



ETUDE PARTICULIERE A OPTION N° B02.

THEME DE L'ETUDE :

La concertation dans les armées :

Analyse de l'organisation et du fonctionnement des dispositifs de participation des militaires dans les armées au niveau interarmées avec le CSFM ou au niveau des armées avec les CFM. Bilan et perspectives sur le fondement de l'examen des points faibles du système.

DIRECTEUR DE RECHERCHES :

Contrôleur général des armées HOFFMAN, directeur du centre d'étude en sciences sociales de la défense.

COMITE D'ETUDE :

CE VANDENBERGHE (Gendarmerie - France)

LCL MOULINIE (Gendarmerie - France)

LCL BOUCHER (Air - France)

CF BOUVY (Marine - France)

CE BENASSI (Terre - France).

4° PROMOTION 1996 - 1997

SOMMAIRE

PREMIERE PARTIE : LA CONCERTATION DANS LES ARMEES : ETAT DES LIEUX

La concertation au niveau de chacune des forces armées

L'état des lieux au sein de la marine nationale

L'état des lieux au sein de l'armée de terre

L'état des lieux au sein de l'armée de l'air

L'état des lieux au sein de la gendarmerie

La concertation au niveau interarmées

Le conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM)

La contestation de la décision hiérarchique

DEUXIEME PARTIE : L'ELARGISSEMENT DE LA CONCERTATION : DROITS D'EXPRESSION ET DE GROUPEMENT

Le cantonnement juridique des militaires en France

Les limitations à la liberté d'expression

Les limitations à la liberté de groupement

Les types de dialogue social et de concertation dans les nations occidentales

Dispositifs formels

Dispositifs souples

TROISIEME PARTIE : PERSPECTIVES

Vers l'élargissement des droits d'expression et de groupement des militaires

La règle de droit

Le maintien du principe d'obéissance

Les formes de l'élargissement du droit d'expression

Les formes de l'élargissement du droit de groupement

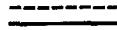
Donner une dimension nouvelle au conseil supérieur de la fonction militaire

Les limites des attributions du CSFM

Les améliorations envisageables

Une organisation tournée vers l'interarmées.

LA CONCERTATION DANS LES ARMEES



PREMIERE PARTIE

ETAT DES LIEUX

La concertation, c'est la politique de consultation des intéressés avant toute décision.

(dictionnaire ROBERT)

La concertation est une nécessité de commandement : elle permet au chef de mieux écouter et de mieux décider. Il faut en effet, que tous ceux qui participent à l'action puissent exprimer leurs idées sur les questions importantes et faire part de leur expérience ; par ailleurs il est indispensable que les décideurs puissent expliquer leurs contraintes pour mieux faire comprendre leurs décisions.

Le but de la concertation est donc de parvenir à une meilleure décision ;

Le moyen d'atteindre ce but, c'est le dialogue.

Comment est-elle organisée aujourd'hui dans les armées ?

L'ETAT DES LIEUX DANS LA MARINE NATIONALE

La concertation est un moyen au service de l'efficacité qui opère selon deux modalités : la communication et l'information. Dans le monde en évolution, surmédiatisé, le moral des militaires est une donnée psychologique fondamentale. Son comportement est à la fois une attitude et une conduite dans l'action. Il est orienté par un but déterminé, une motivation. Le chef se doit de l'évaluer pour mieux utiliser et canaliser l'individu.

L'environnement professionnel marque l'individu dans lequel son subconscient adhère progressivement. Il s'ensuit une déformation professionnelle qui correspond avant tout à une accoutumance. La participation autorise à ce titre l'expression directe ou indirecte dans le cadre de la représentation du personnel. Les objectifs les plus importants sont de loin l'information, l'intégration et la formation. Mais ces structures peuvent remettre en cause l'autorité, fondement de l'institution militaire en général et du commandement maritime en particulier.

De tout temps, les marins ont éprouvé de la difficulté à faire comprendre ce qu'ils faisaient en mer. Une certaine réserve, qui confine parfois au sentiment d'être mal compris, fait encore partie de l'héritage assumé par les marins aujourd'hui. Cette intégration sociale dans la nation reste une difficulté.

L'intégration au sein de la Marine est en revanche plus facile car il repose sur le couple bateau - équipage. Un bateau est un microcosme. Comme le mentionne l'Amiral Girard, « il s'agit de vivre dans un univers étroit où s'exerce tout un panel de métiers. La vie sur un bateau a une double influence, une influence de cohésion et une influence de compétence technique reconnue ». La cohésion sociale et professionnelle d'un équipage repose sur des règles de vie professionnelle que les règlements intérieurs ont peu à peu entérinées. En contrepartie, tout règlement novateur opposé à une tradition nécessite du temps avant de s'imposer. Il doit être longuement expliqué. C'est pourquoi la Marine pratique depuis des décennies une concertation interne active.

La psychologie du marin peut être ainsi décrite, à base d'intégration profonde dans son environnement professionnelle et d'incompréhension face au monde extérieur.

I - ORGANES ACTUELS DE CONCERTATION

Le cadre légal des organismes de concertation repose sur quelques textes législatifs. Les principales dispositions sont postérieures à 1969, date à laquelle l'organisation s'est adaptée à l'évolution de la demande d'information et de concertation. Il s'agit principalement de la loi du 21 novembre 1969 portant création du CFM, de la loi de 1972 sur le statut général des militaires et du code du service national, ce dernier étant bientôt caduc.

11. Les instances centrales

La création du CSFM

En premier lieu est créé en 1969, le CSFM de façon à résoudre le problème de la concertation directe entre les militaires et le Politique tout en marquant la différence avec le syndicalisme. Le CSFM a vocation à exprimer son avis sur l'ensemble des questions à caractère général relatives à la condition et aux statuts généraux des militaires. Sa constitution se fait par tirage au sort parmi des volontaires représentants chaque catégorie socio-professionnelle. Forte

de quatre-vingts membres, la Marine y est représentée par quinze personnes, trois officiers, sept officiers-mariniers et cinq marins. Le ratio est donc proche de 19%, ce qui est très légèrement supérieur à celui Marine-Défense mais ce qui permet tout juste la représentation minimale de l'ensemble des corps ou composantes de la Marine en général et des officiers en particulier.

Création des CFM

En 1990, l'adoption d'une politique de plus en plus transparente dans le processus décisionnel fixant le sort des militaires a engendré la création de sept structures intermédiaires, les CFM. Le CFM Marine, tout comme le CSFM, est présidé par le Ministre. Il est vice présidé par le CEMM et constitué de cinquante représentants, neuf officiers, trente et un officiers-mariniers et dix marins.

Ces deux organisations fonctionnent en deux sessions ordinaires, en mai et en novembre pour le CFMM et juin et décembre pour le CSFM. Cette rigidité au niveau des dates empêche bon nombre de marins embarqués, soit de se porter candidat, soit de suivre avec constance et assiduité les sessions. Cela se vérifie au niveau de la plupart des chefs de corps, commandant de bateau, qui ont du mal à promouvoir ces organismes. Cet état de fait peut laisser à penser que ce type de représentation est loin d'être cohérent avec le métier de marin embarqué. Néanmoins, chaque marin a la possibilité de s'adresser directement aux secrétariats de ces organismes. Cette méthode est d'ailleurs de plus en plus souvent utilisée, le nombre de questions doublant tous les cinq ans. Peut-être est-ce dû à une meilleure diffusion des comptes-rendus, aux évolutions récentes de notre société et à la multiplication des textes réglementaires ou législatifs.

La politique sociale

Elle vise à l'amélioration des conditions de vie des militaires et des civils ainsi que de leurs familles. Ce domaine d'action de la concertation est très peu connu du militaire. Il ne semble pas y avoir de réelle transparence. En effet, tant les principes et orientations dédiés à la direction de la fonction militaire et du personnel civil, que les actions du ressort de la sous-direction des actions sociales (DFP/AS) ne redescendent que rarement au niveau de l'homme du rang.

En revanche, un effort certain a été réalisé ces dernières années au niveau de l'IGESA et de l'action sociale, dont les notions de déconcentration, de gestion de proximité et de simplification des procédures administratives rendent plus humaine la politique sociale.

2. Relations centrales - locales

La concertation est soit écrite, soit orale. Elle est, dans la plupart des cas, plus dédiée à faire remonter l'information de la base, à « tâter le pouls ». La réforme que nous vivons rentre dans ce cadre ; la décision, certes plus politique que militaire, n'a été expliquée qu'assez tardivement.

La concertation écrite

Concertation écrite montante :

Trois rapports permettent de donner un avis concerté par les marins. Il s'agit principalement du rapport sur le moral, des rapports d'inspections générales et préliminaires et des rapports de prise et de fin de commandement. D'autres existent mais sont synthétisés au niveau de la région avant transmission à l'échelon central. Il s'agit des différents procès-verbaux de réunion hygiène et prévention des accidents, d'ordinaire, de cambuse, etc...

Le rapport sur le moral est rédigé par le chef de corps au bout de 12 mois de commandement, puis si le commandement perdure au 27ième mois. Ce rapport est directement transmis au CEMM. En parallèle, il suit la voie hiérarchique. Comme l'ont démontré un certain nombre de mouvements sociaux vécus ces dernières années, particulièrement dans la gendarmerie et l'armée de l'air, il semble que ce rapport est plus attaché à la forme qu'au fond. Il reflète plus l'avis du chef de corps que celui de la maistrance, officiers-mariniers et équipage confondus.

Les rapports d'inspection générale et d'inspections préliminaires sont plus techniques. Le management humain n'est pas prioritaire. Ils sont cependant nécessaires pour permettre à chaque chef de service d'aborder avec l'inspecteur l'ensemble des problèmes qu'il rencontre dans la conduite de son service.

Les rapports de fin de commandement et de prise de commandement, ont pour objet de vérifier l'adéquation entre l'outil utilisé et les missions confiées. Ils s'intéressent au respect des plans d'armement et des droits des militaires.

Chacun de ces rapports est spécifique. Seul, le rapport sur le moral fait l'objet d'une réponse du CEMM et des autres autorités hiérarchiques. Mais cela n'est pas une règle absolue.

La plupart des rapports d'activités ou de mission ne font l'objet quant à eux d'aucun retour. Peut-être est-ce dû à l'organisation opérationnelle transverse. En effet, la concertation est arriérée à l'organisation organique et non au fonctionnel.

Concertation écrite descendante :

Les supports sont assez diversifiés. En premier lieu, le CEMM envoie ses directives avec ses motivations aux chefs de corps par l'intermédiaire de la lettre du CEMM. Ce moyen de concertation récent est un support fort apprécié des chefs de corps particulièrement en période de grande mouvance car il leur permet de comprendre les intentions du décideur et de les répercuter au niveau de son équipage.

Les différentes revues font partie de cette information descendante par le biais d'articles et de données sur la vie des différents acteurs de la Marine Nationale. La plus lue par les équipages est très certainement Col Bleu. La revue de la Défense nationale et Armées d'Aujourd'hui, plus interarmées et plus stratégiques, n'intéressent que les cadres. A ce niveau, il est possible de faire deux remarques :

- Contrairement aux autres armées, les rédacteurs de Col Bleu sont le plus souvent officiers supérieurs alors que dans les autres revues, ce sont soit des officiers généraux soit des personnalités proche de la mouvance de la Défense. C'est particulièrement le cas dans la revue de la Défense nationale.
- Contrairement aux Etats-Unis, il n'existe pas de revue telle que « Proceedings » dans laquelle les libres opinions et les questions-réponses sont de mise.

Comme toutes ces revues sont non seulement internes à l'institution mais aussi mises en vente à l'extérieur, il est évident que le système américain ne peut être retenu directement.

La messagerie est également un moyen d'information descendante largement utilisé pour les sujets sensibles ou les compte-rendus de sessions du CSFM ou du CFM par exemple. Elle présente l'avantage d'informer en temps réel et de bénéficier d'une synthèse concise.

La concertation orale :

Elle repose sur les inspections générales et sur l'entretien périodique qui aboutit à la notation de chaque individu. A ces occasions, chaque marin peut s'entretenir sur sa manière de servir, sur ses capacités et sur son avenir. A cette fin, le chef de corps reçoit des notes d'information de la DPMM, lui permettant d'avoir une bonne visibilité dans chaque spécialité. Cette évolution récente permet de mieux gérer les ressources humaines de manière décentralisée.

Néanmoins, le dialogue est plus facile avec les officiers-mariniers qu'avec les officiers pour lesquels les données à disposition du chef de corps sont plus floues. Ces dispositions peuvent être améliorées d'autant que l'avenir des militaires, officiers et officiers-mariniers confondus, est moins certain que par le passé.

Les inspections générales permettent également d'avoir des relations directes avec l'officier général inspecteur. Elles s'accompagnent par la réception en privée des différents représentants des personnels ou du personnel qui en fait la demande auprès de son chef de corps.

3. Concertation locale

La culture de la Marine et la vie en équipage sont déjà fondées sur la concertation active. A celle-ci se rajoute la concertation officielle, grâce à un dialogue permanent entre le chef de corps et le représentant des officiers-mariniers. Le président des officiers-mariniers a accès direct chez le chef de corps. Le représentant des QMM a, quant à lui, accès au bureau du commandant en second.

A la base de la concertation locale, la qualité de ses entretiens dépend de la personnalité des individus. C'est pourquoi le président des officiers-mariniers et le QM Major sont choisis respectivement par le commandant et par le commandant en second parmi les individus les plus anciens dans les grades de chaque catégorie. Certaines unités procèdent au préalable à un vote de proposition des représentants mais ce n'est pas la majorité. En règle générale, le président sortant propose au chef de corps une liste de deux ou trois noms pour faciliter le choix final.

