

N° 25

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 octobre 1999

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur la **professionnalisation des armées à mi-parcours,***

Par M. François TRUCY,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, *président* ; Jacques Oudin, Claude Belot, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Roland du Luart, Bernard Angels, André Vallet, *vice-présidents* ; Jacques-Richard Delong, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Jacques Baudot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Henri Torre, René Trégouët.

LA PROFESSIONNALISATION DES ARMÉES
EST-ELLE SUR LA BONNE VOIE ?

BILAN À MI-PARCOURS

François TRUCY
Sénateur

INTRODUCTION

Le chef de l'Etat a annoncé au pays, le 22 février 1996, sa décision de suspendre la conscription c'est-à-dire l'appel obligatoire de jeunes hommes sous les drapeaux.

De nombreuses mesures ont été prises en application de cette décision mais deux lois en expriment l'essence : la loi du 2 juillet 1996 relative à la programmation militaire pour les années 1997 à 2002 et la loi du 28 octobre 1997 portant réforme du service national.

La chronologie bouscule la logique puisqu'en effet, la loi du 28 octobre 1997 est la manifestation « fondamentale » de la décision de professionnaliser les armées en ce qu'elle prévoit la suspension de l'appel sous les drapeaux pour les Français nés après le 31 décembre 1978.

La loi de programmation militaire pour les années 1997 à 2002 décrit financièrement et physiquement la période de transition au cours de laquelle doit s'exécuter le passage d'une armée « mixte », dont le « Livre blanc sur la défense » de 1994 réaffirmait encore la nécessité, à une armée composée exclusivement de personnes ayant choisi de servir volontairement. L'inclusion du titre III dans la programmation différencie cette loi des précédentes, c'est la marque de l'influence profonde du passage, sur la période, à des armées professionnelles.

La professionnalisation des armées ne consiste pas en un simple remplacement, nombre pour nombre, des militaires appelés par des engagés, ce qu'on aurait pu imaginer qu'elle fût. Elle s'accompagne d'un ensemble de mesures complexes, intimement imbriquées et qui sont, pour l'essentiel, décrites ou annoncées dans la loi de programmation militaire. On citera notamment la réduction et la redistribution des crédits accordés à la défense, la réduction du format des armées (c'est-à-dire la réduction du nombre d'unités combattantes, d'unités de soutien et d'implantations), leur réorganisation et l'importance donnée à la mission de projection à laquelle est affecté l'essentiel de l'armement conventionnel.

Ainsi, professionnalisation et programmation 1997-2002 sont-elles totalement liées et l'analyse de l'une ne peut être faite qu'à la lumière de l'autre.

L'appréciation, à mi-parcours, de l'état de la professionnalisation peut s'envisager de diverses manières selon la méthode utilisée et le champ d'investigation retenu.

Votre rapporteur a choisi, d'une part de concentrer son examen sur les transformations profondes touchant les crédits de la défense et le personnel des armées et de la gendarmerie et, d'autre part, de décrire leurs conséquences concrètes dans les unités militaires à partir des constatations qu'il a pu faire, sur place et sur pièces, dans les formations où il s'est rendu au cours de l'année écoulée.

PREMIERE PARTIE

**LA PROFESSIONNALISATION DES ARMEES A DES
CONSEQUENCES PROFONDES ET IRREVERSIBLES SUR LE
BUDGET DE LA DEFENSE
ELLE MODIFIE RADICALEMENT LA COMPOSITION DES
EFFECTIFS. DANS LES DEUX DOMAINES, D'IMPORTANTES
DIFFICULTES PEUVENT COMPROMETTRE LA
REALISATION DES OBJECTIFS.**

01. LA PROFESSIONNALISATION DES ARMEES A DES CONSEQUENCES PROFONDES ET IRREVERSIBLES SUR LE BUDGET DE LA DEFENSE.

**Les crédits du titre III deviennent nettement supérieurs à ceux
des titres V et VI.**

**A l'intérieur du titre III, l'augmentation des crédits de
rémunérations et de charges sociales oblige à réduire ceux des autres
chapitres.**

Les activités des armées souffrent de cette dernière situation.

**La loi de programmation militaire donne deux indications
importantes sur l'évolution comparée des différents crédits budgétaires :**

**- l'enveloppe des moyens de la défense est fixée à 185 milliards de
francs constants 1995 (soit un recul de 20 milliards de francs par rapport aux
205 milliards de francs annuels résultant de la programmation 1995-2000)
répartis entre le fonctionnement (99 milliards de francs) et l'investissement (86
milliards de francs) soit 53,5 % pour le premier et 46,5 % pour le second ;**

- en fin de programmation, les crédits du titre III non consacrés aux rémunérations et charges sociales (RCS), devront être inférieurs de 20 % à leur niveau de 1996.

A. LES CREDITS DU TITRE III SONT NETTEMENT SUPERIEURS A CEUX DES TITRES V ET VI.

Le tableau ci-contre démontre :

- que le titre III, au cours des dix dernières années, dans un budget en réduction sensible depuis 1995, a définitivement pris le pas sur les titres V et VI, les proportions ayant fait plus que s'inverser ;
- que la part théorique attribuée par la programmation au titre III est sensiblement dépassée.

