l'objet de mesures spécifiques en 1995.

Elles peuvent être rattachées à quelques actions :

a/ Amélioration de la situation financière

- Revalorisation du prêt des appelés au 1er mars 1995 (+ 2,32 % - coût : 23,915 millions de francs) ;

	Réévaluation du prêt	Indice des prix du P.I.B.m.
1990	+ 2,2 %	+ 3 %
1991	+ 3 %	+ 3,1 %
1992	+ 1,3 %	+ 2,9 %
1993	+ 2,6 %	+ 2,8 %
1994	+ 1,8 %	+ 2 %
1995	+ 2,4 %	+ 1,9 %

TAUX JOURNALIER DU PRET DES APPELES PAR GRADE

Grades	Taux au 1er mars 1990	Taux au 1er mars 1991	Taux au 1er mars 1992	Taux au 1er mars 1993	Taux au 1er mars 1994	Taux prévus au 1er mars 1995
Sous-Lieutenant	49,40	50,90	51,60	52,80	53,80	55,00
Aspirant	46,30	47,70	48,30	49,50	50,40	51,60
Sergent	38,60	39,80	40,30	41,25	42,00	43,00
caporal-chef	30,90	31,80	32,00	33,00	33,60	34,40
Caporal	27,00	27,80	28,20	28,90	29,40	30,10
1ère Classe	19,30	19,90	20,10	20,60	21,00	21,50
2ème Classe	15,40	15,90	16,10	16,50	16,80	17,20

- Revalorisation de la prime pour service en campagne des appelés (+ 1 % - coût : 0,620 million de francs) ;

- Revalorisation de l'allocation versée à l'issue du service militaire (+ 5,6 % - coût : 2,597 millions de francs).

b/ Amélioration du contenu du service militaire

- Poursuite de l'effort de qualification des emplois par l'augmentation du nombre d'aspirants, de sous-officiers et de gradés appelés (+ 8 millions de francs) ;
- Augmentation des jours d'activité (+ 6 millions de francs).

Toutefois, comme nous l'indiquions déjà dans notre rapport de l'année dernière, la revalorisation du service militaire doit s'inscrire dans une vue d'ensemble. Il convient donc d'accueillir avec satisfaction le plan de valorisation du service national présenté par le ministre de la Défense le 12 octobre au conseil des ministres.

3. - LE PLAN DE VALORISATION DU SERVICE NATIONAL

Ce plan dont la mise en oeuvre portera sur plusieurs années est articulé en trois volets.

- Réaffirmer la priorité du service militaire

Le service militaire est, et doit rester, la justification première de la conscription. Il concrétise l'attachement de chaque Français à la Défense et, au-delà même de ses justifications éthiques, sociales et nationales, il présente un avantage tout à fait évident. Il procure, en effet, à nos armées une ressource sûre, dans l'ensemble de bonne qualité et une ressource bon marché : la comparaison des masses salariales des militaires d'active (54.969 millions de francs pour 300.979 militaires soit une moyenne de rémunération annuelle de 182.600 francs) et des appelés (2.702 millions de francs pour un effectif de 220.354 soit une rémunération annuelle de 12.300 francs) fait donc apparaître un rapport de presque 15 à 1. Mais à ce coût il y a lieu d'ajouter les dépenses d'habillement, d'alimentation, de casernement et d'instruction pour situer le coût total moyen aux environs de 28.000 francs. Il n'en reste pas moins que l'écart est sensible. D'où le poids des considérations financières.

Rappelons, par ailleurs, que toute réduction de la *durée du service* a un effet destabilisateur sur l'accomplissement des missions, sur l'encadrement obligé de faire face à une rotation accélérée des contingents et aux nécessités de leur instruction militaire, sur l'incorporation par la multiplication des demandes de reports, sur les coûts puisqu'il accroît les dépenses d'instruction et d'entretien du fait du plus grand "turn over". Une nouvelle réduction de cette durée poserait, à l'évidence, de graves problèmes pour l'emploi des appelés comme pour l'organisation de nos forces. Pourrait-on encore parler d'armée mixte et n'irait-on pas alors vers des armées entièrement professionnalisées ?

Privilégier le service militaire parmi les formes d'accomplissement du service national implique, bien évidemment, que ce service donne aux jeunes appelés le sentiment qu'il est utile. Il est indispensable de *payer le prix d'un service attractif*.

Saluons l'effort financier prévu au projet de budget de 1995. *Cet effort doit être maintenu, accru et poursuivi sur plusieurs années.*

L'amélioration doit porter sur les conditions de vie (casernements, transports), la formation (taux d'encadrement), le prêt (qui devrait, au moins, suivre l'évolution des prix), et l'accroissement des activités proprement militaires (tirs, manoeuvres, séjours en camp etc...).

- Remédier aux dérives des formes civiles du service national

Notre précédent rapport avait consacré un développement particulier aux inégalités devant le service national que provoquait la multiplication des statuts et des "protocoles" divers (qui, au demeurant, violent la loi sur le service national).

Trois conditions paraissent, en tout cas, indispensables pour le maintien et a fortiori, le développement des formes civiles :

- leur donner un fondement juridique ;
- les pourvoir d'un encadrement solide ;
- en contrôler les conditions de gestion et d'exécution.

On annonce un accroissement notable du nombre de jeunes gens servant dans le cadre du "protocole-ville". En tant que maire de grande ville nous portons comme tous mes collègues un très vif intérêt à cette forme de service. Mais sa régularité juridique n'est-elle pas incertaine au regard de la loi sur le service national ?

Nous souhaitons, en tout cas, que dans le réexamen des formes civiles, l'on sauvegarde celle qui concerne "l'aide aux handicapés" dont plus de cent villes ont pu apprécier l'utilité.

- Préparer les jeunes appelés à la vie professionnelle

Dans cette perspective, le ministre de la Défense a notamment prévu deux dispositifs :

- une formation permettant d'obtenir une qualification professionnelle à partir des fonctions exercées pendant le service militaire, formation sanctionnée par un titre professionnel reconnu, en souscrivant un volontariat pour un service long ;
- une formation pré-qualifiante pour les jeunes en difficulté souhaitant acquérir une orientation élémentaire.

Des forums emplois seront également organisés dans les centres, ainsi que des sessions d'orientation et de recherche d'emplois en liaison avec l'Agence nationale pour l'emploi.

En outre l'action des 600 officiers-conseils en unités sera encore améliorée par une meilleure formation et une plus grande stabilité dans les fonctions.

Par ailleurs, les jeunes gens engagés dans un cycle de formation professionnelle, titulaires d'un contrat d'apprentissage, d'un contrat d'orientation ou d'un contrat de qualification, pourront bénéficier d'un report d'incorporation jusqu'à l'âge de 24 ans.

Votre Rapporteur a eu l'occasion de mesurer l'efficacité des actions de formation professionnelle dispensées par les armées au cours de ses missions outre-mer qui lui ont permis de voir fonctionner le service militaire adapté.

Nous avons du reste évoqué, dans le rapport où nous rendons compte de ces missions⁽¹⁾ des possibilités de transpositions plus générales de l'inspiration et des ambitions du service militaire adapté outre-mer.

N'est-ce pas du reste, le fond du problème du service militaire que rechercher en permanence son adaptation aux besoins de nos armées comme aux aspirations des appelés ?

Nous savons que notre encadrement militaire - officiers et sous-officiers - consacrera, comme à l'accoutumée, le meilleur de lui-même à ces nouvelles tâches. Mais nous espérons fermement qu'il disposera pour ce faire des moyens nécessaires pour leur permettre d'y faire face sans altérer la finalité première du service militaire.

L'élévation de l'âge des appelés, sous l'effet de divers facteurs, compliquera, sans doute, cette tâche. Plus les mesures palliatives peuvent être dispensées tôt, plus leur impact peut être grand, plus elles peuvent prévenir le sentiment d'échec ou d'exclusion et être profitable aux intéressés.

Il serait bon que l'on réfléchisse aux moyens permettant d'inciter les jeunes à ne pas tarder inconsidérément à accomplir leur service.

(1) Rapport sur le projet de loi de finances pour 1992.

4. - "L'AMONT" DU SERVICE MILITAIRE : DES AMÉLIORATIONS INDISPENSABLES

L'essentiel des mesures d'amélioration du service militaire, actuelles ou à venir, portent sur *les conditions d'exécution de celui-ci*. Elles sont, naturellement, bien venues.

Pour autant, l'attention ne doit pas se détourner de *tout ce qui se passe "en amont" du service militaire*. C'est là, en effet, que des dysfonctionnements peuvent contrarier la bonne exécution du service, ou que des améliorations peuvent la favoriser.

Nous avons pour notre part recensé deux de ces dysfonctionnements et retenu une amélioration possible.

1 - Un décret malencontreux : le décret du 4 février 1994 relatif à l'exercice de la médecine

Le décret du 4 février 1994, modifié par le décret du 1^{er} juillet 1994, est relatif à l'exercice de la médecine par les étudiants inscrits en 3^{ème} cycle d'études médicales.

Fixant des conditions plus strictes pour l'exercice de la médecine pour les étudiants n'ayant pas soutenu leur thèse, ces textes vont désormais interdire aux 3/4 des spécialistes et à 1/3 des généralistes, en limite de report d'incorporation, d'accomplir leur service national en tant que médecin.

Adoptés sans prendre en compte ses implications sur le service national, ces textes vont entraîner des *conséquences extrêmement pernicieuses* :

- *pour les armées* dont la ressource en médecins du contingent va diminuer alors que la ressource actuelle ne permet déjà pas de pourvoir suffisamment les postes, en particulier dans les corps de troupe ;
- *pour les intéressés* qui seront toujours tenus à un service à 12 mois mais qu'ils ne pourront faire qu'en tant que militaires du rang.

2 - Un défi au bon sens : les conventions relatives aux doubles-nationaux

La bi-nationalité affaiblit, indiscutablement, le lien national dont la force tient à son caractère unique. J'avais d'ailleurs, dès mon premier rapport budgétaire, appelé l'attention sur cette situation.

Préoccupé du risque suscité par ce phénomène, le Conseil de l'Europe a adopté le 6 mai 1983 une convention destinée à réduire les cas de cumul de nationalités⁽¹⁾.

