

N° 472

SÉNAT

QUATRIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 1er juillet 1992.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) en application de l'article 22, 1er alinéa du Règlement, sur les modalités et les conséquences du retrait des FFA (Forces françaises en Allemagne),

Par MM. Jean-Pierre BAYLE, Paul d'ORNANO
et Xavier de VILLEPIN,

Senateurs.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, *président* ; Michel d'Aillières, Yvon Bourges, François Abadie, Jean-Pierre Bayle, *vice-présidents* ; Jean Garcia, Guy Cabanel, Michel Alloncle, Jacques Genton, *secrétaires* ; Paul Alduy, Jean-Luc Bécart, Roland Bernard, Daniel Bernardet, André Bettencourt, Amedée Bouquerel, André Boyer, Michel Caldagues, Jean-Paul Chambriard, Michel Chauty, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cosse-Brissac, Michel Crucis, Andre Delelis, Franz Duboscq, Claude Estier, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Golliet, Bernard Guyomard, Mme Nicole de Hauteclocque, MM. Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Jean-Luc Mélenchon, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Michel Poniatowski, Roger Poudonson, André Rouvière, Robert-Paul Vigouroux, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
Introduction	7
I - ASPECTS MILITAIRES DU DÉSENGAGEMENT DES FORCES FRANÇAISES D'ALLEMAGNE	9
A. Situation antérieure à la mise en oeuvre du repli	9
1. Quelques repères chronologiques	9
2. La présence militaire française en Allemagne	11
a. Les forces françaises d'Allemagne (FFA)	12
<i>a1. Un élément essentiel du IIe Corps d'Armée</i>	12
<i>a2. Les personnels civils "à la suite des Forces"</i>	13
b. Les forces françaises stationnées à Berlin	14
c. La Brigade franco-allemande	15
3. Une coopération militaire exemplaire?	16
a. L'inexistante application des clauses du Traité de l'Élysée relatives à la défense jusqu'à la fin des années 1970	16
<i>a1. Des stipulations très ambitieuses</i>	16
<i>a2. Obstacles à l'émergence d'un pôle franco-allemand de défense européenne</i>	17
b. Le revirement progressif en faveur de la coopération militaire franco-allemande	17
<i>b1. L'apparition d'un contexte favorable à la fin des années 1970</i>	17
<i>b2. Les étapes du développement de la coopération militaire franco-allemande</i>	18
B. Le retrait des Forces françaises d'Allemagne	19
1. Des modalités censées préserver l'avenir	20
a. Mesures relatives à la tranche 1991	20
b. Mesures relatives à la tranche 1992	23
c. Prévisions relatives à la tranche 1993	25

	<u>Pages</u>
2. L'hypothèque résultant de la création du Corps franco-allemand	26
a. Une structure originale au service du maintien de la paix ..	26
<i>a1. Des motivations liées à la multiplication des foyers de crise en Europe</i>	26
<i>a2. Missions</i>	26
<i>a3. Echeancier et composition</i>	27
b. Un avenir soumis à diverses incertitudes	27
<i>b1. Incertitude relative à l'élargissement du Corps franco-allemand et conséquences pour les personnels civils concernés par le retrait des FFA</i>	27
<i>b2. L'issue du débat politique allemand sur les interventions militaires hors zone OTAN</i>	28
<i>b3. A l'origine du Corps européen, un certain malentendu entre la France et l'Allemagne</i>	29
<i>b4. Une question encore eludée, la réciprocity des accords relatifs au stationnement militaire allié en Allemagne</i>	30
3. Conséquences du retrait sur la situation des cadres militaires	30
a. Conditions de mutation	30
b. Conséquences sociales du retour en France	31
<i>b1. Perte de pouvoir d'achat</i>	31
<i>b2. Le cas des couples mixtes</i>	32
<i>b3. Maintien du stationnement militaire dans le cadre du Corps européen</i>	32
II - ASPECTS HUMAINS DU RETRAIT DES FFA	33
A. Incidences du retrait des FFA sur l'enseignement français en Allemagne	33
1. La DEFA (Direction de l'Enseignement français en Allemagne) et les relations culturelles franco-allemandes	33
a. Un réseau particulièrement dense, en voie de fermeture progressive	33
b. Un élément de l'amitié franco allemande	34
2. Quel avenir pour la DEFA ?	35
a. Incidence éventuelle de la création du Corps franco-allemand sur le plan de fermeture des établissements de la DEFA	35
b. Problèmes posés par la succession de la DEFA	36

B. Incidence du retrait des FFA sur la situation des personnels civils	37
1. Des catégories très diversifiées soumises à une déflation rapide	37
a. Diversité des statuts	37
b. Une déflation rapide	38
2. Diversité des difficultés causées par le retrait des FFA	39
a. Aspects professionnels	39
b. Aspects personnels et privés	40
c. Spécificité de la situation des personnels des FFA : le déracinement consécutif à la perte de l'emploi	41
3. Les problèmes non résolus par les mesures sociales jusqu'à présent engagées	42
a. Des mesures différentes selon le statut	42
<i>a1. Agents publics</i>	42
<i>a2. Personnels de droit privé français</i>	43
<i>a3. Personnels de droit allemand</i>	44
<i>a4. Mesures indépendantes du statut des intéressés</i>	46
b. Les indéniables progrès réalisés	46
c. Persistance de graves difficultés	47
<i>c1. Profondes disparités caractérisant le traitement social du chômage selon le statut</i>	47
<i>c2. Difficultés propres aux PCE (personnels de droit allemand)</i>	48
<i>c3. L'insuffisante adaptation des intéressés au marché du travail</i>	49
<i>c4. Difficultés propres à certaines catégories spécifiques</i> ...	49
4. Ébauche de solutions envisageables	50
a. Revendications exprimées par les partenaires sociaux	51
<i>a1. Revendications relatives au reclassement professionnel des agents</i>	51
<i>a2. Revendications portant sur les mesures sociales et financières d'accompagnement</i>	52
b. Principes susceptibles d'inspirer le règlement des problèmes sociaux liés au retrait des FFA - Suggestions de la mission d'information	54

	<u>Pages</u>
<i>b1. Renoncer à une stricte application de la règle de droit, au profit de la prise en compte, dans un esprit pratique, des situations particulières</i>	54
<i>b2. Favoriser la mobilisation des collectivités locales en faveur du reclassement des personnels licenciés</i>	54
<i>b3. Entreprendre une réflexion sur l'allocation des emplois entre militaires et civils</i>	55
<i>b4. Eviter que la montée en puissance du Corps franco-allemand se traduise par des recrutements extérieurs consécutifs au licenciement de certains personnels des FFA</i>	54
CONCLUSION	56
A. Observations de MM. Paul d'Ornano et Xavier de Villepin ..	56
1. Une mesure insuffisamment préparée	56
2. Des incertitudes malaisément tolérables pour les personnels et difficiles à gérer pour les responsables	58
B. Observations de M. Jean-Pierre Bayle	59
C. Conclusions communes	59
1. Une mesure qui s'intègre dans la réduction du format de l'Armée de terre	59
2. Les conséquences sociales du retrait	60
3. Une occasion à saisir pour fonder la coopération franco-allemande sur des bases renouvelées	60
Examen en commission	61

Mesdames, Messieurs,

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a déjà consacré deux rapports d'information aux Forces françaises d'Allemagne (FFA). Le premier résulte d'une mission d'information effectuée en janvier 1989 (1), à un moment où le retrait des FFA n'était pas même envisagé. Le deuxième a été motivé par l'annonce prochaine du retrait des FFA, dont il a précédé la première tranche de quelques mois (2).

La présente étude a pour objet de présenter un bilan provisoire de la mise en oeuvre du retrait et, plus particulièrement, des conséquences sociales et humaines de celui-ci pour les personnels civils employés "à la suite des forces".

D'autre part, la perspective de la montée en puissance du Corps franco-allemand (ou "Eurocorps"), désormais imminente, est susceptible d'infléchir les modalités envisagées en vue du retrait des FFA, en permettant le maintien, en Allemagne, d'une division française. Il importait donc d'évaluer l'incidence éventuelle de la création du Corps européen sur la situation des personnels des FFA.

Les développements ci-après -qui ne concernent ni les forces stationnées à Berlin, ni la Brigade franco-allemande- se

1) Voir le rapport d'information (n° 253 - 1988-1989) de MM. Jean Lecanuet, Jean-Pierre Bayle, Jacques Chaumont, Jacques Golliet et Xavier de Villepin.

2) Voir le rapport d'information (n° 206 - 1990-1991) de MM. Jean-Pierre Bayle, Guy Cabanel et Xavier de Villepin.

fondent, d'une part, sur les informations recueillies lors du déplacement effectué par les auteurs du présent rapport, le 27 avril 1992, à Baden-Baden, où le Général Cavaillé, major régional des FFA, a organisé des entretiens avec les principaux responsables, civils et militaires, des FFA, ainsi qu'avec les partenaires sociaux (syndicats et comité principal d'entreprise).

D'autre part, les membres de la mission se sont, le 22 juin 1992, entretenus avec M. Roussely, secrétaire général de l'administration au ministère de la Défense, et responsable du reclassement des personnels civils concernés par le retrait des FFA.

Le présent rapport fait état du caractère très évolutif d'un dossier encore suspendu aux incertitudes liées à l'avenir du Corps européen.

Les membres de la mission d'information tiennent à souligner les préoccupations que leur inspire le sort des personnels concernés. Ceux-ci sont en effet confrontés, du fait du retrait, à de graves difficultés professionnelles -reclassement, adaptation à un nouvel emploi et, dans le cas le plus malheureux, licenciement et chômage-, financières -baisse du pouvoir d'achat-, et affectives -obligation, pour certains, de s'établir en France après avoir toujours vécu en Allemagne.

Les analyses ci-après rappellent les modalités du retrait des FFA, et abordent successivement les aspects militaires et humains de celui-ci.

I - ASPECTS MILITAIRES DU DÉSENGAGEMENT DES FORCES FRANÇAISES D'ALLEMAGNE

Engagé dès juillet 1991 à la suite de la décision annoncée par le chef de l'Etat le 14 juillet 1990, le retrait progressif des FFA est aujourd'hui confronté à la montée en puissance du Corps d'armée franco-allemand dont le sommet de La Rochelle a, en mai 1992, officialisé la création.

A - SITUATION ANTÉRIEURE À LA MISE EN OEUVRE DU REPLI

La présence militaire française Outre-Rhin a, depuis l'installation des forces d'occupation en 1945, montré son adaptabilité tant au contexte international qu'à l'émergence de relations bilatérales spécifiques. Elle a accompagné la mise en oeuvre, certes tardive, d'une coopération militaire bilatérale qui constitue un élément du contexte dans lequel intervient l'actuel repli.

1. Quelques repères chronologiques

Les repères chronologiques ci-après rappelés jalonnent l'évolution historique de la présence militaire française en Allemagne fédérale.

- 1945 : **Occupation de l'Allemagne par les forces alliées.** La France se voit reconnaître, dans le sud-ouest du pays, une zone d'occupation correspondant à l'Etat de Rhénanie-Palatinat, au Bade et au Wurtemberg. Parallèlement est prévue l'occupation conjointe, par les Alliés, du grand Berlin.

- 1949 : **Année de la formation de la République fédérale d'Allemagne (RFA), à partir de la réunion des zones d'occupations occidentales.**

- 1955 : **La RFA accède à la souveraineté et devient membre de l'Alliance atlantique. Fin du régime d'occupation -Berlin faisant exception. Le droit de stationnement des forces alliées et, en particulier, françaises, est confirmé par l'entrée en vigueur des accords de Paris signés en 1954. Création de la Bundeswehr.**

- 1963 : **Traité de l'Elysée sur la coopération franco-allemande (signé par le chancelier Konrad Adenauer et le général de Gaulle).**

- 1966 : **La France se retire du commandement militaire de l'OTAN. Un échange de lettres du 21 décembre 1966 entre les deux ministres des affaires étrangères français et allemand, MM. Maurice Couve de Murville et Willy Brandt, redéfinit les conditions du stationnement et le statut des Forces françaises en Allemagne, qui relèvent d'un accord conclu entre Etats souverains.**

- 1971 : **L'accord quadripartite du 3 septembre 1971 sur Berlin marque une volonté de détente, et correspond à l'Ostpolitik du chancelier allemand Willy Brandt. Cet accord confirme la responsabilité des Quatre sur Berlin.**

- 1988 : **Le chancelier Kohl et le président François Mitterrand signent, à l'occasion du 25ème anniversaire du Traité de l'Elysée, un protocole annexe entérinant la création du Conseil franco-allemand de défense et de sécurité. La brigade franco-allemande s'installe à Böblingen.**

- 1990 : **Signature du traité de Moscou (ou "4 + 2"), le 12 septembre, qui porte sur les aspects extérieurs de l'unité allemande, et met fin à la tutelle alliée sur l'Allemagne.**

Le 3 octobre, la **réunification** est officielle. Le message aux gouvernements du monde alors adressé par le chancelier Kohl prend acte de la possibilité, pour l'Allemagne, de "participer à des actions des Nations-Unies pour la préservation et le rétablissement de la paix, y compris par le déploiement de ses forces armées". Le même jour, le statut d'occupation de Berlin est définitivement abrogé.

Lors du sommet franco-allemand de Munich, les 17-18 septembre 1990, l'annonce officielle, par la France, de la réduction en 1991-1993 de la moitié de ses forces en Allemagne (déjà publiquement envisagée par le Président de la République le 14 juillet 1990, tend à tirer les conséquences du nouveau statut allemand.

Le 17 octobre, une prise d'arme consacre, à Malsheim, la fin de la montée en puissance de la Brigade franco-allemande.