La commission participative d'unité, régie par l'Arrêté 140, permet de regrouper l'ensemble des représentants pour expliquer les dernières décisions, évoquer les programmes et répondre aux principales interrogations de l'équipage. En retour, les représentants ont un devoir d'informer le personnel qu'ils représentent. Cette commission est d'autant plus nécessaire que les catégories socio-professionnelles sont bien marquées dans la Marine, particulièrement par l'existence d'une zone marquée de « friction » entre les officiers et les officiers-mariniers supérieurs. De fait, les conditions de vie à bord des bâtiments entraînent de facto une forte discrimination entre ces personnels.

L'information n'est plus l'apanage du chef. De plus en plus tôt, l'individu est appelé à se forger une opinion sur toute chose. La recherche du mieux-être conduit les individus à négocier tout supplément d'effort demandé. Depuis peu, le RDG préconise donc l'initiative réfléchie, consciente et volontaire plutôt que l'exécution littérale des ordres. On perçoit bien le rôle capital du commandement, à base de communication, d'information et de participation.

L'ETAT DES LIEUX DANS L'ARMEE DE TERRE

Références : Arrêté du 22 juin 1990 modifiant l'arrêté N°2100/DEF/EMAT/EPI/EPO du 18 août 1975 portant règlement de service intérieur.

Instruction N°3125/DEF/EMAT/EMP/AERO du 3 août 1990 relative à la commission participative du corps.

Instruction N°3126/DEF/EMAT/EMP/AERO du 3 août 1990 relative aux fonctions de présidents de catégories.

La concertation dans les armées apparaît comme une consultation avant la prise de décision, en vue d'atteindre un objectif déterminé à l'avance.

Elle peut se faire de manière formelle ou informelle. Dans le premier cas, elle fait appel à différentes commissions dont la composition est fixée par arrêté ministériel et, dans le second cas, elle a la forme de relations directes entre le chef du niveau considéré et les représentants des différentes catégories de personnels. Il ne faut pas exclure, par ailleurs, toute concertation liée à la pédagogie participative, notamment lors des séances d'instruction (*Processus des missions globales*).

Il ne sera pas fait état dans l'étude suivante des instances de concertation à compétence spécialisée des domaines disciplinaire ou à caractère administratif (Conseils d'enquête et de discipline, conseil de régiment...), ainsi que des dispositions administratives en vigueur (Droit de recours, réclamations, rapport sur le moral...).

I - LE DIALOGUE A LA BASE : de l'unité élémentaire au corps

L'adhésion de tous à la mission commune et l'obéissance active sont les fondements de la discipline, clé de l'efficacité de l'action collective. Adhésion et obéissance active sont obtenues par la participation effective de toutes les catégories de personnel aux actes de la vie des unités, dans un esprit résolu de concertation.

11. Les objectifs

La participation permet :

- au chef de mieux connaître les aspirations et les possibilités de ses subordonnés et de les associer à la préparation et à la conduite des activités qui les concernent. Attentif à leurs suggestions, il en tient compte dans ses décisions ;
- aux subordonnés de mieux percevoir les intentions du chef et les impératifs auxquels il est soumis. Comprenant le sens des ordres qui leur sont donnés, ils les exécutent d'autant mieux ;
- à tous de prendre conscience de leur appartenance à une même communauté et de s'y sentir solidaires et heureux.

12. Les domaines de la concertation

La concertation couvre quatre domaines :

- La formation ;

- Les activités, la vie courante, l'action sociale et les loisirs ;
- Les relations humaines au sein des rapports hiérarchiques ;
- Le contrôle des résultats.

13. Les moyens

Afin de favoriser la concertation, le chef de corps dispose de **la commission participative du corps**, compétente pour émettre des avis et des suggestions dans les domaines des activités, de la vie courante et des loisirs, et des **présidents de catégories**, qui exercent un double rôle, vis-à-vis du chef de corps d'une part et vis-à-vis du personnel de leur catégorie d'autre part.

131. La commission participative du corps

Obligatoire pour toute unité dont l'effectif dépasse 50 personnes, la commission participative est compétente pour traiter de questions intéressant l'ensemble de la collectivité et non de problèmes individuels. Sont également exclues de sa compétence les questions pour lesquelles des instances spécifiques existent (commissions d'avancement ou de notation, conseils d'enquête, HPA...).

La commission participative comprend :

- le chef de corps, président ;
- le président des officiers subalternes ;
- le président des sous-officiers ;
- le président des caporaux-chefs ;
- au moins un membre de chaque catégorie (ces membres sont répartis de façon équilibrée entre les catégories et les unités élémentaires) ;
- les membres du conseil de la fonction militaire terre ;
- le correspondant du conseil supérieur de la fonction militaire ;
- à titre consultatif, des personnes susceptibles d'apporter un concours.

La commission est organisée en réunions plénières tous les semestres au minimum et en réunions en formation restreinte, catégorielle ou thématique.

132. Le président des officiers subalternes

Le président des officiers subalternes se doit de faciliter l'insertion des jeunes officiers dans la collectivité militaire, de les guider et les conseiller dans leur rôle de chef et d'éducateur. L'expérience a prouvé que le rôle d'animateur des activités en dehors des heures de service, reste du domaine du président des lieutenants. Compte tenu du nombre restreint d'officiers au sein d'un corps et de la création récente de la fonction, le président des officiers subalternes n'a pas une importance comparable au président des sous-officiers.

133. Le président des sous-officiers

Le président des sous-officiers revêt dans l'armée de terre une importance particulière et a reçu une considération singulière du fait de sa place au coeur des unités. Ainsi, le président des sous-officiers est une personnalité que le chef de corps associe à certaines de ses activités de représentation et de relations publiques.

Son rôle s'exerce dans les domaines suivants :

- affectations ;
- déroulements de carrière ;
- problèmes personnels et sociaux nécessitant l'intervention du commandement ;
- problèmes matériels ;

- organisation de la vie courante.

134. Le président des caporaux-chefs

Désigné par le chef de corps dans les formations où les caporaux-chefs engagés et volontaires service long représentent au moins la moitié du nombre total des caporaux-chefs du corps, le président des caporaux-chefs est chargé essentiellement de conseiller les jeunes caporaux-chefs et d'en animer l'accueil, l'entraide et les activités de cohésion. La professionnalisation des armées devrait permettre un élargissement du rôle de cette fonction.

II - LE DIALOGUE AU SOMMET : le Conseil de la Fonction Militaire Terre

Créé par la loi de 1970, de même que les six autres conseils d'armée, de la gendarmerie et des services communs, le conseil de la fonction militaire terre agit dans le domaine qui lui est propre et prépare les sessions du conseil supérieur de la fonction militaire. Le nombre de sièges pour chacun des conseils est variable et dépend des effectifs représentés. Il va de 11 pour le service des essences à 88 pour l'armée de terre. La durée du mandat est fixée à 4 ans. Le renouvellement de chaque conseil s'effectue par moitié tous les 2 ans.

Principales caractéristiques

La présidence des CFM et du CSFM est assurée par le ministre mais les chefs d'état-major, le délégué général et les directeurs sont vice-présidents de leur CFM et, de fait, en assurent le plus souvent la présidence.

La durée du mandat est portée à 4 ans afin d'assurer une plus grande continuité, le renouvellement des membres ayant lieu par moitié tous les deux ans.

L'ordre du jour des conseils est toujours arrêté par le ministre, mais innovation importante, des questions peuvent être inscrites d'office si un tiers des membres le demande. Ainsi, le choix des questions permet de jouer sur les thèmes ou sujets qui seront étudiés lors des prochaines sessions.

Des groupes de travail peuvent être créés dans chaque conseil et se réunir entre les sessions pour effectuer des études approfondies sur un sujet.

Enfin, les garanties accordées aux membres sont confirmées : aménagement de leur temps de service, liberté d'expression, droit de recours spécifique leur permettant de saisir directement le ministre s'ils considèrent qu'une décision les concernant a été inspirée par leur comportement à l'occasion de leurs fonctions de membre d'un conseil.

L'ensemble de ces mesures a donné une dimension nouvelle à ces conseils en accroissant leurs modes d'action.

III - ANALYSE ET PROPOSITIONS

31. Analyse

Les objectifs ambitieux de la participation dans les armées, et tout particulièrement dans l'armée de terre, comparés à l'expérience des corps de troupe, appellent quatre remarques :

- Le président des officiers subalternes est méconnu dans la majorité des unités, notamment parmi les échelons subordonnés, et n'est pas ou peu reconnu par la hiérarchie. Le maintien du président des Lieutenants, qui est plus directement chargé de l'accueil des jeunes officiers et de l'animation de nombreuses soirées, rend la fonction de président des officiers subalternes inutile devant les chefs : ce dernier, généralement du grade de capitaine, ne représente, par conséquent, qu'une population limitée au sein d'un régiment (12 à 15 officiers, dont des

commandants d'unité et des chefs de service qui peuvent accéder directement au chef de corps). Dans le pire des cas, il peut porter atteinte à l'autorité des officiers vis-à-vis des sous-officiers, dans la mesure où le président des sous-officiers est beaucoup plus représentatif et a davantage l'appui de son chef de corps.

- De même, le président des caporaux-chefs revêt aujourd'hui une importance très relative : son rôle sera appelé à évoluer dans le cadre de la professionnalisation. N'est-il pas envisageable d'étendre ses fonctions à l'ensemble des militaires du rang ?
- La commission participative du corps soulève des avis divergents. Si la plupart des chefs croient à son rôle de concertation, la base semble douter de son efficacité, bien souvent par manque de moyens de réalisation des suggestions. Un climat de méfiance et de lassitude est alors susceptible de s'instaurer, remettant en cause l'efficacité de la commission, qui apparaît alors plus comme une contrainte et que comme un moyen privilégié de concertation.
- Enfin, il est désormais nécessaire, compte tenu de la libre circulation de l'information, d'uniformiser les procédures de désignation des représentants des catégories (élection, désignation parmi les volontaires, le plus ancien dans le grade le plus élevé ?). Il en est de même pour ce qui concerne la composition des commissions de participation.

32. Réflexions

La professionnalisation ouvre la voie à une remise en question des institutions militaires, non seulement dans les domaines opérationnels ou de la gestion des personnels, mais aussi dans celui de la concertation, pouvant mener jusqu'au « regroupement », si on préfère éviter le terme de syndicalisme, incompatible avec la culture militaire traditionnelle.

Les premières études ne semblent pourtant pas rendre la nouvelle armée professionnelle responsable d'une telle évolution : les jeunes Français qui choisiront le métier des armes ne seront pas très différents des anciens conscrits et le nombre de contrats courts devrait éviter tout recours aux représentants pour la défense des intérêts.

Un élément majeur, facteur d'évolution, pourrait être la comparaison avec les armées alliées, côtoyées lors des interventions dans le cadre de l'OTAN, de l'ONU ou, plus simplement, du corps européen¹. La progression inéluctable vers une société du bien-être, hédoniste, où le droit plus que le devoir régie les relations humaines, est susceptible d'influencer un certain nombre de cadres ou de militaires du rang qui trouveraient dans une attitude à caractère syndicaliste, la réponse aux revendications. Les populations qui pourraient être concernées par ce phénomène sont les officiers, les sous-officiers ou les caporaux-chefs n'ayant aucun espoir de progression, en grade ou en indice de solde.

¹ Cf deuxième partie du présent mémoire, les types de dialogue social dans les armées dans les nations occidentales

L'ETAT DES LIEUX DANS L'ARMEE DE L'AIR

I - GENERALITES.

Les militaires ne sont pas des agents de l'Etat comme les autres. La discipline militaire est sans équivalents dans les autres professions. La loi limite l'exercice des libertés à ce qui est compatible avec la discipline. Elle interdit les groupements professionnels militaires à caractère syndical. Toutefois, la prise en compte des intérêts des militaires n'est pas écartée pour autant.

Pour un bon fonctionnement de l'institution, il est nécessaire de rechercher un compromis satisfaisant entre l'efficacité de l'entreprise et le « bien-être » du corps social. L'armée de l'air ne déroge pas à cette règle. Il est aujourd'hui devenu nécessaire d'organiser les relations *Administration - Administrés* pour adapter au mieux les règles administratives qui conditionnent d'une part le fonctionnement et d'autre part la vie des personnels. Il est donc obligatoire d'intégrer l'exécutant dans le processus de décision, particulièrement lorsqu'il s'agit de questions se rapportant à sa condition. Les principaux sujets de préoccupation des militaires sont les suivants : départs non maîtrisés, recrutement, contraintes budgétaires, adaptation, mobilité, rémunérations, avancement, charge de travail, conditions de travail, reconversion, avenir des pensions de retraite, etc.

Aujourd'hui, la communication et la démarche participative doivent permettre de faire accepter plus facilement les orientations décidées et de limiter l'utilisation du processus de recours prévu dans le règlement de discipline générale depuis 1966.

II - LA CONCERTATION AU NIVEAU DE L'ADMINISTRATION CENTRALE.

2.1 - Textes relatifs au CSFM et au CFM Air.

- Loi n° 69-1044 modifiée relative au CSFM, du 21 novembre 1969;
- Décret n° 90-183 du 28 février 1990 portant application de la loi n° 69-1044 du 21 novembre 1969 relative au CSFM, modifiée par le décret n° 94-18 du 12 janvier 1994;
- Arrêté du 1^{er} mars 1990 fixant la composition des CFM, modifié par l'arrêté du 5 octobre 1993 et l'arrêté du 19 octobre 1995;
- Arrêté du 26 juin 1990 portant règlement intérieur du CSFM, modifié par l'arrêté du 19 octobre 1993;
- Instruction n° 163/DEF/CSFM relative aux facilités à accorder aux militaires en activité de service, membres du CSFM et des CFM, du 17 avril 1990;
- Instruction n° 35081/DEF/CSFM relative à la désignation des militaires en activité et en retraite, comme membres du CSFM ou des CFM, du 14 octobre 1993;
- Règlement intérieur du CFM Air n° 400/DEF/DPMAA/CFMAA du 3 juillet 1990.

