

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1993

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 1994 ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 47

DÉFENSE

Dépenses ordinaires

Rapporteur spécial : M. François TRUCY

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10^e législ.) : 536, 580, 583 et T.A.66.

Sénat : 100 (1993-1994).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	4
EXAMEN EN COMMISSION	8
AVANT-PROPOS	11
INTRODUCTION	16
PREMIERE PARTIE : PRESENTATION GENERALE	17
CHAPITRE PREMIER : LE TITRE III ET LE BUDGET DE LA DEFENSE	17
1 - Montant du budget de la Défense	17
2 - Montant du titre III	17
3 - Part du titre III dans le budget de la Défense	18
CHAPITRE DEUX : LES CREDITS DU TITRE III	22
1 - Ventilation des crédits par section	22
2 - Analyse des dépenses par nature	24
DEUXIEME PARTIE : LES PERSONNELS	28
CHAPITRE PREMIER : LES EFFECTIFS MILITAIRES ET CIVILS	26
1 - Les effectifs militaires	31
2 - Les effectifs civils	34
CHAPITRE DEUX : LES APPELÉS DU CONTINGENT	36
1 - L'évolution et le partage de la ressource	37
2 - La situation matérielle des appelés	39
3 - L'inégalité dans l'exécution du service national : formes civiles, formes militaires et protocoles	41
4 - Le débat armée de métier - conscription	47

	<u>Pages</u>
CHAPITRE TROIS : LE PERSONNEL MILITAIRE D'ACTIVE	49
1 - La condition des militaires d'active	49
2 - L'accroissement de la professionnalisation	49
3 - La seconde carrière des militaires	51
CHAPITRE QUATRE : LES PERSONNELS CIVILS	55
1 - Mesures catégorielles	55
2 - L'accompagnement social et économique des restructurations	57
TROISIEME PARTIE : LE FONCTIONNEMENT	58
CHAPITRE PREMIER : LES CREDITS DE VIE COURANTE ..	59
1 - L'alimentation	59
2 - Les autres crédits de fonctionnement	60
3 - L'amélioration des conditions de vie	60
CHAPITRE DEUX : L'ACTIVITE DES FORCES	62
1 - Les crédits de carburants	62
2 - Les dotations pour les munitions	63
3 - L'entretien programmé des matériels	63
4 - Les prévisions d'activité	64
CHAPITRE TROIS : LES OPERATIONS EXTÉRIEURES	67
CONCLUSION	69
PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1994	
Article 29. mesures nouvelles dépenses ordinaires des services militaires	70
Article 31. autorisations d'engagement par anticipation et Etat D	71

PRINCIPALES OBSERVATIONS

Le titre III du budget de la Défense appelle des commentaires favorables aussi bien en termes d'emplois qu'en termes de crédits. Mais il laisse subsister au moins deux sujets de préoccupations.

1. - Les emplois

Le mouvement continu de diminution des effectifs, tout au long des années précédentes, se trouve arrêté pour les effectifs militaires et nettement ralenti pour les effectifs civils.

S'agissant des *effectifs militaires*, l'arrêt de la déflation permettra d'éviter que - ce qui était le cas - des effectifs de moins en moins nombreux se voient obligés d'assurer des missions inchangées au prix d'une détérioration continue des conditions de vie et de travail. Pour ce qui concerne plus particulièrement les appelés, le maintien des emplois empêchera que ne se creuse encore davantage, par un accroissement des exemptions, l'inégalité devant le service (en 5 ans, 45.000 postes d'appelés ont été supprimés).

Il convient de souligner, en outre, l'effort visant à une *professionnalisation accrue* des effectifs de l'armée de Terre (accroissement de 1.000 postes d'engagés volontaires), très sollicitée pour les opérations extérieures qui exigent, souvent, une disponibilité immédiate en unités constituées. Quant à la Gendarmerie, l'accroissement de ses effectifs est un gage d'une plus grande efficacité dans l'exécution de ses missions, très diverses, au service de la population.

Pour les *personnels civils*, la réduction en nombre de postes sera limitée à 3.000 emplois alors que 4.400 emplois ont été supprimés en 1993 ; pour accompagner ces suppressions, les crédits affectés au "protocole formation et mobilité" (dispositif d'aide au départ et à la reconversion) sont portés de 200 M.F. à 270 M.F. en 1994.

2. - Les crédits

Les crédits de fonctionnement permettront notamment :

- de préserver le niveau des activités d'instruction et d'entraînement ;
- de moderniser les services ;
- de procéder à des réformes de structure.

La préservation du niveau des activités d'instruction et d'entraînement

Comme il a déjà été noté, les crédits d'entretien programmé des matériels (E.P.M.) sont reconduits et la dotation pour les carburants est accrue de 1 % ; les crédits d'alimentation et de fonctionnement courant progresseront respectivement de 2,4 et de 2,3 %.

La modernisation des services

- Les *hôpitaux* du Service de santé des armées pourront améliorer leurs prestations paramédicales grâce à l'ouverture de nouveaux postes d'infirmiers ;
- les *services de renseignement* (D.G.S.E., Direction du renseignement militaire) verront leurs crédits s'accroître de 18 M.F., tandis que le redéploiement des postes à l'étranger, notamment dans les pays d'Europe centrale et orientale, permettront une meilleure adaptation au nouveau contexte international.

Les réformes de structure

Elles concernent principalement les organismes à vocation culturelle, intellectuelle et technique, dont les projets de transformation avaient été, jusqu'alors, retardés.

Les *écoles de la Délégation générale pour l'armement* seront transformées en établissements publics ; grâce à ce régime d'autonomie l'enseignement de haut niveau qu'elles dispensent pourra plus facilement rayonner hors de nos frontières et les partenariats pourront être développés.

Le musée de l'air et de l'espace sera, de la même façon, doté d'un nouveau statut qui l'alignerait sur celui du musée de l'armée et du musée de la marine.

3. - Quelques préoccupations persistantes

Elles concernent, plus particulièrement, d'une part le poids très lourd des opérations extérieures de plus en plus coûteuses, d'autre part l'avenir de la conscription.

1 - Le poids financier des opérations extérieures

Ce poids ne cesse de s'accroître, les coûts générés par les opérations extérieures s'élèveront en effet, pour 1993, à plus de 6 milliards de francs, dont les 2/3 imputés sur le titre III. Ils dépassent, d'ores et déjà, les dépenses supportées pendant la guerre du Golfe (5,5 milliards de francs).

Ce coût croissant, dans un contexte de resserrement budgétaire, perturbe, évidemment, le fonctionnement des armées. Les ouvertures de crédits en loi de finances rectificative ne couvrent, en effet, que partiellement ces coûts, d'où des reports de charge d'une année sur l'autre ; de surcroît les dotations du "collectif" sont gagées par des annulations sur le budget d'équipement.

Le problème du financement de ces opérations reste donc posé.

2 - L'avenir de la conscription

Les mesures prévues par le projet de budget et visant à l'amélioration des conditions d'exécution du service vont, certes, dans le bon sens. Mais la revalorisation du service militaire est un aspect essentiel du débat plus général sur la conscription qui fait, notamment, l'objet des travaux du "livre blanc" sur la défense.

En son état actuel, le service national, éparpillé dans des formules diverses, souffre d'incohérences, de distorsions et d'inégalités déjà signalées, à diverses reprises, par votre Rapporteur. Il conviendrait de rendre à la forme militaire de service national sa priorité et sa spécificité et d'aller au-delà des mesures prises, au fil des ans, pour parer au plus pressé.

L'entreprise de modernisation du service militaire doit être globale et s'attacher à mieux employer la ressource disponible pour la conscription, à relever le niveau des activités d'instruction et d'entraînement, à améliorer la situation matérielle et morale des appelés. Mais cette entreprise a un coût et doit recevoir sa traduction budgétaire.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des Finances a procédé le 17 novembre 1993 à l'examen des crédits de la Défense : dépenses ordinaires (article 29) sur le rapport de M. Bernard Barbier, en remplacement de M. François Trucy, rapporteur spécial.

M. Bernard Barbier a indiqué que les dépenses du titre III représentent 96,3 milliards de francs en augmentation de 1,4 % par rapport au budget de 1993.

Il a observé que le mouvement de suppressions d'emplois, important au cours des deux dernières années, serait interrompu cette année.

Il a par ailleurs noté un renforcement de la professionnalisation des unités et un accroissement des effectifs de la Gendarmerie.

Le rapporteur spécial a également analysé les mesures financières en faveur du personnel.

Il a relevé la forte augmentation des crédits du service de renseignement, ainsi que le redéploiement des postes à l'étranger, notamment dans les pays d'Europe centrale et orientale.

Il a enfin fait part de son inquiétude, d'une part, sur le poids financier croissant des opérations extérieures, qui dans un contexte de resserrement budgétaire perturbe le fonctionnement des armées, et d'autre part, sur l'avenir de la conscription, éparpillée dans des formules diverses et qui souffre d'incohérence, de distorsion et d'inégalité.

M. René Tréguët s'est interrogé sur les différences de rémunération constatées entre les appelés selon leur affectation ou en fonction des formes de service (service militaire, service en coopération...). Il a par ailleurs estimé que la plus grande des injustices était la différence entre les lieux de recrutement par rapport au lieu de destination et que les jeunes habitant dans les régions qui n'avaient pas de régiment allaient très souvent en Allemagne.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la défense (dépenses ordinaires). Elle a par ailleurs adopté l'article 29 du projet de loi de finances.

Enfin, la commission a procédé à l'examen des crédits de la défense : exposé d'ensemble et dépenses en capital (articles 30 et 31) sur le rapport de M. Maurice Blin, rapporteur spécial.

M. Maurice Blin, rapporteur spécial, a tout d'abord noté que la France était le pays qui maintenait le mieux son effort de défense et que concernant les crédits d'équipement, la dotation de 1992 était en francs constants pratiquement égale à celle de 1983, contre 97 % aux Etats-Unis, 60 % au Royaume-Uni et 45 % en Allemagne. Il a considéré à cet égard que cette chute spectaculaire en Europe pouvait poser des difficultés pour l'avenir d'une coopération industrielle.

Il a également observé que depuis l'effondrement du bloc soviétique, les Etats-Unis n'avaient plus d'ennemi et étaient, par leur seule géographie, éloignés de toute menace, alors que l'Europe se trouvait dans une situation totalement inverse puisqu'elle était au centre de menaces virtuelles, tant à l'est qu'au sud.

Le rapporteur spécial a ensuite présenté les différents postes du titre V.

Il a observé la baisse des crédits consacrés au nucléaire et la forte augmentation des crédits consacrés à l'espace et à la recherche.

Il a détaillé les crédits affectés aux forces classiques.

Puis le rapporteur spécial a indiqué que le coût des grands programmes pesait de façon sensible sur les autres programmes d'équipement. Il a rappelé que pour achever les principaux programmes, le coût total s'élève à 417 milliards de francs, soit l'équivalent de quatre dotations annuelles du titre V.

Il a considéré que la France ne pourrait éviter des choix techniques et stratégiques et que le Rafale serait certainement le dernier avion national. Il a observé à cet égard que la Suède avait connu le même problème avec la construction d'un avion dont le coût écrasait tous les autres programmes, et que ce pays avait décidé en conséquence de se retirer de la construction des blindés.