- 1992 : Au sommet franco-allemand de la Rochelle (21-22 mai) est officiellement créé le Corps d'armée franco-allemand (ou "Eurocorps"), auquel les deux Parties invitent le plus grand nombre possible d'Etats de l'UEO à se joindre.

- 1991-1992 : **Négociations relatives à l'actualisation de l'accord complémentaire sur le statut des forces alliées en Allemagne.** Les problèmes liés à l'application du droit allemand à l'intérieur des casernements alliés, au respect de la réglementation allemande sur l'environnement par les forces alliées, et aux modalités de circulation de celles-ci à l'occasion des manoeuvres et exercices ont constitué les points forts de ces discussions qui, à l'heure où le présent rapport est mis sous presse, n'ont pas encore abouti.

2. La présence militaire française en Allemagne

Au moment où intervient la mise en oeuvre du repli (en juillet 1991), les forces françaises stationnées Outre-Rhin sont réparties en trois ensembles d'inégale importance, qui obéissent à des

statuts et à des logiques différents. L'essentiel est alors constitué par le 2ème Corps d'armée (qui fait l'objet du présent rapport) stationné en Bade-Wurtemberg, en Rhénanie-Palatinat et en Sarre, conformément aux dispositions contenues dans les lettres échangées, le 21 décembre 1966, entre les gouvernements français et ouest-allemand, à la suite du retrait de la France du commandement militaire intégré de l'OTAN. Les forces françaises de Berlin constituent un second ensemble plus modeste régi, jusqu'au 3 octobre 1990, par le statut des troupes d'occupation, défini dès 1945 par les accords conclus entre la France, les Etats-Unis, l'URSS et la Grande-Bretagne.

Enfin, la brigade franco-allemande, nouvelle grande unité binationale créée en 1988 et dont la montée en puissance s'est achevée en octobre 1990, dépend du Conseil franco-allemand de défense et de sécurité.

a) Les forces françaises en Allemagne (FFA)

a1. Un élément essentiel du IIe Corps d'armée

Les troupes stationnées par la France, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, en Allemagne de l'Ouest, étaient initialement des troupes d'occupation, dont la présence résultait des accords conclus entre les alliés en 1945. A la suite d'une évolution bien connue, les Forces françaises en Allemagne sont, depuis 1963, régies par une convention bilatérale prolongée par l'échange de lettres du 21 décembre 1966. Le statut juridique des FFA doit donc être dissocié de celui des forces françaises à Berlin, dont la présence relève de l'accord quadripartite de 1971.

Il convient de souligner ici que, à la différence du stationnement des forces britanniques et américaines, celui des FFA a toujours été, en vertu de l'échange de lettres de 1966, **neutre pour le contribuable allemand**, alors que celui-ci a participé au financement de l'entretien des troupes britanniques et américaines.

Les FFA sont sous commandement français, et l'engagement de ces forces dépend de la décision du Président de la République.

Stationnées dans le sud-ouest de la RFA, les FFA appartiennent au IIe corps d'armée. Leur quartier général, installé à

Baden-Baden, est placé sous les ordres du général de corps d'armée Noël Chazarain, commandant en chef des Forces françaises en Allemagne. Les attributions de ce dernier sont définies par un décret du 15 septembre 1955, qui prévoit un ensemble de compétences particulièrement étendues.

Les FFA comprennent encore, en 1991, les première, troisième et cinquième divisions blindées dont les commandements sont, au moment où commence le retrait, installés respectivement à Trèves, Fribourg et Landau, ainsi que les éléments organiques de corps d'armée et la brigade logistique. Stationnées initialement dans 26 garnisons, les FFA forment encore, au début de 1991, un ensemble de 43 426 hommes répartis en :

- 1 817 officiers,
- 7 424 sous-officiers,
- 1 335 engagés Mdr (militaires du rang),
- 31 858 appelés dont 5,6 % de VSL.

En majorité constituées par du personnel de l'armée de terre (41 735 militaires), les FFA disposent aussi de personnels de l'armée de l'air (706), de gendarmes (429), et de personnels des services communs et, notamment, du service de santé (556).

Quand commence le retrait, les FFA alignent plus de 2 000 blindés de types divers (AMX 30 B2, blindés légers (AMX 10 et VAB)), 50 hélicoptères armés, 200 postes de tir Milan, 125 canons (AUF 1 de 155 mm).

a2. Les personnels civils "à la suite des Forces"

Le stationnement des FFA est à l'origine de la présence, en Allemagne, de quelque 8 750 personnels civils de nationalité française (auxquels s'ajoutent 2 500 ressortissants allemands), employés essentiellement par :

- la Direction de l'enseignement français en Allemagne (DEFA), qui, sous l'égide du ministère français de l'Education nationale, scolarise les enfants des personnels FFA,

- la paierie général et la trésorerie aux armées (qui ont fusionné leurs deux réseaux comptables et assurent les opérations monétaires et financières des FFA),
- la douane des FFA,
- l'économat, qui fournit les ordinaires et ravitaille les personnels FFA,
- le foyer central, qui gère et approvisionne les foyers de garnisons et de centre ville et administre les jardins d'enfants.

Tous ces personnels travaillent étroitement avec l'armée. Certains sont installés depuis très longtemps en RFA (il n'est pas rare que se succèdent deux, voire trois générations de personnels civils FFA), en raison notamment d'une mobilité géographique et professionnelle beaucoup moins importante que celle des militaires.

Le présent rapport envisage ci-après (II B) les problèmes statutaires posés, du fait du retrait des FFA, aux différentes catégories employées par celles-ci.

b) Les Forces françaises stationnées à Berlin

Jusqu'au 3 octobre 1990, la présence militaire française à Berlin était garantie par le statut d'occupation défini en 1945, et confirmé par l'accord du 3 septembre 1971 sur le maintien des droits et responsabilités quadripartites pour Berlin.

Les effectifs militaires français à Berlin représentent quelque 3 000 personnes, dont 1 100 personnels d'active et 1 900 appelés ou élèves gendarmes. La majorité de ces personnels appartient à l'armée de terre, organisée principalement autour de deux régiments de l'Infanterie et de l'ABC.

Des renseignements complémentaires sur la situation des Forces françaises à Berlin sont mentionnés dans le rapport d'information n° 33 établi à la suite de la mission envoyée à Berlin en juillet 1990 par la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées du Sénat.

Il convient de rappeler la position particulière propre au chef du gouvernement militaire français jusqu'au 3 octobre 1990 : celle-ci était, en effet, caractérisée par une double subordination vis-à-vis du ministère des Affaires étrangères et vis-à-vis du ministère de la Défense, et a pris fin le 3 octobre 1990, avec la réunification allemande.

La présence militaire française à Berlin devra, à terme, tirer les conséquences de l'achèvement du retrait des forces militaires ex-soviétiques de la partie orientale de l'Allemagne, prévu pour 1994. Le stationnement des forces françaises de Berlin devrait donc être transitoire.

c) La brigade franco-allemande

C'est le 19 juin 1987 que le projet de brigade franco-allemande a été pour la première fois évoqué, devant les instances de la CDU, par le chancelier Helmut Kohl.

Cette déclaration a été suivie très rapidement par l'annonce conjointe, lors du sommet franco-allemand de Karlsruhe, le 13 novembre 1987, de la volonté de créer cette unité mixte, et par la signature, le 22 janvier 1988, d'un protocole annexe au Traité de l'Elysée, entérinant la création du Conseil allemand de défense et de sécurité.

Le 3 octobre 1988, l'état-major de la future brigade franco-allemande s'est installé à Böblingen, et le 12 janvier 1989, les deux chefs d'état-major français et allemand ont inauguré la BFA. Depuis le 1er octobre 1990, celle-ci a achevé sa montée en puissance. "L'installation définitive de la brigade franco-allemande est la première page du nouveau chapitre des relations entre les deux pays" annonçait, le 17 octobre 1990, le ministre de la Défense, M. Jean-Pierre Chevènement, à l'occasion de la prise d'armes de la brigade à Malmsheim, près de Böblingen. Puis, en déplaçant son PC de Böblingen à Müllheim, ancienne garnison des FFA située à 25 km de Mulhouse, la BFA a rapproché son centre de gravité du Rhin.

Investie d'une mission expérimentale, la brigade franco-allemande dépend du Conseil franco-allemand de défense et de sécurité, qui dispose d'organismes mixtes chargés de définir et de mettre en oeuvre la politique de coopération en matière de défense. Il importe toutefois de préciser que, des dix formations qui composent la BFA, seuls sont mixtes l'état-major, la compagnie d'état-major et le bataillon de soutien. Les régiments français et les bataillons allemands intégrés à la brigade demeurent nationaux.

En dépit de ces limites, la Brigade constitue un élément novateur de la coopération militaire franco-allemande, et joue le rôle de laboratoire de l'interopérabilité entre les deux armées.

3. Une coopération militaire exemplaire ?

Motivé par le souci du général de Gaulle, exprimé dès 1949, de promouvoir un "accord direct entre Germains et Gaulois", destiné à permettre à l'Europe de reconquérir une part d'influence dans le monde, le traité de l'Elysée (22 janvier 1963) devait sceller la fin d'une rivalité séculaire, consolider l'amitié franco-allemande, et faire prendre conscience aux deux ennemis héréditaires qu'ils sont unis par une nécessaire solidarité, tant du point de vue de leur développement économique et culturel, que de celui de leur sécurité.

a) L'inexistante application des clauses du traité de l'Elysée relatives à la défense franco-allemande jusqu'à la fin des années 1970

a1. Des stipulations très ambitieuses : la section B du traité du 22 janvier 1963 vise, en effet, un rapprochement des doctrines des Parties en matière de stratégie et de tactique, des échanges de personnels entre les deux armées, la mise à l'étude des conditions d'une coopération bilatérale en matière de défense civile, ainsi que l'élaboration de projets d'armements conjoints.

a2. Les obstacles à l'émergence d'un pôle franco-allemand de défense européenne sont venus, au premier chef, de la participation allemande au dispositif militaire intégré de l'OTAN.

La volonté allemande de demeurer proche des Etats-Unis pour sa sécurité a alimenté les réticences inspirées à l'Allemagne par l'idée de système de défense européen.

Par ailleurs, le préambule inséré, de manière unilatérale, par le Bundestag, à la loi autorisant l'approbation du traité de l'Elysée, intégrait l'amitié franco-allemande dans le dessein, beaucoup plus audacieux, de "maintenir le (...) couplage de l'Europe et des Etats-Unis", de rétablir l'unité allemande, de favoriser "l'intégration des forces armées des Etats réunis (par l'OTAN)", et de parvenir à l'"unification de l'Europe par la voie tracée par la création des Communautés européennes, avec l'inclusion de la Grande-Bretagne et d'autres Etats désireux d'y entrer".

Il est aisément compréhensible que la France n'ait pu souscrire à la totalité des ambitions exprimées par les députés allemands, et que, de ce fait, le volet militaire de la coopération bilatérale soit, dans un premier temps, demeuré lettre morte.

b) Le revirement progressif en faveur de la coopération militaire franco-allemande

b1. L'apparition d'un contexte favorable, à la fin des années 1970

. En France, le surarmement des pays du Pacte de Varsovie, ainsi que la prise de conscience aiguë du danger militaire soviétique, ont fait apparaître la conviction que l'autonomie de décision était incompatible avec la nécessité, désormais flagrante, de parvenir à une coordination de la stratégie nationale avec celle des alliés. De plus, les manifestations pacifistes et antinucléaires organisées en Allemagne, jointes à la relance de la tentation unitaire, ont suscité le besoin de resserrer les liens avec l'Allemagne, afin de renforcer l'ancrage de ce pays dans le camp occidental.

. La prise de conscience, par l'Allemagne, du caractère incertain de la protection américaine, a renforcé la volonté de réunir les conditions nécessaires à l'organisation d'une défense commune européenne, et, partant, le souci d'entreprendre une coopération militaire étroite avec la France.

b2. Les étapes du développement de la coopération militaire franco-allemande

- La déclaration commune du 25 février 1982 de MM. François Mitterrand et Helmut Schmidt annonçait des échanges de vue réguliers entre les deux gouvernements sur les problèmes de sécurité. Le sommet franco-allemand du 21 octobre 1982 a, par ailleurs, avalisé la réactivation des clauses militaires du traité de 1963.

- La doctrine militaire française a, parallèlement, pris en compte le souci de consulter les autorités allemandes, dans la mesure du possible, sur l'emploi éventuel d'armes préstratégiques françaises sur le territoire allemand (sommet franco-allemand du 28 février 1986).

- Le protocole additionnel au traité de l'Elysée, du 22 janvier 1988, étoffe le volet défense de la coopération franco-allemande, par la création d'un conseil de défense (composé des chefs d'Etat et de gouvernement, des ministres d'Affaires étrangères et de la Défense, du chef d'Etat-major des Armées et de l'inspecteur général de la Bundeswehr), assisté d'un comité, chargé de préparer les décisions du conseil.

Le protocole de 1988 vise le développement de la concertation franco-allemande sur les questions relatives à la sécurité de l'Europe, l'organisation de manoeuvres communes, la formation conjointe des personnels militaires, l'encouragement à la création d'unités militaires mixtes et à la coopération en matière d'armement, ainsi que l'amélioration de l'interopérabilité des matériels.

- Les acquis en matière de coopération militaire entre la France et l'Allemagne paraissent, en dépit des échecs auxquels se sont heurtés les projets de char franco-allemand et d'avion de combat européen, solides. En matière d'armement, on relève la construction du missile antinavires de longue portée, et du missile antichars de la troisième génération. Par ailleurs, l'organisation, en 1987, des manoeuvres communes "Moineau hardi", et la création, en 1988, de la brigade franco-allemande, stationnée à Böblingen, puis à Mülheim,

plaident en faveur des progrès conjointement accomplis dans le domaine de la sécurité.