Les ponctions qui peuvent intervenir en cours d'année sur le titre V pour abonder les crédits de rémunérations et de charges sociales, comme ce fut le cas, pour 3,8 milliards de francs, par le décret d'avance du 22 août 1998, accentuent encore ce phénomène.

Le pourcentage de 60 % des crédits de rémunérations et charges sociales et de fonctionnement généralement attaché au budget des armées professionnalisées depuis longtemps doit correspondre à certaines réalités en dépit des difficultés de comparaison.

B. A L'INTERIEUR DU TITRE III, L'AUGMENTATION DES CREDITS DE REMUNERATIONS ET DE CHARGES SOCIALES OBLIGE A REDUIRE CEUX DES AUTRES CHAPITRES.

On relève que dans le projet de loi de finance initial de 1998, les crédits du titre III non consacrés aux rémunérations et charges sociales ont diminué de 5,2 % et pour 1999, de 5,9 %. Cette pente de réduction est donc supérieure à celle qu'indique la loi de programmation militaire et elle est plus que proportionnelle à la réduction des effectifs.

TITRES III, V ET VI DANS LE BUDGET DE LA DÉFENSE DEPUIS 1988

	Crédits 1988	Pourcentage du total	Crédits 1989	Pourcentage du total	Crédits 1990	Pourcentage du total	Crédit 1991
crédits de paiement :							
• Titre III ¹	83 429	47,9	84 360	46,3	87 343	46,1	91 400
• Titres V et VI.....	90 847	52,1	98 000	53,7	102 100	53,9	103 140
Total	174 276	100	182 360	100	189 443	100	194 540
	Crédits 1994	Pourcentage du total	Crédits 1995	Pourcentage du total	Crédits 1996	Pourcentage du total	Crédit 1997
crédits de paiement :							
• Titre III ¹	98 912	49,6	99 323	49,2	100 652	51,4	102 220
• Titres V et VI.....	100 416	50,4	102 430	50,8	94 941	48,6	88 690
Total	199 328	100	201 753	100	195 593	100	190 920

¹. Hors pensions.

Le tableau ci-dessous permet de se rendre compte de l'importance de la réduction de ces crédits sur une plus longue période.

	1990	1998	1999
Crédits de rémunérations et de charges sociales.....	70 %	77,6 %	79,7 %
Crédits de fonctionnement	30 %	22,4 %	20,3 %

La raison de ces évolutions est bien connue, elle tient à l'augmentation importante des « basses » rémunérations de la fonction publique. Le poids de ces revalorisations ne peut que s'accroître au fur et à mesure du recrutement de nombreux militaires du rang engagés et les critères d'actualisation annuelle des crédits du titre III ne permettent pas de couvrir ces évolutions.

En fin de programmation, il est à craindre que la réduction des crédits du titre III non consacrés aux rémunérations et charges sociales soit largement supérieure aux 20 % prévus.

Les dépenses de rémunérations et de charges sociales sont les seules qui, en fait, soient véritablement et immédiatement inéluctables.

En effet, même le paiement des engagements contractuels passés avec les fournisseurs des armées peut, moyennant le paiement d'intérêts moratoires, être momentanément différé. En amont, le retard pris par la plupart des grands programmes, bien qu'il soit très coûteux à terme, s'explique, en grande partie, par l'incapacité à financer à la fois l'équipement des armées et le paiement de dépenses de rémunérations et de charges sociales.

Ainsi, il n'est pas exagéré d'affirmer que les dépenses de rémunérations et de charges sociales écrasent, dans une mesure non prévue par la programmation, l'ensemble des autres crédits du ministère de la défense et que la progression de la professionnalisation ne pourra qu'accentuer ce phénomène.

C. LES ACTIVITES ET LE FONCTIONNEMENT DES ARMEES SOUFFRENT DE CETTE SITUATION.

La loi de programmation, dans le rapport qui lui était annexé annonçait « *une réduction temporaire des activités et de l'entraînement des*

forces », conséquence de la priorité donnée au financement des mesures de réorganisation et de fonctionnement.

Sur ce point, malheureusement, les budgets ne démentent pas la programmation.

Pour l'armée de terre, de 100 jours passés sur le terrain, l'activité continuera à décliner selon les prévisions de 1999, jusqu'à 70 jours dont seulement la moitié avec le matériel organique. Les forces terrestres ont du renoncer à participer à de nombreux exercices et leurs activités sont sensiblement inférieures à celles de leurs homologues de l'armée britannique.

Pour la marine, la situation des crédits nécessite de fixer des allocations de potentiel de navigation modulées selon la nature et l'emploi des bâtiments, mais la poursuite du ralliement au format entraîne en 1999 une baisse du volume global d'activité qui devrait s'établir à moins de 90 jours soit nettement moins que celui de la marine britannique.