Il a considéré cependant que l'effort de la France en matière de défense nous rendait crédible auprès des voisins européens, mais que les petits pays ne se détacheraient des Etats-Unis qu'avec difficulté.

M. René Trégouët a regretté que la France ne cherche pas suffisamment à développer les applications civiles des programmes militaires qui représentaient pourtant un potentiel considérable. Il a noté que les points forts de l'industrie française, notamment le nucléaire et les lancements de satellites découlaient de programmes militaires. Il a estimé qu'un virage identique devait être engagé dans les domaines liés à la simulation, domaine dans lequel la France avait également une avance technologique réelle.

La commission a ensuite décidé de proposer au **Sénat d'adopter les crédits de la défense (dépenses en capital)**. Elle a par ailleurs adopté les articles 30 et 31 du projet de loi de finances.

AVANT-PROPOS

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

Le projet de budget de la Défense pour 1994 s'élève à 242,5 milliards de francs, pensions comprises ou 193,8 milliards de francs hors pensions ; ce dernier chiffre sera celui retenu dans la suite du rapport.

Le titre III représente près de 49,7 % du budget en projet soit 96,3 milliards de francs (à structure budgétaire constante)⁽¹⁾, soit une progression de 1,4 % par rapport au budget de l'année précédente.

(1) La clôture du compte de commerce des armements terrestres et quelques modifications comptables d'imputations ont provoqué un transfert de 2,6 milliards de francs en provenance du titre V.

ANALYSE DES CREDITS PAR NATURE DE DEPENSE

TITRE III

(en millions de francs)

	Crédits de paiement			Autorisations de programme		
	1993	1994	Variation en %	1993	1994	Variation en %
Rémunérations et charges sociales	69.659,4	71.964,9	+ 3,3	"	"	"
Alimentation	3.062,5	3.136,6	+ 2,4	"	"	"
Carburants	3.148,6	3.190,2	+ 1,3	"	"	"
Entretien programmé des matériels	4.112,9	4.068,3	-	4.161	4.181,2	+ 0,49
Fonctionnement	14.991,9	16.551,9	+ 10,41	"	"	"
TOTAL DEPENSES ORDINAIRES	94.975,3	98.911,9(1)	+ 4,14	4.161	4.182,2	+ 0,49

(1) Dont 2.592 millions de francs dus à une modification de structure du budget, soit au total, à structure constante, pour le titre III, 96.320 millions de francs (+ 1,4 %).

ANALYSE DES CREDITS DU TITRE III PAR SECTION

(en millions de francs)

	Crédits de paiement			Autorisations de programme		
	1993	1994	Variation en %	1993	1994	Variation en %
Air	15 450,9	15 701,5	+ 1,6	1.680	1.660,3	- 1,17
Terre	27 868,3	28.523,1	+ 2,3	260	272	+ 4,61
Marine	13 894,3	14.080	+ 1,3	2.221	2.248,9	+ 1,26
Gendarmerie	17.268,7	17 509,6	+ 1,3	"	"	"
Section commune	20.493,1	23.097,7	+ 12,71	"	"	"
TOTAL:	94.975,3	98.911,9(1)	+ 4,14	4.161	4.181.2	+ 0,49

(1) 96.320 millions de francs à structure constante soit + 1,4 %.

La clôture du compte de commerce des armements terrestres s'est traduite par un transfert de 2.282 millions de francs du titre V vers le titre III.

Divers changements d'imputation accroissent ce transfert de 310 millions de francs et le portent, au total, à 2.592 millions de francs.

a) *Les crédits de rémunérations et de charges sociales représentent plus de 70 % du titre III et augmentent de 3,3%*

L'évolution des dotations est due essentiellement à une meilleure prise en compte des besoins en matière d'effectifs d'une part, aux mesures financières prévues en faveur du personnel d'autre part.

- **La prise en compte des besoins en matière d'effectifs se traduit notamment par :**

- *un arrêt de la déflation des effectifs militaires*

Après de fortes réductions (20.900 emplois en 1992, 18.000 en 1993), le budget en projet arrête la suppression d'emplois des militaires d'active et des appelés. Cela va repousser la menace de dissolutions supplémentaires d'unités ; pour ce qui concerne les personnels civils, la réduction du nombre de postes sera limitée à 3.000 emplois en 1994 (4.400 emplois avaient été supprimés en 1993).

• *un renforcement de la professionnalisation des unités*

1.000 postes nouveaux d'engagés volontaires vont être créés ; ces créations de postes renforceront les capacités d'intervention immédiate d'unités constituées pour les opérations extérieures.

- *un accroissement des effectifs de la Gendarmerie*

600 postes de gendarmes-auxiliaires seront créés et la Gendarmerie bénéficiera de 200 postes de personnels civils supplémentaires pour accomplir des tâches administratives, ce qui permettra, à due concurrence, de remettre les gendarmes affectés à ces tâches à la disposition des unités sur le terrain.

- **les mesures financières en faveur du personnel :**

- poursuite de la mise en oeuvre du "protocole Durafour" sur la rénovation de la grille de la fonction publique (282 M.F.) et du plan d'amélioration de la situation des ouvriers (14,3 M.F.) ;
- amélioration de l'indemnisation des sujétions liées à l'entraînement ou aux activités opérationnelles (20 M.F.) : revalorisation de l'indemnité de service en campagne et de l'indemnité de services aériens, extension de l'attribution de "repas de service" ;
- allocation financière supplémentaire (18 M.F.) pour la reconnaissance des qualifications, notamment celles des officiers issus de l'enseignement militaire supérieur ;
- valorisation du service militaire : accroissement des primes des appelés (service en campagne, stationnement en R.F.A....), ouverture de postes supplémentaires d'officiers du contingent V.S.L. (volontaires service long) pour permettre de proposer aux appelés de haut niveau de plus grandes responsabilités ;
- augmentation des crédits d'action sociale de 6,4 % (+ 41 M.F.) et des crédits affectés au plan "formation-réabilité" (+ 70 M.F.).

On doit noter, par ailleurs qu'une partie du transfert en provenance du titre V est destinée aux rémunérations du personnel précédemment rémunéré sur le compte de commerce des armements terrestres, clos à compter du 1er janvier 1994 (+ 1.227 millions de francs).

b) *Les autres crédits du titre III* connaissent les évolutions suivantes :

- . les crédits d'entretien des matériels sont reconduits ;
- . les crédits de carburants augmentent de 1,3 % (sur l'hypothèse d'un dollar à 5,5 F. et d'un baril à 17,6 \$;
- . les crédits d'alimentation de 2,4 % ;
- . les crédits de fonctionnement des unités de 2,3 %.

La diminution des effectifs à soutenir et la centralisation des services de soutien (fermeture d'établissements, gains de productivité) permettent par ailleurs de diminuer sensiblement le coût de fonctionnement des services.

INTRODUCTION

Le titre III du budget de la Défense est destiné à financer les dépenses dites "ordinaires", qu'il s'agisse des dépenses de personnel, des dépenses de fonctionnement ou des dépenses d'entretien des matériels ou des immeubles.

Depuis plusieurs années à ces dépenses "ordinaires" s'ajoutent des charges "extraordinaires" celles des opérations extérieures, notamment celles des opérations dites de maintien de la paix menées sous les auspices de l'O.N.U. La pression sur le titre III s'en trouve accrue ; pour 1993 elle atteindra, sans doute, 5 milliards de francs.

Mais sur un plan général, les contraintes économiques et financières obligent à veiller de façon très attentive à l'évolution des dépenses publiques.

Dans un tel contexte comment se présente le titre III du budget de la Défense ? Quelle est sa consistance, quel est son contenu ? Quelles observations et quelle appréciation appelle-il ? C'est à ces quelques questions essentielles que le présent rapport entend répondre.

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 242.550 millions de francs, pensions comprises, ou 193.820 millions de francs hors pensions.

Sa part dans le budget général est de 14,13 % et dans le produit intérieur brut marchand de 3,27 % (1).

Les chiffres correspondants pour 1993 étaient respectivement de 14,55 % et de 3,26 % (1).

Hors pensions le budget en projet s'accroît de 3,6 %. Le titre III quant à lui progresse de 1,4 %.

L'hypothèse d'augmentation des prix du P.I.B.m. pour 1994 est de + 2 %.

(1) En crédits disponibles

2. - MONTANT DU TITRE III

1° - Selon le projet de loi de finances, le titre III s'élève à 98 milliards 912 millions de francs. Mais ce montant se trouve affecté par des transferts en provenance du titre V :

- 1/ L'un correspond à *la clôture du compte de commerce des armements terrestres*. La création en 1990 de la société nationale GIAT-Industries a, en effet, rendu sans objet ce compte de commerce. La loi de finances initiale pour 1992 en a donc décidé la clôture.

Ce compte de commerce était alimenté, pour sa quasi-totalité par des versements en provenance du titre V du budget général ; il les utilisait, en partie, pour financer des dépenses (rémunérations et fonctionnement) qui relèvent, au budget général, du titre III. La clôture du compte a donc conduit à transférer des crédits qui sont inscrits au titre V vers le titre III qui doit financer les dépenses de l'espèce à partir du 1er janvier 1994.

Les chapitres des rémunérations sont donc abondés pour intégrer dans les effectifs budgétaires les 4.988 emplois civils et militaires qui sont inscrits au compte.

De même, les crédits de fonctionnement de celui-ci sont transférés du titre V au titre III pour couvrir les dépenses des établissements de la Direction des armements terrestres, de l'Établissement central de l'armement et du Laboratoire de recherche en balistique et aérodynamique.

C'est au total une somme de 2 milliards 282 millions qui se trouve ainsi transférée.

- 2/ L'autre transfert - d'un montant de 310 millions de francs - provient de *quelques modifications d'imputations*.

Des comptables du trésor avaient, en effet, au cours des années précédentes, rejeté le paiement de certaines dépenses jugeant qu'elles étaient des dépenses de fonctionnement et qu'elles étaient imputées à tort sur les crédits d'équipement (titre V) alors qu'elles auraient dû, selon leur appréciation, l'être sur le titre III.

Le ministère de la Défense a donc procédé, en liaison avec le ministère du Budget, à une révision de certaines imputations. Cette révision a porté sur cinq catégories de dépenses :

- 1 - dépenses de mobilier,
- 2 - dépenses d'informatique,
- 3 - certaines dépenses d'entretien programmé des matériels,
- 4 - frais de fonctionnement (études notamment) liés à certains investissements,
- 5 - maintenance des infrastructures de l'armée de l'Air.

2° -Le titre III, à structure budgétaire constante - c'est-à-dire avant les transferts ci-dessus mentionnés - s'élève donc à 96 milliards 320 millions de francs.

Le tableau ci-dessous retrace son évolution par rapport à 1993.

(En millions de francs courants)

	L.F.I. 1993 (a)	Crédits disponibles 1993 (b)	L.F.I. 1994 après transferts		L.F.I. 1994 avant transferts		Crédits disponibles avant transferts	
			(c)	(a/c)	(d)	(a/d)	(e)	(b/e)
TITRE III	94.976	94.976(1)	98.912	+ 4,1 %	96.320	+ 1,4 %	96.320	+ 1,4 %

(1) Hors opérations extérieures.

