

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991-1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1991.

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 1992, CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION.

Par M. Roger CHINAUD,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Deuxième partie de la loi de finances.)

ANNEXE N° 48

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* ; Tony Larue, Jean Chuzel, Paul Girod, Jean Clouet, *vice-présidents* ; Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; Roger Chinaud, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Goetschy, Yves Guéna, Paul Lorient, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Roger Romani, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2240, 2255 (annexe n° 39), 2257 (tome XII), 2258 (tome VII) et T.A. 533.

Sénat : 91 (1991-1992).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
EXAMEN EN COMMISSION	7
AVANT-PROPOS	10
INTRODUCTION	13
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 II : LES CREDITS DU TITRE III	19
1 Ventilation des crédits par section	20
2 Analyse des dépenses par nature	22

	Pages
DEUXIEME PARTIE : LES PERSONNELS	24
CHAPITRE PREMIER : LES EFFECTIFS MILITAIRES ET CIVILS	25
CHAPITRE II : LES APPELES DU CONTINGENT	30
1 Le service à 10 mois	31
2 La situation matérielle des appelés	35
3 Les conditions d'emploi des appelés	36
4 Le service des ressortissants d'outre-mer	38
CHAPITRE III : LES PERSONNELS MILITAIRES D'ACTIVE	44
1 La condition financière des personnels	44
2 La condition statutaire des personnels	48
3 La formation des cadres	48
4 Un grave risque de fracture potentielle au sein des Armées	51
CHAPITRE IV : LA FEMINISATION DANS LES ARMEES : DES NON-DITS PREOCCUPANTS	53
CHAPITRE V : LES PERSONNELS CIVILS	59
1 Les rémunérations	59
2 Les mesures d'accompagnement des restructurations	61
TROISIEME PARTIE : LE FONCTIONNEMENT	64
CHAPITRE PREMIER : LES CREDITS DE VIE COURANTE	65

	Pages
CHAPITRE II: L'ACTIVITE DES FORCES	69
1 Les opérations du Golfe	69
2 L'entraînement des forces	72
CONCLUSION	77
EXTRAIT DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1992:	
Article 43 - Mesures nouvelles; dépenses ordinaires	79
ANNEXES:	
1 - Le personnel de la Défense dans l'ensemble de la fonction publique	82
2 - Répartition des effectifs du personnel de la Défense par sexe et catégorie hiérarchique.	83

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1/ La gestion 1992 risque d'être hypothéquée d'emblée par des reports de charges provenant :

- du surcoût des opérations du Golfe, si celui-ci n'est pas résorbé entièrement par un "collectif" ;
- des mesures dites de "régulation budgétaire" si, comme les années précédentes, elles se traduisent par des blocages définitifs de crédits.

2/ L'année 1992 sera particulièrement difficile à supporter par le personnel des Armées. Le rapatriement et la dissolution d'unités stationnées en Allemagne (qui entraînent pour les cadres une diminution de 10 à 15 % de leurs revenus), les réorganisations provoquées par le plan "Armées 2000" accéléreront le rythme des mutations et les perturbations dans la vie familiale. C'est dans ce contexte qu'il convient de situer et d'apprécier les mesures prises en faveur des personnels, dont l'étalement dans le temps (entre 5 et 7 ans) conduit à se demander si elles permettront un simple rattrapage de la perte du pouvoir d'achat des personnels considérés (perte évaluée entre 12 et 15 %, selon les grades, depuis 10 ans).

3/ Une nouvelle diminution des effectifs est prévue.

Elle appelle les mêmes remarques que les années précédentes :

- quant à ses *effets pernicieux* : elle impose une surcharge au personnel, qui de moins en moins nombreux, doit continuer d'assurer les mêmes missions ;
- quant à ses *incohérences* :
 - détérioration des conditions de vie et de travail des militaires alors qu'on annonce une amélioration de la condition militaire,

- . plus grande inégalité devant le service du fait de la diminution du nombre des appelés,
- . retard dans une accentuation de la professionnalisation par ailleurs estimée indispensable.

4/ L'événement notable qu'est le raccourcissement prévu de la durée du service militaire ne paraît pas pris en compte financièrement. Or si les crédits, c'est-à-dire les moyens (munitions, carburants, rechanges etc...) n'augmentent pas - ce qui est le cas - les appelés, dont le rythme de renouvellement s'accroîtra, seront moins entraînés et moins instruits : les conditions d'exécution du service militaire se détérioreront donc. De surcroît les engagés et les V.S.L. devront bénéficier plus tôt du passage à la solde "au-delà de la durée légale", d'où frais supplémentaires.

5/ Le budget en projet poursuit l'érosion continue du titre III. Les conditions de vie et de travail du personnel vont donc continuer à se détériorer. Mais la situation arrive au point où les économies sur le titre III ne peuvent plus être recherchées par simple amputation des crédits ; elles supposent un investissement préalable sur le titre V destiné à permettre les aménagements sur les constructions d'infrastructures imposées par le rétrécissement du "format" de nos Armées et génératrices, en retour, de gains d'effectifs et de coûts de fonctionnement. Mais rien de tel n'apparaît dans le projet de budget.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a procédé à l'examen des crédits du budget de la Défense pour 1992, le mercredi 23 octobre 1991, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président.

M. René Monory, rapporteur spécial (titres V et VI - dépenses en capital), a tout d'abord déploré l'absence de perspective véritable qu'aurait pu donner la loi de programmation militaire si elle avait été présentée à temps. Il a considéré qu'en dépit des bouleversements considérables de la situation internationale, une accélération de la préparation et de la discussion de la loi de programmation aurait été souhaitable pour éviter de présenter un budget dans un contexte totalement flou.

Il a regretté l'absence de vrai choix, tant en matière de doctrine qu'en matière d'armement. C'est notamment le cas de "l'abandon" du programme HADES dont les missiles seront "construits mais non déployés". Il a noté à ce sujet que le gel de ce programme, qu'il avait préconisé, il y a deux ans, aurait permis d'économiser dix milliards de francs. Il a considéré que la diminution inéluctable des crédits de la Défense devait imposer des choix nouveaux. Il a considéré que la France ne pouvait plus être présente aujourd'hui sur tous les créneaux à la fois, au risque de voir se disperser ses efforts. Il a noté que compte tenu de la baisse globale des dépenses militaires dans l'ensemble des pays d'Europe une coopération dans les programmes d'armement paraissait s'imposer.

Il a également estimé que l'étalement de la construction des programmes sur sept ans au lieu des cinq prévus initialement affectait la productivité des constructeurs et risquait de faire perdre de leur valeur aux matériels qui se périmeront plus vite.

Le rapporteur spécial a également regretté que, sur les équipements du projet de corps d'armée franco-allemand, les conséquences n'aient pas été suffisamment étudiées.

Il a observé que la réforme de structure du budget, qui a été annoncée par le ministre au cours de son audition par la commission des Finances, pouvait être un bon choix en supprimant une séparation obsolète, mais qu'elle imposait au préalable une synthèse entre le rôle des différentes armées.

M. René Monory, rapporteur spécial, a ensuite évoqué les points saillants du projet de budget de 1992 qui s'élève à 240,6 milliards de francs, pensions comprises et 195,5 milliards de francs de crédits militaires, soit 3,26 % du P.I.B.marchand. Il a constaté une régression en francs constants de ce budget.

Il s'est toutefois déclaré satisfait de la hausse sensible des crédits consacrés au renseignement qui se montent à 16 % et représentent 1,7 % du budget total. Il a observé que les Etats-Unis consacrent 6 % de leur budget militaire à cette action.

En conclusion, il a considéré que ce budget s'intègre théoriquement dans la première année de la loi de programmation dont personne ne connaît le contenu et que cette situation ne pouvait être acceptée.

M. Christian Poncelet, président, après avoir mis en parallèle les crédits supplémentaires obtenus en fin d'année par le ministère de la Défense et les prélèvements supplémentaires subis par les collectivités locales, a demandé si la création de la brigade franco-allemande ne devait pas être soumise à l'appréciation du Parlement. Il a vivement souhaité qu'un débat s'instaure à ce sujet.

MM. Emmanuel Hamel et Jean Oudin se sont interrogés sur les conséquences de la loi de programmation sur l'industrie de l'armement.

M. Michel Moreigne s'est inquiété de l'interprétation que pourrait faire la population de la position de la commission si elle décidait de rejeter le budget de la Défense.

M. Roger Chinaud, rapporteur général, a regretté l'absence de dépôt du projet de loi de programmation militaire qui empêche la mise en perspective du budget, ainsi que l'absence d'information sur l'organisation future de la Défense.

La commission a alors décidé, à la majorité, de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits du budget de la Défense (titres V et VI - dépenses en capital).

La commission a ensuite procédé à l'examen du budget de la Défense (titre III - dépenses ordinaires) sur le rapport de M. François Trucy, rapporteur spécial.

M. François Trucy, rapporteur spécial, a, tout d'abord, rappelé les chiffres significatifs des dépenses ordinaires qui se montent à 93,5 milliards de francs en augmentation de 1,02 % sur 1991 et a évoqué l'importante déflation des effectifs qui concernera 24 380 emplois ainsi que les mesures financières positives prises en faveur des personnels. Le rapporteur spécial a ensuite regretté le manque d'information sur les conséquences de la réduction de la durée du service militaire et a surtout déploré le manque de "cadrage" par rapport à la loi de programmation. Il a considéré qu'il était aujourd'hui impossible de dire si le budget de 1992 constitue le premier budget de la loi de programmation future ou un budget théorique présenté par habitude. Le rapporteur spécial a considéré que cette position était irresponsable par rapport aux enjeux de la défense et que cette responsabilité ne devait en aucun cas être partagée par le Parlement.

En réponse à une question de M. Emmanuel Hamel, il a évoqué la réforme des astreintes des gendarmes et la qualité des troupes d'infanterie de marine dont la suppression a été envisagée.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits du budget de la Défense (titre III - dépenses ordinaires).

Lors de sa réunion du mardi 19 novembre 1991, la commission, ayant pris connaissance des modifications apportées aux crédits, a confirmé cette décision.

AVANT-PROPOS

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

Le projet de budget de la Défense pour 1992 s'élève à 240,6 milliards de francs, pensions comprises ou 195,4 milliards de francs hors pensions ; ce dernier chiffre sera celui retenu dans la suite du rapport (+ 0,48 % par rapport au budget de 1991).

Le titre III représente 47,0 % du budget en projet soit 92,3 milliards de francs, en augmentation de 1,02 % sur l'année précédente

ANALYSE DES CRÉDITS PAR NATURE DE DÉPENSE

(En millions de francs.)

	Crédits de paiement			Autorisations de programme		
	1991	1992	Variation en pourcentage	1991	1992	Variation en pourcentage
Rémunérations et charges sociales	65 691,3	66 457,5	+ 1,16	»	»	»
Alimentation	3 101,1	3 095,8	- 0,17	»	»	»
Carburants	2 904,8	2 963,6	+ 2,02	»	»	»
Entretien programmé des matériels	4 595,6	4 614,3	- 1,73	4 780,4	4 618,9	- 3,38
Fonctionnement	15 007,2	15 203,3	+ 1,31	»	»	»
Total des dépenses ordinaires ..	91 400	92 334,5	+ 1,02	4 780,4	4 618,9	- 3,38

ANALYSE DES CRÉDITS DU TITRE III PAR SECTION

(En millions de francs.)

	Crédits de paiement			Autorisations de programme		
	1991	1992	Variation en pourcentage	1991	1992	Variation en pourcentage
Air.....	14 937	15 165	+ 1,53	1 813	1 700	- 6,63
Terre	26 911	27 300	+ 1,45	247	254	+ 2,83
Marine	13 532	13 791	+ 1,91	2 720	2 665	- 2,02
Gendarmerie	16 133	16 414	+ 1,74	»	»	»
Section commune	19 887	19 664	- 1,12	»	»	»
Total	91 400	92 334	+ 1,02	4 780	4 619	- 3,37

a) La part du titre III va passer de 47 % en 1991 à 47,2 % en 1992, 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 1,16 %

L'évolution des crédits est due essentiellement :

- à la déflation des effectifs

Seront supprimés, au total 24 380 emplois :

- . 3 480 emplois de civils,
- . 17 000 appelés,
- . 3 900 personnels militaires d'active.

Les effectifs auront ainsi, depuis 1980, diminué de 75 000 personnes.

- au renforcement du personnel de la Gendarmerie par la création de 1.000 emplois (750 d'active et 250 appelés), deuxième tranche d'un plan d'accroissement des effectifs qui doit s'étaler sur 4 ans.

- aux mesures financières prises en faveur des personnels, notamment : (+ 681,4 M.F.):

- . la majoration de 10 % de l'indemnité pour charges militaires (+ 375 M.F.) dans le cadre d'un plan d'augmentation de 10 % par an de 1990 à 1993 ;
- . l'application de l'accord sur la rénovation de la grille de la fonction publique (mesures Durafour + 162 M.F.) ;
- . un ensemble de mesures destiné à prendre en compte les contraintes particulières pesant sur le logement des militaires (+ 60 M.F.) ;
- des mesures catégorielles à hauteur de 51 M.F. dont 22 M.F. consacrés à la revalorisation de l'indemnité de sécurité aérienne et 8 M.F. de mesures en faveur des civils ;
- la poursuite d'un plan d'amélioration de la condition des ouvriers d'Etat.

c) Les crédits de carburants s'élèvent à 2 963,6 M.F.

En diminution de 57,1 M.F., ils sont fondés sur des hypothèses d'un dollar à 5,50 F. et d'un baril à 20 \$ qui sont totalement démenties.

d) Les crédits d'alimentation diminuent de 0,17 %.

e) Les crédits consacrés à l'entretien des matériels diminuent de 1,73 % et passent de 4 695,6 M.F. à 4 614,3 M.F.

INTRODUCTION

Votre Rapporteur du titre III s'attache, année après année, à suivre l'évolution de crédits qui conditionnent les conditions de vie et de travail des personnels et dont dépendent l'entraînement et l'activité des forces et les moyens des services de soutien.

Il le fait cette année avec une particulière rigueur, mais sans se départir, bien entendu, de l'objectivité qui marque les travaux de notre Assemblée.