Pour l'armée de l'air, les prévisions d'activité en 1999 correspondent au maintien de la norme de 180 heures mais les possibilités d'entraînement avec les plus importantes armées de l'air étrangères ne sont plus suffisantes.

La réduction notable des possibilités d'entraînement et d'activité des forces conduit à une situation paradoxale, celle d'une armée au personnel de plus en plus professionnel au sens statutaire du terme mais dont l'aptitude au combat est plus difficile à affermir.

Par ailleurs, les conditions de vie dans les unités sont moins faciles du fait des restrictions de crédits et de la disparition progressive des appelés dans certains emplois qui atténuent souvent l'austérité de la vie militaire. Cet aspect des choses n'étant guère globalement quantifiable, il ne sera évoqué qu'à partir des constatations relevées dans les unités visitées.

III. LA COMPOSITION DES EFFECTIFS DES ARMEES EST RADICALEMENT MODIFIEE. ON CONSTATE, EN 1999, QUE LES EVOLUTIONS RETENUES PAR LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE NE PEUVENT TOUTES ETRE MENEES A BIEN.

A. LE TABLEAU CI-DESSOUS RETRACE L'EVOLUTION DES EFFECTIFS DU MINISTERE DE LA DEFENSE TELLE QUE PREVUE PAR LA LOI DE PROGRAMMATION.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Officiers	38 456	38 523	38 527	38 475	38 403	38 306	38 189
Sous-officiers	214 828	213 369	211 532	208 842	205 234	202 353	199 296
Militaires du rang	44 552	52 216	60 054	68 643	76 606	84 239	92 527
Total des militaires de carrière ou sous contrat ...	297 836	304 108	310 113	315 960	320 243	324 898	330 012
Civils	73 747	74 875	76 241	77 929	79 964	81 796	83 023
Appelés et volontaires	201 498	169 525	137 672	103 496	74 577	47 107	27 171
Total général	573 081	548 508	524 026	497 385	474 784	453 801	440 206

Globalement, il fait apparaître une réduction de 23 % de l'ensemble des effectifs.

Par catégories, l'effectif des officiers reste stable, celui des sous-officiers diminue de 7,2 %. Ce mouvement croisé résultant à la fois de la réduction du format et de l'amélioration des taux d'encadrement.

L'effectif du personnel civil augmente de 12,5 % mais, pour les armées le changement est plus marqué que ne l'indique cette proportion. En effet, elle est le solde d'un double mouvement : une réduction de l'effectif des services industriels et une augmentation notable de celui des unités militaires, essentiellement par transfert des uns vers les autres. Globalement, d'un peu plus de 10 %, l'effectif du personnel civil va représenter près de 20 % des effectifs de la défense.

L'évolution la plus importante concerne, bien entendu, celle de la catégorie de militaires d'active la plus concernée par la professionnalisation, celle des militaires du rang engagés dont l'effectif fait plus que doubler.

Pour les volontaires, la loi de programmation ne précise pas l'évolution de ce groupe par rapport à celui des appelés jusqu'à la disparition de ces derniers en 2002. Cependant, la loi de finances pour 1999 précise que sont créés 4 751 postes de volontaires dans les armées et la gendarmerie, celle-ci ayant bénéficié en outre de la création anticipée de 800 postes en 1998.

Le pourcentage des contractuels

Le personnel militaire présente de nombreuses particularités qui le différencient du reste de la fonction publique. Parmi les plus notables, figure la proportion du personnel sous contrat à durée déterminée, qui n'a pas vocation à poursuivre une carrière complète dans les armées. Le recrutement d'un grand nombre de militaires du rang engagés va notablement accentuer le pourcentage des militaires en situation précaire, soumis aux aléas de la reconduction de leur contrat et sans espoir de rester beaucoup plus d'une dizaine d'années dans les armées.

De plus de 50 % au terme de la loi de programmation, ce taux atteindra même les 2/3 en ne considérant que les trois armées.

Cette singularité est essentielle, elle doit imprégner toute réflexion sur les statuts et la condition militaire.

Au-delà de ce qui résulte strictement de la décision de professionnalisation, il existe une logique à ces évolutions, elle figure explicitement dans le rapport annexé à la loi de programmation militaire : les militaires doivent être affectés prioritairement dans les emplois opérationnels et, en conséquence, dans certains emplois à vocation générale, une partie des militaires sera remplacée par du personnel civil.

B. EN 1999, ON CONSTATE QUE LES EVOLUTIONS RETENUES POUR LE PERSONNEL, PAR LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE, NE PEUVENT TOUTES ETRE MENEES A BIEN.

Pour le personnel civil, plus de 7 000 postes ne sont pas pourvus dans les armées. Cette situation résulte de plusieurs facteurs :

- du renoncement à utiliser des mesures contraignantes pour transférer des personnes de la délégation générale pour l'armement vers les armées ;
- de sureffectifs ponctuels, dans certains organismes, en raison des restructurations ;

- de l'inadéquation entre la formation de ces personnes et la nature des postes à pourvoir ;
- de la mise en réserve d'emplois imposée par le ministère du budget ;
- et des délais nécessaires à l'organisation de concours de recrutement.

