



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

HAUT COMITÉ D'ÉVALUATION DE LA CONDITION MILITAIRE

————— 11^e RAPPORT —————

LA FONCTION MILITAIRE DANS LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE

RAPPORT THÉMATIQUE

SEPTEMBRE 2017

HAUT COMITÉ D'ÉVALUATION DE LA CONDITION MILITAIRE

RAPPORT THÉMATIQUE 2017

1. Créé par l'article 1^{er} de la loi du 24 mars 2005 portant statut général des militaires, devenu l'article L4111-1 du code de la défense, le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM) a pour mission, aux termes du décret n° 2005-1415 du 17 novembre 2005¹ précisant ses attributions, « *d'éclairer le Président de la République et le Parlement sur la situation et l'évolution de la condition militaire (...). Dans son rapport annuel, il formule des avis et peut émettre des recommandations* ».

Les **neuf personnalités indépendantes et bénévoles** qui composent actuellement le Haut Comité² ont été nommées pour quatre ans par décret du Président de la République en date du 4 septembre 2014.

2. Le Haut Comité a successivement traité dans ses dix premiers rapports de l'attractivité des carrières militaires et des rémunérations (2007), de la mobilité des militaires et de son accompagnement (2008), de la reconversion (2009), des pensions militaires de retraite (2010), de la condition des militaires en service hors métropole (2011), de la condition des militaires du rang et, de nouveau, des rémunérations (2012), des femmes dans les forces armées françaises (2013), de l'administration des militaires (2014), des perspectives de la condition militaire (2015) et, enfin, de la condition des militaires engagés dans les missions de protection du territoire national et de la population (2016).

3. Depuis 2013, le rapport annuel du Haut Comité est scindé en deux parties :

- un **rapport thématique**, objet du présent document ;
- une **revue annuelle de la condition militaire**, qui inclut le suivi des recommandations, diffusée à l'automne.

4. Le Haut Comité a décidé de consacrer le rapport thématique de cette année à **la fonction militaire dans la société française**.

Pour mener à bien ses travaux et alimenter ses réflexions, le Haut Comité a procédé à **l'audition de 22 autorités et personnalités civiles et militaires** (cf. annexe n° 3). Il a pu, en outre, avec l'autorisation du chef d'état-major des armées (CEMA) et du directeur général de la gendarmerie nationale (DGGN) et l'entier concours des chefs des unités concernées, effectuer **9 visites d'unités sur le terrain, 4 immersions** de plusieurs jours dans les forces armées et **2 séquences** de travail avec des auditeurs du centre des hautes études militaires (CHEM) et des stagiaires de l'école de guerre (cf. annexe 4), à l'occasion desquelles les membres du Haut Comité ont pu s'entretenir très librement avec près de **300 militaires**, dans le cadre d'entretiens collectifs ou individuels. Toutes les fois où cela a été possible, des tables rondes ont été organisées avec des **conjointes de militaires**.

Par ailleurs, à la demande du Haut Comité, la délégation à l'information et à la communication de défense (DICO) a bien voulu conduire en janvier 2017, auprès des militaires des armées et de la gendarmerie, une **enquête particulière sur l'attractivité de la fonction militaire** qui a servi de base à certaines des considérations développées dans le rapport et dont les résultats sont publiés en annexe 5.

¹ Cf. annexe 1, articles du code de la défense relatifs au HCECM.

² Cf. annexe 2, composition du HCECM.

D'autre part, le secrétariat général du Haut Comité a bénéficié de **l'appui sans réserve des états-majors, directions et services.**

La Haut Comité, enfin, a auditionné une **délégation du Conseil supérieur de la fonction militaire** (CSFM), conformément à l'article L4124-1 du code de la défense sur les questions générales intéressant la condition militaire, certaines rejoignant d'ailleurs le thème du 11^e rapport.

Le Haut Comité tient à remercier tous ces interlocuteurs pour leur disponibilité.

5. Le Haut Comité, dans ses analyses comme dans ses constats, se tient strictement à la mission d'instance indépendante qui lui a été confiée par la loi. Il émet les recommandations qui lui paraissent découler des constats effectués, sans s'interdire de formuler les appréciations que lui inspirent les situations observées.

Le Haut Comité, conscient des contraintes budgétaires strictes qui pèsent sur le ministère des armées et celui de l'intérieur, a pris en compte ce contexte pour arrêter ses choix en matière de recommandations.

Au titre de l'année 2016, les dépenses de fonctionnement du HCECM se sont élevées à 16 775 €. Ces dépenses recouvrent pour l'essentiel le remboursement des frais de déplacement de ses membres et le financement de ses publications.

Cet organisme dispose en outre d'un secrétariat général permanent, composé de quatre militaires. La masse salariale correspondante, hors pensions et charges, imputée sur les crédits du ministère des armées, représente environ 270 000 €.

Les rapports du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire sont disponibles au format numérique :

- sur le site Internet du ministère des armées :
www.defense.gouv.fr (onglet « Vous et la Défense ») ;
- sur le site Internet de La Documentation française :
www.ladocumentationfrancaise.fr ;
- sur le site intranet du ministère des armées et sur celui de la gendarmerie.

SYNTHÈSE EXÉCUTIVE

La fonction militaire :

- un état singulier qui bénéficie de fondements juridiques solides et d'une bonne assise dans la population ;
- une attractivité globalement satisfaisante ;
- une fidélisation qui représente un défi permanent pour les forces armées ;
- un ancrage à approfondir dans l'État et la société française.

Parler de la fonction militaire, c'est d'abord parler de la France, de la République et de son armée. La fonction militaire est, en effet, au premier rang des attributions régaliennes de l'État puisqu'elle recouvre la défense de la Patrie et des intérêts supérieurs de la Nation. C'est même, selon Charles de Gaulle, « *le premier devoir de l'État* ».

Dans cette acception, la fonction militaire ne peut être directement l'objet du présent rapport. Elle touche en effet à la stratégie de défense et de sécurité nationale, à la politique de défense et aux voies et moyens de cette politique, sujets qui sont hors du champ de la mission assignée par la loi au Haut Comité d'évaluation de la condition militaire.

Mais la notion de fonction militaire désigne également l'ensemble des militaires qui constituent l'armée de la République, c'est-à-dire les agents publics soumis à l'**état militaire** et qui sont par suite régis par le **statut général des militaires**, autrement dit ce que la science administrative qualifie de « *fonction publique militaire* ».

Dans le champ ainsi défini, le choix du thème de ce onzième rapport s'imposait naturellement.

Vingt ans après le début de la professionnalisation mais dans un contexte radicalement différent, marqué, d'une part, par les menaces directes contre notre territoire et la population française, d'autre part, par la remontée en puissance de notre outil militaire, il importait pour le Haut Comité de **mesurer la place, la perception et l'attractivité de la fonction militaire dans la société française**. Tout porte à croire, en effet, qu'à l'avenir les besoins de recrutement et de fidélisation seront plus pressants, que le soutien de la Nation à son armée sera plus nécessaire que jamais, que l'ancrage de la fonction militaire dans l'État et dans la société devra être mieux encore assuré.

Au regard de ces tendances de fond que le retour à un service national, même de durée courte, ne pourrait d'ailleurs qu'accentuer, **la situation actuelle de la fonction militaire comporte nombre d'aspects favorables ou positifs mais la vigilance est de mise sur quelques questions essentielles**.

1. La fonction militaire a de **solides fondements dans notre droit** et une **bonne assise dans la population française**.

a) **La base juridique de la fonction militaire** c'est d'abord la Constitution : ses articles 5, 15, 20 et 21 et l'exigence constitutionnelle dégagée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2014-432 QPC de « *nécessaire libre disposition de la force armée* », lesquels fondent l'**état militaire** et les **sujétions exceptionnelles qu'il implique**.

C'est aussi la **mission définie par la loi en termes forts, dépourvus d'ambiguïté, identiques pour les forces armées comme pour les soldats** : « *l'armée de la République est au service de la Nation. Sa mission est de préparer et d'assurer par la force des armes la défense de la Patrie et les intérêts supérieurs de la Nation* » (articles L3211-2 et L4111-1 du code de la défense).

Conforme aux responsabilités internationales de la France et aux devoirs de l'État à l'égard des Français, la mission ainsi énoncée constitue **la seule mais impérieuse justification de l'état militaire**, lequel aux termes du deuxième alinéa de l'article L4111-1 du code de la défense « *exige en toute circonstance esprit de sacrifice pouvant aller jusqu'au sacrifice suprême, discipline, disponibilité, loyalisme et neutralité* ».

Si certaines de ces obligations peuvent ne pas être spécifiques à la fonction militaire, les devoirs qui s'imposent à l'état militaire sont d'une autre nature ou d'une intensité toute particulière. **Concrètement, aujourd'hui comme hier, ils signifient, tel est le sens profond de l'état militaire, que les soldats français acceptent de mourir au combat sur ordre de leurs chefs, que ces chefs assument la responsabilité d'ordres pouvant conduire des camarades à la mort, que les uns et les autres peuvent, lorsque la mission l'exige, frapper l'ennemi et le tuer.**

Le cadre juridique de la fonction militaire c'est, enfin, d'une part, le **statut général** qui fixe les garanties, les obligations et les compensations applicables aux militaires, d'autre part, le **statut pénal spécial** qui régit les militaires lorsqu'ils agissent dans le cadre de leur mission.

Ni le **statut général**, rénové par la loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 et complété par la loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 qui ouvre le droit d'association aux militaires, ni le **statut pénal spécial**, tel qu'il résulte en dernier lieu des lois n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 et n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relatives aux affaires militaires et à la responsabilité pénale des militaires, **ne requièrent, selon le Haut Comité, d'inflexions ou de corrections**. Il en va de même de son unité : le statut militaire de la gendarmerie est la garantie de sa disponibilité et de son efficacité en toutes circonstances et sur tout le territoire.

En revanche, le Haut Comité estime devoir réitérer son **appel à la vigilance sur deux dossiers importants** qui sont pendants et susceptibles, **s'ils sont mal appréhendés, d'affecter négativement la disponibilité et l'état militaire** :

- **l'obligation de transposition de la directive n° 2003/88/CE sur le temps de travail** ;
- la nécessité de définir dans la loi et ce, avant le 1^{er} janvier 2020, un régime juridique permettant, en application de la décision du Conseil constitutionnel n° 2014-432 QPC, **l'exercice par des militaires de mandats de conseiller municipal**.

Enfin, si le Haut Comité suggère que soit réexaminée la **problématique de la liberté d'expression des militaires dans les domaines de la réflexion prospective et stratégique** en vue d'enrichir les débats si nécessaires en cette matière pour prévenir tout dogmatisme, il va de soi pour lui qu'une éventuelle avancée en ce sens devrait respecter tant **l'obligation de réserve que le devoir de neutralité**. Il n'est d'ailleurs pas certain qu'une ouverture législative serait requise, les blocages étant surtout d'ordre psychologique et culturel et les leviers étant plutôt dans les mains du commandement et de l'autorité ministérielle.

b) **La fonction militaire bénéficie d'une bonne assise dans la population française**. Son **image dans l'opinion publique, en progression constante** depuis 35 ans et encore renforcée depuis les attentats de 2015, a atteint des niveaux élevés (plus de 80 % de bonnes opinions) ce qui place la France **au premier rang avec la Grande-Bretagne** parmi les grands pays européens.

Parallèlement, le temps n'est plus où l'observateur pouvait, sans crainte de se tromper, reprendre à son compte la formule de l'historien Raoul Girardet évoquant la « *société militaire* ». La baisse des effectifs consécutive à la professionnalisation, la fermeture de nombreuses unités, la suspension du service national auraient pu faire craindre un repli de la communauté militaire sur elle-même, phénomène favorisé par l'apparition de « déserts militaires ». Rien de tel ne s'est produit :

- si les ménages de militaires comptent plus d'enfants que la moyenne nationale, particularité qui demeure un « marqueur », l'activité du conjoint de militaire ou la recherche d'emploi de ce conjoint constitue le modèle prédominant et traduit des aspirations et des besoins qui sont les mêmes que dans la société civile ;
- le recrutement a dans le même temps remodelé la physionomie de la communauté militaire : plus de femmes, plus de spécialistes, plus de militaires du rang, plus de militaires issus de la diversité et de toutes les catégories socio-professionnelles.

L'armée de la République est à **l'image de la Nation** et ce fait constitue, comme le Haut Comité l'a déjà relevé (cf. 9^e rapport), **un atout de la fonction militaire**.

2. La réussite des campagnes de recrutement dans les nombreux métiers qu'offrent les armées et la gendarmerie constituent un des sujets majeurs de préoccupation. Pour une large partie des forces, **l'impératif de jeunesse** impose un important *turn over* et une ressource à conquérir année après année ; dans le même temps les armées et la gendarmerie ont besoin d'un **large spectre de métiers et de compétences**, dont certains requièrent de combiner **aptitude au combat** et capacités techniques, dont d'autres, de **haute qualification** (aéronautique, numérique...), sont très exposés à la concurrence, dont d'autres, enfin, répondent à la nécessité pour les forces de pouvoir agir en **autonomie** et de disposer, à cet effet, de leurs propres services et de leur propre soutien. Au regard de ces fortes contraintes, **l'attractivité au recrutement s'avère globalement satisfaisante** même s'il existe **d'indéniables fragilités**.

Les forces ont **d'importants besoins de recrutement**, même dans les phases de déflation, besoins qu'elles ont toujours été en mesure de satisfaire, y compris dans la dernière période de remontée en puissance (les recrutements sont passés de 20 430 en 2014 à 34 523 en 2016). Cette réussite doit être saluée comme doit l'être celle de la garde nationale, créée le 13 octobre 2016, dont le recrutement s'appuie largement sur la réserve opérationnelle des armées et celle de la gendarmerie.

Les **motivations** des jeunes hommes ou femmes recrutés semblent en adéquation avec les caractéristiques communément prêtées à la fonction militaire (service de la France, camaraderie, action, discipline, prestige de l'uniforme...). L'attraction pour certains métiers techniques (armées de l'air, marine) ou des professions de haute qualification (médecins du SSA, commissaires des armées) compte également pour beaucoup dans les engagements et constitue un atout qui est à juste titre valorisé.

D'autres **aspects fondamentaux illustrent l'ancrage des forces armées dans la population** :

- les forces armées françaises sont parmi les plus féminisées (15,2 % pour les armées, 16,9 % pour la gendarmerie), ce qui est reconnu comme un gage de qualité ;
- les militaires sont issus de toutes les catégories socioprofessionnelles, les phénomènes d'endo-recrutement restant dans l'ensemble minoritaires ;
- la fonction militaire semble particulièrement attractive pour les jeunes des quartiers défavorisés ;
- les perspectives démographiques sont bonnes et permettent d'escompter une correcte régénération des viviers de recrutement, même si les services de recrutement insistent, à juste titre, sur l'écart qui peut aller croissant entre le vivier théorique et le vivier utile.

Ce bilan globalement favorable ne doit pas occulter les **difficultés structurelles rencontrées pour recruter, d'une part, dans certaines spécialités techniques exposées à la concurrence, d'autre part, pour pourvoir les emplois offerts chaque année au niveau des militaires du rang**. À cet égard, même si les armées ne constatent pas de baisse inquiétante de la qualité des recrues dans cette dernière catégorie, la sélectivité entendue comme le nombre de candidats par emploi proposé demeure un point de grande attention, car parallèlement les taux de dénonciation dans les six premiers mois demeurent élevés.

3. Ce n'est pas sous-estimer les faiblesses qui affectent ainsi certains flux de recrutement, que de souligner **l'importance actuelle et prévisible des enjeux de fidélisation**. D'une part, les **spécialités ou secteurs sous-attractifs** sont souvent confrontés à des difficultés de fidélisation. D'autre part, la **concurrence du marché de l'emploi** est forte pour des spécialités de haute technicité. Enfin et de façon plus générale, comme il ressort d'une enquête réalisée par la délégation à l'information et à la communication de la défense (DICO), la **perception de leur carrière par les militaires eux-mêmes** semble affectée par la conjonction de plusieurs facteurs négatifs : difficulté à concilier vie militaire et vie personnelle, manque de moyens, crainte d'une perte de compétences techniques et tactiques, lassitude face aux difficultés rencontrées en matière de soutien et d'environnement (infrastructure et hébergement)... Face à des carrières, certes valorisantes et motivantes, mais également sélectives, les facteurs négatifs peuvent peser plus lourdement et entamer le lien à l'institution militaire.

En vérité, la fidélisation constitue un **défi de première importance**. Une partie des réponses sont

certainement à trouver **du côté des moyens et de la préparation opérationnelle**, sujets qui ne relèvent pas de la compétence du Haut Comité. D'autres doivent viser à surmonter les **difficultés rencontrées en matière de soutien de l'homme et d'environnement**, sujets très sensibles pour la condition militaire et sur lesquels le Haut Comité est intervenu à plusieurs reprises. D'autres réponses portent, enfin, sur **les carrières et les rémunérations**, sujets sur lesquels le Haut Comité a estimé devoir à nouveau s'exprimer.

Le **système de rémunération** des militaires bénéficie de **garanties législatives spécifiques** définies précisément à l'article L4123-1 du code de la défense. On relèvera notamment :

- un classement indiciaire des corps, grades et emplois tenant compte, d'une part, des qualifications et des fonctions détenues, d'autre part, des sujétions et obligations particulières ;
- une indemnité pour charges militaires tenant compte des sujétions propres à l'état militaire sans préjudice d'indemnités particulières (fonctions, risques, lieu du service, qualité des services) ;
- une garantie de transposition des mesures de portée générale affectant la rémunération des fonctionnaires civils de l'État.

Ce dispositif, ainsi fixé dans la loi elle-même, est à **bien des égards favorable** et d'ailleurs sans équivalent pour la fonction publique. Dans la durée, il a permis d'assurer un **correct équilibre avec la fonction publique, même si les transpositions ou compensations ont parfois tardé**, alors qu'elles s'imposaient, comme le Haut Comité l'a déploré à plusieurs reprises dans le passé.

Le Haut Comité n'en est que plus libre aujourd'hui pour saluer **l'importance des mesures d'amélioration de la condition du personnel décidées depuis 2013 et des plans de transposition du protocole PPCR³ décidé en 2016 pour les gendarmes et pour les militaires des autres forces, ce protocole devant être appliqué dans les mêmes termes et échéances que pour la fonction publique.**

Simultanément, la plus grande attention doit continuer d'être apportée au **projet de mise en œuvre de Source Solde** (bascule progressive vers le nouveau logiciel à partir de 2018 et extinction de LOUVOIS au plus tôt en 2021) alors que le **prélèvement à la source**, même différé au 1^{er} janvier 2019, interviendra en plein dans la manœuvre. Des **tests de faisabilité et de résistance doivent impérativement être engagés.**

Trois **particularités de la carrière militaire** devraient enfin être mieux prises en compte.

La première concerne les **prises de responsabilités**, lesquelles devraient s'accompagner d'une meilleure prise en compte en termes de rémunération, le recours au statut d'emploi, inusité dans la gestion militaire, constituant sans aucun doute une réponse adaptée.

La **mobilité** est un marqueur fort de la fonction militaire, même si tous les militaires ne sont pas mobiles et si les militaires ne sont pas les seuls agents publics concernés par des contraintes de mobilité, force est de constater que les exigences inhérentes à l'état militaire se sont conjuguées avec l'effet des restructurations d'unités. C'est un enjeu central de la fidélisation, eu égard au fort impact de la mobilité et, plus encore, des mobilités successives sur le travail du conjoint, le logement, l'éducation des enfants. Même s'ils sont encore insuffisants, le Haut Comité est conscient des efforts déployés dans ces domaines (action de l'agence de reconversion de la défense (ARD), efforts des gestionnaires d'armée, politique du logement du ministère des armées, programme de rénovation du parc domanial conduit en gendarmerie...).

Un troisième aspect tient à ce qu'on appelle communément la **reconversion des militaires** et qu'il serait plus exact de qualifier de « *parcours professionnel des militaires* ». Nombre d'outils existent qui ont leur mérite et qui donnent des résultats (dispositifs individuels de reclassement dans certains emplois des fonctions publiques, outils d'aide au départ, action de l'ARD). D'autres vecteurs comme la politique de diplomation ou des partenariats avec les entreprises privées demandent à être relancés ou renforcés. Il est enfin très souhaitable que soit reprise la proposition du Haut Comité de créer, pour les militaires ayant servi un temps suffisant, **une voie spéciale de recrutement, sous la forme d'examens professionnels, dans les corps et cadres d'emploi des trois versants de la fonction publique dont les missions et les responsabilités gagneraient à être en partie exercées par d'anciens militaires.**

³ Protocole parcours professionnels, carrières et rémunérations.

4. La fonction militaire, on l'a vu, dispose, dans la population française, d'une bonne assise et d'une excellente image. De fait, la **tradition militaire a été conservée** et **l'action de nos forces armées** est apparue, à bien des égards, **exemplaire**. **D'autres facteurs ont également joué un rôle très positif**. **Des insuffisances demeurent cependant qui doivent être comblées pour mieux ancrer la fonction militaire dans la société et dans l'État.**

a) **La journée défense et citoyenneté (JDC) est un rendez-vous important pour permettre la présentation de la fonction militaire aux jeunes Français.** Autre vecteur important, **l'enseignement de la défense**, prévu à l'article L312-12 du code de l'éducation, mis en œuvre dans le cadre de protocoles entre le ministère de la défense et celui de l'éducation nationale⁴ signés depuis 1982 et s'appuyant depuis 1987 sur les **trinômes académiques**, constitue un important levier pour développer l'esprit de défense et devrait être significativement renforcé.

D'autres actions doivent être saluées. Comme le **plan égalité des chances** développé depuis 2007 par le ministère de la défense (35 000 jeunes concernés en 2016 par les dispositifs visant à favoriser, via les armées, l'insertion sociale et la citoyenneté) ou encore l'activité de **la commission armées-jeunesse** ou l'action du **centre national des sports de la défense**.

Toutes ces actions sont indispensables et doivent être amplifiées.

Le Haut Comité est également convaincu que **la mise en place de bourses d'études ciblées** sur les spécialités techniques stratégiques ou déficitaires serait de nature à capitaliser, pour le recrutement militaire, les efforts déjà consentis en direction de la jeunesse.

L'esprit de défense est aussi l'affaire de tous les citoyens. On comprend donc l'importance des enjeux que revêtent la **politique mémorielle** et la **politique culturelle** conduites de longue date par le ministère des armées et qui ont eu, ces dernières années, un retentissement accru. On soulignera également la **richesse du réseau associatif** lié au monde de la défense (19 145 associations répertoriées dans la catégorie « armée et anciens combattants », soit 1,4 % des associations) et l'atout qu'il constitue en tant que relais dans la population.

b) Le Haut Comité estime que des **actions nouvelles** doivent être engagées dans **trois directions essentielles** pour le **lien armées-Nation** et pour l'efficacité de notre **politique de défense** :

- la recherche de défense ;
- la cohésion des élites ;
- la place de la fonction militaire dans l'État.

La recherche de défense a longtemps souffert et souffre encore d'un manque de reconnaissance institutionnelle et académique. La création de l'institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM) en 2010 a constitué une réforme importante et son action doit être valorisée et renforcée.

Il y a lieu, par ailleurs, de réexaminer les modalités de **l'expression des militaires sur les questions de défense et de stratégie** dans le respect des obligations statutaires qui régissent l'état militaire. La recherche de défense ne pourrait qu'y gagner.

La cohésion des élites de la Nation et leur aptitude à appréhender les questions de défense et de sécurité nationale constituent un enjeu majeur.

La vocation de **l'institut des hautes études de défense nationale (IHEDN)** est à cet égard irremplaçable puisqu'il rassemble des responsables civils et militaires, élus et chefs d'entreprise et contribue à diffuser les connaissances sur la défense et à entretenir l'esprit de défense. Ses réseaux d'auditeurs pourraient toutefois être plus actifs.

L'implication des grandes écoles militaires dans des partenariats noués avec des grandes écoles privées désireuses d'offrir à leurs élèves des formations liées à la défense est un signe, plus récent mais également prometteur, d'une prise de conscience collective.

On doit par ailleurs se féliciter que le **statut militaire de l'école polytechnique ait été maintenu** comme a été **conservée la période de formation militaire initiale** incluse dans le cursus de l'école, poursuivie pour la majorité des élèves par un stage militaire de sept mois au sein des forces armées.

⁴ L'enseignement supérieur, la recherche et le ministère de l'agriculture sont parties au dernier protocole.

On s'étonnera, en revanche, que **les futurs cadres supérieurs et dirigeants de l'État recrutés par l'école nationale d'administration (ENA) et l'école nationale supérieure de la police (ENSP) n'aient, depuis la suspension du service national et sauf exception, plus aucune expérience militaire.** Alors que la conception globale de la défense et de la sécurité nationale forme depuis le Livre blanc de 2008 le marqueur majeur de notre politique en ces domaines, alors que les futurs hauts fonctionnaires de l'État et les futurs hauts responsables de la police nationale en seront demain parmi les principaux acteurs, **une telle lacune est plus qu'un paradoxe : c'est une anomalie.**

Indépendamment des décisions susceptibles d'intervenir concernant le service national, il paraît plus que souhaitable **d'instaurer dans le cursus de l'ENA et de l'ENSP une obligation militaire d'une durée significative, incluant une période de formation en qualité d'élève-officier suivi d'une période de service effectif dans une unité militaire.**

Enfin, au-delà des questions de protocole et de port d'insignes de grade dont la force symbolique et, par suite, l'importance ne doivent pas être sous-estimées, **une réflexion particulière devrait être menée sur la place des militaires dans l'État**, en dehors des fonctions de commandement et de direction qui, statutairement, ne peuvent être confiées qu'à des militaires.

Sans céder à un quelconque corporatisme, on notera que nombre de postes à la discrétion du gouvernement, liés à la défense et, dans le passé, occupés par des hauts fonctionnaires civils ou par des officiers généraux, ne sont plus détenus que par des hauts fonctionnaires.

En dehors de la sphère de la défense, le bilan est certainement plus satisfaisant. Des officiers généraux sont également nommés périodiquement au Conseil d'État ou à la Cour des comptes afin de contribuer, au-delà même de leur « cœur de métier », à l'activité de ces institutions. Depuis le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur, l'inspection générale de l'administration a ouvert ses rangs aux officiers généraux.

On remarquera, cependant, pour le regretter, que le Conseil économique, social et environnemental (CESE) ne comporte pas de personnalité qualifiée issue, en tant que telle, de la fonction militaire alors que le Conseil a vocation à faire travailler ensemble les différents secteurs d'activité du pays.

*
* * *

Ainsi qu'il est dit à l'article L4111-1 du code de la défense à propos de l'état militaire, « *les devoirs qu'il comporte et les sujétions qu'il implique méritent le respect des citoyens et la considération de la Nation* ».

L'ambition du onzième rapport thématique du Haut Comité est, par les appréciations qui précèdent et par les propositions qui suivent, de **renforcer encore la fonction militaire, le respect des citoyens et la considération de la Nation.**

Liste des recommandations

- Conforter le statut militaire de la gendarmerie au sein des forces armées.
- Préserver le principe de disponibilité des forces armées dans la transposition de la directive européenne sur le temps de travail (2003/88/CE).
- Anticiper les mesures qui permettront aux forces armées de demeurer en phase avec les standards de vie attendus des jeunes générations, tout en préservant les fondamentaux de la fonction militaire.
- Dans le contexte des dysfonctionnements récurrents de LOUVOIS et du remplacement de ce dernier par Source Solde, tester au plus tôt les modalités de prélèvement à la source sur les différents systèmes contribuant au calcul et au paiement de la solde.
- Achever la complète transposition aux militaires du protocole PPCR, dans les mêmes termes et échéances que pour la fonction publique.
- Développer la pratique des statuts d'emploi pour mieux valoriser les responsabilités exercées.
- Renforcer la politique d'accompagnement vers l'emploi des conjoints.

- Conserver les voies actuelles de reclassement individuel (L4139-2 et L4139-3 notamment) et développer et pérenniser les outils d'aide au départ.
- Accroître le nombre d'obtentions de diplôme par la voie de la validation des acquis de l'expérience et développer les inscriptions au répertoire national des certifications professionnelles.
- Développer des partenariats entre l'agence de reconversion de la défense et des financeurs privés autour de projets d'insertion professionnelle ciblée.
- Ouvrir, dans les trois versants de la fonction publique, une voie spéciale d'accès par examens professionnels aux militaires contractuels et de carrière.
- Renforcer les enseignements de défense et de sécurité nationale.
- Mettre en œuvre le dispositif d'accompagnement dans leurs études de jeunes candidats à l'engagement prévu à l'article L4132-6 du code de la défense.
- Instaurer dans le cursus de l'école nationale d'administration (ENA) et de l'école nationale supérieure de la police (ENSP) une obligation de service militaire de durée significative incluant une période de formation en qualité d'élève-officier suivie d'une période de service effectif dans une unité militaire.
- Favoriser, dans le respect de l'obligation de réserve, l'expression des militaires dans les domaines de la réflexion prospective et stratégique.
- Préparer le projet de loi mettant en œuvre la décision n° 2014-432 QPC du 28 novembre 2014 relative à l'exercice d'un mandat électif municipal par un militaire en activité de service, en préservant la disponibilité et la discipline.