L'année 1992 sera, en effet, pour tous les personnels des Armées, une année difficile. L'application du plan Armées 2000 entraîne de nombreuses réorganisations, des modifications de structures et d'implantations et accéléreront le rythme des changements d'affectation et des mutations. En outre les abattements d'effectifs se poursuivent. Et le rétrécissement de notre dispositif Outre-Rhin, par dissolution ou rapatriement d'unités accroîtra encore les perturbations de la vie professionnelle et familiale et ce alors qu'officiers et sous-officiers auront à faire face à toutes les conséquences de la réduction à 10 mois de la durée du service militaire.

Les transformations de la situation internationale, la nouvelle donne stratégique qui en découle et l'adaptation corrélative de notre appareil de défense créent en outre, psychologiquement, un sentiment d'incertitude accru encore par une insuffisance, fâcheuse, d'information des personnels sur les perspectives qui s'ouvrent à eux dans les années à venir.

L'échéance annuelle du budget ne peut, de toutes façons, apporter une réponse à ces interrogations légitimes. Peut-être même avivent-elles les craintes par la constatation d'un amoindrissement de près de 2 %, en francs constants, du titre III et d'abattements d'effectifs décidés au coup par coup et dont rien n'annonce le terme. Aucun élément ne permet, en effet, de replacer ces amenuisements dans des vues prospectives qui

montreraient que les justes préoccupations des personnels sont convenablement prises en compte.

Au demeurant, la conduite de notre corps expéditionnaire dans l'opération Daguet, au printemps dernier, et par la suite les interventions sur d'autres théâtres extérieurs, attestent que la disponibilité, la détermination et la compétence de nos Armées restent entières. Que ces premières lignes de notre rapport leur apportent d'emblée l'hommage qui leur est dû. Mais votre Rapporteur se doit également de rappeler, dès cette introduction, que leur dû doit également se trouver dans un budget qui prenne vraiment en compte les contraintes spécifiques de leur condition et de leurs missions non seulement dans les crédits qu'il prévoit mais aussi dans la conception même qui inspire leur évaluation et leur mise en place.

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 atteint le chiffre de 240 612 millions de francs, pensions comprises, ou 195 482,5 millions de francs hors pensions.

Il représente ainsi 14,84 % du budget général et 3,26 % du produit intérieur brut marchand.

Les chiffres correspondants pour 1991 étaient respectivement de 15,3 % et de 3,37 %.

Ainsi se poursuit, année après année, l'amointrissement de la place du budget de la Défense, amoindrissement qui se constate du reste, pour 1992, dans la plupart des pays européens voisins.

2. - MONTANT DU TITRE III

Sur un montant total de 137,4 milliards de francs, la charge des pensions représentera 45,1 milliards de francs. Rapportées aux rémunérations du personnel en activité, les pensions représenteront 79 % de celles-ci. Ce pourcentage croît régulièrement du fait des réductions d'effectifs subies par les Armées. *Les charges de pensions qui sont incluses dans l'"enveloppe" de la Défense, deviennent donc proportionnellement de plus en plus lourdes.* Une gestion différente des personnels permettrait sans doute de *réduire cette charge.* Encore conviendrait-il que les économies ainsi engendrées puissent, en partie au moins, donner lieu à *redéploiement* au profit des Armées.

Quoi qu'il en soit, le titre III se trouve ramené à 92 334 millions de francs hors pensions.

L'évolution, en francs constants, du budget de la Défense et de son titre III, depuis 1984 est indiquée dans le tableau ci-dessous.

	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	68 918

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

Représentant plus de 54 % du budget total en 1981 la part du titre III dans le budget de la Défense n'a cessé de décroître jusqu'en 1990. Elle amorçe depuis lors un léger redressement dû surtout au tassement du titre V.

L'évolution respective du titre III et du titre V sont retracées dans le tableau qui suit.

TITRES III ET V DANS LE BUDGET DE LA DÉFENSE DEPUIS 1981

(En millions de francs.)

	Crédits 1981	Pourcentage du total	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 de paiement :												
- Titre III (1) ..	56 758,3	54,34	66 553,2	54,17	73 325	54,26	75 518	53,13	78 500	52,26	82 670	52,21
- Titres V et VI .	47 685	45,66	56 301,85	45,83	60 930	45,74	66 600	46,87	71 700	47,74	75 680	47,79
Total	104 443,3	100	122 855,05	100	133 255	100	142 118	100	150 200	100	158 350	100
	Crédits 1987	Pourcentage du total	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 de paiement :												
- Titre III (1) ..	83 390	49,3	83 429	47,9	84 360	46,3	87 343	46,1	91 400	46,98	92 334,5	47,23
- Titres V et VI .	85 810	50,7	90 847	52,1	98 000	53,7	102 100	53,9	103 148	53,02	103 148	52,77
Total	169 200	100	174 276	100	182 360	100	189 443	100	194 548	100	195 482,5	100
(1) 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

Deux mesures de nomenclature vont affecter la structure budgétaire du titre III :

1) Crédits de rémunérations et de charges sociales :

Un article nouveau intitulé "Nouvelle bonification indiciaire" a été créé aux chapitres 31-01 (article 50), 31-02 (article 90), 31-94 (article 20), 31-12 (article 70), 31-22 (article 70), 31-32 (article 70) et 31-42 (article 70).

2) Crédits de fonctionnement :

Création en chapitre 37-91 :

- d'un article 40 intitulé "réquisitions maritimes",
- d'un article 50 intitulé "autres réquisitions".

Suppression au chapitre 37-92 de l'article 14 intitulé "emploi de fonds provenant de legs ou donations".

Ces mesures n'affectent toutefois pas les comparaisons d'une année à l'autre.

1. - VENTILATION DES CREDITS PAR SECTION

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution de 1991 à 1992

VENTILATION PAR SECTION

(En millions de francs.)

	Crédits de paiement		Variation en pourcentage
	1991	1992	
Air	14 937	15 165	+ 1,53
Terre	26 911	27 300	+ 1,45
Marine	13 532	13 791	+ 1,91
Gendarmerie	16 133	16 414	+ 1,74
Section commune	19 887	19 664	- 1,12
Total	91 488	92 334	+ 1,82

Au total, l'accroissement des crédits du titre III marque donc un ralentissement très net par rapport à 1991 (+ 4,6 % par rapport à 1990). Ils régressent même en termes réels de près de deux points.

L'évolution, contrastée, des crédits de la section commune et de ceux des sections d'armées s'explique essentiellement par la déflation de personnels civils (- 3 500 emplois) alors que la déflation des personnels militaires est répartie entre les trois sections d'armées qui sont, en outre, créditées du financement de mesures d'amélioration de la condition militaire.

Pour ce qui concerne les sections d'armées, les différences de pourcentage sont dues à la proportion différente de personnel d'active et de personnel appelé et à une répartition non-identique des abattements d'effectifs (qui frapperont peu la Marine, un peu plus l'armée de l'Air et surtout l'armée de Terre, et pas du tout la Gendarmerie).

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE RÉMUNÉRATIONS ET DE CHARGES SOCIALES
(R.C.S.)**

(En millions de francs.)

	1991	1992	Evolution en pourcentage
Air	9 862,3	10 076,3	+ 2,17
Terre	19 509,1	19 850,1	+ 1,75
Marine	8 629,9	8 857,2	+ 2,63
Gendarmerie	13 229,6	13 510,6	+ 2,12
Section communes	14 460,4	14 163,3	- 2,05
Total	65 691,3	66 457,5	+ 1,16

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

Les crédits du titre III ventilés par nature, de dépenses figurent dans le tableau ci-dessous.

ANALYSE DES CRÉDITS PAR NATURE DE DÉPENSE

(En millions de francs)

	Crédits de paiement			Autorisations de programme		
	1991	1992	Variation en pourcentage	1991	1992	Variation en pourcentage
Rémunérations et charges sociales	65 691,3	66 457,5	+ 1,16	»	»	»
Alimentation	3 101,1	3 095,8	- 0,17	»	»	»
Carburant	2 904,8	2 963,6	+ 2,02	»	»	»
Entretien programmé des matériels	4 695,6	4 614,3	- 1,73	4 780,4	4 618,9	- 3,38
Fonctionnement	15 007,2	15 203,3	+ 1,31	»	»	»
Total dépenses ordinaires ...	91 400,0	92 224,5	+ 1,02	4 780,4	4 618,9	- 3,38

Globalement, on constate que le pourcentage d'évolution est nettement moins élevé que celui de la hausse prévue des prix (2,8 %).

Seuls trois postes : les rémunérations, les carburants et le fonctionnement sont en accroissement mais tous trois à un niveau inférieur à celui de la dérive monétaire.

a) Les crédits de rémunérations et de charges sociales augmentent de 1,16 %.

Fixés conformément aux directives gouvernementales sur l'évolution des rémunérations, ces crédits ont été évalués sur la valeur d'un point indiciaire de 293 Frs,50 pour les services votés et de 295 Frs,50 pour les mesures nouvelles.

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

- les suppressions d'emplois (- 24 380 personnes au total),
- les mesures en faveur des personnels (+ 681,4 M.F. qui seront examinées plus loin).

b/ Les crédits d'activités (carburants et entretien programmé des matériels) stagnent en francs constants (7 578 millions de francs en 1992, 7 600 millions en 1991) malgré un accroissement de plus de 2 % des dotations de carburants (- 6,1 % en 1991 par rapport à 1990). Ceux-ci ont été calculés sur la base d'un dollar à 5Fr,50 et d'un baril de pétrole à 20 \$ (on rappelle que le cours du dollar s'établit actuellement à plus de 5 Frs,70).

Les crédits d'entretien programmé sont durement frappés. Leur régression en francs constants va dépasser 3,5 % et ce alors que le matériel a été rudement sollicité lors de l'opération Daguet et que le rythme de renouvellement du matériel va se ralentir du fait de l'amenuisement des crédits du titre V.

c) Les crédits de fonctionnement (alimentation, habillement, moyens d'instruction, frais de déplacement, entretien locatif de l'infrastructure, etc.) augmentent légèrement sans pour autant permettre le maintien de leur pouvoir d'achat (régression en francs constants).

DEUXIEME PARTIE

LES PERSONNELS

Plus de 75 % des crédits du titre III vont aux dépenses de personnel.

Le département de la Défense emploie, en effet, au total 635 000 personnes, militaires et civils.

Ces personnels, nombreux, sont très divers par leurs statuts, leurs qualifications, leurs fonctions, leur répartition géographique.

Aux rubriques habituelles, à travers lesquelles nous examinons les problèmes les concernant (les effectifs, les appelés, les personnels militaires d'active, les personnels civils) nous avons ajouté, cette année, une description de la situation actuelle de la féminisation dans les Armées qui n'est pas sans susciter quelques interrogations.

CHAPITRE PREMIER

LES EFFECTIFS MILITAIRES ET CIVILS

L'année 1992 verra la continuation de la diminution des effectifs du ministère de la Défense :

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS BUDGÉTAIRES DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
716 500	718 534	718 816	715 676	712 820	709 478	710 953	719 805	721 123	712 656	703 791	699 746	699 460	694 059	685 791	679 248	669 498	634 915

	Terre	Marine	Air	Gendarmerie	Sections communes
<i>Militaires :</i>					
- Active	106 814	46 197	57 418	78 676	11 538
- Contingent	173 504	19 098	35 443	10 602	3 069
<i>Civils</i>	37 762	7 130	5 403	967	76 516
Total 1991	318 080	72 425	98 264	90 245	91 123
Total 1992	296 986	71 847	97 831	91 283	77 758

Culminant en 1982 à près de 720 000 personnes, les effectifs doivent atteindre, en 1992, 634 000 personnes.

24 380 emplois doivent être supprimés en 1992 :

- 3 480 emplois de civils,
- 17 000 emplois appelés,
- 3 900 personnels militaires d'active,

et 10 203 postes budgétaires attachés à l'ancien G.I.A.T. sont désormais transférés à G.I.A.T.-Industrie.

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

DÉFLATION 1992

	Terre Air Mer	Adminis- tration centrale	Personnels civils entièrement	Dépense générale pour l'armement			Dépense communes	Total général
				Zone budgétaire	Zone comptes de commerce	Total		
Militaires d'active	3 900	»	»	»	»	»	»	3 900
Contingent	17 000	»	»	»	»	»	»	17 000
Total militaires	20 900	»	»	»	»	»	»	20 900
Personnel civil	3 480	40	2 236	224	980	1 204	»	3 480
Total général des em- plois supprimés ..	24 380	40	2 236	224	980	1 204	»	24 380
<i>Incidence financière (en millions de francs) :</i>								
- R.C.S.	501,898	3,400	190,060	19,040	83,300	102,340	»	(1) 797,698
- Alimentation	71,102	»	»	»	»	»	»	71,102
- Fonctionnement (S.N.C.F.)	»	»	»	»	»	»	59,500	59,500
Coût total	573,000	3,400	190,060	19,040	83,300	102,340	59,500	928,300

(1) Y compris 13,3 M.F. sur les comptes de commerce (Titre V).

Ces diminutions d'effectifs s'accompagneront de diverses transformations d'emplois, incidence de la transposition aux militaires des mesures "Durafour" :

- transformation de 1 000 emplois de maréchaux-des-logis-chefs en 1 000 emplois d'adjudants de la Gendarmerie ;
- aménagement des pyramides de grades des sous-officiers :
+ 343 majors, + 141 adjudants-chefs, - 45 adjudants, -
122 sergents-chefs, - 255 sergents et - 62 caporaux-chefs ;

- une mesure non encore définie tendant à transformer divers emplois est, de surcroît, provisionnée budgétairement.

Par ailleurs, les modifications des limites d'âge vont entraîner, corrélativement, pour éviter la détérioration des conditions d'avancement, certaines autres créations d'emplois.

Enfin, on note que le nombre des emplois autorisés en sureffectifs, en 1992, reste identique à celui de 1991 : 89 officiers, 103 sous-officiers, 890 hommes du rang. Ces demi-mesures ne nous paraissent guère satisfaisantes et nous avons déjà eu l'occasion d'exprimer les réserves que nous semblent appeler ces palliatifs.