Ces vacances de postes entraînent d'importantes difficultés de fonctionnement, notamment dans les forces. Des appelés ont pu, dans une certaine mesure, pallier ces absences mais cela est numériquement et qualitativement - les appelés actuels, essentiellement issus des reports d'incorporation, sont largement inadaptés aux postes à pourvoir - de moins en moins possible. S'agissant bien souvent de fonctions « vitales » au sens propre, l'obligation dans laquelle se trouvent les forces de les pourvoir, a une conséquence doublement néfaste : y sont affectés de jeunes militaires engagés qui ont d'abord rejoint les armées pour tenir des emplois militaires et, corrélativement, des postes restent vacants dans les unités de combat. Cette situation est au rebours du principal objectif de la professionnalisation, celui de la disposition de forces militaires particulièrement aptes à la projection.

Pour les volontaires, on a rappelé que 4 751 postes de volontaires ont été ouverts au budget de 1999 dans les armées et la gendarmerie et que celle-ci a bénéficié de la création anticipée de 800 postes en 1998. Au terme de la loi de programmation, l'effectif des volontaires devrait être de 27 171.

Cette nouvelle catégorie de personnel militaire suscite les interrogations suivantes :

- Les créations de postes de 1999 (4 751) paraissent très insuffisantes pour atteindre l'effectif de 27 171 en 2002, en suivant une pente régulière ;
- Les volontaires peuvent, chaque année, librement demander ou non le renouvellement de leur contrat. Cette incertitude annuelle rendra complexe la gestion des volontaires ;
- la Gendarmerie nationale, qui devra remplacer ses 12 000 gendarmes auxiliaires par 16 000 volontaires, qualifiés de gendarmes adjoints, est placée dans une situation particulière et difficile. Pour attirer les volontaires de bonne qualité et en nombre suffisant, elle doit faire apparaître que la souscription de ce contrat est une des meilleures voies pour devenir ensuite sous-officier de gendarmerie. Mais ensuite, elle ne peut trop tarder à réaliser cet espoir ce qui entraînera la déception rapide de ceux qui auront échoué aux tests de sélection. On peut donc craindre que la durée moyenne de trois ans du volontariat jugée nécessaire pour maintenir l'effectif élevé de 16 000, soit difficile à réaliser ;

- la capacité des trois armées a susciter un nombre de volontaires suffisant n'est pas certaine pour des raisons qui tiennent au manque de « lisibilité » de ce statut. Ce qui sépare l'engagé à contrat court du volontaire ayant renouvelé plusieurs fois son contrat n'est ni facilement perceptible par les candidats éventuels ni aisément explicable par les organismes de recrutement. Par ailleurs, il semble que les armées hésitent sur la définition d'une véritable politique d'emploi des volontaires ;
- l'intérêt des armées n'est certes pas de recruter des personnes surqualifiées. A l'inverse, il semble qu'on ne puisse plus demander aujourd'hui aux armées de mener le même effort d'intégration sociale qu'avec les conscrits. En effet, avec les moyens mesurés que l'on sait, les unités militaires ont pour tâche première de se préparer le plus parfaitement possible, à la conduite des actions militaires difficiles et périlleuses dans lesquelles on les voit engagées aujourd'hui. Dès lors, elles ne peuvent pas consacrer une part trop importante de leur énergie à tenter de transformer en soldats éprouvés des jeunes gens dont les possibilités d'insertion au sein d'unités homogènes, soudées et disciplinées sont problématiques.

Pour les appelés, le report de l'incorporation, sous certaines conditions, des jeunes gens titulaires d'un contrat de travail et, surtout mais avec un effet qui ne durera pas au-delà de 1999, de celui de 24 à 26 ans des jeunes gens qui poursuivent des études, a pu créer des insuffisances du nombre d'incorporés. Cependant, la difficulté essentielle tient au décalage qui se creuse puisque les appelés sont maintenant tous issus des reports d'incorporation, entre la formation universitaire de la plupart d'entre eux et la nature des tâches que les armées doivent leur confier.

La professionnalisation ne sera achevée qu'en 2002 mais, pour l'instant, le maintien d'appelés dans les unités de combat et la décision, comme pour les opérations du golfe persique de 1990-1991, de les écarter des actions menées sur le territoire de l'Ex-République fédérale de Yougoslavie, est une source de difficultés dans la constitution des unités aptes à ce type de projections. En outre, grande a été la déception des appelés qui étaient volontaires pour participer à ces opérations et qui ont été contraints de quitter leurs unités.

Le service de santé a fait état d'un déficit de nombreux médecins du contingent qui se traduisait notamment par 73 postes vacants dans les forces.

Des armées professionnelles, parce qu'elles sont plus ramassées et qu'un effet de masse n'a plus sa place dans les opérations, exigent un supplément de cohérence.

Leurs effectifs, dans toutes leur composantes, en quantité comme en qualité, ne peuvent être inférieurs à ce qu'exigent les missions fixées.

