

N° 56

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexes au procès-verbal de la séance du 24 novembre 1992.

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 1993 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

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° 43

DÉFENSE

Dépenses ordinaires

Rapporteur spécial : M. François TRUCY

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, *vice-présidents* ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, *secrétaires* ; Jean Arthus, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Berge-Lavigne, MM. Maurice Blin, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henri Goetschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loidant, Roland du Luart, Michel Manet, Michel Moreigne, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, René Régnauld, Roger Romani, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Tregouët, Jacques Valade

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2931, 2945 (annexe n° 39) et 2947 (tome XII).

Sénat : 55 (1992-1993).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
EXAMEN EN COMMISSION	7
AVANT-PROPOS	11
INTRODUCTION	14
PREMIERE PARTIE : PRESENTATION GENERALE	15
CHAPITRE PREMIER : LE TITRE III ET LE BUDGET DE LA DEFENSE	15
1 - Montant du budget	15
2 - Montant du titre III	16
3 - Part du titre III dans le budget de la Défense	17
CHAPITRE DEUX : LES CREDITS DU TITRE III	19
1 - Ventilation des crédits par section	20
2 - Analyse des dépenses par nature	22
DEUXIEME PARTIE : LES PERSONNELS	24
CHAPITRE PREMIER : LES EFFECTIFS MILITAIRES ET CIVILS	25
1 - Les effectifs militaires	27
2 - Les effectifs civils	30

	<u>Pages</u>
CHAPITRE DEUX : LES APPELES DU CONTINGENT	31
1 - L'évolution et le partage de la ressource	31
2 - La situation matérielle des appelés	32
3 - Des mises à disposition d'appelés qui violent la loi, penalisent les armées et minent le fondement même du service militaire	34
CHAPITRE TROIS : LE PERSONNEL MILITAIRE D'ACTIVE	36
1 - la condition statutaire des militaires	37
2 - La condition financière des militaires	38
CHAPITRE QUATRE : LES PERSONNELS CIVILS	46
1 - Les rémunérations	46
2 - Les mesures d'accompagnement des restructu- rations	49
TROISIEME PARTIE : LE FONCTIONNEMENT	52
CHAPITRE PREMIER : LES CREDITS DE VIE COURANTE ..	53
CHAPITRE DEUX : L'ACTIVITE DES FORCES	56
1 - Les crédits de carburant	56
2 - Les dotations pour les munitions	57
3 - L'entretien programmé du matériel	57
4 - Les prévisions d'activité	58
CHAPITRE TROIS : LES OPERATIONS ONUSIENNES DE MAINTIEN DE LA PAIX : INCERTITUDES ET INQUIE- TUDES	60
1 - Les incertitudes : des opérations coûteuses au financement hypothétique	61
2 - Les inquiétudes : carences onusiennes et incohé- rences françaises	63
CHAPITRE QUATRE : DE LA BRIGADE FRANCO- ALLEMANDE AU CORPS D'ARMEE EUROPEEN	71

	<u>Pages</u>
1 - La situation actuelle : l'an III de la brigade	71
2 - L'avenir : l'an I du corps d'armée	75
CONCLUSION	80
PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1993	
Article 41. mesures nouvelles dépenses ordinaires des services militaires	81

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Un projet de loi de programmation triennale (1992-1994) qui donne quelques aperçus sur le format et l'organisation des armées, a été déposé par le Gouvernement. Tout porte à croire que même si ce projet venait en discussion, celle-ci ne pourra intervenir qu'après le vote du budget, c'est-à-dire à un moment où deux des trois annuités de la programmation seraient déjà acquises.

En tout état de cause, on doit noter que ce projet, bien qu'il annonce un accroissement de la professionnalisation des armées, se trouve d'ores et déjà démenti par la réalité budgétaire puisqu'en 1992 près de 4.000 emplois du personnel d'active ont été supprimés ; quant au projet de budget pour 1993 il ne permettrait qu'un modeste accroissement des engagés (+ 650).

2. Le projet de budget pour 1993 ainsi ramené à la simple échéance annuelle n'apporte, par ailleurs, *aucune inflexion sensible* par rapport au budget de 1992 :

- tout comme la gestion précédente, la gestion 1993 risque d'être hypothéquée d'emblée par les reports de charges provenant des mesures de "régulation budgétaire" se traduisant par des blocages de crédits, aussi bien que par le surcoût d'opérations extérieures ;
- la diminution des effectifs qui se poursuit conduit, à nouveau, à souligner :
 - ses effets pernicioeux sur des effectifs de moins en moins nombreux qui devront continuer d'assurer les mêmes missions au prix d'une détérioration de ses conditions de travail et de vie courante ;
 - ses incohérences : plus grande inégalité devant le service puisque le nombre de jeunes gens appelés va encore diminuer, professionnalisation jugée indispensable mais compromise par la maigreur des crédits qui lui sont consacrés.

- la réalisation étalée sur plusieurs années (5 à 7 ans) des mesures en faveur des personnels apparaît plus comme une simple tentative de rattrapage de la détérioration de la condition militaire que comme la consécration d'une véritable amélioration de celle-ci.

3. Les opérations extérieures sous couvert de l'O.N.U. dans lesquelles nos armées se trouvent de plus en plus impliquées ne vont pas - même si elles entendent défendre de justes causes - sans susciter des interrogations et des inquiétudes :

- interrogations quant au financement de ces opérations, compte tenu de la grave crise financière que connaît l'O.N.U. ;
- inquiétudes quant à la façon dont ces opérations sont conçues et dirigées à partir des structures onusiennes alourdies par les pesanteurs bureaucratiques et administratives, au détriment des priorités opérationnelles.

4. Les décisions gouvernementales intervenues cette année au coup par coup (création de nouvelles missions civiles ou humanitaires : encadrement scolaire, sécurité publique, aide aux banlieues), s'ajoutant aux suppressions des postes d'appelés, année après année, appellent une réflexion en profondeur sur *le service national*, son contenu, et sa finalité de façon à lui conserver toute sa signification. Tout laisse à penser que le service national est de plus en plus considéré - au risque de son éclatement - comme un moyen facile de pallier les insuffisances de certains services publics.

5. Au total, le projet de budget apparaît comme la répétition d'un exercice annuel et habituel reconduisant les crédits de l'année précédente, sans aucune possibilité de mise en perspective, faute de débat préalable sur la programmation. Et cela alors que notre appareil de Défense est engagé dans tout un processus de transition et d'évolution qui touche à la fois la capacité humaine et la capacité opérationnelle de nos armées.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des Finances a procédé le 3 novembre 1992 à l'examen des crédits de la Défense - Exposé d'ensemble et dépenses en capital et article 42, sur le rapport de M. Maurice Blin, rapporteur spécial.

M. Maurice Blin, rapporteur spécial, a d'abord présenté les grandes masses du budget de la Défense pour 1993, soit 245,6 milliards de francs pour les titres V et VI. Il a précisé que si le titre III était maintenu en francs constants (+ 2,8 %), les titres V et VI, simplement reconduits en francs courants, faisaient l'objet d'une diminution.

Analysant ensuite l'évolution des dépenses en capital, M. Maurice Blin, rapporteur spécial, a indiqué qu'une relative diminution de la part des armements nucléaires permettait un accroissement de l'effort consacré à l'espace et au renseignement ainsi que la poursuite des principaux équipements classiques. Aussi, le rapporteur spécial a-t-il précisé que le nucléaire ne représentait plus que 25 % du titre V, au lieu de 29,2 % en 1992, principalement en raison de l'abandon du programme S45, du gel du programme HADES, du ralentissement du rythme de construction des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins et de la suspension des essais nucléaires.

De même, le rapporteur spécial a souligné la baisse de 2,85 % des crédits de recherche et le retard pris dans le domaine de la furtivité.

Enfin, examinant les crédits des forces classiques, M. Maurice Blin, rapporteur spécial, a insisté sur le fait que de nombreux programmes étaient soit révisés, soit purement et simplement arrêtés. Parmi les programmes maintenus, mais le plus souvent au prix d'un rééchelonnement des échéances, le rapporteur spécial a évoqué le char Leclerc, l'hélicoptère de combat développé en coopération avec l'Allemagne, le porte-avions nucléaire "Charles de Gaulle", les sous-marins nucléaires d'attaque et l'avion de combat Rafale.

M. Maurice Blin, rapporteur special, a alors rappelle que toutes les nations occidentales procedaient a des reductions de leurs credits militaires et qu'en consequence la France n'echappait pas a cette evolution. Puis, il s'est felicite de la nouvelle nomenclature budgetaire adoptee pour la presentation du budget de la Defense, qui repond a des souhaits depuis longtemps exprimes par la commission.

En revanche, M. Maurice Blin, rapporteur special, a deplore l'absence de reelle programmation militaire et la simple reconduction a l'identique du budget. En outre, il a regrete que, par le jeu des gels, des annulations et des reports tardifs de credits, le budget soit chaque annee denature.

Puis, le rapporteur special s'est inquiete de l'evolution des effectifs dans l'industrie d'armement. Il s'est egalement interroge sur le role actuel de l'Etat, aussi bien comme acheteur des industries de defense, qu'en tant qu'actionnaire ou bien tuteur de ces industries. A cet egard, il a souligne la necessite d'une cooperation industrielle, et non seulement politique ou financiere, a l'echelle de la communaute.

En conclusion M. Maurice Blin, rapporteur special, a estime que le projet de budget de la Defense pour 1993 n'apportait que des reponses partielles.

A M. Emmanuel Hamel qui l'interrogeait sur le nombre des sous-marins nucleaires lanceurs d'engins, M. Maurice Blin, rapporteur special, a repondu qu'il y en avait cinq en service, ce qui permettait d'en avoir toujours au moins deux en mer.

Puis, a une question de M. Christian Poncelet, president, sur le projet d'avion EFA, M. Maurice Blin a repondu que le projet avait ete abandonne par l'Allemagne, mais que l'Angleterre avait decide de laisser poursuivre. Le rapporteur special a neanmoins ajoute que, dans ce contexte, le Rafale reprenait de l'interet, tout en constatant que ses principaux concurrents etaient americains.

La commission a alors decide de proposer au Senat de ne pas adopter les credits de la Defense - Expose d'ensemble et depenses en capital pour 1993, ainsi que l'article 42 rattache.

Puis, la commission a procédé à l'examen des crédits de la Défense - dépenses ordinaires et article 41, sur le rapport de M. François Trucy, rapporteur spécial.

M. François Trucy, rapporteur spécial, a d'abord précisé que les crédits du titre III s'élevaient (hors pensions) à 95 milliards de francs, en progression de 2,8 % par rapport à 1992, ce qui correspondait à un maintien du budget en francs constants.

Le rapporteur spécial a ensuite indiqué que, parmi ces dépenses, les crédits de rémunérations et de charges sociales augmentaient de 4,8 %. Il a souligné que cette évolution était due, d'une part, aux restructurations d'effectifs, et, d'autre part, aux mesures financières prises en faveur des personnels. Ainsi, il a précisé que 22400 emplois étaient supprimés en 1993, dont 16500 appelés, 4400 emplois de personnel civil et 1500 emplois de militaires d'active. Il a ajouté que cette nouvelle diminution portait à 90000 le nombre d'emplois supprimés dans les Armées depuis 1980.

Puis, le rapporteur spécial a énuméré les différentes mesures de revalorisation des rémunérations prises au cours des dernières années en faveur des personnels militaires et dont l'impact se poursuit en 1993.

Examinant ensuite les autres crédits du titre III, M. François Trucy, rapporteur spécial, a particulièrement souligné la forte baisse des dotations destinées à l'entretien des matériels. Il a estimé que cela pourrait compromettre le maintien du niveau d'activité des unités. Plus généralement, il s'est élevé contre les diverses mesures de régulation budgétaire qui, chaque année, hypothèquent la mise en oeuvre du budget. De même, il a exprimé plusieurs inquiétudes sur la façon dont les opérations extérieures sous couvert de l'Organisation des Nations Unies se déroulent et a rappelé que plus de 6000 militaires français étaient actuellement à l'étranger.

Enfin, M. François Trucy, rapporteur spécial, a estimé qu'il était temps de mener une réflexion en profondeur sur le service national afin de lui conserver toute sa signification et d'éviter un trop fort accroissement des inégalités face à cette obligation.

En conclusion de son propos, M. François Trucy, rapporteur spécial, a souligné que le budget de 1993 n'était qu'une répétition de celui de 1992, sans aucune mise en perspective, du fait de l'absence de débat sur la programmation militaire.

Un large débat s'est ensuite instauré auquel ont participé MM. Emmanuel Hamel, Geoffroy de Montalembert, Maurice Blin, Jean-Pierre Masseret, Jean Arthuis, rapporteur général et Christian Poncelet, président.

En réponse aux différents intervenants, M. François Trucy, rapporteur spécial, a indiqué que la diminution des crédits d'entretien, en particulier dans la Marine, posait des difficultés importantes. Il a insisté sur les grandes qualités des personnels militaires dégagés des cadres, mais a expliqué que leurs spécialisations rendaient parfois difficile leur reconversion dans le secteur privé.

Enfin, M. François Trucy, rapporteur spécial, a estimé qu'il était indispensable de maintenir un encadrement et un service militaire de qualité.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la Défense - dépenses ordinaires pour 1993, ainsi que l'article 41 rattaché.

AVANT-PROPOS

PLACE ET EVOLUTION DU TITRE III
DANS LE BUDGET DE LA DEFENSE

Le projet de budget de la Défense pour 1993 s'élève à 245,6 milliards de francs, pensions comprises ou 197,9 milliards de francs hors pensions ; ce dernier chiffre sera celui retenu dans la suite du rapport (+ 1,35 % par rapport au budget de 1992).

Le titre III représente près de 48 % du budget en projet soit 94,97 milliards de francs, en augmentation de 2,8 % sur l'année précédente soit un maintien des crédits en francs constants (croissance des prix du PIB estimée en 1993 + 2,8 %).

ANALYSE DES CREDITS PAR NATURE DE DEPENSE

(en millions de francs)

	Crédits de paiement			Autorisations de programme		
	1992	1993	Variation en %	1992	1993	Variation en %
Rémunérations et charges sociales	66 457,5	69 659,6	+ 4,82	"	"	"
Alimentation	3 095,8	3 062,8	- 1,07	"	"	"
Carburants	3 374,3	3 178,3	- 5,81	"	"	"
Entretien programmé des matériels	4 614,4	4 113,0	- 10,87	4 618,9	4 161	- 9,91
Fonctionnement	14 702,5	14 962,0	+ 1,15			
TOTAL DEPENSES ORDINAIRES	92 334,5	94 975,7	+ 2,86	4 618,9	4 161	- 9,91

ANALYSE DES CREDITS DU TITRE III PAR SECTION

(en millions de francs)

	Crédits de paiement			Autorisations de programme		
	1992	1993	Variation en %	1992	1993	Variation en %
Air	15 164,9	15 451	+ 1,89	1 700	1 680	- 1,18
Terre	27 300,2	27 868,4	+ 2,08	254	260	+ 2,41
Marine	13 791,6	13 894,4	+ 0,75	2 665	2 221	- 16,66
Gendarmerie	16 413,9	17 268,8	+ 5,21	"	"	"
Section commune	19 663,9	20 493,1	+ 4,22	"	"	"
TOTAL:	92 334,5	94 975,7	+ 2,86	4 619	4 161	- 9,91

a) *La part du titre III va passer de 47,2 % en 1992 à 47,99 % en 1993, ce qui n'est qu'une conséquence de la stagnation du Titre V en francs courants.*

b) *Les crédits de rémunérations et de charges sociales augmentent de 4,82%*

L'évolution des dotations est due essentiellement à la "restructuration" des effectifs des armées d'une part, aux mesures financières prises en faveur du personnel d'autre part.

- La "restructuration" des effectifs se traduit notamment par :

- *une diminution globale des effectifs, analogue à celle de 1992 puisqu'elle porte sur 22.400 emplois (24.380 en 1992) principalement dans l'armée de Terre, dont 16.500 appelés, 4.400 emplois de personnel civil et 1500 emplois de militaires d'active.*

Cette nouvelle tranche de déflation porte à 90.000 le nombre des emplois supprimés dans les armées depuis 1980.

A terme, les effectifs de l'armée de Terre doivent se situer à 225.000 hommes (260.000 h. actuellement).