B - LE RETRAIT DES FORCES FRANÇAISES D'ALLEMAGNE

Annoncé le 6 juillet 1990 lors d'une conférence de presse tenue par le Président de la République à la fin du sommet de l'OTAN, le repli des Forces françaises a sans doute surpris l'opinion internationale. Après avoir évoqué la stratégie de l'Alliance et les particularités de la position défendue par la France à cet égard, le Président de la République a abordé le problème du stationnement des Forces françaises en Allemagne, et précisé que *"la logique voudra que l'armée française regagne son pays dès lors que le rôle des "Quatre" aura cessé, d'abord au plan politique et diplomatique, ensuite au plan militaire. Sous quelle forme ? Je n'en sais rien. Je me suis posé le problème dès le premier jour, lorsque l'unité allemande s'est profilée à l'horizon. Il est donc évident que le statut des troupes françaises à Berlin et à ces troupes françaises, dans ce qui est encore l'Allemagne de l'Ouest, sera profondément changé"*.

La prise en compte, par la France, de la nouvelle donne allemande a conduit, pendant l'été 1990, à des décisions qui ont permis la mise au point d'un plan de dissolution étalé sur la période 1991-1993, et fondé sur trois critères ainsi définis :

- acceptabilité par la population allemande et état des casernements,**
- moindres difficultés pour la vie des membres des FFA,**
- moindres difficultés d'instruction.**

L'incertitude volontairement maintenue quant à l'issue du retrait (total ou maintien d'une Division) est désormais liée à la création du Corps d'armée franco-allemand.

1. Des modalités censées préserver l'avenir

Le schéma de retrait des FFA s'appuyant depuis l'origine sur deux scénarios (retrait total ou maintien d'une Division), les tranches 1991 et 1992 du redéploiement, indifférentes au choix final, ont été conçues de manière à préserver la marge de manoeuvre des décideurs.

a) Mesures relatives à la tranche 1991

La tranche 1991 du retrait des FFA, dont le contenu a été annoncé le 12 novembre 1990, concerne 12 000 hommes, auxquels s'ajoutent les 968 postes civils qui s'intègrent dans la déflation.

Les tableaux ci-après détaillent les garnisons d'Allemagne auxquelles s'applique la tranche 1991 du retrait, qui porte essentiellement sur la dissolution de la 3e Division blindée dont le PC était installé à Fribourg, et précisent les différentes catégories de personnels civils concernés. A cet égard, on constate que la première tranche du retrait des FFA a concerné 168 agents de l'Etat, 204 personnels de droit privé français et 596 personnels de droit privé allemand. Sur les 968 postes déflatés, 269 employaient des ressortissants allemands.

PERSONNELS CIVILS F.F.A. - TRANCHE 1991

NATIONALITE	ORGANISMES					TOTAUX	OBSERVATIONS
	Ministère Défense	Autres ministères	Economats	Foyer central	Mess, Blan- chisseries, maîtres ouvriers		
Fonctionnaires et contractuels	48	120 (2)				168	(1) dont 445 Forces Terrestres (2) Education nationale entre 112 et 130,5 postes en fonction des effectifs scolari- sés à la rentrée 1991 (3) derniers chiffres annoncés par CEA/FFA le 23 mai 1991 (4) derniers chiffres an- noncés par Foyer cen- tral le 23 mai 1991 (5) dont 699 français
Personnels de droit privé français (PCF)			171 (3)	13 (4)	20	204	
Personnels de droit privé allemand (PCE)	515 (1)	28	24 (3)	15 (4)	14	596	
TOTAL GENERAL	563	148	195	28	34	968	
	9 6 8 (5)						

GARNISONS D'ALLEMAGNE CONCERNEES

PAR DES DEPARTS DE FORMATIONS

DANS LE COURANT DE L'ANNEE 1991

FRIBOURG	<ul style="list-style-type: none">- Etat-Major de la 3^o Division Blindée (3/4)- 3^o Régiment de Commandement et de Soutien (3/4)
OFFENBOURG	<ul style="list-style-type: none">- 42^o Régiment d'Infanterie- 11^o Régiment d'Artillerie- 64^o B.A.C.A.
MÜLLHEIM *	<ul style="list-style-type: none">- 12^o Régiment des Cuirassiers- 34^o Régiment d'Artillerie
TÜBINGEN	<ul style="list-style-type: none">- 24^o Groupement de Chasseurs
REUTLINGEN	<ul style="list-style-type: none">- 2^o Régiment de Cuirassiers
KEHL *	<ul style="list-style-type: none">- 32^o Régiment du Génie- B.E.F.G.
KARLSRUHE *	<ul style="list-style-type: none">- 135^o Régiment du Train
RASTATT	<ul style="list-style-type: none">- 11^o Régiment du Génie

* Garnisons dissoutes en 1991.

b) Mesures relatives à la tranche 1992

La deuxième tranche du retrait des FFA concerne, conformément à l'annonce effectuée le 22 juillet 1991, 11 000 militaires et 2 373 personnels civils.

A la fin de 1992 sera réalisée la fusion de la 1ère division blindée de Trêves et de la 5e Division blindée de Landau.

Les tableaux ci-joints retracent plus précisément les garnisons d'Allemagne concernées par la tranche 1992, et détaillent les catégories de personnels civils qui s'intègrent dans la déflation (488 agents de l'Etat, 490 personnels de droit privé français et 1 395 personnels de droit privé allemand). Les chiffres ci-après sont néanmoins susceptibles d'ajustements en fonction d'arbitrages relatifs aux garnisons de Baden et de Landau.

PREVISIONS TRANCHE 1992

STATUT	ORGANISMES					TOTALS	OBSERVATIONS
	Ministère Défense	Autres Ministères	Economats de l'Armée	Foyer central	Mess, blanchis- serie, maîtres ouvriers		
PERSONNELS DE DROIT CONTRACTUELS	181	14 (1) 293 (2)				488	(1) Il s'agit de 14 fonctionnaires et 3 P.C.E. du Ministère des Finances (Paierie Générale). (2) Personnels rele- vant du Ministère de l'Éducation Nationale.
PERSONNELS DE DROIT PRIVE FRANCAIS (P.C.F.)			380	77	33	490	
PERSONNELS DE DROIT PRIVE ALLEMAND (P.C.E.)	1 178	3 (1) 62 (2)	74	44	34	1 395	
TOTAUX	1 359	372	454	121	67	2 373	
	2 373						

NOTA : Les chiffres ci-dessus constituent une estimation. Ils pourront subir des variations en fonction des visites des garnisons touchées par les mesures de redéploiement. En ce qui concerne BADEN-BADEN et LANDAU, des études ultérieures fixeront les effectifs de ces garnisons.

PAR DES DEPARTS DE FORMATIONS
DANS LE COURANT DE L'ANNEE 1992

BADEN-BADEN	<ul style="list-style-type: none">- 50ème Régiment de Transmissions- Atelier d'Impression de l'Armée de Terre n° 3
BREISACH	<ul style="list-style-type: none">- Centre d'Entraînement Commando/131ème Régiment d'Infanterie
BREISACH-MERDINGEN	<ul style="list-style-type: none">-Dépôt du Service des Essences des Armées
BREITHULEN	<ul style="list-style-type: none">- Dépôt de munitions
BÜHL	<ul style="list-style-type: none">- 610ème Compagnie de Ravitaillement du Service de Santé (Etablissement transféré à METZ)
EUTINGEN	<ul style="list-style-type: none">- Dépôt du Service des Essences des Armées
FRIBOURG*	<ul style="list-style-type: none">- Etat-Major et Groupement de Soutien de la Zone Sud- 53ème Régiment de Transmissions- 2ème Régiment du Matériel- 613ème Groupement du Commissariat de l'Armée de Terre- Commissariat de l'Armée de Terre adapté à la Zone de Stationnement Sud
FRIEDRICHSHAFEN*	<ul style="list-style-type: none">- 2ème Régiment d'Hélicoptères de Combat- 2ème Groupement de Soutien A.L.A.T.- 2ème Escadron du 13ème Régiment de Dragons Parachutistes (Etablissement transféré à DIEUZE)
KAISERSLAUTERN*	<ul style="list-style-type: none">- 5ème Régiment de Cuirassiers- Escadron d'Eclairage Divisionnaire n° 5
LANDAU	<ul style="list-style-type: none">- Etat-Major/5ème Division Blindée- 5ème Régiment de Commandement et de Soutien
LICHTENBORN	<ul style="list-style-type: none">- Dépôt du Service des Essences des Armées
MÜNSINGEN*	<ul style="list-style-type: none">- 42ème Groupement de Camp/7ème Régiment d'Infanterie
NEUSTADT*	<ul style="list-style-type: none">- 2ème Groupe de Chasseurs- Commissariat de l'Armée de Terre adapté à la Zone de Stationnement Centre- Détachement du 612ème Groupement du Commissariat de l'Armée de Terre- Compagnie Antichar n° 5 (Etablissement transféré à CLERMONT-FERRAND)- 21ème Compagnie médicale (Etablissement transféré à METZ)
OFFENBOURG*	<ul style="list-style-type: none">- 614ème Groupement du Commissariat de l'Armée de Terre- Dépôt Géographique et de Transit n° 7- Commandement de l'Artillerie du 11 Corps d'Armée (à déterminer)
REUTLINGEN*	<ul style="list-style-type: none">- 24ème Régiment d'Artillerie
SAARBURG	<ul style="list-style-type: none">- 6ème Régiment de Dragons
TREVES	<ul style="list-style-type: none">- Centre Hospitalier des Armées- 12ème Groupe d'Hélicoptères Légers- 22ème Détachement de Soutien ALAT- Escadrille de la 1ère Armée (Etablissement transféré à NANCY)

c) Prévisions relatives à la tranche 1993

Annoncée le 15 avril 1992, la liste des garnisons françaises en Allemagne touchée par la troisième tranche du retrait sera complétée, en juillet 1992, afin d'apporter les précisions relatives aux personnels touchés par la restructuration. Dans la perspective de la création du Corps franco-allemand (voir infra), le maintien d'une division blindée en Allemagne est désormais acquis, alors que le retrait total des FFA avait été envisagé. La montée en puissance du Corps franco-allemand ne devrait pas affecter les mesures d'ores et déjà prévues pour 1993, qui pourraient concerner quelque 1 000 personnels, tous statuts confondus. C'est sur la tranche 1994 du retrait que la création de l'Eurocorps pourrait avoir une incidence.

GARNISON	UNITE	CONSEQUENCES POUR LA GARNISON	OBSERVATIONS
ACHERN	601 RCR Dissolution	Peu sensibles en principe. Etude en cours sur l'implantation d'une autre formation	
BADEN-BADEN	EM II CA et organismes associés. 20° RT. Dissolution et transfert.	Diminution sensible du volume de la garnison.	La garnison conserve l'EM des forces françaises stationnées en Allemagne et certains de ses éléments de soutien.
TREVES	7 RMAT Dissolution	Nouvelle diminution de la garnison'	Y compris BUDESHEIM et KONZ
WITTLICH	51 RA Dissolution et transfert.	Diminution sensible du volume de la garnison.	
BÜHL	Hôpital F. PICAUD Dissolution à l'étude.	Diminution du volume de la garnison.	Cette dissolution devrait être annoncée prochainement.
LANDAU	EM Division blindée. Régiment de Commandement et de Soutien. Transfert.	Diminution sensible de la garnison.	
OBERKIRCH	Commandement et Direction du Matériel Transfert.	Réduction sensible de la garnison	

2. L'hypothèque résultant de la création du Corps franco-allemand

La décision relative à la création du Corps franco-allemand -qu'il est plus opportun d'appeler "Eurocorps"- rendue officielle au sommet franco-allemand de La Rochelle (21-22 mai 1992), pourrait infléchir le stationnement d'unités françaises en Allemagne, en dépit des nombreuses incertitudes susceptibles d'affecter l'avenir du Corps européen.

a) Une structure originale au service du maintien de la paix

a1. En ce qui concerne tout d'abord les *motifs* ayant présidé à la constitution de l'Eurocorps, il convient de rappeler les difficultés relatives à la mise en oeuvre du dispositif onusien d'intervention militaire extérieure, illustrées par les péripéties qui ont précédé l'envoi des casques bleus en Yougoslavie. Ces difficultés semblent d'autant plus préjudiciables que la multiplication des foyers de crise en Europe nécessite l'organisation rapide d'interventions militaires de maintien de la paix, et que les interventions de l'OTAN demeurent, en l'état actuel du traité de Washington, limitées au territoire couvert par l'Alliance atlantique.

Par ailleurs, la construction de l'Union européenne dans le cadre de Maastricht, a constitué le cadre politique du *renforcement de l'identité européenne en matière de sécurité et de défense*, dont le Corps européen tend à constituer une manifestation.

a2. Les *missions* du Corps sont de trois ordres. Il s'agit, d'une part, de participer, dans le cadre de l'*Alliance atlantique*, et sous le *contrôle opérationnel et temporaire de l'OTAN*, à la *défense commune des Alliés*. Les liens très étroits devront donc exister entre l'OTAN et le Corps européen, puisque celui-ci pourra être engagé, en cas d'agression, sur le fondement de l'article 5 du traité de Washington.

Ainsi que M. Pierre Joxe, ministre de la Défense, le soulignait lors de la session parlementaire de l'UEO du 3 juin 1992, le Corps européen sera susceptible d'intervenir soit au titre de la "défense principale" des Alliés, soit pour des missions relevant de l'"Action rapide". En vue de préciser les modalités d'engagement et

conditions d'emploi du Corps européen, un accord devra être signé entre les autorités responsables du Corps et les autorités compétentes de l'OTAN.