Aux termes mêmes de cette convention, qui concerne pourtant uniquement les habitants d'Etats voisins par leur culture et leur mode de vie et engagés dans un processus de rapprochement de plus en plus étroit, la double nationalité est "une source de difficultés" et la réduction des cas de pluralité de nationalités "répond au but poursuivi par le Conseil de l'Europe".

Or quelle est la situation dans notre pays ? Les doubles-nationaux sont loin d'être majoritairement des ressortissants des pays européens. Du fait des dispositions mêmes de notre code de la nationalité, pourtant récemment modifiées, les 3/4 environ des bi-nationaux vivant sur notre sol sont de culture islamique. *D'où un premier paradoxe* : on cherche à réduire les cas de double nationalité à l'égard des seules populations d'origine européenne - en affinité culturelle, sociale et religieuse - avec la population nationale, c'est-à-dire dans les cas les moins nécessaires.

Mais ce paradoxe s'aggrave encore dans le domaine particulièrement sensible - car il touche à la souveraineté nationale - de *l'accomplissement du service militaire*.

Des accords ou des conventions sont venues préciser la situation des intéressés à cet égard.

Or aucun de ces arrangements, pour la plupart passés avec des Etats européens ne contient des dispositions aussi permissives que celles de la *convention franco-algérienne du 11 octobre 1983* qui autorise *sans condition* les bi-nationaux à faire indifféremment leur service soit en France soit en Algérie.

Comment peut-on considérer qu'une nationalité fragile parce que partagée entre deux pays très différents puisse être un facteur d'assimilation si elle ne s'accompagne pas de l'obligation d'accomplir le service - ce qui est prévu par les conventions passées avec les pays européens - dans le pays de résidence habituelle.

(1) Convention complétée par un protocole du 2 février 1993.

Peut-on admettre qu'un jeune français habitant en France puisse échapper, à son gré, à l'accomplissement du service en France et servir dans une armée étrangère, dans un pays en proie aux convulsions que l'on sait, et se trouver ainsi impliqué dans des conflits qui ne sont pas ceux de la France ?⁽¹⁾

Cette situation à front renversé dans laquelle nous sommes actuellement engagés est, en tout cas, un véritable défi au bon sens.

3 - Un dispositif à réexaminer : la préparation militaire

1 - Une lourde charge pour les armées

C'est essentiellement l'armée de terre qui organise par elle-même et pour les autres armées différentes formes de préparation militaire.

Formes de préparation militaire	Armée en charge du recrutement et de la sélection	Armée en charge de l'instruction	Armée bénéficiaire
PMT/E Option sous-officier	Terre	Terre	Terre
PMT/E Option officier	Terre	Terre	Terre (80 %) Air (16 %) Marine (5 %)
PMS	Terre (PMT/E option officier)	Terre Air Marine	Terre Air Marine
PMP	Terre	Terre	Terre
PMT/S Option transport	Terre	Terre	Terre

PMT/E : Préparation militaire terre encadrement

PMS : Préparation militaire supérieure

PMP : Préparation militaire parachutiste

PMT/S : Préparation militaire terre spécialiste.

(1) Signalons l'étude fort intéressante faite par des auditeurs de l'IIEDN sur "le choc de l'immigration" selon laquelle "Un problème crucial est l'appartenance à une seule Nation : un individu ne peut défendre à la fois deux nations car celles-ci peuvent, dans le temps, s'opposer. Cela condamne la double nationalité dans son principe : le service militaire effectué dans un autre pays devrait supprimer la nationalité française. Il ne peut y avoir de défense réelle et efficace d'un pays multiculturel comme l'a bien montré l'éclatement de l'URSS et comme le montre la guerre civile en Bosnie".

"Défense" (Revue des anciens auditeurs de l'IIEDN) N° 64. Juin 1994. pp. 91-94.

La charge est lourde. L'armée de Terre a, on le sait, sensiblement réduit ses effectifs ce qui l'a obligée à *fermer plus de la moitié de ses centres* d'instruction de préparation militaire (CIPM). Les vingt deux CIPM actuellement en fonction ont vu leur effectif réduit en 1992 et en 1993.

Parallèlement les candidats à la préparation militaire n'ont cessé d'augmenter : l'un des attraits essentiels de la préparation militaire étant le report d'incorporation jusqu'à 25 ans que peuvent obtenir les brevetés.

Préparation militaire encadrement

	Inscrits	Instruits	Brevetés
1990-1991	8.500	3.800	3.300
1991-1992	11.500	6.200	4.400
1992-1993	16.400	7.700	6.400

On constate ainsi que le nombre des inscrits a *doublé* entre 1990-1991 et 1992-1993.

Il convient, dans ces conditions, de saluer la façon remarquable dont la plupart des instructeurs de préparation militaire s'acquittent d'une tâche de plus en plus lourde.

De leur travail, de leur conviction, dépendent en grande partie la motivation des jeunes gens - dont beaucoup au départ sont surtout sinon exclusivement "volontaires pour le sursis" - appelés à encadrer les jeunes appelés durant leur service.

2 - Un "retour d'investissement" difficile à évaluer

Cette difficulté tient au fait que l'incorporation n'est pas immédiate.

Au moment de celle-ci, les jeunes gens titulaires d'une PMT/E sont le plus souvent incorporés dans un peloton d'élèves-gradés. Mais ils ne sont pas assurés de devenir sous-officiers.

Au demeurant, un certain nombre de brevetés PMT ayant obtenu l'année de sursis, cherchent à échapper au service militaire classique.

Sans doute la préparation militaire permet-elle en dispensant déjà une pré-formation de pallier certaines conséquences de la réduction à 10 mois du service militaire. Mais un service raccourci, il faut le constater, permet plus difficilement de confier à des appelés des

responsabilités d'encadrement qui supposent non seulement une formation préalable mais un minimum d'expérience acquise sur le terrain.

Quoi qu'il en soit, il paraît très souhaitable que la direction centrale du service national et les commandements militaires départementaux suivent l'emploi des brevetés de préparation militaire de façon à pouvoir disposer d'informations sûres quant à l'utilisation de cette ressource "préformée".

3 - Des améliorations possibles

La recherche d'améliorations passe d'abord par une meilleure connaissance des besoins réels et des possibilités des armées.

Les réductions d'effectifs opérées au coup par coup, année après année, n'ont pas vraiment permis cette connaissance. La nouvelle programmation, qui porte sur les effectifs, va donner sur ce point une meilleure visibilité et partant un meilleur rendement de la préparation militaire.

Cela étant, les améliorations pourraient, plus particulièrement être recherchées dans deux directions :

- *L'amélioration du rapport coût/efficacité*

Une partie au moins des jeunes gens titulaires d'un brevet de préparation militaire pourrait être incorporée dans un peloton de sous-officiers. Cela allongerait la "durée de vie" d'un sous-officier appelé à 7 ou 8 mois au lieu de 5 ou 6 actuellement.

Peut-être pourrait-on également envisager de lier l'année de sursis dont bénéficie le breveté PM à une courte prolongation (VSL) - un mois par exemple - du service ?

- *L'extension des préparations militaires spécialisées*

La création assez récente d'une préparation militaire option transport a été une réussite.

Elle répond à la fois aux besoins des armées et au souci des intéressés d'une intégration professionnelle à l'issue du service ; ce d'autant plus qu'assortie à un volontariat service long, elle permet l'acquisition de spécialités complémentaires très prisées (conduite d'engins de manutention, transport de matières dangereuses etc...).

Dans le même ordre d'idées la création d'autres préparations militaires spécialisées devrait être envisagée : préparation militaire spécialisée dans les métiers de travaux publics, de la mécanique, de l'informatique, des "métiers de bouche" etc...

La revalorisation du service militaire ne doit pas se limiter à la seule période d'accomplissement du service. Elle doit commencer *en amont* par la préparation militaire.

Celle-ci doit permettre de rendre plus attractif un service accompli dans des postes d'encadrement et en diversifiant davantage la préformation, de permettre aux armées de disposer de spécialistes dont le retour à la vie civile se trouve facilité.

CHAPITRE III

LES PERSONNELS MILITAIRES D'ACTIVE

1.- LA CONDITION DES MILITAIRES D'ACTIVE

Le budget en projet permettra de financer, à hauteur de plus de 36,0 millions de francs (en augmentation sensible par rapport à 1994) diverses mesures en faveur du personnel militaire d'active.

(En millions de francs)

Nature des mesures	Incidence financière
MESURES DURAFOR	300,706
-Extension des mesures acquises en 1994	= 119,179
- Mesures nouvelles :	
* revalorisations indiciaires	= 63,401
* améliorations pyramidales des emplois	= 37,633
* revalorisations indemnitaires	= 63,078
* nouvelle bonification indiciaire	= 13,807
* réserve pour mesures complémentaires	= 1,030
* mesures en faveur des MITHA	= 2,578

Nature des mesures	Incidence financière
MESURES CATÉGORIQUES NOUVELLES:	41,07
<ul style="list-style-type: none"> • Modification de l'attribution du supplément de l'indemnité pour charges militaires 13,467 • Revalorisation de l'indemnité de service en campagne 17,748 • Attribution de repas de service au personnel du service de santé 1,872 • Attribution de repas de service au personnel du service des essences 0,528 • Budgétisation de 139 médecins pyramidés 1,475 • Repyramidage des effectifs du corps des IETA 0,980* • Budgétisation de 15 emplois de capitaines de vaisseau accordés en surnombre en gestion 1994 n mémoire • Création d'un poste d'officier général à la Gendarmerie mémoire • Augmentation du contingent de primes de qualification officiers brevetés = 1,000* • Augmentation du contingent d'échelle 4 = 4,000* 	
REVALORISATION DES PRIMES ET INDEMNITÉS FORFAITAIRES .	18,829
<ul style="list-style-type: none"> • allocation spéciale temporaire des ingénieurs de l'armement (+ 1 %) = 0,197 • primes d'habillement des gendarmes (+ 1%) = 0,939 • indemnités de mise en oeuvre et de maintenance des aéronefs (+ 1 %) = 0,548 • complément spécial pour charges militaires de sécurité (+ 1%) = 2,005 • prime des officiers de police judiciaire (+ 1 %) 0,570 • prime de qualification des gendarmes agents de police judiciaire (+ 1 %) = 0,905 • prime de qualification technique des gradés de gendarmerie (+ 1 %) = 0,112 • prime de qualification de développement des ingénieurs de l'armement (+ 1 %) = 0,086 • indemnité de déminage et dépiégeage NEDEX (+ 1%) = 0,023 • indemnité pour travaux en scaphandre, dans l'air comprimé, (+ 1 %) 0,300 • Indemnité allouée aux officiers de tir SSBS (+ 3 %) 0,007 • Complément forfaitaire de patrouille SNLE (+ 3 %) 0,357 • Indemnité journalière d'absence temporaire gendarme (+ 8,4 %) 12,070 • Indemnité de service des personnels de la poste aux armées (+ 5,6 %) 0,052 • Allocation exceptionnelle allouée aux réservistes = 0,323 • Indemnité pour connaissance en langues étrangères (+ 11,1 %) = 0,231 • Prime de langues étrangères des brigades de gendarmerie de frontières (+ 100 %) = 0,004 	
Total militaires d'active	360,515

* Coût supporté par la réserve DURAFour - chapitre 31-94.