- *un renforcement limité des effectifs professionnalisés* : création de 650 emplois d'hommes du rang engagés dans l'armée de Terre, création de 1.000 emplois (dont 250 appelés) dans la Gendarmerie, 4ème et dernière tranche du plan d'accroissement des effectifs de ce corps et de 78 emplois à la Direction générale de la sécurité extérieure.
- **les mesures financières en faveur du personnel :**
 - majoration de 10 % de l'indemnité pour charges militaires (+ 422 M.F.), dernière étape d'un plan d'augmentation de 10 % par an de 1990 à 1993 ;
 - application de l'accord sur la rénovation de la grille de la fonction publique (mesures dites "Durafour" : + 131 M.F.) ;
 - mesures catégorielles à hauteur de 86 M.F. dont 40 M.F. pour la revalorisation des indemnités compensatoires de la mobilité des militaires et 3 M.F. en faveur des réserves ;
 - poursuite du plan d'amélioration de la condition des ouvriers de l'Etat (mise en place d'un nouveau groupe IV de rémunération : + 50 M.F.).

A ces mesures s'ajoutent celles destinées à financer l'accompagnement social des restructurations dans les implantations du ministère de la Défense (protocole "Formation-mobilité" : + 200 M.F.).

c) Les autres crédits du titre III diminuent globalement de 2,17 % :

- produits pétroliers : - 196 M.F. soit 3178 M.F. (sur l'hypothèse d'un dollar à 5 F. et d'un baril à 19,8 \$) ;
- entretien des matériels : - 501 M.F. soit, au total, 4113 M.F. ;
- alimentation : - 33 M.F. soit 3062 M.F.

Même si cet amoindrissement des ressources doit être apprécié dans le contexte du resserrement du format des armées, il est permis de se demander s'il ne compromettra pas le niveau d'activité des unités.

INTRODUCTION

Le budget de la Défense, illustre de façon exemplaire ce qui fait la spécificité de nos Armées : il doit, en effet, à la fois, permettre de gérer le quotidien et d'assurer le fonctionnement du "temps de paix" mais il doit également donner les moyens de faire face, sans délais, aux crises, aux affrontements, aux conflits dans lesquels notre pays peut être engagé de façon soudaine, imprévisible et multiforme.

C'est plus particulièrement dans le titre III que se rencontrent l'ordinaire et l'extraordinaire, la gestion du quotidien et la maîtrise de l'exceptionnel.

Mais les inquiétudes naissent d'emblée du rapprochement de deux constatations.

D'une part un projet de programmation "en trompe l'oeil" déjà largement rétrospective et qui n'a même pas encore été débattu devant le Parlement, des crédits budgétaires auxquels les difficultés économiques et financières persistantes font subir une rétraction qui se poursuit d'année en année.

D'autre part un bouleversement géo-stratégique qui impose à nos Armées une véritable mutation dans leurs effectifs, leur format, leur organisation et un engagement de plus en plus poussé, de plus en plus coûteux, dans des opérations extérieures - hier la guerre du Golfe, aujourd'hui de multiples opérations de "maintien de la paix" - qui font appel, une fois de plus, à la détermination, à la disponibilité, à la compétence de nos soldats et qui ne sont pas moins meurtrières que la guerre comme l'attestent, hélas, les pertes en vies humaines que nous y subissons.

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 245 635 millions de francs, pensions comprises, ou 197 910 millions de francs hors pensions.

Sa part dans le budget général est de 14,48 % et dans le produit intérieur brut marchand de 3,14 %.

Les chiffres correspondants pour 1992 étaient respectivement de 14,77 % et de 3,26 % et pour 1991 de 15,3 % et de 3,37 %.

Hors pensions le budget en projet s'accroît de 1,35 %. Il recule donc en francs constants (hypothèse d'augmentation des prix du P.I.B. pour 1993 + 2,8 %). Le titre III quant à lui reste stable, toujours en francs constants (+ 2,86 %).

2. - MONTANT DU TITRE III

Le titre III se trouve donc ramené à 94 975 millions de francs hors pensions.

Le tableau ci-dessous indique l'évolution, en francs constants, du budget de la Défense et de son titre III, depuis 1984.

	Budget de la Défense francs courants	Dont titre III	Budget de la Défense francs constants	Dont titre III
1984	142 119	75 519	142 119	75 519
1985	150 200	78 500	141 423	73 912
1986	158 350	82 670	141 429	73 836
1987	169 200	83 390	146 520	72 212
1988	174 276	83 429	146 073	69 928
1989	182 360	84 360	148 242	68 577
1990	189 443	87 343	149 385	68 874
1991	194 548	91 400	149 273	70 129
1992	195 482	92 334	145 908	68 624
1993	197 910	94 975	142 946	68 599

S'élevant, au total, à 94,97 milliards de francs, le titre III compte 47,7 milliards de francs de crédits pour les pensions. La charge de pensions ne cesse, au demeurant, de croître. Elle représenterait, en 1993, 68 % des rémunérations du personnel en activité. Les réductions d'effectifs subies par les Armées expliquent cet accroissement. La retraite n'est pas, on le sait, une prestation sociale mais elle est une rémunération maintenue après la cessation d'activité en raison des services rendus. L'Etat s'en acquitte, au titre de la dette publique, comme de l'ensemble des dépenses.

Mais on doit regretter que la rigidité des règles régissant les finances publiques ne puissent inciter, par une gestion différente des personnels, à réduire la charge des pensions, en permettant le redéploiement, au moins partiel, au profit des Armées des économies ainsi engendrées.

Il existe là un *blocage* tout à fait regrettable dans une période où la recherche d'une plus grande efficacité dans l'emploi des crédits devrait, au contraire, être stimulée.

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

Le tableau qui suit retrace l'évolution respective du titre III et du titre V.

La part du titre III dans le budget de la Défense qui n'a cessé de décroître, croît légèrement mais régulièrement depuis 1990 du fait du tassement du titre V.

TITRES III ET V DANS LE BUDGET DE LA DEFENSE DEPUIS 1982

(en millions de francs)

	Crédits 1982	Pourcentage du total	Crédits 1983	Pourcentage du total	Crédits 1984	Pourcentage du total	Crédits 1985	Pourcentage du total	Crédits 1986	Pourcentage du total	Crédits 1987	Pourcentage du total
Crédits de paiement :												
- Titre III (1)	66 553,2	54,17	73 325	54,26	75 518	53,13	78 500	52,26	82 670	52,21	83 390	49,3
- Titres V et VI	56 301,85	45,83	60 930	45,74	66 600	46,87	71 700	47,74	75 680	47,79	85 810	50,7
Total ...	122 855,05	100	133 255	100	142 118	100	150 200	100	158 350	100	169 200	100
	Crédits 1988	Pourcentage du total	Crédits 1989	Pourcentage du total	Crédits 1990	Pourcentage du total	Crédits 1991	Pourcentage du total	Crédits 1992	Pourcentage du total	Crédits 1993	Pourcentage du total
Crédits de paiement :												
- Titre III (1)	83 429	47,9	84 360	46,3	87 343	46,1	91 400	46,98	92 334,5	47,23	94 975,7	47,99
- Titres V et VI	90 847	52,1	98 000	53,7	102 100	53,9	103 148	53,02	103 148	52,77	102 934	52,1
Total ...	174 276	100	182 360	100	189 443	100	194 548	100	195 482,5	100	197 909,7	100

Hors pensions et C.N.E.T., mais y compris les crédits d'action sociale jusqu'en 1982.

CHAPITRE II

LES CREDITS DU TITRE III

La réforme de la nomenclature du budget de la Défense marquée par la suppression des sections d'armée affecte sensiblement la structure du titre III

1) *Les crédits de rémunérations et de charges sociales*

Les regroupements de rémunérations de diverses catégories de personnel militaire (officiers, sous-officiers, hommes du rang) ont abouti à la création du chapitre 31-03 (rémunérations des personnels militaires) en remplacement des chapitres 31-12 (armée de l'Air), 31-22 (armée de Terre), 31-32 (Marine) et 31-42 (Gendarmerie).

2) *Les crédits de fonctionnement*

Les crédits *d'alimentation et d'entretien programmé des matériels* des Armées sont regroupés respectivement dans les nouveaux chapitres 34-10 et 34-20. Les crédits de *fonctionnement* des Armées restent toutefois individualisés dans les nouveaux chapitres 34-03, 34-04, 34-05, 34-06.

Les anciens chapitres 36-01, 36-02, 36-31 de la sixième partie du titre III, sont regroupés en un seul chapitre 36-01 intitulé "subventions de fonctionnement et participation aux dépenses de fonctionnement de divers organismes".

Les autres chapitres, anciennement situés à la section commune, gardent leur numérotation et leur intitulé.

Au total la nouvelle nomenclature aboutit à la suppression nette de 19 chapitres, 11 pour les rémunérations et charges sociales et 8 pour le reste du titre III. Ce dernier se compose donc en 1993 de 23 chapitres.

Le but de la réforme est de mettre l'accent sur la cohérence interarmées tout en accroissant la souplesse de la gestion budgétaire.

Toutefois, pour permettre les comparaisons d'une année à l'autre, la ventilation des crédits par sections a été reconstituée dans les tableaux qui suivent.

1. - VENTILATION DES CREDITS PAR SECTION

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution de 1992 à 1993

VENTILATION PAR SECTION

(en millions de francs)

	Crédits de paiement		Variation en pourcentage
	1992	1993	
Air	15 164,9	15 451	+ 1,89
Terre	27 300,2	27 868,4	+ 2,08
Marine	13 791,6	13 894,4	+ 0,75
Gendarmerie	16 413,9	17 268,8	+ 5,21
Section commune	19 663,9	20 493,1	+ 4,22
TOTAL:	92 334,5	94 975,7	+ 2,86

Globalement les crédits du titre III doivent se maintenir en termes réels compte tenu de l'hypothèse retenue pour le glissement monétaire (+ 2,8 % en 1993).

L'augmentation globale des crédits du titre III s'accompagne d'une évolution parfois contrastée d'une section à l'autre. Elle s'explique surtout par le poids différent des rémunérations et charges sociales (Cf. tableau ci-dessous), en fonction de l'importance respective des effectifs, de la proportion différente de personnel d'active et de personnel appelé, des réductions (sections d'armée) ou des accroissements (section Gendarmerie) d'effectifs. Pour la Marine l'évolution doit être appréciée en tenant compte d'un transfert au titre V de 300 millions de francs pour l'entretien programmé des matériels. Pour la section commune l'évolution des crédits s'explique notamment par le poids de la provision pour hausses de rémunérations de l'ensemble des personnels et par un transfert d'effectifs (logistique du Service de santé) en provenance de l'armée de Terre et de la Gendarmerie.

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

(en millions de francs)

	1992	1993	Evolution en pourcentage
Air	10 076,3	10 358,8	+ 2,73
Terre	19 850,1	20 358	+ 2,56
Marine	8 857,2	9 093,8	+ 2,67
Gendarmerie	13 510,6	13 961,6	+ 3,34
Section commune	14 163,3	15 894,4	+ 12,22
TOTAL:	66 457,5	69 659,6	+ 4,8

L'analyse des dépenses par nature, permet, du reste, de mieux cerner l'origine des diverses variations d'une année sur l'autre.

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 DEPENSE

(en millions de francs)

	Crédits de paiement			Autorisations de programme		
	1992	1993	Variation en %	1992	1993	Variation en %
Rémunérations et charges sociales	66 457,5	69 659,6	+ 4,82	"	"	"
Alimentation	3 095,8	3 062,8	- 1,07	"	"	"
Carburants	3 374,3	3 178,3	- 5,81	"	"	"
Entretien programmé des matériels	4 614,4	4 113,0	- 10,87	4 618,9	4 161	- 9,91
Fonctionnement	14 792,5	14 962,0	+ 1,15			
TOTAL DEPENSES ORDINAIRES	92 334,5	94 975,7	+ 2,86	4 618,9	4 161	- 9,91

a) Les crédits de rémunérations et de charges sociales augmentent de 4,82 %

Ces crédits ont été évalués sur la valeur d'un point indiciaire de 301,Fr,90 pour les services votés et de 306 Frs,70 pour les mesures nouvelles.

Le pourcentage d'évolution traduit l'effet de deux mesures à effets contraires :

- les suppressions d'emplois (- 22. 400 personnes au total),
- les mesures en faveur des personnels (+ 989 M.F. qui seront examinées plus loin).

b) Les crédits d'activité diminuent très sensiblement - 5,81 % pour les carburants, - 10,87 % pour l'entretien programmé des matériels. Ils régressent de près de 700 millions de francs. Les crédits de carburants ont été calculés sur la base d'un dollar à 5 Frs et d'un baril à 19,8 \$. On signale l'étrange divergence de ces bases de calcul avec celles retenues par le rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances (5 F.,50 pour un dollar et 19,5 \$ pour un baril. Sur ces bases il faudrait accroître de 250 millions de francs les dotations des Armées...

Même si on la replace dans le contexte du resserrement du format de nos Armées (diminution d'effectifs entraînant des dissolutions d'unités), cette régression sensible des crédits d'activité risque, à l'évidence, de compromettre le niveau d'activité et de disponibilité des unités, sollicitées, par ailleurs, pour intervenir sur des théâtres d'opérations extérieurs.

c) **Les crédits de fonctionnement courant** : alimentation, habillement, moyens d'instruction, entretien locatif des infrastructures, frais de déplacement etc... augmentent très légèrement : 17,8 milliards de francs en 1992, 18 milliards de francs en 1993, mais régressent en francs constants. Explicable pour l'alimentation, eu égard aux réductions d'effectifs, cette régression (- 1,7 % en francs constants) est regrettable pour le fonctionnement, la restructuration de notre dispositif militaire s'accompagnant de frais supplémentaires (déplacements, mutations, etc.).

Nous reviendrons dans la suite de nos développements sur l'évolution de ces crédits de vie courante.

DEUXIEME PARTIE

LES PERSONNELS

Plus de 600.000 personnes, civils et militaires, sont en service au ministère de la Défense, en métropole ou outre-mer, dans les unités ou dans les services, à l'administration centrale ou dans les établissements de province.

Leur situation est au coeur des problèmes actuels de la "restructuration" de l'appareil de Défense tant par la diminution quantitative des effectifs que par l'indispensable nécessité d'assurer un traitement équitable et équivalent au personnel militaire d'une part, au personnel civil d'autre part et à l'intérieur du personnel civil entre personnels des différents statuts. Ils subissent, en outre, l'effet des nombreuses mesures de réorganisation tant à l'échelon central (création de nouveaux commandements interarmées, d'une direction des affaires stratégiques et d'une direction du renseignement, notamment) qu'à l'échelon local (dissolution d'unités, resserrement des services).

CHAPITRE PREMIER

LES EFFECTIFS MILITAIRES ET CIVILS

Année après année les effectifs du ministère de la Défense continuent à diminuer.

EVOLUTION DES EFFECTIFS BUDGETAIRES DU MINISTERE DE LA DEFENSE

1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
718 534	718 810	715 676	712 820	709 478	710 953	719 805	721 123	712 656
1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
703 791	699 746	699 460	694 059	685 791	679 248	670 137	634 905	613 809

	Terre	Marine	Air	Gendarmerie	Section commune
<i>Militaires :</i>					
- Active	103 347	45 650	55 959	80 161	12 158
- Contingent	138 054	18 761	34 690	11 102	6 040
Civils:	33 970	6 887	5 173	1 000	60 857
Total 1993 .	275 371	71 298	95 822	92 263	79 055
Total 1992 .	296 986	71 847	97 031	91 283	77 758

22.400 emplois doivent être supprimés en 1993 :

- 4.400 emplois de civils,
- 16.500 emplois appelés,
- 1.500 personnels militaires d'active.

Le tableau ci-dessous indique la diminution des effectifs, ses incidences financières et la répartition exacte entre militaires et civils et dans chaque catégorie, entre les armées.

DEFLATION 1993

	Terre Air Mer	Adminstrat ion centrale	Personnels civils exterieurs	Delegation generale pour l'armement			Dépenses communes	Total général
				Zone budgetaire	Zone comptes de commerce	Total		
<i>Militaires d'active</i>	1 500	"	"	"	"	"	"	1 500
<i>Contingent</i>	16 500	"	"	"	"	"	"	16 500
Total militaires	18 000	"	"	"	"	"	"	18 000
<i>Personnel civil ..</i>	"	33	2 562	"	1 805	1 805	"	4 400
Total général des emplois supprimés	18 000	33	2 562	"	1 805	1 805	"	22 400
<i>Incidence financière (en millions de francs) :</i>								
- R.C.S.	370,356	3,432	326,713	"	207,575	207,575	"	908,076
- Alimentation	119,249	"	"	"	"	"	"	119,249
- Fonctionnement (S.N.C.F.)	"	"	"	"	"	74,25	74,25
Evaluation totale	489,605	3,432	326,713		207,575	207,575	74,25	1 101,575

Diverses transformations d'emplois traduiront, en outre, l'incidence de la transformation des mesures Durafour (4ème tranche) :

- transformation de 1000 emplois de maréchaux des logis chefs en emplois d'ajudants, cumulée avec l'aménagement

des pyramides sous-officiers consécutif aux modifications des limites d'âges : + 385 majors, + 115 adjudants-chefs, + 998 adjudants, - 307 sergents-chefs, - 1000 maréchaux des logis chefs, + 2311 sergents, - 2187 caporaux-chefs, - 315 caporaux ;

- aménagement des pyramides et reclassements divers de 1207 emplois civils : 198 à l'administration centrale, 725 aux personnels civils extérieurs, 113 (crédits budgétaires) et 139 (comptes de commerce) à la Délégation générale pour l'armement et 32 à la Direction générale de la sécurité extérieure.