Les missions du Corps concernent également des *opérations de maintien de la paix* dans le cadre de l'UEO, dont le Corps est le "prolongement naturel", dans celui de la *Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe* (CSCE), voire dans celui de l'ONU. Il conviendra de préciser les modalités pratiques de rattachement du Corps à l'UEO. Cet aspect des missions dont le Corps est investi confirme la *vocation européenne* de celui-ci, sans pour autant en faire une "armée européenne". Ainsi que l'a précisé M. Joxe devant l'Assemblée de l'UEO, le 3 juin 1992, le Corps européen ne constitue que "l'une des unités pouvant agir dans le cadre de l'UEO".

Enfin, la participation, en temps de paix, à des *opérations d'assistance humanitaire*, s'intègre dans les missions imparties au Corps européen.

a3. *L'échéancier retenu en vue de l'installation de l'Eurocorps* est le suivant.

Dès la mise en place de l'Etat-major de montée en puissance, en juillet 1992, débutera l'installation progressive du Corps européen, dont la disponibilité opérationnelle est prévue, au plus tard, pour juillet 1995.

Fondé, pour le moment, sur la *participation conjointe d'une division française* (il s'agit de la 1ère Division blindée, dont le maintien en Allemagne est motivé par les perspectives ouvertes par le Corps), *et d'une division allemande*, composées chacune de trois brigades qui offriront un potentiel allant d'unités légères aéromobiles à des unités lourdes mécanisées, le Corps est ouvert à l'adhésion d'autres partenaires européens, faute de quoi il demeurerait un Corps franco-allemand.

b) Un avenir soumis à diverses incertitudes

b1. La première incertitude concerne *l'élargissement de l'Eurocorps*. Celui-ci a, en effet, vocation à reposer sur le principe de multinationnalité au niveau des Etats-majors, les Etats membres apportant au Corps la participation nationale qui aura été arrêtée par chacun. Ainsi que le soulignait le ministre de la Défense français lors

de la session parlementaire de l'UEO, "l'adhésion (des pays qui ont manifesté de l'intérêt pour le Corps européen) donnera toute sa portée à l'initiative franco-allemande".

Si l'extension du Corps franco-allemand à la Belgique et au Luxembourg, voire à l'Espagne, semble envisageable, en revanche l'Italie, le Portugal, les Pays-Bas et le Royaume-Uni se situent en retrait du projet.

Les efforts du Royaume-Uni sont, en effet, aujourd'hui, consacrés à la participation britannique à l'ARRC (Allied rapid reaction corps), Force de réaction rapide qui agirait dans la zone OTAN et qui pourrait regrouper 4 divisions, dont 2 mises à disposition par la Grande-Bretagne.

A contrario, force est de constater que, même si le Corps européen est, pour le moment, limité à la participation franco-allemande, une éventuelle extension de l'Eurocorps pourrait contrarier la cohérence de l'ensemble, et transformer le Corps d'armée envisagé en une sorte de Force de réaction rapide européenne.

A cette réserve près, il est clair que, l'avenir du Corps franco-allemand étant subordonné à des adhésions qui demeurent éventuelles (voire virtuelles), la localisation des futurs sites du Corps européen demeure suspendue à la décision des pays tiers.

La création de l'Eurocorps pourrait infléchir le plan de retrait actuellement mis en oeuvre, en nécessitant le maintien d'unités dissoutes ou redéployées. C'est néanmoins la dernière tranche du retrait des FFA -celle de 1994- qui pourrait s'en trouver affectée, et non celle de 1993 qui devrait vraisemblablement être conforme aux prévisions annoncées (voir supra).

Dans l'hypothèse où la tranche de 1994 pourrait être touchée par l'évolution de l'Eurocorps, et dans la mesure où celui-ci serait susceptible d'offrir des perspectives professionnelles à certains des personnels civils actuellement employés par les FFA, il conviendrait d'éviter que le licenciement de personnels civils dû au retrait des FFA ne se solde, à terme, par des réembauches de personnels extérieurs employés au soutien de l'Eurocorps.

b2. Une autre hypothèque résulte du *débat politique allemand* auquel donne lieu la nécessaire *révision constitutionnelle* préalable à une participation militaire de l'Allemagne en dehors de la zone OTAN.

Certes, l'article 24.2 de la loi fondamentale allemande, qui dispose que "La Fédération peut adhérer à un système de sécurité collective", pourrait autoriser des interventions extérieures dans le cadre, notamment, de l'UEO. Le gouvernement allemand s'est néanmoins engagé à procéder à une révision de la Constitution (qui exige une majorité des 2/5), afin d'interpréter de manière rigoureuse l'article 87.A de la loi fondamentale qui dispose que "Les forces ne peuvent être engagées que si la loi fondamentale l'autorise expressément".

La création du Corps européen est donc contestée par ceux qui, avec le SPD, conditionnent la participation allemande à une telle structure militaire à une révision préalable de la Constitution. Notons, par ailleurs, que le journal *Koelner Stadt Anzeiger* a reproché au chancelier Kohl de s'être comporté, s'agissant du Corps franco-allemand, comme quelqu'un qui "commande une voiture sans savoir s'il pourra en payer le prix".

En ce qui concerne l'attitude de l'armée allemande à l'égard de cette extension de ses missions, il convient de souligner que, lors du séminaire annuel de la Bundeswehr à Leipzig, le 14 mai 1992, l'Inspecteur général de l'armée, dénonçant les officiers allemands "tire-au-flanc, pleurnicheurs et mous", et déplorant l'"embourgeoisement" d'une armée qu'il a estimé "rouillée", a exhorté les parlementaires allemands à autoriser la participation de la Bundeswehr à des missions de police internationale, hors zone OTAN. Le SPD s'opposant néanmoins à l'intervention de l'armée allemande en dehors de l'ONU, l'issue de l'actuel débat juridique et politique allemand est encore très incertaine.

b3. Le malentendu entre la France et l'Allemagne qui se trouve à l'origine du Corps européen pourrait être préjudiciable au développement de celui-ci. En effet, la France voit dans l'Eurocorps un moyen de renforcer l'identité, voire l'autonomie européennes en matière de défense. En revanche, l'Allemagne, soucieuse d'éviter que le projet de Corps européen ne contribue à pousser les États-Unis hors d'Europe, privilégie la solidarité atlantique, et estime l'Eurocorps susceptible de rapprocher la France de l'OTAN.

Les motivations de l'une et l'autre partie sont donc sensiblement différentes. Il est encore, à ce stade, difficile d'envisager les éventuelles difficultés susceptibles de résulter de ce malentendu, qui pourrait affecter l'avenir du Corps franco-allemand.

b4. Enfin, la création de l'Eurocorps impose la négociation d'accords de stationnement des forces fondés sur la *réciprocité*. Or, l'accord complémentaire sur le statut des Forces alliées en Allemagne ⁽³⁾, en cours de renégociations, s'abstient d'aborder cette question. Pourtant, l'éventualité -évoquée mais pas encore arrêtée- de l'implantation du QG opérationnel de l'Eurocorps à Strasbourg nécessite la *définition des règles juridiques applicables aux forces étrangères*, et plus particulièrement allemandes, *susceptibles de stationner sur le territoire français*.

3. Conséquences du retrait des FFA sur la situation des cadres militaires

Les militaires constituaient, à la veille de la mise en oeuvre du retrait, l'essentiel de la communauté civilo-militaire des FFA, puisqu'ils représentaient 57 % de celle-ci.

Les 82 000 personnes composant cette communauté se répartissaient, jusqu'en juillet 1991, de la manière suivante :

- militaires professionnels : 16 %
- appelés : 41 %
- civils "à la suite des forces" : 11,2 %
- familles : 31,6 %.

a) Conditions de mutation

Le bilan de la tranche 1991 du retrait fait apparaître un taux de satisfaction des demandes de mutation de 95 %.

(3.) On rappelle que les difficultés entre négociateurs allemands et alliés ont porté sur les points suivants :

- droit en vigueur à l'intérieur des biens immobiliers,
- modalités de circulation des troupes lors des manoeuvres et exercices,
- droit social applicable à la main d'oeuvre civile à la suite des forces,
- droit pénal en vigueur dans les emprises militaires étrangères,
- compensation financière des dommages causés à l'environnement par les forces alliées.

A l'heure où le présent rapport est mis sous presse, le contentieux demeure en ce qui concerne le droit social applicable aux civils, ainsi que sur les questions liées à l'environnement, particulièrement sensibles en Allemagne.

Cette proportion très favorable est due à une prise en compte systématique des demandes exprimées par les intéressés. Parmi ceux-ci, les cadres proches de leur limite de mobilité (entre 6 et 8 ans pour un sous-officier, 2 et 3 ans pour un officier) ont pu, pour la plupart, recevoir une affectation en France. Les cadres ayant été mutés aux FFA à une date relativement proche de l'annonce du retrait ont pu -dans la mesure où cette affectation correspondait aux vœux exprimés- être mutés, au sein des FFA, dans des régiments dont la dissolution n'était pas prévue en 1992.

b) Les conséquences sociales de retour en France

Le départ des FFA est loin d'être neutre, sur le plan social et humain, pour les cadres concernés.

b1. La perte du pouvoir d'achat imputable au retour en France n'est pas négligeable, puisque les avantages liés au service dans les Forces françaises d'Allemagne représentent une prime s'élevant à 10 % de la solde, le logement gratuit (ou une prime de 18 % si le logement n'est pas fourni), ainsi que la possibilité d'achats détaxés. L'ensemble pourrait représenter 25 % de gains par rapport à la même situation en France.

Cependant, pour considérable que doive être le manque à gagner résultant du retrait des FFA, il convient de relativiser les avantages matériels dont bénéficient les personnels militaires : en effet, ces avantages sont destinés à compenser le fait que le conjoint non militaire trouve difficilement à travailler en Allemagne. D'autre part, les "cités" dans lesquelles sont logés les cadres présentent les défauts inhérents aux constructions hâtives des années 1950, et se caractérisent dans certains cas par une vétusté telle que certains élus locaux allemands, en annonçant leur volonté de détruire ces bâtiments pour en construire de nouveaux, ont pu heurter inutilement leurs occupants actuels.

Enfin, il convient de préciser que, les militaires étant supposés avoir vocation à la mobilité géographique, leur mutation ne donne lieu, contrairement à celle des personnels civils concernés par le retrait des FFA, à aucune mesure financière d'accompagnement.

b2. Les couples mixtes, qui représentent 12 % des foyers militaires FFA, posent un problème insoluble, en obligeant les intéressés à faire un choix définitif en faveur de la France ou de l'Allemagne, voire à arbitrer entre la carrière militaire et toute autre orientation professionnelle susceptible de permettre de demeurer sur le territoire allemand.

b3. En permettant le maintien d'une Division française en Allemagne, le Corps européen nécessite la prise en compte des préoccupations légitimes des cadres militaires.

Sous peine d'encourager le célibat géographique, préjudiciable, à terme, à la motivation des cadres, il conviendra d'assurer à ceux-ci des conditions de logement satisfaisantes, ce qui implique, soit le maintien des cités-cadres (en contradiction avec le souci des collectivités allemandes de récupérer ces emprises), soit une réévaluation des soldes servies à ces personnels. En tout état de cause, c'est dans un esprit de réciprocité, dans la perspective de l'établissement d'unités allemandes en France, que devra être résolu ce problème.

Par ailleurs, le principe de gratuité des établissements scolaires ouvert aux enfants des cadres militaires français (voir infra, II-A) doit impérativement être maintenu, quel que soit le statut des établissements susceptibles de succéder au réseau géré, encore aujourd'hui, par l'Education nationale.

En permettant aux cadres de l'armée d'envisager leur affectation au Corps européen avec sérénité, on évitera que le retrait des FFA se traduise par la perte du "ballon d'oxygène" que constituait un séjour en Allemagne, pour des militaires peu habitués à envisager leur carrière et leur mission sous un angle strictement hexagonal.

II - ASPECTS HUMAINS DU RETRAIT DES FFA

A - INCIDENCES DU RETRAIT DES FFA SUR L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS EN ALLEMAGNE

Dans l'hypothèse de la disparition de la Direction de l'enseignement français en Allemagne (DEFA), qui assure encore actuellement la scolarisation des enfants des personnels des FFA, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) pourrait assurer la succession des établissements gérés par l'Education nationale.

1. La DEFA et les relations culturelles franco-allemandes

a) Un réseau particulièrement dense, en voie de fermeture progressive

. La DEFA a été créée en 1955, à la fin du régime d'occupation, pour succéder au Service de l'enseignement placé sous l'autorité du Gouvernement militaire de la zone française d'occupation.

Les études sont organisées selon des *modalités et des programmes identiques à ceux de France*, ce qui présente un avantage très appréciable. Les diplômes préparés sont : le brevet, le baccalauréat des séries A, B C, D, G1 et G2, ainsi que divers BEP (hôtellerie, usinage, électro-mécanique, communication administrative et secrétariat, administration commerciale et comptable).

L'accès aux établissements de la DEFA est fondé sur le principe de *gratuité*. L'Education nationale et, dans une moindre mesure, le ministère de la Défense couvrent les dépenses de fonctionnement et d'investissement de la DEFA, ainsi que les rémunérations des personnels.

. Le retrait progressif des FFA se traduit par une *diminution du nombre d'élèves et par la fermeture d'un certain nombre d'établissements.*

L'incidence du retrait des FFA sur le nombre d'élèves se manifeste comme suit. Dans l'enseignement primaire, les effectifs sont passés de 7 938 en 1990 (enseignement préélémentaire : 2 976 ; enseignement élémentaire : 4 962) à 6 409 en 1991 (préélémentaire : 2 461 ; élémentaire : 3 948). L'objectif retenu pour 1992 est de 4 515 (préélémentaire : 1 713 ; élémentaire : 2 802).