Toutes ces mesures sont pertinentes. Nous n'en relèverons qu'une modeste quant à son montant, l'augmentation de l'indemnité pour connaissances étrangères, mais certainement bénéfique quant à ses effets, au moment où notre participation à des opérations ou à des exercices internationaux va croissant.

2.- LA POURSUITE DE LA PROFESSIONNALISATION

La professionnalisation des armées est l'une des priorités retenues par le Livre blanc et par la loi de programmation. Elle est un facteur de mobilité et d'accroissement de la capacité de projection de nos forces.

Plusieurs mesures en ce sens avaient déjà été financées par le budget pour 1994.

L'action entreprise va se prolonger en 1995 :

- *augmentation du nombre des militaires du rang sous contrat*, grâce à la création de 753 postes d'engagés volontaires de l'armée de Terre, de 142 postes de militaires du rang dans l'armée de l'Air et au service des essences, et l'ouverture de 70 postes d'infirmiers au service de santé des armées.
- *amélioration du taux d'encadrement* par la création de 115 emplois d'officiers et élèves-officiers dans l'armée de l'Air (18 postes) et dans la Marine (97 postes) et de 95 emplois à la délégation générale pour l'armement (dont 75 emplois d'ingénieurs civils) ;
- *renforcement des effectifs de la Gendarmerie* : 337 postes sont créés dont 42 emplois d'officiers, 80 de sous-officiers auxquels s'ajouteront 40 emplois civils et 175 emplois de gendarmes auxiliaires .

On rappelle qu'au terme de la période d'exécution de la programmation la répartition entre le personnel appelé et le personnel d'active sera assez sensiblement modifiée :

	1994	2000
TOTAL MILITAIRES		
Active	297.964	303.932
Appelés	207.582	182.865
Total	505.546	486.797

La proportion des militaires d'active passera donc de 50,1 % en 1994 à 62,5 % en 2000, la part relative des appelés diminuant corrélativement.

3. - LA SECONDE CARRIÈRE DES MILITAIRES

Nous avons régulièrement consacré, dans nos précédents rapports, un développement à ce qui, pour beaucoup de militaires - du fait des limites d'âge relativement basses ou du caractère simplement contractuel du lien qui unit bon nombre d'entre eux aux armées - est une véritable nécessité : une seconde carrière⁽¹⁾.

Rappelons qu'en 1992, la moitié des militaires d'active ayant quitté les armées (soit 8.693 sur un total de 17.510) n'avait aucun droit à pension.

L'amendement introduit par l'Assemblée nationale dans la loi de programmation et que nous avons bien entendu approuvé affirmait le droit à une seconde carrière. Cette disposition, cependant, doit surtout être considérée comme une déclaration de principe. Elle appelle des compléments et des précisions.

Les limites d'âge de chaque grade qui garantissent l'efficacité de l'organisation militaire sont une nécessité. Mais elles rendent à la vie civile des jeunes gens qui ne peuvent se contenter d'être des retraités avant l'âge avec un revenu parfois inférieur au SMIC. Il convient donc que les *dispositifs restrictifs à l'embauche* des militaires contenus dans *certaines conventions collectives* soient levés et qu'une proposition de loi vise clairement à faire respecter le principe d'égal accès à l'emploi.

De même, il paraît nécessaire de supprimer toute discrimination *en matière de droits sociaux* rattachés à l'exercice d'une activité professionnelle. Assimiler les pensions militaires de retraite à jouissance immédiate à un avantage vieillesse paraît tout à fait choquant : dans leur fondement ces pensions sont une rémunération différée et l'âge des bénéficiaires est loin d'être celui de la vieillesse. Il convient qu'une proposition de loi soit déposée dans ce cas aussi pour rétablir les droits des anciens militaires au regard des allocations de chômage.

Les retraités militaires doivent savoir, et doivent être à même de percevoir de façon tangible, qu'ils ont droit à notre considération et à notre reconnaissance.

(1) Un rapport parlementaire récent a été consacré à "La seconde carrière des militaires". Rapport d'information N° 1431. Juin 1994. de M. Charles Cova. Nous rejoignons entièrement ses conclusions tendant notamment à déposer une proposition de loi visant à lever tous les obstacles à la réinsertion professionnelle des militaires rendus à la vie civile avant l'âge de la retraite.

CHAPITRE IV

LES PERSONNELS CIVILS

I. - MESURES FINANCIÈRES

Plus de 36 millions de francs sont prévus pour les mesures en faveur des personnels civils.

(En millions de francs)

Nature des mesures	Incidence financière
MESURES DURAFOUR	
MESURES ACQUISES	7,119
- <i>Transformation d'emplois en catégorie C et D</i>	
• Avancement des agents de service technique	0,045
• Reclassement dans le corps des maîtres ouvriers	0,041
- <i>Transformation d'emplois en catégorie B</i>	
• Cylindrage du 2 ^{ème} grade des corps de catégorie B	0,645
• Création du 3 ^{ème} grade de la nouvelle carrière des corps de catégorie B	0,843
• Repyramidage du 2 ^{ème} grade des assistants de service social	0,607
• Création du 2 ^{ème} grade du corps des infirmiers	0,065
- <i>Revalorisations indiciaires des échelles 2 et 3</i>	2,760
- <i>Nouvelle bonification indiciaire personnel titulaire (5^{ème} tranche)</i>	2,113
MESURES NOUVELLES	12,59
- <i>Transformation d'emplois en catégorie C au 1^{er} août 1995</i>	
• 3 ^{ème} tranche de la création du N. E. I. de la catégorie C	3,666
• Reclassement dans le corps des maîtres ouvriers	0,025

Nature des mesures	Incidence financière
<ul style="list-style-type: none"> - Transformation d'emplois en catégorie B au 1^{er} août 1995 	
<ul style="list-style-type: none"> • Fusion des deux premiers grades des corps de catégorie B 1,626 • Création du 2^{ème} grade de la nouvelle carrière des corps de catégorie B 1,575 • Création du 3^{ème} grade de la nouvelle carrière des corps de catégorie B 0,625 • Création du 2^{ème} grade du corps des infirmiers 0,027 	
<ul style="list-style-type: none"> - Revalorisation indiciaire et transformation d'emplois en catégorie A au 10 août 1995 	
<ul style="list-style-type: none"> • Revalorisation de la carrière des attachés et assimilés 0,167 • Transformation d'emplois en catégorie A 0,451 	
<ul style="list-style-type: none"> - Revalorisation indiciaire en catégorie C au 1^{er} août 1995 	
<ul style="list-style-type: none"> • Revalorisation de l'échelle 4 3,078 • Repyramidage du corps des agents techniques de l'électronique 0,156 • Nouvelle bonification indiciaire (dépenses communes) 1,528 	
<p>MESURES CATEGORIELLES</p>	15
<ul style="list-style-type: none"> - Amélioration de la condition ouvrière (dépenses communes) 8,727 	
<ul style="list-style-type: none"> - Revalorisation de l'IFTS 1,900 	
<ul style="list-style-type: none"> - Revalorisation de la prime de rendement 0,600 	
<ul style="list-style-type: none"> - Aménagement des heures supplémentaires 0,637 	
<ul style="list-style-type: none"> - Pyramidage du corps des attachés 0,094 	
<ul style="list-style-type: none"> - Aménagement de l'indemnité spéciale des contrôles de circulation aérienne 0,074 	
<ul style="list-style-type: none"> - Revalorisation de l'indemnité de sujétion des personnels des transmissions 0,400 	
<ul style="list-style-type: none"> - Pyramidage des attachés de service 0,068 	
<ul style="list-style-type: none"> - Rattrapage IFTS, rendement et heures supplémentaires 2,500 	

Nature des mesures	Incidence financière
REVALORISATION D'INDEMNITÉS ET PRIMES À TAUX FIXES	1,362
- Indemnité spéciale des conservateurs du patrimoine	0,008
- Allocation spéciale des IEF	0,343
- Indemnité pour travaux dangereux, salissants (ouvriers)	0,137
- Allocation spéciale des ingénieurs des travaux maritimes et de télécommunication (1 %)	0,008
- Indemnité de sujétions diverses allouée au personnel des transmissions (1 %)	0,071
- Indemnité de sujétion allouée au personnel des transmissions (DGSE)	0,046
- Indemnité de direction école militaire de St-Cyr (+ 3 %)	0,001
- Indemnité pour travail de nuit (+ 3 %)	0,067
- Indemnité spéciale de responsabilité des contrôleurs civils de la circulation aérienne (+ 3 %)	0,018
- Indemnité pour services aériens techniques (+ 3 %)	0,006
- Indemnité pour risques professionnels (+ 3 %)	0,190
- Indemnité des enquêteurs de prix (+ 3 %)	0,081
- Indemnité de sujétions des agents et techniciens (1 %)	0,005
- Indemnité forfaitaire de contrainte (1 %)	0,369
- Indemnité d'isolement (1 %)	0,001
- Indemnité pour travail le dimanche et jours fériés	0,002
- Indemnité pour travaux supplémentaires à des personnels de gardiennage (1 %)	
TOTAL PERSONNEL CIVIL	36,071

On rappelle que les personnels civils de la Défense au nombre de 104.356 en 1994 verront leurs effectifs s'établir à 102.164 en 1995. Tout comme les personnels militaires, les civils participeront donc à la déflation des effectifs. Il importe que cette diminution des effectifs soit assortie de mesures d'accompagnement que nous avons examinées dans notre précédent rapport. Quel que soit leur statut - fonctionnaires, agents contractuels et ouvriers d'Etat - ils participent tous aux diverses missions de la Défense et contribuent à la sécurité de notre pays.