Cette nouvelle déflation des effectifs, à laquelle s'ajoute la résorption d'un sureffectif autorisé de 238 postes, pas plus que celles décidées les années précédentes, ne s'intègre dans un plan d'ensemble permettant aux gestionnaires de maintenir une certaine cohérence dans leurs activités. Elle est, une fois de plus, réalisée "au coup par coup".

Si cette année on parait éviter l'absurdité de la mesure prise l'année dernière de diminuer les effectifs d'hommes du rang engagés, alors que la guerre du Golfe avait montré la nécessité d'une professionnalisation accrue, la diminution du nombre des appelés va, en revanche, encore accentuer l'inégalité devant le service.

Il convient en outre de noter que pour les effectifs militaires et compte tenu de leur statut qui les oblige à une disponibilité totale, toute réduction d'effectifs sans diminution corrélative des missions et des activités se traduit, nécessairement, par un accroissement des charges.

1. - LES EFFECTIFS MILITAIRES

a) Evolution des effectifs budgétaires

On note que si l'armée de Terre supporte l'essentiel de la diminution des effectifs d'appelés (- 15.500 sur un total de 16.500), elle échappe aux restrictions concernant les hommes du rang engagés qui frappent, en revanche, l'armée de l'Air et la Marine.

Certaines créations d'emplois, limitées, portent sur :

- 1.000 postes de gendarmes (750 d'active, 250 gendarmes-auxiliaires) ; c'est la dernière tranche du plan consistant à étoffer les effectifs de la Gendarmerie ;

- 650 emplois de caporaux-chefs à solde mensuelle dans l'armée de Terre, en vue d'accroître la professionnalisation des unités et de leur logistique ;
- 60 emplois d'élèves à l'Ecole polytechnique conformément à la décision d'augmenter le nombre d'élèves des écoles d'ingénieurs;

D'autres créations d'emplois sont gagées par la suppression d'autres postes, l'inspiration générale étant de renforcer l'encadrement des unités :

- à l'armée de Terre : 50 postes d'aspirants du contingent sont transformés en postes de sous-lieutenants V.S.L. ;
- à la Marine : création de 32 emplois d'officiers-pilotes gagés par 36 emplois d'officiers-mariniers (2ème tranche, d'un plan de 5 ans) ;
- à la Gendarmerie : création de 20 emplois de sous-lieutenants du contingent, gagés par 20 emplois de gendarmes-auxiliaires.

LES REDUCTIONS D'EFFECTIFS POUR 1993 ENTRE LES TROIS ARMEES

	Terre	Air	Marine	Total
1. Militaires d'active	1 100	315	85	1 500
2. Contingent	15 500	700	300	16 500

L'armée de Terre subit 73 % des réductions des militaires d'active et 94 % de celles d'appelés.

Cette évolution doit conduire cette armée, selon le projet de loi de programmation 1992-1994, à un effectif de 225.000 hommes d'ici à 1997 (effectifs 1993 : 240 000 hommes).

S'ajoutant à toutes les réorganisations qu'a déjà subies cette armée, cette réduction drastique lui imposera une *rude épreuve*. Celle-ci ne pourra être surmontée dans les trois armées que par un effort permanent de la hiérarchie pour préparer les esprits et entraîner l'adhésion et la participation des intéressés à tous les niveaux. Cette tâche n'est pas facile. Elle entraînera de nombreuses perturbations dans la vie professionnelle et familiale des intéressés.

b) L'emploi des appelés

Il découle d'une doctrine quelque peu fluctuante bien que les conséquences sur le niveau des effectifs d'active soient, à l'évidence, liées à une conception claire et bien arrêtée des possibilités d'emploi du contingent.

Le Président de la République avait décidé, on le sait, de ne pas employer d'appelés pour les opérations du Golfe, ce qui avait provoqué d'assez graves difficultés, notamment pour la Marine.

Cette décision toutefois, selon les propos mêmes du ministre de la Défense, devant notre Assemblée le 22 octobre 1991 "n'avait pas valeur de précédent" ; ainsi les appelés devaient, dès lors qu'ils en avaient clairement manifesté leur accord, pouvoir être envoyés sur les théâtres d'intervention extérieurs.

Des appelés ont été envoyés au Cambodge dans le cadre de l'Autorité provisoire des Nations Unies (APRONUC) ou en Yougoslavie, dans le cadre de la Force de protection des Nations Unies (FORPRONU). Cet emploi des appelés prélevés sur de nombreuses unités, compte tenu du système de disponibilité différée de la plupart des régiments - conséquences du passage du service à 10 mois - et des exigences des relèves, a toutefois des conséquences assez lourdes sur la vie des unités en France.

Par ailleurs, l'emploi d'appelés dans des tâches civiles de plus en plus nombreuses, conduit à des prélèvements sur les contingents et à diminuer d'autant le niveau des effectifs servant dans les Armées.

Nous reviendrons sur cette situation qui mérite des développements particuliers (Cf. infra chapitre II § 3).

2. LES EFFECTIFS CIVILS

a) Evolution des effectifs budgétaires

	Effectifs budgétaires		Comptes de commerce	
	1992	1993	1992	1993
Titulaires	27 854	27 421	6 402	6 379
Contractuels	5 185	4 729	2 703	2 616
Ouvriers	43 369	41 508	27 069	25 234

Au total les effectifs des personnels civils s'établiront donc en 1993 à 107.887 personnes. Ils étaient en 1988 de 136.155 personnes.

Ils connaissent donc une décreue sensible, mais il convient de tenir compte, pour apprécier cette évolution d'un transfert de plusieurs milliers d'emplois à la Société nationale G.I.A.T. Industries.

b) Les suppressions, créations et transformations d'emplois prévues pour 1993

Au total 4.400 emplois sont supprimés.

La transposition des mesures Durafour (4ème tranche) provoque des *aménagements de pyramides* et des *reclassements* de 1.207 emplois (Cf. supra).

Quelques *créations d'emplois* sont prévues notamment à la D.G.S.E. : 78 emplois destinés essentiellement au renforcement des écoutes et à l'administration centrale, compte tenu de certaines réorganisations : un emploi de directeur des affaires stratégiques (création gagée), un emploi de sous-directeur à la direction du renseignement militaire, ces deux directions étant des directions nouvelles.

CHAPITRE II

LES APPELES DU CONTINGENT

L'"attachement au service national" est affirmé par le projet de loi de programmation militaire.

Dans le même temps, la diminution du nombre de postes budgétaires d'appelés, la création de nouvelles formes de service national, au coup par coup et pour pallier les déficiences de certains services publics, compromettent encore plus l'égalité devant le service et créent le risque d'un éclatement du service national.

1. L'évolution et le partage de la ressource

Le tableau ci-dessous indique l'évolution et le partage de la ressource depuis 1987. Alors que les appelés au service militaire diminuent en nombre, les formes non militaires attirent des jeunes gens plus nombreux (bien qu'elles ne représentent que 4 % du total des appelés) tandis que les objecteurs de conscience voient leur nombre passer de 2.300 à plus de 4.000.

	1987	1988	1989	1990	1991	1 ^o semestre 1992
Total appelés	268 200	274 067	265 696	270 984	253 189	99 467
Service militaire	259 182	262 297	253 246	257 860	238 284	93 310
Formes non militaire du service national (coopéra- tion, aide technique, police et autres)	6 282	8 781	9 334	9 357	10 505	4 399
Objecteurs de conscience .	2 379	2 616	2 861	3 162	4 085	1 758
Condamnés	357	373	255	605	315	"

Pour le service militaire, l'existence d'une *ressource différée permanente* provenant des jeunes gens qui se placent en report d'incorporation, pèse toutefois sur l'adéquation des besoins à la ressource, tandis que le passage à 10 mois de la durée du service entraîne des conséquences permanentes :

- rotation plus rapide des personnels ;
- augmentation des effectifs en instruction (de 1/6 à 1/5 des contingents) et diminution corrélative des effectifs formés et disponibles, ce qui a conduit à instituer pour certaines unités une disponibilité réduite dite "disponibilité opérationnelle différée" (D.O.D.) ;
- accroissement des coûts (Cf. notre rapport de l'année précédente).

2. La situation matérielle des appelés

Les mesures prévues pour les appelés conduiront :

- à revaloriser la prime pour service en campagne allouée aux appelés qui exécutent, hors de leurs garnisons, des sorties de plus de 36 heures (coût 2,3 millions de francs) ;

- à prendre en charge les transports "frontière - lieu de résidence" pour les appelés habitant un pays de proximité (coût 3 millions de francs);

Toutes ces mesures ne suffisent pas à compenser le glissement monétaire, même évalué sur la base d'une évolution des prix de + 2,8 %.

En particulier la dégradation du montant du prêt, en francs constants, va se poursuivre comme le montre le tableau ci-dessous :

	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 %

La solde des appelés V.S.L., calculée sur la base du prêt des appelés pendant la durée légale subira une dépréciation analogue.

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
Sous-Lieutenant	49,40	50,90	51,60	52,80
Aspirant	46,30	47,70	48,30	49,50
Sergent	38,60	39,80	40,30	41,25
caporal-chef	30,90	31,80	32,00	33,00
Caporal	27,00	27,80	28,20	28,90
1ère Classe	19,30	19,90	20,10	20,60
2ème Classe	15,40	15,90	16,10	16,50

3. Des mises à disposition d'appelés qui violent la loi, pénalisent les Armées et minent le fondement même du service militaire

Par des "protocoles" ou des "conventions" passés plus ou moins subrepticement entre le ministère de la Défense et d'autres ministères, des appelés du contingent de plus en plus nombreux sont mis à la disposition d'organismes civils.

Le nombre de ces protocoles, le volume du personnel concerné *ne cessent, d'année en année, de s'accroître.*

Ainsi, et sans aucune consultation préalable du Parlement, a-t-on pu apprendre que 2000 appelés seraient affectés dans des quartiers difficiles ou dans des établissements scolaires. D'autres sont employés à la lutte contre le chômage, à la formation en informatique, à l'éducation au profit de ressortissants d'origine nord-africaine, à l'archéologie, à la géographie ...

Le recours aux Armées, déjà mises à contribution pour les missions dites de "service public" (interventions lors des calamités naturelles, évacuations sanitaires, assistance, sauvetage etc...) est, davantage encore avec cette "ponction" sur les appelés, considéré comme un moyen commode de pallier des *défaillances de certains services publics* qui appelleraient, en réalité, un *traitement plus profond et moins facile.*

En tout état de cause, si le Gouvernement estime ces concours d'appelés indispensables il lui appartient, compte tenu du niveau qu'a désormais atteint le prélèvement opéré sur les ressources, de saisir le Parlement pour obtenir son autorisation.

Ces protocoles violent en effet doublement la loi portant code du service national :

- *les appelés au service militaire doivent effectuer un service dans les Armées (art. L.70 : "Les jeunes gens appelés à effectuer le service militaire actif sont répartis entre les armées", art. L.71 : "Les jeunes gens accomplissant le service militaire actif doivent être affectés à des emplois militaires");*
- *les appelés ainsi mis à disposition exercent les tâches qui sont celles prévues, par la loi pour les objecteurs de conscience, qui sont astreints à 20 mois de service (art. L.116-1, affectation des objecteurs de conscience : "soit*

dans un service civil relevant d'une administration d'Etat ou des collectivités locales, soit dans un organisme à vocation sociale ou humanitaire assurant une mission d'intérêt général").

De surcroît ces mises à disposition *engendrent des charges supplémentaires pour les Armées* (et surtout pour l'armée de Terre) qui doivent incorporer, former et administrer les appelés, qui doivent sur des contingents souvent déficitaires absorber les déficits ainsi créés et qui doivent en plus supporter intégralement la charge financière de certaines de ces mises à disposition (enseignants, éducateurs au profit des ressortissants d'origine nord-africaine notamment).

Enfin on ne saurait passer sous silence le *risque d'éclatement du service militaire, ainsi morcelé ou profit d'activités multiples strictement civiles*, et dont le fondement même se trouve miné par ces procédés obliques.

CHAPITRE III

LES PERSONNELS MILITAIRES D'ACTIVE

Le bon accomplissement des deux réformes majeures que le Gouvernement a mises en oeuvre :

- réduction du service militaire,
- réorganisation du plan Armées 2000,

reposent en 1993, comme en 1992, dans les limites de ressources budgétaires de plus en plus restreintes, sur l'action quotidienne, la volonté, la persévérance et la disponibilité du personnel d'active d'année en année moins nombreux.

Il y a donc lieu, cette année, de s'interroger avec une particulière attention, à ce qu'il est convenu d'appeler la *condition militaire*.

Indiquons d'emblée que nous n'entendons pas, dans les limites de ce rapport budgétaire, évoquer dans son ensemble ni, a fortiori, traiter le vaste sujet de la condition militaire dont les composantes sont juridiques, financières et économiques, aussi bien que psychologiques, sociologiques et idéologiques.

Mais votre rapporteur ne pouvait toutefois s'abstenir de souligner l'actualité d'une réflexion sur la situation actuelle et les perspectives de la condition militaire : celle d'une collectivité dont la mission et le mode de vie sont spécifiques et sur laquelle pèse des contraintes particulières mais qui, aussi, évolue comme évolue l'environnement national et international, les transformations de cet environnement ont s'apparentant parfois, aujourd'hui, à une mutation et à un véritable bouleversement.

Nous nous en tiendrons ici à deux composantes de la condition militaire, la composante juridique et la composante matérielle : la condition statutaire et la condition financière des militaires.

1 - La condition statutaire des militaires

Tout statut particulier isole, protège et contraint ceux à qui il s'applique.

Le statut des militaires est, on le sait, marqué d'un fort particularisme. Il est issu de la loi du 13 juillet 1972.

Cette loi date maintenant de 20 ans, alors que le statut des fonctionnaires a été, quant à lui, rajeuni par les lois de 1983 et de 1984.

Mais outre le temps qui passe et les évolutions qu'il apporte, le rapprochement dans l'espace des armées européennes - d'ores et déjà concrétisé par la brigade franco-allemande et par le corps d'armée européen en cours de formation - conduit à un réexamen de la condition juridique des militaires français.

De ce point de vue deux réflexions nous paraissent s'imposer :

- la reconversion profonde de notre dispositif de Défense, dans ses structures et dans son fonctionnement, son accession à un "format" plus ramassé, ne doit pas faire peser sur le personnel militaire, par le jeu de son statut et des contraintes spécifiques qu'il édicte, le poids essentiel de cette reconversion. Or force est de constater que cette reconversion conduit à solliciter d'autant plus la mobilité qui peut être imposée aux militaires qu'elle permet un traitement préférentiel des personnels civils mieux protégés par leur statut, mieux garantis dans leurs affectations et sans doute mieux défendus par des syndicats. Les craintes que nous exprimions à ce sujet dans notre rapport de l'année dernière, ne se trouvent pas, malheureusement, contredites par la réalité et cela crée le risque d'une grave fracture au sein même de l'institution militaire ;
- au moment même où se crée une direction des affaires stratégiques au sein du ministère de la Défense, on ne peut que constater que la réflexion stratégique n'est, pratiquement, le fait que des *civils* (qui dirigeront cette direction) ou des *militaires retraités*...

La décision ministérielle prise en 1991 qui a restreint considérablement les possibilités d'expression des militaires en activité - au-delà même de l'esprit et de la lettre de la loi portant statut général des militaires - conduit à une sorte de *stérilisation de la pensée militaire* tout à fait préjudiciable à l'heure où - du fait des transformations du contexte géostratégique - les Armées sont appelées à subir de profondes transformations

génératrices de nombreuses interrogations et où l'irrigation d'une pensée venue des intéressés eux-mêmes, fut-elle non-conformiste, serait particulièrement bien venue.