**LA FONCTION MILITAIRE
DANS LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE**

SEPTEMBRE 2017

LA FONCTION MILITAIRE DANS LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE

SOMMAIRE

Partie 1

La fonction militaire, un état singulier qui dispose d'une assise solide dans la société française

1	La fonction militaire recouvre un état singulier : l'état militaire	21
1.1	La mission de l'armée de la République commande l'état militaire	21
1.1.1	Une mission hors du commun au service de la Patrie et de la Nation.....	21
1.1.2	La nécessaire libre disposition de la force armée conditionne les règles applicables aux militaires.....	22
1.1.3	Des devoirs exceptionnels.....	22
1.1.4	Un système de sanction des manquements aux devoirs des militaires adapté aux exigences de l'état militaire.....	23
1.1.5	Pertinence et nécessité du statut général.....	23
1.2	La loi pénale prend en compte les contraintes inhérentes à l'exercice de la fonction militaire.....	25
1.2.1	Des juridictions de droit commun mais spécialisées	25
1.2.2	Des procédures particulières	25
1.2.3	Des règles de fond adaptées.....	26
2	La fonction militaire est aussi une fonction publique	27
2.1	La fonction militaire est historiquement la première fonction publique et elle a d'ailleurs servi de matrice à la fonction publique civile.....	27
2.2	La fonction militaire partage avec la fonction publique civile des caractéristiques communes.....	28
2.3	Le respect des équilibres entre fonctions publiques civile et militaire est nécessaire.....	29
3	La fonction militaire dispose d'une assise solide dans la population.....	29
3.1	La fonction militaire bénéficie aujourd'hui d'une image positive dans l'opinion et en progrès continu.....	29
3.1.1	Une bonne image auprès des Français	29
3.1.2	Une image en progression continue depuis 35 ans et encore renforcée depuis les attentats de 2015	30
3.1.3	Le soutien de l'opinion apparaît relativement indépendant de l'adhésion aux opérations extérieures.....	31
3.1.4	Les comparaisons internationales sont favorables.....	31
3.1.5	Les qualités qu'exige la fonction militaire sont bien identifiées par les Français	32
3.2	Une fonction militaire ancrée dans la Nation	33
3.2.1	Une empreinte territoriale qui demeure forte malgré sa réduction sous l'effet des réorganisations.....	33
3.2.2	Une large ouverture sur la société française	35

Partie 2**Une attractivité globalement satisfaisante**

1	La mission de la fonction militaire impose des besoins spécifiques en ressources humaines.....	39
1.1	L'impératif de jeunesse et la diversité des compétences requises structurent la gestion du personnel militaire.....	39
1.1.1	L'impératif de jeunesse est un facteur structurant qui se combine avec le besoin de disposer de cadres expérimentés.....	39
1.1.2	Les forces armées ont besoin d'un large spectre de métiers et de compétences.....	40
1.2	La diversité des modèles de gestion ne doit pas fragiliser l'unité du statut général des militaires.....	41
1.2.1	La diversité des milieux d'emploi fonde des modèles de ressources humaines différenciés.....	41
1.2.2	Les besoins en compétences transverses interarmées se renforcent.....	42
1.2.3	L'unité du statut général des militaires ne doit pas être fragilisée.....	42
2	L'attractivité au recrutement s'avère satisfaisante.....	43
2.1	Un recrutement qui répond aux besoins grâce à un dispositif performant.....	43
2.1.1	Des motivations à l'engagement communes à toutes les forces armées, liées à l'identité militaire et à la singularité de la fonction militaire.....	43
2.1.2	Des dispositifs de recrutement différenciés et performants.....	45
2.1.3	Les politiques et les dispositifs de recrutement mis en œuvre donnent de bons résultats malgré des fragilités émergentes.....	47
2.2	Des facteurs d'attractivité sur lesquels les forces armées capitalisent.....	49
2.2.1	Les militaires sont issus de toutes les catégories socio-professionnelles.....	49
2.2.2	Les forces armées françaises sont les plus féminisées d'Europe.....	51
2.2.3	Les forces armées ont une fonction intégratrice.....	51
2.2.4	Une géographie diversifiée du recrutement.....	53
2.3	Des perspectives plutôt favorables... ..	56
2.3.1	Les besoins de l'active et de la réserve, à court et moyen termes, sont élevés.....	56
2.3.2	Les évolutions prévisibles de la démographie rendent soutenable le maintien d'un niveau élevé de recrutement.....	56
2.4	... malgré des difficultés qu'il conviendra de surmonter.....	57
2.4.1	Le contexte concurrentiel du recrutement de certaines populations.....	57
2.4.2	La question récurrente de la sélectivité au recrutement des militaires du rang.....	58
2.4.3	Anticiper les évolutions qui pourraient, à terme, détériorer l'attractivité au recrutement de la fonction militaire.....	60

Partie 3**La fidélisation, un défi permanent**

1	Les enjeux de la fidélisation.....	63
1.1	Plusieurs facteurs fragilisent la fidélisation au sein de la fonction militaire.....	63
1.1.1	Les évolutions de la société affectent les attentes à l'égard de l'institution.....	63
1.1.2	La question récurrente de la fidélisation des militaires du rang.....	65

1.1.3	Des spécialités sont exposées à des difficultés de fidélisation ou à la concurrence du marché de l'emploi.....	65
1.1.4	Des facteurs de démotivation induits par la dégradation ressentie du soutien, la faible disponibilité des matériels hors OPEX et les difficultés d'entraînement.....	67
1.2	Des parcours exigeants et une politique de transition professionnelle partiellement adaptée	69
1.2.1	Des parcours de carrière valorisants et exigeants	69
1.2.2	Des efforts importants en matière de reconversion mais encore insuffisants au regard des ambitions affichées	70
2	Les réponses aux défis de la fidélisation sont multiples	73
2.1	Une attention particulière doit être apportée à la politique de rémunération de la fonction militaire.....	73
2.1.1	Les fondamentaux de la politique de rémunération des militaires	73
2.1.2	Les appréciations du Haut Comité	74
2.2	Certains aspects des parcours professionnels gagneraient à être mieux accompagnés....	79
2.2.1	Rendre attractif les prises de responsabilités.....	79
2.2.2	Renforcer la gestion individualisée.....	79
2.3	Affiner la compensation de certaines sujétions.....	80
2.3.1	L'indemnité pour charges militaires a pour vocation de compenser les sujétions propres à l'état militaire	80
2.3.2	La compensation d'une suractivité conjoncturelle est nécessaire.....	80
2.3.3	La mobilité et ses conséquences sont au cœur des demandes de meilleure conciliation entre la vie professionnelle et la vie personnelle des militaires	81
2.3.4	La politique de reconversion et les passerelles entre la fonction publique et la fonction militaire doivent se renforcer.....	84

Partie 4

La fonction militaire dans la société française et l'État, un ancrage à approfondir

1	Soutenir et renforcer les dispositifs visant à une meilleure appréhension par la jeunesse des problématiques de citoyenneté et de défense.....	87
1.1	L'accroissement des actions menées auprès de la jeunesse, en particulier par l'éducation nationale, pour une meilleure connaissance de la fonction militaire et de sa place dans la Nation, est souhaitable.....	87
1.1.1	La journée défense et citoyenneté	87
1.1.2	L'enseignement de la défense	87
1.1.3	Le plan « égalité des chances »	89
1.1.4	Le renforcement du rôle de la direction du service national et de la jeunesse.....	90
1.1.5	Les dispositifs de facilitation du recrutement	91
1.2	L'expérience militaire est indispensable pour ceux qui exerceront dans l'État des responsabilités.....	92
2	Rendre plus visible la fonction militaire dans le pays.....	93
2.1	Une réserve de qualité dont le rôle et l'importance doivent être valorisés	93
2.2	Une place insuffisante consacrée à la recherche de défense	94
2.3	Le rôle de l'institut des hautes études de défense nationale.....	95

2.4	Une politique et un rayonnement culturels et mémoriels d'importance	96
2.4.1	Une politique culturelle et mémorielle à soutenir	96
2.4.2	Le rayonnement culturel de la fonction militaire reste toutefois modeste	97
2.4.3	Une expression des militaires à encourager dans les domaines de la réflexion prospective et stratégique	98
2.5	Les risques d'une visibilité banalisée	99
2.6	D'autres acteurs contribuent au rayonnement des armées	100
2.6.1	Le rôle du centre national des sports de la défense dans le rayonnement de la fonction militaire.....	100
2.6.2	De nombreuses associations prolongent l'activité de la fonction militaire	101
3	Valoriser la fonction militaire au sein de l'État	101
3.1	Le besoin de reconnaissance	101
3.2	La place actuelle des militaires dans l'État	102
3.2.1	La présence des militaires dans d'État	102
3.2.2	La place des militaires dans le domaine de la défense : une situation ambiguë.....	102
3.2.3	La faible présence des militaires hors du domaine de la défense	104
Annexes		110
1.	Articles du code de la défense (parties législative et réglementaire) relatifs au Haut Comité d'évaluation de la condition militaire.....	112
2.	Composition du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire	116
3.	Auditions.....	118
4.	Visites de terrain, ateliers et immersions	122
5.	Enquête réalisée pour le HCECM sur l'attractivité de la fonction militaire.....	124
6.	Répartition des effectifs militaires au 31 décembre 2016	142
7.	Le fait générationnel	144
8.	Mobilité, emploi du conjoint et logement.....	150
9.	Primes d'attractivité et de fidélisation.....	160
10.	Amélioration de la condition militaire	164
11.	Le protocole PPCR et sa transposition aux militaires.....	172
Glossaire		190

INTRODUCTION

En choisissant de s'intéresser à la fonction militaire, à sa place dans l'État, à sa perception par la Nation et à son attractivité, le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire a souhaité aborder d'une façon large la question des facteurs qui conduisent de jeunes Français à s'engager dans l'armée de la République, au risque d'y laisser leur vie, pour servir la Patrie et les intérêts supérieurs de la Nation.

Choix radical qui conditionne la capacité de l'État à exercer pleinement sa souveraineté, entrer dans les forces armées n'est pas anodin.

En ces temps incertains où les menaces s'affirment, le Haut Comité est convaincu que la performance des forces dépend de la condition qui est accordée à ses soldats, qui, au-delà de l'équilibre entre les devoirs imposés et les contreparties définies, repose aussi sur la place que l'État leur donne et l'image que la société française en a. L'attractivité de la fonction militaire et les sacrifices qu'elle impose ne peuvent en effet se comprendre qu'en observant la façon dont le contrat social liant la Nation à son armée est constitué et évolue car le fait militaire est un fait social « total ». C'est cette logique qui explique d'ailleurs que l'article L4111-1 du code de la défense :

- dispose, à propos de l'état militaire, que « *Les devoirs qu'il comporte et les sujétions qu'il implique méritent le respect des citoyens et la considération de la Nation* » ;
- et, précise, en définissant la condition militaire, que celle-ci inclut les aspects statutaires, économiques, sociaux et culturels susceptibles d'avoir une influence sur l'attractivité de la profession et des parcours professionnels.

Le Haut Comité a donc voulu aborder le sujet de l'attractivité de la fonction militaire selon une approche qui ne se limite pas aux seules problématiques de gestion d'une ressource humaine.

Pour y parvenir, le Haut Comité s'est d'abord efforcé de circonscrire la notion de fonction militaire qui, bien qu'utilisée depuis 1947⁵, ne bénéficie d'aucune définition institutionnelle.

Pour le Haut Comité, la fonction militaire recèle deux acceptions.

Elle est d'abord l'une des grandes fonctions régaliennes de l'État, chargée de préparer et d'assurer par la force des armes la défense de la Patrie et des intérêts supérieurs de la Nation.

Elle constitue la dimension proprement militaire de la fonction de défense et participe directement des pouvoirs régaliens⁶ fondant la souveraineté de l'État.

Si le Haut Comité n'a pas vocation à traiter de cette première acception, il l'a pleinement pour la seconde car la fonction militaire est aussi l'ensemble des personnes constituant l'armée de la République, dont les spécificités nécessitent un corpus légal et réglementaire particulier constitué sur des bases légales distinctes de celles fondant le statut général de la fonction publique, bien que les militaires soient des agents publics. Elle puise sa singularité dans le principe constitutionnel de nécessaire libre disposition de la force armée, dégagé par le Conseil constitutionnel. La singularité du statut général des militaires repose aussi sur les finalités de l'action militaire qui, en dehors de tout état de nécessité ou de légitime défense, peut conduire à donner délibérément la mort, ce qui nécessite, en retour, un contrôle politique fort pour en garantir la légitimité. L'on voit ainsi que les deux acceptions de la fonction militaire sont indissociables.

⁵ L'expression est utilisée très régulièrement depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, notamment depuis son usage dans le rapport demandé en 1947 au conseiller-maître Lainé sur le reclassement des rémunérations des militaires, sans doute en écho avec l'adoption, l'année précédente, du statut général des fonctionnaires. Toutefois dès 1854, la force publique est déjà décrite « *comme l'ensemble des moyens organisés par la société pour se protéger contre les attaques du dehors et pour procurer au-dedans le maintien de l'ordre et l'exécution des commandements sociaux, en tant qu'il est besoin de la force pour assurer cette exécution. L'accomplissement de cette œuvre constitue une fonction spéciale dans la société, la fonction militaire. Cette fonction elle-même se subdivise en deux dont la première, la fonction militaire proprement dite, consiste plus spécialement dans la défense de l'État contre les ennemis du dehors, et dont la seconde a pour but principal le maintien de l'ordre et l'exécution des lois de l'intérieur. La première est accomplie par l'armée et la marine. La seconde est confiée en partie à la gendarmerie et en partie à la garde nationale.* », Auguste Ott, *Dictionnaire des sciences politiques et sociales*, tome 2, Paris, Migne Éditeur, 1854, p. 747.

⁶ Les missions régaliennes, monopoles étatiques, sont désormais énumérées dans l'alinéa 4 de l'article 73 de la Constitution « [...] la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral [...] ».

Si la fonction militaire regroupe, *stricto sensu*, plus de 320 000 hommes et femmes d'active (cf. annexe 6) soumis au statut général des militaires⁷, codifié dans la quatrième partie du code de la défense, elle concerne en fait un ensemble beaucoup plus important de Français touchés à différents titres par les spécificités militaires. On dénombre ainsi, par exemple, près de 62 000 réservistes qui sont militaires 30 jours par an, plus de 190 000 conjoints militaires qui vivent les contraintes de l'état militaire et plus de 400 000 retraités qui bénéficient d'une pension militaire de retraite.

Les conclusions que le Haut Comité tire de l'étude de ce thème annuel s'articulent en quatre parties. Après avoir reconnu que la fonction militaire, parmi les fonctions publiques, est d'abord un état singulier qui bénéficie d'une base solide dans la société (partie 1), le Haut Comité constate que l'attractivité au recrutement est globalement satisfaisante malgré quelques fragilités (partie 2). Il souligne cependant que la fidélisation demeure un défi (partie 3) qui semble nécessiter des réponses touchant aux politiques des ressources humaines et, plus largement, à la façon dont la fonction militaire s'ancre dans l'État et la société (partie 4).

Les termes « ministère de la défense » et « ministère des armées » sont indifféremment employés tout au long de ce rapport.

⁷ Depuis 50 ans, ce nombre a évolué entre 300 000 et 350 000 si l'on ne retient que le volume de militaires de carrière ou sous contrat.

PARTIE 1**LA FONCTION MILITAIRE, UN ÉTAT SINGULIER QUI DISPOSE D'UNE ASSISE SOLIDE DANS LA POPULATION FRANÇAISE****1 LA FONCTION MILITAIRE RECOUVRE UN ÉTAT SINGULIER : L'ÉTAT MILITAIRE**

« *L'armée de la République est au service de la Nation. Sa mission est de préparer et d'assurer par la force des armes la défense de la Patrie et des intérêts supérieurs de la Nation.* » Ces termes sont ceux de l'article L3211-2 du code de la défense, pour définir la mission des forces, et ceux de son article L4111-1, en introduction au statut général des militaires, pour définir la mission de ceux qui servent en leur sein.

Cette mission commande l'état militaire, état juridique singulier, par les devoirs et sujétions à beaucoup d'égards exceptionnels qu'il comporte, pour celui qui devient militaire. Aux termes du deuxième alinéa de l'article L4111-1, en effet, « *l'état militaire exige en toute circonstance esprit de sacrifice pouvant aller jusqu'au sacrifice suprême, discipline, disponibilité, loyalisme et neutralité* ». Si ces deux dernières obligations ne sont pas spécifiques à la fonction militaire, les autres devoirs sont d'une nature ou d'une intensité toute particulière. Concrètement, aujourd'hui comme hier, ils signifient, tel est le sens profond de l'état militaire, que les soldats français acceptent de mourir au combat sur ordre de leurs chefs, que ces chefs assument la responsabilité d'ordres pouvant conduire des camarades à la mort, que les uns et les autres peuvent, lorsque la mission l'exige, frapper l'ennemi et le tuer⁸.

L'état militaire a une double traduction dans notre droit positif. Il constitue tout d'abord la clé de voûte du statut général des militaires, statut général qui régit les obligations et les droits des militaires de toutes forces armées, de toutes catégories et de tous grades. L'état militaire est aussi le fondement de règles de fond et de procédures qui s'appliquent en matière pénale aux militaires et constituent ainsi, en-deçà ou au-delà du droit commun, le statut pénal spécial des militaires.

1.1 LA MISSION DE L'ARMÉE DE LA RÉPUBLIQUE COMMANDE L'ÉTAT MILITAIRE**1.1.1 Une mission hors du commun au service de la Patrie et de la Nation**

La mission de l'armée de la République⁹ est de préparer et d'assurer par la force des armes la défense de la Patrie et des intérêts supérieurs de la Nation.

Elle recouvre la dimension militaire de la politique de défense qui a pour objet d'assurer l'intégrité du territoire et la protection de la population contre les agressions armées tout en contribuant à la lutte contre les autres menaces susceptibles de mettre en cause la sécurité nationale, en pourvoyant au respect des alliances, des traités et des accords internationaux et en participant à la politique européenne de sécurité et de défense commune¹⁰.

La gendarmerie contribue aussi à la défense de la Patrie et des intérêts supérieurs de la Nation, notamment au travers de ses missions militaires (prévôté, protection des installations critiques...) tout en assurant le contrôle et la sécurité des armements nucléaires¹¹. En outre, force armée instituée pour veiller à l'exécution des lois en vertu de l'article L421-1 du code de la sécurité intérieure, elle a pour mission d'assurer la protection des institutions, la sécurité publique et l'ordre public, en particulier dans les zones rurales et périurbaines ainsi que sur les voies de communication. « *Police des territoires* », elle contribue ainsi à l'articulation entre la sécurité nationale et la défense opérationnelle du territoire. Elle tire de son identité militaire des modalités d'intervention spécifiques.

⁸ En 13 ans, de 2004 à 2016, les forces armées ont eu à déplorer 190 militaires décédés en opérations extérieures (OPEX) et plus de 630 blessés par armes ou engins explosifs.

⁹ L'armée de la République regroupe les forces armées qui, selon l'article L3211-1 du code de la défense, comprennent l'armée de terre, la marine nationale, l'armée de l'air, la gendarmerie nationale, les services de soutien et les organismes interarmées ainsi que les formations rattachées.

¹⁰ Cf. 3^e alinéa de l'article L1111-1 du code de la défense.

¹¹ Article L3211-2 du code de la défense.

Aux termes de la Constitution, le Président de la République, « *garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités* »¹², « *est le chef des armées* »¹³, et le Gouvernement « *dispose ... de la force armée* », le Premier ministre étant « *responsable de la défense nationale* »¹⁴.

Ainsi cette affirmation de la subordination des armées au Président de la République et au Gouvernement, qui est indissociable du caractère républicain et démocratique des institutions, découle naturellement de la mission même des armées : préparer et assurer par la force des armes la défense de la Patrie et des intérêts supérieurs de la Nation sous l'autorité directe de ceux qui, dans la Constitution, en sont garants et responsables.

1.1.2 La nécessaire libre disposition de la force armée conditionne les règles applicables aux militaires

L'éminente mission de la fonction militaire nécessite un corpus légal et réglementaire particulier constitué sur des bases distinctes de celles fondant le statut général de la fonction publique. Cette particularité découle des exigences constitutionnelles que le Conseil constitutionnel a dégagées en 2014 à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) portant sur l'incompatibilité des fonctions de militaire en activité avec un mandat électif local¹⁵.

Se fondant sur les articles 5, 15, 20 et 21 de la Constitution, il a jugé que l'exigence constitutionnelle de nécessaire libre disposition de la force armée « *implique que l'exercice par les militaires de certains droits et libertés reconnus aux citoyens soit interdit ou restreint*¹⁶ ». Cette exigence fonde, en regard, la singularité de l'état militaire et l'existence de dispositions légales spécifiques pour organiser la restriction ou l'interdiction de certains droits ou libertés que seule la loi est en mesure de définir en vertu de l'article 34 de la Constitution. Le statut général des militaires, distinct de celui de la fonction publique civile, a ainsi des fondements constitutionnels.

Le législateur a fixé la mission des forces armées au premier alinéa du premier article du statut général des militaires¹⁷ et a défini au deuxième alinéa les devoirs spécifiques qui s'imposent à ceux-ci.

En contrepartie, le troisième alinéa du même article dispose que « *le statut [général des militaires] assure à ceux qui ont choisi cet état les garanties répondant aux obligations particulières imposées par la loi* » et qu'il « *prévoit des compensations aux contraintes et exigences de la vie dans les forces armées et formations rattachées* » tout en offrant « *à ceux qui quittent l'état militaire les moyens d'un retour à une activité professionnelle dans la vie civile et assure aux retraités militaires le maintien d'un lien avec l'institution* ».

Ces obligations et ces contreparties commandent un statut général des militaires ayant une base législative autonome, propre aux militaires et adaptée aux exigences et impératifs de l'état militaire.

1.1.3 Des devoirs exceptionnels

Le principe constitutionnel de nécessaire libre disposition de la force armée implique que la fonction militaire bénéficie au sein de l'État de dispositions doublement distinctes par rapport au droit du travail et au droit de la fonction publique. Par rapport à cette dernière, au-delà de principes partagés (*cf.* § 2.2), des différences de nature ou de degré affectent les sujétions et devoirs pesant sur les militaires.

La fonction militaire se distingue tout d'abord par des sujétions exorbitantes qui sont sans équivalent dans la fonction publique civile. Ainsi, l'état militaire exige en toute circonstance esprit de sacrifice, pouvant aller jusqu'au sacrifice suprême, et disponibilité dans des proportions qui excèdent les nécessités de continuité du service public applicables dans les autres fonctions publiques. De même, les exigences attachées aux obligations d'obéissance et de neutralité connaissent de fortes différences de degré dans leur application.

¹² Article 5 de la Constitution.

¹³ Article 15 de la Constitution.

¹⁴ Article 21 de la Constitution.

¹⁵ Décision n° 2014-432 QPC du 28 novembre 2014.

¹⁶ Considérant 6 de la décision n° 2014-450 du 27 février 2015.

¹⁷ Devenu l'article L4111-1 du code de la défense.

La volonté de garantir la neutralité de la force armée et son obéissance au pouvoir civil conduit ainsi à la persistance d'un cantonnement juridique spécifique¹⁸, limitant les droits sociaux et politiques des militaires.

En effet, si les militaires « *jouissent de tous les droits et libertés reconnus aux citoyens* », « *l'exercice de certains d'entre eux est soit interdit, soit restreint* » selon l'article L4121-1 du code de la défense. Les militaires en activité ont l'interdiction d'adhérer à des partis politiques ou à des groupements professionnels à caractère syndical, n'ont pas le droit de grève et sont soumis à des règles d'éligibilité ou d'incompatibilité électorales particulières, les gendarmes étant soumis à des sujétions supplémentaires¹⁹.

Ce cantonnement juridique devant garantir le loyalisme et l'obéissance des militaires au Gouvernement conduit à des restrictions significatives et concerne tous les militaires quels que soient leur grade et leur emploi²⁰.

1.1.4 Un système de sanction des manquements aux devoirs des militaires adapté aux exigences de l'état militaire

Les manquements aux devoirs que comporte l'état militaire (esprit de sacrifice, disponibilité, discipline, loyalisme...) sont, par nature, d'une gravité particulière en raison de l'importance de l'intérêt public enfreint, à la mesure des exigences de discipline et de disponibilité qu'implique l'activité militaire et des intérêts supérieurs que l'armée de la République a pour mission de défendre. Aussi, nombre de manquements ne sont-ils pas seulement des fautes pouvant donner lieu aux sanctions disciplinaires prévues par le statut général, certaines n'ayant d'ailleurs pas d'équivalent dans le droit du travail ou la fonction publique civile, comme les arrêts. Ces manquements constituent également des infractions qui exposent leurs auteurs aux peines d'emprisonnement prévues aux dispositions du titre II du Livre III du code de justice militaire : insoumission, désertion, mutilation volontaire, capitulation, pillages, usurpation d'uniformes, outrage au drapeau ou à l'armée, incitation à commettre des actes contraires au devoir ou à la discipline, refus d'obéissance, infractions aux consignes, pour ne donner que quelques exemples. Ces infractions, les interdits qu'elles posent, les peines qui répriment leur transgression sont partie intégrante de l'état militaire. Elles fixent le degré d'exigence que cet état implique pour chaque militaire.

1.1.5 Pertinence et nécessité du statut général

Le statut général tel que fixé par la loi de 2005, élément central de l'état militaire, demeure plus que jamais nécessaire et pertinent. Il garantit l'efficacité des forces et du personnel qui les constitue.

Les menaces qui pèsent sur la paix du monde et les attaques terroristes contre la France sont là pour en rappeler la nécessité, s'il en était besoin.

Dans ce contexte deux aspects méritent, selon le Haut Comité, la plus grande attention.

¹⁸ Maurice Hauriou évoque cet aspect en 1910 : « *Deux procédés ont été employés pour obtenir le gouvernement civil, ils peuvent d'ailleurs être cumulés. Il y a un procédé relativement primitif du cantonnement territorial du pouvoir militaire, c'est-à-dire la distinction d'un territoire militaire et d'un territoire civil ; il y a ensuite le procédé plus perfectionné du cantonnement juridique du pouvoir militaire, que l'on réussit à faire vivre sur le même territoire que le pouvoir civil, en l'enfermant juridiquement dans une certaine sphère d'activité.* ». Maurice Hauriou, *Principes de droit public à l'usage des étudiants en licence et en doctorat ès sciences politiques*, 2^e édition, Paris, Sirey, 1916, p. 448.

¹⁹ Selon l'article L4145-2 du code de la défense, les officiers et sous-officiers de gendarmerie sont soumis à des sujétions et des obligations particulières en matière d'emploi et de logement en caserne ce qui justifie un classement indiciaire spécifique (article L4145-3 du code de la défense). Par ailleurs, ils ne peuvent exercer des fonctions de juré en application de l'article 257 du code de procédure pénale, rappelé à l'article L4124-6 du code de la défense.

²⁰ Les limitations des droits civils et politiques restent importantes mais ont été assouplies en 2014 et 2015. Tout d'abord, le Conseil constitutionnel a jugé à l'occasion d'une QPC que l'interdiction de l'exercice par un militaire d'un mandat municipal excédait « *ce qui est nécessaire pour protéger la liberté de choix de l'électeur ou l'indépendance de l'élu contre les risques de confusion ou de conflits d'intérêt* » (considérant 15 de la DC 2014-432 QPC) ce qui l'a conduit à déclarer inconstitutionnel le premier alinéa de l'article L46 du code électoral. Pour éviter les nombreuses difficultés découlant de l'abrogation de cette disposition, le Conseil constitutionnel a décidé de « *reporter cette abrogation au 1^{er} janvier 2020* ». Par ailleurs la loi d'actualisation de la LPM 2014-2019 a ouvert aux militaires le droit d'adhérer à des associations professionnelles nationales des militaires, qui permettent désormais aux militaires de se regrouper pour préserver et promouvoir les intérêts des militaires en ce qui concerne la condition militaire et participer à la concertation.

La nécessaire unicité du statut général des militaires

Indépendamment des particularismes qu'appellent les spécificités d'emploi, l'unicité de la mission de l'armée de la République exige de préserver l'unité de la fonction militaire pour garantir sa disponibilité sur un large spectre d'interventions.

La situation de la gendarmerie, sa proximité avec la police nationale et le fait qu'en temps ordinaire ses missions militaires représentent moins de 5 % de son activité soulèvent parfois des questions sur la réalité et la pérennité de l'unicité du statut général des militaires. Mais le statut militaire de la gendarmerie a été solennellement réaffirmé à l'occasion du transfert de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur par la loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale. Au cours des travaux parlementaires, l'existence de deux forces de police distinctes par leur statut a été présentée comme une garantie pour l'État républicain et les citoyens : l'État doit disposer en cas de crise majeure « d'une force immédiatement disponible et capable de se déployer sans condition sur l'ensemble du territoire » que seul le statut militaire garantit, « notamment en l'absence de représentation syndicale [qui] prémunit le pouvoir civil contre tout risque de contestation de ses décisions » ; « Face à des situations insurrectionnelles²¹, comme la France en a connues dans son histoire, il est essentiel de pouvoir compter à tout moment et en tout lieu sur une force de sécurité immédiatement disponible »²².

Le Haut Comité en est convaincu : les conditions réunies en 2009 pour conduire à cette conclusion sont toujours d'actualité en 2017.

Le Haut Comité considère l'état militaire, par les devoirs exceptionnels qu'il comporte (cf. § 1.1.2 et 1.1.3 ci-dessus), comme la meilleure garantie de la disponibilité et de l'efficacité en toutes circonstances et sur tout le territoire de la gendarmerie nationale.

Recommandation

Conforter le statut militaire de la gendarmerie au sein des forces armées.

La transposition de la directive 2003/88 ne doit pas restreindre l'obligation de disponibilité

Les risques de limitation du principe de disponibilité relevés par le Haut Comité à l'occasion de son 9^e rapport consacré aux perspectives de la condition militaire persistent alors qu'aucune décision n'a jusqu'à présent permis de les circonscrire. La directive n° 2003/88/CE²³ relative au temps de travail s'applique en effet aux militaires lorsque les activités menées sont effectuées dans des conditions « normales », c'est-à-dire en dehors de tout contexte opérationnel, comme la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) l'a précisé depuis un arrêt de 2006 mettant en cause la garde civile espagnole²⁴. Les travaux de transposition lancés par le ministère de la défense n'ont, pour l'instant, pas abouti et la situation s'est significativement complexifiée dans la gendarmerie. Exposée à un recours contentieux contre l'instruction de 2011 relative au temps d'activité²⁵, elle a décidé de l'abroger. Nonobstant le risque d'atteinte au principe de disponibilité inhérent à son statut militaire et sans attendre la transposition de la directive n° 2003/88/CE, la gendarmerie a adopté une instruction provisoire applicable à partir de septembre 2016, reprenant une partie des dispositions prévues par la directive dont le repos

²¹ On rappellera qu'une situation quasi insurrectionnelle à Marseille en novembre 1947 a conduit à la dissolution immédiate de 2 compagnies républicaines de sécurité (CRS), puis à une réorganisation plus profonde de l'organisation des CRS.

²² Avis n° 1690 présenté le 20 mai 2009 par le député François Vannson au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi n° 1336 adopté par le Sénat relatif à la gendarmerie nationale, pp. 13 et 14.

²³ Directive n° 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003, concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail. Elle fixe la durée maximale du travail hebdomadaire à quarante-huit heures et celle du travail de nuit à huit heures. En outre, elle définit des règles fixant des périodes minimales de repos, notamment un repos journalier de onze heures consécutives au moins par période de vingt-quatre heures, un temps de pause dès lors que le temps de travail journalier est supérieur à six heures, un repos hebdomadaire de vingt-quatre heures au cours de chaque période de sept jours et un congé annuel de quatre semaines.

²⁴ CJUE, *Guardia civil*, 12 janvier 2006.

²⁵ Instruction n° 1000/GEND/DOE/SDPSR/SP du 9 mai 2011 relative au temps d'activité et aux positions de service des militaires d'active de la gendarmerie.

physiologique de onze heures consécutives par période de vingt-quatre heures²⁶.

Les conséquences sont doubles : d'un côté, en modifiant les règles applicables au temps d'activité la gendarmerie pourrait perdre, en termes de capacité, près de 5 000 équivalents-temps plein, soit 5 % de ses effectifs²⁷, de l'autre, la position de l'État dans ses négociations avec la Commission européenne est fragilisée pour transposer aux militaires, avec les adaptations qui s'imposent, la directive n° 2003/88/CE.

Il apparaît au Haut Comité que la transposition encore à venir ne doit en aucun cas porter atteinte au principe de disponibilité et doit garantir une conciliation équilibrée entre les attendus de la directive et ceux qui peuvent découler du principe de nécessaire libre disposition de la force armée.

Le Haut Comité recommande que la transposition, en droit, de la directive se fasse sans mettre en danger le principe de disponibilité. Devraient être préservées, en tout état de cause, la préparation opérationnelle et la conduite des activités opérationnelles. À défaut, un réexamen de cette directive permettant de prendre en compte les spécificités des forces armées devrait être envisagé.

Recommandation

Préserver le principe de disponibilité des forces armées dans la transposition de la directive européenne sur le temps de travail (2003/88/CE).

1.2 LA LOI PÉNALE PREND EN COMPTE LES CONTRAINTES INHÉRENTES À L'EXERCICE DE LA FONCTION MILITAIRE

La singularité de la fonction militaire, qui tient à ce que le militaire puisse servir dans des conditions d'urgence et de danger exceptionnelles, en exposant sa vie et en donnant la mort si nécessaire, dans le cadre d'une chaîne de commandement hiérarchisée, justifie des règles pénales adaptées. Elles sont, tout comme les principales dispositions du statut général des militaires, la traduction, dans la loi, de l'état militaire.

1.2.1 Des juridictions de droit commun mais spécialisées

L'instruction et le jugement de faits commis par les militaires dans l'exercice de leur service sont aujourd'hui de la compétence de juridictions de droit commun, mais qui sont spécialisées :

- pour les faits commis sur le territoire de la République : un tribunal de grande instance (TGI) par ressort de cour d'appel et une cour d'assises uniquement composée de magistrats professionnels (articles 697, 697-1, 698-6 et 698-7 du code de procédure pénale et article L111-1 du code de justice militaire) ;
- pour les faits commis hors du territoire de la République : le TGI de Paris (article L121-1 du code de justice militaire et articles 697 et 697-4 du code de procédure pénale).

Cette organisation est le résultat d'une évolution tendant à rapprocher la justice militaire de la justice ordinaire engagée avec la loi du 21 juillet 1982 supprimant les juridictions militaires en temps de paix sur le territoire de la République.

1.2.2 Des procédures particulières

Deux règles de procédure particulières doivent être signalées.

L'article 698-1 du code de procédure pénale dispose que l'action publique est mise en mouvement par le procureur de la République qui, préalablement à toute poursuite envisagée à l'encontre d'un militaire doit, sauf en cas de crime ou de délit flagrant, demander, préalablement à tout acte, l'avis du ministre chargé de la défense ou de l'autorité militaire habilitée par lui. Cet avis permet au ministre ou à l'autorité qu'il désigne, de transmettre à l'autorité judiciaire « *des éléments d'information sur les conditions d'emploi du militaire, les particularités éventuelles des fonctions*

²⁶ Instruction provisoire n° 36132/GEND/DOE/SDPSR/BSP du 8 juin 2016 relative aux positions de service et au repos physiologique journalier des militaires d'active de la gendarmerie.

²⁷ Audition du DGCN devant la Commission de la défense et des forces armées de l'Assemblée nationale le 18 octobre 2016.

exercées par celui-ci, voire des éléments sur sa personnalité et sa manière de servir»²⁸.

L'article 698-2 du code de procédure pénale prévoit que la victime peut mettre en mouvement l'action publique par la seule voie de la constitution de partie civile devant le juge d'instruction, mais que la voie de la citation directe, habituellement ouverte en matière délictuelle, lui est fermée, dès lors qu'il s'agit de faits accomplis dans le cadre d'une opération à l'extérieur du territoire français ou des eaux territoriales françaises. Dans cette situation, l'action publique ne peut être mise en mouvement que par le procureur de la République.

Par sa décision n° 2015-461 QPC du 24 avril 2015, le Conseil constitutionnel a jugé que ces dispositions ne portent pas atteinte au principe d'égalité et ne méconnaissent pas le droit à un recours effectif. Il a relevé que ces dispositions ont pour objet de limiter, en matière délictuelle, le risque de poursuites pénales abusives en imposant une phase d'instruction préparatoire, eu égard aux contraintes inhérentes à l'exercice de leurs missions par les forces armées. Il a également relevé que la victime conserve la possibilité de se constituer partie civile devant le juge d'instruction et d'exercer l'action civile pour obtenir réparation du dommage causé.

1.2.3 Des règles de fond adaptées

Plusieurs règles de fond dans le code pénal, le code de justice militaire ou le code de la défense ont pour objet de prendre en compte les particularités de l'exercice de la fonction militaire.

La mort d'un militaire au combat, « sacrifice suprême » que peut exiger l'état militaire, a un statut pénal particulier. L'article L211-7 du code de justice militaire prévoit ainsi que la mort violente d'un militaire « au cours d'une action de combat se déroulant dans le cadre d'une opération militaire hors du territoire de la République » est présumée ne pas avoir une cause inconnue ou suspecte. Il s'agit d'une présomption simple qui vise à dispenser les autorités compétentes de l'ouverture systématique d'une enquête pour recherche des causes de la mort, sans priver le parquet de ses pouvoirs d'investigation en cas d'éléments permettant de renverser la présomption.

Concernant l'exercice de leur mission par les militaires, une protection pénale particulière est d'abord donnée par l'article L4123-12 du code de la défense au militaire agissant dans le cadre d'opérations extérieures. Le militaire n'est pas pénalement punissable du fait qu'il « exerce des mesures de coercition ou fait usage de la force armée ou en donne l'ordre, lorsque cela est nécessaire à l'accomplissement de sa mission ». Cette protection s'applique non seulement aux opérations militaires pour lesquelles l'article 35 de la Constitution prévoit une mesure d'information du Parlement, mais aussi en cas d'interventions militaires ponctuelles comme des libérations d'otages, l'évacuation de ressortissants ou des activités de police en haute mer.

Ensuite, afin de permettre aux militaires d'exécuter leur mission avec la sérénité et la concentration nécessaires, la loi du 18 décembre 2013²⁹ a procédé à une extension du champ des excuses pénales aux infractions involontaires commises lors d'une opération de combat. L'article L4123-11 du code de la défense a été modifié pour préciser que les diligences normales justifiant que ses auteurs ne soient pas condamnés « ...sont appréciées en particulier au regard de l'urgence dans laquelle ils ont exercé leurs missions, des informations dont ils ont disposé au moment de leur intervention et des circonstances liées à l'action de combat ».