Les effectifs du second degré sont descendus de 11 560 en 1990 (collèges : 2 451 ; lycées : 873 ; enseignement professionnel : 298) à 9 391 en 1991 (collèges : 2 030 ; lycées : 717 ; enseignement professionnel : 235). En 1992, 6 579 élèves sont prévus (collèges : 1 390 ; lycées : 524 ; enseignement professionnel : 150).

De 1 250 personnes employées en 1990 (chiffre incluant les personnels chargés de tâches administratives ou d'entretien, dont 194 PCE de droit allemand), on est passé à 1 076 en 1991. En 1992 pourraient être supprimés entre 329 et 361 postes, dont environ 60 PCE.

En ce qui concerne les établissements déjà fermés dans le cadre du retrait des FFA, on relève 5 écoles maternelles, 4 écoles élémentaires, et 1 collège en 1991. La fermeture du collège de Friedrichshaffen est néanmoins partiellement compensée par le fait qu'une annexe (classes de 6e et 5e) remplace désormais l'établissement supprimé.

En 1992 pourrait être décidée la fermeture de 3 écoles maternelles, 9 écoles élémentaires, 2 collèges et 1 lycée.

Les implantations de Kehl, Karlsruhe, Fribourg, Tübingen, Reutlingen, Baden-Baden, Offenburg, Friedrichshaffen, Rastatt et Berlin sont concernées par les fermetures effectuées ou décidées à ce jour.

b) Un élément de l'amitié franco-allemande

. La contribution de la DEFA aux relations franco-allemandes apparaît clairement si l'on considère l'effort accompli dans ces établissements dans le domaine de l'*apprentissage de la langue allemande*, encouragé dès la maternelle. Alors que la moyenne nationale d'étude de l'allemand en première langue est de 12,5 %, la

proportion atteint 50 % dans la DEFA. L'allemand est choisi comme deuxième langue par 40 % des élèves, soit nettement plus que la moyenne nationale (27 %).

. Il importe également d'évoquer ici le rôle des établissements de la DEFA en matière d'échanges franco-allemands -jumelages d'établissements scolaires, échanges d'enseignants, rencontres d'élèves, fêtes, voyages et séjours organisés en comun. Cet aspect des activités de la DEFA s'appuie sur la "convention pour le développement des relations franco-allemandes dans les établissements scolaires", passée le 3 décembre 1987 entre le ministre de l'Education et des sports du Land de Bade-Wurtemberg et le Directeur de la Direction de l'Enseignement français en Allemagne.

Ces échanges ont probablement dynamisé les contacts entre les communautés française et allemande, et ont constitué de surcroît un élément précieux d'animation locale.

On comprend aisément que le retrait des FFA ait été considéré par certains enseignants français comme un risque de "vide culturel" en Allemagne du Sud (L'Est républicain, 21 septembre 1990, "Landau pleure le départ des Français"). Dans le même esprit, on remarque la crainte exprimée en 1990 par le maire de Landau, que le retrait des FFA compromette l'avenir d'une amitié cultivée "dès la maternelle".

Il est cependant regrettable que la DEFA n'ait pas accueilli d'élèves allemands de manière systématique, ce qui aurait renforcé le rapprochement entre les deux communautés, alors que le respect des horaires propres à l'enseignement français au sein des établissements de la DEFA n'est pas de nature à faciliter les contacts entre jeunes Français et Allemands.

2. Quel avenir pour la DEFA ?

a) La décision relative à la création du Corps franco-allemand pourrait remettre en cause le plan de fermeture qui avait été prévu dans l'hypothèse d'un retrait total des FFA dès la fin de l'année 1993. Or, les perspectives ouvertes par l'installation des personnels civils et militaires, dont la montée en puissance du Corps franco-allemand pourrait s'accompagner, imposent une réflexion sur l'avenir de l'enseignement en Allemagne. Celui-ci pourrait être confié à des éléments résiduels de la DEFA, ou bien -aucune décision n'a été

arrêtée à cet égard- à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger.

b) Problèmes posés par la succession de la DEFA

Créée par la loi du 6 juillet 1990 (JO du 11 juillet 1990), l'AEFE est un établissement public administratif qui, placé sous la double tutelle des ministères des Affaires étrangères et de la Coopération, a vocation à coordonner la gestion de l'ensemble des établissements scolaires français répartis dans 127 pays -et, par conséquent, à prendre sous son autorité les établissements de la DEFA-, et de contribuer au rayonnement de la culture et de la langue françaises. Faire de l'AEFE l'héritière de la DEFA pose néanmoins le problème du coût de l'enseignement français à l'étranger : celui-ci n'est, en effet, pas fondé sur la gratuité. La DEFA fait, à cet égard, exception du fait de son statut hérité du régime d'occupation, et parce qu'elle relève de l'Education nationale.

Le problème que pose la gratuité, notamment pour les personnels militaires qui n'ont pas vocation à être des Français de l'étranger, impose la recherche de solutions appropriées. Celles-ci peuvent se fonder, sur un système de bourses, ou sur l'allocation d'indemnités compensatoires aux militaires dont les enfants sont scolarisés en Allemagne.

L'exemple de l'école franco-allemande de Fribourg, qui va ouvrir en août 1992, est susceptible d'inspirer d'autres solutions. En effet, cet établissement, dont le statut relève d'un accord entre le gouvernement français et celui du Land de Bade-Wurtemberg, et qui a hérité d'une partie des locaux du lycée Turenne précédemment géré par la DEFA, repose sur la gratuité.

Ce précédent pourrait être généralisé si les autres Länder où sont implantées des communautés françaises consentaient à ouvrir des établissements bilingues. Le refus que pourraient opposer certains Länder à l'ouverture d'écoles bilingues pourrait cependant se trouver à l'origine d'inégalités sensibles entre Français établis en Allemagne, selon l'Etat de résidence. La succession de la DEFA nécessite donc une vigilance toute particulière sur le chapitre de la gratuité.

B - INCIDENCE DU RETRAIT DES FFA SUR LA SITUATION DES PERSONNELS CIVILS

Les 8 877 personnels civils recensés à la veille de la mise en oeuvre du retrait, et relevant des organismes placés à la suite des Forces, ou assurant le soutien des éléments du IIe Corps d'Armée implantés en Allemagne, sont caractérisés par une grande diversité, et sont, pour la plupart, confrontés à un départ d'Allemagne vécu comme un douloureux déracinement, tandis que les mesures sociales proposées jusqu'à présent laissent subsister d'importantes difficultés.

1. Des catégories très diversifiées soumises à une déflation rapide

a) Diversité des statuts

La situation des personnels civils diffère considérablement selon que l'on considère le cas des agents des administrations publiques et des organismes de droit privé, ou celui des personnels de droit allemand.

. Les agents publics sont employés par les ministères de la Défense, de l'Éducation nationale, et de l'Économie et des Finances (Paierie générale de France aux Armées).

. Les personnels civils français ou PCF sont employés par des organismes de droit privé (Comptoir de l'Économat, foyer central, mess et blanchisseries) qui, placés sous la tutelle de l'État, bénéficient de l'autonomie financière et possèdent la personnalité morale.

. Les personnels civils étrangers (PCE), qui forment les effectifs les plus importants, relèvent d'une convention collective passée entre les FFA et les syndicats, sous l'égide du ministère fédéral allemand des Finances. Payés en DM (sur le budget français), ces personnels sont affectés aux trois ministères français présents dans les FFA ainsi qu'aux organismes privés précédemment évoqués. La diversité des personnels civils FFA est renforcée par la présence de quelque 2 800 ressortissants allemands, employés par les FFA dans la catégorie des personnels civils étrangers.

b) Une déflation rapide

Le tableau ci-après indique, pour chaque catégorie de personnels, et pour chaque employeur, l'évolution des effectifs depuis 1990.

	Effectifs 1990	Tranche 1991		Tranche 1992	
		Postes supprimés	Effectifs restants	Postes supprimés	Effectifs restants
Agents publics	2 059	- 168	1 891	- 488	1 403
dont :					
Ministère de la Défense	840	- 48	792	- 181	611
Ministère de l'Education nationale	1 050	- 120	930	- 293	637
Ministère de l'Economie et des Finances	120	-	120	- 14	106
PCF	1 765	- 204	1 561	- 490	1 071
dont :					
Economat	1 300	- 171	1 129	- 380	749
Foyer central	250	- 13	237	- 77	160
Mess, blanchisserie et divers	110	- 20	90	- 33	57
PCE	5 053	- 596	4 457	- 1 395	3 062
dont :					
Ministère de la Défense	4 340	- 515	3 825	- 1 178	2 647
Ministère de l'Economie et des Finances + Ministère de l'Education nationale	180	- 28	152	- 65	87
Economat	190	- 24	166	- 74	92
Foyer central	170	- 15	155	- 44	111
Mess, blanchisserie et divers	150	- 14	136	- 34	102

On constate que, en dépit des 1991 postes successivement supprimés dans les PCE, ceux-ci persisteront, quand la tranche 1992 sera achevée, à constituer la catégorie numériquement la plus importante (3 062 agents). Les effectifs des agents publics passeront de 2 059 en 1990 à 1 403 au début de la troisième phase de retrait. La majorité est employée par l'Education nationale (1 050 en 1990, 930 en 1991, 637 en 1992). Les PCF forment les effectifs les moins importants (1 765 en 1990, 930 en 1991, 637 en 1992). C'est l'Economat qui, dans cette catégorie, emploie la plus forte proportion (1 300 en 1990, 1 129 en 1991, 749 en 1992).

2. Diversité des difficultés causées par le retrait des FFA

a) Aspects professionnels

Les difficultés auxquelles se heurtent les agents publics sont sans commune mesure avec les problèmes auxquels se trouvent confrontés les agents de droit privé.

- Les fonctionnaires et contractuels bénéficient, en effet, d'une très appréciable garantie d'emploi qui limite l'incidence du retrait des FFA au reclassement et à l'affectation des personnels concernés. En ce qui concerne les agents de l'Education nationale, la situation diffère selon que l'on considère les instituteurs et les PEGC (professeurs de l'enseignement général des collèges), qui demeurent rattachés à leur académie d'origine, ou les professeurs du second degré et le personnel administratif, qui devraient bénéficier d'affectations conformes aux souhaits exprimés.

L'affectation des agents du ministère de l'Economie et des Finances devrait s'effectuer sans heurt, eu égard aux faibles effectifs concernés (fonctionnaires des douanes et agents de la Paierie de France en Allemagne).

Les 850 agents du ministère de la Défense sont susceptibles de bénéficier de perspectives de mobilité statutaire au profit d'autres administrations. Il est également envisageable que les nouvelles circonscriptions de défense -Limoges, Besançon, Marseille

et Strasbourg- offrent une variété d'affectations relativement appréciable.

- La situation des **salariés de droit privé français** employés au Foyer central, à l'Economat, dans les mess et les blanchisseries ainsi que des **personnels civils étrangers (PCE)**, de droit allemand, est nettement plus précaire, puisque la dissolution des unités concernées par le retrait des FFA se traduit par le licenciement de la quasi totalité de ces agents.

b) Aspects personnels et privés

Les problèmes susceptibles de se poser aux personnels concernés par le retrait des FFA sont également d'**ordre personnel et familial**. Ainsi, on compte dans la communauté que constituent les FFA un pourcentage non négligeable de **couples mixtes**. La proportion de mariages franco-allemands s'élève à 15 % s'agissant des seuls enseignants. On imagine les difficultés posées à ces ménages dont un élément devra impérativement poursuivre sa carrière en France ou sera obligé, pour demeurer en Allemagne avec son conjoint, de trouver un emploi dans les mêmes conditions qu'un ressortissant allemand, sans nécessairement maîtriser suffisamment l'allemand pour l'utiliser dans un cadre professionnel évolué. On peut d'ores et déjà envisager le déclassement de certains personnels, contraints, pour des raisons familiales, d'accepter un emploi dévalorisé par rapport à leurs qualifications. Le règlement de situations sociales particulières est également délicat en ce qui concerne les conjoints de statuts différents et qui, confrontés au problème du chômage, devront arbitrer entre l'indemnisation du conjoint PCE, qui implique, dans certains cas (personnels bénéficiant de la sécurité matérielle), le choix de l'Allemagne, et la situation du conjoint dont le statut nécessite, aux fins de reclassement, un retour en France. Enfin, les ménages d'enseignants originaires d'académies différentes posent un problème aigu de réunion des conjoints, auquel il importe d'accorder une attention particulière.

c) Spécificité de la situation des personnels des FFA : le déracinement consécutif à la perte de l'emploi

Le retrait des Forces françaises d'Allemagne se traduit, pour les personnels dont le poste est supprimé, par la nécessité de quitter un pays où nombre d'agents des FFA ont toujours vécu -ou, à tout le moins, toujours exercé leur profession. Une importante proportion des personnels des FFA, en effet, n'a jamais vécu en France : c'est notamment le cas des personnes issues de ménages établis en Allemagne dès la fin de la deuxième guerre mondiale, et qui, employés par les Forces françaises à la suite de leurs parents, ne possèdent aucune attache sur cette rive du Rhin. Le retour en France revient donc, pour ces personnels -et pour leurs familles, car celles-ci sont directement touchées par le retrait des FFA-, à un véritable déracinement que d'aucuns n'hésitent pas à comparer avec le traumatisme vécu par les rapatriés d'Algérie.

A cet égard, il importe de souligner que l'on compte quelque 4 500 Harkis (familles comprises) établis dans les FFA à la suite des Accords d'Evian. Pour cette catégorie bien précise, à laquelle la France doit plus qu'elle ne veut bien donner, un établissement en France "métropolitaine" constitue un deuxième déracinement qui doit retenir toute l'attention des responsables, tant sont considérables nos devoirs à l'égard des Harkis. Ceux-ci, qui assurent dans les FFA des fonctions peu valorisées (personnel d'entretien, conducteurs d'autobus ...) sont directement confrontés aux conséquences matérielles de leur départ d'Allemagne.