2 - La condition financière des militaires

En 1993, un peu plus de 600 millions de francs serviront à financer des mesures catégorielles au profit des militaires d'active :

MESURES CATEGORIELLES INSCRITES DANS LE PROJET DE BUDGET 1993

(En millions de francs)

	Incidence financière
- Revalorisation des charges militaires (+ 10%) (1)	421,917
- Traduction du protocole "Durafour" aux personnels militaires :	
. Mesures indiciaires tranche du 1er août 1993 (5/12 de la 4ème tranche)	32,262
. Nouvelle bonification indiciaire	
* mesure complémentaire 1ère et 2ème tranche	14,784
* tranche du 1er août 1992 (5/12 de la 3ème tranche)	13,312
. Transformation de 1000 emplois de maréchaux des logis chefs en 1000 emplois d'adjudants de gendarmerie	6,516
. Aménagement des pyramides de sous-officiers consécutif aux modifications des limites d'âge	16,645
. Transformation d'emplois tendant à créer des emplois de majors et de sergents (17,135 MF étaient prévus en provision dès 1992 - mesure ayant pris effet pour partie au 01.01.92)	21,088
. Rééchelonnement indiciaire des M.I.T.H.A.	2,662
. Augmentation du contingent admis à l'échelon exceptionnel de gendarme	1,250
. Réserve pour mesures complémentaires	15,210
- Harmonisation des conditions d'attribution des accessoires de l'indemnité pour charges militaires	15,000

	Incidence financière
- Provision pour revalorisation des compléments et suppléments de l'indemnité pour charges militaires (2)	40,000
- Revalorisation périodique des indemnités à taux forfaitaires :	
Revalorisation annuelle (+ 2,6 %)	15,755
. Allocation spéciale temporaire des ingénieurs de l'armement	0,459
. Prime de développement des ingénieurs de l'armement	0,170
. Prime d'habillement des gendarmes	2,369
. Indemnité de séjour en Allemagne des personnels à solde spéciale progressive et à solde forfaitaire	0,988
. Indemnité de mise en oeuvre et de maintenance des aéronefs	1,358
. Complément spécial pour charges militaires de sécurité	4,920
. Prime des officiers de police judiciaire - O.P.J.	1,431
. Prime de qualification des gendarmes - A.P.J.	2,238
. Prime de qualification technique des majors et adjudants-chefs de gendarmerie	0,260
. Indemnité de déminage-dépiégeage - NEDEX	0,053
. Indemnité pour travaux dangereux, malsains, insalubres et salissants (concerne les militaires pour les travaux en scaphandre)	0,745
- Revalorisation tous les 2 ans (+ 5,2 %)	
. Indemnité allouée aux officiers de tir S.S.B.S. (Air)	0,011
. Complément forfaitaire de patrouille S.N.L.E. (Marine)	0,753
- Indemnité de responsabilité des régisseurs de recettes (Gendarmerie)	0,093
	616,494

(1) Cette revalorisation s'ajoutera à la revalorisation périodique réglementaire devant intervenir le 1er janvier 1993 dont l'évolution est prévue à + 2,66 %, soit une augmentation totale de 12,93 %.

(2) Crédits inscrits en provision au chapitre 31.94.

La revalorisation de l'indemnité pour charges militaires (I.C.M.) qui absorbe, à elle seule, 4/5 des crédits consacrés aux mesures catégorielles, arrive à sa quatrième et dernière tranche. Il est à noter que l'I.C.M. n'est pas prise en compte dans le calcul des retraites.

Toutes ces mesures catégorielles doivent être replacées dans une perspective plus vaste : celle de *l'évolution de la condition financière des militaires au cours des ans*.

Il apparaît d'abord, de ce point de vue, que d'une façon générale, le classement des fonctionnaires dans la grille de la fonction publique a résulté essentiellement de la prise en compte des diplômes scolaires ou universitaires et non pas d'éléments spécifiques tels les contraintes propres au métier des armes, les risques de la profession et les qualifications résultant de la formation interne très poussée au sein des armées.

D'où la nécessité de réexaminer l'équivalence entre diplômes militaires et diplômes de l'éducation nationale, ce d'autant plus que les carrières relativement courtes, et parfois systématiquement courtes dans les armées, imposent la nécessité d'une seconde carrière, c'est-à-dire d'une reconversion pour laquelle la détention de diplômes militaires reconnus est indispensable.

Il convient, ensuite, de souligner une *détérioration très nette du pouvoir d'achat* qui n'a épargné que les militaires du rang à solde spéciale progressive, c'est-à-dire les soldats et caporaux engagés mais dont la solde n'a qu'un niveau malheureusement modeste.

La fin en 1993 du plan de revalorisation de 5 ans de l'indemnité pour charges militaires risque d'accentuer encore cette dégradation.

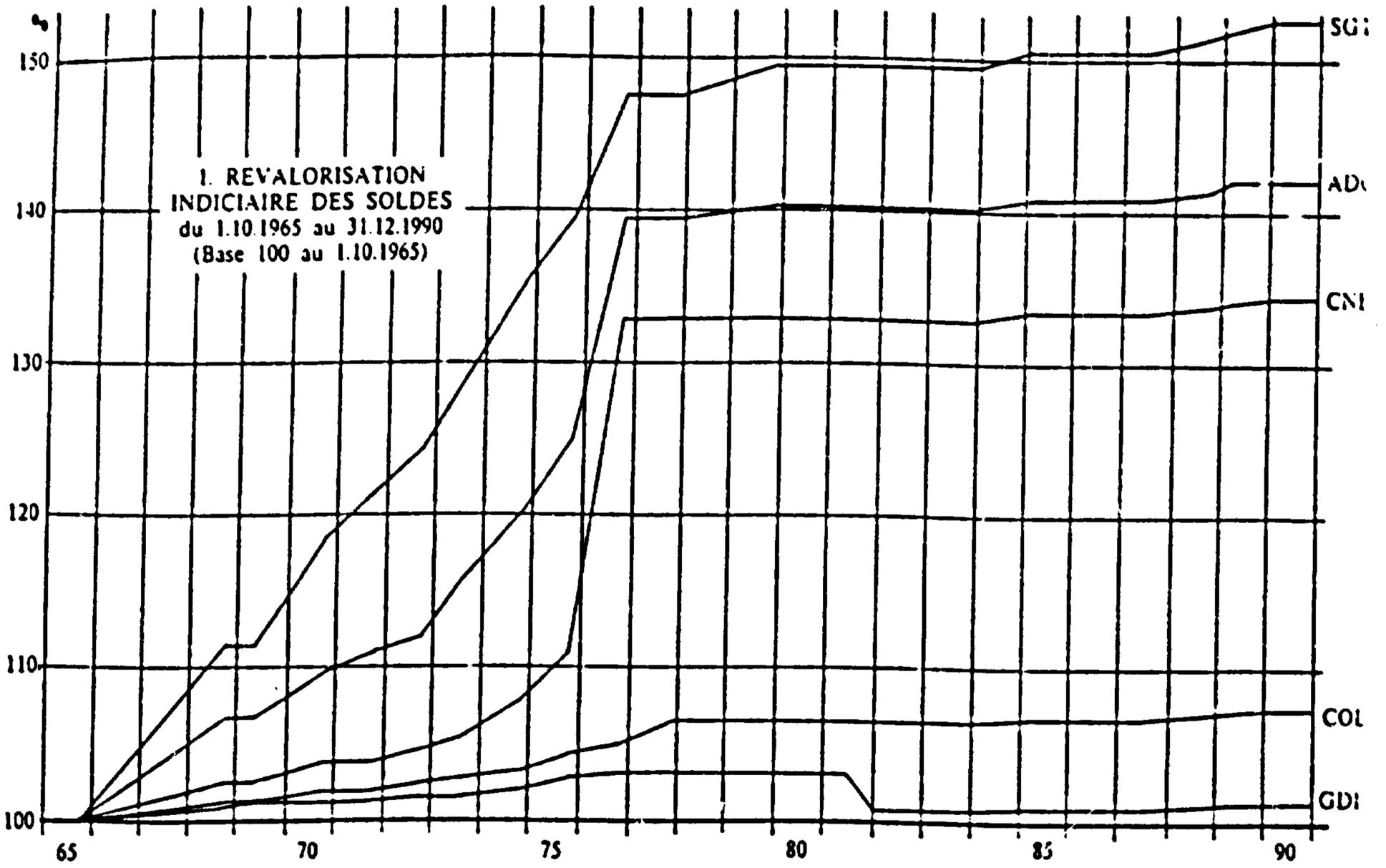
Deux causes essentielles expliquent cette détérioration:

- d'une part *l'insuffisance des actualisations* du fait de l'évolution insuffisante de la valeur du point d'indice ;
- d'autre par *l'aggravation des prélèvements* : retenue pour pension, retenue de sécurité sociale, retenue du fonds de prévoyance militaire, contribution sociale, aggravation particulièrement marquée depuis 1988 comme l'indique le tableau ci-dessous :

Dates	Retenue pour pension	Retenue sécurité sociale	Retenue fonds de prévoyance militaire	Contribution de solidarité	Total*
1.1.1986	100	100	100	100	100
1.1.1987	110,2	100	100	99,4	105,5
1.1.1988	115,2	102,1	112,8	102,0	109,4
1.1.1989	133,1	113,5	121,2	103,9	123,4
1.1.1990	137,3	117,1	136,6	108,0	127,7
1.1.1991	140,7	120,0	155,0	111,8	131,2
1.1.1992	126,6	143,8	173,8	115,3	143,2

* Y compris la contribution sociale généralisée, en vigueur depuis le 1er février 1991.

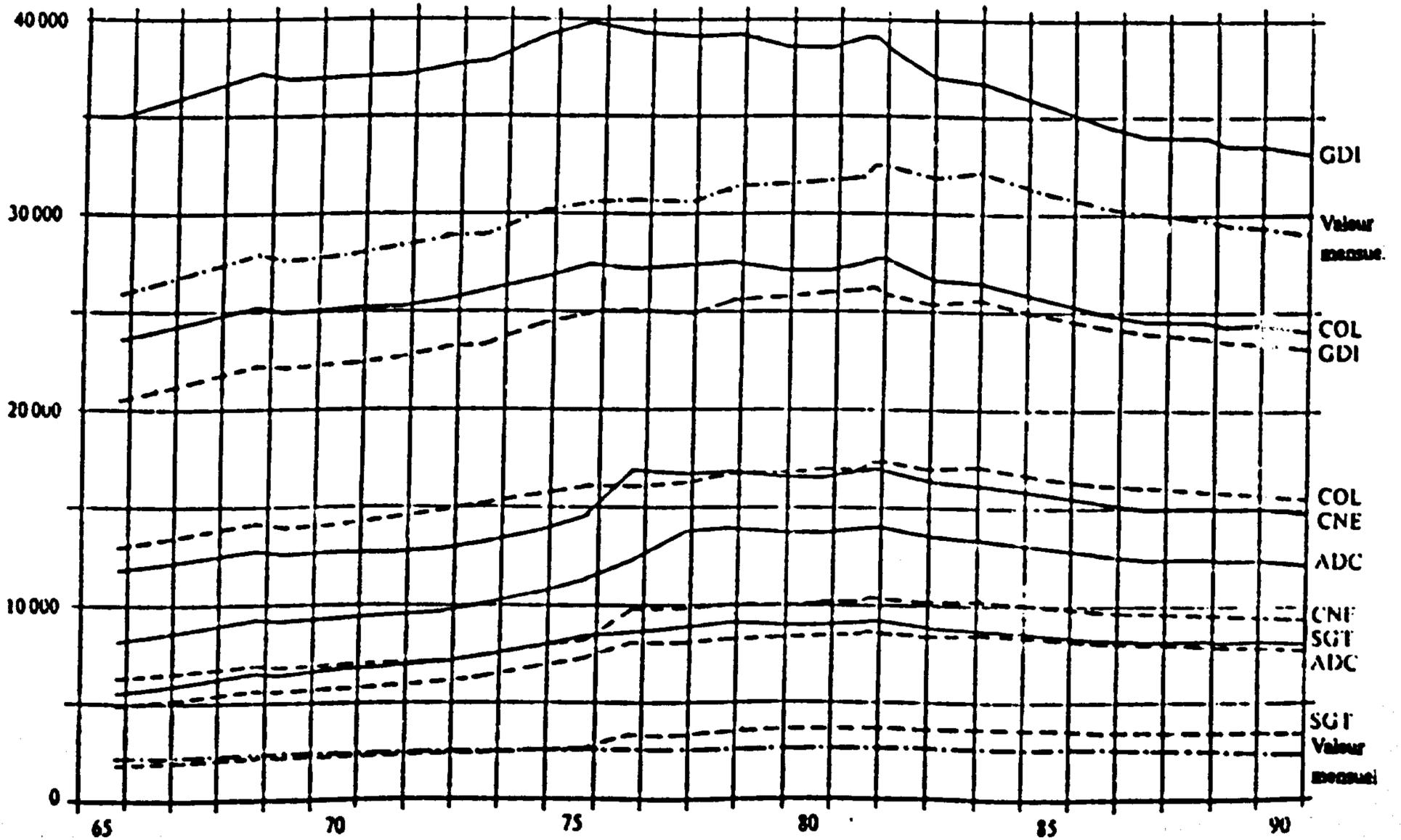
Les tableaux ci-après retracent un certain nombre d'évolutions significatives des soldes et des retraites.