La "mixité" des personnels de la Défense - civils et militaires - est une source de richesses qui singularise et privilégie le ministère de la Défense.

Mais il faut également garder à l'esprit que tout n'est pas quantifiable. De ce point de vue il est important de ne pas démanteler - j'ai déjà eu l'occasion de l'affirmer - les grands ensembles de construction et d'entretien, leurs qualités ne risquant d'apparaître dans toute leur portée qu'une fois les composantes bouleversées ou les structures déséquilibrées. Veillons-y.

C'est à très juste titre que le Livre blanc sur la Défense souligne la place importante qu'occupe le personnel civil dans l'organisation et le fonctionnement des services de la Défense et le concours efficace qu'il apporte à la réalisation des missions des armées.

2 - L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL ET ÉCONOMIQUE DES RESTRUCTURATIONS

L'effort financier en ce sens va se poursuivre pour :

- atténuer les conséquences sociales des restructurations et favoriser la formation et la mobilité du personnel ;
- faciliter la reconversion des sites les plus touchés par la disparition de la population et des activités militaires.

A/ - Mesures destinées à favoriser les départs

Pour les ouvriers :

- Possibilité, pour ceux qui sont âgés de plus de 55 ans et qui justifient de plus de 15 ans de service, de bénéficier d'un départ anticipé à la retraite avec jouissance immédiate de leur pension et bonification d'ancienneté de services validables pour la retraite (décret 93-257 du 25 février 1993, en vigueur jusqu'au 31 décembre 1995).
- Possibilité, pour ceux qui justifient d'au moins 6 ans de services mais qui ne sont pas susceptibles dans un délai de deux ans, de prétendre à une radiation des contrôles avec pension à jouissance immédiate, de bénéficier d'une indemnité de départ volontaire dont le montant s'élève à :
 - 60.000 F. pour les ouvriers justifiant de 6 ans à moins de 10 ans de services ;
 - 100.000 F. pour les ouvriers justifiant de 10 ans à moins de 15 ans de services ;
 - 150.000 F. pour ceux qui justifient d'au moins 15 ans de services ;
 - 5.000 F. par année au-delà de la 15^{ème} année, le montant total étant plafonné à 200.000 F.
- Possibilité pour ceux qui quitteront définitivement le ministère de la Défense pour créer ou reprendre une entreprise de bénéficier d'une aide spécifique de 50.000 F.
- Congé sans salaire accordé aux ouvriers qui désirent créer ou reprendre une entreprise, ce congé, ouvert aux ouvriers justifiant de 3 ans de services effectifs, peut atteindre deux ans et être suivi, le cas échéant, par un congé pour convenances personnelles.

B/ Mesures d'incitation à la mobilité

Pour les ouvriers :

- Les ouvriers qui, par suite des réorganisations, sont mutés dans un autre établissement de la Défense situé à au moins 50 kilomètres du précédent lieu d'emploi, perçoivent une indemnité de conversion d'un montant de :
 - 50.000 F. pour un célibataire ou marié sans enfant ;
 - 55.000 F. pour un ouvrier ayant un enfant à charge ;
 - 60.000 F. pour un ouvrier ayant deux enfants à charge ;
 - 70.000 F. pour un ouvrier ayant 3 enfants ou plus à charge.

Les ouvriers bénéficiant de l'indemnité de conversion perçoivent un complément exceptionnel de restructuration d'un montant de 10.000 F.

C/ Formation

Des stages de formation sont organisés pour faciliter l'adaptation au nouvel emploi.

Création d'un congé de restructuration rémunéré d'une durée maximale de douze mois pour suivre une formation ayant reçu l'agrément de l'Etat qui donne la possibilité de préparer l'accès à un autre corps, cadre d'emplois... des trois fonctions publiques, ou à une autre profession des secteurs publics ou privés.

D/ Mesures diverses

- Une priorité est accordée aux agents touchés par les réorganisations pour toute mutation sur poste vacant, la connaissance des vacances de postes étant facilitée par la mise en place d'une bourse télématique des emplois vacants.
- La mutation définitive hors de la place d'origine n'est prononcée qu'à l'issue d'une période de deux mois pendant laquelle l'agent dispose d'un droit au retour sur la place d'origine ; pendant cette période l'agent est considéré comme étant en mission.
- Trois jours de déplacement en frais de mission sont accordés aux agents mutés hors de leur place d'origine pour reconnaître leur nouvelle affectation et accomplir les formalités nécessaires à leur installation ; est également accordé un congé de quatre jours pour effectuer le déménagement.
- Un secours est accordé aux agents qui, propriétaires de leur logement, le vendent pour acquérir une nouvelle résidence principale

sur le lieu de leur nouvelle affectation ; ce secours représente 10 % de la valeur du logement à acquérir, plafonné à 40.000 F.

- Pour aider le conjoint de l'agent civil à retrouver un emploi sur le lieu de la nouvelle affectation, il est fait appel aux structures qui ont été mises en place au profit des conjoints de militaires.

NOMBRE DE MESURES ACCORDÉES OU PRÉVUES

Mesures	1993	1994*	Prévisions 1994 2 ^{ème} semestre	Prévisions 1995
Indemnité de conversion	208	178	15	150
Dégagement des cadres	359	392	20	350
Indemnité de départ volontaire	44	32	4	40

* Arrêté au 30 juin 1994. Il s'agit d'accords donnés au cours du 1^{er} semestre dont une partie prendra effet au cours du 2^{ème} semestre.

TROISIEME PARTIE

LE FONCTIONNEMENT

Le titre III qui réunit les crédits de fonctionnement est par là même celui dont l'impact sur le personnel, dans sa vie courante comme dans ses activités opérationnelles, est le plus direct et le plus immédiat. Les fluctuations du titre V, en revanche, n'ont souvent d'effets qu'à terme.

Or dans le budget en projet, les deux titres connaissent des évolutions assez différentes : + 0,9 % pour le titre III, + 2 % pour le titre V. L'un régresse en termes réels, l'autre progresse en volume. Le fonctionnement des armées participe ainsi à l'effort d'économie partagée par les autres budgets de l'Etat. Cela n'est pas anormal. Mais il convient d'examiner si l'essentiel, à savoir l'activité de nos forces, l'entraînement de nos unités est préservé, et si les conditions de vie et de travail du personnel restent convenablement assurées.

Ce sera l'objet des développements qui suivent.

Signalons par ailleurs que comme chaque année, il est demandé au Parlement (art. 25 du projet de loi de finances) d'engager par anticipation sur les crédits de fonctionnement qui seront alloués en 1996 des dépenses d'un montant de 146 millions de francs pour l'entretien des unités.

CHAPITRE I

LES CREDITS DE VIE COURANTE

Ces crédits trouvent leur unité dans le fait qu'ils pourvoient à la vie quotidienne des personnels : alimentation, instruction, entretien courant des immeubles et des matériels, chauffage, éclairage, fonctionnement courant.

Leur importance vient au fait qu'ils contribuent très directement au "moral des troupes" sans lequel les armées se trouvent atteintes dans leur cohésion et leur efficacité.

1. - L'ALIMENTATION

Les crédits d'alimentation s'élèvent à 3.172 millions de francs (+ 1,1 %). Ils évoluent comme indiqué dans le tableau ci-dessous :

Evolution des crédits d'alimentation

(En millions de francs)

	Budget de 1994	Projet de budget pour 1995	Evolution en %
Section commune	104	107	+ 2,9
Armée de l'Air	561	565	+ 0,7
Armée de Terre	1 682	1 698	+ 0,9
Marine	605	611	+ 1
Gendarmerie	185	191	+ 3,2
Total	3.137	3.172	+ 1,1

Les crédits de la Gendarmerie sont des crédits budgétaires abondés des fonds de concours en provenance des sociétés d'autoroutes : 22,4 millions de francs en 1994 et 22,8 millions de francs en 1995.

L'évolution des crédits d'alimentation est, bien entendu, liée à celle des effectifs. L'ajustement aux besoins se fait par voie d' "additif". Ainsi le décret d'avances du 29 septembre 1994 a ouvert 100 millions de francs de crédits supplémentaires pour l'alimentation.

2. - LES AUTRES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT

Leur évolution pour les *trois armées et la Gendarmerie* sera la suivante :

(En millions de francs)

	1994	1995	Evolution en % 1995/1994
Armée de Terre	5 475	5 482	+ 0,1
Marine	1 860	1 839	+ 1,1
Armée de l'Air	2 725	2 465	- 9,5
Gendarmerie	2 776	2 857	+ 2,9
Total	12.836	12.643	- 1,5

La diminution est donc d'un point et demi mais la régression est surtout sensible pour les crédits de fonctionnement des *services communs*.

(En millions de francs)

1994	1995	Evolution en pourcentage 1995/1994
6 905	6 648	3,7

La délégation générale pour l'armement connaîtra ainsi une diminution de ses ressources de fonctionnement de plus de 7 % et la direction des centres d'essais nucléaires (DIRCEN) de près de 12 %.