2.2 - Le CFM Air**Composition du CFM Air**

CATEGORIE de PERSONNEL REPRESENTE	GROUPE A		GROUPE B	
	CFM AIR	CSFM	CFM AIR	CSFM
<u>OFFICIERS SUPERIEURS</u>				
AIR	1			
MECANICIEN BASE	1	1	1	
COMMISSARIAT TOUS CORPS	1		1	
<u>OFFICIERS SUBALTERNES</u>				
AIR	1		2	
MECANICIEN BASE	1	1	1	1
COMMISSARIAT AUTRES CORPS	1		1	
Majors, ADC, ADJ	8 (a)	2	8 (a) (b)	2
SGC, SGT	9	2	8 (b)	2
MDR ENGAGES	2	1	3	1
TOTAL	25	7	25	6

(a) dont 1 Major

(b) dont un sous-officier PN

Créé en 1990, le CFM Air fonctionne selon les mêmes modalités que les conseils d'armée créés à cette époque. On notera que sur les bases aériennes, il existe un correspondant local du CFM et du CSFM.

Les CFM et le CSFM se réunissent deux fois par an, au printemps et à l'automne. Une session comprend successivement la réunion des CFM, suivie environ 1 mois après de la réunion du CSFM. L'ordre du jour comprend un thème principal préparé par les CFM, approfondi au CSFM et des points spécifiques à chaque armée ou service, étudiés au sein de chaque CFM. En dehors des sessions, des groupes de travail peuvent être créés pour effectuer des études particulières.

2.3 - Avantages et inconvénients de la réforme**Avantages :**

1. La création des 7 CFM permet de mieux traiter les problèmes spécifiques à chaque armée ou service.
2. L'inscription de questions à l'ordre du jour est possible sur demande d'un tiers des membres.
3. Garanties nouvelles sur les sujets traités et l'information diffusée.
4. Le militaire a la possibilité de s'adresser directement à l'échelon central pour soumettre un problème.

Inconvénients :

1. Il ne faut toutefois pas oublier que le lien hiérarchique est très important. Il est plus que jamais nécessaire d'établir un climat de confiance entre les commandants d'unités et leurs personnels car la majorité des problèmes peuvent déjà être réglés au niveau local sans faire systématiquement appel aux instances nationales comme cela est trop souvent le cas.
2. Le nombre de militaires volontaires pour participer au tirage au sort du CFM Air et pour les renouvellements partiels est très variable. L'analyse de ces résultats montre que l'action du commandement est déterminante pour susciter le volontariat.

III - LA CONCERTATION AU NIVEAU DE LA BASE AERIENNE.**3.1 - Textes relatifs à la commission participative de base aérienne (CPBA) et aux fonctions de présidents de catégories.**

- *Instruction n° 1183/DEF/EMAA/1.PERS/ADM du 9 juin 1992, modifiée;*
- *Circulaire n° 2108/DEF/EMAA/1.PERS/ADM du 30 novembre 1990.*

3.2 - Commission participative de base aérienne

La création sur chaque base aérienne d'une commission participative prolonge logiquement la concertation au niveau central pour « *favoriser le dialogue là où s'exerce le pouvoir de décision* ». L'objectif est de favoriser la participation active du personnel à la recherche de solutions aux problèmes de la vie professionnelle et de faciliter la diffusion de l'information relative à la condition militaire, à la vie courante et à l'activité de la base.

La CPBA a un rôle consultatif dans les domaines suivants : instruction du personnel, organisation et allègement des charges, activités culturelles, sportives et de loisirs, entretien de l'infrastructure et économies d'énergie, tenue et comportement, restauration, logement, circulation de l'information.

Fonctionnement.

Le commandant de base peut réunir la commission, en séances plénières au minimum tous les quatre mois, en réunions restreintes tous les deux mois (mess) et en séances extraordinaires pour l'examen de questions particulières.

Composition.

Sous la présidence du commandant de base, elle se limite à un maximum de 25 membres se décomposant de la façon suivante :

- les présidents et vice-présidents des officiers et des sous-officiers,
- le représentant du CSFM,
- des représentants des unités de la base pour les catégories de personnel suivantes:
4 sièges attribués aux officiers et aspirants (dont un officier supérieur); 10 sièges attribués aux sous-officiers (y compris appelés) et caporaux-chefs ADL (dont 4 sièges attribués aux majors, adjudants-chefs et adjudants et 6 sièges aux autres grades); 6 sièges attribués aux militaires du rang (y compris engagés) sauf caporaux-chefs ADL.

Les membres sont désignés par le commandant de base sur une liste de volontaires classés par ordre de préférence par les pairs ou par tirage au sort parmi une liste de volontaires.

3.3 - Les présidents de catégorie.

Les présidents des officiers et des sous-officiers, ainsi que leurs suppléants, sont désignés par le commandant de base sur une liste de volontaires établie par ordre de préférence par les représentants d'unité.

Leur rôle principal est de conseiller le commandement pour tous les problèmes d'ordre professionnel, social ou moral intéressant sa catégorie.

Au niveau de l'état-major de l'armée de l'air, il existe un représentant de ses deux catégories pour effectuer la fusion au niveau de commandement le plus élevé.

Il est à noter que dans l'armée de l'air il est très souvent fait appel au vote pour l'établissement de la liste des volontaires pour la fonction de président des sous-officiers, le commandant de base étant le seul à décider au final. Cette pratique semble ne pas être utilisée dans d'autres armées.

La fonction de président des officiers est aujourd'hui en sommeil. En effet, les problèmes des officiers se règlent souvent par la voie hiérarchique directe ou par le biais de questions au CFMAA ou CSFM.

La fonction de président des sous-officiers est particulièrement utile et efficace sur les bases.

IV - LA CONCERTATION DANS LES AUTRES DOMAINES.

Ne seront ici mentionnées que les diverses instances de concertation dans les domaines autres que les commissions de participation :

- *domaine social* :
 - conseil central de l'action sociale des armées,
 - conseil de gestion de l'Institution de gestion sociale des armées,
 - conseil d'administration de la Caisse nationale militaire de sécurité sociale,
 - commission du fonds de prévoyance militaire,
 - commission du fonds de prévoyance de l'aéronautique.
- *domaine disciplinaire* :
 - conseil d'enquête,
 - conseil de discipline,
 - commission particulière en matière de sanctions professionnelles.
- *domaine hygiène et sécurité du travail* :
 - commission interarmées de prévention du ministère de la défense,
 - commission consultative d'hygiène et de prévention des accidents.
- *domaine de l'administration individuelle - chancellerie - habillement* :
 - conseil de base,
 - commission consultative d'attribution de la médaille de la défense nationale,
 - commission de la tenue.

V - CONCLUSIONS.

La CPBA permet quand à elle d'aborder les problèmes pratiques de vie professionnelle au niveau local. Elle participe pleinement à l'amélioration de la communication sur la base.

Contrairement au rôle mineur du président des officiers, celui du président des sous-officiers est primordial au sein des bases aériennes et dans l'armée de l'air en général.

Un effort d'information doit absolument être fait pour faire connaître à tous le travail effectué par les instances de concertation et les résultats qui en découlent. Dans l'armée de l'air, des efforts notables sont faits dans ce domaine (exemple: le bulletin d'information du personnel joint à la feuille de solde).

Dans l'immédiat quels points semblent pouvoir améliorer encore la concertation:

1. Une généralisation du vote pour établir un ordre de préférence sur les listes de volontaires pour les fonctions de membres de commissions permettrait peut-être à chaque militaire de se sentir pleinement concerné par les différentes instances de concertation.
2. Avec le processus de professionnalisation, une nouvelle catégorie de personnel (militaires du rang engagés) devra avoir toute sa place dans les instances de concertation.
3. Un effort important doit être consenti pour la formation des officiers dans le domaine de la gestion des personnels. La notation des personnels est un acte de commandement très important, son apprentissage doit être mieux réalisé.
4. Il faut restaurer la confiance dans la hiérarchie pour éviter que les personnels ne s'adressent directement à l'échelon central pour le règlement de leurs problèmes.

L'ETAT DES LIEUX DANS LA GENDARMERIE

I - LES STRUCTURES DE PARTICIPATION ET DE CONCERTATION DECENTRALISEES

La concertation doit s'établir au plus près des échelons de commandement, là où les problèmes posés peuvent trouver leur solution.

C'est la raison pour laquelle ont été mis en place des présidents de sous-officiers, gradés et gendarmes dans les compagnies, les escadrons et les unités assimilées, et des présidents de sous-officiers de la spécialité administration dans les différents états-majors. Ils ont pour mission de contribuer localement à l'amélioration des conditions de vie et de travail.

Dans le même esprit, des commissions de participation ont été instituées aux échelons du Groupement, de la Légion et des formations de même type. Ces commissions examinent les questions qui dépassent le niveau de l'unité élémentaire, tout en restant très proches des préoccupations du terrain.

11 - Le Président des sous officiers

La circulaire provisoire n°10500 P - DEF/GEND/P/ETG du 2 mars 1994 organise les structures de participation et de concertation au sein des unités de gendarmerie et définit la fonction de président des sous-officiers (PSO). A l'échelon de la compagnie ou de l'escadron, les décisions relatives aux conditions de vie et de travail sont fréquentes. C'est pourquoi les commandants de ces unités se doivent d'établir avec leurs présidents de sous-officiers des relations directes et spontanées afin de favoriser un dialogue continu.

Modalités de désignation.

Les présidents des gradés, gendarmes ou EAEM, sont choisis par leurs pairs au sein de chaque compagnie, escadron ou unité assimilée. Les candidats doivent être volontaires et répondre à des conditions expressément prévues par la circulaire référencée ci-dessus.

Chaque militaire de l'une des trois catégories propose un nom sur la liste des volontaires. Le sous-officier ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages devient titulaire du poste de président après désignation par le commandant de groupement.

Exercice du mandat.

Chaque président bénéficie d'un mandat de quatre ans, renouvelable une fois. Il est membre de droit de la commission de participation du Groupement. Il ne peut être fait référence à sa fonction dans sa notation.

Attributions et fonctionnement.

Le PSO est un interlocuteur privilégié du commandant d'unité. Il doit s'obliger à une objectivité absolue pour exprimer l'opinion ou le moral de tous les militaires qu'il représente. Il informe son commandant d'unité directement et sans aucun formalisme, de toute difficulté rencontrée par un de ses pairs et qui est susceptible de trouver une solution grâce à l'intervention du commandement.

Il est amené à donner son avis sur des problèmes d'ordre professionnel, social ou moral qui concernent l'ensemble de ses camarades, à l'occasion de l'examen de décisions portant sur les conditions de vie et de travail.

A l'instigation de la hiérarchie, il peut être consulté avant une proposition ou une décision concernant un militaire de son unité. Il est toujours associé à la rédaction du rapport sur le moral (Cf. §31).

En tout état de cause le président des sous-officiers reste à l'écoute de ses camarades et doit adopter une posture d'observation pour mieux déceler les difficultés.

12 - La commission de participation du groupement.

Au niveau du groupement comme à celui de la légion (Cf. §13), les décisions sont prises avec un certain recul par rapport à la vie quotidienne. Elles ont en outre une portée plus générale puisque les problèmes locaux ont déjà normalement trouvé leur solution au niveau de la compagnie ou de l'escadron.

Composition.

La commission de participation du groupement est composée de l'ensemble des PSO des unités subordonnées au groupement. A ce niveau, les officiers sont également représentés par un des leurs, désigné selon des modalités analogues à celles retenues pour les PSO.

Elle comprend par ailleurs les membres titulaires du Conseil de la Fonction Militaire de la Gendarmerie (CFMG) affectés dans le groupement.

Cette instance est présidée par le commandant de groupement.

Attributions et fonctionnement.

L'organisation de la concertation au sein d'une commission obéit à des règles de procédure parfaitement définies qui garantissent son bon fonctionnement. La commission du groupement se réunit au moins deux fois par an et débat sur un ordre du jour préalablement arrêté par le commandant de groupement qui assure la présidence de la commission. Elle est obligatoirement réunie pour l'élaboration du rapport sur le moral.

La commission examine les conditions de vie et de travail qui intéressent les militaires affectés dans le groupement et dépassent donc l'échelon local. C'est un organe consultatif qui ne peut donc décider à la place du commandant de groupement mais qui, par les opinions qui s'expriment en son sein, enrichit et parfois modifie les facteurs de la décision.

Après la réunion est établi un procès-verbal relatant l'ensemble des questions inscrites à l'ordre du jour, les discussions auxquelles elles ont donné lieu et les solutions éventuellement adoptées par le commandement.

Les personnels du groupement sont tenus informés des réponses apportées au moyen d'une note d'information rédigée par la commission sous la responsabilité de son président.

13 - La commission de participation de la légion.

Composition.

Les membres de la commission de participation de la Légion sont les représentants (désignés sur volontariat) des membres de la commission de participation du groupement, pour chaque catégorie de personnels.

Attributions et fonctionnement.

Le fonctionnement de la commission de la Légion est globalement comparable à celle de la commission du Groupement. Elle est consultée par le commandant de Légion sur tout problème relatif aux conditions de travail et de vie qui, non réglé au niveau des commissions de participation des groupements, peut l'être au niveau de la Légion.