L'objectif de prise en compte des particularités de l'exercice de la fonction militaire trouve aussi sa traduction dans les instructions adressées par le garde des sceaux aux procureurs généraux et aux procureurs de la République³⁰ dans sa circulaire du 15 avril 2014 qui souligne successivement :

- la nécessité d'une « judiciarisation éclairée » ;
- l'« objectif de prendre en compte les particularités... de l'activité militaire en opérations » ;
- la spécificité fonctionnelle et juridique de l'activité militaire qui « doit conduire à définir une politique pénale qui la prenne pleinement en compte et envisage l'intervention de l'autorité judiciaire, dans certaines situations, avec prudence » ;

²⁸ Circulaire du garde des sceaux aux procureurs généraux et procureurs de la République du 15 avril 2014 présentant les dispositions des lois n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 et n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relatives aux affaires militaires.

²⁹ Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale.

³⁰ Prise sur le fondement de l'article 30 du code de procédure pénale selon lequel « le ministre de la justice conduit la politique pénale déterminée par le Gouvernement. Il veille à la cohérence de son application sur le territoire de la République. [...] À cette fin, il adresse aux magistrats du ministère public des instructions générales... ».

- la nécessité « de prendre en compte la spécificité irréductible de l'action au combat ».

Il faut enfin rappeler que la loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique a opportunément autorisé « les militaires déployés sur le territoire national dans le cadre des réquisitions prévues à l'article L1321-1 » du code de la défense (opération Sentinelle par exemple) à faire usage de leurs armes et à immobiliser des moyens de transport dans les mêmes conditions que celles prévues pour les policiers et gendarmes, y compris « dans le but exclusif d'empêcher la réitération, dans un temps rapproché, d'un ou plusieurs meurtres ou tentatives de meurtre venant d'être commis » (notion de « périple meurtrier »)³¹.

Le Haut Comité considère que les dispositions des lois de 2011 et 2013, rappelées ci-dessus, ont constitué des réformes salutaires. Il souligne que la spécialisation des juridictions pénales, l'avis du ministre chargé de la défense préalablement à toute poursuite envisagée à l'encontre d'un militaire et l'existence de règles de fond adaptées opèrent une conciliation équilibrée entre l'égalité de tous les justiciables devant la loi et la nécessaire prise en compte, pour des raisons d'équité autant que d'efficacité, des difficultés et particularités de l'action militaire en opération.

*
* * *

Le Haut Comité relève que l'état militaire est un état singulier qui doit le demeurer. Cette singularité commande un statut général des militaires *sui generis* et un statut pénal spécial. Le lien essentiel entre les finalités de la fonction militaire et les règles qui lui sont applicables ne signifie pas que ces dernières sont immuables. Elles ont d'ailleurs évolué, positivement, comme le Haut Comité a déjà pu le souligner. La loi du 18 décembre 2013 conduisant à l'extension du champ de l'excuse pénale aux infractions commises lors d'une opération de combat ou l'émergence des associations professionnelles nationales de militaires (APNM) en témoignent. Le Haut Comité restera attentif à ce que l'état militaire soit préservé dans sa singularité et à ce que ni la disponibilité ni l'unité de la fonction militaire ne soient fragilisées.

2 LA FONCTION MILITAIRE EST AUSSI UNE FONCTION PUBLIQUE

2.1 LA FONCTION MILITAIRE EST HISTORIQUEMENT LA PREMIÈRE FONCTION PUBLIQUE ET ELLE A D'AILLEURS SERVI DE MATRICE À LA FONCTION PUBLIQUE CIVILE

L'émergence de la fonction militaire est le fruit des transformations politiques et sociales ainsi que des luttes qui marquèrent la Révolution, l'Empire et la Restauration.

La loi Gouvion Saint-Cyr du 10 mars 1818³² sur le recrutement dans l'armée, la loi du 14 avril 1832 sur l'avancement dans l'armée et celle du 19 mai 1834 sur l'état des officiers, et enfin l'ordonnance du 16 mars 1838 prise en exécution de la première loi Soult traduisent, en effet, une inflexion importante du rapport entre les militaires et la société. Par les droits spécifiques qu'elles reconnaissent et les garanties qu'elles octroient, elles préservent désormais les militaires de l'arbitraire qui pouvait jusqu'alors faire ou défaire les carrières et fondent un système méritocratique où le recrutement et l'avancement reposent sur des critères objectifs et impartiaux, en promouvant, notamment, le concours³³. Elles ouvrent la voie à la constitution d'une fonction publique militaire fondée sur une structure par corps, une logique de carrière et la distinction du

³¹ Article L2338-3 du code de la défense et article L 435-1 du code de la sécurité intérieure.

³² La loi Gouvion Saint-Cyr du 10 mars 1818 rompait explicitement avec le recrutement aristocratique de la fin de l'Ancien Régime et celui, aléatoire, en vigueur sous la Révolution et l'Empire. Elle prévoyait ainsi dans son article 27 que « [...] Nul ne pourra être officier s'il n'a seroi pendant deux ans comme sous-officier ou s'il n'a suivi pendant le même temps les cours et exercices des écoles spéciales militaires et satisfait aux examens desdites écoles » et dans son article 28 que « Le tiers des sous-lieutenances de la ligne sera donné aux sous-officiers [...] ».

³³ Par contraste, on se rappellera que le règlement du 22 mai 1781, dit édit de Ségur, exigeait que tout candidat à un recrutement direct comme officier dans l'infanterie, la cavalerie et les dragons puisse démontrer la noblesse paternelle sur quatre générations.

grade et de l'emploi³⁴. Ces évolutions s'appliquent également à la marine³⁵.

La fonction militaire émerge ainsi en posant un équilibre durable entre les conditions de la discipline des militaires et les garanties « *d'un déroulement de carrière à l'abri de l'arbitraire du pouvoir exécutif*³⁶ », notamment pour les officiers qui ne seront plus d'abord les représentants d'un ordre, celui de la noblesse, ou les affidés d'un parti. Introduit au milieu du XIX^e siècle, l'usage du terme « fonction militaire » n'apparaît pleinement qu'à la sortie de la Seconde Guerre mondiale lorsque son modèle est repris pour structurer la fonction publique civile.

Les règles et les principes, enrichis tout au long du XIX^e siècle et au début du suivant³⁷, ont ainsi préfiguré la lente structuration du droit de la fonction publique³⁸.

2.2 LA FONCTION MILITAIRE PARTAGE AVEC LA FONCTION PUBLIQUE CIVILE DES CARACTÉRISTIQUES COMMUNES

Les raisons qui ont conduit à constituer, dès le XIX^e siècle, une fonction publique militaire régie et protégée par la loi sont les mêmes que celles qui ont présidé à la constitution d'un statut général de la fonction publique civile à la Libération³⁹, même si cette dernière n'est pas alors née *ex-nihilo* : « *la France a fait le choix à la Libération de placer les fonctionnaires de l'État sous un régime législatif propre et de les doter d'un statut général fixant leurs droits et leurs obligations dans le cadre d'une fonction publique de carrière destinée à assurer la loyauté, l'intégrité et la compétence des serviteurs de l'État. [...] Dans [ce] système [...], le régime d'emploi et de rémunération déroge au droit commun et résulte non du code du travail et des conventions collectives mais de la loi et du pouvoir réglementaire*⁴⁰ ».

Par ailleurs, toutes deux à la disposition du Gouvernement, la fonction militaire et la fonction publique civile sont gouvernées par des principes communs et sont régies par un système de rémunération identique.

Certaines obligations⁴¹ sont communes aux militaires et aux fonctionnaires : neutralité, dignité, impartialité, intégrité et probité, ainsi que ne pas se consacrer à une activité privée lucrative...

En matière de rémunération, ces deux fonctions publiques s'insèrent dans un système identique de classification s'appuyant sur une grille unique au sein de laquelle les grades et emplois des agents

³⁴ Article 24 de la loi du 14 avril 1832 sur l'avancement dans l'armée.

³⁵ La loi du 21 mars 1832 sur le recrutement de l'armée, abrogeant la loi Gouvion Saint-Cyr de 1818 s'applique à la marine de même que la loi Soult de 1834. La loi du 20 avril 1832 sur l'avancement dans l'armée navale applique aux marins les dispositions similaires à celles prévues dans la loi du 14 avril pour l'armée (de terre).

³⁶ Jean Delmas, *Histoire militaire de la France*, dir. André Corvisier, tome 2, Paris, PUF, 1997, p. 448.

³⁷ La loi sur l'état des officiers de 1834 a été suivie de la loi sur le statut des sous-officiers de carrière du 30 mars 1928. Le statut général des militaires a regroupé en 1972 toutes les dispositions légales applicables aux militaires quelle que soit leur catégorie de grade. Rénové en 2005, le statut général des militaires est désormais codifié dans la partie IV du code de la défense. On se rappellera en outre que c'est à la suite de l'affaire des fiches que l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 portant fixation du budget des dépenses et des recettes de l'exercice 1905 dispose que « *tous les fonctionnaires civils et militaires, tous les employés et ouvriers de toutes administrations publiques ont droit à la communication personnelle et confidentielle de toutes les notes, feuilles signalétiques et tous autres documents composant leur dossier, soit avant d'être l'objet d'une mesure disciplinaire ou d'un déplacement d'office, soit avant d'être retardé dans leur avancement à l'ancienneté* ».

³⁸ Cf. Bernard Pêcheur, *Fonction publique et fonction militaire, Le service public-Mélanges en l'honneur de Marceau Long*, Dalloz, Paris 2016.

³⁹ Pour les fonctionnaires civils, la loi du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires, applicable aux seuls fonctionnaires de l'État, a été suivie des dispositions distinctes applicables aux fonctionnaires territoriaux (loi du 28 avril 1952 codifiée dans le code des communes), puis aux fonctionnaires hospitaliers (loi du 20 mai 1955 codifiée dans le code de santé publique). Un élargissement considérable du champ statutaire résulte de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires qui unifie la fonction publique civile, tout en assurant la diversité de ses trois versants.

⁴⁰ Bernard Pêcheur, *Rapport au Premier ministre sur la fonction publique*, 23 octobre 2013.

⁴¹ Pour les fonctionnaires civils, la loi n° 83-634 prévoit dans son article 25 que « *Le fonctionnaire exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité. Dans l'exercice de ses fonctions, il est tenu à l'obligation de neutralité. Le fonctionnaire exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité [...]* ». L'article 28 fonde les obligations de loyauté et d'obéissance en précisant que « *Il doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public* ». Pour les militaires, l'article L4111-1 du code de la défense dispose que « *l'état militaire exige en toute circonstance esprit de sacrifice, pouvant aller jusqu'au sacrifice suprême, discipline, disponibilité, loyalisme et neutralité* ». L'article L4122-3 précise que le militaire « *exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité* ».

publics sont classés et hiérarchisés⁴². À partir d'une même valeur du point d'indice, l'articulation des corps en grades, échelles, échelons et indices détermine une rémunération équitable reposant sur un équilibre global et transparent des traitements et soldes. À ces derniers s'ajoutent des compléments indemnitaires pour rétribuer, notamment, des particularités liées aux fonctions, aux risques courus, au lieu d'exercice du service ou à la qualité des services rendus.

2.3 LE RESPECT DES ÉQUILIBRES ENTRE FONCTIONS PUBLIQUES CIVILE ET MILITAIRE EST NÉCESSAIRE

Les caractéristiques communes qui viennent d'être décrites, si elles impliquent des contraintes dans la gestion de chacune des fonctions publiques, civile comme militaire, sont aussi des atouts. Elles permettent à l'État de disposer d'une ressource humaine au sein de laquelle des mobilités, des passerelles et des reclassements, notamment de la fonction publique militaire vers la fonction publique civile, sont possibles.

Elles garantissent également la conduite d'une politique cohérente et équitable en matière de rémunération.

L'État doit veiller au respect des équilibres nés de ces caractéristiques communes, comme le Président de la République l'a rappelé le 25 novembre 2016 à l'Élysée en recevant le CSFM et comme le Gouvernement l'a réaffirmé lors du Conseil des ministres du 30 novembre 2016 en soulignant « *son attachement à l'unicité du statut militaire, aux parités fondamentales avec la fonction publique, aux spécificités des parcours et durées de carrière des militaires et à la juste compensation des sujétions qui pèsent sur eux*⁴³ » (cf. partie 3).

Le Haut Comité a souligné à plusieurs reprises⁴⁴ le caractère essentiel du respect des équilibres entre fonction militaire et fonction publique, entre armées et gendarmerie et entre gendarmerie et police. Les orientations fixées par le Conseil des ministres le 30 novembre 2016 en constituent une réaffirmation nécessaire.

3 LA FONCTION MILITAIRE DISPOSE D'UNE ASSISE SOLIDE DANS LA POPULATION

3.1 LA FONCTION MILITAIRE BÉNÉFICIE AUJOURD'HUI D'UNE IMAGE POSITIVE DANS L'OPINION ET EN PROGRÈS CONTINU

3.1.1 Une bonne image auprès des Français

La fonction militaire bénéficie d'un niveau élevé de bonnes opinions. 88 % des Français ont une bonne image des armées, chaque armée bénéficiant de résultats équivalents. 79 % estiment que les armées sont formées de cadres compétents, 80 % qu'elles sont efficaces et 76 % qu'elles sont capables d'assurer la protection du pays⁴⁵. La gendarmerie jouit d'une même image positive puisque 88 % des Français⁴⁶ en ont une bonne opinion.

Ces niveaux élevés placent les forces armées parmi les institutions et organisations françaises inspirant le plus confiance aux Français. Selon le baromètre récurrent de la « confiance en politique », établi annuellement par le Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF) depuis 2009, « l'armée » apparaît en deuxième position (82 %) parmi les organisations préférées des Français, derrière les « hôpitaux » (83 %) mais devant les PME (81 %) et la police (78 %).

⁴² Ce dispositif repose sur le décret n° 48-1108 du 10 juillet 1948 portant classement hiérarchique des grades et emplois des personnels de l'État et le décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985 relatif à la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des personnels des établissements publics d'hospitalisation.

⁴³ Communication en Conseil des ministres du 30 novembre 2016 relative aux mesures complémentaires de valorisation de la condition militaire.

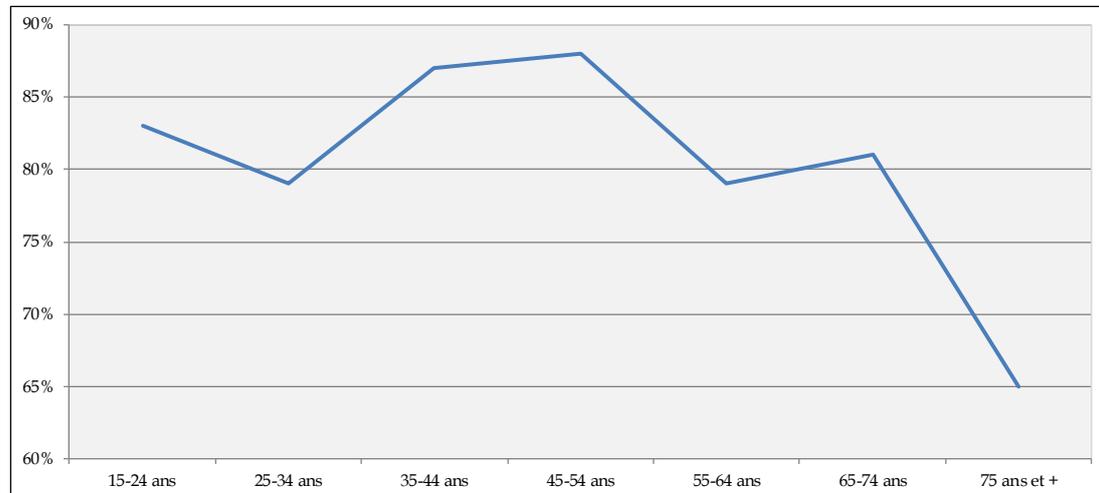
⁴⁴ HCECM, 9^e rapport, juin 2015, pp. 69 à 71 et 10^e rapport, mai 2016, p. 84.

⁴⁵ Ifop pour le ministère de la défense (DICO), *Baromètre externe de la défense*, mai 2017.

⁴⁶ Ifop pour l'Essor, *Baromètre sur l'image comparée des gendarmes et des policiers*, novembre 2016. La gendarmerie voit son image s'améliorer de façon continue depuis 2007 (+ 14 points en dix ans).

Les Français, à l'instar des Britanniques, ont confiance dans leurs forces armées, quel que soit leur âge. On observe cependant que le taux de confiance chez les plus de 75 ans est significativement moins élevé⁴⁷.

Graphique 1 – Part des personnes interrogées, par tranches d'âge, qui ont plutôt confiance dans l'armée



Source : Observatoire économique de la défense (OED), à partir des données de l'Eurobaromètre Standard 83.3, mai 2015, Commission européenne.

On note à l'inverse que les jeunes de 18-24 ans se montrent moins favorables à la gendarmerie (78 %) que ceux qui sont âgés de plus de 65 ans (95 %)⁴⁸.

3.1.2 Une image en progression continue depuis 35 ans et encore renforcée depuis les attentats de 2015

L'image des forces armées a connu une progression continue depuis 35 ans.

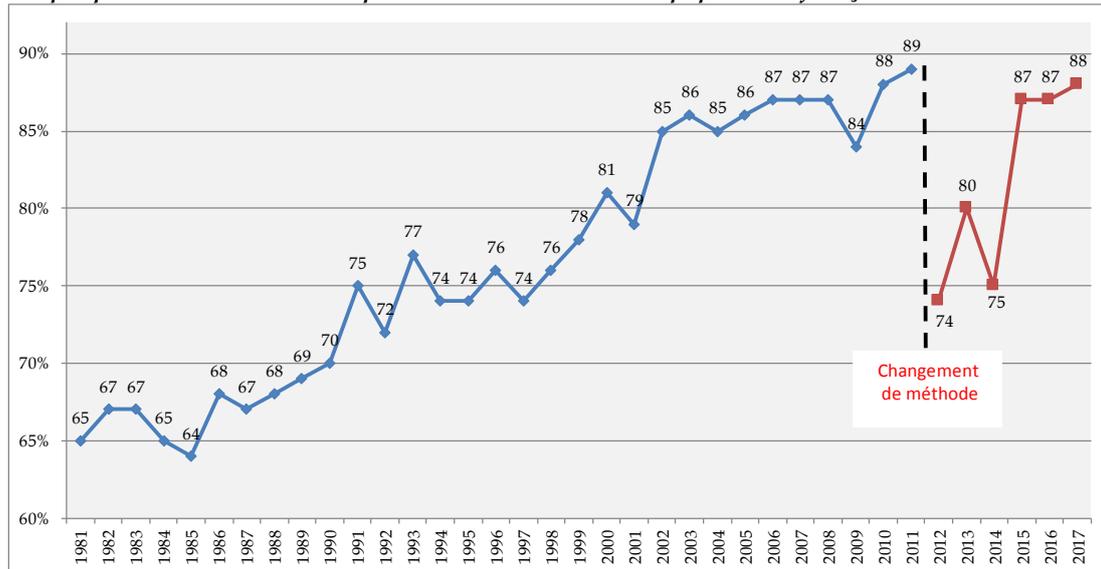
Le mouvement s'est accentué une première fois lors de la professionnalisation (+ 11 points entre 1996 et 2002). Une deuxième marche a été franchie avec l'augmentation des interventions en opérations extérieures (OPEX) dans les années 2000. L'image se renforce encore depuis les attentats de 2015 (+ 12 points entre 2014 et 2015).

Le haut niveau de bonnes opinions est donc solide tout en étant relativement récent dans le temps long des rapports entre la fonction militaire et les Français (65 % de bonnes opinions en 1981).

⁴⁷ Eurobaromètre Standard 83.3, mai 2015, Commission Européenne.

⁴⁸ CSA Research pour le ministère de la défense (DICO), *Les jeunes et la défense*, mars 2017.

Graphique 2 – Taux de bonnes opinions des armées dans la population française entre 1981 et 2017



Sources : documents de présentation des projets de loi de finances – mission défense (2007 et 2012), pour les données de 1981 à 2011 ; baromètre externe les Français et la défense, Ifop pour la DICOd, mai 2017 pour les données de 2012 à 2017.

L’amélioration de l’image des armées s’est accompagnée d’une évolution de la perception des Français vis-à-vis des budgets de la défense. Une large majorité (66 %) estime désormais que le niveau des menaces nécessite de réaliser des efforts budgétaires supplémentaires⁴⁹. 80 % des Français souhaitent maintenir ou augmenter le budget ; ils n’étaient que 57 % en 2012. Pour 55 % des Français⁵⁰, le budget actuel de la défense ne permet pas aux armées de remplir leurs missions.

3.1.3 Le soutien de l’opinion apparaît relativement indépendant de l’adhésion aux opérations extérieures

La bonne image des forces armées paraît relativement indépendante de l’approbation des opérations extérieures par les Français et semble tenir d’abord à la considération portée aux militaires eux-mêmes. En effet, tandis que l’intervention en Bosnie-Herzégovine en 1994 était approuvée par 68 % des Français, celle au Kosovo en 1999 ne l’était qu’à 58 % quand l’engagement sur le théâtre afghan a oscillé entre 25 et 52 % d’adhésion entre octobre 2008 et octobre 2014. Le soutien évolutif de l’opinion publique doit être accompagné d’un effort de pédagogie. L’action militaire doit être expliquée, motivée et située dans son cadre général pour lui donner sens. Cet effort revient aux chefs militaires vis-à-vis des soldats, mais elle est, avant tout, de la responsabilité des responsables politiques vis-à-vis de la Nation.

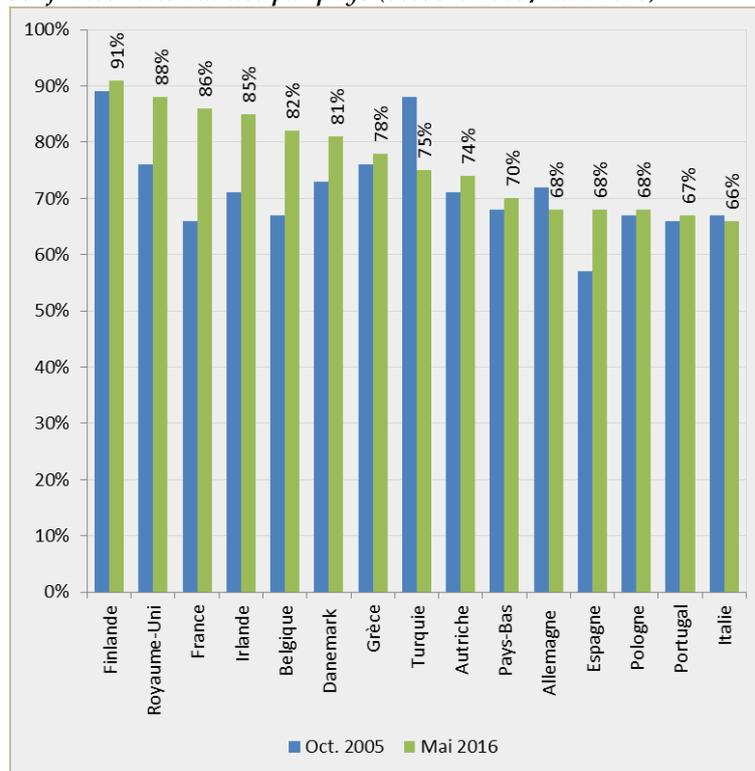
3.1.4 Les comparaisons internationales sont favorables

Selon l’Eurobaromètre de la Commission européenne⁵¹, la France est le pays européen où la confiance dans les forces armées a le plus progressé en 11 ans (+ 20 points d’octobre 2005 à mai 2016). La France bénéficie désormais d’une situation très favorable (86 % de taux de confiance) comparable à celle de la Grande-Bretagne (88 %).

⁴⁹ Ifop pour le ministère de la défense (DICOd), *Baromètre externe de la défense*, mai 2017. En novembre 2016, un autre sondage identifiait que 56 % des Français souhaitaient consacrer davantage de moyens aux forces de police et aux forces militaires, quitte à renoncer à d’autres dépenses publiques (*Les Français et la sécurité*, Élabé pour les Échos, Radio Classique et l’Institut Montaigne, 3 novembre 2016).

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ OED, *Défense et opinion publique européenne*, Écodéf n° 86, décembre 2016.

Graphique 3 – Confiance dans l'armée par pays (octobre 2005 / mai 2016)

Source : OED, Écodef n° 86, Défense et opinion publique européenne, décembre 2016, à partir des données des Eurobaromètres Standards, Commission européenne.

3.1.5 Les qualités qu'exige la fonction militaire sont bien identifiées par les Français

Les Français perçoivent que les militaires, outre leurs compétences et leur efficacité, se caractérisent par le courage (44 %), l'engagement (41 %) et la discipline (38 %) qui fondent la singularité militaire⁵².

Les jeunes âgés de 15 à 29 ans sont particulièrement sensibles à cette singularité. 64 % des jeunes de 15 à 29 ans « considèrent qu'être militaire ne peut pas être considéré comme un travail comme un autre » et « qu'être militaire est avant tout une vocation » (84 %, dont 43 % tout à fait). Ils jugent que le danger est la première caractéristique du métier (91 %) et comprennent que l'état militaire est exigeant (87 %).

Les Français sont enfin conscients des liens particuliers qui lient la fonction militaire à la Nation, à la souveraineté de l'État et à la République. 30 % des Français et 41 % de ceux qui ont entre 18 et 24 ans estiment ainsi que les militaires sont ceux qui incarnent le mieux les valeurs de la République, loin devant les maires (18 %) et les enseignants (17 %)⁵³.

*
* *

Le Haut Comité constate le haut niveau de bonnes opinions que les Français ont de la fonction militaire. C'est un aspect très positif et qui l'est d'autant plus que la singularité de la fonction militaire est bien comprise. Quelques points de vigilance appellent cependant l'attention du Haut Comité.

Tout d'abord, 62 % des Français s'estiment mal informés sur les questions de défense⁵⁴.

Ensuite, si les militaires sont conscients et fiers de l'image positive qu'ils projettent, ils soulignent aussi la fragilité de cette perception qui, selon eux, repose sur une connaissance insuffisante de ce

⁵² Ifop pour la DICOd, Baromètre externe de la défense, mai 2017.

⁵³ Sondage Ifop pour Synopia, Les Français et la cohésion nationale, mars 2017.

⁵⁴ Ifop pour la DICOd, Baromètre externe de la défense, mai 2017.

qu'ils font comme le relève la DICOd dans l'enquête qu'elle a réalisée pour le Haut Comité (cf. annexe 5) : les militaires « déplorent un manque de notoriété et de connaissance des missions des armées : 67 % d'entre eux estiment que les Français ne les connaissent pas bien (un niveau qui atteint 87 % parmi les officiers). Davantage présents dans le quotidien des Français, les gendarmes sont 85 % à penser que les Français ont une bonne image de leur institution, mais 58 % déplorent que la gendarmerie ne soit pas reconnue à sa juste valeur⁵⁵. » Ce sentiment est souvent exposé lors des tables rondes organisées par le Haut Comité lors de ses déplacements.

3.2 UNE FONCTION MILITAIRE ANCRÉE DANS LA NATION

L'ancrage de la fonction militaire dans la société française tient également aux liens quotidiens tissés entre les militaires et leurs concitoyens. La société militaire, née au XIX^e siècle, fermée sur elle-même et auto-référencée décrite par Raoul Girardet, qui notait aussi son effacement à partir des années 1960⁵⁶, n'est plus. Les craintes exprimées au moment de la suspension du service national de la voir se recréer ne se sont pas réalisées. La fonction militaire apparaît représentative de la Nation⁵⁷.

3.2.1 Une empreinte territoriale qui demeure forte malgré sa réduction sous l'effet des réorganisations

La répartition géographique des militaires connaît des disparités nées de l'histoire des implantations militaires en France et des nombreuses réorganisations qui ont pu toucher la fonction militaire depuis la fin de la Guerre froide.

Depuis la professionnalisation, la réorganisation de la carte des implantations s'est d'abord traduite par une forte diminution du nombre de sites d'implantations des armées. L'armée de terre compte désormais 133 implantations en France et à l'étranger contre 246 en 1997, soit 46 % de moins. En métropole, l'armée de l'air est passée de 47 bases aériennes et détachements aériens à 25 sur la même période et la marine de 32 implantations, hors sémaphores, à 27. Seule la gendarmerie a connu une augmentation du nombre de ses implantations en passant de 3 110 à 3 407, hors DOM-COM et étranger.

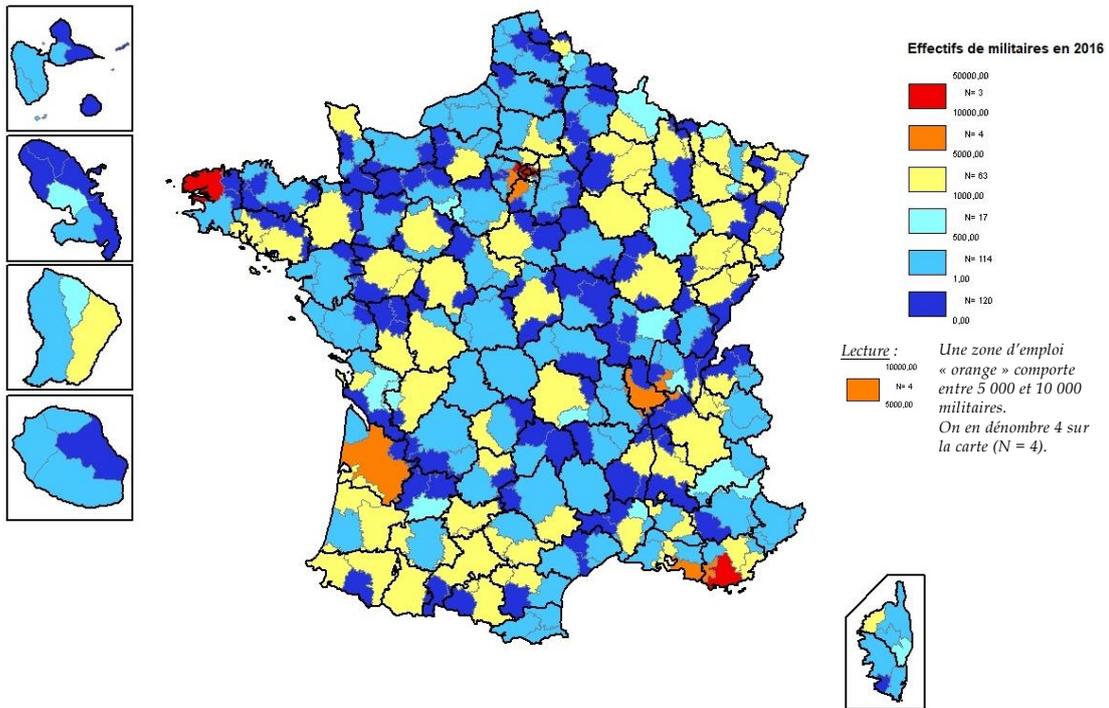
La répartition géographique par zone d'emploi des militaires relevant du ministère de la défense en 2016 permet d'identifier la présence de « déserts militaires » sur une part importante du territoire (les militaires sont absents de 37 % des zones d'emploi). On observe en outre une concentration autour de cinq grands pôles (Ile-de-France, Brest, Toulon-Marseille, Lyon et Bordeaux) et une présence plus diluée ailleurs.

⁵⁵ Les données sont issues d'un sondage réalisé par la DICOd pour le HCECM, sur l'attractivité de la fonction militaire. L'enquête a été réalisée auprès d'un échantillon représentatif de 1 685 militaires des forces armées et de la gendarmerie, constitué selon la méthode des quotas au regard des critères de corps et d'entité d'appartenance. L'échantillon a été interrogé en ligne, sur système CAWL, à partir des structures intégrées de la DICOd et de la DGGN. Les interviews ont été réalisées du 5 au 13 janvier 2017.

⁵⁶ Raoul Girardet, *La société militaire de 1815 à nos jours*, Perrin, Paris, 1998.

⁵⁷ Comme le précise Bernard Boëne « est représentative une institution dont la composition sociale et le spectre des représentations, valeurs et attitudes dominantes reflètent celles d'une population plus large de référence. [...] En régime démocratique, si la société est diverse, une institution publique trouve avantage à l'être, voire prend des risques en ne l'étant pas. Sa traduction « militaire » s'énonce comme suit : parce qu'elles sont plus que d'autres soumises à un impératif de légitimité et de soutien social et politique, mais aussi de crédibilité opérationnelle, les armées doivent s'y montrer sensibles », Bernard Boëne, *La représentativité des armées et ses enjeux : revue de la littérature, comparaison des cas français, américain et britannique*, l'année sociologique 2011/2 (Vol. 61), p. 352.

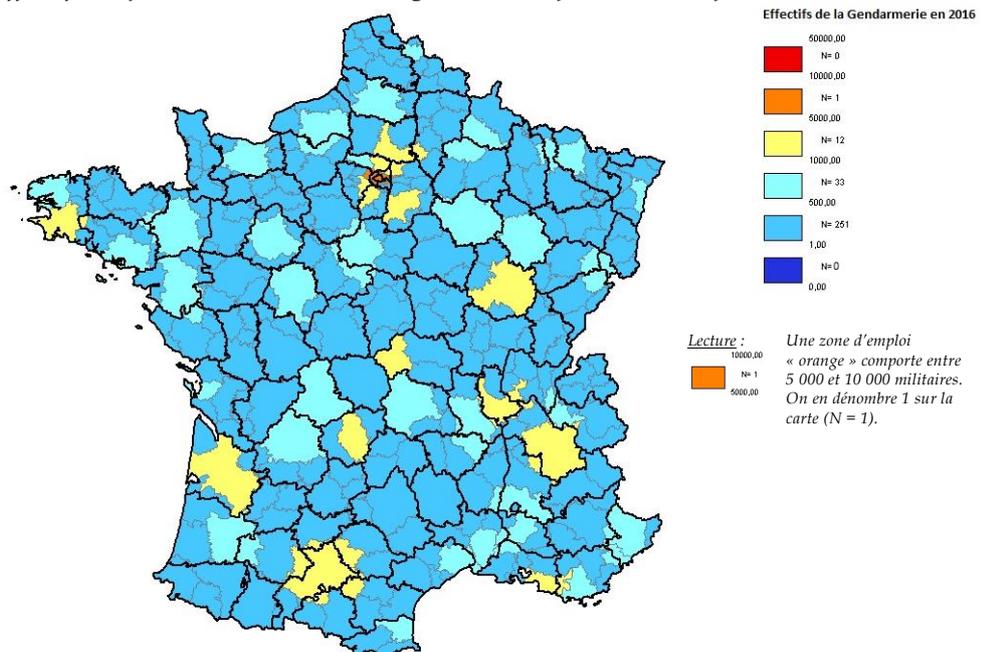
Carte 1 - Effectifs du personnel militaire des armées par zone d'emploi



Source : données EMA, traitements OED selon la méthode de Jenks⁵⁸.