Les unités d'une armée professionnelle ne peuvent être confinées trop longtemps dans les casernes. L'excellence de leur entraînement est indispensable au bon accomplissement de leurs missions souvent périlleuses.

L'équipement des armées professionnelles ne peut être inadapté aux opérations à mener. Son renouvellement doit être assuré dans des délais permettant une adaptation à l'évolution des menaces.

Cette cohérence, pour les raisons qui viennent d'être analysées, n'est pas assurée.

Une analyse de l'état de la professionnalisation à mi-parcours ne peut se réduire à un constat portant sur des données générales relatives aux effectifs ou aux finances. Cette arithmétique a en effet, un impact direct dans les formations militaires. Il est essentiel d'aller l'y mesurer.

DEUXIEME PARTIE

LA PROFESSIONNALISATION DES ARMÉES ENTRAÎNE ACTUELLEMENT DES DIFFICULTÉS POUR LES UNITÉS MILITAIRES EN CE QUI CONCERNE LEUR PERSONNEL ET LEURS CONDITIONS DE FONCTIONNEMENT ET D'ACTIVITÉ. LA CONDITION DES MILITAIRES SE DEGRADE SUR CERTAINS POINTS.

En une année, votre rapporteur, après s'être entretenu avec les chefs d'état-major, s'est rendu dans les unités et organismes militaires suivants :

- Pour l'armée de Terre :

- le 17^{ème} régiment de génie parachutiste (17^{ème} R.G.P.) de Montauban (avril 1998),
- le 11^{ème} régiment de chars (11^{ème} R.C.) de Carpiagne (juin 1998) ;
- la direction centrale des télécommunications et de l'informatique (juin 1998).

- Pour la Marine :

- le transport de chalands de débarquement (T.C.D.) Siroco (octobre 1998) ;
- le centre automobile de la région maritime Méditerranée (C.A.R.M.M.) (octobre 1998) ;
- le groupement de fusiliers-marins de Toulon (octobre 1998);
- la base d'aéronautique navale de Landivisiau (avril 1999) .

- Pour l'armée de l'Air :

- la base aérienne 132 (B.A. 132) de Colmar (mai 1998).

- *Pour la Gendarmerie :*

- la légion de gendarmerie départementale de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (octobre 1998);
- la compagnie d'Aubagne (octobre 1998) ;

- *Pour le service de santé des armées :*

- la direction centrale (novembre 1998).

Votre rapporteur s'est fait présenter de façon détaillée les missions, le personnel, l'organisation, l'équipement et l'implantation de chaque unité ou organisme. Il a eu des entretiens approfondis avec leurs chefs, avec leurs cadres et avec des représentants de toutes les catégories de personnel : officiers, sous-officiers, officiers-mariniers, militaires du rang et personnel civil. Il s'est attaché, par cette méthode, à mesurer sur le « terrain » les conséquences concrètes des décisions prises en matière de professionnalisation et en exécution de la loi de programmation militaire dans les deux domaines déjà évoqués, celui du personnel et celui des activités et du fonctionnement.

2I. LES EFFECTIFS DES UNITES MILITAIRES NE SONT PAS CONSTITUES DANS LES CONDITIONS PREVUES. IL EN RESULTE D'IMPORTANTES DIFFICULTES.

A. C'EST POUR LE PERSONNEL CIVIL, QUE LA SITUATION EST LA PLUS PREOCCUPANTE.

Le déficit général de plus de 7 000 personnes déjà relevé a des répercussions directes dans les unités. De nombreux postes n'y sont pas pourvus. Cela perturbe non seulement le fonctionnement courant mais parfois encore, en raison des transferts imposés par ces absences, une partie de la capacité à remplir les missions. Il s'agit pour reprendre l'expression d'un chef d'état-major « d'un point noir extrêmement préoccupant ».

Pour illustrer ces difficultés, votre rapporteur a notamment relevé, **au moment de son passage** dans certaines unités, les exemples qui suivent.

A la direction centrale des télécommunications et de l'informatique de l'armée de terre, le recrutement des fonctionnaires de l'ordre technique et des ouvriers était préoccupant. Les organes de cette direction étant souvent

dispersés et d'effectif peu important, se posent en outre, de délicats problèmes de subordination hiérarchique entre militaires et civils.

Au centre automobile de la région maritime Méditerranée (C.A.R.M.M.) qui est chargé des transports de personnes et de marchandises de la marine dans la région Méditerranée, des chauffeurs civils venus d'établissements relevant de la délégation générale pour l'armement remplaçaient effectivement certains appelés mais tous les postes n'étaient pas pourvus. Certains chauffeurs avaient d'ailleurs déjà quitté le C.A.R.M.M. car les horaires de travail ne leur convenaient pas. Les perspectives d'amélioration de la situation ne semblaient pas très grandes. En effet, les personnes qui, elles, avaient fait le pas, se classaient parmi les plus dynamiques et laissaient entendre que ceux qui étaient encore dans leur établissement, plus routiniers, ne les suivraient pas. Cela est d'autant plus vraisemblable que certains ajoutaient que des directeurs d'établissements n'encourageaient pas les départs.