La ventilation de l'ensemble de ces crédits apparaît dans le tableau ci contre :

Evolution des dépenses de fonctionnement hors alimentation

(En millions de francs)

	Informa- tique	Entretien immobilier	Entretien courant des matériels	Chauffage éclairage eau	Instruction	Fonction- nement courant	Total du fonctionne- ment
Budget pour 1994							
Service communs	604,219	483,723	242,752	234,312	84,48	5.256,194	6.905,680
Armée de l'Air	66,087	142,050	267,744	297,291	68,055	1.884,187	2.725,414
Forces terrestres	197,624	834,542	266,485	894,112	311,391	2.970,340	5.474,494
Marine	91,141	74,172	347,611	126,140	97,789	1.123,357	1.860,210
Gendarmerie	40,945	207,295	139,083	242,316	32,16	2.114,347	2.776,146
Total général	1.000,016	1.741,782	1.263,675	1.793,404	593,875	13.349,192	19.741,944
Projet de budget pour 1995							
Services communs	583,281	456,214	219,171	230,979	80,666	5.078,24	6.648,551
Armée de l'Air	65,854	142,217	264,821	297,291	70,846	1.624,085	2.465,114
Forces terrestres	197,624	813,460	257,714	891,589	319,533	3.002,067	5.481,987
Marine	87,421	75,309	383,762	126,140	97,789	1.068,751	1.839,172
Gendarmerie ⁽¹⁾	41,077	213,305	143,835	239,531	32,056	2.187,432	2.857,236
Total général	975,257	1.700,505	1.269,303	1.785,53	600,89	12.960,575	19.292,060

(1) Apport du fonds de concours en provenance des sociétés autoroutières (MF) :

1993 : Alimentation : 22,4 ; Fonctionnement : 154 ;

1994 : Alimentation : 22,8 ; Fonctionnement : 159,9 ;

1995 : Alimentation : 22,8 ; Fonctionnement : 159,9 (montants susceptibles de réévaluation).

L'essentiel des différences de progression constatées par poste ou par armée ou service tient au niveau des dotations de l'année précédente et à l'ampleur des reports de charges.

CHAPITRE II

L'ACTIVITE DES FORCES

Le Livre blanc sur la Defense a tracé, on le sait, le cadre d'activité de nos forces en fonction de divers "scenarios" d'engagement. Ceux-ci s'articulent essentiellement autour de la "posture permanente de sécurité" destinée à protéger notre pays et de l'intervention à l'extérieur de nos frontières.

Depuis plusieurs années du reste nous assurons des missions de présence en Afrique et, plus récemment, des missions de "maintien de la paix" qui, en 1994, se sont déroulées en Europe, en Afrique et en Amérique.

Notre participation à des exercices internationaux est, par ailleurs, allée croissant, y compris avec certains pays d'Europe orientale.

Mais c'est quotidiennement que se déroulent les activités d'entraînement et d'instruction qui conditionnent la disponibilité de nos forces.

1. - LES CRÉDITS DE CARBURANTS

Les crédits de carburants opérationnels diminueront de plus de 14 %.

Evolution des crédits de carburants opérationnels

(En millions de francs)

	Budget vote de 1994	Projet de budget pour 1995	Evolution en %
Armée de l'Air	1 097,3	810,6	- 26,1
Armée de Terre	617,9	600,1	2,9
Marine	490,3	429,6	12,4
Gendarmerie	215	223,4	+ 3,9
Total	2.420,5	2.063,7	- 14,75

Cette évolution négative doit être appréciée en tenant compte de l'allègement de la fiscalité sur les carburants (et plus particulièrement de la taxe sur le carburéacteur qui concerne surtout l'armée de l'Air) et des hypothèses d'évolution des prix du baril de pétrole.

	1994	1995	Evolution 1995/1994 en %
Baril de brut importé (en \$ des E.U.)	17,6	14,40	18,2
Cours du \$ aux E.U. (en francs)	5,50	5,92	+ 7,6
Prix du baril en francs	96,8	85,2	12

2. - LES DOTATIONS POUR LES MUNITIONS

La croissance des crédits pour 1995 tranche sur l'évolution négative des années précédentes. En effet, les dotations s'élèveront à 5,1 milliards de francs et augmenteront de 3,5 %.

Crédits de munitions

(En millions de francs)

L.F.I 1994		P.L.F 1995		Variation 1995/1994 CP en %
AP	CP + reports	AP	CP + reports	
4.587	4.918	3.603	5.092	+ 3,5

Après plusieurs années de régression, cette évolution positive va permettre d'entamer le renouvellement des stocks et leur mise à niveau progressive.

3. - L'ENTRETIEN PROGRAMMÉ DU MATÉRIEL

Les crédits d'entretien du titre III se répartiront comme suit entre les trois armées :

(En millions de francs)

	1994	1995	Evolution 1994/1995 en %
Terre	255	228,6	- 10,4
Marine	2.152,6	1.519,7	- 29,4
Air	1.660,7	1.463,7	- 11,9
TOTAL	4.068,3	3.212	- 21

Pour les crédits d'entretien programmé du titre V, l'évolution sera la suivante :

(En millions de francs)

	1994	1995	Evolution 1994/1995 en %
Terre	2.607,3	2.572	- 1,3
Marine	4.181	4.650	+ 11,2
dont nucléaire	1.383	1.300	
Air	3.622,7	3.610	- 3
dont nucléaire	518	431	
TOTAL	10.411	10.832	+ 4

Les crédits d'entretien du titre V vont à l'achat de pièces de rechange et d'outillage destinées à de gros matériels et provoquant une indisponibilité prévisible, en général de longue durée.

Au total les crédits (titre III et titre V) connaîtront l'évolution ci-dessous retracée.

(En millions de francs)

	1994	1995	Evolution en %
Terre	2 882,3	2 800,6	2,2
Marine	6 333,6	6 169,7	2,6
Air	5 283,4	5 073,7	4
Total .	14.479,3	14.044	- 3

Ces évolutions de crédits doivent toutefois être corrigées pour tenir compte de deux considérations :

- Une partie des charges du titre III sont transférées, à hauteur de 500 millions de francs au titre V et seront couvertes par des crédits de paiement prélevés sur des chapitres du titre V autres que ceux d'entretien programmé :

(En missions de francs)

	1994	1995	Evolution 1995/1994 en %
Terre	255	228	- 10,5
Marine	2 152	1 518 + 433	9,1
Air	1 660	1 413 + 67	- 7,8
Total ...	4.067	3.712	- 8,7

- Les crédits du titre V couvrent à la fois l'entretien des équipements classiques et des équipements nucléaires ; si l'on s'en tient aux seuls équipements classiques, la situation sera la suivante :

(En millions de francs)

	1994			1995			Evolution 1995/1994 en %
	Titre III	Titre V	Total	Titre III	Titre V	Total	
Terre	255	2 826	3.111	228	2 659	2.887	- 7,2
Marine	2 152	2 798	4.950	1 519	3 350	4.869	- 1,7
Air	1 660	3 350	5.010	1 463	3 299	4.762	5
Total ...	13.071			12.518			- 4,3

Cette évolution en baisse peut en partie seulement s'expliquer, comme l'année précédente, par la rétraction des quantités de matériels en ligne liée au redéploiement d'unités.

Elle n'en est pas moins préoccupante car il est indispensable de corréliser les besoins et les ressources financières destinées à y répondre.

Or, depuis longtemps les ressources de l'entretien programmé sont insuffisantes face aux besoins exprimés de maintenance. Ces derniers ont tendance à croître en raison du vieillissement des matériels, de la mise en service de matériels nouveaux très sophistiqués et de la suractivité générale de nos installations.

En ce qui concerne, par exemple, la Marine, l'accroissement des missions opérationnelles provoque des taux de suractivité par rapport aux "normes" officielles de 160 % pour les porte-avions, 140 % pour les frégates anti-aériennes, 130 % pour les pétroliers-ravitailleurs.

L'équilibre entre ressources et dépenses ne peut alors se faire qu'en modifiant la maintenance programmée, c'est-à-dire en espaçant les périodes d'entretien majeur alors que cette même suractivité nécessiterait les mesures inverses.

Si l'on rajoute à ce phénomène le fait que des considérations strictes de sécurité ne permettront jamais de "sous-entretenir" nos sous-marins nucléaires et l'aéronautique navale, on peut conclure qu'il y a un grand risque de voir nos bâtiments classiques soutenir le maximum d'efforts d'économie, sans doute au risque d'avaries sérieuses mais aussi d'une détérioration des conditions de vie et de travail de nos personnels.

Il conviendra donc d'être prêt au minimum à ouvrir des crédits supplémentaires en collectif budgétaire en fin d'année pour appuyer les efforts de nos états-majors à contenir le coût de l'entretien programmé à un niveau acceptable.

4. - LES PRÉVISIONS D'ACTIVITÉ

Les prévisions d'activité sont exprimées en normes devenues d'usage courant depuis plusieurs années. Ce seront donc celles-ci qui seront reprises ici. Mais il faut souligner qu'il s'agit là de normes moyennes pour l'ensemble des unités, bâtiments ou aéronefs et que bien entendu certains d'entre eux - du fait notamment de leur envoi sur des théâtres extérieurs - dépasseront ces normes ce qui impose pour d'autres une sous-activité corrélative.

Armée de Terre

Les objectifs atteints en 1993, visés en 1994 et fixés en 1995 sont les suivants :

ANNÉE	Nombre de jours passés sur le terrain par les unités	
	Avec matériels organiques	Sans matériels organiques
1993	50	50
1994	50	50
1995	50	50

Marine

La norme actuelle des bâtiments disponibles est fixée à 100 jours de mer par an, en moyenne, depuis de nombreuses années.

En 1994, le potentiel alloué a été de :

- 90 % de la norme pour les porte-avions et frégates antiaériennes.
- 90 % de la norme pour les sous-marins diesel.
- 80 % de la norme pour les autres bâtiments.

Toutefois il faut s'attendre à une activité plus forte des porte-avions et des bâtiments de défense aérienne, due aux opérations en Adriatique.

L'activité de la Marine nationale reste toutefois liée à l'actualité internationale et si les dispositifs SHARP, GUARD et CORYMBE semblent appelés à durer, l'évolution du dispositif de la

FORPRONU pourrait amener un allègement de la posture tenue en Adriatique.

Pour l'Aéronavale, l'activité potentielle (et réalisée en 1993) pour 1994 et 1995 est la suivante :

- 1993 : activité potentielle, 87.200 heures de vol, effectivement réalisées 82.000.
- 1994 : activité potentielle, 88.600 heures de vol.
- 1995 : activité potentielle estimée, 87.000 heures de vol .

Armée de l'Air

Les aéronefs de l'armée de l'Air ont totalisé, en 1993, 352.000 heures de vol (et 360.000 heures en 1992).