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

(En milliards de francs constants 1992)

Titre III hors pensions	L.F.I. en francs courants	Crédits de paiement ouverts en francs courants	Crédits de paiement ouverts en francs constants
1992	92,3	92,3	92,3
1993	94,9	94,9	92,8
1994	96,3	96,3	92,3

A cette somme de 96 milliards 320 millions, il convient d'ajouter les 48 milliards 780 millions de francs destinés à financer les pensions.

La charge des pensions croît, proportionnellement, d'année en année, du fait des réductions d'effectifs subies par les armées.

Votre Rapporteur a déjà, dans son rapport de l'année dernière, regretté que la rigidité des règles régissant les finances publiques ne puisse inciter, par une gestion différente des personnels, à réduire cette charge grandissante des pensions ; elles ne permettent pas, en effet, le redéploiement, même partiel, au profit des armées des économies qui pourront être engendrées.

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 régulièrement depuis 1990 du fait du tassement du titre V.

Toutefois si l'on considère les crédits disponibles, le titre V s'élèvera à 103 milliards de francs. Le titre III représentera, alors, 48,3 % des crédits disponibles.

TITRES III ET V DANS LE BUDGET DE LA DEFENSE DEPUIS 1983

(En millions de francs)

	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 1988	Pourcentage du total
Crédits de paiement :												
- Titre III (1)	73 325	54,26	75 518	53,13	78 500	52,26	82 670	52,21	83 390	49,3	83 429	47,9
- Titres V et VI	60 930	45,74	66 600	46,87	71 700	47,74	75 680	47,79	85 810	50,7	90 847	52,1
Total . . .	133 255	100	142 118	100	150 200	100	158 350	100	169 200	100	174 276	100
	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 1994	Pourcentage du total
Crédits de paiement :												
- Titre III (1)	84 360	46,3	87 343	46,1	91 400	46,98	92 334,5	47,23	94 975,7	47,99	96.320	49,7
- Titres V et VI	98 000	53,7	102 100	53,9	103 148	53,02	103 148	52,77	102 934	52,1	97.500	50,3
Total . . .	182 360	100	189 443	100	194 548	100	195 482,5	100	197 909,7	100	193.820	100

(1) Hors pensions.

CHAPITRE II

LES CREDITS DU TITRE III

La structure du titre III a été, on le rappelle, ~~sensiblement~~ affectée par la réforme de la nomenclature du budget de la Défense qui a supprimé les sections dévolues à chacune des trois armées, à la gendarmerie et aux services communs.

Pour 1994, on rappelle (cf. supra p. 20), que d'autres modifications, de moindre portée sont prévues. Elles sont dues à la clôture du compte de commerce des armements terrestres d'une part, à quelques modifications d'imputations d'autre part.

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

1. - VENTILATION DES CREDITS PAR SECTION

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution de 1993 à 1994

VENTILATION PAR SECTION

(En millions de francs)

	Crédits de paiement		Variation en pourcentage
	1993	1994	
Air	15 450,9	15 701,5	+ 1,6
Terre	27 868,3	28.523,1	+ 2,3
Marine	13 894,3	14.080	+ 1,3
Gendarmerie	17.268,7	17 509,6	+ 1,3
Section commune	20.493,1	23.097,7	+ 12,71
TOTAL:	94.975,3	98.911,9	+ 4,14

L'accroissement de plus de 4 % d'une année à l'autre est dû pour l'essentiel aux effets de structures précédemment décrits.

A structure constante, l'évolution reste positive mais est plus réduite : + 1,4 %. Elle introduit, aussi, une cohérence plus grande entre l'évolution de chaque section.

En effet, la forte augmentation de la section commune s'explique par le transfert des crédits du titre V alimentant le compte de commerce des armements terrestres : 2.218 millions de francs (1.373 millions de francs pour les rémunérations et charges sociales, 845 millions de francs pour le fonctionnement). Si on neutralise les effets de ce transfert, les crédits de la section commune augmentent de 1,8 %.

La plus grande partie des crédits du titre III vont aux rémunérations et charges sociales :

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

(En millions de francs)

	1993	1994	Evolution en pourcentage
Air	10 617,7	10.754,6	+ 1,3
Terre	20.572,7	21.111,4	+ 2,6
Marine	9.346,2	9.462,5	+ 1,2
Gendarmerie	14.348,9	14.548	+ 1,4
Section commune	14.773,9	16.088,4	+ 8,9
TOTAL:	69.659,4	71.964,9	+ 3,3

L'origine des diverses variations d'une année à l'autre peut être mieux appréciée par l'analyse des dépenses par nature qui va suivre.

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		
	1993	1994	Variation en %	1993	1994	Variation en %
Rémunérations et charges sociales	69.659,4	71.964,9	+ 3,3	-	-	-
Alimentation	3.062,5	3.136,6	+ 2,4	-	-	-
Carburants	3.148,6	3.190,2	+ 1,3	-	-	-
Entretien programmé des matériels	4.112,9	4.068,3	-	4.161	4.181,2	+ 0,49
Fonctionnement	14.991,9	16.551,9	+ 10,4	-	-	-
TOTAL DEPENSES ORDINAIRES	94.975,3	98.911,9	+ 4,1	4.161	4.182,2	+ 0,49

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

Cette évolution traduit l'effet de quatre séries de mesures :

- les créations (+ 1.690) et les suppressions (- 5.597) d'emplois;
- les mesures en faveur du personnel : 299,5 millions de francs qui seront examinées ci-après ;
- l'absence de toute provision pour hausse de rémunérations (250 millions de francs en 1993) ;
- la clôture du compte de commerce des armements terrestres qui a provoqué un transfert de 1.373 millions de francs, destinés aux rémunérations, du titre V au titre III.

b) Les crédits d'activité marquent une légère progression de + 1,3 % pour les carburants et restent égaux pour l'entretien programmé des matériels (pour celui-ci les autorisations de programme augmentent de ,5 %) ; mais il convient de tenir compte des crédits d'entretien des matériels inscrits au titre V : ce point fera l'objet de développements particuliers (cf. infra p. 63).

Les crédits de carburants ont été calculés sur la base d'un dollar à 5 francs et d'un baril à 17,6 \$.

c) **Les crédits de fonctionnement courant vont aux dépenses d'alimentation, d'habillement, d'instruction, d'entretien locatif des infrastructures, de déplacement etc... Leur augmentation dépasse 10 %.** Mais il convient là aussi de faire place à l'effet de structure puisque 845 millions de francs de fonctionnement ont été transférés du titre V au titre III. (clôture du compte de commerce des armements terrestres) et 173 millions de francs l'ont été par suite de changements d'imputations. Sans le transfert, les crédits de fonctionnement augmentent de 3,6 %.

L'évolution de ces trois catégories de crédits sera commentée plus avant dans la suite de ce rapport.

DEUXIEME PARTIE

LES PERSONNELS

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**

1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
718 810	715 676	712 820	709 478	710 953	719 805	721 123	712 656	703.791
1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
699 746	699 460	694 059	685 791	679 248	670 137	634 905	613 809	609.902

	Terre	Marine	Air	Gendarmerie	Section commune
Militaires :					
- Active ..	103.558	45.609	56.028	80.139	12.630
- Contingent	136.814	18.561	33.825	11.702	6.670
Civils :	104.356				
TOTAL 1994	609.902				
TOTAL 1993	275.391	71.298	95.822	92.263	79.055

3.907 emplois doivent être supprimés en 1994 (solde net).

Le tableau ci-dessous indique l'évolution des effectifs.

EFFECTIFS CIVILS ET MILITAIRES DE LA DÉFENSE

	Effectifs au 31.12.1993	Solde net des créations et suppressions	Effectifs pour 1994
Titulaires civils	33.800	- 461	33.339
Contractuels civils	7.345	- 39	7.306
Ouvriers	66.742	- 3.031	63.711
sous total personnels civils	107.887	- 3.531	104.356
Militaires	505.922	- 376	505.546
- Terre	241.401	- 1.029 (1)	240.372
- Gendarmerie	91.263	+ 578	91.841
- Marine	64.411	- 241	64.170
- Air	90.649	- 796	89.853
- Autres sections	18.196	+ 1.112 (1)	19.308
Total général	613.809	- 3.907	609.902

Les économies attendues de cette évolution des effectifs se répartissent comme suit (en millions de francs).

	Administration centrale	Personnels civils extérieurs	Délégation générale pour l'armement		Total
			Zone budgétaire	Direction des constructions navales	
Rémunérations charges sociales	3,828	149,292	12,000	194,880	360,000
TOTAL	3,828	149,292	12,000	194,880	360,000

En outre les trois armées, la Gendarmerie et le Service de santé procèderont à des *redéploiements d'effectifs*.

Terre	Air	Marine	Gendarmerie	Service de santé
+ 1.000 E.V.A.T.			+ 600 gendarmes auxiliaires	+ 25 M.I.T.H.A.
- 180 officiers	- 400 appelés	- 200 appelés		- 25 civils (P.C.E.)
- 220 sous-officiers				
- 600 appelés				

E.V.A.T : Engagés volontaires de l'armée de Terre.

M.I.T.H.A. : Militaires infirmiers et techniciens des hôpitaux des armées.

P.C.E. : Personnels civils extérieurs.

Les *Mesures Durafour* se traduiront, par d'autres transformations d'emplois, aménagement et amélioration des pyramides et rénovation de la grille indiciaire :

Administration centrale

- rénovation de la grille indiciaire de la fonction publique pour 57 emplois des catégories C et D et 22 emplois de la catégorie B.

Personnels civils extérieurs

- rénovation de la grille indiciaire de la fonction publique pour 121 emplois des catégories C et D et 196 emplois de la catégorie B,
- repyramidage de 7 emplois du corps des bibliothécaires-adjoints;

Délégation générale pour l'armement

- repyramidage du corps des ingénieurs des études et techniques d'armement (+ 50 ingénieurs en chef - 50 ingénieurs principaux),
- requalification et transformation d'emplois pour 17 emplois de catégories C et D et 58 emplois de la catégorie B.

Direction générale de la sécurité extérieure

- rénovation de la grille indiciaire de la fonction publique pour 22 emplois des catégories C et D et 32 emplois de la catégorie B.

Air

- transformation d'emplois, aménagement et amélioration des pyramides des militaires pour 819 emplois.

Terre

- transformation d'emplois, aménagement et amélioration des pyramides des militaires pour 355 emplois.

Marine

- transformation d'emplois, aménagement et amélioration des pyramides des militaires pour 533 emplois.

Gendarmerie

- transformation d'emplois, aménagement et amélioration des pyramides des militaires pour 1.087 emplois.

*

Pour ce qui concerne les effectifs militaires il convient de noter - et de se féliciter - de la création de 1.000 postes supplémentaires d'engagés volontaires. Cette création va permettre de renforcer la professionnalisation de certaines unités et par conséquent la capacité de projection rapide d'unités constituées. Les opérations extérieures dans lesquelles notre pays est de plus en plus impliqué ont montré la nécessité d'un tel renforcement.