A la base d'aéronautique navale de Landivisiau, 44 emplois de personnel civil devant remplacer des appelés n'étaient pas pourvus dont 35 dans le seul service de restauration qui n'a reçu que 3 personnes pour 38 postes à pourvoir. Plus globalement, le déficit en personnel civil de cette base concernait 86 postes sur un effectif autorisé de 304, soit 28 %.

L'inadéquation des qualifications est une des causes de ces vacances de postes. Les métiers dits « de bouche » sont rares dans les établissements de la délégation générale pour l'armement or ils constituent une grande part des postes à pourvoir dans les unités militaires. En outre, les conditions difficiles de leur exercice n'incitent guère à entreprendre une reconversion pour pouvoir les exercer. Dans ces conditions, seul le recours à des embauches de personnes extérieures aux établissements du ministère de la défense pourrait pallier ces vacances de postes .

A la légion de gendarmerie départementale de la région Provence - Alpes - Côte d'Azur, 5 postes d'ouvriers, sur un effectif autorisé de 23, étaient vacants.

Pour le service de santé des armées, plus de 1 000 emplois de personnel civil, sur 6 000, n'étaient pas pourvus.

D'autres métiers, pourtant plus proches des activités industrielles, semblent rares dans les établissements de la délégation générale pour l'armement. Ainsi, le C.A.R.M.M. ne parvenait-il pas à pourvoir un poste de carrossier. A l'inverse, on a relevé dans cet organisme la présence d'un chauffeur qui était précédemment ouvrier d'aéronautique.

Les conséquences les plus importantes pour les unités de ce taux élevé de vacances de postes devant être occupés par du personnel civil sont au nombre de trois :

- les fonctions indispensables à la vie même des organismes, doivent être de toutes façons pourvues. Elles le sont, souvent dans des conditions difficiles, par des militaires prélevés sur les unités de combat. Dès lors, la capacité opérationnelle des formations s'en ressent. En outre, les jeunes engagés à qui l'information sur le recrutement a annoncé qu'ils serviraient en priorité dans les unités de combat, peuvent être rapidement déçus par des tâches qu'ils ne s'attendaient guère à remplir ;
- des tentatives sont faites pour « externaliser » une partie des fonctions non remplies par le personnel civil qui n'a pas rejoint les unités. A la base d'aéronautique navale de Landivisiau, l'entretien de la vaiselle est ainsi confié à une entreprise privée. Cependant, il est apparu sur cette même base que d'importantes difficultés empêchaient l'extension de cette formule. Elles tiennent à l'encombrement du service chargé de passer les contrats correspondants en respectant les contraintes du code des marchés publics. Celui-ci, qui traitait 16 marchés en 1996, doit en gérer 120 actuellement.

Globalement, un large recours à l'externalisation, qui aurait le mérite de décharger les militaires des tâches les moins proches de la préparation au combat, se heurterait vraisemblablement à l'insuffisance générale des crédits de fonctionnement qui a été quantifiée plus haut. A la base d'aéronautique navale de Landivisiau le coût annuel du nettoyage des locaux était de 700 000 francs et celui du ramassage des ordures ménagères de 500 000 francs ;

- le dernier, mais non le moindre, des inconvénients de cette situation tient au fait que de nombreux militaires des unités, à qui l'arrivée de civils plus nombreux avait été présentée comme une amélioration liée à la professionnalisation, l'assimilent maintenant à un facteur de désorganisation et d'accroissement de leurs charges.

B. LES PREMIERS VOLONTAIRES ARRIVENT EN PETIT NOMBRE DANS LES ARMEES.

La gendarmerie a accueilli 800 volontaires à la fin de l'année 1998, la majeure partie d'entre eux étant constituée d'ex gendarmes auxiliaires. Ils y sont appelés « gendarmes adjoints ». Elle en recevra 3 000 en 1999. 1 721 seulement doivent rejoindre les armées en 1999.

Dans la gendarmerie, avec des responsabilités plus grandes, ils ont vocation à remplacer les gendarmes auxiliaires. Votre rapporteur a constaté à la compagnie d'Aubagne, qu'il était difficile, pour des raisons financières, d'offrir aux gendarmes adjoints des conditions de logement meilleures que celles des gendarmes auxiliaires. Pourtant, leur durée de service sera sensiblement plus longue.

C. LE RECRUTEMENT DES MILITAIRES DU RANG ENGAGES EST GLOBALEMENT SATISFAISANT. DANS UNE FORMATION DE LA MARINE, UNE PARTIE DES ENGAGES A PARU INADAPTEE A SES FONCTIONS.

Les unités militaires dans lesquelles s'est rendu votre rapporteur se disent généralement satisfaites de la qualité des jeunes militaires du rang engagés qui remplacent une partie des appelés. Le taux de sélection est satisfaisant de même que le processus de recrutement. Il est vrai qu'une proportion élevée de ces engagés est encore issue d'appelés dont l'encadrement a pu apprécier la qualité des services avant la passation du contrat d'engagement. Les appelés étant aujourd'hui pratiquement tous issus des reports d'incorporation, cette voie d'engagement va se tarir progressivement pour disparaître, de toutes façons, en 2002.