Cette nouvelle diminution des effectifs, outre qu'elle va imposer une surcharge au personnel, dès lors que celui-ci, moins nombreux, devra assurer les mêmes missions, *ne nous semble cohérente ni :*

- avec le souci, proclamé, *d'atténuer l'inégalité devant le service militaire,*
- avec *l'accroissement*, par ailleurs estimé indispensable, de la *professionnalisation de nos Armées.*

Si un rétrécissement du format de nos Armées, paraît indispensable, encore faudrait-il qu'il s'intègre dans un plan d'ensemble qui permette de préparer et d'appliquer sérieusement des mesures de réorganisation et de restructuration.

1. - LES EFFECTIFS MILITAIRES

a) Evolution des effectifs budgétaires

Seule l'armée de Terre sera frappée par la diminution des effectifs d'appelés : - 17 000 hommes.

C'est également elle qui supportera l'essentiel de la déflation des cadres d'active (officiers et sous-officiers) qui épargnera l'armée de l'Air mais touchera également la Marine.

Pour les hommes du rang d'active, les abattements d'effectifs seront répartis entre les trois Armées.

La Gendarmerie verra, quant à elle, ses effectifs croître de 1 000 (+ 750 militaires d'active, + 250 appelés), correspondant à la troisième tranche d'un plan d'accroissement des effectifs qui doit s'étaler sur 4 ans.

LES RÉDUCTIONS D'EFFECTIFS POUR 1992 ENTRE LES TROIS ARMÉES

	Terre	Air	Marine	Total
1. Militaires d'active	2 290	1 148	462	3 900
2. Contingent	17 000	»	»	17 000

L'évolution des effectifs de l'armée de Terre, la plus durement touchée, s'inscrit dans un processus de "reformatage" qui doit conduire cette armée, à compter selon les chiffres actuellement avancés par le ministre de la Défense, 220 à 230 000 hommes dont 120 000 appelés au terme de la nouvelle programmation toujours à l'étude.

Il n'est pas certain que l'effort d'information des personnels soit, pour le moment, à la mesure de la *rude épreuve que connaîtra cette armée* qui voit, en outre, décliner les perspectives de servir Outre-Rhin, avec les avantages matériels que comportait ce service.

b) L'emploi des appelés et les conséquences sur la disponibilité de nos forces

La décision du Président de la République de ne pas employer d'appelés pour les opérations du Golfe, a eu des conséquences assez rudes pour la Marine qui traditionnellement armait ses bâtiments, parties du territoire français, par du personnel appelé aussi bien que par du personnel d'active.

Quoi qu'il en soit cette décision qui paraissait devoir être désormais la règle pour nos opérations extérieures a vu sa portée limitée par les déclarations du ministre de la Défense, le 23 octobre dernier devant le Sénat, à l'occasion du débat sur le projet de loi concernant le code du service national. Le ministre a, en effet, affirmé que cette décision "n'avait pas valeur de précédent"

et que les appelés volontaires pourraient être envoyés sur les théâtres extérieurs.

On voit toutefois difficilement, même compte tenu du correctif ainsi effectué par le ministre, comment les réductions d'effectifs de personnels d'active permettront d'accroître la disponibilité de nos forces alors que nous avons eu de grandes difficultés à rassembler les effectifs de la Division Daguët, au prix de prélèvements et de perturbations sur les unités existantes en Métropole, Outre-Mer ou aux F.F.A. et que la relève de cette division aurait été plus que problématique et le serait restée même en recourant aux appelés volontaires, compte tenu du niveau de formation et d'entraînement de ceux-ci, niveau qui sera encore vraisemblablement réduit par le passage au service à 10 mois.

2. - LES EFFECTIFS CIVILS

a) Evolution des effectifs budgétaires

	Effectifs budgétaires		Comptes de commerce	
	1991	1992	1991	1992
Titulaires	28 051	27 854	9 274	6 402
Contractuels	5 608	5 185	3 390	2 703
Ouvriers	45 272	43 369	36 183	27 069

Au total les effectifs des personnels civils s'établiront donc en 1992, à 112 582 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. Industrie.

b) Les suppressions, créations et transformations d'emplois prévues pour 1992

Les suppressions d'emplois portent, au total, sur 3 480 postes (Cf. tableau supra).

Un certain nombre de créations d'emplois sont prévues, notamment pour renforcer le personnel de la Direction générale de la sécurité extérieure, ainsi que des transformations d'emplois destinées à adapter les effectifs aux besoins des services.

CHAPITRE II

LES APPELES DU CONTINGENT

L'examen du projet de loi modifiant le code du service national, au mois d'octobre dernier, a suscité, outre l'excellent rapport de notre collègue CABANEL (1), des débats suffisamment nourris pour nous dispenser d'apporter cette année les développements habituels que nous consacrons au service militaire.

Nous centrerons donc notre examen sur ce que sera ce service militaire en 1992 à travers la nouvelle durée du service et les mesures financières prévues pour les appelés par le budget en projet. Nous nous interrogerons en outre sur les conditions d'emploi des appelés compte tenu des déclarations successives et presque divergentes du Président de la République et du ministre de la Défense. Nous terminerons par un exposé sur le service des jeunes ressortissants d'outre-mer.

(1) Rapport N° 39 établi au nom de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées.

1. Le service à 10 mois

a) La nouvelle physionomie des contingents

1/ La reconstitution probable du volant de gestion permettant de concilier besoins des Armées et demandes des intéressés

Ce volant s'est considérablement amenuisé sous l'effet de deux facteurs :

- la possibilité, ouverte en 1989, d'obtenir un report supplémentaire d'incorporation jusqu'à 24 ans (25 ans avec un brevet de préparation militaire ou 26 ans avec un brevet de préparation militaire supérieure) ;
- la perspective de la réduction de la durée du service.

Cette possibilité et cette perspective ont provoqué, en effet, une augmentation sensible (plus de 100 000 en un an) du nombre de jeunes gens ayant demandé un report. Ce nombre avoisine actuellement un million.

Il a donc été nécessaire, pour répondre aux besoins de l'incorporation, d'appeler de plus en plus de jeunes gens n'ayant exprimé aucun choix. Mais ce "vivier", de plus en plus sollicité, s'est amoindri, d'où l'obligation d'appeler une ressource de plus en plus jeune. L'âge d'appel d'office est ainsi passé de 1988 à 1991 de 20 ans 1 mois à près de 18 ans, âge limite d'appel qui se trouve donc pratiquement atteint.

L'une des causes de tension sur la ressource disparaissant avec l'adoption des nouvelles dispositions sur la durée du service militaire, on peut donc s'attendre à une amélioration de la situation et à la reconstitution d'un volant permettant une gestion plus souple de la ressource en appelés potentiels.

2/ L'évolution probable de la ressource

La durée du service militaire est désormais ramenée à 10 mois pour les jeunes gens incorporés à partir du 1er octobre 1991.

Cette disposition provoquera la libération simultanée de deux fractions de contingent : celle du mois d'août 1991 et celle du mois d'octobre 1991. Selon les prévisions de la Direction centrale

du service national 100 000 appelés seront libérés en août 1992 alors que 70 000 jeunes gens seulement pourront être incorporés pour les remplacer. Il s'en suivra donc un déficit d'environ 30 000 hommes.

Toutes les Armées ne seront toutefois pas également concernées par cette situation.

Aux deux extrêmes se situent la Gendarmerie et l'armée de Terre.

Le faible nombre d'appelés et leur dispersion dans les unités ne doivent pas provoquer pour la *Gendarmerie*, de graves perturbations.

En revanche pour l'*armée de Terre*, les formations à base d'appelés perdront, en même temps deux fractions de contingent sur les fractions annuelles, soit le tiers de leurs effectifs.

Outre les effets instantanés qu'il faudra plusieurs mois pour neutraliser, le passage à 10 mois de la durée du service entraînera des conséquences permanentes :

- rotation plus rapide des personnels ;
- accroissement des effectifs en instruction (qui passeront de 1/6 à 1/5 du contingent) ;
- accroissement du coût, qui nécessite des développements particuliers.

b) Le coût du service à 10 mois

Comment se pose la question ?

Si les crédits donc les moyens (munitions, carburants, recharges etc...) n'augmentent pas, les appelés, dont le rythme de renouvellement s'accroîtra, recevront, à effectifs et disponibilité maintenus, moins d'instruction.

Si les moyens sont augmentés, à proportion, cela imposera à l'encadrement, une charge supplémentaire.

Le choix est donc entre soit des unités mal instruites, soit des cadres surchargés alors qu'ils subissent des contraintes déjà lourdes et que l'effectif des personnels d'active diminue d'années en années.

Mais deux procédés tendent, en fait, à éluder ce choix :

- d'une part la diminution du nombre d'appelés (17 000), au prix d'une nouvelle atteinte à l'universalité du service ;
- d'autre part l'amputation de la capacité opérationnelle de certains corps par le système dit de "disponibilité opérationnelle différée".

Selon un tel système, certaines unités - de deux cents à trois cents environ, celles du corps de manoeuvre, c'est-à-dire schématiquement les unités autres que celles professionnalisées ou semi-professionnalisées de la Force d'Action Rapide - seraient mises en sommeil, deux mois par an, entre la libération du contingent et l'incorporation de la fraction suivante. Ces deux mois seraient mis à profit par l'encadrement pour d'autres activités : entretenir le matériel, suivre des stages, prendre des permis, dons etc...

La disponibilité opérationnelle de ces unités ne serait recouvrée en cas de besoin que par le recours à la fraction appelable du contingent, c'est-à-dire au bout de quelques semaines. Mais il s'agit là d'une vue schématique car, en fait, la disponibilité opérationnelle des unités n'est atteinte qu'après un minimum d'instruction et d'entraînement c'est-à-dire au bout de 3 à 4 mois. C'est dire que 5 à 6 mois par an, les unités de l'armée française n'atteindront pas la capacité opérationnelle qu'elles avaient auparavant. La suppression, annoncée, des groupements d'instruction va dans le même sens d'une baisse de la capacité opérationnelle des unités. En effet, une unité élémentaire de chaque régiment sera indisponible pendant la durée nécessaire à l'instruction.

L'éloignement géographique de la menace sur le théâtre centre-Europe est-il vraiment tel que l'on puisse accepter semblable amoindrissement de la capacité de nos forces ?

Quoiqu'il en soit, le service à 10 mois entraînera, même compte tenu des procédés qui viennent d'être décrits, un surcoût inévitable qui devra être prélevé sur un titre III décroissant en termes réels.

En effet pour occuper un poste budgétaire, il devient nécessaire d'incorporer, en année pleine, 1,2 recrue. L'application de ce coefficient multiplicateur à un certain nombre de coûts fixes ou proportionnels provoquera :

- un surcoût d'entretien et de fonctionnement courant d'environ 50 millions de francs ;

- des dépenses accrues de munitions, de carburants et des dépenses diverses d'instruction qui, dans une première approche, atteindraient 200 millions de francs ;
- des dépenses d'infrastructure permettant d'absorber l'accroissement de 20 % de l'effectif d'un contingent, qui peuvent être évaluées à 6 ou 700 millions de francs sur trois ou quatre ans, soit 150 à 200 millions de francs chaque année.

S'ajouteront à ces dépenses les effets de l'anticipation de deux mois du passage à la solde au-delà de la durée légale pour les engagés (115 millions de francs) et à la solde améliorée pour les volontaires pour un service long (75 millions de francs) soit, au total, 190 millions de francs.

C'est donc à plus de 600 millions de francs par an que se situe, approximativement, le coût du passage à un service à 10 mois, c'est-à-dire nettement plus que les économies attendues de la déflation des effectifs.

Or, nous n'avons trouvé nulle part les inscriptions de crédits correspondant à ce surcoût. Tout porte donc à croire que le passage du service à 10 mois se traduira par une nouvelle détérioration des conditions d'exécution du service militaire.

Au coût proprement financier s'ajoute, en outre, ce que l'on pourrait appeler le coût psychologique.

Celui-ci tient au fait que, désormais, les tâches les plus valorisantes vont aller aux appelés volontaires pour un service long, les appelés à 10 mois risquant d'être cantonnés dans des tâches d'exécutant sans intérêt réel ; *l'image même du service militaire s'en trouvera donc atteinte.*

Mais outre celle des appelés, la situation de l'encadrement s'en trouvera affectée. Il devra, en effet, se consacrer à la mise en place du service plus court alors qu'il subira déjà les conséquences tant sur leur vie professionnelle que sur leur vie familiale, de deux décisions majeures : le retrait des Forces françaises d'Allemagne et le plan "Armées 2000". Ce sont donc simultanément les conséquences de trois modifications essentielles dans le dispositif de nos Armées que les officiers et les sous-officiers devront essayer de maîtriser alors que leurs tâches étaient déjà extrêmement prenantes. Ils y consacreront certainement, comme à l'accoutumée, le meilleur d'eux-mêmes. Mais ils y trouveront aussi - comment s'en étonner ? - *certain motifs de désenchantement et d'amertume.*

Coût financier, coût psychologique, mais aussi coût social, car l'encadrement, tenu de faire face à la rotation accélérée des contingents et aux nécessités de leur instruction militaire, sera beaucoup moins disponible pour dispenser ses efforts en vue de rattraper les retards scolaires et d'aider à la réinsertion professionnelle des appelés des plus défavorisés.

Des moyens financiers nouveaux permettraient, sans doute, d'atténuer les effets regrettables de ce coût psychologique et de ce coût social. Mais le budget en projet ne les apporte pas, laissant entier leur impact défavorable.

2. La situation matérielle des appelés

Les mesures prévues pour les appelés conduiront :

- à revaloriser de 2,5 % les taux de la prime pour service en campagne allouée aux appelés qui exécutent, hors de leurs garnisons, des sorties de plus de 36 heures ;
- à revaloriser de 2,5 % l'indemnité de séjour en Allemagne ;
- à revaloriser le prêt (solde spéciale) de 1,3 % ;
- à étendre la gratuité des suppléments pour utilisation de certains T.G.V. à tout le réseau S.N.C.F.

Les mesures de revalorisation restent en dessous, et pour le prêt - prestation majeure - très en dessous du pourcentage d'augmentation des prix retenu pour 1992 (+ 2,8 %). Or l'année dernière, si l'accroissement du prêt a à peu près permis d'éviter sa dévalorisation (+ 3 %), son accroissement en 1990 n'a été que de 2,2%, c'est-à-dire inférieur au glissement monétaire.