Pour ce qui a trait aux appelés, leur diminution sert pour partie à gager la création de postes de gendarmes auxiliaires, pour partie celle d'engagés volontaires. On peut, également, noter qu'il est

prévu, par ailleurs, la création de 3.000 postes d'appelés au ministère de l'Intérieur (service dans la police).

Au total, le ministère de la Défense contribue pour *près de la moitié des suppressions d'emplois de l'Etat* (3.907 sur un total de 6.010).

Pour clore ce chapitre, votre Rapporteur rappellera que l'évolution désordonnée des effectifs, tout au long des dernières années, a lourdement pesé sur le fonctionnement de nos armées. Il insiste sur la nécessité d'inclure les mouvements d'effectifs dans une prévision portant sur plusieurs années : il paraît donc indispensable que le nouveau projet de loi de programmation déborde le titre V et porte sur le niveau des effectifs.

1. - LES EFFECTIFS MILITAIRES

a/ Evolution des effectifs budgétaires

Les effectifs militaires passeront de 505.922. à 505.546. Le solde net s'établit donc à - 376 emplois. Cette diminution est due aux mesures catégorielles et transformations d'emplois ci-après retracées.

Mesures catégorielles

Terre

- Repyramidage des corps de l'armée de Terre autres qu'officiers des armes :
 - + 6 colonels + 10 lieutenants-colonels + 16 commandants
 - 15 officiers groupe III (des armes) - 44 officiers groupe I (des armes)

Air

- Création de 7 emplois de colonels par suppression de droits budgétaires de personnel placé en congé du personnel navigant de l'aéronautique (armée de l'Air - 14 congés).

Marine

- Transformation de 3 emplois d'ingénieurs subalternes du corps des ingénieurs des études et techniques des travaux maritimes en 1 emploi d'ingénieur en chef de 1^{ère} classe et 1 emploi d'ingénieur en chef de 2^{ème} classe ;
- transformation de 4 emplois de commissaires de 2^{ème} et 3^{ème} classe en 3 emplois de commissaires de 1^{ère} classe.

Gendarmerie

- Transformation de 4 emplois d'officiers subalternes en 3 emplois de colonels.

Transformations d'emplois

Terre

- Transformation de 100 emplois d'aspirants du contingent en emplois de sous-lieutenants du contingent V.S.L. ;

- remplacement des vigiles armés par du personnel militaire (+ 20 caporaux-chefs ; - 20 ouvriers des personnels civils extérieurs).

Air

- Transformation de 100 emplois de sergents à solde mensuelle et de 360 emplois de militaires du rang du contingent en 170 emplois de militaires du rang sous contrat ;
- transformation de 120 emplois de militaires du contingent en 21 emplois de sous-lieutenants du contingent V.S.L. ;
- suppression de 12 emplois militaires au profit de la création de 12 emplois au musée de l'Air (création E.P.A. du 1^{er} janvier 1994).

Marine

- Transformation de 35 emplois d'officiers-mariniers pilotes en 31 emplois d'officiers pilotes ;
- transformation de 8 emplois d'officiers-mariniers de l'aéronautique navale en 7 emplois d'officiers à bord des "Atlantique" ;
- transfert de 1 emplois de sous-officiers de la Gendarmerie au profit de la Marine pour la création de brigades de gendarmerie maritime ;
- transformation de 13 emplois de majors en 12 emplois d'officiers à compétence nucléaire.

Gendarmerie

- Transformation de 309 emplois d'adjudants en 300 emplois d'adjudants-chefs ;
- transfert d'un emploi de général de brigade de l'armée de Terre ;
- transformation de 281 emplois de gendarmes auxiliaires en 281 emplois de gendarmes auxiliaires gradés.

Service de santé

- Regroupement des classes supérieures et normales dans le corps des M.I.T.H.A. pour 1.712 emplois ;
- transformation d'un emploi d'aumônier civil desservant en poste civil plein-temps ;
- transformation de 66 emplois de M.I.T.H.A. d'agents d'exploitation en 41 emplois M.I.T.H.A. de laborantins ;

- transfert de 3 officiers supérieurs de la Gendarmerie pour participation du Service de santé au fonctionnement de l'institut de recherche criminelle de la Gendarmerie nationale.

Les sureffectifs autorisés (militaires d'active) restent au même niveau qu'en 1993 :

	Terre	Santé
- Officiers	59	261
- Sous-officiers	58	-
- Hommes du rang	358	641 (aspirants)

b/ Les appelés

Leur *effectif* doit se situer, en 1994, à 207.582 dans les armées.

Certaines transformations d'emplois ci-dessus retracées visent à leur proposer de plus grandes responsabilités (création de postes de sous-lieutenants).

Leur *emploi* se traduit par un éclatement dans des formes diverses : cinq formes civiles : coopération, aide technique, police, sécurité civile, objeteur de conscience, trois formes militaires : armées et Gendarmerie, scientifique du contingent, E.O.R. du Service de santé et les mises à disposition en vertu de protocoles : ville, rapatriés, A.N.P.E., handicapés, éducation nationale.

Il y a là des sources d'inégalité dans les conditions d'accomplissement du service, et en particulier dans les rémunérations, qui font peser un risque certain sur la pérennité même de la conscription.

Nous reviendrons sur ce problème.

2. - LES EFFECTIFS CIVILS

a/ Evolution des effectifs budgétaires

	Effectifs budgétaires		Comptes de commerce	
	1993	1994	1993	1994
Titulaires	27.421	29.427	6.379	3.912
Contractuels	4.729	5.891	2.616	1.915
Ouvriers	41.508	40.920	25.234	22.791

La clôture du compte de commerce des armements terrestres se traduit par une budgétisation de 4.957 emplois.

b/ Les suppressions, créations et transformations d'emplois prévues pour 1994

Les suppressions d'emplois portent sur :

- . 461 titulaires,
- . 39 contractuels,
- . 3.031 ouvriers dont 1.724 à la Direction des constructions navales.

Ces suppressions doivent résulter de départs volontaires, avant l'âge de la retraite ou de départs en retraite normale ou anticipée.

A la Délégation générale pour l'armement, le renforcement de l'encadrement conduit à supprimer 277 emplois (173 ouvriers et 54 agents administratifs) pour financer la création de 100 emplois d'ingénieurs (dont 25 ingénieurs de l'armement et 75 ingénieurs sous convention collective).

La Direction générale de la sécurité extérieure (D.G.S.E.) verra ses effectifs s'accroître par la création de 78 emplois (renforcement du service des écoutes), gagés par la suppression de 86 emplois de personnel civil extérieur, et sa qualification se renforcera par la transformation de 62 emplois d'inspecteurs en 7 emplois d'ingénieurs de haut niveau.

Les postes à l'étranger sont redéployés et accrus.

On peut, également citer, sans épuiser la liste de tous les mouvements, le transfert de 15 emplois d'attachés des services extérieurs au profit de l'administration centrale.

D

2

1

CHAPITRE II

LES APPELES DU CONTINGENT

Votre Rapporteur avait, l'an dernier, signalé et souligné les risques d'éclatement du service national sous l'effet conjugué de la diminution du nombre de postes d'appelés, de la création de nouvelles formes de service national, de la multiplication de "protocoles", au coup par coup, pour pallier les défaillances ou les insuffisances de certains services publics, tous ces facteurs creusant encore davantage l'inégalité devant le service.

Les risques demeurent. Mais c'est, aussi, l'existence même de la conscription qui est parfois mise en cause depuis que la guerre du Golfe a relancé le débat conscription-armée de métier.

Nous consacrerons donc un développement spécial à l'avenir de la conscription compte tenu de la situation actuelle du service national et des débats sur son existence même.

Nous examinerons auparavant l'évolution et le partage de la ressource d'une part, la situation matérielle des appelés d'autre part.

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

La ressource de la classe 1994 (jeunes gens nés en 1974) s'élève à 438.000 hommes. Elle a moins baissé que prévu sous l'effet d'une forte augmentation (+ 10.000) du nombre des jeunes naturalisés.

On constate, en outre, une augmentation du nombre de jeunes qui omettent de se faire recenser (16 % de la classe d'âge en 1994, 14 % en 1991) ; il semble cependant que cet état de fait traduise plus une négligence qu'une contestation délibérée de la conscription.

Le nombre d'objecteurs de conscience continuer de croître : il double en 4 ans ; or le service des objecteurs de conscience (20 mois) est très inégalement contrôlé.

On assiste également à deux évolutions en sens contraire :

- diminution du nombre d'appelés pour la forme militaire du service (diminution encore plus accusée que ne l'indique le tableau ci-dessous puisqu'un certain nombre d'appelés au service militaire servent à l'extérieur des armées par le jeu de "protocoles" divers).
- augmentation du nombre d'appelés pour les formes civiles (+ 55 % en 4 ans).

	1987	1988	1989	1990	1991	1992*	Prévisions 1993
Total appelés	268 200	274 067	265 696	270 984	253 189	274.722	258.000
Service militaire	259 182	262 297	253 246	257 860	238 284	258.130	238.600
Formes non militaire du service national (coopération, aide technique, police et autres)	6 282	8 781	9 334	9 357	10 505	11.453	13.500
Objecteurs de conscience .	2 379	2 616	2 861	3 162	4 085	4.933	5.700
Condamnés	357	373	255	605	315	206	200

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

L'accroissement des reports d'incorporation depuis 1991, complique l'adéquation des besoins à la ressource et nécessite des décalages autoritaires d'incorporation prévus, du reste, par le code du service national.

La réduction de la *durée du service militaire* a conduit à de nouveaux efforts pour augmenter le nombre des *volontaires pour un service long (V.S.L.)* qui peuvent prolonger leur service obligatoire pour une durée comprise entre 2 et 14 mois :

	Effectifs moyens en 1992	Effectifs en juillet 1993
Terre	17.580	25.020
Gendarmerie	3.906	3.022
Marine	4.326	5.018
Air	3.325	4.601
Service de Santé ..	233	432
TOTAL GENERAL	29.370	42.093

2. - LA SITUATION MATÉRIELLE DES APPELÉS

Diverses mesures d'un montant de 46,7 millions de francs vont à l'amélioration des conditions d'exécution du service militaire :

- *Des mesures catégorielles spécifiques seront destinées au personnel du contingent (38,7 M.F.) :*
 - . le prêt des appelés sera augmenté de 1,7 % à partir du 1^{er} mars 1994 (+ 34,1 M.F.) ;
 - . la prime pour service en campagne sera revalorisée de + 4,7 % (+ 3,9 M.F.) ;
 - . l'indemnité de séjour en Allemagne sera réappréciée de + 2,2 % (0,7 M.F.).

- *Des emplois plus qualifiés seront proposés aux appelés (8,7 M.F.) :*

L'armée de Terre transformera 100 emplois d'aspirants du contingent en emplois de sous-lieutenants du contingent, volontaires service long (V.S.L.).

L'armée de l'Air transformera 120 emplois d'appelés de 2^{ème} classe en 21 emplois de sous-lieutenants du contingent V.S.L.