La répartition des militaires relevant de la gendarmerie nationale est logiquement très différente et beaucoup plus homogène sur l'ensemble du territoire, en raison des missions de proximité de la gendarmerie départementale dans les zones rurales. Toutes les zones d'emploi⁵⁹ bénéficient de la présence de gendarmes.

Carte 2 - Effectifs du personnel militaire de la gendarmerie par zone d'emploi



Source : données direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), traitements OED selon la méthode de Jenks.

⁵⁸ La méthode de Jenks s'appuie sur un découpage en classes qui est déterminé de façon à minimiser la variance intra-classe et à maximiser la variance interclasses. Source : philcarto.free.fr.

⁵⁹ Même si, bien entendu, des zones urbaines sont entièrement en zone police.

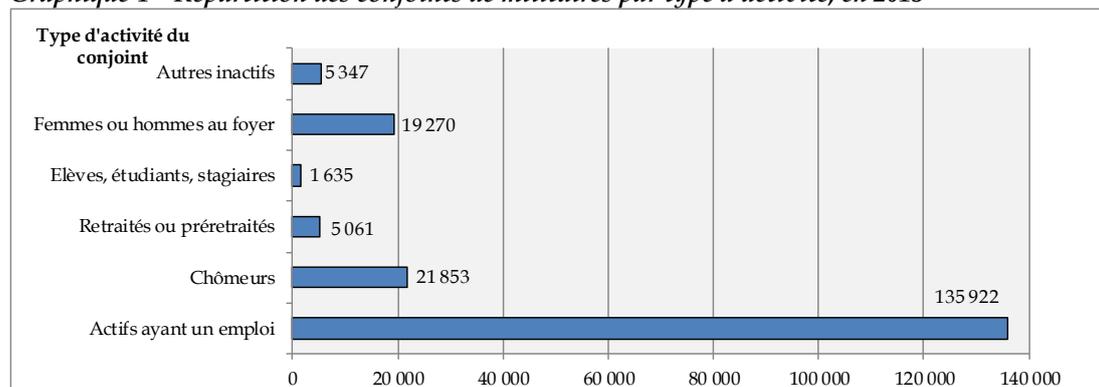
3.2.2 Une large ouverture sur la société française

Les militaires et leurs familles

Les liens directs entre la fonction militaire et la société civile passent par près de 322 000 militaires d'active (cf. annexe 6) mais aussi par leurs conjoints. Les militaires sont majoritairement en couple avec des personnes issues d'un autre milieu professionnel même si l'endogamie est une réalité qui se renforce. Celle-ci concernerait, en 2016, plus de 56 000 militaires des forces armées, soit environ 17,5 % des militaires⁶⁰.

En dehors des couples composés de deux militaires, on recense près de 190 000 conjoints de militaire dont 72 % sont des actifs ayant un emploi.

Graphique 4 – Répartition des conjoints de militaires par type d'activité, en 2013



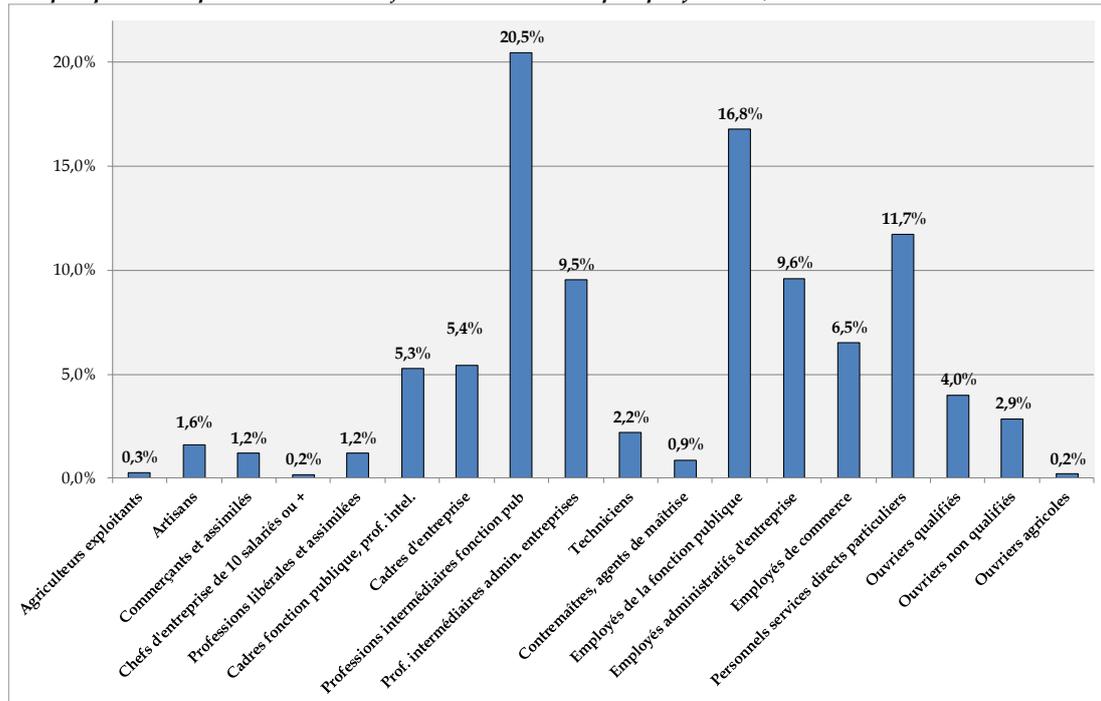
Source : Institut national supérieur des études et de la statistique (INSEE), RP2013 exploitation complémentaire.

Champ : activité du conjoint au sein d'un ménage composé d'un militaire, hors ménages composés de deux militaires.

Le taux de chômage des conjoints était de 11,6 % en 2013, supérieur à celui de la population française qui s'élevait en métropole à 9,7 %. Il atteignait 12,1 % parmi les conjointes. La marine s'inquiète de cette situation qui toucherait 16 % des conjoints de marins et 28 % des seuls conjoints des quartiers-maîtres et matelots.

La répartition des conjoints par profession fait apparaître que 43 % ont une profession qui relève du secteur public et 57 % du secteur privé, avec une prédominance des professions intermédiaires et d'employés.

⁶⁰ Il existe de grandes disparités selon les forces armées. 62 % des militaires de la gendarmerie nationale en couple déclaré vivent avec un autre militaire, alors que ce taux est compris entre 12 et 26 % dans les autres armées. Les femmes semblent particulièrement concernées.

Graphique 5 - Répartition des conjoints de militaire par profession, en 2013

Source : INSEE, RP2013, exploitation complémentaire.

La fonction militaire est marquée par les mêmes évolutions sociétales que la société française. Selon les données collectées par le Haut Comité, près de 4 % des militaires vivent en famille monoparentale⁶¹, principalement dans l'armée de terre, tandis que 0,2 % des couples est composé de personnes de même sexe. La part de militaires divorcés et séparés est de 4,6 % en 2015.

Les ménages de militaire comptent en moyenne 2,8 personnes contre une moyenne nationale de 2,2⁶², ce qui souligne, notamment, que les ménages de militaire comptent plus d'enfants que la moyenne nationale. De ce fait, parents comme enfants sont immergés tant dans la sphère scolaire que dans les activités péri ou extra-scolaires. Les enfants de militaire étaient estimés en 2010 à 359 000⁶³.

Les réservistes

En 2016, près de 62 000 réservistes opérationnels ayant souscrit un engagement à servir dans la réserve (ESR) viennent renforcer les liens entre la société française et les forces armées. À côté de leurs activités militaires (27 jours en moyenne pour les gendarmes et 32 pour les autres), ces réservistes ont des vies professionnelles variées : 40 % des réservistes sont des actifs, 18 % des étudiants, 2 % des chômeurs et 14 % des retraités même si 34 % des réservistes sont d'anciens militaires d'active (24 % dans la gendarmerie).

Par ailleurs, près de 94 000 réservistes opérationnels de deuxième niveau sont soumis à l'obligation de disponibilité qui touche les anciens militaires d'active durant les cinq années qui suivent leur radiation des cadres ou des contrôles⁶⁴.

Les anciens militaires et les retraités

Si le Haut Comité ne dispose d'aucun décompte rigoureux du volume total d'anciens militaires ayant quitté le service actif, on peut toutefois dénombrer les anciens militaires bénéficiant d'une pension militaire de retraite (400 800 personnes fin 2015 auxquelles on peut ajouter 174 000

⁶¹ Par comparaison, la part d'individus vivant en famille monoparentale est de 6,7 % dans la FPE, de 8,9 % dans la FPT et la FPH selon le rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2016 (p. 637).

⁶² OED, Écodel n° 71, avril 2015.

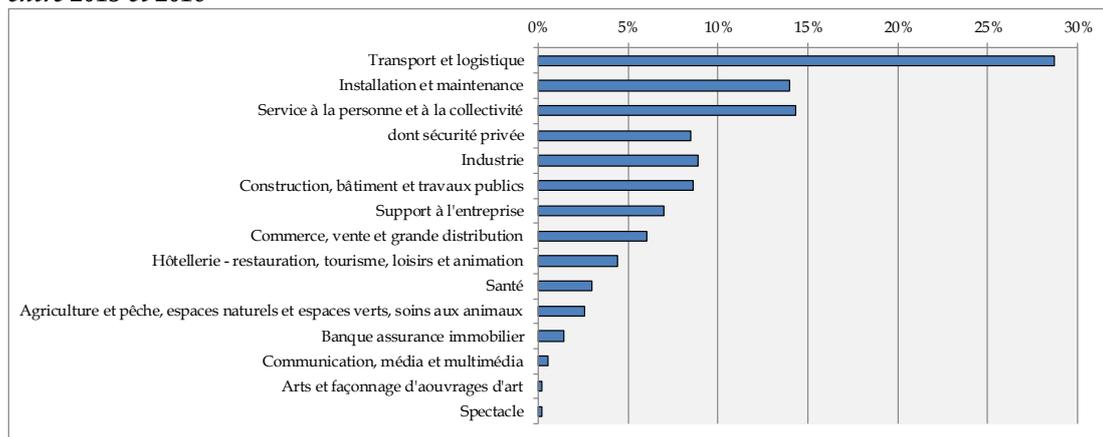
⁶³ DRH-MD, *Les militaires et leur famille*, juillet 2010, p. 40.

⁶⁴ Article L4231-1 du code de la défense.

ayant-cause⁶⁵). Le volume annuel des départs de militaires ne bénéficiant pas d'une pension militaire de retraite est de l'ordre de 10 000 personnes. La grande majorité des anciens militaires reprend une activité professionnelle après avoir quitté le service actif. En effet, seuls 34,1 % des anciens militaires pensionnés ne touchent qu'une seule pension de retraite. 51,1 % perçoivent deux pensions, 12,6 % trois et 1,6 % quatre⁶⁶. L'impératif de jeunesse conduit les militaires à vivre plusieurs vies professionnelles.

Les données de l'agence de reconversion de la défense (ARD) permettent de relever que les anciens militaires irriguent un large spectre d'activités professionnelles dans le secteur privé où priment cependant les métiers du transport et de la logistique (29 %), de la maintenance (14 %) et des services à la personne ou à la collectivité (14 %). 8,5 % des 35 000 militaires qui se sont reconvertis de 2013 à 2016 ont rejoint la sécurité privée. Les anciens officiers se distinguent des autres catégories par la proportion de ceux (27 %) qui rejoignent une activité de support à l'entreprise (ressources humaines (RH), informatique, gestion, communication...).

Graphique 6 – Part des anciens militaires reclassés dans le secteur privé, par domaine d'activité, entre 2013 et 2016



Source : ARD.

Le panorama des anciens militaires immergés dans la vie civile ne serait pas complet si l'on ne citait pas les 2,5 millions de ressortissants français de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC-VG), même si beaucoup d'entre eux bénéficient parallèlement d'une pension militaire de retraite.

L'environnement professionnel de la fonction militaire

Le renforcement de la présence de civils au sein des armées et le développement de pratiques d'externalisation ont renforcé les liens entre la fonction militaire et les nombreux agents, publics ou privés, qui travaillent à son profit. Les 60 386 civils de la défense⁶⁷ et les 3 954 civils de la gendarmerie⁶⁸ coopèrent ainsi aux missions des forces tout comme les 27 000 entreprises, fournisseurs directs du ministère de la défense⁶⁹ et les 1 800 entreprises de tailles variées de la base industrielle et technologique de défense (BITD) qui emploient près de 60 000 salariés⁷⁰.

*
* *

⁶⁵ DRH-MD, *Bilan social du ministère de la défense*, édition 2016, p. 32.
⁶⁶ DGAFP, *Rapport annuel sur l'État de la fonction publique - politique et pratiques de ressources humaines – faits et chiffres*, édition 2016, décembre 2016, p. 172.
⁶⁷ DRH-MD, *Bilan social du ministère de la défense*, édition 2016, p. 32.
⁶⁸ DGGN, *Bilan social de la gendarmerie nationale*, édition 2016, p. 29
⁶⁹ OED, Écodef n° 82, septembre 2016.
⁷⁰ OED, Écodef n° 91, avril 2017 et Sylvain Moura – Jean-Michel Oudot, *Performances of the defense industrial base in France : the role of small and medium enterprises, Defense and Peace Economics*, juin 2016.

La fonction militaire est bien perçue et identifiée par la société française, d'autant plus que les militaires et leurs familles sont bien intégrés. Sur le temps long, la situation est significativement meilleure qu'à la sortie des guerres de décolonisation et qu'au début des années 70. Elle permet de soutenir un certain consensus sur les questions de défense.

PARTIE 2

UNE ATTRACTIVITÉ GLOBALEMENT SATISFAISANTE

1 LA MISSION DE LA FONCTION MILITAIRE IMPOSE DES BESOINS SPÉCIFIQUES EN RESSOURCES HUMAINES

1.1 L'IMPÉRATIF DE JEUNESSE ET LA DIVERSITÉ DES COMPÉTENCES REQUISES STRUCTURENT LA GESTION DU PERSONNEL MILITAIRE

1.1.1 L'impératif de jeunesse est un facteur structurant qui se combine avec le besoin de disposer de cadres expérimentés

Les exigences du combat requièrent une armée composée de militaires jeunes et aptes, notamment, à supporter les contraintes physiques auxquelles les combattants sont exposés⁷¹. « *Cet impératif de jeunesse impose un renouvellement important et permanent des forces vives opérationnelles et de leur environnement immédiat*⁷² ».

L'impératif de jeunesse induit quatre éléments déterminants pour la gestion de la ressource humaine :

- il génère un *turn-over* important qui nécessite un dispositif développé de formation interne ;
- il nécessite le recours prioritaire au contrat pour rendre flexible la gestion du personnel ;
- il impose des limites d'âge⁷³ ou de durée de service⁷⁴ qui réduisent significativement la longévité de la vie active au sein des forces ;
- il requiert « *une politique de gestion des départs adaptée, volontariste et déclinée tout au long des carrières des militaires*⁷⁵ » à laquelle les particularités des pensions militaires de retraite participent pleinement, même si elles ne sont pas les seules.

En conséquence, près de 10 % du personnel militaire est renouvelé chaque année et la moyenne d'âge des militaires (34,2 ans en 2015) s'avère significativement plus basse que celle des agents civils de la fonction publique de l'État (43,3 ans en 2015). L'âge moyen varie selon les forces armées, les missions qu'elles ont à remplir et les besoins de technicité. L'âge moyen n'est par exemple que de 28 ans pour les équipages embarqués de la marine nationale mais il est de 40 ans et 6 mois parmi les sous-officiers de gendarmerie.

Le recours au contrat permet de gérer les flux importants nés de l'impératif de jeunesse. En 2015, 72,3 % des militaires de l'armée de terre sont contractuels, 60,6 % dans la marine, 53,9 % dans l'armée de l'air et 23,6 % dans la gendarmerie. Par comparaison, en 2014, seuls 15,9 % des agents publics civils de l'État étaient contractuels⁷⁶.

Mais la conduite des opérations, leur complexité et le haut niveau technologique des équipements nécessitent de disposer, en même temps, de cadres expérimentés, sélectionnés tout au long de leur carrière et, faute d'autres voies de formation existantes, qui auront été formés par les forces armées. Les armées ont ainsi besoin, d'une part, de sous-officiers hautement spécialisés pour servir des systèmes d'armes et des systèmes d'hommes toujours plus complexes et, d'autre part, d'officiers

⁷¹ Parmi la multitude de contraintes qui exigent jeunesse et vigueur physique, on peut citer les éléments suivants : le poids de l'équipement d'un fantassin engagé en opérations dans la bande sahélo-saharienne est de 25 Kg ; une patrouille Sentinelle effectue 20 km par jour avec près de 20 kg d'équipements (cf. 10^e rapport du HCECM, p. 61) ; un pilote de Mirage 2000 ou de Rafale peut, potentiellement encaisser 9 G dans certaines phases de vol, notamment en combat aérien ; un équipage embarqué fonctionne par quart et passe en moyenne 92 jours en mer.

⁷² DRH-MD, *La politique RH 2025*, octobre 2014, p. 18.

⁷³ L'article L4139-16 du code de la défense prévoit que la limite d'âge est majoritairement comprise entre 47 et 59 ans.

⁷⁴ La limite de durée de service d'un officier sous contrat est fixée à 20 ans, celle d'un militaire commissionné à 17 ans, celle d'un militaire du rang à 27 ans et celle d'un volontaire à 5 ans (article L4139-16 du code de la défense). Les officiers sous-contrat et les militaires commissionnés peuvent être maintenus en service pour une durée supplémentaire maximum de 10 trimestres.

⁷⁵ DRH-MD, *La politique RH 2025*, octobre 2014, p. 18.

⁷⁶ DGAFP, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, édition 2016.

expérimentés et hautement qualifiés dans les centres de décision. Les conséquences que peuvent avoir au combat les décisions prises par les officiers conduisent depuis le XIX^e siècle à refuser toute idée de « grand corps » qui conduirait de jeunes officiers à des postes de direction sans expérience tactique. Le haut encadrement militaire est exclusivement alimenté par des officiers qui ont commencé au contact de la troupe pour connaître les exigences et les risques du terrain⁷⁷. Cette pratique a des effets directs sur les parcours de carrière : les officiers arrivent plus tardivement que dans d'autres corps de la fonction publique aux emplois supérieurs alors qu'une part importante d'entre eux a été formée pour les tenir (officiers de recrutement direct).

Deux modèles majeurs résultent des contraintes pesant sur les forces armées.

D'un côté, les exigences du combat de haute intensité, d'où découle l'impératif de jeunesse, placent l'armée de terre, la marine et l'armée de l'air dans une logique de « flux », où la contractualisation est majoritaire malgré un fort besoin de techniciens qualifiés dans des proportions variables selon les armées.

De l'autre, la gendarmerie et certains services de soutien ou formations rattachées⁷⁸ s'appuient sur une logique de gestion de « stock » plus proche des réalités de la fonction publique civile, l'équilibre entre jeunesse et expérience penchant vers la seconde.

Il en résulte, pour la gestion des ressources humaines, une articulation complexe entre carrières longues et carrières courtes, militaires sous contrat et militaires de carrière.

1.1.2 Les forces armées ont besoin d'un large spectre de métiers et de compétences

En précisant que « l'efficacité des actions engagées [...] par les forces de défense et de sécurité implique de pouvoir disposer, en toutes circonstances, d'une capacité autonome d'appréciation des situations et d'une complète indépendance de décision et d'action »⁷⁹, le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013 justifie les quatre principes directeurs du modèle d'armée qu'il dessine et qui sont :

- l'autonomie stratégique qui doit notamment permettre à la France de prendre l'initiative d'opérations qu'elle estimerait nécessaires ;
- la cohérence du modèle d'armée avec les scénarios prévisibles d'engagement des forces qui doit garantir un large spectre de capacités allant de la réponse à des menaces d'emploi de la force par des États jusqu'à la réactivité nécessaire pour protéger les pays, les infrastructures ou les institutions essentielles à la vie économique et sociale face aux risques de la mondialisation ;
- la différenciation des forces ;
- la mutualisation des capacités rares et critiques qui consiste notamment à affecter un noyau de capacités polyvalentes à plusieurs fonctions⁸⁰.

Ces exigences nécessitent des métiers et des compétences spécifiquement militaires que seules les forces armées sont en mesure de constituer, de former et de renouveler depuis que le monopole de la génération de compétences militaires appartient à l'État⁸¹. Aujourd'hui, 5,3 % des emplois – référence du référentiel interministériel des métiers de l'État⁸² relèvent du seul domaine fonctionnel défense (15 sur 282).

Les compétences nécessaires couvrent un spectre large allant du combat terrestre à pied à la mise en œuvre de l'arme nucléaire, en passant par le combat blindé, l'action aéroportée, la conduite d'aéronefs de combat, l'engagement d'une marine hauturière disposant d'une capacité aéronavale, l'acquisition de renseignements tactiques ou stratégiques par des moyens humains ou technologiques, l'action des forces spéciales ou le combat numérique.

⁷⁷ Dans une conférence prononcée en 1933 à l'école de guerre, Montherlant synthétisait les raisons de cette réalité : « N'oubliez pas, lorsque, dans le silence de la responsabilité, vous tracerez sur vos papiers les mots qui ordonnent, que tout ce que vous écrivez est écrit sur la chair vivante ».

⁷⁸ Direction général de l'armement (DGA), CGA, SSA et, dans une moindre mesure le SCA.

⁷⁹ Livre Blanc – défense et sécurité nationale, avril 2013, p. 20.

⁸⁰ *Ibidem*, pp. 88 à 90.

⁸¹ C'est-à-dire depuis l'apparition de l'État moderne et d'une armée permanente. Malgré les résurgences ponctuelles de réflexions ou de pratiques d'entrepreneurs privés de la guerre, ce monopole appartient à l'État dans les démocraties occidentales.

⁸² Référentiel interministériel des métiers de l'État, 3^e version, 2017. Les emplois-référence défense représentaient 8 % dans le référentiel 2010.

Parallèlement, la fonction militaire ne se cantonne pas aux seules activités de son « cœur de métier ».

Tout d'abord, la gendarmerie, force militaire de sécurité intérieure, les unités militaires contribuant à la sécurité civile (unité d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC), brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP), bataillon de marins-pompiers de Marseille (BMPM)), celles qui participent à l'action de l'état en mer et à la police des pêches (forces navales, affaires maritimes) ou à des politiques sociales (régiments du service militaire adapté (SMA), centres du service militaire volontaire (SMV)...) élargissent les besoins en compétences diversifiées au sein de la fonction militaire.

Les principes de disponibilité et de permanence exigent en outre que les unités militaires soient à même de fonctionner, dans la durée, de façon autonome. Il est donc nécessaire qu'elles intègrent en leur sein des compétences, certes disponibles dans d'autres univers, mais dont l'intégration à la « manœuvre » ou à l'effet militaire recherché nécessite qu'elles soient détenues par des militaires⁸³.

Enfin, comme toute grande organisation, les forces armées ont besoin de compétences de direction, de contrôle, d'administration générale et de conduite de projets complexes. Pour une large part des emplois concernés, une expérience « du cœur de métier » est indispensable à l'articulation de la fonction militaire avec les processus industriels et interministériels nécessaires à l'exécution de ces missions⁸⁴.

1.2 LA DIVERSITÉ DES MODÈLES DE GESTION NE DOIT PAS FRAGILISER L'UNITÉ DU STATUT GÉNÉRAL DES MILITAIRES

1.2.1 La diversité des milieux d'emploi fonde des modèles de ressources humaines différenciés

Les contraintes des milieux terrestre, maritime ou aérien façonnent les modes d'action, les cultures professionnelles et les systèmes d'hommes que sont l'armée de terre, la marine et l'armée de l'air. Les réalités de la sécurité intérieure, du contrôle des axes et des zones rurales ou du maintien de l'ordre impactent de la même façon la gendarmerie.

Cela explique que, pour le personnel militaire, les chefs d'état-major de chaque armée⁸⁵ et le directeur général de la gendarmerie nationale⁸⁶ sont responsables du recrutement, de la formation, de la discipline et de la condition militaire, responsabilités élargies aux parcours professionnels et de carrière, à l'exception de l'encadrement supérieur militaire, à la gestion des effectifs, des emplois et des compétences ainsi qu'à l'administration du personnel, à l'exception des officiers généraux et sous réserve des attributions des services de soutien interarmées⁸⁷. Les directeurs des services de soutien interarmées et les chefs des formations rattachées ont des responsabilités similaires pour les corps militaires sur lesquels ils ont autorité⁸⁸.

Les forces armées et les formations rattachées ont ainsi constitué des modèles distincts de gestion de leurs ressources humaines. Ces modèles fondent des règles concrètes de gestion mais forgent

⁸³ On pense aux militaires du service de santé des armées dont les postes de secours sont intégrés aux forces engagées en opérations et à ceux du service du commissariat des armées, du service des essences des armées, du service d'infrastructure de la défense ou du service interarmées des munitions qui contribuent au soutien direct des forces sur les théâtres d'opérations.

⁸⁴ La fonction militaire a besoin que les directions d'administration centrale du ministère de la défense ou de l'intérieur disposent d'experts et de cadres dirigeants dotés d'une expérience militaire. De même, la complexité et le haut niveau technologique des opérations d'armement conduites par la DGA nécessitent que la fonction militaire parvienne à faire converger, grâce à une ressource humaine sélectionnée, les enjeux de technologie et les attentes des armées exprimées en besoins capacitaires.

⁸⁵ Article R3121-25 du code de la défense.

⁸⁶ Article D3122-5 du code de la défense.

⁸⁷ Articles D3121-28 et D3122-6 du code de la défense.

⁸⁸ Articles L3211-1 et L3211-1-1 du code de la défense, article R3211-2 pour les formations rattachées (contrôle général des armées vis-à-vis du corps du contrôle général des armées, direction générale de l'armement vis-à-vis des corps d'officiers de l'armement, service d'infrastructure de la défense vis-à-vis des ingénieurs militaires d'infrastructure, service de la justice militaire vis-à-vis des corps des affaires pénales militaires et direction des affaires maritimes pour les corps des affaires maritimes), article R3232-9 pour le SCA vis-à-vis du corps des commissaires des armées, article R3233-2 pour le service de santé vis-à-vis des corps militaires spécifiques à ce service et article R3233-9-1 pour le service des essences pour les corps qui lui sont propres (R3233-9-1).

surtout des solidarités de fait et des identités collectives conduisant à une juxtaposition de cultures particulières, vecteurs de confiance et propices à la cohésion des unités. Chaque modèle constitue un puissant facteur d'attractivité.

Le Haut Comité constate le besoin des armées à disposer de modèles RH adaptés à leurs réalités et l'attachement des militaires au milieu d'emploi qu'ils ont rejoint et dont ils revendiquent la spécificité : les jeunes ne s'engagent pas au ministère des armées ni au ministère de l'intérieur mais dans une armée, dans la gendarmerie ou pour un métier.

1.2.2 Les besoins en compétences transverses interarmées se renforcent

Toutefois, le Haut Comité observe que les réorganisations, les mutualisations ou l'émergence de spécialités interarmées ont pu conduire à remettre en question les spécificités d'armée.

Le nombre de militaires gérés par une force armée ou une formation rattachée mais affectés dans des unités ne relevant pas de son autorité ne fait que croître depuis vingt ans : 14,3 % des marins servent en dehors de la marine, 25 % des aviateurs hors de l'armée de l'air, 11 % des terriens hors de l'armée de terre, entre 20 et 25 % des ingénieurs de l'armement hors de la DGA et près de 60 % des commissaires des armées à l'extérieur du service du commissariat des armées (SCA).

Certaines spécialités s'exercent désormais principalement en dehors du périmètre d'armée qui les a générées. C'est le cas des spécialités du renseignement ou de la cyber défense, mais plus encore de celles touchant à l'administration générale et au soutien commun que les réformes conduites depuis 2007 ont regroupées au sein du SCA, qui n'est gestionnaire que de 3 % de ses effectifs. La direction des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information (DIRISI) est, elle, entièrement dépendante des armées pour recruter, former et gérer le personnel de haute technicité qu'elle emploie. Cette évolution se lit également dans la hausse continue des postes interarmées dans le catalogue des emplois d'officiers généraux dont la part est passée de 28 à 35 % entre 2008 et 2014. Ces réalités pourraient conduire à reposer la question du choix structurel qui fait des forces armées et de quelques formations rattachées les gestionnaires principaux de la ressource humaine.

Face à cette complexité, le Haut Comité relève l'importance de préserver le rôle de gestionnaire qu'ont les forces armées car cela garantit une meilleure adéquation du recrutement aux besoins de chaque armée tout en étant un facteur de leur attractivité et d'une identité partagée. Il appelle toutefois à renforcer l'articulation entre les principaux gestionnaires et les employeurs non-gestionnaires pour assurer la convergence des intérêts des uns et des autres, comme la politique RH 2025 du ministère de la défense le prévoit. En ce sens, le pilotage par la DRH-MD des comités de familles professionnelles est un outil indispensable pour réussir ce difficile équilibre.

1.2.3 L'unité du statut général des militaires ne doit pas être fragilisée

La diversité des modèles de gestion des ressources humaines est confortée par le renforcement du caractère interministériel de la fonction militaire. Celui-ci s'est affermi depuis le rattachement opérationnel (2002) puis organique (2009) de la gendarmerie au ministère de l'intérieur bien que les militaires servant, notamment, dans les unités de pompiers, de la sécurité civile ou du service militaire adapté soient placés depuis plus longtemps sous la responsabilité d'un autre ministère que celui de la défense⁸⁹.

Le risque serait que cette diversité remette en cause l'unité du statut général des militaires. La dynamique propre du « couple » police – gendarmerie, liée à la proximité des métiers, aux objectifs de parité globale énoncée en 1949 entre les deux forces de sécurité intérieure et aux particularités du dialogue social au sein de la police nationale pourrait accentuer ce risque.

Cette réalité renforce le besoin d'un pilotage global de la fonction militaire pour éviter toute divergence affectant l'unité du statut général. Si la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), comptable des équilibres généraux des fonctions publiques, doit évidemment veiller aux évolutions statutaires, indiciaires et indemnitaires, elle n'est pas, et ne pourrait être, le lieu de pilotage de la fonction militaire. On note d'ailleurs que le

⁸⁹ Les sapeurs-pompiers de Paris sont militaires depuis 1810. Le BMPM a été créé en 1939, le SMA en 1961 et les UIISC en 1974.

décret n° 2016-1804 relatif à la DGAFP ne vise pas le statut général des militaires, ce qui affirme l'autonomie, relative, de la fonction militaire.

La DRH-MD est, quant à elle, naturellement, un acteur central de la cohérence statutaire (statut général et statuts particuliers y compris pour la gendarmerie). Elle ne peut cependant se substituer aux gestionnaires pour embrasser l'hétérogénéité des enjeux de gestion auxquels les forces armées et les formations rattachées sont confrontées.

La complexité qui en découle est pour partie inévitable car elle reflète la diversité de la fonction militaire. Un pilotage d'ensemble n'en demeure pas moins indispensable.

Le Haut Comité reste convaincu qu'il est nécessaire de répondre à ce besoin de pilotage global de la fonction militaire par une démarche codirigée par le chef d'état-major des armées (CEMA) et le DGGN, sous l'autorité des deux ministres (cf. 9^e rapport).

2 L'ATTRACTIVITÉ AU RECRUTEMENT S'AVÈRE SATISFAISANTE

Depuis la professionnalisation, les conditions de l'attractivité au recrutement ont été dans l'ensemble réunies, malgré quelques fragilités. Depuis les attentats de 2015, l'attractivité se maintient pour répondre aux besoins des forces. Les perspectives à moyen terme apparaissent favorables tant que les objectifs de recrutement resteront dans la limite de ceux de 2015-2016.

2.1 UN RECRUTEMENT QUI RÉPOND AUX BESOINS GRÂCE À UN DISPOSITIF PERFORMANT

2.1.1 Des motivations à l'engagement communes à toutes les forces armées, liées à l'identité militaire et à la singularité de la fonction militaire

Les motivations à l'engagement

Toutes les approches visant à cerner les motivations à l'engagement convergent. Globalement, les jeunes Français qui envisagent de s'engager dans les forces armées, les jeunes recrues et les militaires ayant déjà débuté leur carrière évoquent les mêmes raisons qui pourraient les conduire ou les ont déjà conduits à rejoindre les forces.

Être au service de la France et être utile à la défense de son pays (40 %), exercer des missions variées (33 %) et profiter de nombreuses possibilités de carrière (32 %) sont les trois principales raisons évoquées par les jeunes Français⁹⁰ qui pourraient envisager de s'engager.

La menace terroriste et la rémunération ne sont citées que par 18 % d'entre eux. Ceux qui sont disposés à s'engager dans l'armée sont prioritairement attirés par les missions, le combat et les opérations (23 %), la participation aux missions Sentinelle apparaissant désormais comme un élément de motivation alors qu'elle est pesante pour ceux qui se sont engagés avant 2015.

Les jeunes engagés et ceux qui aspirent à l'être se reconnaissent dans les facteurs qui caractérisent la singularité militaire. D'ailleurs, la majorité des engagés souligne que le risque n'est pas un facteur dissuasif à l'entrée dans la fonction militaire.