Le montant du prêt va donc continuer à décroître en francs constants.

TAUX JOURNALIER DU PRÊT DES APPELÉS PAR GRADE

Grades	Taux au 1 ^{er} mars 1990	Taux au 1 ^{er} mars 1991	Taux prévus au 1 ^{er} mars 1992
Sous-lieutenant	49,40	50,90	51,60
Aspirant	46,30	47,70	48,30
Sergent	38,60	39,80	40,30
Caporal-chef	30,90	31,80	32,00
Caporal	27,00	27,80	28,20
1 ^{re} classe	19,30	19,90	20,10
2 ^e classe	15,40	15,90	16,10

La solde des appelés V.S.L. calculée sur la base du prêt des appelés subira, du même coup, une dépréciation analogue.

Par ailleurs, on constate que la mesure relative aux suppléments T.G.V., si elle accélèrera les trajets pour les permissions, continue à s'inscrire dans une logique de déplacement purement ferroviaire, conférant à la S.N.C.F. le monopole des déplacements des appelés. Il faut rappeler ici que la S.N.C.F. va recevoir en 1992, à titre de compensation pour les voyages gratuits des appelés plus d'un milliard de francs. Les services rendus sont-ils à la mesure de ce versement considérable ? La carte ferroviaire permet-elle vraiment une desserte convenable des garnisons ? En tout état de cause, il nous paraîtrait judicieux de briser le monopole et de procéder à une mise en concurrence entre la S.N.C.F. et les transporteurs routiers.

3. Les conditions d'emploi des appelés

Le Président de la République, lors de sa conférence de presse du 9 janvier 1991, a indiqué que "les navires qui se trouveraient en cette situation n'auront pas d'appelés membres du contingent", la situation visée était celle de navires se trouvant dans la zone du conflit potentiel et l'expression "appelés membres du contingent" couvrirait tous les appelés y compris les volontaires pour un service long (V.S.L.).

Cette décision allait à l'encontre de la pratique bien établie considérant que tout navire de la marine nationale était une portion du territoire français et pouvait donc, où qu'il navigue, être armé par des appelés. On peut noter, en outre, que la loi - qui s'applique à tous - dispose (article 70 du code du service national) : "Les militaires peuvent être appelés à servir en tout temps et en tous lieux. Toutefois, en temps de paix, seuls les appelés qui sont volontaires pour une telle affectation peuvent être affectés à des unités ou formations stationnées hors d'Europe et hors des départements et territoires d'outre-mer".

Si l'on écartait donc la situation d'une guerre - situation visée par de nombreuses autres dispositions législatives ou réglementaires mais qui semblent de plus en plus vidées de leur contenu par l'évolution des formes de conflit, ce qui pose du reste un problème général de mise à jour de ces textes, la loi permet d'employer des appelés sur des théâtres d'opérations extérieures dès lors qu'ils seront volontaires. Au demeurant, l'article 71 du code du service national qui précise que les appelés doivent être affectés à des emplois militaires, recevoir une instruction militaire et participer aux missions des armées, va dans le sens de cette analyse qui, a fortiori, s'applique aux V.S.L.

L'application de la loi ayant été écartée, les armées ont dû recourir précipitamment à une procédure complexe de contrats d'engagement pour une durée équivalente à celle du service militaire transformant les appelés en engagés provisoires et permettant d'armer les navires avec des équipages professionnalisés conformément à la position prise par le Président de la République. Au total 20 bâtiments et près de 1 400 hommes ont été visés par cette décision. La moitié des matelots et les trois quarts des officiers ont signé le contrat d'engagement qui leur était proposé. Le complément a été fourni par du personnel prélevé sur d'autres unités. Il s'en est suivi une désorganisation tout à fait préjudiciable à la disponibilité des unités de la Marine et à leur aptitude opérationnelle.

Faut-il considérer que cette décision du Président de la République est désormais la norme pour ce qui concerne l'emploi des appelés ?

La question est d'importance. Répondre par l'affirmative pourrait faire douter de la réalité de la forme militaire du service national et minorer, en même temps, l'attrait du service militaire pour les appelés souhaitant un service actif élargi à d'autres horizons. Elle conduirait aussi à rendre plus difficile toute action extérieure durable c'est-à-dire nécessitant l'envoi de renforts. Or

la probabilité de ce type d'action va en s'accroissant. A l'heure où ces lignes sont écrites, on parle, par exemple, de la constitution d'une force de maintien de la paix en Yougoslavie : la situation géographique de la Yougoslavie, tout comme le type de l'intervention prévue, rendrait même inutile, aux termes mêmes de la loi, l'appel au volontariat.

Toutefois, comme nous l'avons déjà noté, le ministre de la Défense a clairement indiqué, lors du débat sénatorial sur le projet de loi concernant le code du service national, que la décision du Président de la République ne constituait pas un précédent. Il reste à savoir si, à l'épreuve des circonstances, cette affirmation sera maintenue.

En tout état de cause il conviendrait que la doctrine d'emploi des appelés fût clairement fixée pour l'avenir : les Armées doivent savoir sur quelles ressources elles peuvent compter et sous quelles conditions.

4. Le service des ressortissants d'outre-mer

Deux situations sont à considérer :

- les ressortissants résidant en métropole sont gérés et administrés par les bureaux du service national et suivent donc le régime de droit commun ;
- ceux qui résident outre-mer et dont l'appel est assuré par des organismes du service national fonctionnent sur place.

La situation générale, en 1990, est retracée dans le tableau ci-dessous :

APPEL DES RESSORTISSANTS DES DÉPARTEMENTS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER

Destinations	Origine	Antilles Guyane	La Réunion	Nouvelle Calédonie	Polynésie française	Total Outre-mer
Besoins et incorporations sur le territoire	Terre	950	470	464	388	2 272
	Air	»	85	»	103	188
	Mer	18	39	112	205	374
	S.M.A. (1) ...	1 941	493	96	35	2 565
	Total ...	2 909	1 087	672	731	5 399
Besoins et incorporations en métropole (plans de transports) (3)	Terre	1 140	1 791	403	55	3 389
	Air	286	433	97	79	895
	Mer	199	230	72	73	574
	C.M.F.P. (2) .	29	44	23	29	125
	Total ...	1 654	2 498	595	236	4 983
Total général	4 563	3 585	1 267	967	10 382	

(1) S.M.A. : Service militaire adapté.

(2) C.M.F.P. : Centre militaire de formation professionnelle (Fossumy-le-Casse).

(3) Plans de transports : nombre de places d'ordonné par l'Etat-major des armées pour assurer le transport des appels vers la Métropole (JOSEPHINE pour les Antilles Guyane, VERGENNE pour la Réunion, MARTINE pour la Nouvelle Calédonie et la Polynésie Française).

Sources : Direction du Service national.

Il nous a été donné de constater, au cours d'une brève mission à la Réunion, les problèmes spécifiques posés par l'appel des jeunes Réunionnais. Les effectifs à incorporer et la démographie propre à l'île conduisent à réaliser l'adéquation entre les ressources et les besoins par le truchement des exemptions dont le taux avoisine 40 % (alors qu'il est de 20 % en métropole). Il s'agit là d'un *moyen de régulation quelque peu contestable* car il conduit à déplacer la responsabilité de cette régulation du pouvoir politique vers l'autorité militaire, par la sollicitation de critères médicaux et techniques. Encore convient-il de noter que la décision prise d'incorporer, depuis le mois de décembre 1989, mille jeunes Réunionnais supplémentaires par an, vers la métropole, durant 3 ans a permis d'éviter une aggravation de la situation qui eût été proprement inacceptable.

Il nous paraît indispensable, compte tenu du maintien prévisible de la ressource et de l'amélioration des capacités physiques et du niveau scolaire, que cette mesure soit reconduite et que parallèlement les possibilités d'incorporation locales soient accrues, en particulier pour les besoins de la protection civile et ceux du service militaire adapté. Il y va de l'application égale

pour tous à l'intérieur du territoire de la République des lois de celle-ci.

5. Le service militaire adapté

Parler du service militaire adapté, c'est du même coup se placer au coeur du problème du service militaire. La recherche de son adaptation aux besoins de nos Armées, comme aux aspirations des appelés n'est-il pas en définitive la clef de toute amélioration d'une institution qui vient de faire - précisément - l'objet d'une nouvelle adaptation législative ?

L'expression de "service militaire adapté" recouvre toutefois, en fait, une réalité circonscrite à l'outre-mer dans son objet géographique mais dont l'inspiration et les ambitions ne sont pas sans évoquer certaines possibilités de transposition plus générale.

Sur la forme qu'il revêt actuellement, le service militaire adapté (S.M.A.) est né au début des années 60 pour répondre aux spécificités du contexte économique, social, démographique et culturel propre aux départements, aux territoires ou aux collectivités territoriales d'outre-mer.

Le S.M.A. est né de la prise de conscience du fait qu'une partie non négligeable des jeunes gens de nos départements d'Amérique (Antilles, Guadeloupe, Guyane) n'étaient pas incorporés faute de place suffisante dans les unités militaires stationnées dans ces départements et que leur envoi en grand nombre en métropole leur aurait imposé un éloignement de leur famille et des problèmes d'adaptation.

C'est ainsi que le premier régiment mixte Antilles-Guyane (R.M.A.G.) fut mis sur pied en 1961 ; il comprenait un groupement "travaux" pour chaque département des Antilles et un groupement de formation professionnelle, en Guyane, à Saint Jean du Maroni. Depuis lors de nombreuses autres unités ont été créées. Ainsi, il existe actuellement, un régiment de S.M.A. à la Martinique, un régiment à la Guadeloupe et un groupement de formation professionnelle en Guyane, un régiment à la Réunion, une compagnie en Nouvelle-Calédonie et dernières nées (en 1988) une unité de S.M.A. à Mayotte et une autre aux Iles Marquises. Cet essaimage, à lui seul, atteste le succès de la formule, qui

s'explique par le choix judicieux des missions confiées à cette forme de service militaire :

- dispenser aux appelés la formation militaire, civique et morale nécessaire à tout combattant ;
- les préparer à une meilleure insertion dans la vie active lors de leur retour à la vie civile par une formation professionnelle adaptée ;
- les faire participer tant à la mise en valeur des départements, territoires et collectivités d'outre-mer qu'à l'exécution des plans de défense, de protection, de secours et d'aides du service public.

Ces missions concernent, on le constate, à la fois le ministère de la Défense et le ministère chargé des DOM-TOM. A celui-ci revient, notamment, le soin de fixer les orientations en matière de formation professionnelle et de travaux à confier aux unités du S.M.A. et de prendre à sa charge toutes les dépenses de fonctionnement et d'investissement à l'exception de celles inhérentes aux activités d'entraînement militaire qui sont supportées par le budget du ministère de la Défense. Le ministère fixe d'un commun accord avec celui des départements et territoires d'outre-mer le niveau des effectifs, l'implantation et la composition des unités, le volume des incorporations et la part à consacrer respectivement à la formation militaire, à la formation professionnelle et aux travaux d'intérêt général ; les unités du S.M.A. sont placées sous l'autorité de l'officier général, commandant supérieur des forces armées dans le département, le territoire ou la collectivité territoriale d'outre-mer où elles sont implantées.

Outre l'augmentation de leur nombre, les unités du S.M.A. ont connu une évolution de leurs activités de formation vers des métiers autres que ceux des travaux publics ou des travaux de bâtiment (menuiserie, plomberie, peinture, électricité) et plus diversifiées telles la pêche, l'agriculture, la pisciculture ou l'exploitation forestière. Les travaux ont également tendance à évoluer des gros chantiers routiers vers des chantiers plus limités et plus directement utilisables par les collectivités locales dont les élus apprécient vivement l'existence d'unités du S.M.A. et leurs réalisations.

Nous avons eu l'occasion, au demeurant, de mesurer nous-même, sur place la réussite de cette formule originale du service militaire lors d'une mission récente à la Réunion.

Le 4ème Régiment du service militaire adapté de la Réunion comprend une compagnie de commandement des services et de préformation, une compagnie d'instruction qui dispense tous les deux mois l'instruction militaire, civique et morale de base aux jeunes appelés et deux compagnies de travaux, l'une axée sur la fonction "travaux publics" et "bâtiments", l'autre à vocation agricole articulée selon trois options : élevage ; maraîchage, arboriculture, apiculture; productions animales. L'unité du S.M.A. de Mayotte relève également du 4ème Régiment du S.M.A. ; elle est orientée vers l'élevage et le bâtiment.

Commandé par un colonel des troupes de marine assisté par un colonel de l'arme du génie, ce régiment comprend 740 officiers, sous-officiers et militaires du rang. Il incorpore chaque année cinq cents jeunes Réunionnais, soit la moitié de l'effectif incorporé sur place. Depuis sa création, le régiment a ainsi donné une formation professionnelle à 10 000 Réunionnais.

La réussite exceptionnelle de la mission confiée au régiment ressort des taux de reclassement des jeunes appelés à l'issue de leur service et ce dans un département où le chômage frappe la moitié de la population de moins de 30 ans : en moyenne 75 à 80 % de ces jeunes gens trouvent, en effet, un emploi après être passés par le S.M.A.

Il serait très souhaitable, compte tenu à la fois de l'acuité du problème de formation des jeunes insulaires - souligné par un rapport récent de la Commission des affaires sociales de notre Assemblée (1) - et de la ressource incorporable, d'accroître la capacité d'accueil du régiment dans des proportions significatives, c'est-à-dire allant jusqu'à son doublement.

On ne peut donc que se réjouir de la mesure inscrite au projet de budget pour 1992 des DOM-TOM consistant à créer 50 postes de militaires du rang au profit du régiment de la Réunion. Mais nous regrettons, pour notre part, la parcimonie de cette mesure et son gage qui consiste en la suppression corrélative de postes dans d'autres départements d'outre-mer.

(1) Rapport N° 457 établi à la suite d'une mission effectuée du 28 au 31 mai 1991 par une délégation de la Commission des affaires sociales chargée d'étudier le problème de l'emploi, du revenu minimum d'insertion, de la formation professionnelle et de l'aide sociale à la Réunion.

Sur un plan général, plus de 65 000 appelés locaux ont été formés au S.M.A. (2 500 par an). De très nombreux jeunes se portent volontaires pour y servir, instruits par l'exemple de leurs aînés.