La commission de participation de la Légion se réunit au moins une fois par an, sur convocation du Commandant de Légion qui en assure la présidence. Elle est obligatoirement réunie pour l'élaboration du rapport sur le moral.

Le commandant de Région ou de Circonscription peuvent provoquer la réunion d'une ou plusieurs commissions de Légion pour les consulter sur un problème déterminé.

14 - Le médiateur.

Le médiateur assure la fonction d'arbitrage en cas de litige sur la désignation d'un PSO ou d'un membre de commission. Il peut être associé, sur demande de leur président, aux commissions de participation des groupements ou des légions.

Il peut être saisi directement par tout président de commission ou tout président de sous-officiers. Il est directement rendu destinataire des questions qui n'ont pu être réglées au sein des commissions.

Le médiateur exerce parallèlement les attributions de secrétaire général du Conseil de la Fonction Militaire de la Gendarmerie.

II - LES STRUCTURES DE PARTICIPATION ET DE CONCERTATION CENTRALISEES.

Les questions qui intéressent l'ensemble du personnel de la gendarmerie sont examinées par des instances nationales centralisées.

21 - Le Conseil de la Fonction Militaire de la Gendarmerie (CFMG)

Composition.

La présidence et la vice-présidence du conseil sont assurées respectivement par le Ministre de la Défense et le Directeur Général de la Gendarmerie Nationale.

Le CFMG comporte 71 membres représentant l'ensemble du personnel d'active de l'institution :

- 3 officiers supérieurs,
- 4 officiers subalternes,
- 30 gradés,
- 34 gendarmes.

Le secrétariat général du CFMG est assuré par un officier désigné par le Président. Il procède à l'étude préliminaire des questions et suggestions des membres du conseil, en liaison avec les divers bureaux de la Direction Générale.

Fonctionnement.

Le fonctionnement général du CFMG est placé sous le contrôle du secrétaire général qui applique et fait respecter les procédures. Cet officier est la véritable base arrière permanente du Conseil. IL assure l'assistance des membres et la préparation de tous les travaux en amont et en aval des sessions.

Le CFMG se réunit sur convocation de son Président. En session et hors session les membres titulaires du CFMG peuvent recevoir les propositions et suggestions des militaires d'active et les transmettre avec leur avis au secrétaire général.

Le Conseil ne peut délibérer que si deux tiers au moins de ses membres sont présents. Au cours des débats, ils s'expriment librement sur chacune des questions posées et

donnent un avis, recueilli à la majorité des voix. Ils sont toutefois tenus à l'obligation de réserve dans la diffusion des opinions émises en séance.

22 - Le Conseil Supérieur de la Fonction Militaire (CSFM)

(commun à toutes les forces armées)

III - LES MOYENS D'INFORMATION DE LA HIERARCHIE

Les aspirations collectives ou les problèmes liés à l'exécution du service peuvent être évoqués individuellement par les membres de la communauté militaire : nous aborderons en particulier le rapport sur le moral, les sondages d'opinion et les inspections.

31 - Le rapport sur le moral.

Le rapport sur le moral, institué par PETAIN à la fin de la première guerre mondiale et réglementé par la circulaire ministérielle n°31500 DEF/GEND/OE/EMP/SERV du 28 décembre 1982, a pour but de renseigner les plus hauts échelons de la hiérarchie militaire ainsi que le ministre de la défense sur l'état d'esprit des militaires et par là même, de les éclairer sur les choix à faire ou les décisions qu'ils auront à prendre.

En retour, le rapport sur le moral permet de faire connaître aux échelons subordonnés la façon dont ont été perçus leurs problèmes et les solutions éventuellement retenues.

Les rapports sur le moral sont établis au niveau le plus bas, c'est à dire celui de l'unité élémentaire, par le commandant d'unité en liaison avec les PSO ; ils font ensuite l'objet de synthèses successives à chacun des niveaux intermédiaires de la hiérarchie (avec le concours des commissions de participation), avant de parvenir à l'administration centrale.

32 - Les sondages.

Les sondages d'opinion constituent pour leur part, un moyen moderne d'information. Il ne concerne qu'un échantillon de la population concernée, qui doit être le plus représentatif possible. Cet échantillon est constitué par tirage au sort selon une répartition prédéterminée, fonction du grade et du type d'emploi.

Pour réaliser ces opérations les états-majors font souvent appel à des instituts d'audit spécialisés, capables de procéder ensuite à l'analyse des réponses, de la façon la plus objective possible.

Il est à remarquer que le sondage d'opinion se distingue du rapport sur le moral par son caractère strictement confidentiel.

33 - Les inspections et enquêtes de commandement.

Les inspections peuvent être entreprises par tout militaire investi d'une responsabilité. Par ailleurs le ministre de la défense s'est entouré de six inspecteurs généraux des armées, de l'armement et du service de santé, exerçant leurs prérogatives auprès de chacune des instances concernées.

Tout militaire peut, à l'occasion d'une inspection demander à être entendu et peut demander à être entendu par l'autorité et le saisir de tout problème relatif à la vie en communauté ou aux conditions d'exécution du service, ainsi que le prévoit l'article 13 du règlement de discipline générale.

LE CONSEIL SUPERIEUR DE LA FONCTION MILITAIRE AUJOURD'HUI

LE DIALOGUE AU SOMMET : Le Conseil Supérieur de la Fonction Militaire, les Conseils de la fonction militaire

I - GENERALITES

Créé par une loi de 1969, le Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM) s'est réuni pour la première fois le 3 décembre 1970. Sa mission était énoncée en termes très généraux : il devait pouvoir exprimer son avis sur les questions de caractère général relatives à la condition et au statut des personnels militaires (article 1^{er} de la loi n°69-1044 du 21 novembre 1969). De nombreuses modifications ont été apportées afin d'en améliorer le fonctionnement et c'est en 1990 que furent créés les sept Conseils de la fonction militaire, spécifiques à chaque armée et service.

Les CFM ainsi créés agissent dans le domaine qui leur est propre et préparent les sessions du CSFM. Le nombre de sièges pour chacun des conseils est variable et dépend des effectifs représentés. Il va de 11 pour le service des essences à 88 pour l'armée de terre. Les sièges sont répartis entre officiers, sous-officiers et militaires du rang, et entre les corps. La durée du mandat s'élève à présent à 4 ans avec renouvellement par moitié tous les 2 ans.

Quant aux membres du CSFM, dont le nombre a été porté à 80, ils sont tirés au sort parmi les militaires qui composent les CFM d'armée ou de service. Chaque membre du CSFM fait donc partie d'un des 7 conseils de la fonction militaire, à l'exception des 6 militaires en retraite qui sont issus des associations les plus représentatives. Au Conseil supérieur, la représentation est donc proportionnelle à l'importance numérique des Conseils d'armée.

II - EVOLUTION DE L'ORGANISATION DU C.S.F.M.

<i>Années</i>	<i>Nombre de membres actifs et retraités</i>	<i>Durée du mandat</i>	<i>Mode de désignation</i>
1970	35 membres d'active (1 suppléant par siège) 5 membres en retraite	2 ans pour tous. Donc renouvellement de tous les membres en même temps.	Active : par tirage au sort Retraité : par le ministre sur proposition des associations
1976	41 membres d'active (1 suppléant par siège) 5 membres en retraite	Depuis 1973, 3 ans. Renouvellement par moitié, tous les 18 mois à partir de 1976.	IDEM
1984	49 membres d'active (7 suppléants par siège) 5 membres en retraite	IDEM	Active : par tirage au sort parmi les membres des 4 commissions régionales interarmées (CRI) eux-mêmes tirés au sort. Retraités : sans changement.
1990	74 membres d'active (5 suppléants par siège) 6 membres en retraite	4 ans. Renouvellement par moitié tous les deux ans.	Active : par tirage au sort parmi les membres des 7 CFM qui se sont au préalable portés volontaires et ont été tirés au sort pour leur CFM. Retraités : sans changement.

III - COMPOSITION DU CONSEIL SUPERIEUR DE LA FONCTION MILITAIRE

(militaires en activité)

	TERRE	MARINE	AIR	GENDARMERIE	DDGA	SANTE	ESSENCE	TOTAL
	2	1	1	1	1	1		7
OFFICIERS SUBALTERNES	3	2	2	1	1	1	1	11
MAJORS ET SOUS-OFFICIERS SUPERIEURS	7	3	4	8		1		23
SOUS-OFFICIERS SUBALTERNES	7	4	4	9				24
MILITAIRES DU RANG ENGAGES	5	2	2					9
TOTAUX	24	12	13	19	2	3	1	74

Désignation: Tirage au sort parmi les membres des conseils d'armée.

Nota: Chaque siège comporte un titulaire et au plus cinq suppléants.

IV - PRINCIPALES CARACTERISTIQUES

La présidence des CFM et du CSFM est assurée par le ministre mais les chefs d'état-major, le délégué général et les directeurs sont vice-présidents de leur CFM et, de fait, en assurent le plus souvent la présidence.

La durée du mandat est portée à 4 ans afin d'assurer une plus grande continuité, le renouvellement des membres ayant lieu par moitié tous les deux ans.

L'ordre du jour des conseils est toujours arrêté par le ministre, mais innovation importante, des questions peuvent être inscrites d'office si un tiers des membres le demande. Désormais, les questions choisissent donc les thèmes ou sujets qui seront étudiés lors des prochaines sessions.

Des groupes de travail peuvent être créés dans chaque conseil et se réunir entre les sessions pour effectuer des études approfondies sur un sujet.

Enfin, les garanties accordées aux membres sont confirmées : aménagement de leur temps de service, liberté d'expression, droit de recours spécifique leur permettant de saisir directement le ministre s'ils considèrent qu'une décision les concernant a été inspirée par leur comportement à l'occasion de leurs fonctions de membre d'un conseil.

L'ensemble de ces mesures a donné une dimension nouvelle à ces conseils en accroissant leurs modes d'action.

V - COMPETENCE DES CONSEILS DE LA FONCTION MILITAIRE

La note n°019114 du 26 juin 1990 du Ministre de la Défense précise les compétences des conseils de la fonction militaire.

Le décret n°90-183 du 28 février 1990, pris pour l'application de la loi du 21 novembre 1969 relative au Conseil supérieur de la fonction militaire, prévoit, en son article 12, que « les conseils de la fonction militaire procèdent à une première étude des questions inscrites à l'ordre du jour du Conseil supérieur de la fonction militaire, concernant leur propre armée ou service ou présentant un caractère général pour les personnels militaires. »

Au cours des récentes réunions des conseils de la fonction militaire, notamment à l'occasion de l'examen de leurs projets de règlement intérieur, il a été demandé

s'il ne convenait pas de préciser que, pour autant, le décret n'interdit nullement aux conseils de la fonction militaire d'être saisi ou de se saisir de l'étude de toutes les questions de vie courante, de condition d'exercice du métier militaire et d'organisation des tâches propres à une armée ou à un service.

La réponse est qu'effectivement ces conseils doivent traiter des questions de cette nature qui, n'ayant pu être résolues au niveau des commissions participatives de corps ou d'unité, ne peuvent, en raison de leur caractère propre à une armée ou à un service, être utilement évoquées au niveau du Conseil supérieur de la fonction militaire.

VI - AVANTAGES ET INCONVENIENTS.DE LA REFORME

Avantages :

1. La représentation a été nettement élargie par rapport au CSFM d'avant 1990.
2. Le principe du volontariat est favorable à la motivation des membres.
3. La création des 7 CFM permet de mieux traiter les problèmes spécifiques à chaque armée ou service.
4. Inscription de questions à l'ordre du jour sur demande d'un tiers des membres.
5. Garanties nouvelles sur les sujets traités et l'information diffusée.
6. Possibilité pour le militaire de s'adresser directement à l'échelon central pour soumettre un problème.

Inconvénients :

1. Il ne faut toutefois pas oublier que le lien hiérarchique est très important. Il est plus que jamais nécessaire d'établir un climat de confiance entre les commandants d'unités et leurs personnels car la majorité des problèmes peuvent déjà être réglés au niveau local sans faire systématiquement appel aux instances nationales comme cela est trop souvent le cas.
2. Le nombre de militaires volontaires pour participer au tirage au sort et pour les renouvellements partiels sont très variables. L'analyse de ces résultats montre que l'action du commandement est déterminante pour susciter le volontariat.
3. Un effort de communication doit être fait pour faire connaître ces instances à tous les niveaux.

VII - CONCLUSION

En l'état actuel du dispositif, le conseil supérieur de la fonction militaire donne globalement satisfaction, mais son rôle gagnerait à être étendu. Une telle proposition doit s'inscrire dans une réforme étendue du conseil, passant par la valorisation personnelle de ses membres.

LES MOYENS A DISPOSITION DU SUBORDONNE POUR CONTESTER LA DECISION DE LA HIERARCHIE

Dans le cadre élargi de la communication dans les armées, la concertation peut avoir échoué, ou le commandement peut avoir été amené à prendre des décisions exécutoires vis-à-vis d'un subordonné qui en contesterait le bien fondé.

Tout militaire qui estime avoir à se plaindre d'une mesure ou d'une décision prise à son encontre dispose de différentes voies de droit. Celles-ci sont constituées par les procédures administratives et contentieuses classiques, ouvertes à tout citoyen, mais également par les voies de recours administratives hiérarchiques, spécialement aménagées, organisées par des textes particuliers.

Les recours administratifs sont constitués par les réclamations formées auprès des autorités administratives elles-mêmes, tendant à remettre en cause leur décision. Les recours contentieux sont, pour leur part, formés devant les juridictions administratives, principalement pour demander au juge de reconnaître l'illégalité d'une décision administrative et d'en prononcer l'annulation.