À l'inverse, les jeunes qui n'envisagent pas une carrière militaire expliquent leur réticence par leur crainte des risques, du danger du métier de militaire (78 %) et les difficultés de conciliation vie privée/vie militaire (77 %).

Cette perception a été confirmée par l'enquête réalisée par la DICoD pour le Haut Comité en début d'année 2017 (cf. annexe 5). Selon cette étude, « la volonté de servir et de défendre les intérêts du pays est le levier principal d'engagement. Être au service de la France et utile à la défense de son pays est de loin la première raison d'engagement dans l'institution : 93 % des militaires interrogés considèrent que ce facteur a joué un rôle important dans leur décision initiale. La camaraderie (89 %), les possibilités de carrière (86 %)

⁹⁰ CSA Research pour la DICoD, *Les jeunes et la défense*, mars 2017. Question posée aux 40 % de jeunes qui pourraient envisager d'embrasser une carrière militaire.

et le degré d'exigence et de rigueur demandés (85 %) apparaissent ensuite dans le palmarès des leviers d'engagement dans les armées ou la gendarmerie ».

Les différentes catégories hiérarchiques partagent, dans l'ensemble, les mêmes motivations à l'engagement.

Les deux motivations principales (être au service de la France/être utile à la défense de son pays et la camaraderie/l'esprit de cohésion) sont partagées par toutes les catégories hiérarchiques. Au-delà, les aspects liés à la réalisation de soi apparaissent également importants, même si leur déclinaison est différenciée selon la catégorie hiérarchique. La rémunération apparaît comme une motivation secondaire (septième position pour les sous-officiers, dixième pour les militaires du rang et onzième pour les volontaires).

Tableau 1 – Motivations principales lors du recrutement

Ordre des priorités	Volontaire	Militaire du rang	Sous-officier
1	Être au service de la France, être utile à la défense de son pays		
	(95 %)	(92 %)	(93 %)
2	La camaraderie, l'esprit de cohésion		
	(94 %)	(90 %)	(88 %)
3	L'envie d'action, d'être sur le terrain (93 %)	La discipline, la rigueur (88 %)	Les nombreuses possibilités de carrière, les missions variées (87 %)
4	Les nombreuses possibilités de carrière, les missions variées (92 %)	Les nombreuses possibilités de carrière, les missions variées (83 %)	La sécurité de l'emploi (86 %)
5	La discipline, la rigueur (87 %)	Voir du pays (82 %)	L'envie d'action, d'être sur le terrain (84 %)
6	Le prestige de l'uniforme (85 %)	L'envie d'action, d'être sur le terrain (81 %)	La discipline, la rigueur (83 %)

Source : enquête DICOd pour le HCECM, janvier 2017.

Ces motivations mettent en valeur les singularités de la fonction militaire même si certains sociologues estiment qu'elles doivent être analysées avec prudence car les sondés peuvent parfois être tentés de mettre en avant ce qui apparaît légitime aux yeux de l'institution⁹¹.

Les motivations qui prévalent pour l'entrée dans la fonction publique civile (sécurité de l'emploi et perspectives de carrière) sont, s'agissant des militaires, marginales.

Des motivations liées aussi à des métiers déterminés

La motivation à servir le pays n'exclut pas qu'un candidat à l'engagement ait une idée précise du métier qu'il souhaite exercer. L'enquête réalisée par la DICOd pour le Haut Comité en rend compte : « au moment d'intégrer l'institution, plus des deux tiers (70 %) des militaires interrogés avaient une idée précise de la force dans laquelle ils souhaitaient servir ou du métier qu'ils voulaient exercer. Ce score atteint 79 % auprès des gendarmes, pour qui la notion de vocation est la plus prégnante, devant les militaires de la Marine nationale (76 %). »

⁹¹ Les sociologues de l'institut de recherche stratégique de l'École militaire attirent notamment l'attention sur cette aspect. Par exemple selon Mathias Thura : « l'engagement ne s'explique que très imparfaitement si on considère les « motivations explicites » comme « la volonté de servir », le drapeau, la nation, son pays. Lorsqu'on les interroge sur le déroulement et le contexte dans lequel ils étaient au moment de leur engagement, l'explication la plus systématique tient dans le fait que l'armée offrait des perspectives de travail à court terme, la possibilité de quitter le domicile familial ou de s'extraire d'une situation économique personnelle dégradée (sur lesquelles viennent ensuite se greffer, ou non, des aspects vocationnels). [...] Le registre vocationnel n'est pas systématique, et vient parfois mettre rétrospectivement en cohérence des processus plus complexes. [...] Au moment même de leur engagement, ce sont les motifs qu'ils estiment être légitimes aux yeux de l'institution qu'ils invoquent le plus volontiers. De la sorte, la force de l'institution tient dans l'image « intégratrice » qu'elle véhicule toujours ».

Les forces armées dont la dimension technique et l'intensité capitalistique sont les plus fortes sont particulièrement concernées. La volonté d'exercer un métier spécifique dans un environnement aéronautique est la première motivation des candidats à un engagement comme sous-officier ou comme officier sous contrat dans l'armée de l'air. Dans la marine, 37 % des jeunes marins se sont engagés avant tout pour « apprendre ou exercer un métier »⁹². Cet aspect est particulièrement important pour les services de soutien et les formations rattachées. Les motivations des médecins ou des commissaires des armées se fondent sur les particularités des métiers de santé ou des fonctions d'administration. Il en est de même à la DGA où les activités de haute technicité ou de recherche prennent une place bien plus importante dans les motivations que le statut militaire.

Les aspirations à exercer un métier déterminé, non spécifique à la fonction militaire, fondent des problématiques de vivier particulières : les forces armées et les formations rattachées doivent conquérir une ressource pour laquelle la dimension militaire est un aspect, sinon secondaire du moins non prédominant, dans la décision d'engagement. Cela les expose à une concurrence directe avec d'autres employeurs publics ou privés.

L'impératif de jeunesse est intégré par les candidats

On note, enfin, que l'impératif de jeunesse est spontanément intégré dans l'esprit de ceux qui se déclarent volontaires pour devenir militaire. Cela conduit notamment les Français âgés de plus de 25 ans à ne plus penser à une carrière militaire. Le Haut Comité souligne qu'en cas d'apparition de tensions dans les processus de recrutement, il pourrait être pertinent de s'attacher à faire évoluer cette perception pour ne pas réduire excessivement le potentiel vivier de recrutement.

Le contexte économique n'explique pas les motivations à l'engagement

Comme le relève le Haut Comité depuis plusieurs années, il ne semble pas exister de relation entre les variations du taux de chômage et celles du nombre de candidats aux emplois militaires. Le choix de rejoindre la fonction militaire n'est pas guidé principalement par les intérêts économiques ou la volonté de sortir d'une situation d'échec professionnel, même si le fait de « trouver un emploi » joue nécessairement un rôle dans la décision de ceux qui en sont privés au moment de leur réflexion⁹³.

Ce point était mis en avant dès 2003 dans une étude qui démontrait que les jeunes, même lorsqu'ils sont dans des situations difficiles, font des choix professionnels qui ne sont pas dissociés de la construction d'une identité autonome et s'accordent le droit de renoncer à exercer des métiers auxquels ils ne peuvent s'identifier⁹⁴.

Les aspirations initiales sont globalement satisfaites

86 % des militaires jugent *a posteriori* que leurs attentes initiales ont été globalement satisfaites même si ce haut niveau de satisfaction doit être relativisé, notamment parmi ceux qui sont présents dans l'institution militaire depuis 6 à 10 ans. Le statut militaire (79 %), la participation active à la défense du pays (75 %) et l'esprit de cohésion (70 %) sont les raisons principales de satisfaction et restent les leviers principaux de fidélité à l'institution

2.1.2 Des dispositifs de recrutement différenciés et performants

Les chefs d'état-major de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air, les directeurs de services interarmées concernés et les chefs des formations rattachées sont responsables du recrutement⁹⁵ des corps qui relèvent de leur autorité.

⁹² Résultats de l'enquête *Jeunes engagés 2012-2013* de la marine.

⁹³ La DRH-MD évalue à 25 % la proportion de nouveaux engagés qui étaient préalablement sans emploi.

⁹⁴ Jean-François Léger, *Pourquoi des jeunes s'engagent-ils aujourd'hui dans les armées ?*, Revue française de sociologie 2003/4, vol. 44), p. 714.

⁹⁵ Selon le corps, le recrutement se fait soit par épreuves de sélection, soit par concours. A la différence de la fonction publique de l'État, la majorité des recrutements se fait par sélection : les volontaires, les militaires du rang, les sous-officiers et les officiers sous contrat rejoignent les forces par ce biais. En revanche, les officiers (hors OSC) et les sous-officiers de gendarmerie entrent dans la fonction militaire par concours.

La volonté de rapprocher les processus et les centres de recrutement n'a pas encore abouti à une pleine interarmistation. De fait, les dispositifs de recrutement sont différenciés et propres à chaque armée et à la gendarmerie.

Pour le ministère de la défense, sur 105 centres d'information et de recrutement des forces armées (CIRFA) seuls 57 ont une dimension interarmées⁹⁶. Les bureaux d'armée qui les constituent mettent localement en place les politiques de recrutement de leur direction des ressources humaines. Simples structures de coopération interarmées sans statut juridique, les CIRFA, s'appuyant sur une charte commune, cherchent ponctuellement à optimiser l'action dans leurs bassins de recrutement tandis que les armées pilotent leurs priorités et leurs viviers privilégiés de recrutement sans chercher à interarmiser l'ensemble des processus.

Pour la gendarmerie, il existe 29 centres d'information et de recrutement (CIR) dont aucun n'est co-localisé avec un centre relevant d'une armée.

Des campagnes efficaces

Atteindre les candidats potentiels dans les espaces qu'ils côtoient conduit à des campagnes de recrutement multicanaux où le numérique, Internet et les réseaux sociaux prennent une place de plus en plus grande, sans toutefois éclipser des médias plus traditionnels comme la télévision et l'affichage. Les campagnes conduites dans les principaux médias s'inscrivent dans une planification interministérielle des actions de communication, pilotée par le service d'information du gouvernement (SIG). Cette planification garantit l'absence de concurrence entre départements ministériels dans chaque créneau attribué mais limite la réactivité des dispositifs.

Le recrutement s'appuie sur des arguments valorisant la singularité militaire. Les campagnes successives de l'armée de terre sont significatives à cet égard. Après avoir tenté une approche « banalisée » de l'engagement au début de la professionnalisation, la direction des ressources humaines de l'armée de terre a en effet recentré ses messages sur le « métier » de soldat, le sens du service et la réalisation de soi.

Les thèmes ne sont pas des slogans publicitaires ; ils sont nourris de l'expérience des recruteurs et des singularités de la fonction militaire.

À titre d'exemple, quelques thèmes de campagne de recrutement

Armée de terre :

- 1996-1997 : « *L'engagement par excellence* »
- 1997-2001 : « *Vous faites quoi ces 3 prochaines années ?* »
- 2001-2003 : « *Soldat, c'est bien plus qu'un métier* »
- 2003-2006 : « *L'armée de terre : un métier, bien plus qu'un métier* »
- 2007-2009 : « *Lorsque vous vous engagez, nous nous engageons* »
- 2010-2012 : « *Devenez vous-même* »
- 2013-2015 : « *Pour moi, pour les autres, sengager.fr* »
- 2016-2018 : « *Votre volonté, notre fierté* »

Marine

- 2003-2005 : « *Marine nationale, votre nouvelle vie commence ici* »
- 2006 : « *Marine nationale, des métiers à découvrir* »
- 2009-2011 : « *Partez en mission sur etremarin.fr* »
- 2012-2014 : « *Et si vous étiez déjà marin sans le savoir ?* »
- 2015-2017 : « *Faites un pas vers votre avenir* »

⁹⁶ Sur les 105 CIRFA, 85 relèvent de l'armée de terre, 9 de l'armée de l'air et 11 de la marine. 47 centres sont entièrement interarmés c'est-à-dire qu'ils disposent chacun d'un bureau terre, d'un bureau air et d'un bureau marine. 10 autres centres disposent de deux bureaux (4 centres disposant d'un bureau terre et d'un bureau air, 6 centres étant composés d'un bureau terre et d'un bureau marine).

Armée de l'air

- 2006 : « *L'armée de l'air recrute et forme...* » (*des contrôleurs aériens, des mécaniciens-électroniciens, des fusiliers commandos et des maîtres de chiens...*)
- 2011-2013 : « *Pour faire voler nos avions, il faut toute une armée* »
- 2014-2016 : « *Ici, toute une armée croit en vous !* »
- 2017-2019 : « *Aviateurs, histoires vraies* »

Gendarmerie

- 2005-2007 : « *Gendarme, pourquoi pas vous ?* »
- 2011-2015 : « *Devenir gendarme, être acteur de sa vie pour celle des autres* »
- 2011-2017 : « *Devenir gendarme adjoint volontaire* »
- 2015-... : « *Devenir gendarme, une vie au service des autres* »

Le rôle des proches

Le rôle des proches dans la décision d'engagement et le soutien à celle-ci est essentiel. Les particularités de la vie militaire sont d'autant mieux comprises qu'elles ont pu être décrites par un proche, qui n'est pas forcément un parent, mais qui a pu incarner, au-delà des mythes et des idées reçues, les réalités de la fonction militaire⁹⁷.

Si les armées s'attachent à répondre aux attentes des jeunes, elles cherchent d'ailleurs aussi à prendre en compte leur environnement familial. La marine synthétise ainsi la situation : « *Les témoignages jouent un rôle important dans la publicité faite par la marine à l'extérieur. Les résultats [...] montrent clairement l'influence de l'entourage proche dans le processus de recrutement : le partage d'expérience peut susciter des vocations et déclencher l'engagement, qu'il s'agisse de témoignages provenant d'anciens marins ou de ceux encore en activité. Un marin heureux dans la marine fait un excellent recruteur* »⁹⁸.

L'influence d'un proche est d'autant plus nécessaire que 52 % des Français ne conseilleraient pas à leurs enfants de s'engager dans l'armée⁹⁹. Malgré un intérêt déclaré par 40 % des jeunes, seuls « 9 % pourraient certainement songer [à s'engager], des chiffres stables par rapport à 2016. Cette détermination [...] décline progressivement avec l'âge, passant de 12 % chez les 15-17 ans à 5 % parmi les 26-29 ans »¹⁰⁰. On note ainsi qu'il existe un décalage entre la considération portée par les Français aux forces armées et l'engagement personnel. D'ailleurs, alors que les demandes de renseignements sur l'armée d'active et la réserve ont augmenté de façon importante après chaque attentat, les responsables des armées observent qu'elles ne se sont pas traduites par une augmentation homothétique des candidatures à l'engagement.

2.1.3 Les politiques et les dispositifs de recrutement mis en œuvre donnent de bons résultats malgré des fragilités émergentes**Les volumes de recrutement sont importants**

Depuis la professionnalisation, les volumes de recrutements externes issus de la société civile sont importants. Après avoir dépassé 35 000 entre 2000 et 2003, les volumes ont connu un fléchissement continu depuis 2004, en raison des politiques de réduction des effectifs dans les armées avant de remonter à partir de 2015. Le nombre total de recrutements externes en 2016 a atteint un niveau comparable à celui des années 2000-2003.

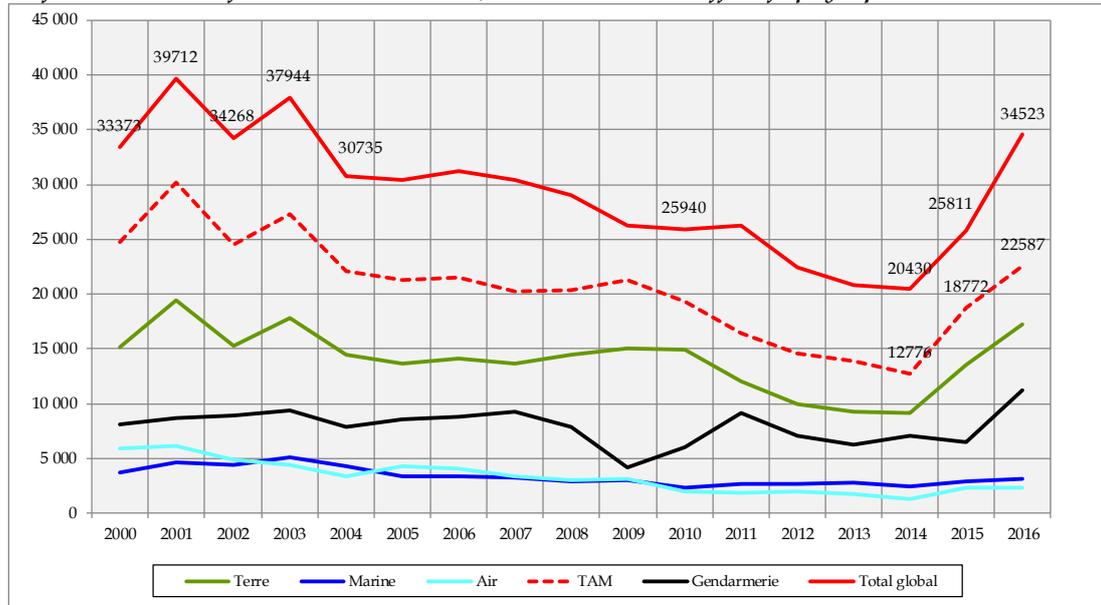
⁹⁷ Selon la DRH-MD, seuls 5 % des jeunes militaires en activité se sont engagés sans être soutenus par leur entourage familial.

⁹⁸ Note n° 0-1977-2014/DEF/DPMM/CPM/NP du 10 février 2014 relative aux résultats de l'enquête *Jeunes engagés 2012-2013*.

⁹⁹ Ifop pour la DCoD, *Baromètre externe de la défense*, mai 2017.

¹⁰⁰ Ifop pour la DCoD, *Baromètre Les jeunes et la Défense*, mars 2017.

Graphique 7 – Évolution du volume de recrutements de militaires issus de la société civile, dans les forces armées et formations rattachées, de 2000 à 2016 (en effectifs physiques)



Sources : ministère de la défense, Bilan social. Gendarmerie : Bilan social du ministère de la défense 2000-2008, réponses à un questionnaire du Haut Comité depuis 2009.

Champ : ensemble du personnel militaire issu de la société civile recruté sous PME A Défense et dans la gendarmerie. SSA, SEA, DGA, SCA, SID, CGA et APM¹⁰¹ sont inclus dans le total global.

Nota : TAM : terre, air et mer.

Les forces armées ont réussi la remontée en puissance de 2015 et 2016

L'arrêt des déflations décidé après les attentats de 2015 a conduit à une rupture de tendance. Les forces armées ont ainsi été amenées à lancer une campagne ambitieuse de recrutement. En 2016, elles ont recruté 34 523 militaires issus de la société civile contre 25 811 en 2015 et 20 430 en 2014, soit une augmentation globale entre 2014 et 2016 de 89 % pour l'armée de terre, 29 % pour la marine et 78 % pour l'armée de l'air. Les forces armées prévoient que le volume de recrutement restera à un haut niveau jusqu'en 2019, toutes choses égales par ailleurs. L'armée de terre a recruté, à elle seule, plus de 17 200 militaires en 2016 et estime devoir en recruter autant en 2017.

La gendarmerie, quant à elle, a élevé son volume total de recrutement de 60 % entre 2014 et 2016.

Chaque armée s'est organisée pour répondre à ce défi doublement nouveau, en passant, d'une part, d'une logique de déflation à une logique de renforcement des effectifs, d'autre part, en redéployant des moyens de formation, en constante diminution depuis le milieu des années 2000, pour réussir « la mise en emploi » des nouvelles recrues.

Les armées sont parvenues globalement à atteindre leurs objectifs sans réduire, au-delà du raisonnable, le taux de sélectivité, au prix toutefois de plusieurs tensions.

Une sélectivité sous tension

Depuis plus de dix ans, la sélectivité¹⁰² des recrutements externes des militaires est tendanciellement stable ou en légère hausse, sauf pour les sous-officiers de la gendarmerie et les officiers sous contrat qui connaissent des évolutions plus erratiques.

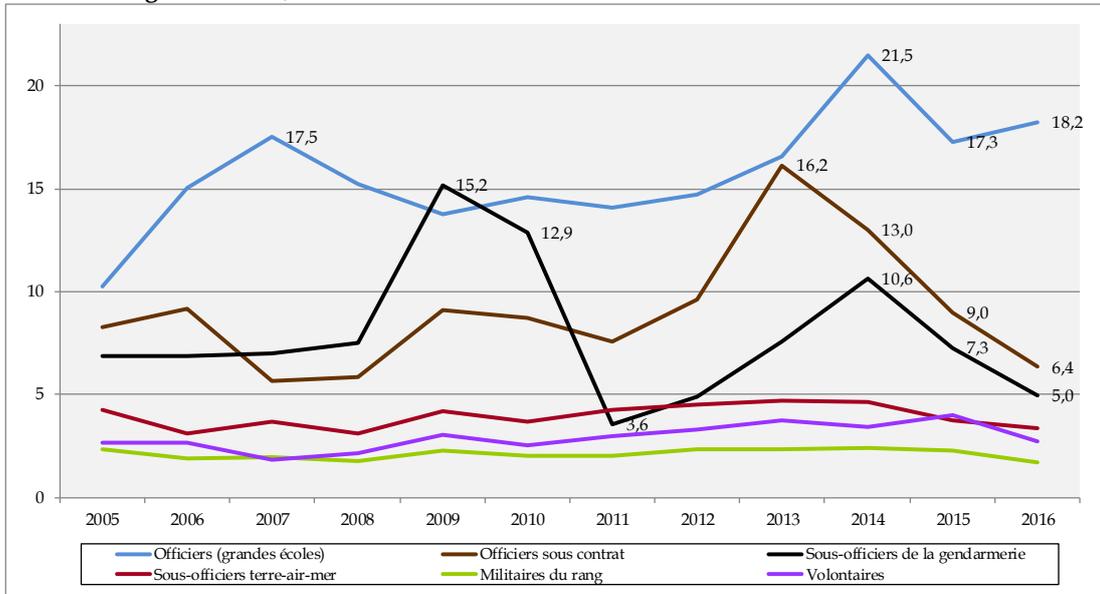
Les taux de sélectivités ont fléchi depuis 2014 pour le recrutement des sous-officiers et des militaires du rang en raison, notamment, de la fin des déflations et de l'augmentation du volume de la force opérationnelle terrestre (FOT), passée de 66 000 à 77 000 militaires. La chute de la sélectivité pour le recrutement des sous-officiers de la gendarmerie entre 2014 et 2016 s'explique par l'augmentation de plus de 145 % du volume de recrutement pour une progression de seulement 15 % du nombre de candidats.

¹⁰¹ SID : service d'infrastructure de la défense, CGA : contrôle général des armées, APM : affaires pénales militaires.

¹⁰² La sélectivité aux concours est le rapport entre le nombre de candidats qui ont composé et le nombre d'admis en liste principale. La sélectivité aux sélections est le rapport entre le nombre de candidatures et le nombre de recrutés.

Les forces armées surveillent l'évolution de ces taux de sélectivité avec beaucoup d'attention. Elles estiment que le risque de détérioration est maîtrisé.

Graphique 8 – Évolution de la sélectivité des recrutements par voie externe de militaires, dans les armées et la gendarmerie, de 2005 à 2016¹⁰³



Sources : réponses à un questionnaire adressé aux forces armées par le Haut Comité.

Champ : terre, marine, air et gendarmerie (y compris CSTAGN, hors voie de changement d'armée, passerelles police-gendarmerie et 3^e concours), Pour la marine, uniquement OSC opérationnels et volontaires hors aspirants.

Nota : depuis 2012, les sous-officiers de gendarmerie (SOG) sont recrutés en mode concours.

*
* * *

Au total, les armées et la gendarmerie sont parvenues à élever significativement les volumes de recrutement en 2015 et 2016, sans rupture, et sans dégrader excessivement la sélectivité qui est restée supérieure à celle connue au plus fort du processus de professionnalisation. Les motivations à l'engagement paraissent en phase avec la singularité militaire et, à quelques inflexions près, semblent interarmées et inter-catégorielles ; elles paraissent résister au contexte sécuritaire, socio-économique, politique et générationnel.

2.2 DES FACTEURS D'ATTRACTIVITÉ SUR LESQUELS LES FORCES ARMÉES CAPITALISENT

2.2.1 Les militaires sont issus de toutes les catégories socio-professionnelles

À rebours des préjugés, l'étude de l'origine sociale des militaires tend à démontrer qu'ils sont globalement représentatifs des diversités de la société française, et lorsque écarts il y a, ces derniers révèlent d'abord la contribution de la fonction militaire aux phénomènes de mobilité sociale ascendante.

L'origine socio-professionnelle des mères de militaires ne présente aucune différence par rapport à celle des mères des agents de la fonction publique de l'État ou des salariés du secteur privé.

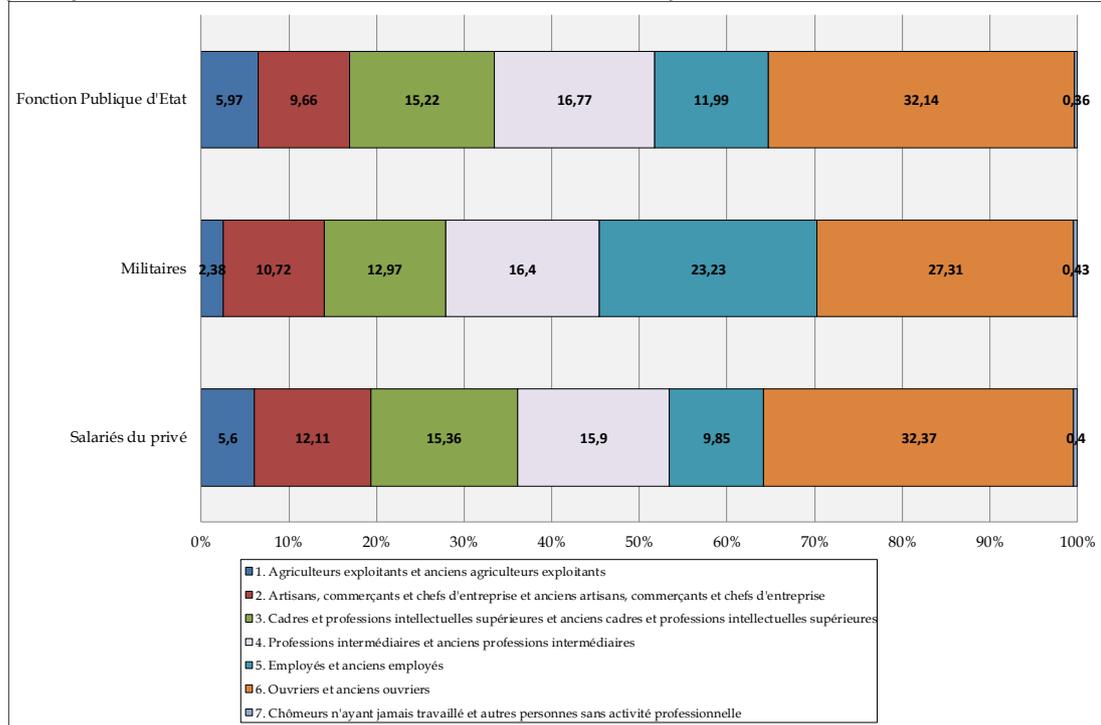
La répartition des origines socio-professionnelles des pères de militaires connaît, elle, quelques différences par rapport aux deux autres populations.

Si la part des enfants d'agriculteurs, d'ouvriers, de cadres et de membres de professions intellectuelles supérieures est sensiblement plus faible, celle des enfants d'employés est significativement plus importante. Par exemple, 19 % des officiers sont enfants d'employés (contre

¹⁰³ Le pic de sélectivité du recrutement externe de sous-officiers de la gendarmerie de 2009 et 2010 résulte d'une diminution de l'offre de recrutements externes qui fait suite à des années de forts recrutements pour atteindre le format prévu à l'issue du plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE).

8 % pour les cadres du privé et 10 % pour les fonctionnaires de catégorie A) et 24 % sont descendants d'un cadre ou d'un membre d'une profession intellectuelle supérieure (contre 30 % pour les cadres du secteur privé et 29 % pour les fonctionnaires de catégorie A).

Graphique 9 – Comparaison de l'origine socio-professionnelle du père des agents de la fonction publique de l'État, des militaires et des salariés du secteur privé



Source : INSEE, Enquête Emploi 2013-2015.

Champ : France métropolitaine, hors personnel de direction et hors contrats aidés.

L'étude comparée des origines sociales des candidats au recrutement et des militaires effectivement engagés ne laisse apparaître aucun biais dans le processus de recrutement.

Si des phénomènes d'endo-recrutement existent, ils restent minoritaires. Selon des données partielles portant sur l'armée de terre et l'armée de l'air, entre 2,7 et 3,4 % des militaires recrutés entre 2014 et 2016 avaient un père militaire et entre 0,3 et 0,4 % une mère militaire¹⁰⁴.

Le constat pour les officiers est cependant différent. Selon les données de l'armée de terre, les promotions de l'école spéciale militaire de Saint-Cyr entre 2014 et 2016 comportaient entre 27 et 29 % d'enfants de militaires. 36 % des élèves de l'école navale entrés en 2016 étaient eux-mêmes enfants d'au moins un parent militaire et environ 17 % des élèves actuels de l'école de santé des armées (ESA). Les données historiques mettent en évidence la persistance d'un phénomène de reproduction. Ainsi, en 1959, 46 % des élèves de Saint-Cyr étaient fils de militaire¹⁰⁵, 30 % en moyenne pour les promotions de 1990 à 2000 et 22 % pour les promotions de 2000 à 2010¹⁰⁶. Dans la marine, les promotions de l'école navale entre 1954 et 1958 étaient composées de 31 % de fils de militaire¹⁰⁷.

¹⁰⁴ Réponses de l'armée de terre et de l'armée de l'air à un questionnaire du Haut Comité. Données hors officiers de recrutement direct de l'armée de l'air.

¹⁰⁵ Mattei Dogan, *Les officiers dans la carrière politique (du Maréchal Mac-Mahon au général De Gaulle)*, *Revue française de sociologie*, 1961, 2-2. Guerre - Armée - Société, pp 88 et 99.

¹⁰⁶ Bernard Boëne, *La représentativité des armées et ses enjeux*, *L'année sociologique* 2011/2 volume 61, p. 364.

¹⁰⁷ Mattei Dogan, *Les officiers dans la carrière politique (du Maréchal Mac-Mahon au général De Gaulle)*, *Revue française de sociologie*, 1961, 2-2. Guerre - Armée - Société, pp 88 et 99.

2.2.2 Les forces armées françaises sont les plus féminisées d'Europe

Avec un taux moyen de féminisation des forces armées fin 201 de 16 %¹⁰⁸, la France dispose d'une fonction militaire parmi les plus féminisées en Europe.

Cette situation, en adéquation avec l'affirmation de la place des femmes dans le monde du travail et avec les avancées de l'égalité professionnelle entre les sexes, est aussi le fruit de la volonté des armées d'élargir les viviers de recrutement, notamment au moment de la professionnalisation des forces à partir de 1996. C'est en effet l'objectif d'amélioration quantitative et qualitative qui a conduit les armées à ouvrir plus largement le recrutement aux femmes¹⁰⁹ et qui a permis de faire passer le taux de féminisation de 7,5 % en 1995 à la situation actuelle avec une progression annuelle de l'ordre de 0,7 % à partir de 1998-1999. Dans un rapport consacré à la mixité des métiers¹¹⁰, l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) a d'ailleurs reconnu que depuis 2004 les progrès les plus significatifs avaient été réalisés parmi les forces de sécurité, notamment les forces armées. Cette évolution positive recouvre toutefois des réalités extrêmement diverses.

Le service de santé des armées (SSA) est féminisé à 58,8 %, le SCA à 29,3 % et l'armée de l'air à 21,8 %. Par ailleurs, si la spécialité « assistant de commandement, gestion ressources humaines et comptable logisticien » est féminisée à 47,8 % dans la marine, moins de 1 % des spécialistes du « combat des blindés » et de l'infanterie de l'armée de terre le sont. Les effectifs en OPEX ne comptent, eux, que 8 % de femmes en 2016. Enfin, les dynamiques des recrutements externes ont tendance à accroître la féminisation des officiers mais à diminuer celle des volontaires et des militaires du rang et équilibrent quasiment celle des sous-officiers.

2.2.3 Les forces armées ont une fonction intégratrice

La fonction militaire a su attirer des jeunes des quartiers populaires. Identifiée dès 1990 par le Colonel Biville¹¹¹, cette dimension intégratrice permet à la fonction militaire d'être en phase avec la société en accueillant de jeunes Français aux origines très diverses.

D'un côté, le caractère méritocratique des sélections et des parcours professionnels dans les forces armées apparaît attractif pour des jeunes qui ont pu connaître des difficultés d'accès à l'emploi pour des raisons qui ne tenaient pas qu'à leurs mérites personnels.

De l'autre, par son uniformité, la tenue militaire concourt à la création d'une identité qui transcende les origines et catégories sociales.

L'état militaire est, pour les jeunes des quartiers défavorisés, un puissant facteur d'intégration et de réalisation de soi.

Cette situation a été mise en évidence par l'institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM) et de son équipe de recherche « défense et société » comme l'encadré suivant en témoigne.

Les facteurs d'attractivité de la fonction militaire auprès des jeunes des quartiers populaires

« L'attractivité des armées françaises semble encore plus grande auprès des jeunes des quartiers populaires. Les armées françaises se caractérisent d'ailleurs par une forte diversité interne de leurs effectifs pour des raisons variables : historiques, institutionnelles et sociologiques [...]. Elles sont en avance en termes d'intégration des minorités. Ce qui semble motiver les jeunes issus de l'immigration est, d'une part, un processus de sélection jugé plus objectif et plus « méritocratique » que ceux qui sont en vigueur dans le secteur civil, d'autre part, la capacité qu'à l'uniforme de les dé-stigmatiser et de les ré-identifier. L'engagement va de ce fait modifier le regard des autres et du coup, par effet miroir, le regard sur soi-même

¹⁰⁸ Le taux de féminisation des militaires du ministère de la défense était de 15,3 % en 2016. Ce chiffre est globalement stable depuis 2010. La gendarmerie était quant à elle féminisée à 17,5 % fin 2016.