Rappelons enfin que, pour les personnels habitués à vivre dans cette petite communauté des Forces françaises d'Allemagne, avec ses cités-cadres, ses économats, ses écoles ..., la perte de leur poste coïncide avec la perte de leur logement, et avec la rupture d'avec tous les liens de sociabilité entretenus dans leur environnement familial. A la différence des personnes confrontées aux réalités matérielles et morales, certes très dures, du chômage, les personnels des FFA rompent, non seulement avec leur milieu professionnel, mais aussi avec leur cadre social.

3. Les problèmes non résolus par les mesures sociales jusqu'à présent engagées

Les mesures destinées à atténuer les effets du retrait des FFA diffèrent selon le statut des personnels auxquels elles s'adressent, et contribuent, de ce fait, en dépit des indéniables progrès réalisés, à pérenniser des disparités vécues comme autant d'injustices.

a) Des mesures différentes selon le statut

a1. Agents publics (fonctionnaires et agents de l'Etat)

. Le plan de reclassement négocié entre le ministère de la défense, les départements ministériels concernés et les syndicats comporte les principales dispositions suivantes :

- organisation d'une Bourse interarmées des vacances d'emploi, à partir de la mise au point de bases de données consultables par minitel (minitels installés à Tübingen, Landau, Trèves, Baden, Fribourg et Offenbourg), et permettant aux agents d'être informés des vacances de postes à venir,

- sous réserve des vacances d'emploi, détachement dans d'autres ministères (mesure limitée aux capacités d'accueil desdits ministères),

- aide au conjoint en vue de la recherche d'un emploi (mesure permanente, non liée spécifiquement à la situation des personnels FFA),

- aide à la recherche d'un logement,

- prise en charge des frais de déménagement.

. Les mesures d'accompagnement arrêtées par l'Instruction ministérielle du 23 janvier 1991 visent :

- à faire bénéficier les agents des FFA d'une priorité d'affectation *sur les postes vacants* par rapport aux agents demandant une mutation *pour convenance personnelle* ;

- à permettre le départ anticipé des FFA à ceux qui le souhaitent ;

- à organiser des stages de formation en vue de l'adaptation des intéressés à leur nouvel emploi ;

- à accorder aux personnels concernés des indemnités destinées à atténuer les conséquences matérielles de la perte de leur emploi : il s'agit de l'**indemnité exceptionnelle de mutation (IEM)**, dont le montant est compris entre 9 000 et 35 000 F selon la situation familiale de l'intéressé et l'importance de la mutation (1), et du remboursement de trois jours de frais de mission (assorti de 4 jours d'autorisation exceptionnelle d'absence) à l'occasion du déménagement. Par ailleurs, les déplacements effectués dans la ville de mutation pendant les deux mois précédant l'affectation définitive ont été mis en frais de mission afin de limiter le poids des dépenses alors engagées.

. Les aides sociales concernent l'attribution d'un prêt de réinstallation dont le montant dépend de l'affectation (9 000 F pour la province, 12 000 F pour la région parisienne), et sont complétées, le cas échéant, par le système déjà existant géré par l'ASA (aide sociale des armées).

a2. Les personnels de droit privé français (PCF) relèvent des plans sociaux négociés dans chaque établissement et des prestations chômage servies par l'UNEDIC.

. Les plans sociaux des Economats, du Foyer central, des blanchisseries et des mess comprennent la mise en place d'aides du Fonds national pour l'emploi, d'aides à la reconversion (l'indemnité de conversion allouée à certains ouvriers de l'Etat en application du décret n° 87-418 du 17 juin 1987 s'élève ainsi à 70 000 F pour les ouvriers ayant 3 enfants à charge ; elle est réservée aux agents mutés à 50 km au moins de leur précédent lieu d'emploi), le bénéfice du système des préretraites, ainsi que le doublement des indemnités

(1.) - si changement de résidence : célibataires et mariés sans enfant : 30 000 F, un ou plusieurs enfants à charge : 35 000 F
- sans changement de résidence : mutation entre 20 et 40 km : 9000 F, mutation à au moins 40 km : 20 000 F (célibataires sans enfants à charge) ou 30 000 F (autres agents)

de licenciement. Les mesures négociées en 1992 envisagent notamment une augmentation des aides à la création d'entreprise et de l'aide pour le recrutement d'un salarié licencié économique.

. Alors que le bénéfice des prestations chômage est subordonné à des conditions de résidence en France, et que la stricte application de ce critère pouvait priver de leur allocation-chômage les personnels de droit privé français souhaitant -notamment pour des raisons familiales aisément compréhensibles- rester en Allemagne, la reconnaissance, en mars 1991, comme domicile en France, de la résidence en secteur postal aux FFA, a permis un progrès considérable. En conséquence, la domiciliation dans les FFA valant résidence en France, la compétence de l'ANPE de Strasbourg a été étendue aux FFA. C'est ainsi que la cellule ANPE/FFA, basée à Baden, assiste les personnels civils de droit privé dans leur recherche d'emploi (consultations des offres d'emploi par minitel, conseils d'orientation, aide à la rédaction d'un curriculum vitae ...).

. Par ailleurs, il importe de souligner l'avantage que constitue, pour les personnels licenciés, le maintien dans leur logement pour une durée d'une année (certes non renouvelable, sauf pour achever une année scolaire déjà entamée). Cette concession des autorités allemandes n'était pas acquise d'avance, eu égard au problème aigu que constitue, actuellement, pour certaines collectivités allemandes, la crise du logement.

a3. Les personnels de droit allemand (PCE) relèvent des mesures ci-après :

. Dans le cadre de la convention collective PCE/FFA :

- reclassement des intéressés (maintien, pendant une durée variable, du salaire précédent en cas d'affectation, au sein des FFA, à un emploi moins bien rémunéré) ;

- versement d'indemnités compensatoires (jusqu'à 5 mois de salaire) et d'indemnités de "perte d'emploi" (non cumulable : jusqu'à 4 mois de salaire) ;

- régime de la "sécurité matérielle" : 100 % du salaire pendant l'année suivant le licenciement, puis 90 % la deuxième

année, selon un barème qui prend en compte l'ancienneté et l'âge des bénéficiaires. Cette prestation est réservée aux PCE licenciés qui restent sur le territoire allemand, et à ceux qui bénéficient du statut de frontalier. Les PCE de nationalité française doivent donc arbitrer entre la perception de la "sécurité matérielle" et l'éventualité d'un établissement en territoire français ;

- création de bourses de l'emploi à Baden, Fribourg, Offenbourg, Tübingen, Landau et Trèves dans le cadre de la commission franco-allemande de reclassement ;

- mise en place d'un crédit de formation (de 150 000 F) destiné aux aides au recyclage et au perfectionnement, assorti d'une libération de service de 167 heures pendant le préavis de licenciement ;

- maintien dans leur logement des personnels licenciés ;

- souscription d'un contrat de droit français pendant le dernier mois du préavis de licenciement, permettant aux personnels souhaitant rentrer en France le bénéfice de l'indemnisation chômage (faculté non ouverte aux frontaliers qui relèvent d'un statut particulier).

. Dans le cadre du plan social négocié entre le ministère fédéral allemand des Finances, les syndicats et les États d'origine, et entré en vigueur le 1er janvier 1992 :

- indemnité de licenciement comprise entre 1,7 et 7 mois de salaire ;

- prime de Noël (2/3 de la rémunération mensuelle) payée au prorata des mois de présence aux FFA ;

- prime de jubilé (1 000 DM pour 40 ans de service, 500 DM pour 25 ans) payable aux personnels licenciés au cours des 12 mois précédant l'ancienneté requise ;

- versement d'une prime modulable selon l'âge et l'ancienneté (2).

(2.) . personnels de plus de 21 ans et sous réserve d'une ancienneté minimale de 2 ans, ne répondant pas aux conditions pour bénéficier de la sécurité matérielle : 1/3 de salaire par année de service,
. personnels de plus de 40 ans et sous réserves d'une ancienneté minimale de 10 ans, pouvant bénéficier de la sécurité matérielle : 3 mois de salaire (2 mois pour les PCE américains).

. Négociation avec le ministère fédéral des Finances en vue d'éviter la double imposition de la sécurité matérielle. Le ministère fédéral des Finances s'est donc engagé à rembourser aux salariés concernés l'imposition exigée par les services fiscaux français.

. a4. Les mesures indépendantes du statut des intéressés concernent l'exonération des droits et taxes de douane (3), ainsi que la prise en charge des frais de changement de résidence (4).

b) Les indéniables progrès réalisés

L'inventaire des mesures sociales prévues en faveur des personnels concernés par le retrait des FFA fait ressortir un certain souci de faire prévaloir, dans la mesure du possible, l'unité de traitement des différentes catégories constituant la communauté française des FFA, et de recourir à des solutions pratiques plus qu'à une stricte application de règles de droit parfois inadaptées au règlement de situations particulières.

. Ainsi, les mesures appliquées afin de limiter les inconvénients dus aux critères de résidence subordonnant le versement des allocations chômage (voir supra, a) ont-elles permis aux personnels de droit privé français (PCF) souhaitant demeurer en Allemagne, ainsi qu'aux personnels civils étrangers (PCE) relevant du droit allemand et désireux de retourner en France, de bénéficier d'une indemnisation du chômage sans être contraints de maintenir leur résidence en France ou en Allemagne. De telles mesures ont certainement contribué à résoudre des situations qui auraient été inextricables si l'on avait persisté à appliquer les conditions de domiciliation.

De même, l'extension de l'indemnité exceptionnelle de mutation (IEM) aux personnels de la Direction de l'Enseignement français en Allemagne (DEFA) a mis fin à l'anomalie que constituait

(3.) La franchise s'applique aux objets mobiliers achetés (sont exclues les automobiles acquises hors taxes), sans condition de durée ni de séjour, ni de détention. L'exonération court, s'agissant des garnisons totalement dissoutes, à compter de la date à laquelle la décision de dissolution a été diffusée aux unités et services. Dans les garnisons partiellement dissoutes, il s'agit de la date de la notification aux intéressés de la suppression de leur poste ou de l'avis de licenciement. En ce qui concerne les départs volontaires anticipés, la date de référence est celle de la demande ou de la lettre de mutation.

(4.) En fonction du grade et de la situation familiale des intéressés.

l'exclusion des enseignants d'une prestation à laquelle avaient droit les autres agents publics.

. Par ailleurs, le régime fiscal des indemnités de mobilité (indemnité exceptionnelle de mutation et indemnité de conversion) servies aux agents publics et aux ouvriers de la Défense a, à la demande des bénéficiaires, fait l'objet d'une clarification, afin d'appliquer à ces indemnités le régime relatif aux revenus exceptionnels prévu par l'article 163 du Code général des impôts. Celui-ci permet, en effet, l'étalement fiscal de certains revenus exceptionnels sur une période de 4 ans (c'est-à-dire sur l'année de perception et sur les trois années antérieures) : il ne s'agit donc pas d'exonérer les indemnités de mobilité, mais d'éviter que celles-ci ne pénalisent leurs bénéficiaires en les faisant relever d'une tranche d'imposition plus élevée que celle dont ils dépendent habituellement.

L'extension explicite de l'article 163 du CGI à l'indemnité exceptionnelle de mutation et à l'indemnité de conversion résulte de l'article 3 de la loi de Finances pour 1992, et met fin à une incertitude sur l'interprétation, par les services fiscaux, de l'article 163 du CGI (qui vise expressément les plus-values de fonds de commerce, la distribution des réserves d'une société, les primes de départ volontaire et les indemnités perçues par les entreprises à la suite de faits de guerre).

. Enfin, la très récente extension (1), aux personnels de la Direction de l'Enseignement français en Allemagne, de la prise en charge des frais de changement de résidence engagés par les agents admis à la retraite, à l'occasion de leur retour définitif en France, a mis fin à l'anomalie que constituait l'exclusion des personnels retraités de l'Education nationale d'un avantage reconnu aux autres agents de l'Etat.

c) Persistance de graves difficultés

c1. Les profondes disparités qui caractérisent le traitement social du chômage sont à l'origine de différences sensibles qui, imputables au seul statut des intéressés, sont ressenties comme des injustices par les personnels confrontés à la situation la plus précaire.

Ainsi certains des partenaires sociaux rencontrés par les membres de la mission d'information ont-ils fait observer que la

(1.) Par une lettre, datée du 29 mai 1992, du ministre du Budget au ministre de l'Education nationale et de la Culture.

prime de licenciement servie aux personnels de droit privé français peut être comprise, selon l'employeur, entre 1 et 6,67 mois de salaire pour 5 ans d'ancienneté. Pour 24 ans d'ancienneté, le rapport est de 4,8 à 24 mois de salaire.

Les PCE (personnels de droit allemand) se sentent, en revanche, *nettement moins privilégiés que leurs collègues qui accomplissent le même travail dans les établissements de la Défense, les économats, le Foyer central, les cercles et les blanchisseries sous un statut de droit français*, car l'indemnité de licenciement, limitée à 1,7 mois de salaire pour 5 ans d'ancienneté, ne peut excéder un maximum de 7 mois de salaire pour 24 ans d'ancienneté. Quant aux chômeurs de plus de 40 ans, qui ont vocation à percevoir la sécurité matérielle, leur indemnité de licenciement est réduite à 3 mois de salaire, sans considération de l'ancienneté acquise. De plus, les personnels relevant du régime de la sécurité matérielle sont astreints à une condition de résidence en Allemagne susceptible d'aggraver les problèmes familiaux précédemment évoqués.

c2. Les difficultés propres aux PCE (personnels civils étrangers) relevant du droit allemand ne semblent pas avoir fait l'objet de toute l'attention qu'elles devraient susciter.