I - LES RECOURS ADMINISTRATIFS

Historiquement, les recours administratifs constituent une expression du droit de pétition aux autorités publiques traditionnellement reconnu en droit français aux citoyens. On distingue aujourd'hui les recours gracieux, adressés directement à l'auteur de la décision contestée, et les recours hiérarchiques, adressés à l'autorité supérieure à celle qui a pris la décision. De plus, à côté de ces recours administratifs de droit commun, il existe des recours administratifs aménagés, spécialement ouverts aux militaires. Il s'agit d'une part du droit de recours de l'article 13 du règlement de discipline générale dans les armées (RDGA) et d'autre part de la demande de révision de la notation.

Pour ce qui concerne les recours administratifs de droit commun, aucune condition de recevabilité, de forme ou de délai n'est exigée. Toutefois, le décret n° 65-29 du 11 janvier 1965 fixe quelques principes :

- la demande de recours devra être intentée dans le délai de recours juridictionnel si le requérant souhaite pouvoir saisir ultérieurement le juge administratif ;
- le silence gardé pendant plus de quatre mois sur une réclamation vaut décision de rejet ;
- les requérants disposent d'un délai de deux mois à l'expiration du délai de quatre mois pour exercer un recours contentieux ;
- en cas de décision explicite intervenue pendant le délai de quatre mois, le requérant dispose d'un délai de deux mois pour exercer un recours contentieux. Le délai court à partir de la date de notification de la décision expresse de rejet.

L'autorité administrative n'a qu'une compétence administrative. A ce titre, les règles relatives à la procédure juridictionnelle ne lui sont pas applicables (communication du dossier de l'affaire, débat contradictoire notamment). Elle n'est pas tenue de statuer, sauf en cas d'incompétence où elle se doit de transmettre le recours à l'autorité compétente (CE 31 mai 1971 Bigorne). Dans la pratique, il est d'usage de répondre systématiquement à une requête gracieuse ou hiérarchique. L'acte n'a pas à être motivé, sauf si la décision initiale devait l'être. Il peut toutefois être utile de motiver une décision, même lorsque les textes ne le prévoient pas expressément, car un recours révèle souvent un problème de communication ou de compréhension.

A côté de ces recours administratifs classiques, figurent des procédures particulières au monde militaire.

Le droit de recours du RDGA a succédé en 1985 au droit de réclamation. Il constitue une garantie fondamentale accordée au personnel en ce qu'il lui donne l'assurance que sa demande sera transmise directement à l'autorité ayant pris la mesure ou la décision administrative le concernant et qu'elle sera instruite dans des délais très courts. En outre, en cas de non-agrément, si le militaire maintient constamment sa demande, celle-ci sera examinée en dernier recours par le Ministre de la défense.

Compte tenu de l'existence d'un dispositif particulier à l'institution militaire, le Conseil d'Etat estime que ce droit de recours doit être réservé aux matières disciplinaires (CE du 19 janvier 1990, BEAU). La direction de l'administration générale (DAG) n'applique pas strictement cette jurisprudence car elle estime, en opportunité, qu'il est préférable de laisser un domaine d'application étendu à l'article 13 pour, d'une part, éviter la floraison de recours contentieux, et d'autre part, permettre, par un vecteur officiel, la transmission à la hiérarchie, jusqu'au plus haut niveau, des désaccords sur des décisions prises à l'encontre des militaires.

Le formalisme de ce recours est traité par l'instruction n° 235/DEF/DAJ/CX du 1er juillet 1980.

Au titre des procédures particulières au monde militaire figure la demande de révision de la notation, organisée par le décret n° 8361252 du 31 décembre 1983, article 7. La demande de révision peut s'appliquer à tous les éléments de la notation, et tous les échelons de notation peuvent être saisis. Le notateur n'a pas d'obligation de motiver la décision de non-agrément qu'il serait amené à prendre (CE du 17 novembre 1986, Vesque - CE du 14 février 1994, Raynaud).

LE RECOURS CONTENTIEUX

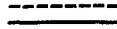
Une classification est traditionnellement opérée parmi les recours contentieux et deux catégories essentielles se dégagent :

- si le requérant demande au juge de reconnaître l'illégalité d'une décision administrative et d'en prononcer l'annulation, il s'agit du contentieux de l'annulation, dont le type principal est le recours pour excès de pouvoir ;
- si le requérant demande au juge d'utiliser l'ensemble de ses pouvoirs juridictionnels et même de prononcer des condamnations pécuniaires, il s'agit du contentieux de pleine juridiction (essentiellement le contentieux des contrats et de la responsabilité).

Le contentieux de l'annulation est le plus répandu des recours formés par les militaires. Le recours pour excès de pouvoir est donc défini comme étant le recours par lequel le requérant demande au juge administratif de contrôler la légalité d'une décision administrative et d'en prononcer éventuellement l'annulation. Quatre catégories d'irrégularités peuvent être soulevées. Il s'agit de l'incompétence, du vice de forme, de la violation de la loi et du détournement de pouvoir. Le militaire qui souhaite former un recours contentieux doit présenter sa requête directement (ils ne sont même pas tenus d'en informer leur hiérarchie) devant la juridiction administrative territorialement et matériellement compétente. A ce titre, les recours pour excès de pouvoir formés par les sous-officiers sont adressés aux tribunaux administratifs alors que ceux formés par les officiers sont uniquement recevables devant le Conseil d'Etat, seul compétent pour connaître des litiges relatifs à la situation des militaires nommés par décret.

En principe, le juge se borne à rejeter la requête ou à annuler la décision administrative en tout ou partie. Il ne peut pas donner des injonctions à l'administration, lui prescrire ou lui interdire une action. Il ne peut pas se substituer à elle, prononcer des condamnations pécuniaires à son encontre ou la condamner à une astreinte.

LA CONCERTATION DANS LES ARMEES



DEUXIEME PARTIE

DROITS D'EXPRESSION ET DE GROUPEMENT DES MILITAIRES

« En France, la structure hiérarchisée des armées s'est toujours opposée consubstantiellement à la liberté d'expression des militaires inhibant, dans les faits, la circulation des opinions et le débats d'idées. En 1996, au terme du second millénaire, à l'heure de la remise en question des concepts stratégiques, du reformatage des armées, de l'accélération du progrès technologique, il est paradoxal d'observer, qu'en dehors des structures officielles, la « Grande Muette » reste bien digne de son surnom.

Une institution comme les armées peut-elle enclaver sa réflexion dans les seuls documents officiels en marginalisant les initiatives individuelles qui soutiennent des idées hétérodoxes, parfois riches d'enseignements ? Peut-on se contenter du seul discours officiel des états-majors ou des commissions ad hoc ? Incontestablement, l'institution militaire souffre d'un déficit d'échanges aussi bien à l'intérieur d'elle même que dans ses rapports avec la société et la nation au service de laquelle elle est placée ».

Revue d'études et d'informations de la Gendarmerie
2ème trimestre 1996.

Propos recueillis auprès du contrôleur général des
armées HOFFMANN.

LE CANTONNEMENT JURIDIQUE DES MILITAIRES EN FRANCE

Alors que l'article 9 de la loi fondamentale allemande garantit à tous citoyens allemands, sans aucune restriction, le droit de fonder une association destinée à assurer la sauvegarde et l'amélioration des conditions de travail et des conditions économiques, le militaire français est cantonné dans un cadre juridique étroit, dérogoire au principe général d'égalité de tous. S'agissant d'une limitation aux libertés individuelles, ce carcan juridique trouve son fondement dans la loi et porte sur deux domaines, le droit d'expression et la liberté de groupement.

I - LES LIMITATIONS A LA LIBERTE D'EXPRESSION DES MILITAIRES

11 - Le dispositif législatif français

La loi du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires dispose dans son **article 7** que « *les opinions ou croyances, philosophiques, religieuses ou politiques sont libres. Elles ne peuvent cependant être exprimées qu'en dehors du service, et avec la réserve exigée par l'état militaire. Cette règle ne fait pas obstacle au libre exercice du culte dans les enceintes militaires et à bord des bâtiments de la flotte.*

Les militaires en activité de service doivent obtenir l'autorisation du ministre lorsqu'ils désirent évoquer publiquement des questions politiques ou mettant en cause une puissance étrangère ou une organisation internationale.

Ces dispositions s'appliquent à tous les moyens d'expression, notamment aux écrits, conférences ou exposés ».

En outre, **l'article 18** de la loi de 1972 affirme que « *indépendamment des dispositions du code pénal relatives à la violation du secret de la défense nationale ou du secret professionnel, les militaires sont liés par l'obligation de discrétion pour tout ce qui concerne les faits et informations dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de leur fonction. Tout détournement, toute communication contraire aux règlements, de pièces ou documents de service à des tiers sont interdits. En dehors des cas expressément prévus par la réglementation en vigueur, les militaires ne peuvent être déliés de cette obligation de discrétion ou réserve de cette interdiction qu'avec l'autorisation du ministre ».*

En reprenant largement les dispositions du décret du 1er avril 1933, la loi de 1972 perpétue une tradition de cantonnement et mêle deux principes, celui de la neutralité politique et celui de la restriction de l'expression des militaires vis à vis de leur propre profession.

12 - Le dispositif réglementaire

Le **décret du 28 juillet 1975**, portant règlement de discipline général dans les armées prévoit le respect des règles de protection du secret et de la réserve dans l'expression, notamment sur des problèmes militaires, complétant ainsi les textes de la loi, notamment en précisant que les questions militaires doivent être abordées dans le même esprit que les questions politiques.

L'arrêté du 17 janvier 1984, déterminant le barème des punitions, prévoit dans la catégorie « atteinte à la neutralité des armées », un motif qualifié de « manquement à l'obligation de réserve dans l'expression écrite ou orale ».

L'instruction du 29 septembre 1972 relative à l'exercice dans les armées du droit d'expression des militaires, prise en application de l'article 7 du statut, évoque le devoir de réserve des militaires et met en exergue son caractère jurisprudentiel.

13 - La portée du dispositif juridique français.

Le régime de l'autorisation préalable

L'article 7 de la loi statutaire met en place le régime de l'autorisation préalable. L'instruction du 29 septembre 1972 précise pour sa part qu'elle ne concerne que les militaires en activité de service. Une note ministérielle du 4 septembre 1981 rappelle le champ d'application de cette procédure et précise qu'elle est sans objet pour ce qui concerne les « sujets militaires ou scientifiques ».

La difficulté pour l'auteur potentiel d'un écrit réside donc dans l'interprétation des termes « sujet militaire ». En effet, le lien entre un sujet militaire et un sujet politique - soumis pour sa part à l'autorisation préalable - peut être parfois très étroit : une prise de position concernant la suppression du service national, le choix d'un type d'armement, l'organisation de la défense, la gestion du personnel militaire... , autant de thèmes qui évoquent bien un « sujet militaire » au sens large, mais qui à l'évidence, revêtent aussi un caractère politique... La prudence reste donc de mise.

Le devoir de réserve

La notion de devoir de réserve est une création de la jurisprudence du Conseil d'Etat. Elle n'est apparue pour la première fois dans un texte officiel qu'en 1958, avec l'ordonnance portant statut de la magistrature « L'obligation de réserve » consacrée par ce texte astreint le fonctionnaire à s'exprimer d'une façon prudente et mesurée. Elle est en outre plus rigoureuse pour les titulaires des hautes fonctions d'autorité que pour les personnels ayant un emploi subalterne.

L'instruction interministérielle du 29 septembre 1972 développe tout particulièrement cette notion en substituant le terme « devoir » au terme « obligation », ce vocable correspondant mieux, sans doute, au loyalisme des militaires envers l'Etat.

A la lecture de ce texte, il convient de constater que le devoir de réserve du militaire est de même nature que l'obligation de réserve du fonctionnaire civil. Mais ici, le ministre se réfère non seulement aux exigences du service public, mais encore à celles de la hiérarchie militaire. Cette précision apportant un caractère plus restrictif tient ses origines dans la spécificité de l'institution militaire. La discipline - dont le principe fondamental, l'obéissance et l'adhésion consciente aux ordres reçus - ne peut en effet que renforcer le devoir de réserve. En ce domaine, les gouvernants souhaitent voir ainsi le personnel militaire montrer l'exemple aux autres serviteurs de l'état.

L'instruction ministérielle prévoit expressément que les militaires doivent s'abstenir d'effectuer tout acte ou déclaration de nature à faire douter de leur neutralité ou de leur loyalisme envers les institutions d'action ; en outre il leur est interdit de faire de la fonction exercée un instrument d'action et de propagande.

L'étendue du devoir de réserve dépend en fait de la situation personnelle de chacun, définie par son grade et son emploi, mais aussi des circonstances et de la diffusion susceptible d'être donnée aux idées exprimées.

Les exigences du secret

L'article 18 de la loi statutaire pose le principe du secret.

Le législateur a estimé que les intérêts en jeu en matière de défense nationale revêtent une importance telle qu'il convenait de protéger tout particulièrement le secret dans ce domaine. Aussi, parallèlement à d'éventuelles sanctions disciplinaires prises en vertu de la loi statutaire, il a prévu des sanctions pénales.

Si les articles 226-13 et suivants du code pénal constituent des textes de portée générale, permettant de réprimer une violation du secret professionnel, les articles 413-9 et suivants de ce même code concernent davantage le secret de défense nationale : renseignement, document ou procédé qui doit être tenu secret dans l'intérêt de la défense.