De cette satisfaction d'ensemble, il convient cependant d'écarter le cas des engagés sur contrat de deux ans rencontrés au groupement des fusiliers-marins de Toulon. Ces jeunes gens, qui participent à la protection des installations militaires du port, sont issus de « missions locales d'insertion ». Votre rapporteur a constaté l'inadaptation d'une partie importante d'entre eux à remplir une tâche qui implique la détention d'une arme à feu. Il lui a été confirmé que leur taux de punition était très élevé, que la consommation de stupéfiants n'était pas rare et que la vigilance des officiers et des officiers-marinières de la formation était sollicitée dans une mesure excessive par ces engagés d'un nouveau type. En raison de la nature des fonctions, du danger présenté par les armes à feu et de la proportion de ces engagés dans les unités de protection, la marine doit s'efforcer de limiter les risques résultant d'une inadaptation trop flagrante à l'emploi en modifiant ce type de recrutement.

Sur le TCD Siroco, et pour des fonctions différentes, les officiers-marinières ont aussi souligné l'alourdissement de leur fonction d'encadrement mais le petit nombre de ces engagés de courte durée sur ce bâtiment devrait permettre une assimilation plus aisée à l'équipage.

Dans plusieurs formations, lors des « tables rondes », des militaires ont fait part de leur perplexité sur le discours paradoxal qui est actuellement

tenu à l'engagement. Il leur semble en effet difficile, surtout en direction de jeunes gens appelés à devenir rapidement sous-officiers, d'essayer d'insuffler une certaine ardeur aux nouveaux engagés tout en leur martelant des propos insistants sur la nécessité d'envisager rapidement une reconversion dans le secteur civil. Il y a nécessité pour les armées de trouver un certain équilibre entre une information nécessaire sur les perspectives d'avenir et l'obligation de ne pas refroidir l'enthousiasme des jeunes engagés.

D. LES APPELES CONTINUENT A FAIRE PREUVE DE BONNE VOLONTE.

Pour la plupart en report d'incorporation, les appelés continuent à tenir sans rechigner des emplois de moins en moins adaptés à leurs qualifications. Cependant, lorsqu'ils sont amenés à côtoyer de jeunes engagés de faible niveau, c'est avec un peu d'amertume qu'ils comparent les montants des soldes respectives.

3II. L'ACTIVITE ET LE FONCTIONNEMENT DES FORMATIONS MILITAIRES SOUFFRENT DES RESTRICTIONS DE CREDITS.

On a relevé que les normes générales d'entraînement des unités des forces avaient été sensiblement réduites. C'est au 17^{ème} régiment de génie parachutiste de Montauban que votre rapporteur a mesuré de plus près les conséquences concrètes de ces réductions.

Pour deux raisons, les cadres de ce régiment estimaient qu'ils n'avaient plus la possibilité de maintenir à un niveau suffisant la compétence de leurs hommes notamment dans leur domaine d'expertise, celui du déminage. La première raison tenait au partage entre un plus grand nombre de régiments des « compagnies tournantes » qui permettent par des séjours hors de la métropole d'accroître la compétence et la cohésion des unités. Il en résultait pour le 17^{ème} RGP, une réduction sensible des possibilités de déplacement de ses compagnies puisqu'on estimait qu'un commandant d'unité n'avait plus la possibilité de partir hors de métropole au moins une fois en deux ans.

La seconde raison venait de l'insuffisance du budget « intervention - entraînement - activités ». Elle avait pour conséquence la limitation des séjours « au camp » à des durées plus courtes et à des terrains plus proches et la grande difficulté à participer à des entraînements avec des unités étrangères,

occasion pourtant précieuse d'échanger des savoir-faire. Ce régiment doit en permanence arbitrer entre différentes activités et écarter les plus coûteuses même si leur intérêt est grand.

Cette situation obligeait à maintenir au quartier des soldats professionnels pour des durées trop longues ce qui était néfaste pour l'entretien de leurs compétences et de leur moral.

Par ailleurs, ce régiment avait à pâtir d'une charge nouvelle. Au moment de la dissolution d'autres régiments, il a reçu un certain nombre de « véhicules de l'avant blindés » en sus de ses dotations, sans utilité pour lui mais avec la charge de les entretenir.

4III. CERTAINS ASPECTS DE LA CONDITION MILITAIRE SE DEGRADENT

Les appelés, dans les unités ou dans les organismes périphériques, aidaient les militaires d'active par les tâches qu'ils remplissaient. Ils ne sont qu'en partie remplacés ; sous divers aspects la condition militaire s'en trouve dégradée.

Dans les unités, une part importante des tâches d'entretien était confiée à des appelés. Trois raisons expliquent la nécessité d'en confier aujourd'hui une partie à des militaires d'active :

- la nature même des unités, par exemple les bâtiments de la marine ;
- les vacances de postes de personnel civil ;
- les difficultés « d'externalisation ».