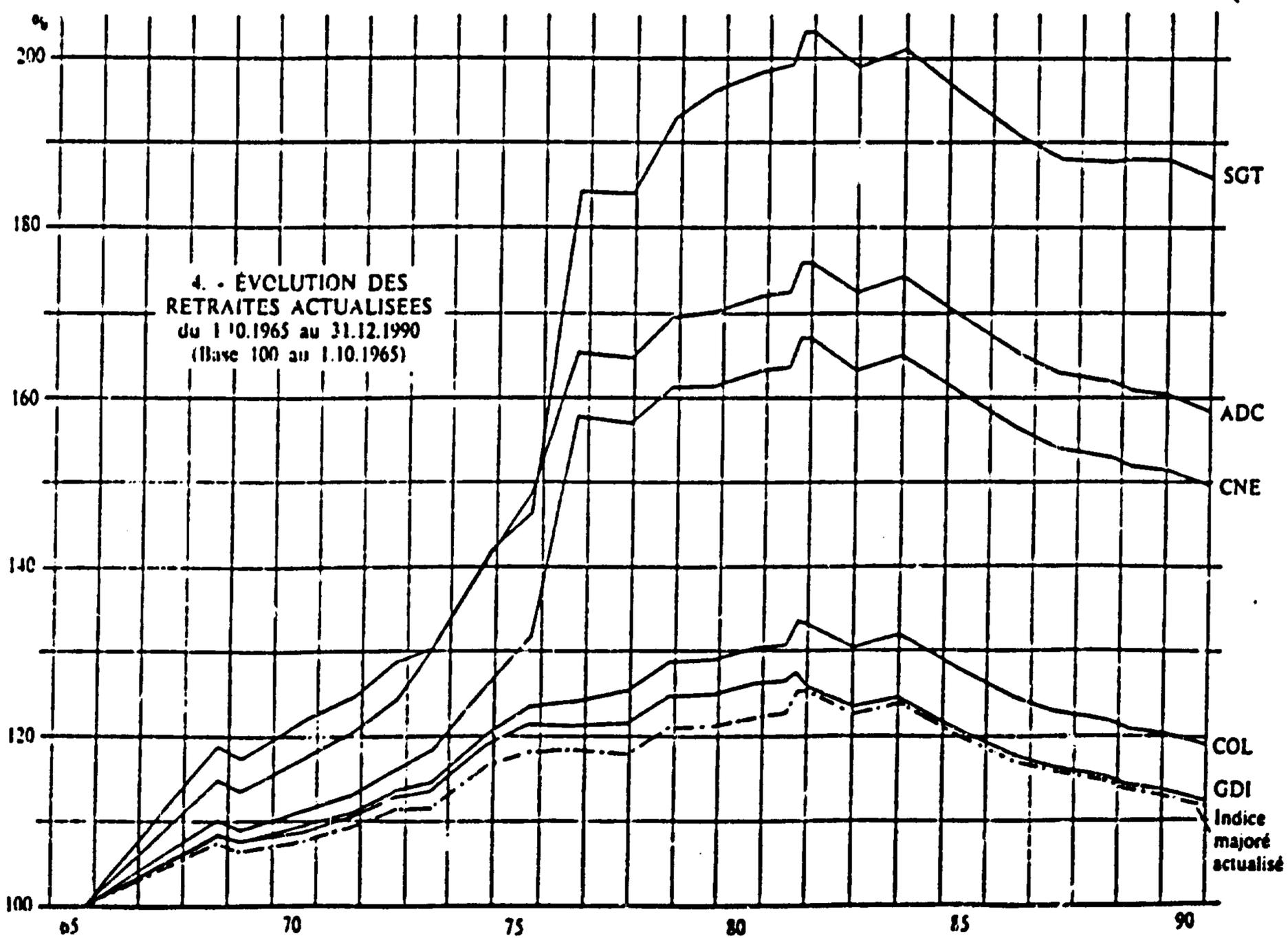
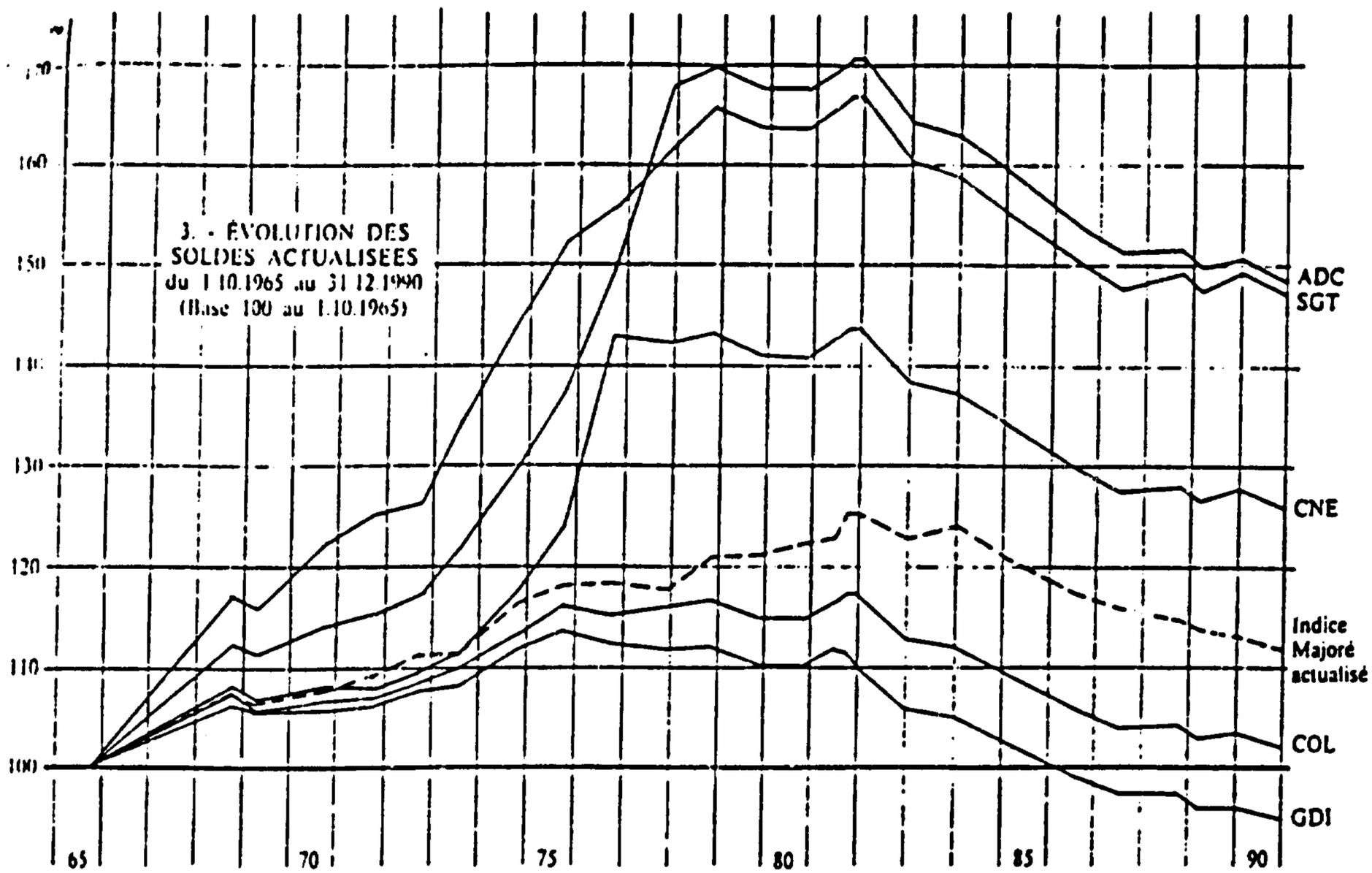


2. ACTUALISATION DES SOLDES ET RETRAITES
du 1.10.1965 au 31.12.1990
(francs constants)

F 1990

— Soldes
- - - Retraites
... Valeurs actualisées de 100 points
d'indice majoré (annuelle et mensuelle)





Les courbes retracées ci-dessus résultent des travaux effectués par l'Union Nationale de la Coordination des Associations Militaires (U.N.C.A.M.) et portent sur l'armée de Terre pour laquelle l'étude a été faite par l'association "la Saint Cyrienne" (Cf. "le Casoar" avril 1992 N° 125). Elle est toutefois représentative de l'évolution générale des soldes et porte sur une période suffisamment longue pour être significative, permettant de prendre en compte la réforme de 1976.

Explication des sigles :

SGT : sergent,
ADC : adjudant-chef,
CNE : capitaine,
COL : colonel,
GDI : général de division.

Ces courbes font apparaitre :

1. *Une amélioration sensible des soldes et des retraites jusqu'en 1976*, les principaux bénéficiaires sont les sous-officiers et à un moindre degré les officiers subalternes.

L'amélioration est essentiellement due à leur reclassement indiciaire poursuivi jusqu'en 1976 (graphique 1), relayé après cette date, pour les non-officiers, par l'octroi aux sous-officiers supérieurs d'une prime de qualification réservée jusque-là aux officiers ainsi que d'une prime de service et par l'attribution aux sous-officiers subalternes de la seule prime de service.

Ce reclassement a rétréci l'éventail des traitements du sergent au colonel, ouvert de 1 à 4 en 1965, ne l'est plus que de 1 à 3 depuis 1977.

2. *Une dégradation continue du pouvoir d'achat à partir de 1981*, tant des soldes que des retraites, dégradation qui frappe tous les grades. Sur la base 100 les soldes ont connu une ascension continue jusqu'au début des années 80 et n'ont cessé de régresser depuis.

La dégradation du pouvoir d'achat des *retraites*, tout en étant moins sévère, suit la même pente. Autour de 8 à 9 % pour l'ensemble des grades médians, elle n'est que de 6,5 % pour les sergents et d'un peu plus de 11 % pour l'officier général.

On doit signaler, s'agissant des retraités, que les conditions de cumul de leur pension avec une indemnité d'allocation de chômage, déjà rendues défavorables par les dispositions (art. 20) du règlement annexé à la convention relative à l'assurance chômage ont encore été aggravées par un *arrêté du 17 août 1992* qui frappe tous les retraités militaires quel que soit leur âge.

Cette situation pénalise injustement les retraités lorsqu'ils doivent poursuivre une seconde carrière. Il est indispensable qu'elle soit, très rapidement, reconsidérée dans un sens favorable à ceux-ci.

CHAPITRE IV

LES PERSONNELS CIVILS

Un quart des effectifs du ministère de la Défense (hors appelés) soit 107.000 personnes, appartiennent à des corps civils. Leurs missions diverses visent à assurer le fonctionnement des services et contribuent au soutien des unités ; elles sont indispensables à nos Armées.

1. - Les rémunérations

On rappelle qu'elles se répartissent selon deux groupes distincts :

- les traitements des fonctionnaires ou assimilés qui suivent l'évolution commune à l'ensemble de la fonction publique ;
- les salaires des ouvriers de la Défense pour lesquels ont été rétablis en 1989 les décrets salariaux - qui avaient été suspendus en 1986 - et qui posent le principe selon lequel l'évolution des salaires des ouvriers et techniciens à statut ouvrier de la Défense est celle des salariés de la métallurgie parisienne.

Pour 1993, les mesures catégorielles prévues, pour un total de près de 24 millions de francs, sont retracées dans le tableau ci-dessous.

MESURES CATÉGORIELLES INSCRITES DANS LE PROJET DE BUDGET POUR 1993

(en millions de francs)

	Incidence financière
Mesures "Durafour"	7,126
- Mesures indiciaires du 1er août 1993 (5/12 de la 4 ^e tranche)	5,064
- Nouvelle bonification indiciaire (5/12 de la 4 ^e me tranche)	1,473
- Reclassement dans le corps des agents techniques de l'électronique (corps des transmissions)	0,589
Revalorisation périodique des indemnités à taux forfaitaire:	1,534
Revalorisation annuelle (+ 2,6 %)	
- Allocation spéciale temporaire des ingénieurs des travaux maritimes et des télécom	0,017
- Indemnité spéciale allouée aux conservateurs d'archives	0,018
- Allocation spéciale allouée aux I.E.F.	0,632
- Indemnité de sujétions particulières servie au personnel des transmissions	0,122
- Indemnité pour travaux dangereux, malsains, insalubres et salissants (ouvriers)	0,265
- Indemnité forfaitaire de sujétions particulières allouée aux techniciens et agents techniques (D.G.S.E.)	0,012
- Indemnité d'isolement (D.G.S.E.)	0,002
- Indemnité pour sujétions diverses allouée aux personnels de gardiennage (D.G.S.E.)	0,023
- Indemnité de sujétions particulières allouée aux personnels des transmissions (D.G.S.E.)	0,102
- Indemnité pour le travail du dimanche et des jours fériés	0,006
- Indemnité de déminage-dépiégeage (NEDEX) D.G.A. (incidence en compte de commerce 0,030)	"
- Revalorisation tous les 2 ans (+ 5,2 %):	
. Indemnité spéciale de responsabilité des contrôleurs civils de la circulation aérienne	0,030
. Indemnité pour services aériens techniques (indemnité journalière)	0,010
. Indemnité forfaitaire de l'inspecteur de l'A.S.A.	0,005

	Incidence financière
. Indemnité des directeurs d'enseignement et de recherche (Saint-Cyr)	0,002
. Indemnité pour risques professionnels des personnels des corps techniques (indemnité horaire)	0,297
. Indemnité pour essais à la mer des sous-marins (D.G.A.) (incidence en compte de commerce 0,005)	"
Indemnité des enquêteurs de prix de la D.G.A. (+ 5,2%)	0,084
Revalorisation de l'indemnité de sujétions allouée aux personnels des transmissions :	1,311
Cette revalorisation indemnitaire est gagée par la suppression de 10 emplois	- 1,372
Revalorisation indemnitaire du personnel d'administration centrale	0,750
Repyramidage des emplois des conservateurs du patrimoine	0,221
Revalorisation de l'indemnité de contrainte servie aux personnels de la D.G.S.E. (taux mensuel porté de 1050 à 1300 F.)	6,990
Congé spécial des fonctionnaires D.G.S.E.	1,757
Revalorisation indemnitaire des personnels des services extérieurs	1,750
Mesure en faveur des ouvriers	3,000
Reclassement en hors catégorie des ouvriers exerçant des professions aéronautiques (transformation d'emplois)	0,800
Transformation d'emplois d'A.T.R.F. en emplois d'A.T.E.	- 0,026
Total	23,934

On note la poursuite de l'amélioration de la condition ouvrière, la quatrième tranche d'application du protocole sur la rénovation de la grille de la fonction publique dont le coût est de 7 millions et l'effort spécifique en faveur des personnels de la D.G.S.E. qui s'inscrit dans l'accroissement général des moyens destinés au renseignement.

2. - Les mesures d'accompagnement des restructurations

Les restructurations dans le dispositif des établissements de la Défense sont appelées à se poursuivre en 1993. Elles s'accompagnent de mesures destinées à en atténuer les conséquences sur la situation des personnels concernés.

a) Les mesures sociales d'accompagnement

1. *Dégagement des cadres*

Les ouvriers âgés de 55 ans au moins et justifiant d'au moins 15 ans de services liquidables au titre du régime des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat, radiés des contrôles par suite de fermeture, transfert ou réorganisation de leur établissement d'emploi, peuvent bénéficier d'un départ anticipé à la retraite avec :

- jouissance immédiate de leur pension ;
- bénéfice d'une bonification d'ancienneté égale à la durée restant à accomplir jusqu'à l'âge réglementaire de jouissance de la pension, dans la limite de 4 ans et sans que la durée totale des services prise en compte dans la pension puisse dépasser 37 années et demie.

2. *Indemnité de conversion*

Les ouvriers de l'Etat employés dans un établissement qui sont reclassés dans un autre établissement ou service de la Défense situé à au moins 50 kilomètres de leur précédent lieu d'emploi bénéficient d'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 les ouvriers ayant au moins trois enfants à charge.

3. *Indemnité de départ volontaire*

Le montant de l'indemnité de départ volontaire est de :

- 100 000 F. pour les ouvriers justifiant de 10 à moins de 15 ans de services liquidables au titre des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat ;
- 150 000 F. pour les ouvriers justifiant d'au moins 15 ans de services ;
- 5 000 F. par année au-delà de la 15ème année, sans que le total puisse dépasser 200 000F.

Ceux qui peuvent prétendre, dans un délai de 2 ans, à une radiation des contrôles avec pension à jouissance immédiate sont toutefois exclus du bénéfice de cette indemnité.

Les ouvriers bénéficiaires de l'indemnité de départ volontaire peuvent, le cas échéant, prétendre au versement des allocations de chômage.

4. Un crédit de 140 M.F. a été inscrit au budget de 1993 au titre du plan des mesures sociales d'accompagnement des restructurations concernant le personnel ouvrier. Un protocole, comportant diverses mesures nouvelles est en cours de négociation avec les syndicats.

b) Le fonds pour les restructurations de la Défense

Créé par la loi de finances pour 1992 et doté dans un premier temps de 80 M.F. portés à 100 M.F. par décision du Conseil des Ministres du 1er juillet 1992, le fonds pour les restructurations de la Défense (FRED) est un fonds d'investissement sur titre VI, dont les préfets des départements les plus concernés par les restructurations militaires et/ou industrielles ont été rendus ordonnateurs secondaires.

Le fonds peut aider à la réalisation d'actions collectives: celles dont le maître d'ouvrage est un organisme public, ainsi qu'à la réalisation d'investissements individuels par des PME/PMI. Il vise à aider la revitalisation économique des bassins d'emploi concernés par les restructurations militaires ou industrielles, en favorisant l'installation et le développement de PME/PMI, qu'elles soient ou non liées au secteur de la Défense.

L'intervention du fonds est plafonnée en pourcentage de l'investissement réalisé, comme tous les fonds d'investissement du type FIAT ou FRI.

Conformément à la réglementation européenne, ce fonds est en cours de notification aux services de la C.E.E., mais des

engagements en autorisations de programme ont déjà pu intervenir, en respectant les règles d'aides européennes.

Au 1er septembre 1992, 16 dossiers ont été présentés.

Pour 1993, le fonds sera doté de 120 M.F. en autorisations de programme.

c) Les actions de formation et de mobilité

Le budget en projet prévoit un crédit de 200 millions de francs pour des actions de formation et de mobilité.

Ces actions sont particulièrement importantes tant pour les intéressés qui doivent pouvoir continuer leur carrière que pour l'administration de la Défense qui doit assurer, au mieux, l'adaptation au format des armées.

Il faut insister, les départs naturels des personnels ne suffisant pas à pourvoir à la décroissance des effectifs, sur la nécessité de mettre en place un dispositif exceptionnel et bien adapté pour *gérer au mieux cette reconversion difficile.*

TROISIEME PARTIE

LE FONCTIONNEMENT

Les crédits consacrés au fonctionnement permettent d'assurer la vie courante des personnels mais aussi leurs activités opérationnelles.

S'agissant de ces derniers nous avons complété, cette année, leur examen traditionnel à travers les crédits budgétaires, par *deux développements particuliers*.

L'un est consacré au compte rendu d'une brève visite que nous avons faite, au mois de juillet, à la brigade franco-allemande qui est appelée à se fondre dans le corps d'armée européen.

L'autre est consacré aux conditions dans lesquelles nos contingents, de plus en plus nombreux, participent aux opérations dites de "maintien de la paix" sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies, et qui ne sont pas sans susciter des interrogations et des inquiétudes.

CHAPITRE I

LES CREDITS DE VIE COURANTE

Les crédits de vie courante servent à nourrir et à instruire les personnels, à entretenir les véhicules et les matériels, à chauffer et à éclairer leurs locaux. De leur niveau, de leur emploi dépendent très étroitement les conditions de vie et les conditions de travail de la communauté militaire. C'est dire leur importance quotidienne.