En cas de violation du secret de défense nationale, il appartient à la juridiction de jugement de se prononcer sur l'existence de ce secret. Mais le caractère secret d'un document ne peut s'apprécier valablement qu'avec l'avis de l'autorité qui l'a émis, et bien entendu, cet avis conditionne la décision du juge...

Dans le domaine de la protection du secret militaire, l'instruction ministérielle du 29 septembre 1972 va même au-delà de l'interdiction de divulguer des documents « classifiés » : il faut - stipule en substance ce texte - veiller à ne pas évoquer des éléments d'information qui, même indirectement, pourraient... « *constituer une source de renseignement pour des tiers sur les hypothèses de travail des services, l'état de leurs travaux, les recherches qu'ils ont entreprises ou les éléments concrets sur lesquels repose leur appréciation d'une situation.* »

La liberté d'expression des militaires fait donc l'objet de restrictions spécifiques, dans le but essentiel de préserver la neutralité politique des armées.

Ce principe, hérité des balbutiements de la première république semble toujours avoir sa raison d'être pour le bien de l'Etat mais aussi de l'armée, tant il est vrai, comme l'écrivait le Général de Gaulle dans *Le fil de l'épée* que « les guerriers, comme tous les hommes n'évitent pas certains mouvements de l'âme, mais en les avouant, pis encore en les étalant, ils briseraient eux-mêmes leur piédestal. »

14 - L'état du droit européen et ses conséquences.

L'article 10 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme considère la liberté d'expression comme universelle. Toute personne peut donc « communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques... »

La convention admet toutefois que cette liberté puisse être soumise à des restrictions considérées comme nécessaires au regard des exigences générales du secret ou de la sécurité nationale. Ce texte ne fait cependant pas état de limitations au droit d'expression justifiées par « la réserve exigée par l'état militaire » comme le prévoit l'article 7 du statut de 1972.

Il est donc loisible d'imaginer qu'un militaire assujéti à l'autorisation préalable de son ministre pour évoquer publiquement un thème à caractère politique, se voit opposer un refus qu'il voudrait transgresser...

Il pourrait alors exercer un recours administratif devant les juridictions administratives qui, si elles ne le satisfaisaient pas, le conduirait à saisir la Cour européenne des droits de l'homme.

Comment ne pas imaginer alors que cette juridiction supranationale donne bon droit au requérant aux motifs que l'article 10 de la Convention ne limite pas le droit d'expression quand il s'agit d'émettre des convictions idéologiques ou d'alimenter le débat politique?...

civils, en dépit de la création d'organismes de concertation (CSFM...), l'objectif recherché étant d'assurer l'existence d'une force armée obéissante et neutre.

Il est manifeste que si le pouvoir souhaite ne plus être confronté dans l'avenir aux débordements qu'il a connus en 1989, où les lettres anonymes ont joué le rôle de soupape, les militaires prenant les médias à témoin de leurs conditions de vie difficiles sans qu'il soit possible d'instaurer de véritables débats contradictoires, il convient d'explorer des pistes nouvelles et d'envisager l'élargissement de la liberté d'expression. A défaut d'un tel élargissement, l'armée de métier s'exposerait tôt ou tard à l'émergence de mouvements revendicatifs incontrôlés.

SURVOL DES TYPES DE DIALOGUE SOCIAL ET DE CONCERTATION DANS LES NATIONS OCCIDENTALES

La question s'est posée de savoir si la professionnalisation des armées ne provoquerait pas des bouleversements dans le dispositif actuel de la concertation en France : n'est-il pas possible d'envisager l'émergence d'une forme de syndicalisme, à l'instar de l'Allemagne (système formel), ou l'extension de la liberté d'expression, à l'image des systèmes anglo-saxons (système plus souple) ?

Il convient donc préalablement de dresser un bilan de la concertation et des modalités du droit d'expression au sein des principales armées alliées.

I - UN DISPOSITIF FORMEL

Allemagne :

L'association des forces armées fédérales allemandes (du type association loi de 1901 française), a été fondée en 1956 par des militaires, en vue d'assurer la défense des intérêts généraux, moraux, sociaux et professionnels de tous les militaires d'active et retraités, de leurs familles et survivants. En effet, le droit de fonder une association destinée à assurer la sauvegarde et l'amélioration des conditions de travail et des conditions économiques est garanti à tout citoyen allemand en vertu de l'article 9 de la loi fondamentale, sans aucune restriction. A ce titre, l'association des forces armées fédérales allemandes professe le principe du citoyen en uniforme, disposant des mêmes droits et obligations que tout autre citoyen, hors le droit de grève, limitation commune à l'ensemble des fonctionnaires. L'association est libre de toute dépendance politique et financière à l'égard de l'Etat employeur et des partis politiques. En tant qu'organisation centrale des militaires, elle est associée par le parlement et le gouvernement fédéral à la préparation de toute réglementation touchant les intérêts des militaires, de leurs familles et survivants. Ce droit de participation découle de la loi sur le statut juridique des militaires et s'étend en outre à l'Europe via Euromil.

A la différence de la structure hiérarchique des forces armées, qui repose sur le principe d'ordre et d'obéissance, cette association est une organisation totalement démocratique. Les militaires du contingent y ont les mêmes droits que les militaires d'active ou ceux servant sous contrat, quel que soit leur grade. Peuvent également être présents, ou représentés au sein de l'association, réservistes et retraités. Les membres sont organisés en amicale de troupe, à l'échelon du bataillon ou à un échelon comparable. Le ministère fédéral de la défense a autorisé les réunions des membres de l'association dans les locaux de la Bundeswehr (les réunions sont toutefois soumises au régime de l'autorisation préalable), ainsi que l'affichage des délibérations et revues publiées par l'association dans les locaux de service.

Les personnels d'active, sous contrat, retraités et les familles, ont ainsi la possibilité d'adhérer librement et de désigner leurs représentants parmi les membres de l'association.

Si l'objectif de l'association vise à défendre le militaire, tous grades confondus, il lui est reproché par de nombreux officiers le fait que sa principale préoccupation reste liée aux problèmes matériels des sous-officiers et des appelés : régime de solde, problèmes liés aux assurances, déménagements et mutations... En outre, les représentants interviennent de plus en plus souvent sur l'emploi de l'armée allemande et portent des jugements de valeur sur l'opportunité des missions qui lui sont confiées. En dépit de ces griefs, l'association compte aujourd'hui environ 250 000 membres.

II - LES DISPOSITIFS SOUPLES

Etats Unis :

Dans chaque formation, des commissions composées uniquement de militaires du rang et de sous-officiers se réunissent tous les trimestres sous l'autorité d'un sergent-major qui soumet au chef de corps les problèmes soulevés en commission (le chef de corps traite ou transmet à l'autorité compétente ou supérieure). Par ailleurs, des correspondants (officiers ou sous-officiers) représentant le premier niveau de chaînes hiérarchiques, sont en place.

Ces chaînes hiérarchiques, dont chaque échelon peut être successivement saisi par tout militaire s'il le juge nécessaire (garantie de non sanction), sont les suivantes :

- la chaîne « non-discrimination » compétente pour tout problème relatif à l'égalité de traitement (race, sexe...) ;
- la chaîne « logement » compétente pour tout problème relatif au logement ;
- la chaîne « moral » animée par les aumôniers.

Chaque militaire peut également :

- saisir l'inspecteur général (officier situé à l'état-major de la grande unité) pour tout problème à caractère individuel ou général, relatif à la condition militaire ;
- s'adresser à un parlementaire (droit également accordé aux membres de sa famille) ;
- adhérer à une association corporatiste de militaires (militaires en activité, anciens militaires, réservistes...) active et influente au niveau du Congrès.

Par ailleurs, l'information du commandement et des militaires est complétée par des procédures particulières :

- les états-majors centraux font périodiquement mener par des organismes privés des enquêtes anonymes ;
- tout problème touchant les militaires (déflations, réductions budgétaires, homosexualité...) fait l'objet d'une information générale et adaptée aux différentes catégories de personnel, diffusée pratiquement en même temps et sous la même forme à toutes les unités.

Enfin, les militaires disposent aux Etats-Unis d'une large liberté d'expression au travers, notamment, de grandes revues comme *Army Times* ou *Proceedings*, qui autorisent de véritables débats dans lesquels les officiers n'hésitent pas à remettre en cause telle ou telle option envisagée par l'état-major. Il ne faut cependant pas s'y laisser tromper : là comme ailleurs, la liberté d'expression décroît à mesure que l'on s'élève dans la hiérarchie.

Royaume Uni :

Aucune structure spécifique de concertation n'existe dans l'armée britannique, toutefois :

- les militaires s'expriment sur leur condition dans le cadre des relations hiérarchiques (absence de formalisme à cet égard) ;
- les décisions relatives au déroulement de carrière sont déconcentrées et collégiales (d'où, de fait, une certaine concertation) ;
- une commission indépendante (5 hauts fonctionnaires et 1 officier général) propose chaque année au Premier ministre l'évolution des rémunérations en fonction de nombreux critères et après une large consultation des militaires (les propositions sont toujours acceptées) ;
- le Parlement réexamine et actualise tous les 5 ans l'ensemble des droits et des obligations des militaires.

Par ailleurs, les facultés d'expression des militaires vers l'extérieur de l'institution restent paradoxalement peu répandues. S'exprimer par voie de presse nécessite une autorisation préalable. Dans les faits, il n'est guère accepté qu'un officier s'exprime publiquement sur des questions relatives à la défense. Par contre, l'expression des militaires est assez libre dans les publications à diffusion restreinte. Enfin, les armées britanniques sont particulièrement bien intégrées dans la nation et savent tirer le meilleur profit d'un réseau et d'une stratégie d'influence.

Belgique et Pays Bas :

Le syndicalisme en vigueur dans ces pays :

- implique de distinguer concertation stricto sensu et négociation (en Belgique, les règlements militaires sont soumis à la concertation mais les avant-projets de loi et leurs arrêtés d'exécution sont soumis à la négociation) ;
- donne parfois à l'expression des militaires une dimension et une dynamique particulières (la branche militaire d'un syndicat de la fonction publique belge a réclamé « une application correcte de la législation des 38 heures », la possibilité pour tout militaire désigné pour une opération extérieure d'obtenir un « retrait temporaire d'emploi » lui permettant de ne pas partir pour des raisons sociales ou familiales, la suppression de l'obligation de servir dans les réserves, des rémunérations supérieures d'au moins 10% à celles de la fonction publique... tandis que la condition des militaires de carrière néerlandais a été améliorée en bénéficiant du paiement des heures supplémentaires obtenu, non par un syndicat de cadres, mais par un syndicat de soldats).

La liberté d'expression des militaires se rapproche sensiblement de celle des autres citoyens. Cette approche très libérale s'inscrit dans le tempérament modéré qui prévaut dans la culture de ces pays.

*

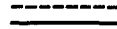
*

*

Ce rapide survol permet de dégager une première idée force : le milieu militaire est diversement ouvert à la liberté d'expression de ses membres. Deux grandes tendances apparaissent, celle où prédomine l'adage « autant de libertés qu'il est possible et autant de restrictions qu'il est nécessaire », et celle où la règle du cantonnement juridique prédomine. Au sein de la première, il peut être différencié le modèle allemand qui recourt à un certain formalisme, du modèle anglo-saxon beaucoup plus « libéral ». Au sein de la seconde, si l'état d'esprit latin peut encore se concevoir alors que les armées sont constituées autour de la conscription, dès lors que l'on s'adresse à des professionnels, il apparaît quasiment inévitable d'ouvrir le droit à un mode d'expression plus large : « Il faut que les militaires puissent réfléchir et discuter publiquement, sereinement et librement des questions de défense »².

²Propos du CGA Gérard Hoffman in Relations Internationales et Stratégiques n° 22 - IRIS.

LA CONCERTATION DANS LES ARMEES



TROISIEME PARTIE

PERSPECTIVES

A l'heure de l'élargissement de l'Europe, alors que les armées ont appris à cohabiter, puis à se connaître dans le cadre d'opérations multinationales, on ne peut plus ne pas s'interroger sur le nécessaire élargissement des droits d'expression et de groupement des militaires, si ce n'est pour diminuer le fossé qui sépare le soldat du citoyen ordinaire, alors ce serait pour rapprocher le militaire français de ses homologues allemands, américains, belges, néerlandais...

Il est en outre grand temps de permettre à la doctrine française de connaître le renouveau que les officiers des armées de la France aspirent à lui insuffler, en repoussant les barrières qui limitent par trop l'expression libre de plusieurs milliers d'experts potentiels.

Il convient de souligner préalablement que de telles perspectives ne peuvent s'inscrire qu'en dehors de tout contexte de crise.

VERS L'ELARGISSEMENT DES DROITS D'EXPRESSION ET DE GROUPEMENT DES MILITAIRES

I - LA REGLE DE DROIT

A l'occasion de l'élaboration de la loi statutaire de 1972, Monsieur le Doyen Vedel fut consulté sur le problème de la liberté d'association dans les armées :

« Les raisons qui pourraient justifier le refus du droit syndical aux militaires ne se retrouvent pas s'agissant du droit d'association : il n'y a pas de liaison organique entre la formule juridique de l'association et le droit de grève. L'extrême généralité des buts qui peuvent être assignés aux associations ne permet pas, à l'inverse de ce qui se passe pour les syndicats, d'y voir une forme spécifique de groupement ayant un champ d'application limité.

On est conduit à une solution conforme à la loi et au bon sens: le législateur peut interdire aux associations de militaires tels moyens d'action pour la défense des intérêts professionnels, lorsque ces moyens d'action sont contraires à la discipline qui est la condition même de l'existence des armées, institution constitutionnelle placée sous l'autorité du chef de l'Etat. Mais il ne peut interdire de façon générale la formation entre militaires d'associations ayant pour but la défense des intérêts professionnels ».