On peut donc parler *d'une réussite complète* de cette forme de service militaire spécifique et qui évolue en permanence pour rester adapté aux réalités de l'outre-mer français.

CHAPITRE III

LES PERSONNELS MILITAIRES D'ACTIVE

Les personnels militaires d'active seront soumis en 1992 à rude épreuve.

C'est sur eux, en effet, sur leur action quotidienne, leur volonté, leur persévérance, leur disponibilité que reposeront, en définitive, les deux réformes majeures que le Gouvernement a simultanément mises en oeuvre :

- la réorganisation du plan "Armées 2000" ;
- la réduction de la durée du service militaire.

S'ajouteront, pour l'armée de Terre, les perturbations entraînées par le rapatriement ou la dissolution d'unités stationnées en Allemagne et pour toutes les armées, les conséquences des abattements d'effectifs.

Au-delà même de la vie professionnelle, c'est la vie familiale des personnels qui se trouvera perturbée par la charge de travail supplémentaire, les mutations et les changements d'implantations que génèreront ces mesures.

Il n'y a pas lieu de s'étonner dès lors que *le moral du personnel s'en trouve atteint* : dans l'immédiat par la certitude des charges et des tracasseries qui altéreront leurs conditions de vie et de travail, à terme par l'incertitude des perspectives qui s'ouvriront à eux dans les années à venir.

Sous le bénéfice de cette remarque liminaire dont nous n'avons pas besoin de souligner le caractère particulièrement préoccupant, les développements qui suivent seront consacrés aux mesures prévues dans le budget en projet et destinées à améliorer la condition militaire, à leur condition statutaire, à la formation des cadres, qui est une des clefs de leur adaptation aux évolutions et aux mutations à venir.

1. La condition financière des personnels

Un peu plus de 600 millions de francs doivent aller, en 1992, au financement de mesures catégorielles au profit des militaires d'active.

MESURES CATEGORIELLES INSCRITES DANS LE PROJET DE BUDGET 1992

(En millions de francs)

	Inscriptions Financières
- Revalorisation des charges militaires (+ 10 %) (1)	375,130
- Traduction du protocole « Durafour » aux personnels militaires :	139,693
● Mesures indiciaires tranche du 1 ^{er} août 1992 (5/12)	55,392
● Nouvelle bonification indiciaire	
* tranche du 1 ^{er} août 1991	23,048 (2)
* tranche du 1 ^{er} août 1992 (5/12)	9,602 (2)
● Transformation de 1 000 emplois de maréchaux-des-logis-chefs en 1 000 emplois d'adjudants de Gendarmerie	7,627
● Aménagement des pyramides de sous-officiers consécutif aux modifications des limites d'âges	27,515
● Transformation d'emplois tendant à créer des emplois de majors et de sous-officiers supérieurs	8,254 (2)
● Transformation d'emplois de caporaux-chefs en sergents	8,255 (2)
- Revalorisation de l'indemnité de sécurité aérienne :	22,000
Le taux de l'I.S.S.A. sera porté à 10 % de la solde de base plafonnée à l'indice du 1 ^{er} échelon du grade de capitaine.	
- Modification des règles d'attribution et de calcul de la majoration de l'indemnité pour charges militaires	50,000
- Augmentation du volume des crédits concernant les prêts à l'accession à la propriété	10,000
- Revalorisation périodique des indemnités à taux forfaitaires :	13,158
● Allocation spéciale temporaire des ingénieurs de l'armement (+ 2,5 %)	0,431
● Prime d'habillement des gendarmes (+ 2,5 %)	2,199
● Indemnité de séjour en Allemagne des personnels à solde spéciale progressive et à solde forfaitaire (+ 2,5 %)	0,181
● Indemnité de mise en œuvre et de maintenance des aéronefs (+ 2,5 %)	1,274
● Complément spécial pour charges militaires de sécurité (+ 2,5 %)	4,620
● Prime des officiers de police judiciaire O.P.J. (+ 2,5 %)	1,357
● Prime de qualification des gendarmes A.P.J. (+ 2,5 %)	2,128
● Prime de qualification technique des majors et adjudants-chefs de Gendarmerie (+ 2,5 %)	0,230
● Indemnité de déminage-dépiégeage-NEDEX (+ 2,5 %)	0,049
● Indemnité pour travaux dangereux, malsains, insalubres et salissants (concerne les militaires pour les travaux en scaphandre) (+ 2,5 %)	0,689
- Amélioration pyramidale des effectifs des médecins-pharmaciens et vétérinaires des Armées (plan de la condition militaire - tranche 1992)	mémoire
- Revalorisation de la prime de développement des ingénieurs de l'armement (+ 2,74 %)	0,173
- Révision du statut des M.I.T.H.A. (traduction du protocole Durafour)	3,211
Total	613,345

(1) Cette revalorisation s'ajoute à la revalorisation périodique réglementaire devant intervenir le 1^{er} janvier 1992 dont l'évolution est prévue à + 1,30 %, soit une augmentation totale de 11,43 %.

(2) Crédits inscrits en provision.

La revalorisation de l'indemnité pour charges militaires, au rythme de 10 % par an doit se poursuivre jusqu'en 1993.

Quant aux mesures indiciaires, résultant de la transposition du protocole Durafour, elles comportent des bonifications indiciaires et des transformations d'emplois destinées à améliorer les perspectives de carrière des sous-officiers. Mais leur étalement sur dix ans, sans mesures immédiates significatives et consistantes ne peut être que mal ressenti, ce d'autant plus si on les compare aux avantages qui ont été consentis à d'autres catégories de personnels de l'Etat (enseignants, notamment). En outre les *allocations de bonifications indiciaires ne paraissent pas, par comparaison, à la mesure des effectifs des armées.*

Nous rappellerons en outre que sur ces deux points les améliorations prévues se heurtent à des butoirs *qui en limitent nécessairement la portée* et qu'il conviendrait donc de faire disparaître.

L'indemnité pour charges militaires, bien qu'elle soit "représentative de frais" est en partie imposable ce qui revient à reprendre d'une main ce qui est donné de l'autre. En outre, sa part dans la rémunération décroît en fonction du grade alors que les charges qu'elle est censée compenser, notamment celles dues à la mobilité, vont plutôt en s'accroissant avec l'ancienneté.

Le déroulement des carrières des militaires dépend, en fait, des promotions en grade car la progression des rémunérations à l'intérieur d'un même grade est limitée. Il y a là un facteur de rigidité important qui oblige à modifier la pyramide des emplois budgétaires pour obtenir une amélioration véritable de la rémunération. Or, surtout pour les sous-officiers, les pyramides des militaires sont beaucoup plus effilées au sommet que celles de leurs homologues de la fonction publique.

Ces considérations générales étant faites, l'examen des mesures catégorielles conduit à s'arrêter plus particulièrement à deux d'entre elles : la modification des conditions d'attribution de la majoration de l'indemnité pour charges militaires (M.I.C.M.) et l'augmentation du volume des crédits finançant les prêts à l'accession à la propriété.

Ces deux mesures touchent aux aides accordées aux militaires en matière de logement dont on sait qu'il constitue

un problème d'une grande acuité compte tenu de la mobilité géographique des militaires.

S'agissant de la M.I.C.M., elle est destinée à compenser les inconvénients de la mobilité géographique par un abondement de l'indemnité pour charges militaires destinée à faciliter le logement de la famille des militaires. La modification envisagée consiste en une modulation de cette majoration en fonction de la situation particulière à chaque garnison.

Au regard de *l'accession à la propriété* le militaire se trouve dans une situation particulièrement défavorable du fait de la mobilité à laquelle le soumet le régime des mutations.

L'accroissement des crédits destinés aux prêts d'accession à la propriété dispensés par le Service de l'action sociale des armées est, certes, en soi une bonne chose. Mais il est loin de régler le problème au fond.

En effet ces prêts de l'action sociale sont des prêts complémentaires des prêts aidés par l'Etat, des prêts d'accession à la propriété. Or pour l'obtention de ces prêts "principaux" les conditions exigées sont extrêmement défavorables aux militaires : occuper soi-même le logement à titre principal (ou à défaut le louer sous conditions de loyer pratiqué et de revenu des locataires), ainsi que le régime fiscal qui permet de ne pas occuper le logement acquis à l'aide d'un prêt et de déduire les intérêts d'emprunts correspondants sous condition d'occuper le logement dans un délai de 3 ans.

Il nous paraît tout à fait anormal que cette situation bien connue perdure au détriment des militaires. Il est indispensable que les assouplissements nécessaires puissent rapidement aboutir.

Signalons enfin, les craintes nourries par les personnels militaires et, en particulier, les sous-officiers quant à l'avenir de leurs retraites ; la préoccupation majeure concernant leur éventuelle remise en cause à la suite de la publication d'un "livre blanc" connu surtout à travers les commentaires qu'en a donné la presse, notamment, celle des associations d'anciens militaires.

2. La condition statutaire des militaires

Au moment où les Armées sont appelées à subir de profondes transformations et où l'on s'interroge sur leur format, leurs missions, leurs moyens, il serait particulièrement nécessaire que les militaires puissent s'exprimer publiquement et avec le minimum de contraintes sur des projets qui les touchent directement.

Leur situation à cet égard est loin d'être satisfaisante. Une décision ministérielle du 23 avril 1991 a, en effet, considérablement restreint - et ce bien au-delà de la lettre et de l'esprit de la loi portant statut général des militaires - leur possibilité d'expression. Il convient donc de rappeler ici que les militaires ont droit à ce que la loi soit appliquée : ils peuvent s'exprimer librement, sous leur seule responsabilité, sur toutes questions militaires non couvertes par le secret.

Mais il convient d'aller plus loin et de s'interroger sur l'opportunité d'assouplir la loi elle-même et sur le maintien d'un système qui nous paraît à la fois inutile et dangereux : celui de l'autorisation préalable à toute évocation publique de sujets autres que les sujets militaires.

Ce système nous paraît à la fois *inutile*, car il méconnaît totalement le sens des responsabilités et la capacité de discernement des intéressés, et *dangereux* car il conduit à la stérilisation de la pensée militaire.

3. La formation des cadres

Cette tâche primordiale, prend toute sa dimension à la lumière des considérations qui viennent d'être exprimées. Les Armées ont, du reste, tout à fait conscience de l'importance de l'enjeu. Encore faut-il qu'elles puissent continuer à compter sur un recrutement de qualité et sur des moyens permettant de dispenser une formation adaptée et en constante évolution.

Armée de terre

- 1) *La réflexion d'ensemble* sur le système de formation s'est poursuivie en vue d'aboutir à :
 - une meilleure gestion des carrières des cadres ;
 - la création de carrières à dominante ;
 - une gestion plus précise des ressources et des moyens.

- 2) *Une formation au commandement* renouvée est entrée en application ainsi que l'accroissement de la part de la formation civique dans les programmes. Il est encore trop tôt pour en mesurer les effets.

Parallèlement vient d'être mis en place un programme visant à mieux faire connaître le droit humanitaire à toutes les catégories de personnels.

- 3) *L'extension de l'initiation* aux techniques modernes de gestion et d'administration, informatique et bureautique, dans les formations de sous-officiers a été poursuivie.

- 4) *La qualité de la formation* initiale et de perfectionnement des officiers est améliorée par :

- un enseignement aux techniques de contrôle de gestion ;
- le développement des travaux de recherche à Coëtquidan et à l'Ecole Supérieure de Guerre (E.S.G.).

Ces travaux de recherche ont pu donner lieu cette année à une exploitation élargie à l'occasion du forum de l'Ecole Supérieure de Guerre (10 - 11 avril 1991). Placée sous le parrainage du Président de la République et organisée en liaison avec de nombreuses personnalités internationales, cette manifestation a rassemblé plus de 2300 auditeurs. Il serait toutefois très souhaitable qu'à côté de ces manifestations officielles de qualité, la pensée militaire puisse s'exprimer par d'autres canaux et de façon plus diversifiée. De ce point de vue un assouplissement des règles régissant le droit d'expression des militaires paraît de plus en plus nécessaire.

Pour ce qui concerne les sous-officiers, un projet de réforme de leur formation est en cours d'approbation.

Marine

Un important remaniement des écoles de formation de la Marine s'est achevé en septembre 1991 avec la création de l'école de maistrance en 1988 à Brest, destinée à former la majorité des officiers mariniers et le regroupement de l'ensemble des formations de spécialistes "énergie propulsion" à Saint-Mandrier. Une certaine stabilité doit maintenant permettre à ce remaniement de déployer tous ses effets en vue d'atteindre les objectifs visés.

Les nouvelles mesures visant à améliorer la formation des cadres toucheront à l'enseignement des langues et de l'informatique.

Armée de l'air

La sélection, la formation et l'entraînement du personnel navigant, la sélection et la formation du personnel non navigant ont fait l'objet d'un examen particulier tendant à les adapter, dans les meilleures conditions, à l'évolution des missions de l'armée de l'Air et aux technologies nouvelles.

En prévision des modifications des déroulements de carrière des sous-officiers notamment (modification des limites d'âge), une réforme des durées et contenus de l'instruction professionnelle dispensée à ces personnels est en cours de définition en vue :

- d'alléger la formation initiale des candidats à une carrière militaire courte ;
- de dispenser une formation plus complète et mieux adaptée au profit de ceux destinés à poursuivre une carrière longue (25 ans de service).

Gendarmerie

Pour les officiers :

L'année scolaire 1990-1991 a été marquée par la mise en oeuvre de nouveaux programmes pour la formation initiale dispensée à l'école des officiers de la Gendarmerie nationale (E.O.G.N.). Ces nouveaux programmes sont caractérisés par un effort accru sur :

- la formation au commandement (psychologie-sociologie du commandement ; connaissance du personnel) ;

- le professionnalisme (priorité à l'étude des missions du maintien de l'ordre et du service spécial ; suppression des enseignements de licence pour les élèves accédant directement au cours supérieur ; intérêt particulier pour l'échelon brigade territoriale) ;
- l'ouverture vers la société (étude plus approfondie des institutions ; appel accru à des intervenants extérieurs à la Gendarmerie).