En effet, dans l'hypothèse d'un retour en France, ces personnels ne peuvent obtenir, pour des raisons liées à leur statut, la validation de leurs services aux FFA ni au titre de l'ouverture des droits à pension de retraite, ni au titre de l'ancienneté requise aux fins de reclassement dans un corps de fonctionnaires de l'Etat français. Ainsi les PCE n'ont-ils pas accès aux concours internes qui leur permettraient de s'intégrer dans la fonction publique française lors de leur établissement en métropole.

Les services accomplis comme PCE ont pourtant, *jusqu'au 1er juillet 1982*, été reconnus comme services rendus à l'Etat, susceptibles d'être pris en compte, au titre de l'ancienneté, en vue d'une titularisation ou de la participation à un concours administratif interne.

La Direction des personnels civils du ministère de la Défense a mis fin à ces "errements" le 1er juillet 1982, au motif, par ailleurs juridiquement imparable, que les PCE, titulaires de contrats de droit privé et soumis à un droit du travail étranger, ne sauraient se prévaloir de la qualité d'agents de l'Etat.

Du fait de ce changement de doctrine apparaissent donc d'importantes inégalités entre les PCE de nationalité allemande, auxquels est garanti un reclassement dans les services publics

allemands, et les PCE de nationalité française auxquels est interdite toute perspective dans la fonction publique française.

En ce qui concerne l'ouverture des droits à pension, le ministère de l'Economie et des Finances a opposé un refus constant à la prise en compte des services accomplis dans les FFA par les PCE. Cette position est d'autant plus étonnante que les services effectués par les personnels dits LWR employés auprès des forces alliées jusqu'en 1966 -quand la France a quitté le commandement militaire intégré de l'OTAN-, en vertu d'un statut comparable à celui des PCE, ont été validés en 1975. Il a donc existé, à cet égard, une dérogation à la stricte application du droit, dérogation qui pourrait, en l'espèce, servir de précédent au règlement de la situation des PCE.

c3. De manière générale, il importe de souligner que tous les personnels licenciés dans le cadre du retrait des FFA se heurteront à d'importants problèmes d'adaptation à leur nouvel emploi.

A l'exception, peut-être, des agents de l'Economat qui trouveront un emploi dans le secteur de la distribution (débouché "naturel" pour les personnels de cet établissement), les personnels des FFA ne semblent pas tous disposer de la formation requise pour relever le défi de la concurrence aujourd'hui très vive sur le marché du travail. Cette relative inadaptation peut être imputée aux règles de fonctionnement propres à l'administration (notamment en matière de comptabilité), ou aux conséquences des réductions budgétaires imposées à l'administration de la Défense (les secrétaires du ministère de la Défense ont-elles toutes été formées au maniement des machines à traitement de texte, dont il est aujourd'hui courant de se servir dans tous les bureaux ?).

c4. *Les difficultés propres à certaines catégories spécifiques d'agents des FFA appellent un commentaire particulier.*

- Les *personnels de l'Education nationale* ne peuvent prétendre au bénéfice de l'indemnité exceptionnelle de mutation que jusqu'au 31 décembre 1992 (2). Cette limite est portée au 31 décembre 1994 pour les personnels civils du ministère de la Défense (3). L'injustice qui résulte de cette différence de traitement pose le problème des enseignants dont le poste serait supprimé après la tranche 1992 du

(2.) (arrêté du 29 janvier 1992 mettant en oeuvre le décret n° 90-1022 du 16 novembre 1990 instituant une indemnité exceptionnelle de mutation. Article 1er. JO du 4 février 1992, p. 1741)

(3.) (arrêté du 28 janvier 1991 mettant en oeuvre le décret n° 90-1022 du 16 novembre 1990 instituant une indemnité exceptionnelle de mutation. Article 1er. JO du 5 mars 1991, p. 3172)

retrait des FFA, et auxquels serait refusé, sur le fondement de l'arrêté précité, le bénéfice de l'IEM.

Par ailleurs, les personnels disposant d'un logement de fonction, ou percevant une indemnité représentative de logement -c'est-à-dire les instituteurs-, n'ont pas vocation à recevoir l'IEM. Cette restriction, qui résulte de l'article 4 du décret n° 90-1022 du 16 novembre 1990 instituant une indemnité exceptionnelle de mutation⁽⁴⁾, répond, certes, à la logique d'une indemnité destinée à compenser les sujétions (changement de résidence ou trajets prolongés) imposées aux agents publics du fait d'une mutation, inconvénients dont les personnels logés ne sont pas censés pâtir. Néanmoins, le décret du 16 novembre 1990 se trouve à l'origine d'une disparité de traitement vécue par les instituteurs comme une injustice, car une mutation lointaine génère des frais importants, même pour les personnels logés -dans des conditions parfois précaires.

- *Les auxiliaires maternelles* employées par les jardins d'enfants des FFA, titulaires d'un diplôme qui n'est plus reconnu aujourd'hui, et qui n'ont jamais été titularisées, ne disposent d'aucune perspective d'intégration dans les crèches municipales de France.

Ce problème particulier est d'autant plus aigu que les auxiliaires maternelles se trouvent, pour la plupart, dans une situation sociale difficile (femmes seules chargées d'enfants), et que les seuls débouchés qui leur sont ouverts -agents de service dans les lycées- ne tiennent pas compte des compétences acquises au contact des jeunes enfants.

4. Ebauche de solutions envisageables

Les auteurs du présent rapport, auxquels les représentants des partenaires sociaux rencontrés à Baden et à Paris ont exprimé leurs revendications, ci-après exposées, et dont le contexte actuel ne permet pas la prise en compte intégrale, suggèrent un certain nombre de principes susceptibles d'améliorer le règlement des problèmes sociaux liés au retrait des FFA.

(4.) JO du 18 novembre 1990, p. 14 190.

a) Revendications exprimées par les partenaires sociaux

a1. Les revendications relatives au *reclassement professionnel* des agents dont le poste serait supprimé du fait du retrait des FFA concernent les points suivants :

- priorité de recrutement au bénéfice des personnels licenciés

. S'agissant des établissements de l'économat en France, les perspectives de recrutement sont limitées par le réseau des économats lui-même, puisque de tels établissements n'existent que dans le camp de Canjuers et en Outre-mer.

. Le cas des ouvriers de l'Etat confrontés à la dissolution ou au transfert d'établissements de la Défense, voire à des compressions d'effectifs, avait été résolu, en 1984, par l'inscription prioritaire des intéressés sur les registres d'embauchage des ouvriers de la Défense. Cependant, ainsi que l'a confirmé un arrêt du Conseil d'Etat du 10 janvier 1986, les candidatures ne peuvent être examinées que dans l'ordre chronologique de leur inscription. Toute priorité d'embauche consentie au profit d'ouvriers de l'Etat ayant perdu leur emploi dans le cadre du retrait des FFA se heurterait donc à l'opposition du juge administratif. Compte-tenu des difficultés causées actuellement à de nombreux ouvriers de la Défense par les importantes restructurations en cours dans ce secteur de l'activité économique, il serait très difficile de faire admettre aux personnels de la Défense confrontés au chômage de laisser leurs collègues des FFA accaparer les emplois disponibles.

. Enfin, il semble regrettable que les personnels civils des FFA, dont le poste a été supprimé, n'aient pas bénéficié des postes vacants offerts par l'IGESA (Institut de gestion des établissements sociaux des armées), et qui ont été pourvus au moyen de recrutements extérieurs.

- reconnaissance aux agents non titulaires de l'Etat de la possibilité de détachement

Ce point impliquerait la modification du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux agents sous contrat, afin de permettre leur mise à disposition d'autres administrations. Une telle évolution du droit applicable aux agents non titulaires de l'Etat dépendrait toutefois des possibilités de détachement offertes par l'administration. Force est de constater que les demandes de détachement recevables se heurtent à

des obstacles pratiques qui laissent mal augurer de l'extension éventuelle de cette faculté.

Par ailleurs, selon les informations transmises aux auteurs du présent rapport, une trentaine de demandes de détachement auraient été, à ce jour, satisfaites, et la plupart des postes offerts concerne le ministère de l'Intérieur.

- assimilation des services effectués dans les FFA par les enseignants aux services accomplis à l'étranger

Cette revendication, qui tend à mettre fin, pour les enseignants, à l'assimilation administrative et juridique des FFA à la métropole, a pour objet de permettre aux ressortissants de la DEFA (Direction de l'enseignement français à l'étranger) de bénéficier d'une affectation au titre du ministère des Affaires étrangères et, par conséquent, de bénéficier, en tant qu'expatriés, des postes offerts par l'Agence pour l'Enseignement français à l'étranger sur le territoire allemand (voir supra, A). Or, toute demande d'affectation à l'étranger exprimée par un agent de la DEFA s'oppose à la nécessité d'un passage préalable en métropole, à moins de rejoindre les établissements de l'AEFE en tant que résident (ce statut offre cependant moins d'intérêt sur le plan financier que celui d'expatrié). Les auteurs du présent rapport soulignent néanmoins la relative incohérence qui résulterait de l'assimilation des FFA à l'étranger pour les enseignants, alors que le secteur postal dans les FFA vaut résidence en France pour permettre aux chômeurs de percevoir leur indemnité.

- négociation des aliénations d'établissements des FFA de manière à permettre la réembauche des personnels par les acquéreurs

L'éventualité de rachat de certains établissements -et, notamment, du réseau de l'Economat- par des entreprises qui, exerçant leur activité dans un secteur voisin, seraient susceptibles de réemployer les personnels licenciés, en tirant parti de leur bonne connaissance du milieu allemand, peut offrir aux personnels des FFA d'intéressantes perspectives professionnelles, tout en leur permettant, en restant en Allemagne, d'éviter le déracinement qu'ils redoutent tellement.

a2. Les revendications qui portent sur les mesures sociales et financières d'accompagnement concernent les points suivants :

- *L'exonération fiscale des indemnités de mobilité* (indemnité exceptionnelle de mutation et indemnité de conversion) est demandée par certains au motif que, déduction faite des retenues fiscales, ces indemnités se bornent à couvrir les frais de changement de résidence. Cette revendication se heurte néanmoins au principe selon lequel seules sont susceptibles d'exonération les allocations destinées à compenser des dépenses professionnelles spéciales. Ainsi, le remboursement des frais de transports et de déménagement n'est pas soumis à l'impôt sur le revenu. En revanche, les indemnités de mobilité sont destinées à compenser les sujétions particulières dues à une mutation (déménagement ou allongement des trajets), et à faire face aux dépenses personnelles nécessaires, le cas échéant, à la réinstallation des personnels concernés.

Cette interprétation de notre droit fiscal défavorable à l'exonération des indemnités de mutation se fonde notamment sur le précédent que constitue la soumission à l'impôt sur le revenu de l'indemnité spéciale de décentralisation.

- *La priorité en vue de l'attribution d'un logement aux personnels licenciés s'établissant en France* figure, à juste titre, parmi les demandes exprimées par les représentants des partenaires sociaux. En effet, l'absence d'emploi, conjuguée à des rémunérations élevées dans les FFA, peut compromettre l'attribution d'un logement par les offices d'HLM.

- Les revendications relatives à *l'âge de la retraite* sont motivées par les difficultés, bien connues, qu'éprouvent les chômeurs "âgés" à retrouver un emploi. C'est pourquoi les agents de l'Etat souhaiteraient bénéficier de la retraite anticipée dès 55 ans, à taux plein, sans que leur soit appliqué d'abattement. Les agents de l'Economat (régime de droit privé) auxquels est, par dérogation, reconnu le bénéfice de la préretraite dès l'âge de 55 ans, souhaitent que leur soit étendue la faculté de bénéficier de la préretraite à 50 ans. La surcharge financière considérable qu'impliquerait la satisfaction de ces revendications semble vouer celles-ci à l'insuccès.

b) Principes susceptibles d'inspirer le règlement des problèmes sociaux liés au retrait des FFA - Suggestions de la mission d'information

Force est de reconnaître que les décisions prises jusqu'à ce jour ont permis des progrès substantiels (voir supra) -ne serait-ce que le maintien des intéressés dans leur logement pendant un an à partir de la suppression de leur poste, ou l'assimilation de la résidence dans les FFA à la résidence en France au regard de l'indemnisation du chômage. Les auteurs du présent rapport estiment néanmoins que les mesures suivantes, proposées dans un esprit d'ouverture et de neutralité politiques, pourraient contribuer à résoudre les difficultés les plus aiguës.

b1. Renoncer à une stricte application de la règle de droit, au profit de la prise en compte, dans un esprit pratique, des situations particulières, semble le préambule indispensable à la résolution de cas tels que celui des PCE (personnels civils étrangers) de droit allemand. Il paraît d'autant plus souhaitable d'assimiler les services accomplis par ceux-ci dans les FFA en service de l'Etat que cette interprétation a prévalu jusqu'au 1er juillet 1982. Par ailleurs, le reclassement dans la fonction publique française, par le biais de concours internes, constitue probablement la seule possibilité d'offrir un reclassement valable à ces personnels.