Les militaires du rang engagés, les sous-officiers et les officiers-marinières sont, pour ces raisons, dans bien des cas obligés d'exécuter eux-mêmes ces travaux qu'ils encadraient auparavant. Ces changements sont assez souvent vécus comme une dégradation du statut, de la condition des intéressés.

Dans l'environnement des militaires, les appelés remplissaient de nombreuses fonctions dans les cercles et les mess. Leur départ et l'impossibilité pour ces organismes de financer le personnel qui pourrait les remplacer, conduisent à une dégradation des services et/ou à une augmentation de leur coût. Des fermetures totales ou partielles sont rendues nécessaires, des horaires d'ouverture sont restreints de même que les prestations offertes.

Les services de cette nature ne doivent pas être considérés comme des avantages excessifs, injustifiés, dont la suppression peut être envisagée sans inconvénient. Ils correspondent à de véritables besoins. Ils participent, notamment, pour les militaires et leur famille, à l'allègement des contraintes liées à la mobilité et à l'absence des chefs de famille en missions extérieures. La disparition ou la réduction de telles prestations accroît le sentiment des militaires d'active, qui ne manifestent pourtant aucun état d'âme sur le fond de la décision, que la professionnalisation est pour eux une source de nombreuses difficultés.

CONCLUSION

A mi-chemin du processus, la professionnalisation ne se déroule ni dans les conditions prévues ni de façon satisfaisante. Les opérations qu'elle sous-tend sont complexes et toutes leurs conséquences ne pouvaient sans doute être correctement évaluées lors du vote de la loi de programmation militaire. A l'évidence, le coût des soldes a été sous-estimé.

L'objectif final reste cependant d'atteindre les capacités d'action militaire décrites dans la loi. Sa réalisation nécessite le retour à une véritable cohérence entre les quatre éléments fondamentaux que sont les effectifs, les crédits de rémunération et de charges sociales, les crédits de fonctionnement et d'activités et les crédits d'équipement. Toute dérive prolongée de l'un de ces éléments interdira à nos armées de pouvoir accomplir normalement les missions qui leur ont été fixées.

Le rétablissement de cette cohérence passe inéluctablement par le comblement rapide des déficits en personnel dans les organismes militaires et par l'attribution d'un montant de crédits de rémunérations et de charges sociales qui affranchisse de toutes ponctions ceux de fonctionnement, d'activités et d'équipement.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation a examiné le présent rapport d'information au cours de sa réunion du 20 octobre 1999.

A l'issue de l'exposé de M. François Trucy, M. Jean-Pierre Demerliat a souligné qu'il n'était possible de pallier les sous-effectifs en personnel des armées qu'au prix d'un important effort de communication.

M. Jacques Oudin a relevé qu'à mi-parcours, la professionnalisation des armées ne permettait guère d'augmenter les capacités de projection des forces.

M. Maurice Blin a fait observer qu'au moment où le titre III du budget de la défense prenait très nettement le pas sur le titre V, s'accroissait le besoin de remplacer des équipements anciens ou inadaptés aux concepts stratégiques actuels.

M. Maurice Blin et M. Michel Moreigne ont exprimé leurs préoccupations pour les localités touchées par les restructurations d'organismes militaires.

A la suite de ce débat, la commission a autorisé la publication de la communication de M. François Trucy sous la forme d'un rapport d'information.

LA PROFESSIONNALISATION DES ARMÉES EST-ELLE SUR LA BONNE VOIE ?

BILAN À MI-PARCOURS

La décision de professionnaliser les armées a été annoncée par le chef de l'Etat le 22 février 1996.

Cette mutation fondamentale de notre défense s'appuie sur la loi du 28 octobre 1997 qui suspend l'appel sous les drapeaux des Français nés après le 31 décembre 1978 et la loi du 2 juillet 1996 relative à la programmation militaire pour les années 1997 à 2002.

Ce profond changement a pour objectif, à partir d'unités plus ramassées, mieux entraînées et dotées d'un meilleur équipement, d'améliorer la capacité de projection des forces armées françaises sur tous les théâtres d'opérations qui concernent la France.

Le processus de professionnalisation, qui sera conduit en six années seulement, est constitué d'une multitude d'opérations complexes, fortement interdépendantes. Leur bon déroulement, le maintien de leur cohérence sont nécessaires à la réussite de cette mutation radicale.

Le présent rapport d'information propose donc, à mi-parcours de la période de transition, un bilan portant sur les finances, les effectifs, l'entraînement et la capacité à s'équiper des armées. Au-delà des données générales, il se fonde sur des constatations effectuées dans des formations des trois armées et de la gendarmerie nationale.

Ce rapport relève notamment les difficultés rencontrées par les armées pour réaliser leurs effectifs, particulièrement en ce qui concerne le personnel civil. Il souligne les contraintes que les dépenses de rémunérations et de charges sociales font peser sur l'entraînement des forces et sur leur équipement. Il invite à rétablir la cohérence entre les éléments fondamentaux du processus, condition nécessaire pour atteindre les capacités d'action décrites dans la loi.