¹⁰⁹ Le décret n° 98-86 du 16 février 1998 a abrogé tous les quotas qui limitaient l'accès des femmes aux emplois militaires tout en permettant toutefois de prévoir des emplois qui ne seraient accessibles qu'à des hommes.

¹¹⁰ « Dans la fonction publique les initiatives en matière d'égalité professionnelle sont multiples mais l'objectivité de mixité des métiers y tient une place modeste. Les efforts se concentrent sur l'accès des femmes à l'encadrement supérieur, et la mixité des métiers n'a significativement progressé que dans les métiers de la sécurité », IGAS - IGAENR, *Rapport d'évaluation des actions publiques en faveur de la mixité des métiers*, avril 2017, p. 6.

¹¹¹ Yves Biville, *Les jeunes d'origine maghrébine et le service national*, extraits parus dans *Hommes et Migrations*, n° 1138, décembre 1990, p. 7. En 2007, à partir de travaux de terrain conduits en 2004-2005, Christophe Bertossi et Catherine Wihtol de Wenden notaient aussi l'adhésion des minorités visibles aux valeurs militaires et à la professionnalisation des armées tout en soulignant les défis de cette situation. Cf. Christophe Bertossi et Catherine Wihtol de Wenden, *Les couleurs du drapeau - L'armée française face aux discriminations*, Robert Laffont, Paris, 2007.

ce qui va finir par renforcer la confiance en soi. Du point de vue de l'intégration, la comparaison avec les armées allemande et britannique est flatteuse pour nous. L'engagement des populations de cultures musulmanes dans ces pays demeure encore très limité [...], comparativement à la situation française. Symbole de ce succès, l'aumônerie musulmane des armées françaises, créée en 2005, normalise la gestion de la deuxième religion de France à l'intérieur des armées. Elle est devenue une référence et un modèle à l'international¹¹². »

« La dimension méritocratique de l'organisation militaire est [...] un puissant facteur d'attraction pour tous les candidats. [...] Pour y parvenir, elle use d'une gamme variée de techniques destinées à permettre aux individus de transcender leur ego et de rendre effective l'émergence d'une cohésion interne. Grâce à ce travail de socialisation institutionnelle, les individus acquièrent une grammaire mentale et comportementale commune. [...] Plus le régiment implique un degré élevé de cohésion et de militarité, plus la pression collective sur les individus est intense. [...] Quoique très prégnants, ces phénomènes ne doivent pas éclipser l'existence de dynamiques d'adaptation et de recomposition des rites destinées à faciliter l'inclusion de tous les militaires¹¹³ ».

« Le processus d'évaluation des candidats est perçu comme un système véritablement objectif et méritocratique qui contrebalance le sentiment d'indignité qui prévalait durant leur cursus scolaire antérieur »¹¹⁴.

En conséquence, la présence d'immigrés¹¹⁵ et de descendants d'immigrés¹¹⁶ parmi les militaires, notamment les militaires du rang, est significative. Les enquêtes emploi de l'INSEE permettent de rendre compte de cette ouverture.

Tableau 2 – Répartition des militaires par catégorie hiérarchique en fonction de leur origine

	Non immigré, non descendant d'immigré	Non immigré, descendant d'immigré	Immigré
Officiers	91,6 %	6 %	2,4 %
Sous-officiers	94,1 %	5,3 %	0,7 %
Militaires du rang	87,2 %	9,5 %	3,3 %
Total	92,2 %	6,3 %	1,5 %

Source : INSEE, Enquête emploi 2013-2015.

Champ : France métropolitaine.

Les comparaisons avec les agents de la FPE et les salariés du secteur privé font apparaître une représentativité réelle parmi les militaires du rang, plus fragile parmi les officiers et les sous-officiers. Les conditions de nationalité et les effets de transmission intergénérationnelle du statut d'agent public pourraient expliquer une part des écarts observables.

¹¹² Jean-Baptiste Jeangène Vilmer, directeur de l'IRSEM, le 1^{er} mars 2017.

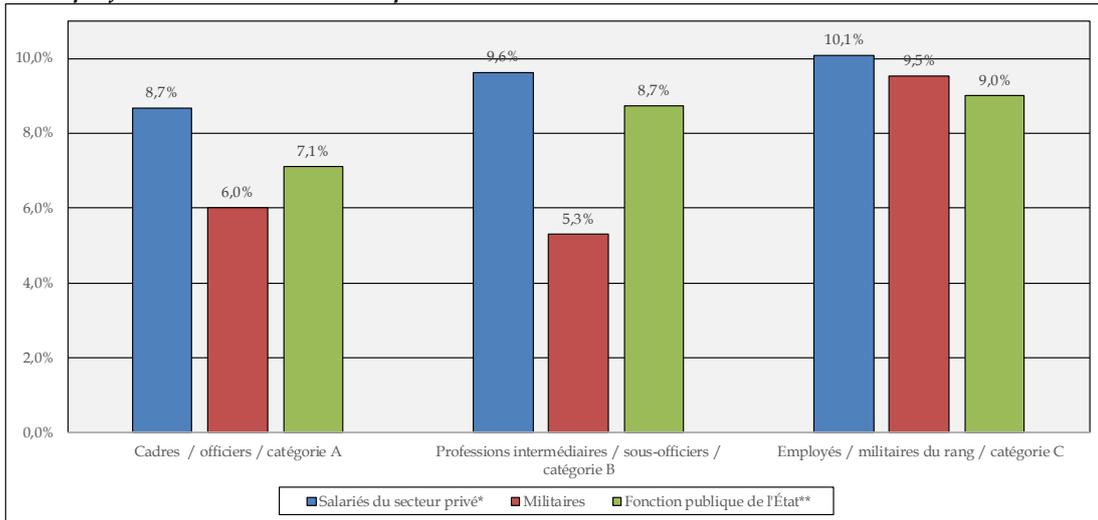
¹¹³ Elyamine Settoul, *Logiques de différenciations et de discriminations au sein du milieu militaire*, communication lors du colloque La fabrique des discriminations : acteurs et processus, université Paris Est – Marne la Vallée, 6 novembre 2004.

¹¹⁴ Elyamine Settoul, *Classes populaires et engagement militaire : des affinités électives aux stratégies d'insertion*, *Lien social et Politiques*, n° 74, automne 2015, p. 102, <http://id.erudit/1034066ar>.

¹¹⁵ « Un immigré est une personne née de nationalité étrangère à l'étranger et résidant en France. Les personnes nées françaises à l'étranger et vivant en France ne sont donc pas comptabilisées. Certains immigrés ont pu devenir français par acquisition de la nationalité, les autres restant étrangers », INSEE Première n° 1634, février 2017, p. 4.

¹¹⁶ « Un descendant d'immigré est une personne née en France, dont au moins un des deux parents est immigré. L'origine d'un descendant d'immigré est ici le pays de naissance du parent immigré s'il n'y en a qu'un. Lorsque les deux parents sont immigrés, c'est le pays de naissance du père qui est retenu. Cette définition ne comprend pas les personnes elles-mêmes immigrées (notamment celles qui ont migré avec leurs parents) », INSEE Première n° 1634, février 2017, p. 4.

Graphique 10 - Comparaison de la part de descendants d'immigrés par catégorie socio-professionnelle ou hiérarchique



Source : INSEE, Enquête Emploi 2013-2015.

Champ : France métropolitaine.

* hors personnel de direction (371a et 380a).

** hors contrats aidés ; pour les militaires, hors officiers généraux et volontaires.

Les forces armées attirent des jeunes d'horizons variés dans des proportions supérieures à celles que connaissent nos voisins européens. La part d'immigrés et de descendants d'immigrés est de 11 % dans la population française et de 12,8 % parmi les militaires du rang. En Grande-Bretagne, en octobre 2016, seuls 3,4 % des forces régulières sont issues des « minorités ethniques » (BAME - Black, Asian and Minority Ethnic) contre 14 % dans la population britannique¹¹⁷.

Cet atout pour les forces armées l'est aussi pour la République et la Nation. Il est donc très souhaitable que cette tendance s'affirme dans les autres catégories hiérarchiques (sous-officiers et officiers).

2.2.4 Une géographie diversifiée du recrutement

Si les nouvelles recrues de l'année 2016 proviennent de toute la France, certaines régions apparaissent sur-représentées parmi les militaires recrutés, par exemple les départements d'outre-mer (6,4 % des nouvelles recrues des armées en 2016), la région des Hauts-de-France (8,4 % des recrues) ou l'Occitanie (13 % des recrues). D'autres sont sous-représentées, notamment L'Île-de-France.

Il ne semble pas exister de lien entre les implantations militaires et l'origine géographique des recrutés.

¹¹⁷ 46^e rapport, Armed Forces' Pay Review Body, 2017, p. 84.

Tableau 3 - Par région, part des effectifs militaires recrutés et affectés en 2016 comparée à la répartition des Français âgés de 17 à 30 ans

Région	Recrutés des armées	Recrutés Gendarmerie	Personnels militaires des armées	Répartition de la population française des 17-30 ans	Ecart recrutés / personnels militaires
Île-de-France	9,2%	8,0%	15,3%	20,9%	-6,1
Centre-Val de Loire	4,1%	4,0%	5,1%	3,5%	-1,0
Bourgogne et Franche-Comté	3,6%	4,2%	3,6%	3,9%	0,0
Normandie	4,1%	6,7%	1,9%	4,9%	2,2
Hauts-de-France	8,4%	13,6%	2,2%	9,6%	6,2
Grand Est	8,0%	11,0%	14,1%	8,6%	-6,1
Pays de la Loire	5,0%	5,8%	2,3%	5,3%	2,7
Bretagne	4,9%	5,0%	9,7%	4,6%	-4,8
Nouvelle-Aquitaine	9,6%	9,9%	10,7%	7,9%	-1,2
Occitanie	13,0%	11,4%	8,2%	8,2%	4,9
Auvergne et Rhône-Alpes	8,7%	10,2%	7,5%	11,8%	1,2
Provence-Alpes-Côte d'Azur	10,0%	7,5%	15,5%	7,0%	-5,5
Corse	0,6%	0,3%	1,1%	0,4%	-0,4
DOM	6,4%	1,9%	2,0%	3,3%	4,4
Autres	4,3%	0,5%	0,9%	-	3,4
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Sources : EMA, DGGN, INSEE (RP2013 exploitation principale), traitements OED.

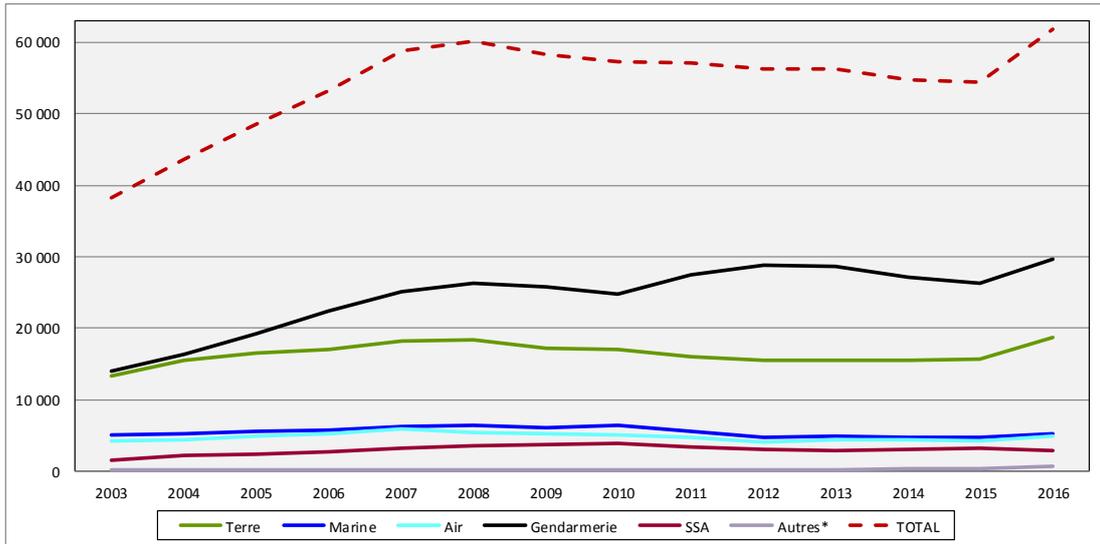
L'émergence de la garde nationale a favorisé l'attractivité de la réserve opérationnelle.

La modification de la situation sécuritaire depuis 2015 et la montée en puissance de l'opération Sentinelle donnent une place de premier ordre aux réservistes qui viennent renforcer de façon significative les forces d'active. Le ministre de la défense a décidé de rénover la politique de la réserve militaire en mettant en œuvre le plan « réserve 2019 » qui s'est notamment traduit dans l'actualisation de la Loi de programmation militaire (LPM) 2014-2019 par une hausse du budget alloué aux réserves, une augmentation du nombre de réservistes ainsi qu'une hausse du nombre de jours d'activité.

La garde nationale a été créée, après les attentats de Nice et de Saint-Étienne du Rouvray, par le décret n° 2016-1364 du 13 octobre 2016. Elle repose sur les réserves militaires opérationnelles des armées et de la gendarmerie et sur la réserve civile de la police nationale. Au 31 décembre 2016, la garde nationale est forte de 65 826 volontaires, dont 3 916 policiers¹¹⁸. Elle est parvenue à élever ses effectifs et à atteindre les objectifs ambitieux fixés pour 2016. La réserve opérationnelle en a bénéficié avec une augmentation de ses effectifs de 13,9 % entre 2015 et 2016, atteignant son plus haut volume depuis plus de 10 ans.

¹¹⁸ L'objectif de la garde nationale est de réunir 85 000 volontaires dont 40 000 pour le ministère de la Défense, 40 000 pour la gendarmerie et 5 000 pour la police fin 2018.

Graphique 11 - Évolution des effectifs de la réserve opérationnelle (RO1) par force armée, entre 2003 et 2016



Source : CSRM, bilan social de la défense, éditions successives.

Champ : réserve opérationnelle de 1^{er} niveau (RO1).

* DGA, SCA, SEA.

Pour rendre visible et valoriser la réserve auprès des jeunes Français et des employeurs, la garde nationale a mis en place des actions de communication et des « mesures d’encouragement » sans précédent (cf. encadré) qui ont contribué à la montée en puissance des effectifs des réserves opérationnelles des armées et de la gendarmerie.

Mesures d’attractivité en faveur de la garde nationale	
<p>Pour accompagner la montée en puissance de la garde nationale, plusieurs mesures ont été adoptées. On relève notamment les mesures suivantes :</p>	
<p>Publication d’une instruction fiscale le 7 février 2017</p>	<p>La mise à disposition, par une entreprise, de salariés réservistes, pendant les heures de travail à titre gratuit, au profit de la réserve opérationnelle des forces armées et des formations rattachées relevant du ministre de la défense ainsi que de la réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale, œuvres d’intérêt général au regard de l’article 238 bis du code général des impôts, constitue un don en nature ouvrant droit à réduction d’impôt égale à 60 % de son montant dans la limite de 5 ‰ du chiffre d’affaires.</p>
<p>Décret n° 2017-328 du 14 mars 2017 portant création d’une prime de fidélité et d’autres mesures d’encouragement au profit des réservistes de la garde nationale</p> <p>Arrêté du 14 mars 2017 pris pour l’application du décret n° 2017-328 du 14 mars 2017</p>	<p>Sont créées :</p> <ul style="list-style-type: none"> - une prime de fidélité de 250 € versée annuellement à tout réserviste renouvelant son contrat initial d’engagement pour un contrat de 3 ans minimum et effectuant au moins 37 jours d’activité de réserve par an ; - une allocation d’études spécifique mensuelle de 100 € versée aux étudiants de moins de 25 ans qui ont signé un contrat d’engagement initial de 5 ans dans la garde nationale et qui effectuent plus de 37 jours d’activité par an dans la réserve ; - une participation au financement du permis de conduire B à hauteur de 1 000 € versée à tout jeune de moins de 25 ans ayant effectué au moins 50 jours d’activité de réserve dans la garde nationale et étant à plus de 2 ans du terme de son contrat.

Décret n° 2017-606 du 21 avril 2017 relatif aux conditions d'exercice des activités privées de sécurité	Ce décret crée un nouveau régime d'équivalence dans la sécurité privée pour les réservistes de la garde nationale. L'équivalence est étendue aux militaires du rang, aux ouvriers d'État et aux fonctionnaires de catégorie C appartenant au ministère de la défense.
Décret n° 2017-962 du 11 mai 2017 relatif à la reconnaissance de l'engagement des étudiants dans la vie associative, sociale ou professionnelle. (articles L611-9 et L611-11 du code de l'éducation)	Ce décret : - dispose que les établissements d'enseignement supérieur doivent mettre en œuvre un dispositif de validation, pour l'obtention d'un diplôme, des compétences et des connaissances acquises par leurs étudiants dans l'exercice de la réserve opérationnelle ; - précise les aménagements dans l'organisation et le déroulement des études dont peuvent bénéficier les étudiants qui exercent une activité dans la réserve opérationnelle.

Les recruteurs n'ont pas observé, jusqu'à présent, d'effet d'éviction entre le recrutement de réservistes et celui de militaires d'active. Il semble que les viviers de l'active et de la réserve soient distincts.

Le Haut Comité constate que le renforcement des missions et des effectifs de la réserve a pu bénéficier du contexte favorable de montée en puissance de la garde nationale. Il s'en félicite. Il note que la hausse de l'intérêt pour la réserve a permis la mise en œuvre de mesures d'attractivité, dont certaines ont pu être conçues il y a plusieurs années, et dont d'autres seraient aussi utiles au recrutement de militaires d'active (par exemple les allocations d'étude). Il attire l'attention sur l'importance de ne pas dissocier l'accompagnement de la réserve et de l'active sur des problématiques qu'elles partagent.

2.3 DES PERSPECTIVES PLUTÔT FAVORABLES...

2.3.1 Les besoins de l'active et de la réserve, à court et moyen termes, sont élevés

Les besoins de recrutement à court terme devraient rester au niveau élevé atteint en 2015-2016. Ils le resteront à moyen terme.

Le renforcement de la FOT, par exemple, continuera à nécessiter des flux importants d'autant plus que des choix structurels faits mi-2015 pour réussir la remontée des effectifs, notamment le recours à des contrats courts de deux ans dans l'armée de terre¹¹⁹, pourraient maintenir un haut niveau de *turn-over*. De son côté, la gendarmerie prévoit la persistance de flux de recrutement importants dans les années à venir, notamment en raison des départs en retraite de gendarmes entrés en service dans les phases de croissance des effectifs de la gendarmerie.

L'actualisation de la LPM 2014-2019 en juillet 2015 et la création de la garde nationale en 2016 impliquent en outre une hausse des effectifs de la réserve opérationnelle de premier niveau. Alors que les effectifs des réserves s'élevaient fin 2016 à 61 910 militaires, dont 32 303 militaires relevant du CEMA et 29 607 de la gendarmerie, l'objectif est désormais d'atteindre 80 000 militaires fin 2018, répartis pour moitié dans les armées, pour l'autre dans la gendarmerie.

Ainsi, dans l'état actuel de la loi de programmation militaire et des arbitrages présidentiels de 2016, les besoins en recrutement apparaissent stabilisés à un haut niveau.

2.3.2 Les évolutions prévisibles de la démographie rendent soutenable le maintien d'un niveau élevé de recrutement

Le vivier de candidats au recrutement ne fait pas l'objet d'étude générale détaillée pour le catégoriser ni le segmenter. Seule une approche globale permet de le cerner. Les forces armées et

¹¹⁹ Ces contrats courts ont représenté 13,5 % des engagements d'EVAT en 2016. Les premières cohortes ayant été recrutées fin 2015, il est encore trop tôt pour évaluer le niveau de fidélisation mais il conviendra d'y veiller.

les formations rattachées engagent des jeunes âgés de 17 à 29 ans, dont la majorité a entre 17 et 25 ans. Depuis 1980, la population concernée représente entre 10 et 11 millions de personnes. Les projections réalisées par l'INSEE ne laissent pas entrevoir de rupture d'ici à 2040¹²⁰.

Les études et les sondages réalisés ces quinze dernières années font ressortir d'une façon assez constante que la proportion de jeunes Français qui s'annoncent intéressés par l'offre des armées est comprise entre 5 et 9 % d'une génération, 30 à 40 % indiquant pouvoir éventuellement être intéressés.

À la vue de l'ensemble de ces données, les perspectives démographiques semblent favorables dans les 10 à 15 ans à venir. Selon la DRH-MD, « les projections démographiques concernant le vivier n'identifient aucune évolution significative à l'horizon 2015-2025. Le volume de jeunes Français, âgés de 17 à 26 ans, détenteurs ou non d'un diplôme au maximum égal à Bac + 2 et susceptibles d'être intéressés par les offres des armées, est assez comparable en 2008 à la situation de 2000. Il devrait rester proche dans les dix à quinze prochaines années, au-delà de fluctuations conjoncturelles ».

L'IRSEM de son côté constate que, « de manière générale, les perspectives démographiques en France restent plutôt bonnes. La démographie française est dynamique, en dépit d'une baisse notable de la natalité en-dessous du seuil de renouvellement des générations ces deux dernières années. L'absence de risques démographiques avérés est à souligner ».

En reprenant un constat établi en 2009 par la DRH-MD, « aucun élément démographique n'atteste l'hypothèse d'une contraction du vivier des armées, même si les services de recrutement enregistrent une contraction du vivier utile capté par l'institution ». Tous les pays européens ne bénéficient pas d'une telle situation.

2.4 ... MALGRÉ DES DIFFICULTÉS QU'IL CONVIENDRA DE SURMONTER

2.4.1 Le contexte concurrentiel du recrutement de certaines populations

Pour conquérir la ressource humaine dont elles ont besoin, les forces armées rencontrent une forte concurrence de la part d'autres employeurs dans un certain nombre de métiers ou de populations.

Des spécialités exposées à des difficultés de recrutement

Les forces armées et les formations rattachées rencontrent des difficultés structurelles de recrutement dans certaines spécialités en dépit de la mise en place d'outils indemnitaires particuliers (cf. annexe 9).

Celles relevant des systèmes d'information et de la cyber défense sont les premières à être exposées à ces difficultés. Le marché de l'emploi est très concurrentiel dans ces domaines et se caractérise, d'une part, par la raréfaction de la ressource¹²¹, d'autre part, par l'importance de la rémunération comme critère de choix¹²². La hausse des besoins des forces armées pour développer la cyber défense accroît encore les difficultés rencontrées.

Certains métiers de l'aéronautique, notamment ceux de la maintenance, sont également exposés à une forte concurrence en raison des rémunérations supérieures offertes par l'industrie aéronautique¹²³. Les trois armées peinent à recruter des spécialistes en maintenance aéronautique.

Les tensions au recrutement dans certaines spécialités se traduisent par des sélectivités au niveau du recrutement particulièrement faibles ou par des sous-effectifs qui limitent les capacités des forces. Par exemple, l'armée de terre ne parvient à recruter que 70 % des techniciens en systèmes

¹²⁰ Cf. l'outil interactif mis en ligne par l'INSEE *Pyramide des âges : projections de population 2070* à l'adresse suivante : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2524484>.

¹²¹ Dans son enquête 2017 - *Étude de rémunérations*, le cabinet Robert Half relève que 78 % des directeurs de systèmes d'information rencontrent des difficultés à recruter les bons profils.

¹²² Le cabinet de recrutement Michael Page estime que 52 % des spécialistes des SI sont, compte tenu de l'offre, d'abord motivés par le niveau de rémunération selon son *Étude de rémunérations 2017 - les tendances nationales du marché de l'emploi du technicien au cadre dirigeant*.

¹²³ Le groupement des industries françaises aéronautiques et spatiales évalue que l'industrie aéronautique en France a recruté 11 000 personnes en 2015, 10 000 en 2016 et qu'elle prévoit d'en recruter 8 000 autres en 2017 selon sa publication *Situation de l'emploi 2017 - l'industrie aéronautique et spatiale française* publiée en avril 2017.

d'information et de communication dont elle a besoin. La marine, ressent des difficultés à recruter dans les spécialités nécessitant des formations longues et exigeant un fort prérequis académique (avionique, contrôleur aérien, énergie nucléaire...), tout comme l'armée de l'air.

Plus généralement, les forces armées notent la difficulté du recrutement dans les métiers techniques en raison de la faible valorisation dont ils font l'objet en France.

Les polytechniciens sont de moins en moins attirés par les carrières militaires

Les difficultés que la fonction militaire peut rencontrer concernent les polytechniciens qui ont vocation à occuper des postes dans les filières techniques et les fonctions de direction. À l'instar des autres emplois publics, l'offre du ministère de la défense a tendance à être de moins en moins attractive.

Bien que le statut militaire des élèves polytechniciens ait été réaffirmé depuis la remise au Premier ministre du rapport de M. Bernard Attali en juin 2015¹²⁴, ce dont le Haut Comité se félicite, la fonction militaire demeure relativement peu attractive à leurs yeux. Depuis 2002, le nombre des élèves entrant dans le corps des ingénieurs de l'armement s'est réduit¹²⁵ tandis que les admissions dans des corps particuliers des armées ou de la gendarmerie nationale s'avèrent très marginales¹²⁶.

Cette situation n'est pas propre à la fonction militaire. L'ensemble des carrières publiques attire moins qu'auparavant. De la promotion 2003 à la promotion 2013, le volume de places offertes a diminué de 48 % mais les places ne sont pas toujours honorées¹²⁷. La DGA note que l'attractivité des postes d'ingénieur dans l'État diminue en raison, notamment, du faible nombre d'ingénieurs affectés dans des emplois fonctionnels. Les différences de rémunération entre le secteur public et le secteur privé contribuent également à la désaffection pour les carrières publiques ; dans certaines spécialités pointues, elles accélèrent le départ vers le privé d'ingénieurs ayant initialement fait le choix du public (télécommunication, SSI, *big data*...).

Si l'internationalisation de l'école et la diversification de son offre¹²⁸ peuvent contribuer à accentuer ce phénomène de désaffection à la sortie, on constate en revanche un intérêt marqué des élèves en cours de scolarité pour la dimension militaire de la formation humaine. Près de 75 % des polytechniciens réalisent leur stage de formation humaine dans les forces armées au cours de la première année.

De son côté, la DGA s'interroge sur la pérennité de son modèle historique. Pour elle, la culture militaire de ses ingénieurs ne peut se restreindre à leur seul statut. Face à la rapidité des transformations économiques et des évolutions technologiques, le modèle dont a besoin la DGA passe par un ancrage fort dans l'écosystème industriel d'où émergent les meilleures pratiques. En conséquence, la DGA organise, en gestion, après avoir renoncé à l'organiser statutairement, les mobilités de ses ingénieurs dans l'industrie et recherche, parallèlement, à conquérir sur le marché de l'emploi, où la concurrence est vive, des ingénieurs sous contrat.

2.4.2 La question récurrente de la sélectivité au recrutement des militaires du rang

Les militaires du rang représentent une part importante du flux annuel de recrutements issus de la société civile (en moyenne 48 % sur les cinq dernières années). La sélectivité de leur recrutement fait l'objet d'une attention constante et de commentaires souvent négatifs en raison de son niveau qui semble peu élevé.

¹²⁴ Bernard Attali, *L'X dans une nouvelle dimension*, juin 2015.

¹²⁵ Le nombre de postes ouverts dans le corps des ingénieurs de l'armement est de 18 depuis 2005. Il était de 28 les années précédentes. Entre 2005 et 2016 entre 10 et 18 polytechniciens ont rejoint le corps par année.

¹²⁶ Entre 2000 et 2013, une promotion de l'école polytechnique voit 2,5 de ses membres rejoindre une armée ou la gendarmerie. Le nombre de postes ouverts dans l'armée de terre est passé de 33 pour la promotion de 2003 à 4 pour la promotion de 2013.

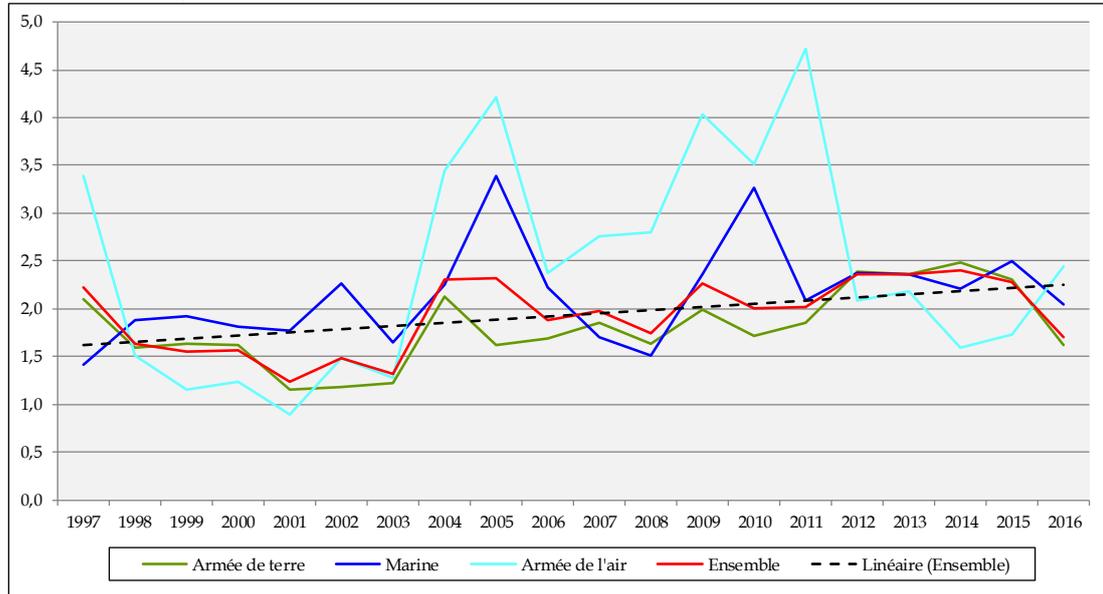
¹²⁷ Le nombre de places offertes dans des corps de la fonction publique est passé de 145 à 75 et le volume de places pourvues de 94 à 66.

¹²⁸ Le contrat d'objectifs et de performance 2017-2021 entre le ministère de la défense et l'école polytechnique prévoit la création d'un nouveau cycle « *bachelor* », la mise en place de formations conférant le grade de master et le développement d'une offre de formation continue pour les décideurs publics portant l'accent sur les technologies disruptives et les systèmes complexes.

Une faible sélectivité

Depuis la professionnalisation des armées, le taux de sélectivité au recrutement des militaires du rang a évolué entre 1,2 et 2,4. S'établissant à 1,7 en 2016, il apparaît en retrait par rapport aux années antérieures et semble révéler une fragilisation du processus de recrutement, à l'image de ce que d'autres armées occidentales connaissent, sachant que ce taux peut varier suivant les années et les armées.

Graphique 12 - Évolution de la sélectivité au recrutement par voie externe des militaires du rang dans les armées, entre 1997 et 2016



Sources : réponses à un questionnaire adressé aux armées par le Haut Comité.
 Champ : militaires du rang, terre, marine et air.

Toutefois, il convient de prendre du recul sur ce sujet même si celui-ci, naturellement, concentre l'attention des recruteurs.

Le taux de sélectivité de 2016 est supérieur à celui de 2003, année au volume de recrutement similaire. La décreue de 2016 est mécaniquement liée à la hausse historique des volumes de recrutements qui a pu assécher momentanément le vivier directement disponible. En élargissant la durée d'observation, on peut relever qu'à la fin des années 1980 et au début des années 1990, le taux de sélectivité au sein des armées oscillait entre 1,1 et 1,6. Les armées ont précisé au Haut Comité, qu'hormis dans certaines spécialités, elles ne rencontraient pas de baisse inquiétante de la qualité des recrues, malgré une attention à porter sur les métiers techniques.

Des dénonciations précoces à prévenir

Le Haut Comité constate l'importance des taux de dénonciation des contrats de militaires du rang au cours de la période probatoire (6 mois, renouvelable une fois sous certaines conditions). Depuis 2005, ils évoluent entre 20 et 28 % dans l'armée de terre (avec deux pics en 2009-2010 et 2015). La marine et l'armée de l'air sont moins exposées bien que leurs taux de dénonciation varient entre 10 et 20 %, avec quelques pics (28 % pour l'armée de l'air et 21 % pour la marine en 2010 par exemple).

Cette réalité est préoccupante pour les gestionnaires. Une part n'en demeure pas moins naturelle. Rejoindre une unité militaire revient à découvrir un monde en soi, dont les modes de fonctionnement et de rapport aux autres sont marqués par de fortes particularités qui peuvent désorienter une jeune recrue.

Les forces armées cherchent à restreindre le volume de ces dénonciations. L'armée de terre vise un objectif de 15 %, objectif très souhaitable mais sans doute difficile à atteindre.

Depuis la professionnalisation, la question de la sélectivité au recrutement des militaires du rang est une préoccupation légitime des armées. Elle est appelée à le demeurer. Un excès d'optimisme serait inopportun. Cependant, le Haut Comité estime qu'il convient d'éviter le travers inverse. Les armées doivent veiller aux modalités de la formation initiale pour garantir aux nouvelles recrues les conditions d'une bonne intégration à même de limiter les départs prématurés pendant la période probatoire. Si des réponses ponctuelles peuvent être apportées dans les politiques de recrutement et de formation initiale, c'est surtout dans la fidélisation que se trouvent les leviers d'amélioration.

2.4.3 Anticiper les évolutions qui pourraient, à terme, détériorer l'attractivité au recrutement de la fonction militaire

Plusieurs évolutions de la société française méritent une attention particulière pour prévenir tout creusement d'écart rédhibitoire entre la fonction militaire et les jeunes qui pourraient être appelés à la rejoindre.