Les crédits d'alimentation évoluent comme suit :

Evolution des crédits d'alimentation

(Milliers de francs)

	Budget de 1992	Projet de budget pour 1993	Evolution en pourcentage
Section commune ..	68 840	93 706	+ 36
Armée de l'Air	541 599	549 961	+ 1,54
Armée de Terre	1 737 788	1 652 577	- 4,90
Marine	578 644	593 462	+ 2,55
Gendarmerie	186 218	195 857	+ 5,18
Total	3 113 089	3 085 563	- 0,88

L'ajustement des crédits d'alimentation se fait d'une part en fonction des effectifs, d'autre part d'une actualisation des prix au taux de 2,8 %.

La diminution des dotations de l'armée de Terre et l'accroissement de celles des services communs s'expliquent par les réductions d'effectifs de l'armée de Terre et par le transfert aux services communs du personnel chargé de la logistique du Service de santé.

Pour la Gendarmerie les crédits sont des crédits budgétaires (173,057 millions de francs) amendés d'un crédit de 22 millions de francs à provenir des fonds de concours alimentés par les sociétés d'autoroutes

La ventilation des autres crédits de fonctionnement apparaît dans le tableau suivant :

EVOLUTION DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT HORS ALIMENTATION

en millions de francs

	Informati- que	Entretien immobilier	Entretien courant des matériels	Chauffage éclairage e.a. 1	Instruction	Fonctionne- ment courant	Total du fonctionne- ment
Budget 1992							
Section commune .	297,686	362,068	122,594	168,593	27,020	4 453,750	5 431,711
Section Air	101,880	146,066	226,138	326,210	70,460	1 942,427	2 813,181
Section Terre	194,258	791,645	240,984	867,385	312,644	3 040,654	5 447,570
Section Marine ...	82,482	78,527	305,926	118,022	33,439	1 121,529	1 739,925
Section Gendarmerie	105,890	180,335	146,003	205,592	32,335	2 064,286	2 734,441
Total général	782,196	1 558,641	1 041,645	1 685,802	475,898	12 622,646	18 166,828
<i>Projet de budget pour 1993</i>							
Services communs	347,588	389,097	127,677	175,749	31,312	4 553,997	5 625,420
Air	64,552	140,645	223,299	296,087	70,179	1 808,130	2 602,892
Terre	195,866	799,562	244,656	854,063	320,608	2 970,324	5 385,079
Marine	82,482	78,564	321,276	115,818	65,439	1 116,581	1 780,160
Gendarmerie ...	107,050	175,000	153,399	227,689	31,842	2 051,788	2 746,768
Total général	797,538	1 582,868	1 070,307	1 669,406	519,380	12 500,820	18 140,319

Nota : Le "total du fonctionnement" inclut pour la section commune et le total général la dotation de l'indemnité compensatrice S.N.C.F. pour un montant de :

- 1 684,938 M.F. en 1992 ;
- 1 657,688 M.F. en 1993.

Au total les crédits régressent en francs constants et sont stabilisés en francs courants. Seules les dotations en francs courants des *services communs* et de la *Marine* connaissent une légère inflexion en hausse, mais les services communs voient leurs charges accrues du fait du transfert de la logistique du Service de santé, en provenance de l'armée de Terre et la Marine doit absorber des reports de charges importants provenant des gestions précédentes. *L'armée de l'Air* est particulièrement touchée puisque ses crédits diminuent de plus de 7 %, alors que ni ses réductions d'effectifs, ni sa configuration (fermeture d'une seule base en 1993) ne puissent justifier cette décroissance abrupte.

De surcroît, le *surcoût des opérations extérieures* qui touche surtout les crédits de fonctionnement pèse durement sur les dotations de l'espèce. Il est donc d'autant plus nécessaire qu'il soit intégralement couvert par la loi de finances rectificative à venir pour ne pas hypothéquer d'emblée la gestion 1993. Mais d'ores et déjà, l'annulation de deux milliards de crédits d'équipement effectuée pour "gager" le milliard de francs de crédits ouverts par le décret d'avances du 28 septembre 1992, pour faire face au surcoût déjà constaté, ne peut que susciter des inquiétudes.

CHAPITRE II

L'ACTIVITE DES FORCES

Alors que l'année dernière la guerre du Golfe a dominé l'actualité opérationnelle de nos forces, l'année 1992 voit des contingents de plus en plus nombreux contribuer aux opérations de maintien de la paix sous l'égide de l'O.N.U., en même temps qu'elle marque la première étape de la création du corps d'armée européen. Mais l'activité des forces reste, bien entendu, tributaire du montant des crédits se rapportant aux carburants, aux munitions et à l'entretien des matériels. Nous ouvrons donc ces développements par un examen de ces crédits.

1. - Les crédits de carburant

Ils diminuent de plus de 5 %. Toutes les Armées et la Gendarmerie sont touchées.

Evolution des crédits de carburants opérationnels
(en millions de francs)

	Budget voté de 1992	Projet de budget pour 1993	Evolution en pourcentage
Services communs ...	59,718	58,842	- 1,5
Armée de l'Air	1 165,033	1 097,345	- 5,8
Armée de terre	648,180	610,537	- 5,8
Marine	508,790	479,313	- 5,8
Gendarmerie	219,565	209,920	- 4,4
Total	2 601,286	2 455,957	- 5,6

Cette diminution tient essentiellement aux hypothèses retenues pour le prix du baril de pétrole et la parité du dollar qui

tablement sur une baisse du prix d'achat des carburants par rapport aux prévisions pour 1992.

On reste toutefois assez perplexe lorsque l'on constate que les hypothèses retenues pour calculer les dotations du budget de la Défense (1) sont différentes de celles figurant dans le rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances (2).

	(1)	(2)
Parité du dollar	5 F.	5,5 F.
Prix du baril	19,8 \$	19,5 \$

La prévision retenue dans ce rapport impliquerait un accroissement de 200 millions de francs des dotations prévues pour les Armées.

2. - Les dotations pour les munitions

Elles marquent une décroissance sensible que n'expliquent pas seulement le resserrement de notre dispositif, la décroissance des effectifs et la dissolution d'unités qui libèrent certains stocks. En effet :

- en autorisations de programme, les dotations diminuent de 14 % ;
- en crédits de paiement, la chute est de 23 %.

Cette évolution ne prend en compte ni le coût croissant des munitions, ni leur rythme considérable de consommation dans tous les conflits récents, ni les besoins accrus en munitions d'exercice du fait d'une rotation plus rapide des contingents provoquée par la réduction de la durée du service.

3. - L'entretien programmé du matériel

Il est imputé à la fois sur le titre III et sur le titre V.

Pour les crédits d'entretien du titre III la situation sera la suivante.

	1992	Évolution en pourcentage 1992/1991	1993	Évolution en pourcentage 1992/1993
Terre	264,7	- 3,4	258	- 2,5
Marine ...	2 615,8	- 1,6	2 174,5	- 16,9
Air	1 733,8	- 1,7	1 680,4	- 3,1

L'évolution des crédits d'entretien du titre V figure dans le tableau ci-dessous :

	1992	1993	Evolution en pourcentage
Terre	3 097,8	2 948,1	- 4,8
Marine	3 364	4 372	+ 30
Air	3 818	3 960	+ 3,7

Au total (titre III et titre V), les crédits de l'armée de Terre diminuent en francs courants, ceux de l'armée de l'Air se maintiennent et ceux de la Marine augmentent en francs courants et en francs constants ; les dotations pour l'entretien de la Flotte croissent de 4 %, ce qui représente le début du "rattrapage" d'un amoindrissement des crédits, les années précédentes, dont les conséquences étaient devenues critiques.

D'une façon générale l'évolution des crédits dans les trois armées peut s'expliquer, en partie seulement, par la rétraction des quantités de matériel en ligne (dissolution d'unités) et la diminution des activités globales (pour les mêmes raisons), mais vont malheureusement bien au-delà de cette rétraction et découle, en réalité, de simples impératifs budgétaires.

4. - Les prévisions d'activité

Elles subissent les conséquences des réductions de crédits qui viennent d'être mentionnées.

- Pour l'armée de Terre, les objectifs d'activité pour 1993, restent traditionnellement fixés à cent journées d'activité dont cinquante avec matériels dits "organiques", c'est-à-dire matériels à potentiel limité. La diminution des crédits de carburants, de munitions et d'entretien des matériels obligera toutefois nécessairement à moduler ces normes d'activité.

- Pour la Marine, la limitation à 70 % de l'activité programmée (cent jours de mer, en moyenne, par bâtiment de combat) pour les bâtiments de surface et de 80 % pour les sous-marins de combat, prescrite en 1992, va permettre un accroissement, modulé selon les types de bâtiment, de l'activité prévue pour 1993. Le plan OPTIMAR s'attache, en outre, à une programmation plus efficace de l'activité.

- Pour l'armée de l'Air, la norme de 180 heures de vol par an, par pilote de combat, n'est plus atteinte depuis 1991. Le problème est donc de maintenir un entraînement minimum permettant de préserver la sécurité des vols et l'efficacité opérationnelle. Il n'est pas besoin d'en souligner l'importance.

CHAPITRE III

LES OPERATIONS ONUSIENNES DE MAINTIEN DE LA PAIX : INCERTITUDES ET INQUIETUDES

Notre pays participe - et participe de plus en plus largement - aux opérations dites de maintien de la paix sous l'égide de l'O.N.U.

Longtemps confiées surtout à des pays "neutres" ou peu engagés, ces opérations, par une évolution tout à fait remarquable, s'ouvrent maintenant aux grands Etats membres du Conseil de Sécurité. Dans le même temps que cette participation qualitative se modifie, ces opérations deviennent plus nombreuses et plus lourdes. Ce sont aujourd'hui quelque 60 Etats qui alignent 40.000 hommes sur des théâtres aussi variés que le Cambodge et l'Irak, le Salvador et la Syrie, l'ex-Yougoslavie, le Sahara occidental ou le Liban.

La France est partout présente mais c'est dans l'ex-Yougoslavie et au Cambodge que notre engagement est le plus marqué puisque 5.500 hommes y sont d'ores et déjà présents et actifs.

Leur mission est, certes, de prime abord, exaltante mais elle a ses limites - car nos moyens ne sont pas inépuisables, tant s'en faut - et elle appelle des conditions qui soient à la hauteur des buts et des intentions affichés.

De ce point de vue votre Rapporteur se doit - compte tenu du niveau de notre implication - de signaler les incertitudes et les inquiétudes que suscite la façon dont ces opérations sont conduites et qui placent dans une situation parfois très difficile nos contingents dont l'action sur le terrain est d'autant plus digne d'éloges.

1°.- Les incertitudes : des opérations coûteuses au financement hypothétique

La crise financière de l'O.N.U. n'est pas nouvelle ; elle frappe celle-ci de façon endémique depuis plus de 30 ans.

Elle n'a toujours pas trouvé de solution :

- *ni au plan des principes* malgré l'avis consultatif de la Cour Internationale de Justice sur "certaines dépenses de l'Organisation des Nations Unies" (avis du 20 juillet 1962) et selon lequel les dépenses entraînées par les opérations de maintien de la paix sont bien des dépenses relevant de l'Organisation ;
- *ni au plan des faits*, compte tenu des réticences persistantes de nombreux membres de l'O.N.U. à "passer à l'acte" des versements pécuniaires.

Le schéma théorique des remboursements aux Etats participant aux opérations de maintien de la paix est le suivant : ces remboursements qui nécessitent des appels de fonds particuliers ne portent, de toute façon, que sur une partie des frais supportés par les pays fournissant des contingents. Il s'agit selon la terminologie de l'O.N.U. des "frais extraordinaires". Des normes de remboursement ("standard rates of reimbursement") ont ainsi été élaborées pour les rémunérations ("pays and allowances") et pour les frais d'entretien personnel ("personal gear, clothing and equipment") ; en outre les amortissements sur le matériel lourd, les approvisionnements et les dédommagements pour décès et incapacités de travail sont, en principe, couverts.

Il reste que, en tout état de cause, même lorsque l'O.N.U. s'acquitte des sommes ainsi dues *aucun crédit n'est directement rétabli au profit du budget de la Défense* bien qu'il ait supporté les dépenses correspondantes. Le remboursement est demandé chaque année, par le ministère de la Défense, au titre du collectif de fin d'année, mais les crédits accordés ne couvrent que très partiellement les frais exposés.

En outre, toujours dans l'hypothèse favorable, les remboursements sont *très tardifs*. Le Secrétariat général des Nations Unies doit, en effet, s'adresser aux Etats membres pour réunir les ressources financières dans le cadre d'un budget prévisionnel particulièrement malaisé à évaluer en fonction d'activités et d'opérations a priori mal définies.

Telle est la théorie. *Dans la pratique*, on peut s'interroger sur la réalité des remboursements à venir.

En effet, au 31 décembre 1991, sur les 175 Etats membres, seuls 25 (dont la France) avaient acquitté leur cotisation annuelle et leur quote-part au financement des opérations.

Au 20 avril 1992, le déficit cumulé de l'Organisation était de plus de 2 milliards de dollars. Les Etats Unis, plus gros contributeur théorique, sont également le plus gros débiteur puisque leur dette dépasse 700 millions de dollars (Est-il nécessaire de souligner le moyen de pression dont ils disposent ainsi ?). La défection de la Russie depuis 1991 accroît encore les difficultés étant donné l'importance de sa quote-part (plus de 9 % du budget de l'O.N.U.

Au total le taux de recouvrement des contributions en 1992 n'est que de 45 %, taux le plus bas constaté jusqu'à maintenant.

Or les missions nouvelles de la Force de Protection des Nations Unies (FORPRONU) en Yougoslavie et de l'Autorité Provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC) auxquelles notre pays participe largement, sont estimées à plusieurs centaines de millions de dollars. Au total le surcoût de nos opérations extérieures est pour le moment évalué à 2,5 milliards de francs. *Comment sera-t-il couvert ?*

D'ores et déjà un décret d'avances (décret du 28 septembre 1992) a dû ouvrir au budget de la Défense un crédit d'un milliard de francs pour faire face à ces dépenses imprévues et urgentes, moyennant l'annulation simultanée de deux milliards de francs de crédits sur le titre V. Ainsi les opérations pour le compte de l'O.N.U. commencent à pénaliser doublement le budget de la Défense : globalement elles diminuent ses ressources d'un milliard de francs et elles privent, de surcroît, le titre d'équipement, déjà amoindri, de deux milliards de francs ¹.

En tout état de cause, les exigences élémentaires de protection des forces mises en oeuvre et les nécessités opérationnelles imposent de donner à celles-ci les moyens dont elles ont besoin sans attendre que les décisions financières aient parcouru les multiples circuits administratifs des bureaux de l'O.N.U. Ceux-ci, donnant le pas aux considérations financières et administratives sur toutes autres, ont tendance à *imposer un équipement minimum* : dès lors les pays contributeurs doivent, sur leur propre substance et à leurs frais, prélever les matériels (blindés, notamment) indispensables à leur évolution dans un pays en guerre, matériels qui s'usent rapidement étant donné leur taux d'utilisation. N'est-ce pas ainsi tout un bataillon, avec chars et

(1) Ainsi on peut considérer que notre contribution aux opérations de maintien de la paix dépasse, d'ores et déjà, le montant de la contribution annuelle que nous devons payer en tant que membre de l'O.N.U. et qui se chiffre à 340 millions de francs.

canons, qui a dû être envoyé en Bosnie, aux frais du contribuable français ? Et, au début d'un hiver qui s'annonce particulièrement rigoureux dans l'ex-Yougoslavie, peut-on admettre que des approvisionnements essentiels restent suspendus à des décisions qui doivent être prises à New-York, attendent parfois plusieurs mois et sont appréciées dans le contexte d'impécuniosité que nous venons d'évoquer ?

Peut-on accepter que l'O.N.U. ne fasse pas les diligences voulues et ne paie pas le prix requis par la sécurité de nos soldats ?

Mais les considérations financières ne sont pas les seules. L'enjeu même de ces opérations de maintien de la paix et les risques encourus par nos contingents exigent la mise en place de structures adaptées, la capacité de prendre des décisions claires, de fixer les objectifs fermes ; de ce point de vue, malheureusement, les carences sont nombreuses ; s'y ajoutent nos propres *incohérences*.