C'est pourquoi, sous réserve d'assurer le maintien de la discipline et de l'obéissance dans les armées, il pourrait être envisagé de reconsidérer le cantonnement juridique actuel des militaires pour ce qui concerne le droit de groupement. En outre, si l'on considère que le droit d'expression constitue un préalable nécessaire au droit de groupement, son champ d'application ne saurait, de même, rester aussi limité.

II - LE MAINTIEN DU PRINCIPE D'OBEISSANCE

Le principe d'obéissance est fondamental dans les armées, que ce soit en temps de paix, de crise, ou de guerre. On ne peut en effet dissocier ces trois phases car les personnels doivent avoir, dès le temps de paix, un comportement identique à celui du temps de guerre. Cependant, si cet axiome est indiscutable en matière opérationnelle, cela est moins évident dans d'autres domaines, notamment en matière de statut et de conditions de travail.

L'évolution des mentalités et des modes de fonctionnement de la société a amené les armées à modifier leurs méthodes de commandement. Si jusqu'à la première moitié du XX^e siècle le commandement était fondé sur une obéissance stricte des subordonnés, il n'en est plus de même aujourd'hui : le commandement est maintenant davantage basé sur l'adhésion du subordonné. Chacun demande à être informé, à comprendre, voire même à participer à la décision. L'époque de l'obéissance aveugle est désormais révolue. Ces nouveaux principes sont valables dans toutes les situations (paix, crise, guerre).

Le principe d'obéissance et le droit d'expression.

Pour ce qui est du droit d'expression, le devoir d'obéissance ne saurait constituer une véritable limite, dès lors que le secret est protégé et que le devoir de réserve, propre à tous les fonctionnaires français, est respecté. C'est pourquoi le militaire doit pouvoir s'exprimer librement, sous sa seule et entière responsabilité, sans que cela porte atteinte au principe d'obéissance. En cantonnant le droit d'expression, le pouvoir politique se prive des avis de plusieurs milliers d'experts. L'institution ne doit plus craindre l'évolution de la doctrine, quitte à voir certaines options faire l'objet d'un débat public. Une évolution des mentalités est donc à titre nécessaire, d'autant qu'en temps de crise ou de guerre, le droit d'expression ne saurait remettre

en cause les décisions, militaires et politiques, contrainte indispensable pour maintenir la cohésion des armées.

Le principe d'obéissance et le droit de groupement.

Hors le domaine opérationnel, le changement de mentalité a entraîné la création d'instances de concertation, permettant aux militaires de s'exprimer sur leurs conditions de travail, leurs problèmes d'ordre social, et leur statut. Cette évolution culturelle peut donc, dans l'avenir, déboucher sur une structure parallèle, de type associatif, visant à améliorer la concertation. Les structures mises en place aujourd'hui sont encore trop liées à la hiérarchie militaire, ce qui est de nature à limiter leur action. Une telle évolution n'est pas incompatible avec le respect du principe d'obéissance, qui s'en trouverait même revalorisé. Il est en effet plus facile d'adhérer aux ordres quand on se sent compris et défendu.

III - LES FORMES DE L'ELARGISSEMENT DU DROIT D'EXPRESSION

31 - La nécessité de l'élargissement

Outre les considérations juridiques ci-dessus exposées, et tout en maintenant le principe d'obéissance, force principale des armées, l'élargissement du droit d'expression des militaires doit être réétudié.

Pour Alvin et Heidi Toffler³, « Les gens qui réfléchissent le plus sérieusement à la guerre du futur savent qu'une partie des combats les plus importants se dérouleront sur le champ de la bataille des médias ». La guerre de la « Troisième Vague » sera celle du savoir et de la communication. Il appartient donc aux militaires de maîtriser la communication et l'usage des médias, et à ce titre, de vaincre dès le temps de paix l'appréhension naturelle envers l'expression publique, quel qu'en soit le vecteur.

Par ailleurs, au regard des limites constatées sur le dispositif de concertation tel qu'il fonctionne actuellement dans les armées, qu'il s'agisse des instances de participation comme de la procédure ancienne des rapports sur le moral, l'élargissement du droit d'expression est une solution pour annihiler le sentiment de frustration des militaires qui souhaitent faire connaître, tant à la hiérarchie qu'au ministre, voire à la nation, leurs sentiments sur les questions de défense.

Enfin, le silence de l'institution et son corollaire, l'appauvrissement de la doctrine, est souligné par les universitaires.

Monsieur Hervé Coutau-Bégarie, chargé du cours de stratégie au Collège interarmées de défense, estime qu'en France, « l'aspect institutionnel a pris le pas sur la doctrine. Le militaire français, bridé par une hiérarchie qui se réfugie derrière une réglementation tatillonne, n'écrit plus. C'est ainsi que la doctrine française s'appauvrit au cours des ans, alors qu'outre Atlantique, la doctrine américaine s'enrichit des multiples essais et avis émis par les personnels dans de nombreuses revues, tant internes aux armées qu'ouvertes au grand public ».

Il conclue en incitant les officiers stagiaires à faire montre du courage et de la persévérance nécessaires pour rejoindre le niveau de parution du siècle dernier.

Il peut être souligné qu'actuellement, seuls 25% des articles proposés dans la rubrique « Libres propos » de la revue Armée d'aujourd'hui font l'objet d'une censure.

32 - L'intérêt de l'élargissement

L'élargissement de ce droit présente deux intérêts majeurs. D'une part, l'expression publique constitue un exutoire, un moyen pour le militaire de se libérer des contraintes psychologiques inhérentes au devoir d'obéissance. D'autre part, elle permet de

³ Guerre et contre-guerre, survivre à l'aube du XXIe siècle - Alvin et Heidi Toffler - Editions Pluriel 1996.

promouvoir les idées nouvelles. En effet, qui d'autres que les militaires sont à même de traiter des questions de défense ? Faut-il nécessairement laisser aux universitaires et chercheurs civils le monopole de la réflexion dans ce domaine ? Il est évident qu'à ces deux questions, la réponse est « non ».

33 - L'impact sur les armées

Y a-t-il lieu de craindre que la libre expression des militaires nuise aux armées ? La réponse à cette interrogation passe par l'étude sociologique de la population des rédacteurs (ou des interviewés) potentiels.

Le microcosme militaire est en tout point semblable à la société civile.

La représentation des armées est conforme, sur le plan de la sociologie, à tout groupement humain, et s'inscrit dans une courbe de Gauss. A une extrémité figurent les militaires les plus brillants, voués aux plus hautes destinées de la hiérarchie, capables d'assumer les responsabilités les plus lourdes. A l'autre extrémité figurent les personnels qui ont déçu, résultats d'erreurs de recrutement ou de choix individuels mal adaptés, affectés à des postes peu valorisants. Ils sont le plus souvent aigris vis à vis de l'institution, s'estimant victimes d'un « système » qu'ils remettent en cause. Entre les deux s'inscrit le « ventre mou » des militaires sérieux, conscients de leur force comme de leur faiblesse, fiers de leur condition, mais aspirant, et c'est légitime, à accéder au grade supérieur. A ce titre, il leur importe de ne pas « se faire remarquer » et de remplir au mieux les missions qui leur sont commandées. Cette représentation couvre aussi bien les officiers que les sous-officiers, bien qu'à une échelle différente.

Au sein de ce microcosme, l'expression des plus brillants retiendra l'attention.

Ce sont les militaires les plus brillants qui s'exprimeront le plus. En effet, il n'est pas aisé d'organiser ses idées et de les coucher sur le papier. De plus, faire passer un message requiert du travail, du temps, et du savoir. L'expression de ces personnels, quand bien même elle ne serait pas toujours conforme à la « ligne du parti », ou poserait des interrogations pertinentes, voire remettrait en cause certaines décisions ou orientations du pouvoir politique, concourrait à améliorer l'image de marque des armées et s'inscrirait parfaitement dans le jeu de la démocratie.

A l'opposé, les personnels déçus et aigris seront également tentés par l'élargissement du droit d'expression, notamment lors de son ouverture. Il est à craindre que cette expression ne revête une forme de déclarations polémiques et peu constructives, susceptibles de nuire à l'image des armées. Néanmoins, cette forme d'expression concourt également au jeu démocratique, et renforce la transparence d'une institution réputée fermée.

34 - Les limitations au droit d'expression

Le droit à l'expression des militaires sur tous les vecteurs médiatiques ne saurait être absolu, compte tenu de l'importance du secret en matière de défense. C'est pourquoi le respect du secret doit être maintenu, de même que les sanctions relatives à sa violation, qu'il s'agisse des sanctions pénales comme des sanctions disciplinaires. Il conviendrait en outre « d'aligner » le devoir de réserve du militaire sur celui des agents civils de l'Etat. Par contre, le régime de l'autorisation préalable, doit être supprimé.

Les dispositifs législatifs et réglementaires actuels devraient être adaptés à de telles dispositions.

Il faut enfin faire confiance au loyalisme des militaires envers une nation qu'ils acceptent de servir jusqu'au sacrifice suprême. Si le militaire souhaite s'exprimer en public, c'est pour mieux faire connaître ses idées sur les questions de défense, ce n'est pas pour détruire ce qu'il s'est engagé à protéger.

IV - LES FORMES DE L'ÉLARGISSEMENT DU DROIT DE GROUPEMENT

41 - Le champ de l'élargissement nécessaire.

Prolongement naturel de la liberté d'expression individuelle, la liberté de groupement permet à tout citoyen de la République de se retrouver au sein de cercles regroupant des individus partageant les mêmes passions, les mêmes convictions et le même besoin de défendre ses intérêts professionnels, où chacun a la possibilité de s'exprimer librement.

Le droit de groupement associatif.

Compte tenu du caractère peu contraignant de la réglementation sur la liberté de groupement associatif, et considérant qu'elle ne limite pas les droits du militaire au regard des droits accordés à l'ensemble des citoyens, il peut être envisagé de la maintenir en l'état.

Le droit de groupement politique.

S'agissant de la liberté de groupement politique, il a été constaté⁴ qu'elle est très restrictive pour les militaires. La question s'est posée de savoir s'il convenait d'en assouplir la réglementation.

La mission du militaire consiste à défendre les intérêts de la nation, et donc à servir jusqu'au sacrifice suprême le pouvoir légitime mis en place dans le cadre du jeu démocratique, et ce quelle que soit la couleur politique des gouvernants. Le Président de la République, chef des armées en vertu de l'article 15 de la Constitution du 4 octobre 1958, ne doit être que le chef militaire, et non le chef de parti politique auprès duquel le militaire s'est engagé, ou le chef du parti adverse. Il a été souligné ci-dessus que l'adage, « La discipline est la force principale des armées », doit conserver toute sa force. Il ne faut pas que l'action du militaire puisse risquer d'être entachée par des contraintes d'ordre politique.

Par ailleurs, les armées représentent la force publique, au même titre que les fonctionnaires de police. La dualité des forces de police est fréquemment justifiée par la neutralité politique des militaires de la gendarmerie, liés par la loi de 1972 portant statut général des militaires. Dans le cadre du maintien des garanties essentielles du jeu démocratique, il apparaît indispensable de maintenir cette dualité, et de marquer la différence par le maintien de l'interdiction de groupement politique.

Il pourrait être objecté que les plus hauts fonctionnaires de l'Etat ne sont pas soumis à la même restriction que les militaires. Toutefois, la connaissance par les gouvernements des attaches politiques de ces fonctionnaires permet de jouer sur leur mobilité professionnelle pour ne pas placer aux postes clés ceux qui seraient trop engagés hors la « ligne du parti ». Compte tenu du nombre de militaires, cette possibilité ne pourrait être réservée qu'aux plus hauts gradés, concernés par les plus importantes responsabilités. Il importe donc que tous affichent la plus grande neutralité.

⁴ Cf Le cantonnement juridique des militaires en France - Paragraphe 22.

Le droit de groupement professionnel.

L'interdiction faite aux militaires de défendre leurs intérêts professionnels en adhérant à des groupements corporatistes, à caractère syndical ou non, tient essentiellement à la hantise du droit de grève et à la prépondérance du politique dans le jeu syndical. En effet, lorsque le législateur a mis en oeuvre les commissions de participation dans les armées et le conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM), il a admis que les militaires puissent se concerter sur les questions relevant de leurs statuts, et puissent se faire entendre sur leurs conditions de vie et de travail. A ce titre, la différence entre une journée de travail au CSFM et une journée de négociation avec les syndicats de fonctionnaires pourrait paraître bien mince.

Toutefois, pour ce qui concerne l'approche syndicale, il semble que les militaires n'aspirent pas réellement à pouvoir bénéficier du droit syndical, du moins au sens élargi du terme, tel qu'il est perçu dans le langage courant aujourd'hui : non seulement l'adhésion à un groupement professionnel en vue de la défense de leurs intérêts communs, mais l'acceptation de voir ce groupement professionnel susceptible d'être placé sous la coupe d'un parti ou d'une idéologie politique.

Par contre, les militaires aspirent à voir leurs intérêts professionnels défendus, notamment en ces périodes de tensions budgétaires et de changements profonds dans les armées. C'est pourquoi il appartient à la hiérarchie d'anticiper et de penser dès aujourd'hui à reconsidérer le cantonnement du droit de groupement professionnel et de gommer ainsi des spécificités inutiles.

42 - L'élargissement vers une réelle défense des intérêts professionnels.