La Gendarmerie bénéficiera de la création de 600 emplois de gendarmes auxiliaires, dont une centaine de brigadiers-chefs et de brigadiers ; en outre, 281 autres emplois de militaires du rang seront transformés en emplois plus qualifiés.

- *Les conditions de vie des appelés seront améliorées, par ailleurs, puisque les crédits consacrés à l'entretien programmé du personnel (titre V) progresseront de 7,7 % (en crédits de paiement disponibles). Cette progression permettra notamment à l'armée de Terre d'améliorer l'état des casernements pour les remettre aux normes courantes.*

Toutes ces mesures vont dans le bon sens.

Mais la revalorisation du service militaire doit s'inscrire dans une vue d'ensemble et s'attacher à mieux employer la ressource disponible, à relever le niveau des activités d'instruction et d'entraînement, à améliorer la situation matérielle et morale des appelés.

On ne peut que regretter, de ce point de vue, que le montant du "prêt" continue à se dégrader en francs constants, malgré sa revalorisation.

	Réévaluation du prêt	Indice des prix du P.I.B.m.
1990	+ 2,2 %	+ 3 %
1991	+ 3 %	+ 3,1 %
1992	+ 1,3 %	- + 2,9 %
1993	+ 2,6 %	+ 2,8 %
1994	+ 1,7 %	+ 2 %

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

3. - L'INÉGALITÉ DANS L'EXÉCUTION DU SERVICE NATIONAL : FORMES CIVILES, FORMES MILITAIRES ET PROTOCOLES

a/ La multiplication des statuts

Elle apparaît dans les deux tableaux suivants :

- *Forme militaire, incluant des "protocoles"*

Service militaire	Volumes Effectifs budgétaires 1993	Conditions	Durée des services	Rémunération
Terre	138.054	-	10 mois	Solde appelé 495 Frs
Air	34.690	-	10 mois	Solde appelé
Marine	18.761	-	10 mois	Solde appelé
Gendarmerie	11.102	Agrément de candidature	10 mois	Solde appelé
Scientifique du contingent	-	Agrément de candidature	12 mois	Solde appelé 1 ^{ère} classe 618 Frs
E.O.R. Santé	-	Qualification exercice professions	12 mois	Solde aspirant 1.485 Frs
Ville	2.500	Agrément de candidature	10 mois	1.700 Frs
Education nationale	60	Reversement par Armées	10 mois	3.000 Frs
Rapatriés	240	Agrément de candidature	10 mois	2.000 Frs
A.N.P.E.	200	Reversement par Armées	10 mois	2.500 Frs
Handicapés	130	Agrément de candidature	10 mois	1.700 Frs

- *Formes civiles*

Définition	Volumes (décret L6) pour 1993	Conditions	Durée des services	Rémunération
Coopération	6.032	Agrément de candidature	16 mois	1.500 Frs au départ + indemnités variables en fonction des pays Entreprise à l'étranger (salaires variables)
(dont V.S.N.E.)	2.500		16 mois	
Aide technique	1.001	Agrément de candidature	16 mois	Indemnité pour équipement entretien et logement
Police	5.725	Agrément de candidature	10 mois	Seuls d'un appelé 495 Frs
Sécurité civile	500	Agrément de candidature	10 mois	Non connu
Objecteurs	Prévisions de 1993 5.300	Agrément au statut	20 mois	1.800 Frs prime d'habillement au départ. 1.700 Frs d'indemnité habillement et hébergement.

b/ La multiplication des facteurs d'inégalité

* L'impact de ces facteurs d'inégalité risque d'être d'autant plus défavorable qu'ils s'appliquent à des appelés partageant le même lieu d'affectation, la même formation scolaire ou universitaire, voire le même emploi⁽¹⁾.

- A un même endroit peuvent se trouver :

- des appelés, au titre des armées, affectés dans des garnisons éloignées de leur domicile accomplissant un service de 10 mois et percevant un "prêt" de 495 Frs,
- des appelés, au titre du protocole A.N.P.E., par exemple, affectés près de chez eux et touchant pendant les 10 mois de leur service, chaque mois 2.500 Frs (incluant une indemnité de résidence et de déplacement) ;

(1) Cf. Rapport de la Commission d'évaluation de la situation économique et financière - Partie Défense (rapport RAYNAUD-RICALENS). Juin 1993.

- des appelés ayant *les mêmes diplômes* peuvent connaître des sorts très différents.

Ainsi un appelé ayant une profession para-médicale peut être affecté par exemple :

- soit au titre des armées : 10 mois de service, 495 Frs par mois,
 - soit au titre du protocole "Handicapés" : 10 mois de service 1.700 Frs par mois ;
- dans le *même emploi*, peuvent se cotoyer des appelés ayant des statuts - et un sort - très différents.

Dans un établissement scolaire peuvent être employés, par exemple :

des appelés "professeurs"	10 mois	3.000 Frs
des appelés "protocoles ville"	10 mois	1.700 Frs
des appelés "objecteurs"	20 mois	1.700 Frs
des appelés "auxiliaires police"	10 mois	495 Frs

* Il convient de souligner que *seules les formes militaires du service* sont parfaitement encadrées, donnent lieu à un rigoureux contrôle du temps de service auquel s'ajoute, le plus souvent, un éloignement du domicile. Ce sont, en définitive, les appelés des régiments de l'*armée de Terre* qui subissent les *contraintes les plus fortes*.

En revanche, le service au titre des "*protocoles*" est très peu encadré et les conditions réelles d'exécution mal connues. De surcroît les "*protocoles*" sont *illégaux* et violent même doublement la loi portant code du Service national puisque :

- les appelés au service militaire doivent, en vertu de l'article L 70, effectuer un service *dans les armées* ;
- les appelés ainsi mis à disposition, exercent des tâches qui sont celles prévues par la loi pour les objecteurs de conscience qui, eux, doivent 20 mois de service.

De même le service des *objecteurs* n'est vraiment contrôlé que depuis une date récente ; encore faut-il préciser que ce contrôle est, pratiquement, limité aux seules modalités du premier jour d'incorporation. La durée réelle du service en particulier - qui doit être de 20 mois - peut susciter des interrogations.

On peut ajouter que le *service de la coopération* qui a, théoriquement, pour objet de faire participer les jeunes Français au développement de pays étrangers, s'accomplit de plus en plus dans les pays développés. S'agissant plus particulièrement du *service des volontaires du service national en entreprises* - souvent multinationales...

- il obéit à des procédés de recrutement et de gestion pour le moins déroutants :

**Les volontaires du service national en entreprise
(V.S.N.E.)**

*Les dix premiers pays d'affectation des V.S.N.E.
en 1992*

Pays	Rang
Grande-Bretagne	1
Allemagne	2
Etats-Unis	3
Espagne	4
Belgique	5
Italie	6
Japon	7
Maroc	8
Canada	9
Suisse	10

Code du service national : *"Le service de la coopération fait participer les jeunes Français au développement des pays étrangers. Ceux-ci peuvent être affectés dans des entreprises françaises concourant au développement de ces pays"* (art. L. 96).

*
}

Une telle situation, qui est allée s'aggravant tout au long de ces dernières années, est plus que préoccupante. Sapée par la

multiplication des statuts, minée par le recul, année après année, du principe - fondamental - de l'universalité, la conscription appelle un réexamen d'ensemble.

Conscient du problème, le gouvernement a invité la commission du Livre blanc à s'en saisir et à l'intégrer dans sa tâche générale de réflexion et de proposition. Il a, en outre, chargé un de nos collègues, parlementaire, le député Alain Marsaud, d'une mission sur le service national.

Votre Rapporteur, pour sa part, exprimera les quelques remarques suivantes.

La ressource utile⁽¹⁾ par classe d'âge va probablement rester toutes ces prochaines années inférieure à 300.000 hommes (270.000 hommes en 1995, 288.000 en 2002). Mais une nouvelle réduction des effectifs, c'est-à-dire du "format" des armées risque d'affaiblir, encore plus, l'universalité ; les formes civiles ne peuvent, en effet, être développées de façon importante, faute de moyens d'une part (de formation et d'encadrement notamment) et d'autre part parce que seul le poids du service militaire et non les formes "banalisées" de service civil, peut vraiment légitimer l'obligation qu'est la conscription.

On ne voit pas, en tout cas, comment la conscription pourrait être maintenue et admise par l'opinion si le service militaire cessait d'être la forme majoritaire et prioritaire du service national. Pourquoi, du reste, ne pas envisager une période de formation civique et militaire avant l'exécution du service civil ?

Pour autant nous ne contestons nullement les formes civiles qui ont leur utilité et leur raison d'être ; ce d'autant moins que certaines formes civiles sont assez proches du service militaire (service dans la police, les unités de sécurité civile, les sapeurs pompiers).

Mais il est clair que la revalorisation de la conscription passe par une revalorisation du service militaire.

Une telle revalorisation exige un important effort, y compris sur le plan budgétaire : amélioration des conditions de vie (casernement, transports ...), de la formation (taux d'encadrement), de la solde (qui devrait, pour le moins, suivre l'évolution des prix), accroissement des activités proprement militaires (tirs, séjours en camp, manoeuvres).

Il est vrai que c'est l'existence même de la conscription qui est parfois mise en cause. Les lignes qui suivent n'entendent apporter

(1) La ressource utile désigne la ressource réelle corrigée par les estimations d'attrition (exemptions, dispenses, engagements, insoumis).

La ressource réelle est celle qui ressort des données du recensement apurées des effectifs radiés.

qu'une contribution, parmi d'autres, à ce vaste débat sur la conscription et l'armée de métier.

4. - LE DÉBAT ARMÉE DE MÉTIER - CONSCRIPTION

Une première remarque s'impose : le problème de la conscription et (ou) de l'armée de métier ne peut être traité qu'en fonction de *choix fondamentaux* : celui des missions, celui des armements, celui des équipements, celui de notre place en Europe et dans le monde.

De ce point de vue, on ne peut que se réjouir de l'annonce d'un nouveau "livre blanc" destiné à éclairer ces choix.

Cela dit, force est de constater, d'ores et déjà, que *l'opposition schématique armée de métier - armée de conscription s'efface derrière une réalité beaucoup plus diversifiée.*

La *contrainte* n'est plus d'un côté, *l'adhésion* de l'autre. Les faits nous montrent que c'est l'obligation de service qu'impose la conscription qui est à l'origine de nombre d'engagements. *Le volontariat pour un service long (V.S.L.)* - sur 230.000 appelés plus de 40.000 optent, actuellement, pour un service long - constitue souvent une période d'essai avant l'engagement dans les formations professionnalisées, ou semi-professionnalisées. Aujourd'hui les *deux tiers des engagés de l'armée de Terre se recrutent parmi les appelés (V.S.L.)*. La conscription est un "vivier" pour l'engagement.

La situation actuelle atténue également la séparation longtemps très tranchée entre la *loi* - celle imposant la conscription - et le *contrat* - concrétisant l'engagement. *Le contrat se trouve maintenant associé à la loi* : des modalités de service très diversifiées sont mises en oeuvre : au volontariat pour un service plus ou moins long, au choix de l'appelé, s'ajoute maintenant, en s'y combinant, le volontariat "action extérieure", lié à la participation à telle ou telle mission, et pourrait s'ajouter un "volontariat engagé court".