L'activité pour le 1^{er} semestre de 1994 s'établit à 189.000 heures de vol (186.000 heures au 1^{er} semestre de 1993). Cela correspond, pour l'année, à une moyenne de 180 heures par pilote d'avion de combat, soit 15 heures par mois. Le pilotage à deux des avions de transport conduit à doubler l'allocation, soit 360 heures, pour les pilotes d'avions de transport.

Félicitons-nous de voir affichée la préoccupation de maintenir les normes d'activité.

Mais soulignons que ce maintien suppose bien entendu que les crédits permettant de le financer (carburants, entretien des matériels notamment) soient maintenus au niveau nécessaire.

CHAPITRE III

LES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES SOUS L'ÉGIDE DE L'ONU : LEUR FINANCEMENT, LEUR ÉVOLUTION

Le rapport que le Premier Ministre avait bien voulu nous confier sur les opérations dites de maintien de la paix lui a été remis au mois de février.

Il nous a paru bon de saisir l'occasion de ce rapport budgétaire pour faire en fin d'année le point sur ces opérations qui grèvent assez lourdement le budget des armées.

1°/ Le financement des opérations de "maintien de la paix"

A/ Les mesures d'amélioration à l'échelon national

Nous avons exprimé dans notre rapport au Premier Ministre, comme nous y avons été expressément invité, un certain nombre de propositions - onze exactement - visant à améliorer la situation dans le domaine du financement de ces opérations par notre pays.

L'accueil réservé par le gouvernement - et plus particulièrement par le ministère de la Défense - à ces propositions et la suite qui leur a d'ores et déjà été donnée à ce jour nous permettent d'en donner, sommairement ci-après, un premier bilan :

- 1/ Par décision du ministre de la Défense en date du 6 juillet 1994, le Secrétaire général pour l'administration est chargé de centraliser toutes les informations liées aux créances⁽¹⁾ de la France sur les Nations Unies, et d'élaborer les tableaux de synthèse correspondants. Ce suivi centralisé est effectué par la direction des services financiers, en relation avec l'état-major des armées et la délégation aux relations internationales.

(1) Ces créances peuvent avoir pour origine le versement de forfaits, afférents aux dépenses de personnel (988 \$ par homme et par mois pour les rémunérations, 65 \$ par homme et par mois pour l'équipement, 5 \$ par homme et par mois pour l'armement individuel, indemnisation pour invalidité, maladie, décès) soit le montant des commandes passées auprès de tel ou tel Etat (équipement en matériels militaires en particulier).

Dans le même souci d'éviter la dispersion, un interlocuteur unique a été désigné pour chaque armée et chaque direction.

Cette centralisation permet à présent d'établir notamment : l'état des commandes (LOA) ; l'état des facturations ; l'état des remboursements.

En outre, elle autorise l'identification des retards et par voie de conséquence permet de diligenter les facturations.

On trouvera ci-contre, à titre d'exemple, le bilan ainsi établi. Le suivi des commandes est particulièrement important pour le ministère de la Défense. En effet, à la différence des forfaits (solde, équipement, munitions) qui sont directement affectés en "recettes diverses" au budget général lorsqu'ils sont payés par l'ONU, le règlement des commandes (LOA) adressées à la France pour l'équipement d'autres contingents, donne lieu à rattachement au budget du ministère de la Défense par la voie des fonds de concours.

- 2/ Les effectifs engagés sur les théâtres des OMP sont également répertoriés et centralisés au niveau du ministère.

Par ailleurs, un officier a été nommé au sein de notre mission permanente auprès des Nations Unies pour coordonner les différents aspects de la participation de la France aux opérations de maintien de la paix.

- 3/ Toutes les informations relatives au surcoût et au financement des OMP sont désormais transmises trimestriellement au cabinet du Premier Ministre, au ministre du budget et au ministre des affaires étrangères.

- 4/ La refonte en cours de l'instruction ministérielle N° 29748/MINDEF, vise à définir avec le plus de clarté possible le terme d'opération extérieure et à mieux spécifier la nature des remboursements devant intervenir de la part de l'ONU. Elle répond à notre proposition de préciser la qualification d'une opération en "opération extérieure" et à affiner les modes de calcul des surcoûts.

**BILAN FINANCIER DES COMMANDES(1) PASSÉES PAR LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE L'ONU
POUR LES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES
EFFECTUÉES SOUS L'EGIDE DE L'ONU DEPUIS 1992**

Théâtres	Périodes	Montant total des LOA (plafond autorisé) (en dollars)	Montant total des factures du ministère de la Défense présentées au remboursement (en francs)	Montant total remboursé		reste à payer en francs sur facturation
				(en francs)	(en dollars)	
APRONUC	1992 1992	4.118.692,38 90.511,38	24.216.366,36 78.273,98	12.957.000,00 76.973,98	2.218.664,38 13.271,38	11.259.366,36 1.300,00
Sous-total		4.209.203,76	24.294.640,34	13.033.973,98	2.231.935,76	11.260.666,36
ONUSOM	1993	4.964.300,00	25.821.666,99	16.818.282,99	2.924.918,78	9.003.384,00
FINUL	1992 1993 1994	584.000,00 792.637,00 369.210,00	1.533.207,01 1.455.573,67 486.743,04	1.533.207,01 0 0	0 0 0	0 1.455.573,67 486.743,04
Sous-total		1.745.847,00	3.475.523,72	1.533.207,01	0	1.942.316,71
FORPRONU	1992 1993 1994	6.870.741,00 15.512.606,00 12.406.395,39	33.438.378,44 13.506.752,16 12.411.055,65	25.587.681,83 12.636.725,23 6.971.807,12	4.419.820,48 2.215.322,82 1.273.418,61	7.850.696,61 870.026,93 5.439.248,53
Sous-total		34.789.742,39	59.356.186,25	45.196.214,18	7.908.561,91	14.159.972,07
MINUAR	1994	6.900.494,83	10.848.540,87	10.848.540,87	2.008.989,05	0
MINURSO	1992	29.814,00	162.058,40	0	0	162.058,40
TOTAL GENERAL		52.639.401,98	123.958.616,57	87.430.219,03	15.074.405,50	36.528.397,54

(1) "Letter of assist" ou LOA

- 5/ S'agissant de l'amortissement des matériels, la France va recevoir très prochainement à titre d' "avance" pour l'APRONUC, la FORPRONU et l'ONUSOM une somme de 59,7 millions de francs des Nations Unies. Par ailleurs, la France est associée, comme tous les Etats membres intéressés, à l'étude sur la procédure de valorisation des matériels que les Nations Unies ont confié à un groupe d'experts.

Parallèlement, la Défense qui est membre du groupe de travail interministériel dont le mandat est d'étudier les mesures à prendre pour améliorer le financement de la participation française aux OMP, va proposer une méthode de valorisation financière des équipements.

- 6/ En ce qui concerne les sommes dues pour décès, maladie ou invalidité, hormis de très rares et très tardifs paiements au titre de la FINUL, la France n'a reçu aucun remboursement de l'ONU sur ce poste.

Actuellement l'ONU étudie la possibilité d'un remboursement de l'espèce sur le principe d'un barème forfaitaire applicable à tous les Etats membres, qui se substituerait au remboursement effectué sur la base des législations nationales. Selon la mission permanente française à New-York, le dispositif est en effet jugé très lourd à gérer pour l'organisation compte tenu de l'obligation faite à celle-ci de comprendre ces réglementations et d'en vérifier l'application.

Toutes ces mesures vont, évidemment, dans le bon sens. D'autres seraient également bien venues.

Rappelons ainsi que la décision de participer à une opération de maintien de la paix n'a pas seulement une signification politique. Elle a aussi un coût financier. Il nous paraît donc nécessaire que ce coût soit affiché dès le stade de la décision politique prise au plus haut niveau. Si cette décision ne peut certes, dépendre des seules considérations financières, il convient d'intégrer le fait qu'elle a un coût dans le processus de décision. Et la rationalité de la conduite financière des opérations de maintien de la paix ne peut que gagner si :

- toutes ces opérations n'étaient plus réputées imprévisibles alors que certaines d'entre elles durent depuis plus de 10 ans ;
- et si l'imprévisibilité alléguée de ces opérations s'inscrivait par voie de conséquence dans un cadre plus souple où auraient place les crédits provisionnels, les crédits évaluatifs et l'accès au budget des charges communes.

B/ Des insuffisances qui perdurent au Secrétariat général de l'Organisation des Nations Unies

Aiors que la France paie scrupuleusement la contribution qui lui est demandée pour financer les opérations de maintien de la paix

décidées par le Conseil de Sécurité, elle n'est pas si l'on peut dire "payée en retour". On doit toujours regretter le caractère tardif et partiel des remboursements qui nous sont dus. Ainsi il a fallu attendre 1993 pour recevoir le paiement de livraisons faites en 1978 !

L'opacité des structures onusiennes empêche du reste de savoir quel principe préside à ces remboursements et d'affirmer que tous les Etats sont bien traités de la même façon c'est-à-dire aussi mal traités que l'est notre pays sur ce point...

On pourrait, pourtant, attendre légitimement de l'Organisation qu'elle rende des comptes et qu'elle s'attache à rendre son fonctionnement plus efficace et moins coûteux. Notre exemplarité financière nous fonde à nous montrer particulièrement attentifs sur ce point.

Quoi qu'il en soit, à l'expérience de ces remboursements tardifs et partiels, le principe de couverture par voie de "collectif" des surcoûts supportés par le ministère de la Défense du fait de notre participation aux OMP paraît judicieux.

Toutefois la pratique s'est traduite le plus souvent par un appauvrissement de la substance des armées du fait d'une couverture insuffisante.

En 1992, par exemple, le "collectif" ouvrait 2 milliards de francs de crédits supplémentaires sur le titre III du budget de la Défense mais annulait 5,2 milliards de crédits sur le titre V...

En 1993, en revanche, des crédits ont été ouverts au titre III sans annulation sur le titre V.