Accompagner une génération impatient

En décrivant les particularités générationnelles des jeunes Français en âge de s'engager (cf. annexe 7), les études sociologiques et les observations des recruteurs militaires dessinent le portrait d'une génération impatient, entreprenante, créative et peu soucieuse de logique hiérarchique.

« Génération zappreuse » avide d'un accompagnement très individualisé, elle est dans une étape de vie où les horizons professionnels sont de court terme et où les réorientations peuvent se faire très vite.

Or, on relève que les délais de recrutement des militaires du rang sont longs et sans doute peu en phase avec l'instantanéité recherchée par les jeunes Français. En 2016, ils atteignaient 154 jours dans l'armée de terre et 165 dans la marine. L'armée de l'air, quant à elle, est parvenue à diminuer le délai moyen de 223 jours en 2014 à 67 jours en 2016, en centralisant le recrutement des militaires techniciens de l'air.

Éviter la fracture numérique

Les jeunes Français appartiennent à une génération marquée par l'usage précoce des technologies de l'information et son insertion dans une société en réseau où les outils numériques ont une place essentielle.

Cela impose que les forces armées soient en capacité d'offrir des liaisons de qualité tant en métropole, sur les lieux d'implantation des unités, qu'en opérations. Cette dimension fait l'objet d'une attention particulière mais elle est parfois insuffisante. Tous les hébergements ne disposent pas d'accès filaires ou *wifi* à Internet¹²⁹. En opérations, les efforts conséquents qui sont réalisés, notamment via l'Économat des armées, restent toutefois en deçà des besoins de connexion permanente¹³⁰. Ces réalités peuvent s'expliquer pour des raisons de sécurité ou de disponibilité.

Toutefois, le Haut Comité constate que le besoin de connexion est une caractéristique centrale des plus jeunes générations. En dehors des aspects de sécurité et de protection, l'accès à Internet doit être généralisé pour éviter une fracture numérique entre la fonction militaire et les attentes de ceux qui pourraient la rejoindre.

Veiller au niveau d'aptitude physique de la jeunesse

Le niveau d'aptitude physique du vivier de recrutement se dégrade. Sans tomber aux niveaux que certaines armées occidentales peuvent connaître¹³¹, le taux d'inaptitude temporaire ou définitive au recrutement a augmenté.

¹²⁹ Par exemple, la tour F de Balard qui dispose de 730 chambres d'hébergement, pourtant récemment rénovées, ne dispose pas de réseau *wifi*. Des unités en province ont les mêmes difficultés : certaines indiquent que des dénonciations de contrat ont été justifiées par l'absence de liaison Internet.

¹³⁰ Une prestation externalisée d'internet de loisir en opérations extérieures (ILOPEX) est ainsi délivrée aux forces en opérations. Elle inclut des prestations Internet et téléphoniques.

¹³¹ Aux États-Unis, le taux d'inaptitude des candidats au recrutement est de 19 % en 2015 selon le rapport annuel de l'Accession medical standards analysis and research activity (AMSARA, édition 2016, tableau 9, p. 22). 16,1 % des

Cet aspect est particulièrement sensible pour l'armée de terre : la proportion d'inaptes définitifs parmi les candidats ayant effectué les épreuves de sélection est passée de 4,6 % à 5,6 % entre 2011 et 2016 ; celle des inaptes temporaires de 14,2 % à 18,4 %. Au total, la proportion des candidats au recrutement immédiatement aptes est passée de 83 % à 76,3 % entre 2011 et 2016.

Cette situation l'a d'ailleurs conduite à proposer des outils en ligne pour aider les candidats à se préparer physiquement aux épreuves de sélection¹³².

Elle appelle une surveillance continue pour prévenir toute accentuation que la hausse progressive de l'obésité parmi les jeunes Français rend pourtant très probable¹³³.

Porter attention aux questions de sécurité

L'augmentation de la délinquance, des conduites addictives ou des incivilités affecte la jeunesse dans des proportions qui ne sont pas négligeables.

Par exemple, 21 % des jeunes hommes nés entre 1986 et 1987 ont été condamnés pénalement avant 25 ans, un quart l'ayant été pour des infractions à la circulation routière. En 2014, les jeunes de 10 à 24 ans impliqués dans des affaires pénales traitées par les parquets représentaient 5,2 % de leur classe d'âge¹³⁴. Parallèlement, en 2011, 42 % des adolescents de 17 ans avaient déjà fumé du cannabis, 5 % présentant un risque élevé d'usage problématique voire de dépendance, tandis que l'on observe entre 2000 et 2011 une hausse des consommations de cocaïne à 17 ans (3 % en 2011). On assiste également à une augmentation des ivresses déclarées chaque année parmi les jeunes de 17 ans et à une hausse continue des alcoolisations ponctuelles importantes¹³⁵.

Ces situations rendent toujours plus nécessaire l'attention portée, lors du recrutement, aux exigences de sécurité et notamment aux conduites addictives, aux comportements incivils, voire délictuels.

L'aggravation de la menace terroriste exige en outre une veille active pour détecter tout entrisme de la part de jeunes tentés par la radicalisation.

Anticiper les besoins futurs en compétences

Les évolutions technologiques ne manqueront pas de transformer les modalités de l'action militaire dans les prochaines décennies. L'affirmation de la cyber-défense ou le développement des drones et de la robotisation de l'espace de bataille en préfigurent ou en annoncent certains aspects.

Ces transformations à venir doivent être anticipées au travers d'une prospective des métiers active. Présentes à l'esprit de tous les directeurs de ressources humaines ou de personnels, elles ne font pas encore l'objet d'un suivi coordonné pour identifier toutes les actions à mener, même si les travaux sur les familles et filières professionnelles inaugurent une première étape.

Le Haut Comité relève que si les conditions globales de l'attractivité sont réunies, quelques fragilités pourraient, à terme la limiter. Il recommande notamment de veiller à ce que les conditions de vie offertes aux militaires, dans la vie quotidienne comme en opérations, évoluent en corrélation avec les modes de vie des générations montantes.

motifs d'inaptitude s'expliquent par les difficultés d'adaptation à la vie en collectivité, 11,1 % par des problèmes d'obésité ou de surpoids et 7,2 % par sous-alimentation (édition 2016, tableau 14, p. 30). Le *Defense Department* a relevé fin 2016 que 7,8 % de ses militaires d'active étaient en surpoids ou en obésité en 2015 contre moins de 2 % en 2001. En Grande-Bretagne, en 2015, une étude publiée par le ministère de la défense britannique, a estimé que 6,4 % de l'armée régulière souffraient d'obésité et 41 % étaient en surpoids.

¹³² L'armée de terre a développé une application téléchargeable sur « Google play » et l'« Appstore » qui, en plus d'exposer le processus de recrutement, propose un programme de préparation physique (test de Luc Léger, appuis-faciaux, tractions).

¹³³ Entre 1997 et 2012, la proportion des Français de 18 à 25 ans obèses est passée de 3 à 5 % et celle des jeunes en surpoids de 10 à 14 % selon l'étude ObEpi 2012 - *Enquête épidémiologique nationale sur le surpoids et l'obésité* réalisée par l'INSERM, Kantar Health et Roche SAS.

¹³⁴ Thierry Mainaud, *La délinquance des jeunes évolue avec l'âge, la réponse pénale aussi*, France - Portrait social, INSEE Référence, édition 2016.

¹³⁵ INSERM, *Conduites addictives chez les adolescents, usages, prévention et accompagnement - expertise collective*, avril 2014.

Recommandation

Anticiper les mesures qui permettront aux forces armées de demeurer en phase avec les standards de vie attendus des jeunes générations, tout en préservant les fondamentaux de la fonction militaire.

*
* *
*

Si les perspectives démographiques de long terme sont favorables, l'existence d'un vivier de recrutement utile suffisamment important et correspondant aux besoins des armées dépend en grande partie de l'attractivité de la fonction militaire. La ressource humaine est à conquérir sur un marché de l'emploi complexe et concurrentiel qui doit s'adapter aux évolutions générationnelles. Aujourd'hui, l'attractivité au recrutement apparaît globalement satisfaisante grâce à la persistance de motivations pour la singularité de l'état militaire qui se retrouvent parmi des jeunes issus de différents milieux.

La question de la sélectivité au recrutement des militaires du rang est une préoccupation permanente des armées. Si l'évolution ponctuelle des politiques de recrutement et de formation pourrait aider à améliorer la situation, ce sont surtout des actions en faveur de la fidélisation qui y répondront durablement.

Les difficultés potentielles pouvant conduire à la désaffection des nouvelles générations vis-à-vis de la singularité militaire semblent, pour le moment, contenues.

PARTIE 3

LA FIDÉLISATION, UN DÉFI PERMANENT

Si l'opinion que les Français ont de leurs forces armées et les perspectives d'attractivité au recrutement apparaissent plutôt favorables et permettent aux armées de disposer d'un recrutement satisfaisant, la fidélisation des militaires constitue un défi permanent.

1 LES ENJEUX DE LA FIDÉLISATION

1.1 PLUSIEURS FACTEURS FRAGILISENT LA FIDÉLISATION AU SEIN DE LA FONCTION MILITAIRE

1.1.1 Les évolutions de la société affectent les attentes à l'égard de l'institution

L'attachement à l'institution varie en fonction de l'âge et de l'ancienneté de service

Aujourd'hui, quatre générations se côtoient au sein de la fonction militaire (*baby-boomers*, générations X, Y et Z. Cf. annexe 7). Chaque génération présente des traits caractéristiques. Chacune se trouve aujourd'hui à une étape de vie et de carrière spécifique qui, combinant des facteurs générationnels, professionnels et personnels, crée des attentes particulières en termes de carrière et de compensations des contraintes de l'état militaire.

Toutefois, ce sont moins les effets de génération que les effets d'âges qui influent sur l'attachement des militaires à l'institution.

L'étude réalisée par la DICOd pour le Haut Comité (cf. annexe 5) montre en effet que c'est entre 6 et 10 ans de service que l'insatisfaction face aux attentes initiales est la plus importante, les facteurs d'insatisfaction mis en avant étant la faible fréquence des départs en mission extérieure, le manque d'esprit collectif au sein des forces ou le sentiment d'être insuffisamment rémunéré. Cette phase correspond à ce que certains chercheurs décrivent dans une carrière professionnelle comme la fin de l'étape d'exploration ou le début de celle de maîtrise, période au cours de laquelle l'individu découvre que la combinaison de ses aspirations et des réalités du monde professionnel ne va pas de soi¹³⁶.

Au regard de l'objectif de fidélisation, l'autre période critique concerne les militaires qui ont entre 30 et 40 ans. Cette tranche d'âge regroupe aujourd'hui une partie des générations X et Y, ceux qui commencent à avoir des enfants et souhaitent accéder à la propriété. L'objectif de juste équilibre entre la vie professionnelle et la vie personnelle devient important alors qu'il était secondaire durant la première partie de carrière. Les sujétions de l'état militaire apparaissent alors particulièrement contraignantes et peuvent nourrir des envies ou des projets de départ¹³⁷. Cette situation n'est pas propre à la fonction militaire¹³⁸, mais l'intensité des engagements opérationnels dans les forces la rend plus vive.

¹³⁶ L'étape d'exploration : Kets de Vries et Miller (1985) situent entre l'âge de 20 et 26 ans la période douloureuse et de faible indice de satisfaction que traversent les jeunes salariés en raison de l'écart entre leurs attentes et la réalité de la sphère professionnelle. Ils n'ont pas l'impression de faire partie du processus de décision et regrettent de ne pas avoir assez de responsabilités. L'étape de la maîtrise : cette seconde étape peut durer jusqu'à l'âge de 35/38 ans, selon les auteurs. C'est durant cette phase que se déterminent les liens entre le salarié et son travail ou son entreprise et que les amitiés durables se construisent (Erickson 1963). Elle se caractérise, selon Kets de Vries et Miller (1985), par les promotions, l'obtention de statuts clairs dans la hiérarchie, l'élargissement des compétences et un équilibre à trouver entre vie privée et vie professionnelle.

¹³⁷ 55 % des militaires estiment que la difficulté à concilier la vie privée et la vie militaire est le facteur principal de désattractivité (65 % dans la marine, 64 % parmi les officiers). 51 % de ceux qui ont moins de 10 ans de service le pensent contre 56 % de ceux qui en ont entre 11 et 20 de service et 55 % qui ont plus de 20 ans de service. 50 % des moins de 30 ans, 56 % des 30 à 40 ans et 55 % des plus de 40 ans partagent cette idée. Source : *étude DICOd pour le Haut Comité*.

¹³⁸ Selon une étude de 2016 conduite par Malakoff-Médéric, 35 % des salariés du secteur privé ont du mal à concilier vie professionnelle et vie personnelle. Les difficultés touchent plus particulièrement les cadres (37 %) et les

La difficile conciliation vie professionnelle - vie personnelle a pu, dans le passé, faire apparaître une demande de modification du statut général des militaires pour y intégrer des dispositifs permettant le temps partiel, ce qui va à l'encontre du principe de disponibilité.

Un sentiment diffus de déclassement

Les militaires rencontrés par le Haut Comité, y compris les officiers supérieurs de l'école de guerre et du centre des hautes études militaires (CHEM) témoignent régulièrement d'un sentiment de déclassement¹³⁹. Le déclassement s'apprécie soit relativement à l'emploi (surqualification par rapport à l'emploi), soit en termes de rémunération (décorrélation entre le niveau de diplôme et le niveau de rémunération).

La question est complexe à analyser et elle n'est pas propre aux militaires. Elle est largement répandue en raison, notamment, de « *l'affaiblissement du lien entre diplôme et position sociale* ».

Quant à la réalité du déclassement, on relèvera tout d'abord qu'au sein des armées et comparativement à d'autres populations, il ne semble pas apparaître de décrochage entre le niveau de diplôme ou de qualification et le niveau d'emploi. On assiste même à une amélioration du taux d'adéquation entre le niveau fonctionnel occupé et les qualifications détenues depuis 2009. Particulièrement visible au sein de l'armée de terre où 93,2 % du personnel est sur un poste en adéquation avec ses qualifications en 2016 (contre 79,6 % en 2009), elle est aussi une réalité au sein de la marine (86,4 %) et de l'armée de l'air (87 %). Les parts de militaires employés sur des postes en sous-adéquation et en sur-adéquation par rapport à leurs qualifications sont du même ordre de grandeur.

Pour le reste, la fonction militaire n'ayant pas décroché dans le classement hiérarchique des grades et des emplois fixé par le décret n° 48-1108¹⁴⁰, le Haut Comité estime que cette perception pourrait s'expliquer par des considérations indemnitaires ou tirées de la place que l'État et la Nation donnent aux militaires. Ces inquiétudes appellent des réponses qui sont examinées dans la suite du rapport.

Une perception différente de la carrière professionnelle

Alors que l'accomplissement d'une carrière était, depuis le premier tiers du XIX^e siècle, l'objectif à atteindre, l'état militaire est considéré aujourd'hui, pour une part importante des militaires, comme une étape parmi d'autres dans une carrière professionnelle.

62 % des militaires de carrière interrogés par la DICO pour le Haut Comité n'hésitent pas à déclarer envisager de quitter l'institution pour changer d'activité, si l'occasion se présentait. « *Un score particulièrement élevé, surtout auprès des militaires présents depuis plus de 10 ans dans les forces (70 % pour une ancienneté de 11 à 20 ans), qui traduit un phénomène d'usure à mettre en parallèle avec l'expression de la difficulté à concilier vie militaire et vie personnelle et le manque de moyens pour remplir les missions. Ce « témoin d'usure » est ainsi particulièrement marqué dans la marine nationale (81 %) et dans une moindre mesure dans l'armée de l'air (72 %). [...] Les militaires ne s'engagent plus pour réaliser de manière évidente toute leur carrière au sein de l'institution, mais peuvent envisager leurs années dans les forces comme un tremplin débouchant sur une autre activité dans le civil.* »

Des raisons objectives pourraient expliquer une partie de cette situation : l'impératif de jeunesse et l'importance des carrières courtes sont intégrés dans l'esprit des militaires qui s'engagent et trouvent un écho favorable parmi les nouvelles générations qui sont moins attachés que leurs aînés à la continuité dans les parcours professionnels.

trentenaires (36 %). Source : Malakoff Médéric, *Santé et bien-être des salariés, performance des entreprises, chiffres clés des études 2016*.

¹³⁹ « *Un salarié est considéré en situation de déclassement lorsque son niveau de qualification est supérieur à celui requis pour son poste de travail. Ce phénomène a pris de l'ampleur au tournant des années 1980 lorsque les générations nées dans les années 1960 et 1970, qui avaient bénéficié d'un accès plus massif à l'enseignement supérieur, sont arrivées sur le marché du travail. L'« explosion scolaire » dont elles ont profité ne s'est pas forcément accompagnée d'une évolution comparable de la structure des emplois (Clerc et al. 2011)», Magali Flachère et Erwan Pouliquen, *Surqualification et sentiment de déclassement : public-privé, des profils et des opinions proches*, DGAFP, 2015, p. 6.*

¹⁴⁰ Décret n° 48-1108 du 10 juillet 1948 portant classement hiérarchique des grades et emplois des personnels de l'État relevant du régime général des retraites.

L'observation des promotions des grandes écoles militaires depuis 1990 illustre cette évolution parmi les officiers de recrutement direct dont la vocation est pourtant de former le vivier du futur haut encadrement militaire. On assiste dans les promotions récentes à « une évaporation » dépassant les 15 % moins de 10 ans après la sortie d'école. Le phénomène est plus visible chez les saint-cyriens. Cette situation pourrait révéler une attitude nouvelle face aux carrières d'officier. Elle doit conduire à être vigilant sur les conditions d'attractivité des parcours professionnels longs offerts aux officiers après les 10 ou 15 premières années de carrière pour garantir la capacité des forces armées à générer un haut encadrement militaire de qualité à partir d'un vivier suffisamment large.

1.1.2 La question récurrente de la fidélisation des militaires du rang

Les militaires du rang sont appelés, majoritairement, à réaliser des carrières courtes. Les tensions existant sur le taux de sélectivité incitent à veiller au taux de renouvellement des contrats initiaux, car c'est finalement moins en augmentant le nombre de candidats qu'en maîtrisant les besoins de recrutement que les armées parviendront à des équilibres durables.

La situation est globalement stable depuis 2012, voire légèrement à la hausse dans la marine, mais les disparités sont grandes entre armées. La suractivité des années 2015 et 2016 ne semble pas avoir d'effet sur la volonté de renouvellement de contrat, même si elle a pu se détériorer dans certaines spécialités de l'armée de terre par exemple.

Tableau 4 – Évolution du taux de renouvellement du premier contrat des militaires du rang (ou des quartiers-maîtres et matelots) entre 2012 et 2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Terre*	63,2 %	64,6 %	63,7 %	64,6 %	64,9 %
Marine	80 %	80,5 %	81,3 %	84,7 %	85,8 %
Air	58,9 %	49,8 %	48,4 %	51,4 %	58,3 %

Sources : réponses des armées à un questionnaire du Haut Comité.

* effectif de la cohorte arrivée à échéance de contrat et ayant obtenu un renouvellement de contrat.

La durée moyenne des contrats des militaires du rang qui quittent le service actif est assez stable depuis 5 ans avec toutefois des disparités selon les armées. L'armée de terre a un objectif de durée moyenne de service ambitieux. Fixé à 5 ans avant la professionnalisation (1979), puis à 6,5 ans au début de la professionnalisation, il est aujourd'hui à 8 ans mais n'est pas atteint.

La fidélisation des militaires du rang est recherchée par les armées pour rentabiliser les dispositifs de recrutement tout en limitant l'ampleur des recrutements à effectuer. Répondre à cet objectif est complexe car le renouvellement du contrat dépend des souhaits des intéressés mais aussi des politiques de gestion (recherche de l'équilibre flux-stock dans chaque spécialité par exemple...). Le Haut Comité relève que la diversité des taux de renouvellement du premier contrat semble indiquer des marges possibles de progrès.

1.1.3 Des spécialités sont exposées à des difficultés de fidélisation ou à la concurrence du marché de l'emploi

Certains métiers peinent à fidéliser

La marine et l'armée de l'air rencontrent des difficultés à attirer et fidéliser dans les métiers de fusiliers marins et de fusiliers commandos de l'air. Le caractère aride, fatigant et répétitif de leurs missions conduit à de faibles taux de renouvellement de contrat (50 % pour les fusiliers marins et 30 % pour les fusiliers commandos de l'air) alors que le risque terroriste renforce le besoin en protection-défense et donc en effectif de fusiliers.

Parallèlement, le fort taux d'activité dans certains métiers à faibles effectifs (par exemple dans la marine où 75 % des effectifs appartiennent à des spécialités qui recouvrent chacune moins de 1 % des effectifs), conduit à l'usure du personnel. C'est le cas pour les maintenanciers aéronautiques, les optroniciens, voire pour certains pyrotechniciens. D'autres spécialités génèrent, quant à elles, des phénomènes de lassitude et sont confrontées à des départs prématurés (préventeurs de l'armée

de terre, officiers d'appontage de la marine nationale ou spécialistes de l'interception technique ou techniciens armement de l'armée de l'air...).

Certaines forces armées sont confrontées au désinvestissement d'une partie de leurs sous-officiers face aux exigences des parcours de qualification. La marine, en particulier, subit le refus d'une partie de ses officiers marinières de se présenter au brevet de maîtrise dans certaines spécialités¹⁴¹ tandis que sont constatées des renoncements au brevet d'aptitude technique¹⁴² (BAT) car les sacrifices demandés pour répondre au niveau de qualification attendu apparaissent trop importants en comparaison des compensations qui en résulteront. L'armée de terre rencontre ponctuellement ce type de fragilité, notamment au niveau des recrutements tardifs de sous-officiers ou d'officiers car la mobilité qui en découle peut remettre en cause les équilibres de vie, ce qu'une partie croissante du personnel n'est pas prête à consentir. Ces difficultés peuvent être renforcées par le faible différentiel de rémunération existant entre catégories (par exemple entre le grade de caporal-chef et de sergent).

La concurrence du marché de l'emploi

Une partie des spécialités qui peinent à recruter est soumise à une forte concurrence. Les spécialistes en maintenance aéronautique, en systèmes d'information et en infrastructure sont ainsi exposés à des départs précoces vers le secteur privé. Cela se traduit, d'une part, par des sous-effectifs dans certains métiers, le flux de recrutement ne parvenant pas à compenser les départs et, d'autre part, par la fragilisation des pyramides d'expertise, les départs précoces limitant la capacité à disposer de techniciens expérimentés.

Ces situations sont difficiles à surmonter lorsque les formations nécessaires à la génération de compétences sont longues et coûteuses. Les contrôleurs aériens, les atomiciens, les chefs de patrouille, les spécialistes en énergie nucléaire et les techniciens en avionique sont ainsi très dépendants de fragiles équilibres.

Les filières liées aux systèmes d'information et à la cyber sécurité sont soumises sur tout le cycle des vies professionnelles à une forte concurrence des employeurs externes et à une « évaporation » continue du personnel qualifié.

La gendarmerie apparaît relativement épargnée par les difficultés auxquelles les autres forces armées sont confrontées. Toutefois, certaines spécialités du corps de soutien technique et administratif (CSTAGN) (affaires immobilières, gestion logistique et financière, administration et gestion du personnel) connaissent des tensions. La DGGN constate que certains de ces militaires sont rapidement attirés par les parcours dans la fonction publique civile qui peut offrir des niveaux de rémunération plus élevés.

Le SSA appelle une attention particulière. Certaines spécialités, notamment en chirurgie, sont soumises à l'attraction du secteur privé qui offre des rémunérations beaucoup plus importantes. Cette attraction est renforcée par la réorganisation du service qui prévoit une profonde transformation de la composante hospitalière, laquelle supporte la plus grande partie de la charge de la déflation restante alors que la composante « médecine des forces » verra ses effectifs augmenter.

Les liens au service consécutifs à une formation et l'existence de primes particulières de fidélisation (cf. annexe 9), donnent aux forces armées des outils pour les aider à conserver des ressources qu'elles ont formées, même s'ils sont parfois insuffisants.

Au-delà, des armées ont pu organiser des passerelles avec des employeurs privés, notamment industriels, pour anticiper les mouvements de personnel et maîtriser leurs effets. Le Haut Comité souligne l'attention que portent, par exemple, la marine et l'armée de l'air aux mobilités professionnelles de leurs pilotes, techniciens aéronautiques ou atomiciens. Centrées sur des spécialités de haute technicité concernant de faibles populations, ces pratiques restent marginales.

¹⁴¹ Notamment dans les spécialités hydrauliques, automatisme et puissance électrique, technologie des systèmes d'armes, opérations aéro-maritimes, systèmes de direction de combat, cyber, organisation maintenance aéronautique, radioprotection, système d'arme de dissuasion, plongée...

¹⁴² Par exemple, en 2015, 12 % des marins concernés ont renoncé à rejoindre le BAT électricien et 28 % le brevet supérieur (BS) opérations de surface.

Un dialogue plus construit avec les potentiels employeurs privés pourrait permettre sans doute de limiter le nombre de départs prématurés, néfastes pour les forces armées, tout en répondant aux besoins futurs des industriels ainsi qu'aux aspirations des militaires à une deuxième carrière.

1.1.4 Des facteurs de démotivation induits par la dégradation ressentie du soutien, la faible disponibilité des matériels hors OPEX et les difficultés d'entraînement

1.1.4.1 Dans les armées la situation demeure préoccupante

La dégradation de la disponibilité de certains matériels et du soutien de proximité pèse sur le moral des militaires et contribue à fragiliser la fidélisation. Ce sentiment s'accroît depuis la mise en place des bases de défense¹⁴³.

La crainte d'une perte de compétences techniques et tactiques

Les armées font tout pour qu'en opérations les militaires disposent de tous les moyens nécessaires à la réalisation de leurs missions. La disponibilité des matériels terrestres en OPEX est par exemple généralement supérieure à 90 % alors même que les conditions d'emploi les usent prématurément (bande sahélo-saharienne notamment).

L'effort de maintien en condition des matériels en OPEX se fait au détriment de l'équipement disponible en métropole. Lorsque les parcs d'équipements sont affectés par des difficultés durables de disponibilité¹⁴⁴, cela se traduit par une réduction des possibilités d'entraînement tandis que l'intensification des engagements opérationnels accentue les difficultés à préserver les compétences tactiques collectives, voire individuelles, faute de temps disponible. Les militaires ont le sentiment de ne pas avoir les moyens suffisants pour s'entraîner et redoutent une baisse de leurs capacités opérationnelles.

Le CEMA a évoqué devant l'Assemblée nationale¹⁴⁵ le fait que « 20 % des pilotes de l'aviation légère de l'armée de terre (ALAT) ne sont pas aptes « mission de guerre », faute d'heures de vol » et que « moins de 60 % des équipages de transport tactique de l'armée de l'air sont qualifiés à l'atterrissage sur terrain sommaire – mode d'action pourtant essentiel » pour les mêmes raisons. Les membres du Haut Comité ont pu rencontrer des équipages de blindés qui n'avaient ni tiré, ni manœuvré avec leur matériel de dotation depuis près de 2 ans.

Cette situation inquiète les militaires et pèse sur leur moral.

La lassitude face aux dysfonctionnements de l'administration générale et du soutien commun

Dans son enquête de 2015 relative à la perception des réformes du ministère de la défense par son personnel, la DRH-MD avait relevé que 86 % des agents du ministère n'étaient pas satisfaits de la manière dont le soutien avait évolué.

La détérioration ressentie du soutien de proximité depuis la mise en place des bases de défense n'a pas encore été surmontée. Depuis le 8^e rapport du Haut Comité sur l'administration des militaires, la situation n'a que peu évolué et le constat central de ce rapport est toujours d'actualité : « le sentiment qui prévaut, depuis cinq ou six ans, est celui d'une dégradation assez générale, amplifiée par des difficultés associées à la mise en œuvre des bases de défense et les défaillances du logiciel de gestion de solde LOUVOIS. »

La complexité des processus de soutien, la faiblesse des outils informatiques dédiés et l'insuffisante harmonisation des règles applicables pèsent sur le personnel militaire et tendent les relations entre

¹⁴³ Le 8^e rapport du HCECM consacré à l'administration des militaires en rendait compte en 2014.

¹⁴⁴ En métropole la disponibilité des matériels terrestres varie entre 60 et 70 % dans les parcs en service permanent ou d'entraînement en métropole (Rapport d'information n° 3323 enregistré le 9 décembre 2015 sur les conséquences du rythme des opérations extérieures sur le maintien en condition opérationnelle des matériels présenté par les députés Alain Marty et Marie Récalde, p. 65). En 2015, la disponibilité des frégates s'est établie à 58 %, en-dessous des prévisions (*Rapport annuel de performance 2015 – Mission défense*, p. 97). Les disponibilités des aéronefs connaissent de très fortes disparités : tandis que la disponibilité des Rafales s'élevait fin 2016 à 49,3 %, celle des C130 atteignait 22,5 % (Réponse du ministère de la défense à la question parlementaire n° 101805, publiée au JO du 28 février 2017). La disponibilité des hélicoptères évolue quant à elle de 10 % à 49 % selon les flottes.

¹⁴⁵ Audition du CEMA devant la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, le 8 février 2017.

les souteneurs et les soutenus, d'autant que les réorganisations se poursuivent dans certains services de soutien (SSA, SCA...).

La dégradation des infrastructures et des conditions d'hébergement

Enfin, les militaires sont confrontés aux résultats de l'insuffisant investissement en matière d'infrastructure et d'hébergement depuis de longues années.

Le CEMA a reconnu devant la Commission de la défense¹⁴⁶ que « le déficit récurrent en ressources budgétaires a entraîné une dégradation globale du parc immobilier, une protection insuffisante des installations et le report de nombreuses mises aux normes autres qu'opérationnelles. [...] Si aucun chantier n'était entrepris, 79 centres de restauration sur 350 devraient fermer pour cause de non-conformité dans les trois ans qui viennent. En tenant compte des limitations en termes de capacités d'engagement du service d'infrastructure de la défense, le besoin budgétaire supplémentaire sur le poste infrastructure peut être estimé à 120 millions d'euros en 2018, 300 millions en 2019, et 500 millions en 2020 ». Les militaires, non seulement, le remarquent mais, surtout, souffrent de ces « délabrements », qui pèsent sur leur vie quotidienne, au quartier comme à l'entraînement.

Les autorités auditionnées par le Haut Comité sont conscientes de cette fragilité qui résulte d'une contrainte financière qui ne s'est jamais desserrée (il manquerait près de 1,5 milliard d'euros sur la période de la loi de programmation militaire actuelle) et qui s'est notamment traduite par la diminution importante du budget consacré à l'entretien de ce parc immobilier, passé en 10 ans de 6 à 2 € au mètre carré.

Les commandants de base de défense ou commandants de formation administrative rencontrés lors des visites d'unité ont régulièrement souligné des difficultés d'infrastructure. Si le plan d'urgence décidé en 2014 a été majoritairement mis en œuvre, il n'en demeure pas moins que les militaires ressentent durement la situation.

*
* * *

Les fragilités qui viennent d'être décrites renforcent l'inquiétude des militaires vis-à-vis des évolutions des armées, des directions et services du ministère des armées. La lassitude vis-à-vis des réformes est largement partagée par les militaires. Ils savent qu'ils sont, parmi les agents publics, ceux qui ont contribué le plus, et de loin, aux réorganisations et aux mesures d'optimisation de la dépense publique.

Ces éléments affectent le moral des militaires et sont des facteurs structurels de dé-fidélisation. Le manque de moyens pour remplir les missions est un frein à rester dans l'institution pour 53 % des militaires¹⁴⁷ tandis que l'insuffisance des moyens humains est le premier motif d'insatisfaction selon l'indicateur de mesure du moral (I2M)¹⁴⁸.

Les effets positifs de la remontée en puissance commencent toutefois à se faire ressentir et devraient améliorer les cycles de préparation opérationnelle, notamment dans l'armée de terre, même si la FOT reconstituée ne sera pleinement opérationnelle qu'en 2018.

S'il ne revient pas au Haut Comité de prendre position sur la disponibilité des matériels et la qualité du soutien, il relève toutefois que ces éléments sont fondamentaux pour le moral et que la confortation de l'attractivité et de la fidélisation ne peut se limiter aux leviers relatifs à la rémunération et à la gestion des ressources humaines.

1.1.4.2 En gendarmerie, la situation est plus contrastée et dans l'ensemble plus favorable

Les entretiens menés par le Haut Comité font ressortir que les gendarmes reconnaissent les efforts réalisés par la direction générale pour renouveler le matériel nécessaire tant à leurs missions qu'à leur formation. Les risques de dégradations du soutien de proximité induits par la mutualisation des soutiens au sein du ministère de l'intérieur sont cependant souvent évoqués.

La gendarmerie connaît des difficultés réelles en matière de logement familial dont les officiers et

¹⁴⁶ Audition du CEMA devant la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, le 8 février 2017.

¹⁴⁷ Cf. annexe 5.

¹⁴⁸ Indicateur de mesure du moral pour le premier semestre 2017.

sous-officiers de gendarmerie bénéficient pour nécessité absolue de service. La partie domaniale du parc immobilier, soit près de 30 600 logements, est jugée dégradée. 10 à 15 % présenteraient des problèmes de sécurité et de chauffage en raison d'un sous-investissement récurrent. Un plan d'urgence triennal a été lancé en 2015 pour améliorer la situation mais un travail de fond doit être conduit dans la durée.

1.2 DES PARCOURS EXIGEANTS ET UNE POLITIQUE DE TRANSITION PROFESSIONNELLE PARTIELLEMENT ADAPTÉE

1.2.1 Des parcours de carrière valorisants et exigeants

Les carrières professionnelles offertes au sein des forces armées sont nombreuses et diversifiées. Elles se caractérisent d'abord par l'ampleur des promotions internes¹⁴⁹.