Pour les sous-officiers :

Seuls quelques aménagements ont été apportés au cours de l'année scolaire 1990-1991 avec l'importance accrue de la formation spécifique (55 % au lieu de 40 %). L'accent a été mis en police judiciaire sur la lutte contre le trafic et l'usage des stupéfiants (10 heures) et une information plus complète est donnée sur les mauvais traitements à mineurs.

La formation complémentaire des gendarmes, sanctionnée par la délivrance du diplôme d'aptitude technique, sera remplacée à compter du 1er octobre 1991 par un nouveau cycle de deux années comportant un enseignement pratique et spécifique à chaque subdivision d'arme et un tronc commun axé sur le service de la gendarmerie départementale afin de faciliter d'une part le passage des gendarmes mobiles de la gendarmerie départementale et d'autre part de rendre plus efficace le service de la gendarmerie mobile en renfort de la gendarmerie départementale. Ce cycle sera sanctionné par un certificat d'aptitude technique.

4. Un grave risque de fracture potentielle au sein des Armées

Au total, la richesse morale des personnels continue à leur faire garder, intacts, leur compétence et leur sens de la discipline. Mais il convient de prendre en compte une évolution certaine des esprits, plus sensibles aux normes de bien-être et de confort, plus critiques surtout chez les jeunes générations et qui risque d'ancrer dans ceux-ci l'opinion selon laquelle leur richesse intellectuelle et technique ne trouve plus dans la condition matérielle qui leur est faite une juste correspondance. Cela risque

d'amplifier le flux de départs déjà constaté dans de nombreux grades et de nombreuses spécialités et d'affaiblir, partant, le potentiel humain des Armées, au moment même où celles-ci doivent d'autant plus pouvoir compter sur leurs personnels qu'elles doivent faire face à une reconversion profonde dans leurs structures et dans leur fonctionnement et accéder à un nouveau "format" plus ramassé. De ce point de vue, il est essentiel de prévoir les mesures indispensables pour que les militaires n'accèdent pas à la conviction - ils en ont déjà le sentiment - que la souplesse de leur statut, c'est-à-dire, en fait, les contraintes spécifiques qui pèsent sur eux, notamment la mobilité, sera d'autant plus mise à contribution qu'elle permettrait un traitement préférentiel des personnels civils, mieux protégés pour leur statut, mieux garantis dans leurs affectations et mieux défendus par leurs syndicats. Cette fracture potentielle au sein des Armées est l'écueil majeur qu'il faudra impérativement éviter dans les processus à venir. Nous ne sommes malheureusement pas sûr que les décisions prises jusqu'à maintenant aillent bien dans le sens de cette prévention.

CHAPITRE IV

LA FEMINISATION DANS LES ARMEES : DES NON-DITS PREOCCUPANTS

1. Le rappel historique : une histoire qui commence avec le siècle

La féminisation des armées a une très longue histoire derrière elle si on la considère sous son aspect individuel et héroïque. Mais si on l'examine sous son aspect organisé et collectif, c'est de la guerre de 1914-1918 - guerre mondiale, guerre totale - qu'il convient de partir.

Les femmes, d'abord recrutées dans les formations sanitaires, furent assez rapidement affectées à tous les organismes - bureaux et services - dans lesquels, selon les normes de l'époque, elles étaient jugées aptes à servir. Autant d'emplois dont les hommes étaient libérés pour monter au front ... Ainsi, en 1917, 150 000 femmes servaient dans l'armée française. Pour autant cette féminisation n'était pas une militarisation : ces 150 000 femmes conservaient, en effet, un statut civil.

C'est entre les deux guerres que commence à se mettre en place le cadre juridique d'une telle militarisation : l'engagement volontaire des femmes dans les armées est prévu dans la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation de la nation en temps de guerre, et, au moment de la guerre de 1939 sont créées les sections sanitaires automobiles regroupant les ambulancières, qui sont rattachées à l'arme du Train.

Mais la date essentielle est celle du 11 janvier 1944, date du décret constituant le corps des auxiliaires féminines de l'armée de Terre (A.F.A.T.) au sein duquel sont rassemblées les différentes formations existantes. La même année, les Services Féminins de la Flotte (S.F.F.) s'organisent pour recueillir les volontaires de la Marine. En 1951, un décret du 15 octobre portant statut du personnel des cadres militaires féminins (il n'est plus question

d'auxiliaires ou de services ...) crée pour chaque armée un corps de personnels féminins.

Depuis lors et, surtout, en deux vagues successives, l'une dans les années 1970, durant lesquelles la mesure la plus spectaculaire mais non la plus importante fut l'admission des femmes à l'école Polytechnique, l'autre dans les années 1980, de nombreux textes visent à accroître la féminisation des armées.

La situation actuelle permet aux femmes d'accéder à pratiquement toutes les fonctions, tous les corps et toutes les formations (la Gendarmerie mobile constituant l'exception la plus notable), mais les limites subsistent :

- soit *quant aux modes de recrutement* : ainsi l'école navale, l'école du commissariat de la marine, l'école de l'air ne sont pas ouvertes aux femmes ;
- soit *quant au volume du recrutement* : l'accès entièrement libre est rare et n'existe que pour les corps à vocation sédentaire et administrative tel le corps des officiers du cadre spécial de l'armée de Terre ; pour la plupart des corps le système est celui du "recrutement mixte contingenté" autrement dit du "quota" : le recrutement des femmes est fixé en pourcentage maximum du recrutement annuel, pourcentage pouvant varier par exemple de 40 % des effectifs recrutés dans les corps technique et administratif à 3,5 % des effectifs officiers recrutés dans l'arme blindée cavalerie, l'infanterie ou l'artillerie.

Ainsi brièvement esquissée dans son évolution au fil des années la féminisation dans nos armées s'inscrit dans le mouvement général de féminisation de la population active de notre pays et des pays de développement équivalent. Elle a toutefois, dans l'ensemble, été plus tardive aussi bien par rapport à l'évolution générale ayant affecté la population active que par rapport au mouvement spécifique de féminisation militaire dans les pays anglo-saxons ou scandinaves ; les pays latins en revanche, se sont montrés réticents : l'Italie, seule de tous les pays européens, continuait, jusqu'à une date toute récente, à exclure les femmes de tout emploi militaire, l'Espagne ne les y a admises qu'en 1988.

Menée plus tardivement notre féminisation a toutefois été présentée comme conduite de façon volontariste et s'est accompagnée d'un certain "arroi médiatique" au début des années 1980. Le bruit ainsi fait à l'époque autour de la féminisation contraste avec ce qui paraît être la situation actuelle : une

féménisation paisible, entrée dans les moeurs et dans la vie des camps et des casernes bien qu'ayant bouleversé des équilibres séculaires et heurté quelques convictions - quelques préjugés ? - bien ancrés.

Qu'en est-il réellement au-delà de cette surface apparemment lisse et paisible ?

2. Les chiffres : l'échec du service militaire volontaire, le semi-échec de l'accès aux armes et à l'épaulette

Sur un total de plus de 550 000 militaires, environ 21 000 femmes servent actuellement dans nos armées : 1 000 volontaires féminines effectuent un service militaire, 20 000 servent dans l'active.

Le code du service national a créé, en effet, un *service militaire pour les jeunes femmes volontaires*, service dont la durée est la même que celle du service obligatoire masculin.

Après avoir approché 1 % de l'effectif total des appelés en 1987, le nombre de volontaires militaires féminines (V.M.F.) n'a cessé de décroître et ne représente plus en 1991 que 0,5 % de cet effectif.

Il est difficile d'interpréter cette décroissance. Elle peut être due aux motivations parfois assez floues et incertaines des intéressées qui ne rencontrent pas dans la définition de l'emploi et des activités qui les attendent les précisions suffisantes pour les inciter à faire acte de volontariat, acte de volontariat qui se distingue peut-être mal de l'engagement proprement dit.

Du reste les restrictions à l'engagement dues aux déflations successives peuvent également avoir été un facteur dissuasif en amoindrissant un débouché du volontariat féminin à l'issue du service national.

Quoi qu'il en soit, on peut penser que le service militaire féminin tend à la *marginalisation* et à la singularité et qu'il ne semble pas, en tout cas, répondre à l'attente de celles auxquelles il est ouvert, peut-être, il est vrai dans une trop grande discrétion.

S'agissant des femmes servant dans l'active l'innovation la plus récente et la plus marquante a été toutefois, l'offre d'un *statut d'officier à part entière*, décrivant tous les grades de la hiérarchie jusqu'à celle d'officier général et *l'ouverture aux*

femmes de la carrière des armes proprement dites et non seulement des emplois des services administratifs ou sanitaires.

Qu'en est-il à cet égard ?

Le taux de féminisation des officiers est de moitié inférieur à celui des sous-officiers : 3 % contre 7 %. Aucune disparité de niveau scolaire et universitaire entre filles et garçons, pas plus d'ailleurs que le niveau des quotas d'admission n'expliquent une telle différence. Celle-ci est d'autant plus significative, au demeurant, que le pourcentage global est trompeur car il est gonflé de la part importante du service de santé (15 % de femmes officiers) des services administratifs des trois armées et, de celle moindre, mais néanmoins supérieure à la moyenne générale, des femmes ingénieurs et officiers du corps administratif de la Délégation générale pour l'armement (D.G.A.).

On constate, certes, un accroissement régulier de la féminisation : pour les sous-officiers 5 % en 1984, 7 % en 1991 ; pour les officiers 2 % en 1984, 3 % en 1991. Mais cet accroissement est dû moins à un accroissement du recrutement qu'à la faiblesse des départs dus à l'ancienneté relativement faible des femmes, nouvellement admises sur des terres peuplées jusqu'alors uniquement par les hommes.

En outre, pour ce qui concerne plus particulièrement les officiers féminins, le décollage de leur "score" de 2 à 3 % de 1984 à 1991 est surtout dû, là encore, à une féminisation accrue, durant cette même période, des corps d'officiers du service de santé.

Mis à part, outre le service de l'armement et celui de la santé, les services des commissariats et autres corps administratifs des armées, *c'est, en fait, à moins de 2 % que se situe le taux de féminisation des officiers.* Taux bien inférieur aux quotas imposés, même les plus restrictifs (3,5 % pour les armes dites de mêlée, 7 % pour le train et les transmissions).

Faut-il laisser faire le temps ? Les considérations qui précèdent amènent à être plutôt dubitatif sur ce point.

Faut-il incriminer une quelconque résistance au changement d'une institution multiséculairement virile ? Ce serait supposer une volonté de féminisation suffisamment assurée dans son intention et affirmée dans ses décisions. Or celle-ci est, ou est devenue, nous semble-t-il, tout à fait hésitante, trébuchante et tâtonnante. L'épreuve des faits - à savoir la guerre du Golfe - nous confirme dans cette opinion.

3. L'épreuve du Golfe : des non-dits préoccupants

La guerre du Golfe, c'est-à-dire nous l'avons dit, *l'épreuve des faits*, n'a pas manqué d'être un révélateur dans bien des domaines, y compris celui de l'état actuel de la féminisation dans les armées. Or, si l'on a beaucoup parlé, à cette occasion, des conditions d'emploi des appelés, rien ou à peu près rien n'a été dit sur les *conditions d'emploi des femmes militaires*.

Le constat est toutefois à la fois éloquent et préoccupant. Notre pays a renoncé à envoyer sur le terrain des "femmes-soldats" - à quelques exceptions près - qui se rangent du reste sous l'image traditionnelle et apaisante de la femme dispensant soins et secours.

Or le but déclaré et proclamé de la féminisation dans les armées était de supprimer toute exclusive et toute discrimination et d'ouvrir aux femmes l'accès aux emplois des armes comme des services.

Est-ce à dire que le moment venu, les femmes militaires ne sont plus considérées comme égales aux hommes en aptitude et en dignité ? Que l'on nourrit des doutes sur leurs compétences et leur détermination ? En un mot qu'elles ne peuvent être utilisées que comme des effectifs "supplétifs" ?

Notre pays s'est, du reste, *singularisé* puisque les Anglais, comme les Américains ont largement fait appel à leurs femmes militaires (qui représentaient plus de 10 % du total des militaires américains envoyés dans le Golfe) sans que cette présence ait suscité localement des réactions de rejet ni même simplement des remarques défavorables et sans que, pour autant, les effectifs féminins aient été exposés en première ligne puisqu'elles étaient utilisées dans la formidable "armada" logistique des services.

Ce constat est significatif d'une *faille profonde dans la conception même de la féminisation*, en même temps qu'il révèle que près de 7 % de nos effectifs militaires d'active se trouvent pratiquement "gelés" dès l'instant qu'il s'agit non plus simplement d'occuper des postes mais de tenir effectivement des emplois à l'épreuve des circonstances pour lesquelles ils ont été créés. On doit ajouter que, dans la perspective d'une

professionnalisation accrue des armées, qui paraît inéluctable, le problème de la ressource en engagés se posera avec plus d'acuité. Compte tenu du niveau de cette ressource, on ne pourra, tôt ou tard, l'accroître que par un recours plus large au recrutement féminin.

La féminisation des armées ne pourra plus être traitée par les "non-dits" flagrants que la guerre du Golfe a révélés. Elle devra cesser d'osciller entre la logique et le discours, entre la preuve et la croyance et acquérir la cohérence nécessaire pour s'inscrire dans un dessein achevé.

CHAPITRE V

LES PERSONNELS CIVILS

Fonctionnaires, ouvriers, contractuels ce sont 112 000 personnes qui au sein du département de la Défense, en métropole ou outre-mer, accomplissent des missions diverses et contribuent à la sécurité de notre pays.

1. - Les rémunérations

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.

Les mesures catégorielles prévues pour 1992 sont retracées dans le tableau ci-dessous.

On note la poursuite de l'amélioration de la condition ouvrière à laquelle va la moitié du total des crédits 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 entraînées dans le dispositif des établissements industriels de la Défense et qui sont appelées à se poursuivre s'accompagnent de mesures destinées à en atténuer les conséquences sur la situation des personnels concernés. On doit déplorer de ce point de vue *qu'aucune information précise n'ait été jusqu'à présent diffusée.*

Pour ce qui concerne plus particulièrement le personnel ouvrier, les mesures consistent essentiellement en :

1/ Dégagement des cadres :

- 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,

peut être accordé aux 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.

2/ Indemnité de conversion

Les ouvriers de l'Etat employés dans un établissement restructuré et 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 3 enfants à charge.