Le service militaire, au demeurant, n'est qu'une des formes de service national qu'il convient de considérer dans son ensemble c'est-à-dire dans ses composantes "civiles".

Les formes civiles du service national ne peuvent toutefois être multipliées. Sous prétexte de remédier aux inégalités actuelles (universalité), on risque, en réalité, de les multiplier si le service s'élargissait inconsidérément à des organismes qui n'ont ni les moyens, ni peut-être, le dessein d'une stricte obligation de servir et d'une forte intégration à la collectivité nationale.

Dans une société que le chômage et l'immigration mettent en péril de se disloquer, la vertu d'intégration du service national, sera, en tout cas, d'autant plus forte si nous nous rappelons que l'on se ressemble parce qu'on participe beaucoup plus que parce que l'on dit vouloir se ressembler. C'est affaire de morale et d'action, de volonté et aussi, de crédits, non de mode et de cliquetis verbal.

De surcroît, la réflexion sur le service *national* ne peut ignorer une dimension *européenne*. Il est surprenant de constater que trop souvent, même les plus chauds partisans d'une "défense commune", ne prennent en compte, de ce point de vue, que les seules considérations intérieures.

Rappelons-nous aussi que les décisions qui seraient prises et qui pourraient aller jusqu'à l'abandon de la conscription seront très probablement irréversibles.

Le bouleversement géostratégique de ces dernières années que personne n'avait prévu doit pourtant nous rappeler que nul n'est prophète et qu'il convient de se garder de vues considérées comme acquises et définitives.

Une dernière remarque, que votre Rapporteur de la commission des finances, ne peut bien entendu, méconnaître : à coût constant, c'est-à-dire en maintenant le volume actuel du titre III, le coût d'une armée de métier obligerait à des déflations d'environ 40 % pour l'armée de Terre, 30 % pour la Marine et 30 % pour l'armée de l'Air.

De telles conséquences sur les effectifs imposeraient, à l'évidence, un profond bouleversement dans les missions et les capacités actuelles de nos armées.

S'il convient de renforcer la professionnalisation, notamment pour rendre plus efficace et plus rapide la projection de nos forces à l'extérieur, la voie à suivre est, sans doute, celle de la *recherche d'une synthèse entre la conscription et l'armée de métier*.

}

CHAPITRE III

LES PERSONNELS MILITAIRES D'ACTIVE

1. - LA CONDITION DES MILITAIRES D'ACTIVE

Plus de 260 millions de francs serviront à financer diverses mesures en faveur du personnel militaire d'active.

(En millions de francs)

Nature des mesures	Incidence financière
- Mesures "Durafour" tranche 1994 ⁽¹⁾	206,329
* revalorisations indiciaires = 60,822	
* améliorations pyramidales des emplois = 43,199	
* revalorisations indemnitaires = 73,838	
* nouvelle bonification indiciaire = 13,469	
* provision pour autres mesures = 15,001	
- Revalorisation des compléments et suppléments de l'indemnisation pour charges militaires	15,000
- Attribution de repas de service au personnel du service de santé	2,300
- Revalorisation de l'indemnité spéciale de sécurité aérienne (+ 25 %) des contrôleurs aériens	6,000
- Création d'une prime au profit du personnel breveté "atomiens de la Marine"	3,000
- Augmentation du contingent de primes de qualification des officiers brevetés (+ 48 primes)	2,500
- Alignement des taux de l'indemnité pour risques professionnels du personnel navigant de la D.G.A. sur les taux de l'indemnité pour services aériens	2,300

Nature des mesures	Incidence financière
- Attribution de la solde forfaitaire, pendant la durée légale du service, aux engagés de moins de 3 ans	4,000
- Revalorisation de l'indemnité de service en campagne (+ 2,5 %)	7,917
- Attribution aux convoyeuses de l'air du taux N° 1 de l'indemnité pour services aériens	0,800
- Revalorisation de l'indemnité spéciale de risques aéronautiques (appontage de nuit) (+ 12,6 %)	0,649
- Repyramide des effectifs officiers :	mémoire
* de l'armée de Terre,	
* de l'armée de l'air,	
* du corps des ingénieurs d'études et techniques des travaux maritimes et du corps du commissariat de la Marine,	
* de la Gendarmerie.	
- Revalorisation des indemnités et primes à taux forfaitaires (+ 2,20 %)	12,314
* allocation spéciale temporaire =	0,398
* primes d'habillement des gendarmes =	2,076
* indemnité de séjour en Allemagne =	0,116
* indemnité de mise en oeuvre et de maintenance	
des aéronefs =	1,179
* complément spécial pour charges militaires de sécurité =	4,290
* prime des officiers de police judiciaire =	1,245
* prime de qualification des gendarmes agents de police	
judiciaire =	1,948
* prime de qualification technique des gradés de gendarmerie =	0,223
* prime de développement des ingénieurs de l'armement =	0,147
* indemnité de déminage et dépiégeage =	0,046
* indemnité pour travaux en scaphandre, dans l'air	
comprimé, etc... =	0,646
Total militaires d'active	263,109

(1) Non compris 84,191 millions de francs d'extension en année pleine de la tranche 1993, traduits en mesures acquises.

Outre, la poursuite de la mise en oeuvre du protocole "Durafour" (206 millions de francs), les mesures prévues visent à une meilleure prise en compte des capacités et des sujétions professionnelles ainsi qu'à une revalorisation de la situation des engagés. Une attention spéciale sera également portée à la compensation des effets d'adaptation qu'impose le "reformatage" de nos armées : à la revalorisation des complément et supplément de l'indemnité pour charges militaires s'ajoutera ainsi une augmentation de plus de 6 % (45 millions de francs) des crédits d'action sociale.

2. - L'ACCROISSEMENT DE LA PROFESSIONNALISATION

Plusieurs mesures budgétaires, qui tendent à développer la professionnalisation des forces, sont prévues en faveur :

- des engagés volontaires de l'armée de Terre (E.V.A.T.) ;
- de la qualification des personnels d'active ;
- de l'encadrement des unités

1/ **Accroissement du nombre et de la rémunération des engagés de l'armée de terre**

1.000 emplois d'E.V.A.T. seront créés. Ces emplois permettront à l'armée de Terre, dans un premier temps, de renforcer le soutien logistique des unités engagées aujourd'hui dans des opérations extérieures ; ils renforceront, à terme, la capacité d'intervention immédiate, hors du territoire national, d'unités constituées.

En outre, la rémunération des engagés pour moins de trois ans sera alignée sur celle des personnels ayant souscrit un contrat plus long (4 M.F. soit environ + 1.300 Frs/mois/engagé). Cette mesure rendra plus attractifs les contrats d'engagement de courte durée dont les armées ont besoin et mettra fin à une inégalité de traitement.

2/ **Valorisation des qualifications professionnelles**

Quarante-huit primes de qualification supplémentaires pourront être attribuées aux officiers ayant reçu une formation militaire supérieure telle celle dispensée par le Collège Interarmées de Défense (C.I.D.). Cette prime représente 20 % de la solde de base.

L'indemnité pour charges militaires de sécurité, qui intéresse essentiellement les personnels de la Gendarmerie sera revalorisée.

Les militaires d'active brevetés "atomiciens" de la Marine, appelés à servir à bord du porte-avions nucléaire, recevront une prime spécifique.

3/ **Amélioration de l'encadrement**

Trois séries de mesures sont destinées à améliorer l'encadrement :

- *l'augmentation du nombre des emplois de haut niveau* : création d'emplois de colonels ou équivalents dans l'armée de Terre (6), de l'Air (7), dans la Gendarmerie (3), à la Délégation générale pour

l'armement (10), et, en gestion pour la Marine, d'un surnombre en cours de négociation ;

- la revalorisation des indemnités attribuées aux officiers (39 M.F.), dont les modalités restent à définir ;
- un aménagement des "pyramides" des grades des sous-officiers qui contribue directement à l'amélioration du niveau d'encadrement des unités :
 - . transformation de 979 emplois de maréchaux des logis-chefs en emplois d'adjudants à la Gendarmerie (+ 8,5 M.F.),
 - . amélioration de la pyramide des sous-officiers (19 M.F.) par les créations de 118 majors, 9 adjudants-chefs, 17 adjudants, 600 sergents et 618 caporaux-chefs,
 - . améliorations pyramidales liées à l'allongement des limites d'âge (13 M.F. pour la Terre, l'Air et la Marine), grâce à la création de 93 majors, 211 adjudants-chefs et 130 adjudants ;
 - . 35 M.F. de revalorisations indemnitaires, dont les modalités restent à définir, sont prévus en faveur des sous-officiers.

3. - LA SECONDE CARRIÈRE DES MILITAIRES

La carrière militaire s'arrête, en général, assez tôt ; les limites d'âge relativement basses, autant que le caractère contractuel du lien qui unit bon nombre d'entre eux aux armées, conduisent souvent ceux-ci à entamer une seconde carrière dans le secteur civil. Pour certains, qui quittent l'uniforme sans droit à pension, cette seconde carrière est une nécessité.

En 1992 sur 17.500 militaires ayant quitté les armées, la moitié n'avait aucun droit à pension.

	Officiers	sous-officiers	Militaires du rang	Total
Droit à pension				
immédiate	1.532	6.331	822	8.685
Différé	132	-	-	132
Sans droit à pension	261	2.031	6.401	8.693
TOTAL	1.925	8.362	7.223	17.510

Le ministère de la Défense s'attache à ce que le droit au travail inscrit dans le préambule de la Constitution de 1946, et confirmé par la Constitution de 1958 soit respecté.

Il est donc amené à intervenir pour dénoncer toutes mesures discriminatoires à l'encontre des retraités militaires, qu'il s'agisse, par exemple, de l'interdiction de cumuler intégralement une pension de retraite et l'allocation du fonds national pour l'emploi ou des restrictions au recrutement de personnes jouissant d'une pension. Deux textes importants ont été adoptés pour répondre à ces préoccupations :

- la loi du 30 juillet 1987 qui interdit (art. 61) les dispositions établissant une priorité de licenciement ou en fonction des seuls avantages à caractère viager dont bénéficie un salarié ;
- le décret du 31 juillet 1987 autorisant les militaires retraités à cumuler intégralement leur pension de retraite et l'allocation du fonds national pour l'emploi.

L'attention ne doit toutefois pas se relâcher. Ainsi l'UNEDIC a adopté, à compter du 1^{er} avril 1992, une nouvelle règle de cumul d'une allocation de chômage et d'un avantage vieillesse selon laquelle les demandeurs d'emploi titulaires d'un avantage vieillesse - la pension militaire étant assimilée à un tel avantage - voient leur allocation

chômage diminuée à concurrence de 75 % du montant de l'avantage vieillesse.

Cette règle a été, heureusement, modifiée récemment et, à compter du 1^{er} mai 1993, le cumul intégral a été rétabli pour les anciens militaires âgés de moins de 50 ans.

Mais les allocataires âgés de plus de 50 ans voient, jusqu'à 55 ans, diminuer leur allocation chômage de la moitié du montant de la pension, de 75 % du montant de celle-ci dès lors qu'ils ont plus de 55 ans.