Dans le même ordre d'idée, les difficultés insolubles auxquelles se heurtent les auxiliaires maternelles, impliquent le recours à une solution, certes juridiquement peu orthodoxe étant donné le statut de non titulaires des intéressées, telle que l'intégration, à titre exceptionnel et ponctuel, dans une catégorie de fonctionnaires (auxiliaires-puéricultrices, éducateurs) adaptée aux compétences acquises par ces femmes au contact des jeunes enfants.

b2. Favoriser la mobilisation d'acteurs variés en vue du reclassement des personnels licenciés par suite du retrait des FFA. Il serait, par exemple, utile, à des fins d'information, de centraliser les offres d'emploi exprimées par les collectivités locales françaises, et susceptibles de correspondre aux compétences très diverses des agents des FFA. A cet égard, l'intervention bienveillante des collectivités d'Alsace serait la bienvenue.

b3. La perspective actuelle de professionnalisation de certaines unités -jointe à la déflation des effectifs militaires aujourd'hui mise en oeuvre- pourrait aboutir à une *allocation différente des postes entre civils et militaires*, afin de tirer le meilleur parti des compétences des uns et des autres. Dans le contexte d'une ressource militaire "rare", il pourrait être envisageable de confier à des civils les fonctions qui n'appellent pas de compétence militaire particulière -c'est le cas des fonctions purement administratives-, afin de réserver aux militaires leurs tâches spécifiques. Une telle gestion des effectifs pourrait peut-être ouvrir des perspectives d'emploi pour les personnels des FFA, sous réserve du reclassement des autres personnels civils touchés par les restructurations actuellement en cours dans les armées ...

b4. *Gérer la montée en puissance du corps d'armée franco-allemand* de manière à assurer le réemploi des personnels des FFA dans les structures du Corps d'armée européen, et à éviter que le licenciement des agents des FFA se solde, à terme, par le recours à des recrutements extérieurs en fonction des besoins à venir de l'Eurocorps.

*

* *

Quelles que soient les solutions retenues pour atténuer les effets sociaux du retrait des FFA, il est clair cependant que *toutes les conséquences de celui-ci ne pourront être compensées*.

Le départ d'Allemagne, pour les personnels des FFA qui n'ont jamais vécu en France, revêt une dimension affective dont la prise en charge ne saurait relever de seules prestations financières.

De même, la perte de pouvoir d'achat subie par les personnels bénéficiaires, au titre des FFA, d'avantages fiscaux divers et de rémunérations relativement élevées, ne saurait faire l'objet d'une compensation intégrale.

La situation particulièrement difficile des chômeurs de plus de 45 ans excède malheureusement le cadre des FFA, et constitue un problème national dont la gravité n'échappe à personne.

Enfin, les difficultés des personnels qui, mariés à un ressortissant allemand, souhaitent demeurer en Allemagne, sont aggravées par le fait que leur connaissance de la langue allemande, souvent réduite au vocabulaire quotidien, ne leur permet pas de trouver des emplois comparables à ceux qu'ils occupaient dans les FFA. Pour ces personnels, le déclassement est le prix à payer pour le retrait des FFA.

*

* *

CONCLUSION

Ce bilan, certes provisoire, du retrait des FFA appelle les conclusions suivantes :

A - OBSERVATIONS DE MM. PAUL D'ORNANO ET XAVIER DE VILLEPIN

1. Une mesure insuffisamment préparée

. Il est clair que le retour de l'Allemagne à sa pleine et entière souveraineté vidait de sens le stationnement de troupes étrangères héritières des forces d'occupation implantées au lendemain de la deuxième guerre mondiale. En dépit des spécificités du statut des FFA, découplé du statut de troupes d'occupation en vertu des accords de 1954 et 1966, la réunification allemande faisait du stationnement de nos forces un anachronisme. Par ailleurs, la sensibilité particulière de l'opinion allemande à la protection de l'environnement contribuait à rendre malaisément tolérables les dommages causés par les forces alliées (nuisances sonores,

pollution...). Enfin, la crise du logement qui sévit dans de nombreuses régions d'Allemagne incitait les collectivités locales les plus touchées à revendiquer le plein usage des emprises des armées alliées.

Le retrait des FFA répondait donc à diverses motivations imparables.

. On peut toutefois déplorer que l'annonce, par le Président de la République, au sommet de l'OTAN du 6 juillet 1990 et lors des cérémonies du 14 juillet 1990, n'ait pas été préparée en association avec les autorités allemandes. Une meilleure information aurait permis d'éviter le malentendu dont la presse allemande s'est alors fait l'écho, déplorant à la fois l'insuffisant engagement de la France dans l'édification européenne et le repli français derrière une "ligne Maginot imaginaire".

Ainsi, le porte-parole de la politique de désarmement du groupe parlementaire CDU-CSU a-t-il vu, dans le retrait des Forces françaises, le signe d'un "repli dans des structures étatiques nationales en ce qui concerne la politique de défense". Cette tentation nationale est apparue aux parlementaires de la CDU-CSU incompatible avec les bouleversements en cours en Europe, qui impliquent l'instauration de structures de défense européenne communes, en totale contradiction, selon le porte-parole du CDU-CSU, avec la politique française de repli (2).

Cette vision pessimiste de l'engagement français en Europe a excédé le cadre de la CSU. En effet, selon un éditorial du journal Die Zeit (28 septembre 1990), on peut reprocher aux responsables français un manque de transparence dans les motivations de la décision française. La référence, avancée par la France, à la souveraineté recouvrée par l'Allemagne, ne saurait être satisfaisante si l'on considère que, ainsi que le rappelle l'auteur de cet article, la présence militaire française ne relève plus, depuis l'échange de lettres de 1966, du stationnement de troupes d'occupation.

D'autre part, le repli français derrière une "ligne Maginot imaginaire", à une époque où il importe de réfléchir à la mise en place de nouvelles structures de défense européenne, paraît d'autant plus choquant à l'auteur de l'éditorial du *Zeit* que, dans le même temps, les Allemands sont prêts à renoncer à leur souveraineté monétaire au

(2) *Badische Zeitung* - édition de Fribourg - 14 septembre 1990.

profit des institutions européennes. Enfin, le retour supposé des Français au "pré carré" en matière de défense semble à contre-courant de la nécessité, pour les nations européennes, de cesser de se "cramponner à leurs propres armes", et de reléguer leur "souveraineté obsolète" au profit d'une "souveraineté au sein de la nouvelle Europe, de l'Atlantique à l'Oural".

. En réponse aux arguments précédemment développés, un éditorial, paru dans Die Zeit du 26 octobre 1990 et signé de M. Thierry de Montbrial, directeur de l'Institut français de relations internationales, a exprimé le regret que le retrait des FFA ne fût pas apparu comme un "geste de respect devant un grand partenaire et le rétablissement de sa pleine et entière souveraineté". Loin d'être motivée par la volonté française de se "calfeutrer dans une position de repli et d'attendre que le temps délivre (la France) de la paralysie", la décision française de retirer les unités stationnées en Allemagne ne saurait, ainsi que le rappelle Thierry de Montbrial, manifester une quelconque réticence de la France à l'égard de l'approfondissement de la construction européenne.

. De même, l'incidence du retrait des FFA sur les personnels -et, au premier chef, sur les personnels civils susceptibles de perdre leur emploi du fait du retrait- n'a fait l'objet d'aucune prévision. Il aurait, en effet, été judicieux de mettre en place, dès avant l'annonce officielle du redéploiement des forces, des mesures telles que le maintien des intéressés dans leur logement pendant un an, ou que les aménagements juridiques ayant permis la perception des indemnités de chômage sans considération des critères de résidence. Une gestion préalable de ces dispositions aurait incontestablement permis d'atténuer l'inquiétude légitime des personnels.

2. Des incertitudes malaisément tolérables pour les personnels, et difficiles à gérer pour les responsables

Dès la mise en oeuvre de la première tranche du retrait, le plan de redéploiement a été organisé de manière à ménager deux hypothèses dont l'issue n'était pas arrêtée : soit le retrait total des Forces françaises, soit le maintien, en Allemagne, d'une Division blindée. Le projet de Corps franco-allemand a validé le deuxième scénario. On imagine donc les difficultés auxquelles ont été confrontés les États-majors, qui ont procédé à la planification du retrait en étant contraints de ménager les deux hypothèses. Cette "navigation à vue"

se traduit, pour les personnels concernés, par une incertitude qui affecte autant leur carrière que leur vie privée. Il est donc souhaitable que les incertitudes désormais imputables à l'avenir de l'Eurocorps soient levées le plus rapidement possible, sous peine d'aggraver le désarroi de populations déjà profondément affectées.

B - OBSERVATIONS DE M. JEAN-PIERRE BAYLE

Aux observations critiques présentées par MM. Xavier de Villepin et Paul d'Ornano, M. Jean-Pierre Bayle souhaite apporter quelques tempéraments :

- Tout en souscrivant aux préoccupations exprimées dans le présent rapport, s'agissant des aspects humains du retrait des FFA et des graves difficultés vécues par les personnels concernés, il convient de souligner que le plan social engagé par la France est exemplaire, et qu'il a inspiré les mesures mises en oeuvre, dans le cadre du repli de leurs forces, par les autres alliés.

- A l'exception des réserves exprimées, dans les régions les moins prospères, pour des motifs liés à l'économie locale, le retrait des FFA n'a pas suscité, en Allemagne, de véritable opposition, ce qui confirme le caractère nécessaire d'une décision motivée par la réunification allemande : les spécificités juridiques du stationnement des FFA (cf l'échange de lettres du 21 décembre 1966) ne pouvaient plus justifier la présence de troupes étrangères dans un pays ayant recouvré sa pleine et entière souveraineté.

C - CONCLUSIONS COMMUNES AUX AUTEURS DU PRÉSENT RAPPORT

1. Une mesure qui s'intègre dans la réduction du format de l'Armée de terre

Le retrait des FFA ne vise pas exclusivement à tirer les conséquences de la réunification allemande. Il s'inscrit, en effet, dans les restructurations en cours dans nos armées, fondées sur une réduction de format d'ampleur considérable. Les déflations d'effectifs toucheront, en 1993, 24 000 militaires dont 16 000 appelés (15 000 militaires dont 110 000 appelés avaient été déflatés en 1992), et

4 750 personnels civils (3 300 en 1992). Les restructurations affecteront 93 localisés en 1993 (75 en 1992). L'Armée de terre, à elle seule, perdra près d'un quart de ses effectifs en cinq ans, passant de 280 000 hommes en 1991 à 225 000 hommes en 1997. La dissolution de l'Etat-major du IIe Corps d'armée, stationné à Baden, ainsi que de ses six éléments organiques, prévue pour 1993, s'intègre dans des mesures de restructuration qui visent également la dissolution de la 8e Division d'infanterie et des 3 régiments "Pluton".

Le retrait des FFA relève donc d'un vaste mouvement de restructuration qui ne permet pas aux responsables de traiter le cas des personnels des FFA comme une priorité.

2. Les conséquences sociales du retrait : des progrès certains qui laissent cependant subsister de graves difficultés

Conscients des progrès décisifs intervenus, en matière sociale, depuis la publication du précédent rapport que la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a consacré au retrait des FFA, les membres de la mission d'information soulignent néanmoins que la prise en compte des différentes mesures suggérées dans le cadre de la présente étude (voir supra, II, B) serait de nature à favoriser le règlement de situations particulières auxquelles la stricte application de la règle de droit n'est pas nécessairement adaptée.

3. Une occasion à saisir pour fonder la coopération franco-allemande sur des bases renouvelées

De manière générale, le retrait des FFA (et des autres forces alliées stationnées en Allemagne) met fin à un reliquat de la période de l'occupation alliée en Allemagne. Dans cette perspective, il importe de saisir l'opportunité aujourd'hui offerte de renoncer à ce qui faisait la spécificité des FFA et, notamment, à cette vie de la communauté française en "ghetto", ghetto que symbolisent les cités-cadres et les économats -et auquel échappent, il est vrai, les personnels des FFA mariés à des ressortissants allemands-. La recherche de synergies franco-allemandes doit désormais, notamment

en matière scolaire, être préférée à l'isolement, afin que la présence française en Allemagne, notamment à travers le Corps européen, traduise le renforcement de la coopération entre les deux pays.

*

* *

Avec le retrait des FFA est donc tournée une page d'histoire. La responsabilité qui incombe aujourd'hui aux responsables de la Défense est d'atténuer les conséquences sociales du retrait pour les personnels qui ont été les acteurs de cette histoire, tout en permettant au retrait des FFA d'ouvrir un nouveau chapitre des relations franco-allemandes.

*

* *

Examen en commission

Notre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent rapport au cours de sa réunion du 1er juillet 1992.

A l'issue de la présentation du présent rapport par MM. Jean-Pierre Bayle, Paul d'Ornano et Xavier de Villepin, M. Jean Lecanuet, président, s'est félicité de cette contribution des sénateurs représentant les Français de l'étranger à l'examen d'un problème social délicat.

A la demande de M. Michel d'Aillières, MM. Jean-Pierre Bayle et Xavier de Villepin ont précisé que les modalités du retrait s'étaient traduites, pour les personnels militaires, par une prise en compte systématique des souhaits d'affectation des intéressés, qui avait permis, à ce jour, la satisfaction de 95 % des demandes.

Puis MM. Jean-Pierre Bayle, Paul d'Ornano et Xavier de Villepin ont, avec M. Michel Caldaguès, évoqué la situation des personnels des F.F.A. de plus de 45 ans licenciés dans le cadre du retrait, soulignant la particulière gravité des difficultés auxquelles se trouve confrontée cette catégorie de personnels.

M. Xavier de Villepin est alors revenu sur les incertitudes liées à la création de l'Eurocorps, qui conduisent à rendre plus complexe la conduite du retrait des F.F.A.. M. Xavier de Villepin a précisé que ces incertitudes concernaient essentiellement l'élargissement du corps franco-allemand, susceptible d'affecter l'implantation géographique des unités composant le corps, ainsi que certaines divergences entre les motivations françaises et allemandes ayant présidé à la création de l'Eurocorps.

Au terme de cet échange de vues, la commission a, conformément au premier alinéa de l'article 22 du Règlement, autorisé la publication du rapport de MM. Jean-Pierre Bayle, Paul d'Ornano et Xavier de Villepin comme rapport d'information.