2°. - Les inquiétudes : carences onusiennes et incohérences françaises

1 - Les carences onusiennes

A/ Des structures mal adaptées

Le système prévu par la Charte des Nations Unies pour l'emploi de la force armée prévoit :

- la mise à la disposition du Conseil de Sécurité de forces des Etats membres par des accords "ad hoc" passés entre ceux-ci et le Conseil (art. 43 de la Charte) ;
- la création d'un comité des chefs d'état-major, comprenant les chefs d'état-major des membres permanents du Conseil de Sécurité. Ce comité, sous l'autorité du Conseil de Sécurité, est responsable de la direction stratégique des forces mises à la disposition du Conseil de Sécurité ; il est compétent pour le choix des moyens, le commandement, l'emploi et l'armement des forces (art. 47 de la Charte) ;

Or les accords de "mise à disposition" n'ont pas été conclus et ce comité des chefs d'état-major n'a jamais fonctionné.

Il est vrai que la Charte ignore jusqu'à l'expression même "opérations de maintien de la paix" et que celles-ci ne sont pas, le plus souvent, considérées comme relevant de l'emploi de la force armée. D'où une *première et fondamentale ambiguïté* : militaires dans leurs structures et leurs organisations, les forces de maintien de la paix ne peuvent l'être ni dans leur comportement ni dans leur mission qui est, d'abord, de ne pas combattre.

Ces opérations sont nées, en fait, d'une pratique empirique, en marge de la Charte. Ainsi que l'indiquait le Secrétaire général des Nations Unies dans son rapport pour 1985 : "Un système de maîtrise des conflits a été imaginé, maintenant connu sous le nom de maintien de la paix, qui s'est révélé très prometteur ...".

Mais ce "système de maîtrise des conflits" a dû s'insérer dans les *structures existantes*, tournées vers la *gestion, la négociation et le compromis* beaucoup plus que vers la *décision, l'action et l'intervention*.

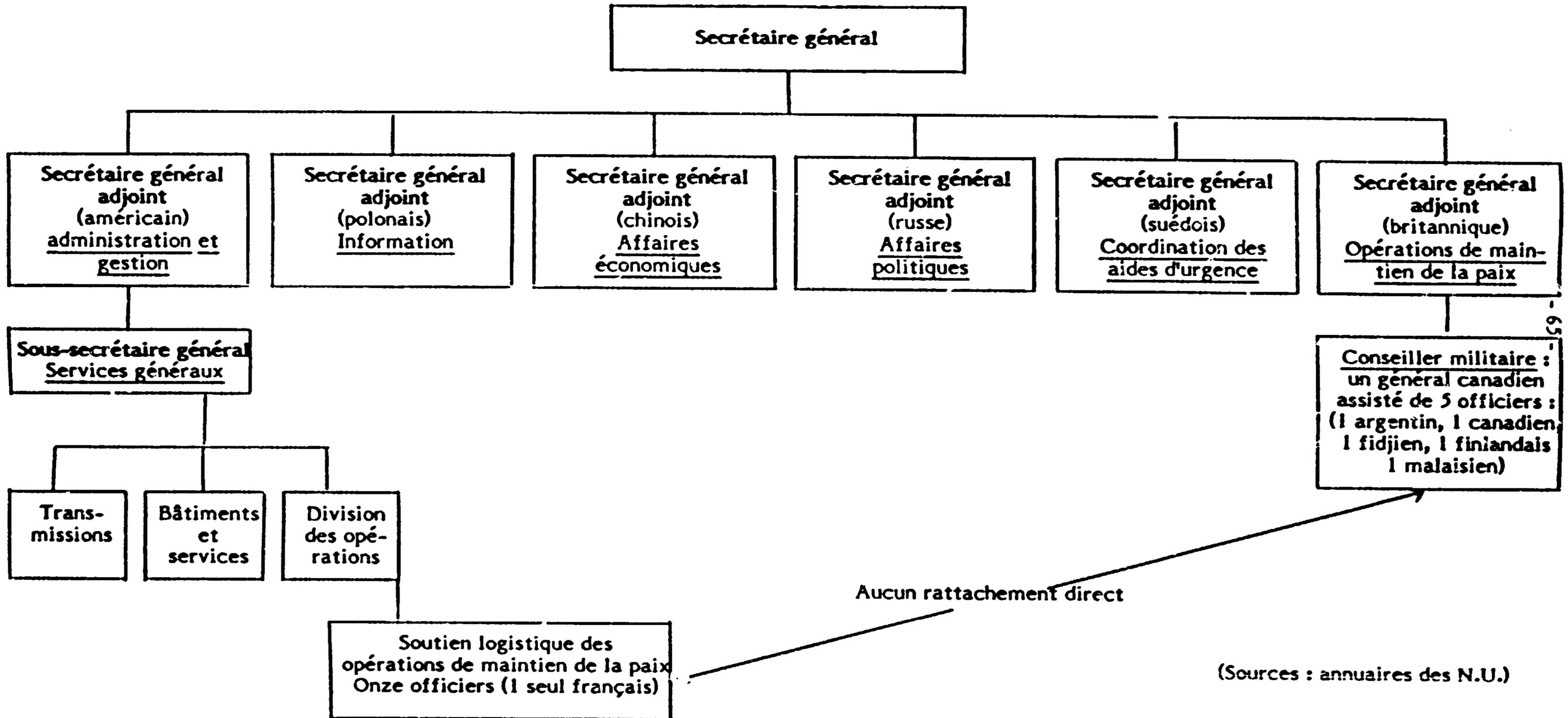
Selon la pratique actuelle c'est au Secrétaire général de l'Organisation et à ses services qu'incombe, sur la base des Résolutions d'habilitation du Conseil de Sécurité, la conduite des opérations et la direction des forces affectées au règlement des conflits.

Or le Secrétariat général des Nations Unies est un appareil volumineux, pesant, que le nouveau Secrétaire général s'est d'ailleurs attaché à réformer (en supprimant d'emblée 14 postes de secrétaires généraux adjoints et de sous-secrétaires généraux ...). Mais l'organisation actuelle reste lourde et lente. Le tableau ci-après en donne le schéma général. On doit constater, en particulier que :

- le dispositif est cloisonné, compartimenté entre des secrétariats et des sous-secrétariats nombreux et beaucoup plus administratifs qu'opérationnels ;
- il n'existe aucune liaison organique entre le Secrétaire général adjoint chargé des opérations de maintien de la paix et la division des opérations chargée du soutien logistique et administratif de ces opérations ;
- les liaisons logistiques ne sont satisfaites qu'à l'issue d'un long parcours à travers les bureaux du Secrétariat général et subissent, en outre, les contraintes liées au renouvellement périodique des mandats des dirigeants et à la procédure du vote annuel des budgets par l'Assemblée générale.

Pour ce qui concerne la *planification et la conduite des opérations*, tâche essentielle, elle pèse en fait sur une *équipe extrêmement restreinte* compte tenu de l'ampleur prise par les

SECRETARIAT GENERAL DE L'O.N.U.



opérations de maintien de la paix, qui entoure le Secrétaire général adjoint chargé de ces opérations. Cette équipe du conseiller militaire compte actuellement six officiers seulement et ceux-ci, de surcroît, n'appartiennent pas, pour la plupart, à des pays ayant une grande tradition ou une grande pratique militaires (un général canadien, assisté de cinq autres officiers : un argentin, un canadien, un fidjien, un finlandais, un malaisien).

Au total la structure lourde et bureaucratique du Secrétariat général *privilégie l'approche administrative, procédurale et financière au détriment des nécessités opérationnelles*. La crise financière que traverse l'O.N.U. contribue encore à accroître le déséquilibre entre une bureaucratie centralisée et tatillonne et une cellule opérationnelle embryonnaire et sans grande expérience des réalités du terrain.

E/ Des dispositions mal venues

Les structures précédemment décrites imposent aux décisions un circuit d'élaboration très long, sur lequel chaque étape impose des réexamens et des transactions.

Le changement d'échelle des opérations de maintien de la paix, l'acuité et la diversité simultanée des tâches (sort des réfugiés, libération des détenus, droit des minorités, démilitarisation, contrôle des armes, interdiction des vols militaires, surveillance des accords de cessez le feu, etc...) dans un contexte d'affrontements sanglants, fait ressortir d'autant plus l'inaptitude actuelle du Conseil de Sécurité à concevoir et à faire appliquer une *stratégie vraiment dissuasive* et l'inadaptation de la *doctrine traditionnelle de maintien de la paix*, surtout lorsque celle-ci fait appel pour sa mise en oeuvre à des armées très hétérogènes appartenant à des pays très différents (20 pays dans l'ex-Yougoslavie, 47 pays au Cambodge !)¹.

Il n'est pas inutile de rappeler que trois principes très restrictifs régissent la mise en oeuvre des forces de maintien de la paix ; ils sont appliqués avec rigueur et discipline par nos contingents, encore qu'ils soient quelque peu déroutants pour un soldat :

- ces forces n'ont pas vocation à provoquer un changement du *statu quo* politique ;

(1) Un rapport du Secrétaire général, en date du 23 juin 1992, connu sous le nom d'"Agenda pour la paix", propose des mesures visant à une amélioration du système existant, en ajoutant, notamment, aux opérations de maintien de la paix une nouvelle catégorie d'opérations, dites "d'imposition de la paix", menées par des unités plus lourdement armées.

Mais la mise en oeuvre de telles opérations nécessitera, plus encore que les opérations actuelles, un profond réexamen des structures, du financement et des mécanismes de prise de décisions.

- leur déploiement est soumis au consentement du ou des "Etats-hôtes";
- leur mission est exclusive de tout comportement coercitif : les armes ne peuvent être employées que pour la défense propre de ces forces.

Ce dernier principe en particulier pose, dans la pratique, des problèmes très délicats.

Il est, en effet, des décisions immédiates et vitales : celles relatives à la protection et à la défense des unités sur le terrain.

Une opération militaire exige une mission précise et des ordres clairs. Or la mission confiée aux contingents prend place dans un projet politique aux contours fluctuants et peu définis, qui n'est pas à la mesure de l'ampleur des enjeux actuels et du contexte dans lesquelles ils s'inscrivent.

Les ordres qui parviennent sur place sont souvent imprécis, la plupart même ne sont pas écrits. Ceux touchant au problème crucial de l'emploi des armes s'inspirent de la "légitime défense". Or cette notion est extrêmement floue. Elle est le plus souvent très strictement interprétée par les bureaux new-yorkais. Ainsi, il y a quelques années la force intérimaire des Nations Unies au Liban (F.I.N.U.L.) s'est vu interdire par le Secrétaire général d'utiliser les obusiers de 120 mm. dont elle disposait pour riposter au pilonnage de son quartier général.

Aujourd'hui, au Cambodge, le général français, commandant en second l'A.P.R.O.N.U.C. déclare que les responsables de l'O.N.U. n'ont pas voulu permettre "l'action plus directe" contre les Khmers rouges qu'il souhaitait mener ; il est parti "frustré" par son "incapacité à faire appliquer le mandat de l'O.N.U."

Dans l'ex-Yougoslavie où s'affrontent des troupes régulières, des chefs locaux, des milices et des combattants mal identifiables dans des affrontements multiples et sanglants, le danger couru par les contingents de l'O.N.U. exige que les discussions multiples qui se poursuivent au siège des Nations Unies aboutissent, enfin, à des règles d'engagement claires. Celles-ci devraient comporter, sans basculer dans l'affrontement militaire proprement dit :

- des mesures d'avertissement ;
- une plus grande latitude de riposte permettant de passer à un armement supérieur à celui employé par l'agresseur (par exemple : répliquer au canon de char à un tir de mortier) ;

- et, sans doute, un "*droit de suite*" éventuel pour poursuivre les assaillants.

Si dans "la guerre du droit" le canon doit satisfaire à la procédure, encore faut-il que celle-ci ne soit pas telle que la solennité et les rites imposés à l'ouverture du feu puissent laisser l'agresseur perpétuer ses agissements dans l'impunité.

La sécurité de nos contingents, nos huit soldats tués dans les opérations de maintien de la paix depuis le début de l'année (ces pertes sont d'ores et déjà supérieures à celles que nous avons subies pendant la guerre du Golfe) non seulement nous autorisent mais nous mettent dans l'obligation d'exiger des directives fermes et précises pouvant, dans tous les cas, garantir la sécurité de nos contingents. Mais il est vrai que nos propres incohérences s'ajoutent aux carences onusiennes.

2 - Les incohérences françaises

Le ministère de la Défense a fourni 6.000 hommes sur les quelques 40.000 militaires qui portent le béret ou le casque bleu de l'O.N.U.

Nous sommes ainsi devenus le premier contributeur sur le terrain, le plus présent, le plus disponible, le plus actif. Mais il n'y a pas eu, au plan gouvernemental, un effort corrélatif pour assurer notre présence en experts et en conseillers dans les instances spécialisées de l'O.N.U. où nous sommes les derniers représentés et où notre souci d'efficacité sur les théâtres d'intervention paraît même gêner au point de nous faire taxer d'"activisme" !

Qu'en est-il en effet exactement ?

Dans aucun des organes du Secrétariat général directement en prise sur les opérations de maintien de la paix nous n'avons une représentation qui soit, fut-ce même approximativement, à la mesure de notre participation et des risques que nous encourons sur place :

- l'équipe du conseiller militaire auprès du Secrétaire général adjoint chargé des opérations de maintien de la paix, ne compte aucun officier français, alors que sa mission est extrêmement importante puisqu'elle doit concevoir les missions, fixer la composition des forces et reconnaître les zones d'opérations ;
- sur les onze officiers affectés à la division des opérations hors siège, chargée du soutien logistique des opérations, un seul est français ;

- en outre, tous les membres permanents du Conseil de Sécurité, à l'exception de la France, et dix autres pays, ont placé des conseillers militaires dans leur mission permanente auprès des Nations Unies.

La Finlande ou l'Argentine, la Malaisie ou l'Australie sont mieux représentés dans ces organismes que notre pays !

D'une façon plus générale l'imprégnation anglo-saxonne et tiers-mondiste de l'O.N.U. nous éloigne - mais qu'a-t-on fait pour essayer de la limiter et pour affirmer notre langue et notre culture avec l'appui des pays francophones ? - encore davantage d'une insertion satisfaisante.

Cette situation est grave : elle nous prive des possibilités d'influence immédiates et, à plus long terme, de moyens d'infléchir et d'améliorer le fonctionnement du système.

Disons clairement qu'il y a *quelque légèreté* à se targuer d'occuper désormais la première place pour l'exécution des opérations de maintien de la paix dans les régions les plus difficiles, tout en ne nous assurant pas de possibilités d'action suffisantes sur les décisions prises dans la quiétude du siège new-yorkais des Nations Unies. Et cela alors que nos troupes sont en première ligne et que chaque jour ou presque un de nos postes ou de nos convois est touché.

S'ajoute à cette situation une incohérence supplémentaire : celle qui a consisté à faire subir à l'armée de Terre, à travers le budget de 1992, une déflation en engagés volontaires. Cela lui a interdit de constituer des unités logistiques immédiatement disponibles dont la guerre du Golfe avait montré la nécessité pour toute opération extérieure. Notre bataillon logistique dans l'ex-Yougoslavie, constitué d'un millier d'hommes, a donc dû être constitué de pièces et de morceaux, péniblement assemblés en faisant appel à une centaine de formations qui n'ont pu donner naissance qu'à une unité tout à fait hétérogène.

*

Tels sont les faits, telles sont les interrogations, telles sont les inquiétudes.

Notre propos n'est pas de critiquer, bien au contraire, le principe même de notre participation dans la mesure où celle-ci, tout en restant compatible avec des moyens qui se restreignent, permet d'épouser de "justes causes", d'aider et de secourir des populations éprouvées, d'apaiser les affrontements et de préparer leur règlement pacifique. Il est de mettre en garde contre la jactance et l'inconsistance d'un certain "humanitarisme planétaire"

qui risque de ternir l'honneur de nos soldats, de rendre vains leurs efforts, leur abnégation et leur sacrifice et par là même, de compromettre l'éminente dignité de la mission de paix dont ils ont la charge.

CHAPITRE IV

DE LA BRIGADE FRANCO-ALLEMANDE AU CORPS D'ARMÉE EUROPÉEN

Votre Rapporteur a effectué une courte mission à la brigade franco-allemande les 8 et 9 juillet 1992. Il tient d'emblée à remercier le général, commandant la brigade et son chef de cabinet, le colonel adjoint, les officiers de son état-major et les officiers et sous-officiers des unités visitées, pour l'accueil qui lui a été réservé.

Le choix de l'unité visitée découlait tout naturellement de la place qu'occupe la coopération franco-allemande dans la coopération européenne, dont le Traité de Maastricht marque une importante étape.

le choix du moment était dicté par le redéploiement en cours de la brigade franco-allemande et par son incorporation dans le corps d'armée européen.

Le choix de l'approche, était inspiré par le souci de voir de près une réalisation concrète, positive, alors que la construction européenne a parfois tendance à s'enliser dans des débats doctrinaux confus sinon stériles.