Il ne s'agit donc là que d'une demi-mesure - non rétroactive au demeurant - qui laisse subsister un dispositif discriminatoire et, partant, particulièrement regrettable que votre Rapporteur se doit de signaler.

Est-il besoin de rappeler que l'ensemble des retraités militaires a droit à notre considération et à notre reconnaissance ?

CHAPITRE IV

LES PERSONNELS CIVILS

1. - MESURES CATÉGORIELLES

Elles s'élèvent au total à près de 30 millions de francs.

Le tableau ci-dessous en donne une récapitulation.

(en millions de francs)

Nature des mesures	Incidence financière
- Mesures "Durafour" (1)	5,724
- Mise à niveau des taux de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (E.F.T.S.) de certaines catégories de personnel	2,500
- Revalorisation de l'I.F.T.S. et de la prime de rendement du personnel de l'administration centrale	2,000
- Revalorisation de l'I.F.T.S. du personnel des services extérieurs	1,500
- Revalorisation de l'indemnité pour heures supplémentaires de certains personnels	9,827
- Extension au personnel ouvrier de l'armée de Terre et de la Marine du bénéfice des hors catégories ouvriers	0,824
- Réalisation de la dernière tranche du plan ouvrier	14,300

Nature des mesures	Incidence financière
- Revalorisation des indemnités et primes à taux forfaitaires	2,038
* allocation spéciale des ingénieurs des traux maritimes et des télécommunications (+ 2,20 %) =	0,014
* indemnité de sujétions de certains agents et techniciens (+ 2,20 %) =	0,011
* indemnité spéciale des conservateurs d'archives (+ 2,20 %) =	0,016
* allocation spéciale des ingénieurs des études et fabrications (+ 2,2 %) =	0,543
* indemnité pour sujétions diverses allouée au personnel de gardiennage (+ 2,20 %) =	0,020
* indemnité de sujétions particulières servie au personnel des transmissions (+ 2,20 %) =	0,207
* indemnité forfaitaire de contrainte (+ 2,20 %) =	0,794
* indemnité d'isolement (+ 2,20 %) =	0,002
* indemnité pour travail le dimanche et jours fériés pour certains personnels (+ 2,20 %) =	0,005
* indemnité de sujétions particulières allouée à certains personnels de transmission (+ 2,20 %) =	0,095
* indemnité de déminage-dépiégeage (+ 2,20 %) =	mémoire
* travaux dangereux, malsains, etc... (ouvriers) (+ 2,20 %) =	0,230
* indemnité pour travail de nuit (+ 4,80 %) =	0,101
Total personnel civil	2,253

(1) Non compris 9,263 M.F. d'extension en année pleine de la tranche 1993, traduits en mesures acquises.

Ces mesures vont permettre, notamment, de réaliser la dernière tranche de l'amélioration de la condition des ouvriers, de poursuivre la mise en oeuvre des mesures de rénovation de la grille de la fonction publique - dont le coût dépasse 5 millions de francs - et l'effort particulier de revalorisation de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaire financée par des crédits de 6 millions de francs.

2. - L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL ET ÉCONOMIQUE DES RESTRUCTURATIONS

Le projet de budget pour 1994 amplifie l'effort budgétaire d'accompagnement des restructurations en vue :

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

a/ L'accompagnement social

Les crédits affectés au plan "formation -mobilité" sont augmentés de 70 millions de francs soit un montant global de 270 millions de francs.

En outre, 70 autres millions de francs sont consacrés au dégagement des cadres pour les personnels ouvriers, ce qui porte l'effort global de mesures d'aide au départ à un niveau de 210 millions de francs;

Enfin, les crédits de formation, de remboursement des frais de déplacements et d'installation s'élèvent à 60 millions de francs.

Par ailleurs, l'*action sociale des armées* voit ses crédits revalorisé de 41 millions de francs (+ 6,4 %). Certains de ces crédits complètent les actions entreprises dans le cadre du plan "formation-mobilité", notamment la reconversion et l'insertion professionnelle des militaires et l'augmentation des secours pour favoriser la réinstallation des personnels en difficulté.

b/ L'accompagnement économique

Le Fonds de Restructuration de la Défense (F.R.E.D.) disposera en 1994 de 160 millions de francs qui permettront de financer deux types de mesures :

- l'apport de subventions directes aux entreprises contraintes de se reconverter ;
- les actions de revitalisation de l'environnement industriel local relayées sur place par les autorités déconcentrées et les collectivités territoriales.

De surcroît 27,4 millions de francs seront destinés à rémanérer l'intervention locale de sociétés spécialisées dans la reconversion industrielle.

TROISIEME PARTIE

LE FONCTIONNEMENT

Avec la charge des rémunérations, le véritable objet du titre III est d'instruire, d'entretenir, de soutenir et de préparer le personnel des armées à une possible situation de tension, de crise ou de conflit ouvert.

C'est cette mission essentielle qui donne au titre III son appellation de titre de "fonctionnement".

Celui-ci concerne aussi bien la vie courante que les activités opérationnelles qui seront tour à tour examinées

Au préalable nous rappellerons que certaines révisions d'imputations entre le titre III et le titre V, opérées en concertation avec le ministère du Budget, à la suite d'observations des comptables du trésor, ont conduit à un transfert de 310 millions de francs au profit du titre III. Elles concernent cinq postes de dépenses de fonctionnement : informatique, mobilier, entretien programmé du matériel, maintenance des infrastructures, frais de fonctionnement liés à certains investissements.

Comme chaque année il est, en outre, demandé au Parlement (article 31 du projet de loi de finances) d'autoriser l'engagement par anticipation, sur les crédits de fonctionnement qui seront alloués en 1995, des dépenses d'un montant de 226 millions de francs.

CHAPITRE I

LES CREDITS DE VIE COURANTE

Ce chapitre regroupe diverses prestations, dont l'incidence financière est inégale mais qui concernent toutes les conditions de vie ou de travail du personnel des armées :

- l'alimentation,
- les dépenses courantes,
- l'entretien des casernements,
- l'action sociale.

1. - L'ALIMENTATION

Les crédits d'alimentation évoluent comme suit :

Evolution des crédits d'alimentation

(Millions de francs)

	Budget de 1993	Projet de budget pour 1994	Evolution en pourcentage
Section commune ..	94	104	+ 10,6
Armée de l'Air	550	560	+ 2
Armée de Terre	1.652	1.682	+ 1,7
Marine	593	604	+ 1,8
Gendarmerie	173	185	+ 6,9
Total	3.062	3.135	+ 2,4

L'ajustement des crédits d'alimentation se fait d'une part en fonction des effectifs, d'autre part d'une actualisation des prix.

Pour la Gendarmerie les crédits sont des crédits budgétaires (185 millions de francs) abondés d'un crédit de 22 millions de francs à provenir des fonds de concours alimentés par les sociétés d'autoroutes.

2. - LES AUTRES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT

Ils évoluent comme suit :

	1993	1994	Evolution en pourcentage 1994/1993
Armée de Terre	5.385	5.470	+ 1,5
Marine	1.769	1.849	+ 4,5
Armée de l'Air	2.602	2.698	+ 3,6
Gendarmerie	2.746	2.776	+ 1,1
Total	12.502	12.793	+ 2,3

Au total ces crédits progressent plus que la moyenne d'augmentation du titre III. Ils marquent en francs constants une augmentation du volume des crédits de fonctionnement.

Les différences de progression d'une armée à l'autre s'explique, notamment, par l'ampleur des reports de charge à résorber et le niveau des dotations de l'année 1993.

3. - L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE VIE

Elle est recherchée plus particulièrement, dans trois directions.

a/ L'allègement des contraintes du métier militaire

Elle se traduit, notamment, par des mesures financières.

Depuis 1990, il est versé, par garde ou permanence assurée pendant 24 heures consécutives, les dimanches et jours fériés, un complément spécial pour charges militaires de sécurité dont le montant est de :

- 262 Frs pour les officiers,
- 210 Frs pour les sous-officiers,
- 185 Frs pour les militaires du rang engagés.

Ces taux seront revalorisés de 2,2 % en 1994.

b/ L'atténuation de la mobilité géographique

- *les aides à la mobilité*

L'effort est poursuivi sur l'accession à la propriété et le logement locatif ; les compléments et suppléments pour charges militaires - charges dues notamment à la mobilité - se verront dotés de 15 millions de francs supplémentaires en 1994.

- *la réduction de la mobilité*

Les directions de personnels militaires verront se renouveler les directives pour réduire la mobilité par des mesures de gestion.

- *l'aide à l'emploi des conjoints*

L'emploi des conjoints est une préoccupation croissante des militaires. Depuis 1987 une association pour l'insertion professionnelle des conjoints de militaires (A.I.P.C.) apporte une aide pour les conjoints cherchant un travail.

c/ La réhabilitation des casernements et locaux d'habitation

Chaque année l'armée de Terre consacrait entre 80 et 100 millions de francs pour la mise aux normes des casernements. La dotation, qui est maintenant de 200 millions de francs, permettra en 1994 de conduire des travaux dans une dizaine de garnisons.

Pour l'armée de l'Air, 160 millions de francs sont prévus en 1994, ce qui devrait permettre de reprendre l'effort de réhabilitation des casernements, entrepris depuis quelques années mais qui avait dû être interrompu en 1993 du fait de la nécessité de financer les opérations de restructurations.

Dans la Marine, la rénovation de casernements va se poursuivre à Brest, Toulon et Lorient, à la fois par des opérations particularisées, décidées à l'échelon central (plus de 30 millions de francs en 1994) et sur des crédits déconcentrés aux autorités maritimes locales (30 millions de francs en 1994).

CHAPITRE II

L'ACTIVITE DES FORCES

Notre contribution aux opérations du maintien de la paix se situe, en 1993, comme en 1992 à un haut niveau. Elle conduit, par rotation, à déployer sur le terrain des unités constituées ou des fractions d'unités constituées aussi bien de personnel d'active que d'appelés volontaires. Plus de 6.000 hommes, relevés tous les 6 mois, participent aujourd'hui à ces opérations.

Par ailleurs nous contribuons de façon substantielle au corps européen, dont l'état-major multinational est installé à Strasbourg, par une division blindées et notre participation à la brigade franco-allemande.

Pour autant toutes les activités d'entraînement et d'instruction doivent se poursuivre. Elles conditionnent du reste le succès de nos opérations sur le terrain ; les véhicules doivent rouler, le personnel manoeuvrer et les matériels doivent être entretenus. Nous examinerons donc successivement les crédits de carburants, de munitions et d'entretien.

1. - LES CRÉDITS DE CARBURANT

Après une diminution de plus de 5 % en 1993, ils seront accrus de 1,1 % en 1994.

Evolution des crédits de carburants opérationnels

(En millions de francs)

	Budget voté de 1993	Projet de budget pour 1994	Evolution en pourcentage
Services communs ...	58,8	60,9	+ 3,6
Armée de l'Air	1.097,3	1.097,3	-
Armée de Terre	610,5	617,9	+ 1,2
Marine	479,3	490,3	+ 2,3
Gendarmerie	207,3	215	+ 3,7
Total	2.453,2	2.481,4	+ 1,1

Cette évolution prend en compte les hypothèses retenues pour le prix du baril de pétrole et la parité du dollar et table, pour 1994, sur un dollar à 5,50 Frs et un prix du baril de 17,6 \$ (frêt inclus). Les hypothèses pour 1993 étaient respectivement de 5 Frs et de 19,8 \$.