3/ Indemnité de départ volontaire

Son montant 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 200 000 F.

Cette indemnité est accordée à ceux qui ne peuvent prétendre, dans un délai de 2 ans, à une radiation des contrôles avec pension à jouissance immédiate.

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

Sur un plan général, on doit rappeler que toute modification de structure qui a nécessairement des conséquences tant au plan social qu'à celui de l'aménagement du territoire doit être prévue et organisée sur plusieurs années. Tel n'est malheureusement pas le cas ; nous avons noté, au contraire, la courte vue - à l'échéance d'une année - qui caractérise les décisions de déflation.

Doit-on attendre une amélioration de la création par le ministère de la Défense d'un "délégation aux restructurations" ? Elle marque, certainement, une prise de conscience du problème. On peut toutefois s'interroger sur les moyens dont disposera cette délégation et sur son insertion réelle dans le processus de décision qui intéresse d'autres ministères ainsi que les collectivités locales.

On ne peut clore ce chapitre sans souligner les vives préoccupations, sinon les inquiétudes que suscitent les décisions budgétaires pour 1992. Celles-ci, en frappant nos programmes d'investissement vont nécessairement se répercuter sur la

capacité industrielle et sur la capacité humaine indispensables pour répondre à nos besoins.

Lors de la crise du Golfe la preuve a été faite de la disponibilité, de l'efficacité et du dévouement de tous les personnels, civils aussi bien que militaires, qui ont oeuvré à la préparation de nos interventions et au soutien de notre corps expéditionnaire. Comment ne pas évoquer notamment à ce propos le rôle essentiel joué par le port de Toulon, tête de pont maritime du flux logistique alimentant nos forces déployées sur le terrain ?

Ce potentiel humain est la richesse essentielle de nos armées. Il ne se forme et n'atteint son niveau d'excellence qu'au prix de longs efforts mais sa valeur peut être minée rapidement par des décisions intempestives.

TROISIEME PARTIE

LE FONCTIONNEMENT

Le titre III, dit "titre de fonctionnement", est, de ce fait, celui dont les variations de crédits, sont le plus immédiatement perçues par les personnels, dans leur vie courante aussi bien que dans leurs activités opérationnelles. Les abattements sur le titre V peuvent n'être perçus qu'à terme. Ceux sur le titre III ont des effets beaucoup plus immédiats et plus sensibles. Or, globalement, le titre III, hors crédits de rémunérations, régressent en francs constants de 2,5 % (contre - 1,8 % pour l'ensemble du titre).

S'ajoute à cette considération celle d'une régression encore plus forte du titre V (- 2,8 % en francs constants) alors que l'interaction entre ces deux titres s'étend à de nombreux domaines. Ainsi les conditions de vie et de travail sont directement touchées par le rythme de rénovation des infrastructures ; et, pour prendre un autre exemple, l'entretien coûte d'autant plus cher qu'il s'exerce sur des matériels vieillissants du fait du ralentissement des commandes et des livraisons.

Enfin et, pour clore ces considérations liminaires, il convient de rappeler que le surcoût des opérations extérieures pèse lourdement sur le titre III : par les suppléments de rémunérations, les consommations de carburants et l'usure des matériels. La "guerre du Golfe" a ainsi généré un surcoût généralement évalué à plus de 6,5 milliards de francs dont 3,5 milliards sur le titre III.

CHAPITRE I

LES CREDITS DE VIE COURANTE

Les crédits de vie courante vont à l'alimentation, à l'instruction, à l'entretien courant des immeubles et des matériels, au chauffage, à l'éclairage et au fonctionnement courant.

Cette catégorie de crédits, outre qu'elle trouve son unité dans le fait qu'elle concerne la vie quotidienne des militaires, toutes catégories confondues, mérite d'autant plus un examen particulier qu'elle contribue directement au "moral", facteur non chiffrable mais néanmoins essentiel à la cohésion et à l'efficacité des Armées.

Les crédits d'alimentation évoluent comme indiqué dans le tableau ci-dessous :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS D'ALIMENTATION

(MILLIERS DE FRANCS.)

	Budget de 1991	Projet de budget pour 1992	Évolution en pourcentage
Section commune	66 536	68 840	+ 3,5
Armée de l'Air	528 389	541 599	+ 2,5
Armée de Terre	1 762 462	1 737 788	- 1,4
Marine	567 438	578 644	+ 1,9
Gendarmerie	176 265	168 918	- 4,1
Total	3 101 090	3 095 789	- 0,2

Cette évolution est, au premier chef, liée à celle des effectifs nourris à partir d'une actualisation au taux de 2,5 % et d'ajustements divers.

La section commune se situe au-dessus de cette moyenne du fait d'un transfert de postes d'appelés en provenance de l'armée de Terre.

La Gendarmerie, en revanche, connaît, à première vue, une nette régression de ses crédits alors que ses effectifs vont s'accroître. Cette anomalie n'est toutefois qu'apparente ; en effet, les crédits seront abondés, en cours de gestion, par rattachement à la section Gendarmerie d'un fonds de concours alimenté par les sociétés d'autoroutes au profit desquelles la Gendarmerie assure des tâches de surveillance du trafic.

Pour les autres crédits de fonctionnement, leur ventilation apparaît dans le tableau ci-dessous :

(En millions de francs.)

Section	Informatique	Entretien immobilier	Entretien courant des matériels	Chauffage Eclairage Eau	Instruction	Fonctionnement courant	Total du fonctionnement
Année 1991							
Communes	287 150	420 333	153 633	170 430	38 235	4 289 764	5 359 545
Air	99 798	139 642	223 494	321 287	74 187	1 924 152	2 782 560
Terre	188 449	792 196	450 275	928 964	311 506	2 964 203	5 365 593
Marins	84 604	65 030	212 704	99 230	22 378	1 193 002	1 676 948
Gendarmerie	93 806	190 000	168 096	215 212	32 225	2 027 992	2 727 331
Total général	753 807	1 607 201	1 208 202	1 735 123	478 531	12 129 113	17 911 977
Année 1992							
Communes	293 639	379 147	133 368	164 767	24 940	4 435 850	5 431 711
Air	101 880	146 066	226 138	326 210	70 460	1 942 427	2 813 181
Terre	194 258	808 431	263 220	893 896	317 736	2 969 929	5 447 570
Marins	84 604	66 094	152 859	100 530	23 838	1 312 000	1 739 925
Gendarmerie	105 890	180 335	146 003	205 592	32 335	2 064 286	2 734 441
Total général	780 271	1 580 873	921 588	1 690 995	469 309	12 724 592	18 166 828
Evolution en % 1992/1991	+3,5	-1,7	-23,7	-2,5	-1,9	+4,9	+1,4

Leur évolution en pourcentage est la suivante :

Evolution des différentes sections	Pourcentage 1992/1991
Section commune	+ 1,3
Air	+ 1,1
Terre	+ 1,5
Marine	+ 3,7
Gendarmerie	+ 0,2

On constate pour toutes les sections, sauf la section "Marine" un amoindrissement en francs constants.

Mais pour la Marine, l'évolution globale traduit des mouvements en sens contraire. L'accroissement de plus de 100 millions de francs de fonctionnement courant va à la couverture de dépenses accrues dues aux affrètements et aux missions de service public. Les autres postes connaissent soit une légère hausse, insuffisante en tout état de cause pour assurer un maintien en francs constants, soit une réduction pure et simple en francs courants (informatique), soit une diminution accusée (entretien courant des matériels).

On doit souligner que *les crédits d'instruction* qui seront utilisés notamment pour la formation des appelés diminuent même en francs courants. Cette diminution est particulièrement préoccupante pour l'armée de Terre (- 1 % en francs constants) alors qu'elle incorpore la plupart des appelés et que la rotation accrue des contingents, avec le service à 10 mois, aurait exigé une revalorisation de ces crédits. On peut donc craindre une détérioration dans la formation des appelés.

Mais ce sont tous les postes de la vie courante qui se trouveront, encore en 1991, frappés par des amputations de crédits hors de proportion avec les diminutions d'effectifs. Les conditions de vie et les conditions de travail en pâtiront, une fois de plus.

CHAPITRE II

L'ACTIVITE DES FORCES

L'examen traditionnel des diverses rubriques concernant l'activité des forces : normes d'entraînement, crédits de carburants, de munitions et d'entretien se doit cette année d'être précédé d'un aperçu sur ce qui a été non seulement une excellente activité d'entraînement mais un engagement opérationnel "en vraie grandeur" : les opérations du Golfe.

1. Les opérations du Golfe

L'année qui s'achève a été, du point de vue opérationnel, dominée par l'intervention d'un corps expéditionnaire de 15 000 hommes lors de la guerre dite du Golfe.

Les enseignements que l'on peut tirer de ce conflit - même s'il ne constitue par un précédent-type compte tenu des délais qui ont précédé l'engagement et de l'écrasante supériorité numérique et technologique des armées coalisées face à l'armée irakienne - sont nombreux (1).

En notre qualité de rapporteur du titre III, nous retiendrons deux interrogations :

1/ Quel équilibre adopter entre la conscription et l'engagement, entre l'armée de métier et l'armée d'appelés ? Jusqu'à quelle proportion doit-on pousser la professionnalisation de nos Armées ? On rappellera que 14 000 hommes de l'armée de Terre n'ont pu être mis en ligne qu'en prenant des engagés dans plus de 50 unités au prix d'une désorganisation de celles-ci et d'un amoindrissement de la capacité opérationnelle de l'armée de Terre toute entière.

(1) Cf. l'excellent rapport d'information de nos collègues de la commission de la Défense et de son président (rapport d'information N° 503 "sur quelques enseignements immédiats de la crise du Golfe").

2/ Les besoins de projection de nos forces à 5 000 Kms de la métropole ont montré combien celles-ci étaient tributaires de moyens de transport à long rayon d'action ? Doit-on doter les Armées en permanence de ces moyens, doit-on y avoir recours lorsque le besoin s'en fait sentir aux transports civils ? Autrement dit doit-on mobiliser les ressources du titre V pour pouvoir faire, doit-on faire faire en affrétant ou en réquisitionnant sur les crédits prélevés sur le titre III ? Doit-on faire l'un et l'autre mais dans quelles proportions ?

Ni l'une ni l'autre de ces questions n'ont reçu jusqu'à présent de réponse satisfaisante.

* La réponse à la première question dépend largement de la doctrine d'emploi des appelés dont nous avons déjà fait état.

On a pu croire que celle-ci avait été fixée par le Président de la République lorsqu'il avait déclaré réserver aux appelés la défense du sol national ou les engagements en Europe et vouer aux seuls professionnels les opérations sur les théâtres extérieurs et lointains.

En fait il n'en est rien, comme on l'a déjà vu. Les récentes déclarations du ministre de la Défense devant notre Assemblée, lors du débat sur le projet de loi modifiant le service militaire, ont insisté sur le fait que la décision prise, à propos du Golfe, n'avait aucune valeur de précédent et ont ouvert la perspective d'emploi des appelés sur tous les théâtres par la voie du volontariat prévu à l'article L 70 du code du service national.

Encore faudrait-il être certain qu'à l'épreuve des faits et spéculant sur une réaction supposée de l'opinion publique, on n'en revienne pas à l'attitude adoptée pour les opérations du Golfe.

En tout cas, les Armées doivent pouvoir compter sur une doctrine d'emploi des appelés qui ne fluctue pas au fil des circonstances et au gré des épreuves.

* Pour ce qui concerne la seconde question, la réponse doit tenir compte des trois particularités soulignées par le rapport précité qui restreignent la portée des enseignements de la guerre du Golfe et ont facilité la tâche de soutien logistique : les délais importants (plus de 5 mois) dont nous avons disposé pour

acheminer et déployer les unités, la fourniture sur place, par l'Arabie saoudite de l'eau douce et des carburants qui a diminué de façon significative le tonnage à transporter, l'absence de toute tentative de la part de l'Irak, de perturber les flux logistiques (par action militaire ou terroriste) et les possibilités de survol et de transit par le Canal de Suez ouvertes sans entraves aux forces coalisées.

Cela étant, pour ce qui concerne notre pays, 5 % seulement du fret maritime ont été acheminés par bâtiments militaires (3500 tonnes sur un total de 76000 tonnes) et 60 % de fret aérien par la voie aérienne militaire.

Pour les transports maritimes, la loi du 20 mai 1969 dite TRAMIN (qui fait obligation aux armateurs français d'assurer les transports présentant un caractère d'intérêt national a permis d'affréter de nombreux bâtiments marchands sous pavillon français, dans des conditions tout à fait satisfaisantes. Mais l'application de cette loi suppose l'existence d'une ressource suffisante en bâtiments sous pavillon français : or le nombre de ceux-ci décroît régulièrement. Elle suppose aussi que les équipages répondent aux ordres qui leur sont donnés (le Gouvernement a dû autoriser la réquisition des personnels par un décret du 14 janvier 1991, les équipages de deux navires ne s'entendant pas liés par les engagements pris par leurs armateurs dans le cadre de la loi de 1969). Elle suppose enfin que les matériels militaires puissent, au besoin, être chargés sans encombre par les ports civils si le besoin s'en fait sentir ; en l'espèce, les installations du port militaire de Toulon se sont montrées suffisantes mais on peut rappeler qu'à Fos, le 8 février 1991 les dockers ont refusé de charger des munitions.

Il ne suffit donc pas d'inscrire des crédits d'affrètement ou de réquisition au titre III : il faut pouvoir disposer de moyens militaires de transport maritime qui offrent toutes garanties de disponibilité. Or la Marine ne possède qu'un bâtiment récent de transport le "Foudre", ce qui implique de renforcer la ligne budgétaire destinée à la construction de nouveaux bâtiments de transport.

Pour les transports aériens, il n'existe aucun texte comparable à la loi TRAMIN, prévoyant l'utilisation prioritaire des moyens civils par l'Etat sans recours à la réquisition.

Il a toutefois été possible d'affréter des avions civils - ce qui était d'autant plus indispensable que l'armée de l'Air ne possède

pas de gros porteurs équivalents au Boeing 747. Les armées se sont toutefois vues taxées d'une surprime d'assurances pour risques de guerre de plusieurs millions de francs par rotation alors que la règle veut que l'Etat soit son propre assureur. Cette anomalie a conduit à ponctionner sans raison les crédits du ministère de la Défense.