Les développements qui suivent sont articulés en deux parties : la première traite de la situation actuelle, la seconde de l'avenir.

I - LA SITUATION ACTUELLE : L'AN III DE LA BRIGADE

1°/La création de la brigade 25 ans après le Traité de l'Elysée

La création de la brigade franco-allemande, il n'est pas inutile de le rappeler, est l'unique tentative d'intégration militaire que l'Europe a connue depuis le projet avorté de la Communauté européenne de défense (C.E.D.) en 1954.

Il serait, toutefois, totalement artificiel, de considérer la brigade franco-allemande - dans laquelle on retrouve certes le caractère plurinational de l'armée européenne de la C.E.D. - comme une résurgence de celle-ci ; l'armée européenne de la C.E.D. devait, en effet, posséder sa personnalité propre, produit de la fusion dans les "forces européennes de défense" des contingents nationaux mis à la disposition de la communauté, véritable organisme supranational, par les Etats membres.

Avec la brigade franco-allemande on est loin d'une telle conception.

La brigade franco-allemande a été conçue, d'abord, comme une *unité expérimentale* (expérimentation de la "mixité" dans certaines unités, d'une coopération et d'une interopérabilité tactique et logistique, d'un rapprochement de la formation et de l'entraînement).

Mais elle possède aussi une *vocation opérationnelle* qui la désigne pour mener un combat interarmes dans le cadre d'un certain nombre d'engagements (interception d'une percée ennemie, combat contre une armée aéroportée, sûreté des arrières etc...) et compte tenu de la grande mobilité que lui confère ses équipements (véhicules blindés, canons tractés etc...).

Il est important de souligner que la brigade franco-allemande résulte d'une sorte de *création continue*, en considération des problèmes concrets, empreinte, à juste titre, d'un grand pragmatisme. A cet égard l'on doit rendre plus particulièrement hommage aux généraux (d'abord français puis actuellement allemand) à leurs adjoints (d'abord allemand et actuellement français) et aux officiers de leur état-major qui ont dû et su faire preuve à la fois d'une grande capacité d'innovation, de conception et de mise en oeuvre pour faire de la brigade franco-allemande ce qu'elle est actuellement : non seulement la concrétisation d'un geste d'une grande portée politique mais aussi une grande unité apte à remplir les missions qui lui sont confiées apte aussi à s'adapter à celles que l'évolution de la situation internationale conduira à redéfinir.

2°/ Le redéploiement de la brigade franco-allemande, trois ans après sa création

Ce redéploiement est destiné à faire passer de 6 à 3 le nombre de garnisons de la brigade franco-allemande. Ainsi seront créées de véritables garnisons mixtes où stationneront des unités allemandes et françaises, alors que dans la situation actuelle existent des garnisons entièrement françaises ou entièrement allemandes.

Les unités de la brigade franco-allemande *stationnent actuellement* dans 6 garnisons.

La garnison de Boebligen est composée pour les deux tiers d'unités allemandes et pour un tiers d'unités françaises. L'état-major de la brigade, la compagnie d'état-major, le Jägerbataillon 552 et l'escadron d'éclairage français sont à Boebligen.

Le 3^e Régiment de hussards (régiment blindé) est stationné à Pforzheim, garnison purement française.

Le FeldArtillerieBataillon 555 est stationné un peu plus au sud, à Horb sur le Neckar ; la garnison est purement allemande.

Encore plus au sud, la garnison de Donaueschingen, où sont stationnés le 110^e Régiment d'infanterie et la Compagnie allemande blindée du génie.

Stetten am Halten Mark a toujours été une garnison franco-allemande. En effet, depuis longtemps y stationnent côte à côte un régiment français et deux bataillons allemands.

Stetten am Halten Mark accueille :

- le bataillon de commandement et de soutien mixte de la brigade,
- la compagnie allemande antichars de la brigade.

La compagnie du matériel du bataillon de commandement de soutien est implantée à Villingen.

En raison des réductions d'effectifs de la Bundeswehr et, probablement, de la diminution des forces françaises en Allemagne, le redéploiement de la brigade franco-allemande a été planifié durant la période 1992-1994. La mixité dans les garnisons sera alors réalisée.

A l'issue de ce redéploiement, la brigade franco-allemande sera répartie sur trois garnisons : Müllheim, Donaueschingen et Immendingen.

Le stationnement futur de la brigade sera le suivant :

A Müllheim :

- l'état-major et la compagnie d'état-major de la brigade (environ 280 militaires des deux nationalités),
- le bataillon de commandement et de soutien de la brigade (environ 500 militaires des deux nationalités),

- la compagnie d'instruction française (effectif encore indéterminé),
- l'escadron d'éclairage (environ 100 militaires français).

A Donaueschingen :

- le 110^e Régiment d'infanterie (environ 900 militaires français),
- le JägerBataillon allemand (environ 650 militaires).

Et enfin à Immengen :

- le 3^e Régiment de hussards (environ 900 militaires français),
- le FeldArtillerieBataillon de la brigade (environ 300 militaires allemands),
- la compagnie antichars (environ 100 militaires allemands),
- la compagnie blindée du génie (environ 150 militaires allemands).

Ainsi le futur stationnement doit, en *facilitant les échanges*, accroître la *cohésion* lors des activités d'instruction et d'entraînement ou en dehors du service.

Mais ces échanges ne seront profitables que si les intéressés possèdent déjà une certaine connaissance de l'autre langue. Or l'anglais est la première langue enseignée aussi bien en France qu'en Allemagne. Le français et l'allemand ne sont appris qu'en concurrence avec d'autres langues. Ainsi beaucoup d'officiers et de sous-officiers ne parlent pas la langue de l'autre partenaire. Pour les hommes du rang, l'affectation de recrues venant des départements du Rhin et de la Moselle assure un minimum d'effectifs parlant allemand. Mais il n'existe pas de réciprocité du côté allemand.

L'enseignement des langues au sein de la brigade franco-allemande est assuré pour le personnel, dans les écoles spécialisées (E.I.R.E.L. du côté français, Bundessprachenamt) et par des cours organisés dans les formations et dispensés par des professeurs civils, du côté allemand et des linguistes du contingent du côté français.

Il est vrai que si la dénomination de la brigade laisse penser qu'il s'agit d'une grande unité mixte, alors que seules 3 unités élémentaires, celles du bataillon de commandement et de soutien, sur 28, sont bi-nationales.

On peut craindre que, faute d'une extension de cette mixité, la brigade ne perde beaucoup de son attrait pour les jeunes des deux pays et qu'elle n'apparaisse plus que comme une affectation comme une autre.

L'extension de la bi-nationalité serait, en effet, un levier puissant pour arriver à harmoniser deux cultures - l'une latine, l'autre germanique - modifier des habitudes de vie et des méthodes de travail, rapprocher des systèmes administratifs propres à chaque armée et au-delà même de ces systèmes, deux Armées l'une de "tradition", l'autre récente, créée avec le souci de la maintenir la plus proche possible de la société civile dont elle est issue.

II - L'AVENIR : L'ANI DU CORPS D'ARMÉE

1° Un avenir déjà tracé : l'incorporation de la brigade dans le corps d'armée européen

Le 14 octobre 1991 le Président de la République française et le Chancelier Kohl ont fait part au président du Conseil européen de leur intention de renforcer la coopération militaire franco-allemande au-delà de la brigade existante. Selon leurs déclarations :

"Ces unités franco-allemandes renforcées pourraient ainsi constituer la base d'un corps européen, auquel des forces d'autres Etats membres de l'U.E.O. pourraient participer. Cette nouvelle structure pourrait également avoir valeur de modèle pour une coopération militaire plus étroite entre Etats membres de l'U.E.O."

Le Conseil franco-allemand de défense et de sécurité - lors de sa sixième session du 15 novembre 1991 à Bonn - a confié aux deux ministères de la Défense et aux instances de la coopération bilatérale la tâche de déterminer, pour sa prochaine session, les missions, la structure et l'organisation de la grande unité prévue par l'initiative du 14 octobre 1991, ainsi que de définir un échéancier pour la réalisation, à commencer par la mise en place d'un état-major de montée en puissance. La participation d'autres partenaires européens est et devra, d'emblée, être recherchée.

Le calendrier de mise sur pied du corps européen s'étale de septembre 1992 (création de l'état-major) à octobre 1995 (fin de la création du corps et disponibilité opérationnelle). On constate qu'un délai assez long est ainsi prévu qui permettra, sans doute, le

temps aidant, de surmonter des problèmes épineux (Cf. infra : "un avenir qui reste à consolider).

La composition du corps européen reposera sur *trois types de contributions* :

- une contribution franco-allemande commune : la brigade franco-allemande (seule unité bi-nationale avec les limites indiquées précédemment) ;
- une contribution allemande consistant essentiellement en une partie de l'état-major du corps et deux brigades de combat ;
- une contribution française portant essentiellement sur une autre partie de l'état-major du corps et une division blindée ;
- des contributions d'autres nations de l'U.E.O. sont attendues mais non encore acquises.

Au total le corps européen doit comporter environ 35000 hommes.

Trois types de missions, qui s'inscrivent dans le cadre de l'Union Européenne, sont prévus :

- défense commune des Alliés, en application de l'article 5 du Traité de Washington, ou du Traité de Bruxelles ;
- maintien et rétablissement de la paix ;
- actions humanitaires.

La vocation européenne du corps doit le conduire à agir en priorité dans le cadre de l'U.E.O.

Selon ces missions, les possibilités d'emploi du corps européen peuvent être l'emploi avec combat, l'emploi pour le maintien de la paix, les emplois humanitaires (assistance en cas de calamités, opérations d'évacuation, aide en cas de famine, aide aux réfugiés etc...).

Le corps européen est un instrument commun des gouvernements des nations participantes. Un "Comité commun" est chargé de mettre en oeuvre les décisions des gouvernements et de donner les directives à l'état-major du corps.

En tout état de cause les unités affectées au corps européen doivent rester dans une chaîne organique nationale. Restent sous compétence nationale les formes de commandement,

ce qui touche à la discipline, à la notation, à la solde, au soutien et à l'organisation du service intérieur des unités.

Du point de vue financier, les dépenses au profit des personnels sont à la charge de chaque partie dont ils relèvent. Les dépenses de fonctionnement sont imputées à un budget mis en place par la partie française à charge pour la partie allemande de rembourser la partie française au prorata de ses effectifs.

*

La voie suivie est donc celle d'un **élargissement** de la coopération militaire qui passe de l'échelon de la brigade à celui du corps d'armée. Pour autant cette coopération dépend ainsi de son **approfondissement** dans un avenir qui reste à consolider.

2° Un avenir qui reste à consolider

Un certain nombre de problèmes appellent, en effet, des précisions et des clarifications :

a) *Quelle signification donner à la bi-nationalité ?*

favoriser le rapprochement humain et culturel (étendre la mixité à toutes les unités, surmonter les clivages dus à la langue, aux cultures, aux habitudes, aux statuts et aux règlements de deux systèmes militaires différents) ;

- et (ou) accroître l'efficacité opérationnelle ?

Dans quelle mesure les deux objectifs sont-ils pleinement compatibles ? "Laboratoire de langues" ou véritable outil militaire ? Armée européenne ou défense européenne ?

b) *Quelle doit être la part respective de la démarche pragmatique d'une part, de l'approche institutionnelle et doctrinale d'autre part ?*

Cette démarche est-elle de nature à dépasser le problème posé par la participation conjointe d'une puissance nucléaire et d'une puissance non-nucléaire, d'un pays appartenant à l'organisation militaire de l'O.T.A.N. et d'un pays qui s'en est dégagé, d'un pays qui pratique couramment les opérations extérieures dans le monde entier et d'un pays où celles-ci suscitent de fortes réticences ?

Il est relativement facile de créer des *structures* partenariales. Il est beaucoup plus difficile de déterminer comment seront prises les *décisions* et quelle sera la portée de ces décisions au regard de l'Alliance atlantique.

c) *Comment élargir la coopération militaire aux autres armées et l'étendre à la coopération industrielle ?*

- *aux autres armées* (question de la réciprocité en matière de stationnement, plus facile à régler pour la Marine que pour les autres armées ; faut-il commencer la coopération dans les organismes de formation avant de l'étendre aux unités sur le terrain etc...);
- *à d'autres pays* (extension envisagée du corps franco-allemand à la Belgique et à l'Espagne, réticence du Royaume-Uni, des Pays-Bas et de l'Italie) ;
- *à l'industrie d'armement*

Un constat s'impose : les très faibles progrès dans la standardisation des matériels et des équipements (qui était l'un des objectifs de la brigade).

La brigade et le corps d'armée doivent être le creuset de cette standardisation de plus en plus nécessaire dans le contexte financier et diplomatique actuel.

*

1/ La considération qui précède revêt toute son actualité à l'occasion du débat sur le budget : il ne faut pas seulement accroître *la coopération industrielle*, il faut aussi revoir les habitudes et les procédures qui la régissent. Chaque armée nationale, lorsqu'elle doit procéder à l'acquisition d'un nouveau matériel, doit désormais commencer par examiner si elle ne peut pas tout simplement adopter le matériel en cours de développement ou de production chez son voisin ; il faut aussi, désormais, envisager une *programmation à l'échelle européenne*.

2/ Mais le resserrement de notre dispositif militaire au sein duquel le corps d'armée européen pèsera donc d'un poids d'autant plus grand (nous n'avons plus qu'un corps d'armée national) doit aussi nous inciter à être très attentifs à ce que l'on doit attendre de *la coopération militaire à l'échelon européen*.

3/ Et si on se plait à dire que dans les rapports franco-allemands l'amitié l'emporte désormais sur le souci de connaître l'autre - comment ne pas s'en réjouir ? - cette amitié ne doit pas masquer *les problèmes réels* : l'identification de ceux-ci est la condition nécessaire, sinon suffisante, pour les résoudre. Car ils ne se résolveront pas dans "l'ivresse versée par la coupe des trompettes ensoleillées". L'esprit de discipline des armées rend apparemment facile la coopération militaire et la création de nouvelles structures ; mais les enjeux de cette coopération la place au coeur des débats les plus ardues sur la consistance et la nature même de la construction européenne.

Il faut donc se garder, en l'état actuel, *de tirer d'équilibres circonstanciels* (une grande unité franco-allemande qui fonctionne de façon satisfaisante) *des perspectives assurées*.

CONCLUSION

Au terme de cet examen, votre Rapporteur est conduit, devant un projet de budget qui n'est, pour l'essentiel, qu'une reconduction du budget de 1992, à renouveler les regrets, les critiques et les mises en garde, qu'il avait déjà exprimés l'année dernière.

Ce projet n'est que la simple reconduction d'un exercice annuel et habituel, sans aucune possibilité de mise en perspective faute d'un débat préalable sur une programmation au demeurant déjà largement rétrospective, alors que tout notre appareil de Défense doit être engagé dans un processus de transition et d'évolution qui touche à la fois sa capacité humaine, sa capacité opérationnelle et sa capacité industrielle.

Mais votre Rapporteur n'éprouve pas seulement l'insatisfaction qu'inspire l'inadéquation du projet de budget aux pressantes nécessités du moment. Il ne peut se départir d'un sentiment persistant de malaise devant l'utilisation, de plus en plus fréquente et de plus en plus généralisée, de la discipline et de la disponibilité, de la rigueur et de l'efficacité des militaires de tous grades et de tous statuts pour pallier les défaillances de certains services publics ou pour servir, au nom de principes très généraux, des causes apparemment généreuses mais qui permettent, en réalité, de masquer l'incapacité d'assumer des prises de position claires et courageuses dignes d'un pays qui veut maintenir son rang et sa place.

Ce sont là des signes - combien inquiétants - d'un délitement de l'Etat, d'un affaïssement de ses valeurs et d'une abdication devant les hautes exigences de son pouvoir et de sa mission.

**PROJET DE LOI DE FINANCES
POUR 1993**

Art. 41

Mesures nouvelles - Dépenses ordinaires des services militaires

Texte de l'article

I Il est ouvert au ministre de la Défense pour 1993, au titre des mesures nouvelles sur les dépenses ordinaires des services militaires, des autorisations de programme s'élevant à la somme de 4.161.000.000 F. et applicables au titre III "Moyens des armes et services".

II Pour 1993, 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 1.875.267.000 F.

Exposé des motifs

La comparaison par titre et par section des crédits ouverts en 1992 et de ceux prévus pour 1993 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.

Au cours de sa réunion du 3 novembre 1992, la commission des Finances a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la Défense (titre III - Dépenses ordinaires) pour 1993.