Considérant que la différence entre le travail produit par le CSFM et celui qui serait produit par une association professionnelle est mince, considérant que les militaires aspirent à voir leurs intérêts toujours mieux défendus, notamment dans un contexte de professionnalisation, ne pourrait-on pas aménager le dispositif actuel pour qu'il puisse bénéficier d'une réelle légitimité au regard des personnels représentés ?

Vers une véritable association de défense des intérêts professionnels.

Une question préalable se pose toutefois : peut on, à l'instar du droit syndical commun, autoriser la pluralité d'associations de défense des intérêts professionnels dans les armées ? Considérant d'une part le risque d'atteinte à la cohésion des armées et des corps constitués⁵, et d'autre par le nécessaire maintien d'un dialogue cohérent entre les représentants des militaires et la hiérarchie de l'institution, le comité de travail estime qu'il y aurait lieu de limiter le nombre à une seule association.

Les structures de l'association existent déjà.

Il n'apparaît pas nécessaire de multiplier les dispositifs de défense des intérêts professionnels. En effet, l'étude de l'état des lieux des structures de participation⁶ a mis en exergue le bon fonctionnement des conseils d'armées et du CSFM. Il pourrait de ce fait être envisagé d'adapter ces structures, en vue de renforcer leur attractivité, par une meilleure représentativité, et ce, tout en leur allouant une efficacité maximum, notamment en assurant une formation élémentaire aux membres de ces instances, une déconcentration et une interarmisation du dispositif, ainsi que par l'ouverture vers le secteur civil, au moins au niveau territorial.

⁵ Le syndicalisme au sein du Ministère de l'intérieur est à cet égard riche d'enseignements : le nombre des obédiences politiques a conduit à la multiplicité des représentations syndicales, de même que la volonté de chacun des corps constitués d'être particulièrement défendus, et donc spécifiquement représentés. A contrario, au sein des armées, la cohésion sociale doit être privilégiée. A cet égard, la défense des intérêts professionnels passe nécessairement par l'adhésion de l'ensemble des personnels à tout débat, de quelque ordre soit-il et quelque soit son cadre professionnel.

⁶ Cf première partie du dossier.

DONNER UNE VERITABLE DIMENSION AU CONSEIL SUPERIEUR DE LA FONCTION MILITAIRE

I - LES LIMITES DU C.S.F.M

Trois limites au moins apparaissent dans le fonctionnement actuel du CSFM : la faible représentativité de ses membres, leur manque de formation, et la mission modeste assignée au conseil.

11 - La faible représentativité

L'exigence du volontariat pour être membre du C.S.F.M. marque une amélioration certaine par rapport au système antérieur, puisqu'elle garantit a priori la motivation du militaire tiré au sort. Cependant, les membres du C.S.F.M. et des conseils d'armée ne représentent qu'eux-mêmes. Leur participation de droit aux réunions des commissions d'unité dans les armées de terre, de l'air et dans la marine ne modifie pas cette donnée.

Globalement, le C.S.F.M. et les conseils d'armée constituent un simple échantillon de la collectivité militaire, dont il n'est pas certain que les avis soient conformes à ceux de leur armée d'appartenance. Par ailleurs, il est impossible de connaître la circulation de l'information entre les membres et le reste de la collectivité militaire, qui permettrait de mesurer leur audience.

12 - Le manque de formation des membres

Il n'est pas excessif de dire que beaucoup de militaires connaissent mal, non seulement le statut général et leur propre statut particulier, mais également ceux des autres corps d'officiers et de sous-officiers et, d'une manière générale, les notions essentielles du droit de la fonction publique qui permettent d'établir des comparaisons et de comprendre les raisons et les conséquences des textes ou des mesures à caractère statutaire soumis à l'avis du C.S.F.M.

13 - Un rôle modeste

Si on veut limiter le rôle consultatif du C.S.F.M. et des conseils d'armées à celui de simples structures « d'information et de réflexion », alors qu'il leur est reconnu un rôle de proposition, nul doute que le système actuel ne se grippe rapidement. Dès à présent, certains membres expriment la frustration d'avoir un simple avis à donner sur des textes ou des mesures dont ils ne comprennent pas tous les tenants et aboutissants, en sachant parfaitement que leurs réserves éventuelles ne seront pas forcément suivies d'effets.

Malgré les quelques moyens d'action que représentent, notamment la possibilité d'imposer un sujet à l'ordre du jour fixé par le ministre, ou la démission simultanée de plusieurs membres - voire de la totalité d'entre eux - le C.S.F.M. actuel et les conseils d'armée constituent un outil de concertation limité ne disposant d'aucun moyen réel de négociation.

II - LES AMELIORATIONS ENVISAGEABLES

Elles peuvent être envisagées sur les trois points ciblés plus haut.

21 - La légitimité des représentants

Outre la possibilité de faire désigner les membres du C.S.F.M. par ceux des conseils d'armées, amélioration symbolique mais de faible portée qui nécessiterait le recours à un texte législatif, deux voies méritent d'être plus particulièrement explorées : d'une part le couplage entre les structures locales et le C.S.F.M., d'autre part la désignation des membres par leurs pairs.

La connaissance et le traitement des problèmes relatifs à la condition militaire dans une unité demandent une expérience certaine. Plutôt que de conférer la qualité de membre de droit des commissions participatives aux membres des conseils d'armée, comme c'est le cas actuellement, il serait préférable d'inverser le système. Ainsi, les membres des structures centrales pourraient être choisis parmi les membres des commissions participatives des corps, dont le nombre et la composition devraient être aménagés en conséquence, dans chaque armée ou service, pour établir une base suffisamment large et régler les contraintes de suppléance. Sous réserve de l'avis du Conseil d'Etat, cette amélioration pourrait résulter d'une simple modification du décret d'application de la loi de 1969 relative au C.S.F.M.

Euphémisme pour l'élection, la désignation par les pairs est déjà en vigueur pour nommer les membres des commissions participatives de la gendarmerie qui constitue un laboratoire dans ce domaine. Il serait souhaitable qu'elle puisse faire bénéficier les autres armées des enseignements qu'elle a tirés du fonctionnement de ses commissions participatives, lequel n'a pas bouleversé fondamentalement les principes de l'autorité et de la discipline militaires. Cette révolution silencieuse démontre par ailleurs que, contrairement à certaines idées reçues dans le milieu militaire, l'élection des représentants ne débouche pas forcément sur la constitution de syndicats selon le schéma de la lutte des classes. En tout état de cause, il sera difficile d'éviter toujours la question si le commandement souhaite se concerter avec des interlocuteurs véritablement représentatifs.

22 - La formation des représentants

Pour dialoguer, il faut être deux. Il faut également parler le même langage. La formation des membres des commissions participatives des conseils d'armée et du C.S.F.M. doit donc reposer sur le droit de la fonction publique et le droit budgétaire et financier. Sans mettre en place de formations très lourdes, on peut imaginer la création de simples modules permettant de donner aux représentants, sitôt leur élection, quelques une des notions ci-dessus citées.

Les représentants n'acquerraient certes pas la qualité d'expert, mais, tout en restant sur le terrain au contact de la base, ils seraient mieux armés pour appréhender les différents textes qui leur sont présentés. En outre, cet effort de formation jouerait en faveur de l'expression du volontariat. Il est en effet fort probable que d'aucuns hésitent faire acte de candidature par crainte de ne pas être à la hauteur et de décevoir par manque de formation adaptée.

Toutefois, compte tenu des impondérables de la vie militaire qui imposent de fréquents déplacements professionnels à ses personnels, et par contrecoup l'appel fréquent aux suppléants, il ne peut être exclu le fait qu'à l'avenir les représentants élus soient entièrement dédiés à cette tâche, du moins à partir d'un certain niveau de représentativité.

23 - Le rôle du Conseil

Il paraît difficile de donner au C.S.F.M. un quelconque droit d'amendement aux projets ou à certains projets qui sont soumis à son avis, ou de requérir son avis conforme. Ce serait reconnaître à la communauté militaire un droit de légiférer sur ses propres statuts, ce qui conduirait de toute évidence à un corporatisme néfaste. Il faut donc rechercher l'amélioration du rôle des instances de concertation dans des formules originales du type « partenariat ».

Il s'agirait d'associer en amont de petits groupes de travail du C.S.F.M. à la préparation et à la rédaction des projets, voire de propositions, d'ordre statutaire, ce qui leur permettrait d'en être éventuellement les rapporteurs auprès du conseil, ou du moins d'être en mesure de donner un avis technique éclairé, et ce tant en interne qu'en externe.

La participation des membres de l'instance nationale à l'élaboration même des projets intéressant la condition militaire contribuerait sans doute à diminuer le sentiment de frustration évoqué précédemment, aurait un rôle formateur et permettrait d'actualiser ses spécificités.

Cette idée risque de bouleverser les méthodes traditionnelles de travail des administrations centrales. Pourtant un tel mode d'action éviterait l'instauration d'un rapport de forces conflictuel, toujours possible selon les circonstances, entre la haute hiérarchie et les représentants de la communauté militaire. En tout état de cause, sa mise en oeuvre contribuerait à créer un climat de confiance et de collaboration durable entre l'administration et les instances de concertation, ces dernières prenant une part effective dans les tractations concernant directement les enjeux des personnels.

III - POUR UNE ORGANISATION TOURNEE VERS L'INTERARMEES

31 - Organisation

Il peut être envisagé d'organiser la défense des intérêts professionnels des militaires sur quatre ou cinq niveaux :

Niveau subalterne :

C'est le niveau de l'unité élémentaire (compagnie, escadron...), qui ne serait mis en oeuvre que lorsque c'est matériellement réalisable, et où il serait procédé à l'élection d'un représentant des sous-officiers et d'un représentant des militaires du rang.

A ce niveau sont traitées les questions relatives aux conditions de vie et de travail de l'unité élémentaire, l'état d'esprit et le moral des personnels de cette unité, leurs problèmes familiaux, l'accueil des nouveaux arrivants...

Premier niveau :

C'est le niveau du corps (régiment, groupement de gendarmerie, bâtiment de la marine, base aérienne...). Il serait procédé à l'élection d'un représentant des officiers, d'un président des sous-officiers et d'un président des militaires du rang. Lorsque des élections ont été réalisées au niveau subalterne, les présidents de sous-officiers et de militaires du rang sont élus par les représentants élus au niveau des unités élémentaires, et parmi ces personnels.

Le premier niveau est consulté par le chef militaire sur tout problème relatif aux conditions de vie et de travail, qui, par son niveau ou son caractère général, dépasse les attributions du niveau subalterne lorsqu'il est mis en oeuvre.

Second niveau - niveau territorial interarmées :

Les représentants des corps (premier niveau) élisent un représentant des officiers, des sous-officiers et des militaires du rang, ces trois personnels étant chargés de les représenter au second niveau.

Celui-ci est le niveau territorial et interarmées (circonscription militaire de défense, circonscription de gendarmerie, régions aérienne et maritime), où seraient évoqués les problèmes régionaux concernant les conditions de vie et de travail. C'est également le premier niveau où seraient abordées les questions relatives au statut des militaires. De par son caractère interarmées, ce second niveau constitue un préalable intéressant aux conseils d'armée, les représentants des différentes armées ayant en ce lieu connaissance des points de vue des autres armées sur les problèmes évoqués et sur les manières de les aborder.

Troisième niveau - conseils d'armée :

Les représentants élus au niveau territorial sont rassemblés au niveau central, par armée, pour constituer chacun des conseils d'armée.

Quatrième niveau - conseil interarmées :

Regroupant les représentants élus au niveau territorial, ce dernier niveau constitue le « Conseil Supérieur Interarmées de la Fonction Militaire » (CSIFM). Le conseil étudie les questions relatives au statut des militaires ainsi que les questions d'ordre général, comme c'est le cas actuellement, et participe en outre dans le cadre du partenariat défini précédemment à l'élaboration des projets.

32 - Modalités

Chaque armée doit pouvoir adapter le dispositif esquissé ci-dessus en fonction de ses spécificités. L'objectif vise à promouvoir l'élection des membres, de la base vers le sommet de la hiérarchie du CSIFM. Rappelons que ce système d'élections en cascade permet d'éliminer rapidement les représentants indésirables élus au premier niveau.

La formation des représentants, par courts modules tel que spécifiés ci-dessus, doit concerner l'ensemble des élus, dès le premier niveau, de manière à promouvoir la fonction et à susciter le volontariat.

La recherche de la meilleure adéquation entre le nombre de représentants à élire et le nombre des militaires représentés au sein des différentes catégories doit faire l'objet d'un vaste débat, afin que nul n'ait le sentiment d'être spolié. Il semble que les structures actuelles du CSFM pourraient se prêter au mieux à ce débat. Il en est de même de la durée du mandat des membres élus, qui reste à définir : deux ans, renouvelable au moins une fois, semble constituer un bon compromis.

Les résultats obtenus par le CSIFM doivent faire l'objet d'un effort de communication, ce qui est actuellement entrepris par le secrétaire du CSFM, et qui mérite d'être poursuivi. Là encore, l'objectif est de valoriser et promouvoir l'action du conseil, et de susciter le volontariat : il faut montrer à tous que « ça marche ! ».

Enfin, l'ouverture vers de telles perspectives ne sauraient se faire que progressivement. En effet, pour l'opinion publique, la conscription constituait un rempart contre toute tentative de coup de force de la part des militaires : c'était l'armée de la République. L'armée sans le contingent peut apparaître comme un véritable contre pouvoir. A cet égard, la création d'une armée de métier liée à l'ouverture du droit à l'expression et à la constitution d'une association professionnelle seraient susceptibles d'être interprétées comme une volonté des militaires de contourner le pouvoir politique. C'est pourquoi, il apparaît indispensable d'inviter le politique à émettre un signe, préalable au lancement d'un débat public.