Si les circonstances avaient été moins favorables, il est probable, compte tenu par ailleurs des règles et des contraintes de l'aviation civile, que le recours aux moyens civils aurait vite montré ses limites, ce d'autant plus qu'en fait, seules les compagnies nationales peuvent être mises à contribution.

Pour les transports aériens également, il paraît donc nécessaire d'étoffer les moyens militaires qui ne comprennent actuellement que des avions cargos moyens porteurs à hélice (Transal C 160 et Hercules C 130 eux-mêmes anciens).

2. L'entraînement des forces

Les prévisions d'activités doivent, en principe, rester inchangées pour 1992 :

- cent journées d'activités hors garnison dont cinquante avec matériels à potentiel limité, dits encore matériels organiques, pour l'armée de terre ;
- cent jours de mer en moyenne par bâtiment de combat (moyenne que la Marine a dépassée en 1990 et dépassera vraisemblablement en 1991 du fait de ses missions extérieures), moyenne qui peut faire apparaître des disparités d'un bâtiment à l'autre ;
- quinze heures de vol, par mois, par pilote de combat et 15 heures de vol aux commandes par pilote de transport (qui volent en général par deux ce qui équivaut à 30 heures de vol par mois pour ceux-ci) pour l'armée de l'Air.

Ces prévisions pourront-elles être réalisées en 1992 ?

Nous inclinons pour notre part à une réponse pour le moins dubitative, compte tenu des réductions d'effectifs, de la réduction de la durée du service militaire et du niveau des crédits destinés à l'achat des carburants, aux travaux, à l'entretien et aux dotations de munitions ; ces crédits ont été, de surcroît, très entamés cette année par les opérations du Golfe, ce qui risque

donc de générer d'emblée des reports de charges sur la gestion 1992 si ces surcoûts ne sont pas intégralement couverts par un collectif. *L'amointrissement de la capacité opérationnelle de l'armée de Terre* est du reste d'ores et déjà clairement programmé par l'annonce de l'adoption du système de "disponibilité différée" (Cf. supra).

a) Les crédits de carburants

Près de 3 milliards de francs doivent aller en 1992 aux crédits de carburants qui marquent une progression d'un peu plus de 2 % en francs courants mais une régression de près d'un point en termes réels.

(En millions de francs.)

	1990 Crédits votés	1991 Crédits votés	1992 Prévisions	Évolution en pourcentage 1992/1991
Air :				
Chapitre 34-12	1 438,8	1 347,3	1 346,8	- 0,04
Terre :				
Chapitre 34-22	752	703,2	728,4	+ 3,58
Marine :				
Chapitre 34-32	571,4	530,4	535	+ 0,87
Gendarmerie :				
Chapitre 34-44	242,7	230,6	234,1	+ 1,52
Section commune :				
Chapitres 34-01 et 34 02 .	88,7	93,2	119,3	+ 28
Total	3 093,6	2 904,7	2 963,6	+ 2,83

Ces crédits ont été calculés sur une hypothèse de 20 \$ le baril de pétrole et de 5F.,50 pour un dollar.

La fiscalité va continuer à peser lourdement sur les achats et par voie de conséquence diminuer d'autant le volume des acquisitions.

	1990	1991	1992
Carburacteur	29 %	30 %	27 %
Carburant auto	78 %	78 %	79 %
Gazole	66 %	64 %	66 %
F.O.D.	41 %	39 %	39 %

b) Les dotations pour les munitions

Après plusieurs années de détérioration, le budget pour 1992 amorce, semble-t-il, un redressement :

(Millions de francs.)

	1991	1992	Pourcentage 1992/1991
Crédits de paiement	5 087,2	5 402,2	+ 6,2
Autorisations de programme	6 047,4	5 317,4	- 12,5

Mais l'évolution des autorisations de programme (- 12,5 %) laisse à penser qu'il ne s'agira là que d'un redressement éphémère, dicté notamment par la nécessité de reconstituer certains stocks mis à contribution pendant la guerre du Golfe.

La situation demeure donc très préoccupante : ni le coût croissant des munitions, ni leur rythme de consommation dans tous les conflits récents ne paraissent avoir été pris en compte pas plus que les besoins accrus en munitions d'instruction provoqués par la rotation plus rapide des contingents.

La leçon du Golfe est-elle déjà oubliée, comme les promesses faites du maintien du niveau d'instruction des appelés ?

c) L'entretien des matériels

Notre rapport de l'année dernière exposait les modalités de financement de l'entretien des matériels qui n'obéissent pas exactement aux mêmes règles d'une armée à l'autre. Nous renvoyons donc à nos précédents développements non sans avoir rappelé qu'en tout état de cause l'entretien est imputé pour les trois armées, dans des proportions variables sur le titre III et sur le titre V.

Pour ce qui concerne le titre III, l'évolution des crédits figure dans le tableau ci-dessous :

(En millions de francs.)

	1991	Évolution en % 1991/1990	1992	Évolution en % 1992/1991
Terre	274	- 43,3	264,7	- 3,4
Marine	2 657,9	- 15,7	2 615,8	- 1,6
Air	1 763,7	- 4	1 733,8	- 1,7
Total	4 696,6	-	4 614,3	- 1,7

Pour ce qui concerne les crédits inscrits au titre V, la situation sera la suivante :

(En millions de francs.)

	1991	1992	Évolution en %
Terre	3 117,8	3 097,8	- 0,6
Marine	2 212	2 194	- 0,8
Air	2 793	3 130	+ 12,1

Au total, les crédits d'entretien (titre III et titre V) prévus pour les trois armées s'élèveront à 13 milliards de francs, selon la répartition suivante :

(En millions de francs.)

	Terre	Marine	Air	Total
1991	3 391,8	4 869,9	4 556,7	12 818,4
1992	3 362,5	4 809,8	4 863,8	13 036,1
Évolution en pourcentage	- 0,86	- 1,25	+ 6,74	+ 1,7

On ne peut donc constater aucune amélioration de la situation bien au contraire. La progression des crédits pour l'armée de l'Air, qui semble contraster avec le recul des crédits prévus pour les deux autres armées, n'est due qu'à la nécessité de remettre en état les aéronefs durement sollicités pendant les opérations du Golfe.

Détérioration de l'entretien de matériels vieillissants et ralentissement des livraisons de matériels neufs continueront à se conjuguer pour amoindrir la disponibilité et l'efficacité de nos

matériels mais aussi pour engendrer les effets psychologiques les plus malencontreux sur le personnel d'active comme sur les appelés. Il est indispensable de prendre conscience du fait que *tout amoindrissement du parc de matériel neuf* - conséquence inéluctable de la récession du titre V - *nécessite, à missions constantes, un accroissement des crédits d'entretien*. Il y va non seulement de la fiabilité des matériels mais de la sécurité des personnels.

CONCLUSION

La "loi du genre", celle des rapports budgétaires, s'attache prioritairement à l'examen des ressources financières prévues par le projet de budget.

Mais tout au long de ce rapport nous avons tenu à faire leur place à d'autres ressources qui ne nous paraissent pas moins indispensables ni moins importantes : les ressources humaines.

La période d'incertitude dans laquelle nous sommes entrés du fait des bouleversements de la situation internationale exige réflexion, détermination, projection vers l'avenir.

Ces exigences sont malheureusement loin d'être vérifiées.

Nous nous trouvons, en effet, devant un projet de budget dont il nous est impossible de dire s'il constitue la première annuité d'une nouvelle programmation ou s'il est simplement la répétition d'un exercice annuel et habituel.

Au moment même où d'importantes évolutions doivent s'accomplir, de nombreuses restructurations, voire reconversions, s'opérer, nous constatons que la capacité humaine, opérationnelle, industrielle de notre Défense risque d'être obérée par des décisions dont l'échéance ne dépasse pas l'année de l'exercice budgétaire ou, pis encore, par l'absence de toute décision.

Nous trouverions déjà des motifs sérieux de ne pas adopter ce projet de budget dans l'incohérence des procédés qui conduisent à inviter le Parlement à se prononcer sur les moyens financiers du budget avant de connaître les fins que doit définir une loi de programmation dont il n'a pas connaissance.

Mais nous trouvons des motifs supplémentaires à cela par égard aux personnels de la Défense, militaires et civils, de tous grades, de toutes catégories, de tous statuts ; ceux-ci ont montré jour après jour - et plus particulièrement lors de la crise du Golfe - leur efficacité et leur dévouement, chacun à sa place dans les unités, les services, les établissements et les arsenaux. Comment diminuer les effectifs et prétendre à la fois rétablir l'égalité devant le service national et accroître la professionnalisation ? Quelles mesures seront prises pour ne pas altérer la qualité du potentiel humain alors que les dotations d'équipement obligeront

à ralentir ou à amputer les programmes ? Comment trouver une réponse à ces questions dans la seule annonce d'une décroissance de la part de la richesse nationale consacrée à la Défense sans savoir quelles vues prospectives guideront les transitions et les évolutions qui toucheront nécessairement la condition des personnels ?

PROJET DE LOI DE FINANCES
pour 1992

**CONSIDERE COMME ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE
NATIONALE**

**AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINEA 3,
DE LA CONSTITUTION**

Extrait

Art. 43

Mesures nouvelles - Dépenses ordinaires des services militaires

Texte de l'article

I Il est ouvert au ministre de la Défense pour 1992, au titre des mesures nouvelles sur les dépenses ordinaires des services militaires, des autorisations de programme s'élevant à la somme de 4 618 892 000 F. et applicables au titre III "Moyens des armes et services".

II. Pour 1992, les mesures nouvelles sur les dépenses ordinaires des services militaires applicables au titre III "Moyens des armes et services" s'élèvent à la somme de 1 319 555 000 F.

Exposé des motifs

La comparaison par titre et par section des crédits ouverts en 1991 et de ceux prévus pour 1992 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.

AMENDEMENT

**présenté par votre Rapporteur
au nom de la commission des Finances**

ARTICLE 43

Supprimer cet article.

ANNEXE I

LE PERSONNEL DE LA DÉFENSE DANS L'ENSEMBLE DE LA FONCTION PUBLIQUE

Les effectifs réels (1) de la fonction publique au 31 décembre 1990.

Effectifs	Titulaires		Non titulaires		Total
	Ensemble	dont cat. A	Ensemble	dont ouvriers	
Education nationale	952 311	439 612	105 297	0	1 057 608
P.T.E.	438 882	40 654	66 774	0	505 656
Economie et finances	184 234	34 837	13 043	2 646	197 277
Intérieur	144 932	6 449	5 022	1 540	149 954
Défense *	36 239	4 116	96 001	83 341	132 240
Equipement	82 025	6 252	18 888	8 213	100 913
Justice	48 152	8 581	2 884	0	51 036
Agriculture	24 447	10 152	5 184	50	29 631
Affaires sociales	20 195	3 624	1 762	0	21 957
Affaires étrangères	5 614	1 237	20 556	0	26 170
Culture	10 400	2 073	2 843	42	13 243
Autres ministères	23 327	8 077	11 858	1 580	35 185
I. - Total effectifs civils	1 970 758	565 664	350 112	97 412	2 320 870
II. - Effectifs militaires					302 917
Total (I - II) ..					2 623 787

(*) La Défense regroupe le ministère employeur et en additionne les personnels civils aux personnels militaires non compris les 130 000 appels du service militaire.

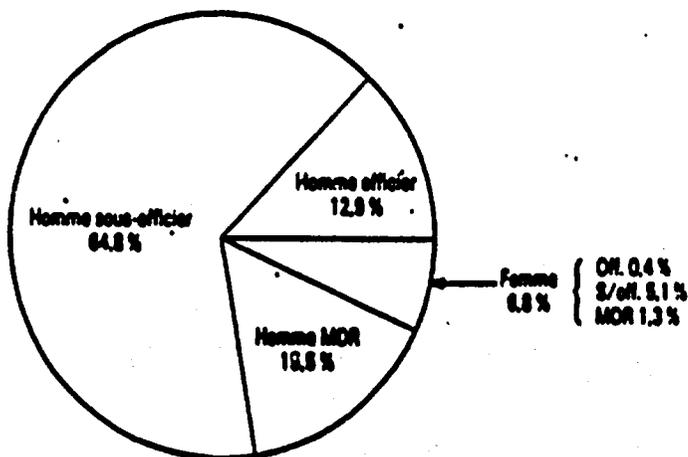
(1) Il s'agit des effectifs payés par le ministère considéré (sont compris les détachés d'autres ministères et le personnel mis à disposition).

ANNEXE 2

REPARTITION DES EFFECTIFS DU PERSONNEL DE LA DEFENSE
PAR SEXE ET CATEGORIE HIERARCHIQUE

1 - Répartition des effectifs du personnel militaire de carrière ou sous contrat
par sexe et catégorie hiérarchique

	PERSONNEL FÉMININ			PERSONNEL MASCULIN			TOTAL	
	Effectif	1 %	2	Effectif	1 %	2	Effectif	1 %
OFFICIER	1374	0.8	3.4	38887	13.8	96.8	39961	13.3
SOUS-OFFICIER	18184	74.8	7.2	194298	69.8	92.8	208482	69.9
MILITAIRE DU RANG	3781	18.4	7.8	48487	18.7	92.8	80238	18.8
TOTAL	20308	100	8.8	279372	100	93.2	229681	100



2 - Répartition des effectifs du personnel militaire appelé
par sexe et catégorie hiérarchique

	PERSONNEL FÉMININ			PERSONNEL MASCULIN			TOTAL	
	Effectif	1 %	2	Effectif	1 %	2	Effectif	1 %
OFFICIER	4	0.3	0.1	3478	1.4	98.9	3480	1.4
SOUS-OFFICIER	188	13.8	2.7	6806	2.7	97.3	6991	2.8
MILITAIRE DU RANG	1181	85.9	0.8	238946	95.9	98.8	240087	98.8
TOTAL	1340	100	0.8	248228	100	98.4	250868	100

Au cours de sa réunion du mercredi 23 octobre 1991 la commission des Finances a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits du budget de la Défense (Titre III - Dépenses ordinaires) pour 1992.

Elle a, statuant définitivement sur le projet de budget tel qu'adopté à l'Assemblée nationale, confirmé cette décision lors de la séance du lundi 19 novembre 1991.