Espérons qu'un arbitrage aussi favorable intervienne à la fin de l'année 1994. C'est, en tout cas, avec satisfaction que l'on peut constater que le décret d'avances du 29 septembre 1994 a ouvert au titre III du budget de la Défense un crédit de 1.400 millions de francs pour couvrir une partie des dépenses entraînées par les OMP. Et l'arrêté d'annulation du même jour épargne le ministère de la Défense.

Les surcoûts des opérations extérieures, cette année, sont, en effet, évalués à 5,5 milliards de francs, dont près des 3/4 supportés par le titre III.

**PRÉVISION ANNUELLE DU SURCÔÛT DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES
1994**

(Estimée au 1^{er} juillet 1994)

Théâtres	Surcoût (en MF)	Effectifs	
		Total	Dont ONU
Ex-Yougoslavie	3 297	7 991	6 721
Tchad et République centrafricaine	877	2 268	-
Liban	138	514	465
Rwanda	480	2 914	-
Autres (Koweït, Arabie saoudite, Salvador)	783	1 863	378
Total	5.575 dont titre III 3 776 Titre V 1 799	15.550	7.564

(1) Estimations

Les opérations de maintien de la paix comptent, sur ce total, pour plus de 4 milliards de francs.

Or un effort de gestion au sein du Secrétariat général des Nations Unies conduisant à diminuer de 8 % seulement le total des dépenses pour les OMP apporterait plus de 300 millions de dollars d'économie et permettrait de diminuer de moitié le total des remboursements dus aux États.

Cet effort est-il vraiment hors de portée ?

Nous ne le pensons pas.

De nombreuses dépenses - nous avons pu le constater - sont inutiles ou excessives (nous pensons en particulier aux dépenses de personnel civil) et les budgets des OMP sont artificiellement "gonflés" par des doubles budgétisations ou par des surévaluations.

Et l'une des causes de l'amoindrissement ou des retards des remboursements pour les dépenses que nous supportons pour les OMP tient au fait que les contributions au budget ordinaire de fonctionnement des Nations Unies tout comme celles pour les budgets de chaque OMP alimentent une seule trésorerie⁽¹⁾. On croit payer pour les "casques bleus", on paie en réalité pour "faire la trésorerie" du Secrétariat général et payer les fonctionnaires du siège new-yorkais...

2°/L'évolution des opérations de "maintien de la paix"

A/ *Un retour au réel*

L'évolution la plus notable est certainement celle des esprits, qui a conduit à lever le "tabou" protégeant l'ONU, considérée comme l'incarnation du juste, du vrai et du bon. Du même coup a presque disparu le discours proprement schizophrénique, qui avait cours jusque dans notre pays, donnant raison à ceux - et notamment les chefs militaires sur le terrain - qui critiquaient l'ONU pour la façon dont les opérations étaient conçues et conduites tout en répondant pratiquement sans conditions aux Résolutions élargissant les missions et aggravant les coûts.

Un certain "retour au réel" est ainsi amorcé. Plus attentif et plus perspicace à l'égard des problèmes soulevés par les OMP, notre comportement est ainsi devenu plus équilibré.

La réduction de nos effectifs au Liban, notre retrait de la Somalie et de la poche de Bihac, l'envoi limité à 2 mois d'un contingent sous commandement national au Rwanda sont autant d'éléments positifs dont on peut créditer le nouveau cours de notre politique à l'égard des Nations Unies et des opérations menées sous son égide. S'y ajoute de façon tout à fait judicieuse, l'intérêt porté à la reconstruction des pays en cause et à leurs prolongements économique et financier.

Ces opérations continuent toutefois à nous coûter cher. Aux surcoûts qu'elles entraînent pour le budget de la Défense, et qui ne sont pas minces, s'ajoute en outre la contribution spécifique à ces opérations supportée par le budget des affaires étrangères : 1,6 milliard de francs en 1993, vraisemblablement 1,2 milliard de francs en 1994.

Ainsi, au total, les opérations de maintien de la paix nous auront coûté 7 milliards de francs en 1993 et nous coûteront vraisemblablement plus de 5 milliards de francs en 1994 (soit le tiers du budget total des affaires étrangères !)

Les pressions exercées par un certain nombre de pays - dont le nôtre, pour un meilleur emploi des deniers et pour un véritable contrôle des dépenses onusiennes, ont abouti, il est vrai, à une tentative de renforcement de l'inspection de l'ONU.

(1) Trésorerie unique instituée, semble-t-il, sans aucun fondement juridique

Toutefois la formule retenue par le Secrétaire général a été celle d'une inspection limitée au théâtre de la FORPRONU, qui a été confiée à un général suisse. Partagée entre des attributions financières et la recherche des trafics et des malversations, et des compétences opérationnelles, cette inspection n'a toutefois pas, semble-t-il, répondu à ce que l'on attendait d'elle et le commandant de la FORPRONU a préféré, au bout de 6 mois, y mettre fin.

Le problème reste donc posé. Les contrôles à l'ONU sont théoriquement nombreux : conseil des commissaires aux comptes, corps commun d'inspection et plus récemment service des inspections et enquêtes sous l'autorité du Secrétaire général. Mais s'agissant surtout de contrôler les services du Secrétaire général, il semble plus indiqué de soustraire l'inspection à son autorité. Et surtout de donner à l'inspection les moyens financiers lui permettant d'exercer ses fonctions et de les confier à de véritables enquêteurs professionnels.

B - Une oscillation parfois hasardeuse entre des logiques éparses et encore mal maîtrisées

Chaque opération de maintien de la paix est différente des autres. Elles sont chacune, en effet, des opérations "ad hoc" fortement situées dans le temps et dans l'espace.

Mais le concept d'opération de maintien de la paix trouve son unité dans la nécessité de la centrer, d'être efficace dans l'accomplissement de son mandat. Quelques questions fortes et simples doivent donc recevoir une réponse satisfaisante : les missions doivent être claires et réalisables, le commandement performant, le financement adéquat, etc...

Nous n'en sommes pas encore là.

Ces opérations continuent, en effet, à osciller entre des logiques éparses, mal maîtrisées et souvent contradictoires. Nous retiendrons, plus particulièrement, quelques unes d'entre elles.

a/ Logique de gestion et logique de sanction

Selon le Secrétaire général de l'ONU lui-même : "*les opérations de maintien de la paix sont à un carrefour de leur histoire. Elles oscillent en permanence entre ce que j'appellerai la logique de la sanction et la logique de la gestion*".

L'usage de la force par l'ONU représente, en effet, un changement significatif dans les pratiques antérieures.

Elle oblige, en particulier, à une conception active de l'impartialité, qui n'est plus l'abstention, la contemplation passive. L'impartialité consiste désormais à traiter équitablement les parties par rapport au mandat donné aux forces. Se comporter de la même manière, neutre, à l'égard de ceux qui respectent le mandat et de ceux qui le compromettent revient à choisir un camp, constitue une atteinte à l'impartialité et entame la crédibilité des forces. La démonstration, la

menace ou même l'usage de la force n'est plus seulement un "dernier recours", une attitude "par défaut" : elle doit être considérée comme un comportement positif complémentaire et non pas antinomique.

La perception des deux logiques est toutefois loin d'être claire. L'ambiguïté des Résolutions du Conseil de Sécurité concernant la Somalie, l'empilement de celles relatives à l'ex Yougoslavie - plus d'une soixantaine - ont conduit à des situations propices à tous les "dérapages".

La mission de l'*ONUSOM*, en Somalie, partie d'un objectif initial d'aide humanitaire a dérivé vers une opération militaire de représailles mêlée à une action de relèvement administratif et de reconstruction économique.

Celle de la *FORPRONU*, dans l'ex Yougoslavie a été transformée du jour au lendemain par une Résolution du Conseil de Sécurité (la Résolution 836 étendant le mandat de cette force) : les contingents équipés pour le maintien de la paix et l'aide humanitaire se sont ainsi trouvés transformés en troupes appelées à se battre.

Ce mélange des genres et des logiques ne peut qu'engendrer - nous l'avions souligné dans notre rapport au Premier Ministre - des conséquences néfastes : l'impuissance faute d'appuyer la Résolution par des moyens suffisants (les zones dites de sécurité, par exemple, ne sont telles que par antiphrase), l'insécurité et l'humiliation, le déploiement pour une opération humanitaire ne permettant pas de disposer de l'espace de manoeuvre nécessaire à l'emploi de la force.

b/ Logique de l'ONU et logique de l'OTAN

Le développement ubiquitaire des opérations de maintien de la paix a suscité de la part de l'ONU un nouvel intérêt pour les accords et organismes régionaux qui font l'objet du chapitre VIII de la Charte des Nations Unies.

Le recours à ces accords ou organismes permet, en effet, une adaptation des opérations au contexte local, et l'utilisation du potentiel offert par ceux-ci.

Le recours à l'OTAN, plus particulièrement, présente pour l'ONU au moins deux avantages :

- elle lui permet de disposer du concours d'un appareil militaire consistant et bien rodé ;

(1) Rappelons les propos du Général Cot, Commandant la *FORPRONU* "L'originalité de l'ONU est de voter des Résolutions qui se transforment en mission pour les militaires sans donner les moyens de les mener" (Déclaration à la presse, à Zagreb, le 10 octobre 1993).

- elle soulage son budget dans la mesure où les prestations assurées par l'OTAN restent à sa charge⁽¹⁾.

Le recours à l'OTAN se heurte toutefois à trois problèmes :

L'un d'ordre juridique

L'OTAN est-elle vraiment une organisation régionale au sens du chapitre VIII de la Charte ? La question est d'importance : si la réponse est affirmative, l'OTAN ne peut utiliser la force sans l'autorisation du Conseil de Sécurité expressément prévue par le chapitre VIII. Or l'OTAN se reconnaît le droit à la légitime défense de l'article 51 de la Charte (expressément visé à l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord).

De ce fait certains États, dont la France, considèrent que l'Alliance ne peut être considérée comme une organisation régionale au sens du chapitre VIII. D'où le souci de ne pas ensermer la coopération ONU/OTAN dans un cadre préalable trop rigide et de lui préférer une définition cas par cas⁽²⁾.

Le deuxième problème se pose très concrètement sur le terrain.