2. - LES DOTATIONS POUR LES MUNITIONS

Elles seront en retrait aussi bien pour ce qui concerne les autorisations de programme que les crédits de paiement :

- autorisations de programme : - 28 %,
- crédits de paiement : - 24 %.

Cette diminution est préoccupante. Elle se fait au détriment des stocks et du rythme des acquisitions. L'instruction et l'entraînement risquent également d'en pâtir.

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.

	1993	1994	Evolution en pourcentage 1993/1994
Terre	258	255	- 1,2
Marine ...	2.174,5	2.152,6	- 1
Air	1.680,4	1.660,7	- 1,2

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

Au total (titre III et titre V), les crédits diminuent en francs courants.

	1993	1994	Evolution en pourcentage
Terre	2.984,1	2.607,3	- 12,6
Marine	4.372	4.181	- 4,4
Air	3.960	3.622,7	- 8,5

L'évolution des crédits dans les trois armées peut s'expliquer, mais 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).

Des crédits de reports viendront, sans doute, pallier quelque peu cet amoindrissement des crédits budgétaires.

Mais votre Rapporteur, sur ce point, ne peut que constater sa convergence de vues avec la commission de la Défense de votre Assemblée dont un rapport spécial avait souligné la nécessité d'une correspondance entre les besoins et les ressources financières destinées à y répondre.

4. - LES PRÉVISIONS D'ACTIVITÉ

- **Pour l'armée de Terre**, les objectifs d'activité pour 1994, restent fixés à cent jours de sorties sur le terrain, dont cinquante avec matériels dits "organiques". A titre de comparaison, on peut indiquer qu'en Allemagne, l'objectif est également de cent jours d'activité mais vingt à vingt-cinq jours seulement de sorties avec matériels organiques ; en revanche, au Royaume-Uni les jours de sortie atteignent cent cinquante dont cinquante avec matériels organiques.
- **Pour la Marine**, la référence habituelle pour l'activité des bâtiments est fixée, depuis plusieurs années, à cent jours de mer. Les nombreuses missions opérationnelles imprévues, le long des côtes d'Afrique, au large de la Somalie, en Adriatique ont conduit, en 1993 à limiter à 80 % de la référence l'activité programmée des unités pour permettre la suractivité des bâtiments les plus sollicités: ceux de la Force d'Action navale. Pour 1994 les allocations de potentiel seront modulées selon les types et les théâtres d'emploi des bâtiments (70 à 100 % de la référence). Les bâtiments de la "Royal Navy" sortent, en moyenne cent cinquante jours par an.
- **Pour l'armée de l'Air**, l'objectif est de maintenir un entraînement minimum pour entretenir l'efficacité opérationnelle et assurer la sécurité des vols. Cet objectif est de 180 heures de vol par an, soit en moyenne 15 heures par mois pour les pilotes d'avions de combat.

Pour les pilotes d'avions de transport, l'activité est doublée (360 heures par an, 30 heures par mois), le pilotage étant assuré à deux.

L'activité des pilotes américains et britanniques est supérieure à 200 heures par an ; celle des pilotes allemands et italiens de l'ordre de 150 heures.

CHAPITRE III

LES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES ET LEUR FINANCEMENT : UN PROBLÈME NON RÉSOLU

Votre Rapporteur - notre collègue François TRUCY - avait déjà, l'an dernier, insisté sur les incertitudes et les inquiétudes que suscitent les opérations dites de maintien de la paix menées sous l'égide des Nations Unies. L'attention qu'il avait ainsi portée à ces opérations ont amené le Premier ministre à le charger, au mois d'août dernier, d'une mission sur la conduite de celles-ci et, notamment, sur leur financement.

Notre propos est donc simplement, ici, d'esquisser un bref rappel des faits et d'actualiser les données chiffrées.

Pour 1993, le bilan des surcoûts *imputés sur le seul titre III*, entraînés par les opérations extérieures (opérations sous l'égide de l'O.N.U. et opérations décidées au plan national) s'établit, *provisoirement (au 31 juillet 1993)*, comme suit :

(En millions de francs)

Yougoslavie	1.900
Cambodge	435
Liban	130
Somalie	490
Tchad et Centrafrique	820
Autres	560
TOTAL	4.335

Les surcoûts sont appréhendés sur la base de la différence entre les rémunérations payées sur le théâtre des opérations et celles versées en France, et pour les dépenses d'alimentation également par différence (entre les primes d'alimentation attribuées sur l'un ou l'autre de ces lieux). Pour les dépenses de fonctionnement, il s'agit des dépenses entraînées sur le théâtre d'opérations, pour les transports, le coût d'acheminement vers et des théâtres d'opérations et pour les carburants, les surconsommations.

L'O.N.U. supporte - en principe - une partie des dépenses entraînées par les opérations dites du maintien de la paix, selon le mécanisme suivant :

1/ *Par le versement de forfaits afférents aux dépenses de personnel*

Les principaux forfaits portent sur :

- les *rémunérations* : 988 dollars par homme et par mois auxquels s'ajoute un complément de 291 dollars par homme et par mois, pour certains spécialistes, dans la limite de 25 % des effectifs chargés du soutien logistique et 10 % des effectifs d'infanterie ;
- l'*équipement* (habillement, matériels individuels, outillage) : 65 dollars par homme et par mois ;
- l'*armement individuel et les munitions* : 5 dollars par homme et par mois.

Sur place, les unités perçoivent une allocation dite *per diem*, s'élevant à 1.28 dollar par homme et par jour et complètent les dotations ci-dessus mentionnées.

Les versements à la France en 1992 et 1993 ont été les suivants :

(En dollars)

	FINUL	APRONUC	FORPRONU
1992	17.970.638	3.562.626	3.648.600
1993	2.705.950	3.439.303	7.909.277

On constate qu'en 1992 ces versements représentent à peu près l'équivalent de 150 millions de francs alors que les surcoûts dépassaient 3 milliards de francs. Le plus souvent du reste, faute de précisions suffisantes accompagnant ces versements, il est très difficile de les rattacher aux dépenses d'une période déterminée ; ainsi les versements effectués en 1992 au titre de la FINUL, couvraient-ils des arriérés remontant à 1984 !

2/ *Par l'approvisionnement direct des unités pour ce qui concerne l'alimentation et les carburants, ainsi que certains services (blanchisserie par exemple) par des marchés passés par l'administration onusienne ; en outre certains matériels (groupes électrogènes) sont mis en place par l'organisation qui assure, également, souvent l'hébergement.*

3/ *Par l'amortissement des matériels utilisés par les contingents nationaux* : l'amortissement en 4 ans qui était la règle : 30 %, 30 %, 20 %, 20 %, doit toutefois être remplacé par un amortissement sur 10 ans.

Par ailleurs l'O.N.U. lorsqu'elle commande des matériels à la France pour l'équipement d'autres contingents, les paie. Ces paiements sont rattachés au budget du ministère de la Défense par la voie de fonds de concours.

En revanche pour tous les autres paiements, il n'existe aucun lien direct entre les versements faits par l'O.N.U. et le budget de la Défense. Les versements vont, en effet, au Trésor public.

Le financement des opérations extérieures, par nature non prévu par le budget initial, repose donc sur les crédits d'une loi de finances rectificative.

Ce financement est loin d'être satisfaisant puisque les crédits du "collectif" ne couvrent jamais l'intégralité des surcoûts et que, de surcroît, ils sont, en partie, couverts par des annulations de crédits du titre V, qui supportait déjà, sans compensation, la charge directe des dépenses d'équipement des opérations extérieures.

Ainsi le collectif adopté au printemps 1993 ouvrait 2.800 millions de crédits supplémentaires sur le titre III exclusivement alors que la dépense globale était déjà estimée à 5.271 millions de francs. Elle dépassera vraisemblablement 6 milliards de francs

CONCLUSION

Le titre III est, notamment, celui des personnels.

Votre Rapporteur ne voudrait pas conclure son rapport sans souligner l'efficacité, la compétence, le dévouement dont fait preuve le personnel de la Défense et qu'atteste, notamment, le succès des opérations extérieures, en particulier celles menées sous les auspices de l'O.N.U. Ce succès est dû, d'abord, aux qualités des militaires de tous grades, ceux de l'armée active comme ceux du contingent, présents sur le terrain. Mais il est dû, aussi, à l'ensemble des personnels, militaires et civils, qui soutiennent ces opérations dans les unités, les services, les établissements et les arsenaux. Notre seul regret, à leur égard, tient au fait que leur action n'est sans doute pas assez connue et reconnue.

Pour en revenir à des considérations plus proprement budgétaires, votre Rapporteur se doit, également, de rappeler le poids financier de ces opérations qui obèrent le budget de la Défense.

Le budget prévu pour 1994, s'agissant de son titre III, se présente, toutefois, dans la conjoncture économique et financière difficile que nous connaissons, comme un projet globalement satisfaisant.

Malgré un tassement préoccupant des crédits d'entretien des matériels, il assure, dans l'ensemble, à nos armées des conditions de fonctionnement appropriées, tout en mettant l'accent sur l'amélioration des conditions de vie des personnels.

Il ménage l'avenir et conduit une transition convenable vers les nouvelles orientations que proposera au Parlement le projet de loi de programmation, lui-même nourri des réflexions de la commission du Livre blanc.

**PROJET DE LOI DE FINANCES
POUR 1994**

Art. 29

Mesures nouvelles. - Dépenses ordinaires des services militaires

Texte de l'article

I. Il est ouvert au ministre de la défense pour 1994, au titre des mesures nouvelles sur les dépenses ordinaires des services militaires, des autorisations de programme s'élevant à la somme de 4.181.200.000 F et applicables au titre III "Moyens des armes et services".

II. Pour 1994, 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 4.307.316.000 F.

Exposé des motifs

La comparaison par titre et par section des crédits ouverts en 1993 et de ceux prévus pour 1994 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.

Art. 31

Autorisations d'engagement par anticipation

Texte de l'article

Les ministres sont autorisés à engager en 1994, par anticipation sur les crédits qui leur sont alloués pour 1995, des dépenses se montant à la somme totale de 226.000.000 F répartie par titre et par ministère, conformément à l'état D annexé à la présente loi.

Exposé des motifs

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

ETAT D

**TABLEAU PAR CHAPITRE, DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT
ACCORDÉES PAR ANTICIPATION SUR LES CRÉDITS À OUVRIR EN 1995**

Numéro des chapitres	Services	Titre III
BUDGET MILITAIRE		
34-03	Armée de l'air - Fonctionnement	15.000.000
34-04	Armée de terre - Fonctionnement	66.000.000
34-05	Marine - Fonctionnement	110.000.000
34-06	Gendarmerie - Fonctionnement	35.000.000
TOTAL POUR L'ETAT D		226.000.000

Au cours de sa réunion du 17 novembre 1993, la commission des Finances a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la Défense (titre III - Dépenses ordinaires) pour 1994.