Les tergiversations dans le déclenchement des frappes aériennes sont malheureusement monnaie courante, alors que la riposte ne trouve tout son sens que dans sa promptitude. L'intervention du dispositif aérien de l'OTAN suppose, en outre, que celui-ci trouve, à terre, des forces connaissant les codes, les procédures et les procédés de guidage. Or tous les contingents n'ont évidemment pas cette connaissance. Les "armées" de l'ONU ne sont pas celles de l'OTAN, tant s'en faut.

(1) C'est le cas de la surveillance de l'interdiction de survol du territoire bosniaque ("Deny Flight"). On peut noter que le barème des contributions aux dépenses de l'OTAN est pour les États-Unis plus favorable que celui des contributions aux OMP. Pour notre pays, la situation est inverse : nous contribuons pour 7,6 % aux budgets des opérations de maintien de la paix, notre participation aux dépenses de l'OTAN s'établit dans une fourchette comprise entre 13 et 18 %.

(2) Cf également le Rapport N° 1366 du 19 mai 1993 de l'UEO (les opérations des Nations Unies - Interaction avec l'UEO) : "Il importe de signaler que ni l'OTAN ni l'UEO ne se sont déclarées organisations régionales au sens des articles 52 et 53, puisqu'elles estiment que cela pourrait les empêcher de faire prévaloir leur droit de légitime défense collective au sens de l'article 51. Or l'ONU, quant à elle, voit évidemment à la fois dans l'OTAN et dans l'UEO des organismes régionaux" (p. 22).

De surcroît comme l'a exprimé en termes feutrés le Général commandant de la FORPRONU, l'ONU et l'OTAN "n'ont pas la même culture". Et il a pu ajouter : "l'OTAN veut absolument identifier un ennemi, démontrer son efficacité militaire et remporter des victoires. La FORPRONU n'a pas d'ennemi"⁽¹⁾.

Pour les casques bleus sur le terrain, une frappe aérienne est le moyen de donner un avertissement, de déclencher un signal. Mais elle risque aussi de déclencher des représailles. Les exemples restent présents dans les esprits, au printemps dernier autour de Goradze, cet été sur les routes d'accès à Sarajevo, cet hiver à Bihac. Demain peut-être ici ou là.

Au plan politique enfin, fait problème la domination des Etats-Unis sur l'OTAN qui s'ajoute aux pressions qu'ils exercent sur l'ONU, dont ils abritent le siège et dont ils sont, théoriquement, le premier bailleur de fonds mais à laquelle ils mesurent leur concours financier. Et l'on sait que le Conseil de Sécurité, pour voir et pour savoir, est tributaire des systèmes américains d'observation et d'écoute.

L'égoïsme de superpuissance a très clairement montré les limites de la solidarité pourtant indispensable à la conduite des opérations de maintien de la paix et tout récemment encore lors de la levée unilatérale de l'embargo contre la Bosnie. Les fermes propos du ministre de la Défense et de celui des Affaires étrangères à ce sujet ne peuvent qu'être approuvés.

Mais l'Europe ne peut malheureusement compter sur un appareil militaire qui lui permettrait de s'affranchir de la tutelle américaine. La France et l'Allemagne ont certes donné à l'Eurocorps un bon départ ; celui-ci a encore pour le moment surtout valeur de symbole.

c/ Logique matérialiste et logique humaniste

Certains Etats, même ceux de grande tradition militaire, marquent une réticence qui semble aller grandissante à risquer la vie de leurs soldats dans des opérations lointaines qui ne touchent pas à leur intérêt national et le respect du droit international - si respectable soit-il - n'est pas nécessairement considéré comme un objectif relevant directement de cet intérêt.

Les Etats-Unis ont ainsi associé leurs interventions à la formule "zéro mort". Leur stratégie est du reste exposée dans un document approuvé en 1990 par le Président des Etats-Unis où il est explicitement dit que dans toute la mesure du possible, l'Amérique appuiera l'effort de ses alliés plutôt que d'intervenir avec ses propres soldats.

Dans la force de réaction rapide conçue par l'OTAN, les Européens fournissent les forces terrestres et les Etats-Unis se réservent le renseignement, les transmissions, l'appui aérien et les transports

(1) Déclaration au quotidien "Le Monde" (25 octobre 1994).

stratégiques. Et dans les opérations actuelles de maintien de la paix, le soldat américain en uniforme présent sur le terrain tend à se raréfier mais le déploiement des équipements les plus coûteux, notamment, dans le domaine du renseignement est impressionnant.

L'Allemagne pour sa part a équipé à ses frais plusieurs milliers de Pakistanais et de Bangladais des contingents de maintien de la paix. Il est vrai que, libérée des contraintes constitutionnelles par une décision récente de sa cour spécialisée, elle entend maintenant être davantage présente sur le terrain où elle fera certainement preuve de ses qualités foncières.

Et les pays nordiques, bien que participants de longue date aux opérations de maintien de la paix de "première génération" - ou précisément pour cette raison - professent une conception statique de la mission qui ne paraît pas exiger, de leur point de vue, de risquer la vie d'un seul casque bleu.

La tentation peut ainsi être grande de substituer aux hommes, l'argent ou les équipements surabondants et sophistiqués⁽¹⁾. Le développement des techniques et des armes pourrait, en effet, réduire considérablement le besoin d'une présence physique sur le terrain, substituer aux hommes des machines ou des procédés et conduire à la tentation de maintenir la paix à distance derrière des manettes et des écrans.

La valeur démonstrative et exemplaire des opérations de maintien de la paix, qui seraient ainsi rendues moins visibles, plus abstraites ou laisseraient le risque du terrain aux soldats des pays les plus pauvres, s'en trouverait toutefois sérieusement atteinte.

C'est certainement l'honneur des contingents français de témoigner ouvertement par leur présence physique, pour la communauté internationale, d'aller au contact des populations éprouvées et d'accomplir sous toutes les latitudes, avec l'efficacité que l'on sait, le mandat que celle-ci leur a confié.

(1) Cf. notamment sur ce point Assemblée de l'UEO : *Rapport sur les enseignements à tirer du conflit yougoslave* (Document 1395. 9 novembre 1993).

CONCLUSION

Le titre III n'échappe pas, certes, à l'effort général d'économies. Mais celui-ci porte essentiellement sur les services pour préserver l'activité opérationnelle des forces. Cet objectif essentiel devra, au besoin, provoquer des redéploiements, des ajustements ou des compléments. L'engagement de nos armées dans des opérations extérieures, la participation à de nombreux exercices, en particulier dans un cadre international, nous ont montré en 1994 le haut niveau de compétence et de disponibilité qu'il convient de maintenir.

Tel qu'il est, et c'est le constat majeur, le budget en projet est strictement conforme à la loi de programmation et aux orientations du Livre blanc.

Les créations d'emplois visent ainsi à renforcer les capacités jugées prioritaires qu'il s'agisse de la projection des forces - professionnalisation de l'encadrement, de la sécurité ou du renseignement. Une première étape de la valorisation du service militaire sera financée. L'amélioration de la condition des personnels civils et militaires sera poursuivie.

Réfléchi, volontaire, le projet de budget, tout en prévoyant pour l'année à venir des conditions de fonctionnement convenables à nos armées, s'insère dans des vues prospectives indispensables à l'emploi judicieux de ces ressources, combien précieuses : les ressources humaines de la Défense.

**PROJET DE LOI DE FINANCES
POUR 1995**

Art. 23

Mesures nouvelles. - Dépenses ordinaires des services militaires

Texte de l'article

I. Il est ouvert au ministre de la défense pour 1995, au titre des mesures nouvelles sur les dépenses ordinaires des services militaires, des autorisations de programme s'élevant à la somme de 3.307.837.000 F et applicables au titre III "Moyens des armes et services".

II. Pour 1995, les mesures nouvelles sur les dépenses ordinaires des services militaires applicables au titre III "Moyens des armes et services" s'élèvent au total à la somme de - 1.372.151.000 F.

Exposé des motifs

La comparaison par titre et par section des crédits ouverts en 1994 et de ceux prévus pour 1995 au titre des dépenses ordinaires militaires (mesures nouvelles) figure au tableau VI annexé à l'exposé des motifs du présent projet de loi.

Les justifications par chapitre sont présentées dans l'annexe "Services votés. - Mesures nouvelles" établie au titre des dépenses ordinaires du budget de la défense.

En deuxième délibération l'Assemblée nationale a adopté à titre non reconductible un amendement destiné à majorer de 2 millions de francs les crédits du chapitre 32-97 article 20.

Cette modification n'a pas paru de nature à remettre en cause l'approbation donnée par votre commission.

L'article 23 § II du projet de loi de finances adoptée par l'Assemblée nationale est devenu le suivant :

II. - Pour 1995, les mesures nouvelles sur les dépenses ordinaires des services militaires applicables au titre III "Moyens des armes et services" s'élèvent au total à la somme de - 1.370.151.000 F.

Art. 25

Autorisations d'engagement par anticipation

Texte de l'article

Le ministre d'Etat, ministre de la Défense est autorisé à engager en 1995, par anticipation sur les crédits qui lui seront alloués pour 1996, des dépenses se montant à la somme totale de 146.000.000 F conformément à l'état D annexé à la présente loi

Exposé des motifs

L'article 11 de l'ordonnance N° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances subordonne les engagements par anticipation sur les crédits de l'année suivante à des dispositions spéciales qui font l'objet du présent projet d'article.

ETAT D

**TABLEAU PAR CHAPITRE, DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT
ACCORDÉES PAR ANTICIPATION SUR LES CRÉDITS À OUVRIR EN 1996**

Numéro des chapitres	Services	Titre III
BUDGET MILITAIRE		
34 03	Armée de l'air - Fonctionnement	15 000 000
34 04	Armée de terre - Fonctionnement	66.000.000
34 05	Marine - Fonctionnement	50 000.000
34 06	Gendarmerie - Fonctionnement	15 000.000
TOTAL POUR L'ETAT D		146.000.000(*)

* *Le montant de cette autorisation, inchangé de 1988 à 1994, s'élevait à 228 millions de francs pour l'exercice précédent*

**Reunie le jeudi 27 octobre 1994, sous la
présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a
decidé de proposer au Senat d'adopter les crédits du budget de
la Défense (titre III) ainsi que l'article 23 du projet de loi de
finances pour 1995.**