Une forte promotion interne

Dans les armées, entre 2009 et 2015, en moyenne, 48 % des sous-officiers ont été recrutés parmi les militaires du rang, avec toutefois des disparités notables selon les armées (62 % dans l'armée de terre et 57 % dans la marine pour 14 % dans l'armée de l'air). L'année 2016 marque une nette reprise de la promotion interne avec un taux global de 57 % (+ 9 points par rapport à 2015), de 70 % dans l'armée de terre (+ 6 points) et de 56 % dans la marine (+ 9 points).

Sur la période 2009-2014, 45 % des officiers ont été recrutés parmi les sous-officiers et les militaires du rang. L'année 2015 a connu une forte baisse par rapport à 2014 (- 12 points) au profit du recrutement d'officiers sous contrat. L'année 2016 a connu une légère reprise des recrutements internes d'officiers (36 %, + 5 points par rapport à 2015).

La gendarmerie connaît également un niveau élevé de promotions internes, plus marqué qu'ailleurs parmi les officiers. Depuis 2012, entre 38 et 50 % de sous-officiers de la gendarmerie sont recrutés annuellement parmi d'anciens volontaires tandis que de 87 à 92 % des officiers de la gendarmerie le sont parmi les sous-officiers.

Il résulte de ces flux, une forte présence d'anciens militaires du rang ou d'anciens volontaires parmi la population des sous-officiers. En décembre 2016, près de 55 % des sous-officiers de l'armée de terre étaient d'anciens militaires du rang et/ou volontaires, comme 62 % des officiers marins, 31 % des sous-officiers de l'armée de l'air et 30 % des gendarmes.

La part des officiers issus des sous-officiers et des militaires du rang est aussi singulièrement importante (65 % dans la gendarmerie, 49 % dans l'armée de terre, 40 % dans l'armée de l'air et 18 % dans la marine) même si leur présence au sein de la population des colonels et des officiers généraux¹⁵⁰ est plus réduite en raison des modèles de carrière qui exigent une longue ancienneté comme officier pour arriver aux grades terminaux.

La comparaison avec la fonction publique de l'État fait apparaître le caractère méritocratique de la fonction militaire. La part moyenne des promotions internes de 2012 à 2014 est de 48,3 % au sein de la fonction militaire et de 30,9 % dans la FPE¹⁵¹. Pour la seule année 2014, elle était de 51,6 % pour les militaires et de 24,2 % pour les fonctionnaires de l'État.

Des carrières sélectives

Dans le cadre élargi du thème traité cette année, le Haut Comité n'a pas pu procéder à une analyse détaillée des conditions d'avancement dans les forces armées. Une analyse globale a toutefois été réalisée.

¹⁴⁹ Changement de catégorie.

¹⁵⁰ 0,9 % des colonels de l'armée de terre, 2,3 % des capitaines de vaisseau, 17 % des colonels de l'armée de l'air et 18 % des colonels de gendarmerie étaient issus du rang au 31 décembre 2016. Entre 3 et 8 % des officiers généraux ont commencé leur carrière comme sous-officier ou militaire du rang selon les forces armées.

¹⁵¹ Fonction militaire : sous-officiers et officiers des armées et de la gendarmerie. FPE : fonctionnaires de catégorie A et B.

L'observation de l'âge moyen des militaires promus au grade de sergent-chef, d'adjudant-chef, de commandant et de colonel entre 2009 et 2016 ne fait pas apparaître d'évolution notable sinon une augmentation de l'âge moyen des commandants promus dans les armées¹⁵².

Les conditions d'avancement des sous-officiers se sont plutôt améliorées, malgré une baisse du taux de carriérisation depuis 2014.

On constate par ailleurs que, parmi les sous-officiers quittant les armées, la part de ceux ayant moins de 15 ans de service a significativement augmenté dans la marine et l'armée de l'air entre 2010 et 2015¹⁵³.

La situation s'est surtout détériorée parmi les officiers. Alors qu'entre 2006 et 2013, la part des officiers parmi la population des militaires s'est renforcée (passant de 14,4 % à 16,8 % de 2006 à 2013 avec une hausse très forte au sein de l'armée de l'air), la LPM 2014-2019 fixait comme objectif de procéder à un dépyramidage ramenant la part d'officiers à 16 % en fin de cycle. L'actualisation de 2015 a abandonné l'objectif chiffré tout en maintenant la volonté de réduire le poids relatif des officiers supérieurs, en particulier des colonels et des lieutenants-colonels, pour mieux articuler les grades et les responsabilités exercées.

Ces impulsions ont conduit à une diminution du nombre de colonels et de lieutenants-colonels et à une réduction du volume des tableaux d'avancement, avec un décrochage net en 2014 partiellement rattrapé en 2015 pour les seuls lieutenants-colonels.

Depuis 2003, le nombre d'officiers inscrits aux tableaux d'avancement aux grades de colonel, lieutenant-colonel et commandant (ou équivalents) est ainsi orienté à la baisse dans les armées.

La diminution des officiers retenus pour suivre l'enseignement militaire de deuxième degré, notamment au sein de l'école de guerre (- 8 points depuis 2009 pour atteindre 25 % en 2016) accroît encore la sélectivité des parcours d'officiers.

Les objectifs de dépyramidage ont suscité des inquiétudes chez les officiers quant à leurs perspectives de carrière et ont été mal compris puisque, parallèlement, le ministère de la défense connaît une augmentation significative de ses fonctionnaires de catégorie A entre 2006 et 2015, tant en volume (+ 35 %) qu'en proportion (de 10,1 à 17,8 %).

Les perspectives d'accès au généralat ne sont pas plus favorables. Le taux de sélection est de 1 pour 25 candidats étudiés et s'accompagne d'une hausse continue de l'ancienneté moyenne dans le grade de colonel des généraux nommés depuis 2008 (de 7 ans et 9 mois à 10 ans et 8 mois) et à une moyenne d'âge à la nomination plus haute (52 ans et 8 mois pour les officiers relevant de l'EMA et 50 ans pour les ingénieurs de l'armement).

La gendarmerie, quant à elle, bénéficie d'une dynamique positive et d'une hausse tendancielle de ses tableaux d'avancement que le protocole du 11 avril 2016 ne fera que renforcer d'ici à 2022 (le volume des officiers généraux de gendarmerie sera augmenté sur la période 2017-2022 pour le porter à 160 et celui des colonels à 600).

1.2.2 Des efforts importants en matière de reconversion mais encore insuffisants au regard des ambitions affichées

L'impératif de jeunesse, la part de contractuels dans la fonction militaire et les limites d'âge précoces justifient une politique résolue de transition professionnelle.

Le législateur en a reconnu toute l'importance en précisant dès le premier article du statut général des militaires (3^e alinéa de l'article L4111-1 du code de la défense) que le statut « offre à ceux qui quittent l'état militaire les moyens d'un retour à une activité professionnelle dans la vie civile ».

En conséquence, les militaires bénéficient de dispositifs attractifs d'accompagnement vers d'autres parcours professionnels reposant, d'une part, sur des règles particulières de pensions de retraite et,

¹⁵² L'âge moyen des militaires promus commandants en 2016 était compris entre 38 ans et 4 mois et 38 ans et 11 mois dans les armées contre 43 ans et 5 mois dans la gendarmerie. Depuis 2009, cette moyenne a augmenté d'un an environ dans l'armée de terre et l'armée de l'air et de 4 ans dans la marine. Elle est stable dans la gendarmerie.

¹⁵³ Cette part est passée de 21 % à 39 % dans l'armée de l'air et de 19 à 35 % dans la marine quand elle est restée relativement stable dans l'armée de terre où elle est traditionnellement plus élevée (entre 28 % et 33 % sur la période). Source : éditions successives du bilan social du ministère de la défense.

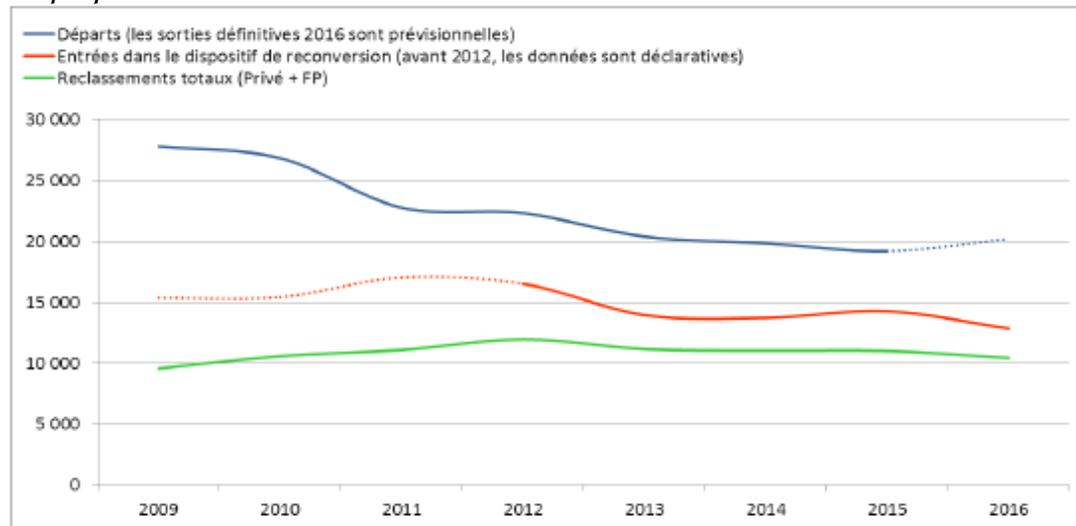
d'autre part, sur des outils de reconversion particuliers¹⁵⁴.

La politique de reconversion est conduite par l'agence de reconversion de la défense (ARD), service à compétence nationale rattaché à la DRH-MD.

L'activité de l'ARD est essentielle à la fonction militaire. Les militaires peuvent bénéficier de dispositifs particuliers d'accès aux autres fonctions publiques¹⁵⁵, de positions statutaires leur permettant de se consacrer entièrement à la préparation de leur projet professionnel¹⁵⁶, d'un dispositif d'évaluation et d'orientation ou, enfin, d'une formation professionnelle ou d'un accompagnement vers l'emploi accessibles aux volontaires et militaires ayant plus de 4 ans de service.

L'ARD ne parvient cependant à capter que 54 % des militaires quittant définitivement les forces armées. Le volume des reclassements est globalement stable. Il cache des distorsions nées d'une campagne de civilianisation à poste de militaires en 2015, d'une amélioration en 2016 du reclassement des officiers (+ 7 %) et d'une baisse de celui des sous-officiers (- 6 %) et des militaires du rang (- 4 %).

Graphique 13 - Évolution entre 2009 et 2016 de l'activité de l'ARD



Source : ARD.

Les antennes « Défense mobilité » qui assurent la mise en œuvre de la politique de l'ARD accueillent environ 14 000 militaires par an dont 11 000 sont reclassés, 2 300 dans les autres fonctions publiques et 8 600 dans le secteur privé. 75 % des militaires suivis sont satisfaits de l'accompagnement délivré. Un militaire met en moyenne 273 jours pour retrouver un emploi contre 538 jours pour une personne inscrite à Pôle emploi¹⁵⁷. 70 % des hommes et 61 % des femmes ont un emploi 6 mois après leur départ. Le bilan est donc favorable.

Mais on observe une évolution défavorable du nombre de militaires bénéficiant de l'allocation d'aide au retour à l'emploi qui augmente de façon constante depuis l'an 2000 pour atteindre près de 13 000 personnes en 2016, tout comme son coût qui atteint 155,1 M€ en 2016.

En outre, des militaires sortent sans emploi des dispositifs d'accompagnement et d'allocations, dans des proportions significatives. Sur une cohorte de 3 365 militaires ayant épuisé leur droit à

¹⁵⁴ On peut distinguer les dispositifs de droit commun (dispositifs d'accès à la fonction publique (articles L4139-1 à L4139-3 du code de la défense), retraite à liquidation différée à 52 ans, retraite à jouissance immédiate après 17 ans de service (militaires du rang et sous-officiers), 20 ans (officiers sous contrat) ou 27 ans (officiers de carrière), aides et prestations de reconversion délivrées par l'agence de reconversion de la défense, allocation d'aide au retour à l'emploi) et ceux plus conjoncturels visant à accélérer les départs (dispositifs conçus dans le cadre de la LPM 2014-2019 regroupant le pécule modulable d'incitation au départ (PMID), la pension afférente au grade supérieur (PAGS), la promotion fonctionnelle et la disponibilité renouvelée).

¹⁵⁵ Articles L4139-2 (détachement intégration) et L4139-3 (emploi réservé) du code de la défense.

¹⁵⁶ L'article L4138-2 du code de la défense prévoit un congé de reconversion et un congé pour création ou reprise d'une entreprise.

¹⁵⁷ Données ARD 2016 pour les militaires, Pôle emploi 2014 pour les autres.

indemnisation entre décembre 2015 et novembre 2016, 1 205 militaires, dont 80 % d'anciens militaires du rang, n'avaient pas retrouvé d'emploi.

Aucun suivi ne permet de connaître le devenir de ces anciens militaires. Les enquêtes conduites par l'INSEE sur les personnes en fin de droit ou les Français en situation de précarité ne permettent pas d'identifier les anciens militaires dans ces populations pour cerner l'ampleur de cette situation.

Le Haut Comité ne peut que souhaiter la réalisation de travaux ciblés permettant de mesurer la population d'anciens militaires en situation de précarité.

Si les reconversions dans les fonctions publiques ont bénéficié d'un effort important pour accompagner les déflations réalisées depuis 2008, il apparaît qu'elles restent encore modestes par rapport au volume de départs, notamment en raison de l'ouverture mesurée des autres ministères. Si l'on prend en compte l'investissement qu'a consenti l'État pour former ces militaires, elles sont insuffisantes.

Tableau 5 - Volume de militaires du ministère de la défense reclassés dans la fonction publique, par type de procédure

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
L4139-1		103	157	120	68	75	62	80	131	205
L4139-2 FPE	263	298	663	426	602	575	435	586	997	752
L4139-2 FPT	275	346	339	253	230	208	152	117		
L4139-2 FPH	2	21	39	27	20	19	20	17		
L4139-3	503	483	318	557	679	732	737	783	782	916
L4138-8			220	178	162	173	98	127	83	127
Contrats			199	774	674	713	820	725	633	605
TOTAL	1 043	1 251	1 935	2 335	2 435	2 495	2 324	2 435	2 626	2 605

Source : bilan social du ministère de la défense, éditions 2007 à 2016.

Enfin, pour anticiper la reconversion, le développement des pratiques de validation des acquis de l'expérience (VAE) a été promu depuis 2005 en partant de l'idée que la détention d'une certification professionnelle serait de nature à favoriser l'insertion des anciens militaires dans un nouvel environnement professionnel. Ces pratiques soumises aux règles édictées par l'éducation nationale prennent du temps et exigent un engagement important de militaires concernés. Elles se sont développées concomitamment à l'enregistrement des titres délivrés par les écoles de formation des forces armées dans le répertoire national des certifications professionnelles (RNCP).

Il apparaît que la mise en œuvre de la politique de VAE est limitée. En 2016, seules 115 validations ont été accordées contre 378 en 2010. Le volume total de candidatures a connu une baisse d'ampleur similaire. Seule la marine se distingue par son volontarisme.

On relève, pour s'en féliciter, que la création de la garde nationale a permis l'instauration d'un nouveau régime d'équivalence professionnelle qui permettra à d'anciens militaires du rang d'exercer des activités de sécurité privée en fournissant « des services ayant pour objet la surveillance humaine ou la surveillance par des systèmes électroniques de sécurité ou le gardiennage de biens meubles ou immeubles ainsi que la sécurité des personnes se trouvant dans ces immeubles ou dans les véhicules de transport public de personnes »¹⁵⁸.

Enfin, il est important de souligner que quatre dispositifs particuliers d'incitation au départ ont été définis dans la loi de programmation 2014-2019 pour permettre la réussite des déflations planifiées. Le pécule modulable d'incitation au départ¹⁵⁹ (PMID), la pension afférente au grade supérieur¹⁶⁰ (PAGS), la promotion fonctionnelle¹⁶¹ et la disponibilité rénovée semblent avoir été suffisamment

¹⁵⁸ Cf. Décret n° 2017-606 du 21 avril 2017.

¹⁵⁹ Ce pécule, contingenté, peut être attribué aux militaires de carrière, à plus de trois ans de la limite d'âge de leur grade, et aux militaires engagés rayés des contrôles avant quinze ans de service. Le montant du pécule est déterminé en fonction de la solde perçue en fin de service.

¹⁶⁰ Ce dispositif permet à certains officiers et sous-officiers de carrière de quitter le service actif en échange d'une pension à jouissance immédiate revalorisée, calculée sur la base d'une carrière complète simulée, à l'indice correspondant à un échelon défini du grade immédiatement supérieur au grade détenu depuis cinq ans au moins.

¹⁶¹ La promotion fonctionnelle est la possibilité offerte à certains officiers et sous-officiers de carrière en activité de bénéficier d'une promotion au grade supérieur, au vu de leurs mérites et de leurs compétences, afin d'exercer

attractifs pour aider à atteindre les objectifs de déflation. Ils ont aussi contribué à faciliter les réorientations professionnelles d'un volume conséquent de militaires.

*
* * *

Les parcours militaires sont sélectifs alors que les conditions de la fidélisation se complexifient en raison de l'intensité opérationnelle et des évolutions des attentes vis-à-vis de l'équilibre vie professionnelle – vie personnelle. Les dispositifs de transition professionnelle, malgré les efforts réalisés, ne permettent qu'incomplètement de garantir un retour à l'emploi après un parcours militaire. Le Haut Comité considère que si cette situation devait perdurer, voire se détériorer, l'attractivité de la fonction militaire en serait affectée.

2 LES RÉPONSES AUX DÉFIS DE LA FIDÉLISATION SONT MULTIPLES

2.1 UNE ATTENTION PARTICULIÈRE DOIT ÊTRE APPORTÉE À LA POLITIQUE DE RÉMUNÉRATION DE LA FONCTION MILITAIRE

2.1.1 Les fondamentaux de la politique de rémunération des militaires

La politique de rémunération de la fonction militaire doit se conformer aux objectifs généraux assignés par le législateur et respecter les garanties que celui-ci a entendu apporter aux militaires. Ces objectifs et ces garanties sont définis à l'article L4123-1 du code de la défense : « *Les militaires ont droit à une rémunération comportant notamment la solde dont le montant est fixé en fonction soit du grade, de l'échelon et de la qualification ou des titres détenus, soit de l'emploi auquel ils ont été nommés. Il peut y être ajouté des prestations en nature.*

Le classement indiciaire des corps, grades et emplois qui est applicable aux militaires tient compte des sujétions et obligations particulières auxquelles ils sont soumis.

À la solde des militaires s'ajoutent l'indemnité de résidence et, le cas échéant, les suppléments pour charges de famille. Une indemnité pour charges militaires tenant compte des sujétions propres à l'état militaire leur est également allouée dans les conditions fixées par décret.

Peuvent également s'ajouter des indemnités particulières allouées en raison des fonctions exercées, des risques courus, du lieu d'exercice du service ou de la qualité des services rendus.

Les statuts particuliers fixent les règles de classement et d'avancement dans les échelons d'un grade. Ils peuvent prévoir des échelons exceptionnels ou spéciaux.

Toute mesure de portée générale affectant la rémunération des fonctionnaires civils de l'État est, sous réserve des mesures d'adaptation nécessaires, appliquée avec effet simultané aux militaires.

Lorsque l'affectation entraîne des difficultés de logement, les militaires bénéficient d'une aide appropriée.

Les volontaires dans les armées et les élèves ayant le statut de militaire en formation dans les écoles désignées par arrêté du ministre de la défense reçoivent une rémunération fixée par décret qui peut être inférieure à la rémunération prévue à l'article L3231-2 du code du travail. »

Les dispositions ainsi énoncées au niveau de la loi sont remarquables à trois titres :

- elles n'ont pas leur équivalent pour la fonction publique civile (pour les fonctionnaires l'article 20 de la loi du 13 juillet 1983¹⁶² se borne à fixer le droit à rémunération après service fait et à énumérer les différentes composantes de cette rémunération¹⁶³).

Si en vertu de l'article 34 de la Constitution, le législateur est compétent pour fixer les règles concernant « *les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État* »,

une fonction déterminée sur une durée comprise entre 24 et 36 mois, avant leur radiation des cadres ou leur admission dans la deuxième section pour les officiers généraux.

¹⁶² Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

¹⁶³ Le premier et le deuxième alinéa de l'article 20 disposent « *Les fonctionnaires ont droit, après service fait, à une rémunération comprenant le traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement ainsi que les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire. Les indemnités peuvent tenir compte des fonctions et des résultats professionnels des agents ainsi que des résultats collectifs des services. S'y ajoutent les prestations familiales obligatoires. Le montant du traitement est fixé en fonction du grade de l'agent et de l'échelon auquel il est parvenu, ou de l'emploi auquel il a été nommé. [...]* ».

force est de reconnaître que, tant dans le premier statut général des militaires (article 19 de la loi n° 72-662 du 13 juillet 1972) que dans l'actuel statut (article L4123-1 du code de la défense issu de la loi n° 2005-270 du 24 mars 2005), le Parlement a voulu étendre, pour la fonction militaire, et pour elle seule, le champ des garanties fondamentales par détermination de la loi. Ce faisant il a marqué sa considération pour les militaires et sa volonté de prendre en compte effectivement les spécificités de la fonction militaire ;

- les dispositions de l'article L4123-1 ne sont pas des pétitions de principes généraux ou imprécis mais des prescriptions normatives qui ont été conçues pour guider le pouvoir réglementaire dans ses choix de politique de rémunération ;
- ces dispositions enfin comportent une dimension comparative (déjà présente à l'article 19 de la loi du 13 juillet 1972), par elle-même exceptionnelle : « toute mesure de portée générale affectant la rémunération des fonctionnaires civils de l'État est, sous réserve des mesures d'adaptation nécessaires, appliquée, avec effet simultané, aux militaires de carrière ».

2.1.2 Les appréciations du Haut Comité

Dans son 9^e rapport (pp. 69 à 71), le Haut Comité avait noté les risques de rupture des équilibres entre fonction publique civile et fonction publique militaire et les risques de rupture de parités entre corps (police, gendarmerie, armées). Dans son 10^e rapport (p. 84 et s.), il avait relevé, pour s'en féliciter, l'importance des mesures décidées pour la gendarmerie dans le cadre du protocole du 11 avril 2016 pour la valorisation des carrières, des compétences et des métiers et souligné la nécessité de mener à bien la démarche annoncée par le Président de la République le 14 janvier 2016 pour l'ensemble des militaires.

C'est aujourd'hui au regard de ses constats précédents et de l'étendue des sujétions effectivement supportées par les militaires que le Haut Comité souhaite se placer pour évaluer la situation en matière de rémunération, cette évaluation se faisant à partir des objectifs de rétribution et d'équilibre fixés par l'article L4123-1 du code de la défense.

2.1.2.1 Répondre au principe de juste rétribution

Le législateur a prévu aux quatre premiers alinéas de l'article L4123-1, d'une part, une classification des corps, grades et emplois des militaires qui « tient compte des sujétions et obligations particulières auxquelles ils sont soumis », d'autre part, le versement d'une « indemnité pour charges militaires tenant compte des sujétions propres à l'état militaire » et d'« indemnités particulières allouées en raison des fonctions exercées, des risques courus, du lieu d'exercice du service ou de la qualité des services rendus ».

Il n'appartient pas au Haut Comité de se substituer aux autorités en charge de définir les éléments de la politique salariale spécifique applicable aux militaires. Quatre points doivent cependant être soulignés.

L'importance des mesures d'amélioration de la condition du personnel décidées depuis 2013

Depuis 2013, plusieurs plans successifs d'amélioration de la condition du personnel militaire ont été définis. La loi de programmation militaire 2014-2019 prévoyait initialement la mise en œuvre d'un « plan d'amélioration de la condition du personnel *sous enveloppe budgétaire* mais visant à rechercher des piste de facilitation, notamment dans les domaines du logement, de l'aide sociale, du soutien familial et de la chaîne des soutiens¹⁶⁴ ».

Ce plan prévoyait trois axes majeurs autour de la compensation du coût de la vie pour le militaire (mesures prévues pour le logement, l'hébergement et le casernement), de la prise en compte de l'impact sur les familles des sujétions militaires (emploi du conjoint, garde d'enfant et accès au dispositif médico-social) et de la prise en considération des conditions d'exécution du service (compte épargne permissions¹⁶⁵ et création d'un médiateur).

¹⁶⁴ Rapport annexé à la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale.

¹⁶⁵ Le projet a fait l'objet d'un avis défavorable du CSFM en 2014 et a conduit à ce qu'il ne soit pas mis en place.

L'augmentation de l'engagement opérationnel consécutif aux attentats de 2015 a conduit le Président de la République à demander au ministre de la défense un nouveau plan d'amélioration de la condition du personnel à l'occasion du Conseil de défense du 6 avril 2016. Annoncé en mai 2016, ce nouveau plan a prévu :

- la compensation de la suractivité (rétribution de 2 jours de permissions complémentaires planifiées (PCP) en indemnité pour temps d'activité et d'obligations professionnelles complémentaires (ITAOPC), création d'une indemnité d'absence cumulée (IAC), extension de l'indemnité pour sujétion spéciale d'alerte opérationnelle (AOPER) à tout le personnel affecté à la protection des sites du ministère, dans le contexte du renforcement des missions de sécurité-protection) ;
- le respect de l'équité interministérielle, qui a conduit le ministère à intégrer dans le plan la transposition du protocole parcours professionnels, carrières, rémunérations (PPCR) au personnel civil et militaire et les revalorisations du point d'indice de la fonction publique (0,6 % au 1^{er} juillet 2016 et 0,6 % au 1^{er} février 2017) ;
- l'amélioration des conditions de travail et d'aide à la famille (revalorisation de la prestation de soutien en cas d'absence prolongée du domicile (PSAD), rénovation et création de crèches, réalisation d'investissements pour améliorer l'infrastructure de l'opération Sentinelle, équipement des soldats avec le futur gilet pare-balles...).

Ces mesures ont été complétées durant l'été et l'automne 2016 et ont conduit à une communication en Conseil des ministres le 30 novembre 2016. Elles prévoient notamment :

- la monétisation pour tous les militaires de la totalité des 15 jours de PCP ;
- la revalorisation et/ou l'extension de l'indemnité de mise en œuvre et de maintenance des aéronefs (IMOMA), de l'indemnité de sujétions d'absence du port base (ISAPB) et de l'indemnité spéciale de sécurité aérienne (ISSA) pour les contrôleurs aériens et les équipages de drones ;
- le doublement du montant de l'AOPER et son extension aux personnels de permanence sur les systèmes d'information opérationnels ;
- l'extension de l'octroi de la prime de haute technicité (PHT) à certaines spécialités en grande tension opérationnelle.

Le Parlement a élargi les mesures d'amélioration de la condition du personnel militaire en insérant dans la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 la défiscalisation des indemnités pour services en campagne (ISC), d'alerte opérationnelle (AOPER) et d'absence du port base (ISAPB) « *versées aux militaires au titre de la participation aux opérations visant à la défense de la souveraineté de la France et à la préservation de l'intégrité de son territoire, engagées ou renforcées à la suite des attentats commis sur le territoire national en 2015*¹⁶⁶ ».

Comme l'annexe 10 en rend compte, la quasi-totalité des mesures indemnitaires nouvelles a fait l'objet d'une traduction réglementaire. Seule est encore en attente au moment de la rédaction du présent rapport la mesure d'indemnisation des trois derniers jours de PCP.

Ces mesures ont mis du temps à être pleinement ressenties

On relève ensuite la circonstance que ces mesures, bien que décidées et traduites dans les textes réglementaires, n'ont pas été immédiatement ressenties par les militaires concernés. Par exemple, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016, l'IAC n'a été payée qu'à partir d'avril 2017 alors que la revalorisation de l'ISAPB n'est entrée en vigueur que le 1^{er} avril 2017. Cette situation a pu être ponctuellement un facteur d'incompréhension comme en a attesté la délégation du CSFM auditionnée par le Haut Comité.

¹⁶⁶ L'article 6 de la loi n° 2016-1917 modifie en ces termes l'article 81 du code général des impôts en insérant un alinéa 23 bis. La loi prévoit également à l'alinéa 23 ter la défiscalisation de l'Indemnité journalière d'absence temporaire (IJAT), qui existait déjà mais dont le fondement juridique était fragile.

La persistance des dysfonctionnements du logiciel unique à vocation interarmées de la solde (LOUVOIS)

Par ailleurs, le Haut Comité réitère la préoccupation plus générale concernant LOUVOIS qu'il exprime depuis plusieurs années (cf. *Revue annuelle de la condition militaire*, édition 2016) tout comme les autorités du ministère de la défense.

La rémunération doit être juste et la feuille de solde doit être exacte.

Or, 38 % des militaires de l'armée de terre ont connu des difficultés liées au calculateur LOUVOIS au cours de l'année 2016. En moyenne mensuellement, 10 % des soldes font l'objet de corrections manuelles et 1 % nécessite une procédure de contournement. La situation n'a pas été simplifiée par les campagnes de demande de remboursement des trop-perçus dont le caractère abrupt a fortement tendu le moral des militaires de l'armée de terre depuis 2013, tout en saturant en 2015 la commission des recours des militaires.

La lente amélioration de la situation a créé un sentiment de défiance face au processus de paiement de la solde. Comme le Haut Comité s'en est fait l'écho lors de la parution de la revue annuelle de la condition militaire 2016, « *les dysfonctionnements du calculateur de solde LOUVOIS continuent à constituer un facteur perturbant pour les militaires qui en subissent directement les conséquences mais aussi pour les autres militaires, chacun étant concerné ou susceptible de l'être.* »

Le logiciel de paie « Source Solde », en cours de développement, offre des perspectives de nature à rassurer et le Haut Comité ne peut que saluer l'attention portée par le ministère des armées à la réussite du projet. Encore doit-on souligner, pour tempérer l'optimisme, que la bascule sera progressive à partir de 2018 (l'extinction de LOUVOIS ne pourra être envisagée avant 2021 : en attendant les incidents se poursuivront) et que la mise en place du prélèvement à la source, même différée d'un an (report du 1^{er} janvier 2018 au 1^{er} janvier 2019) risque de perturber gravement le processus de refonte de la solde des militaires. Le Haut Comité l'a souligné dès 2016.

En outre, des tests spécifiques doivent être conduits pour valider les modalités d'intégration des contraintes du prélèvement à la source. En cas d'échec de ces tests, devrait être prise une disposition législative spécifique justifiée par l'impérieux motif d'intérêt général que constitue la sauvegarde du nouveau système de paie.

Le chantier de simplification et de refonte de la politique de rémunération des militaires, annoncé par le Président de la République devant le CSFM le 25 novembre 2016 doit être mené à bien.

En 2013, la Cour des comptes avait recensé 174 primes « *de montant et de nature très hétérogènes* » qu'elle appelait à simplifier¹⁶⁷. La part des primes dans la rémunération totale des militaires est importante. Elle représente entre 32 % (militaires du rang) et 50 % (officiers supérieurs).

La rénovation du statut général des militaires de 2005 devait être suivie de la refondation du système indemnitaire des militaires (RSIM) mais cette réforme n'a pas abouti. Le dispositif indemnitaire existant en 2017 relève, dans ses grandes lignes, des dispositions conçues avant la professionnalisation des armées tandis que l'harmonisation interarmées n'est pas achevée malgré le lancement en 2014 de la simplification du dispositif indemnitaire des militaires (SDIM). La lisibilité du système indemnitaire qui en résulte reste faible.

Le constat de cette complexité est partagé par tous les acteurs et apparaît peu incitatif. Comme le Haut Comité le notait en 2012, à grade égal, la rémunération dépend peu des responsabilités exercées.

Le Président de la République a annoncé devant le CSFM le 25 novembre 2016 « *la rénovation de la politique de rémunération des militaires [afin] d'assurer l'ancrage de nos militaires à la fonction publique et de prendre en compte leurs spécificités à travers un système indemnitaire rénové* ». Lancée en mars 2017, cette refondation devrait être mise en œuvre à compter du 1^{er} septembre 2021 : la complexité restera donc une constante pour les quatre années à venir.

¹⁶⁷ Cour des comptes, *La rémunération des militaires*, septembre 2013, p. 25.

*
* *
*

Le Haut Comité relève la surcharge d'échéances qui affecte le système de rémunération des militaires (mise en production de Source Solde, retrait progressif de LOUVOIS, poursuite de la gestion des dysfonctionnements de ce dernier, prélèvement à la source, refonte de la politique de rémunération). Il souligne l'importance qu'il y a à porter la plus vive attention aux évolutions de la solde des militaires car toute nouvelle déficience du processus de paiement de la solde serait très durement ressentie par les militaires et leurs familles.

Dans la perspective du prélèvement de l'impôt sur le revenu à la source, il recommande, en particulier, de tester la capacité des différents systèmes de calcul et de paiement de la solde à garantir le succès de cette réforme. En cas d'échec des tests, il conviendra d'étudier toutes les voies législatives possibles pour préserver les militaires de tout dysfonctionnement systémique des processus de paiement de la solde.

Recommandation

Dans le contexte des dysfonctionnements récurrents du calculateur LOUVOIS et de la perspective de son remplacement par Source Solde, tester au plus tôt les modalités de prélèvement à la source sur les différents systèmes contribuant au calcul et au paiement de la solde.

2.1.2.2 Garantir l'objectif d'équilibre

La transposition aux militaires des mesures de portée générale

La transposition aux militaires des mesures de portée générale affectant la rémunération des fonctionnaires civils de l'État (6^e alinéa de l'article L4123-1 du code de la défense) constitue pour le Haut Comité une garantie essentielle d'une politique juste et équilibrée, laquelle implique la prise en compte des mesures relatives à la valeur du point d'indice, les mesures dites « de grille » (octroi de points uniformes ou de points dégressifs), les mesures indemnitaires de substitution (du type garantie de pouvoir d'achat), mais encore les réformes catégorielles visant à rénover, restructurer ou revaloriser tout ou partie des classifications du personnel civil de l'État.

Dans ce dernier cas, la transposition aux militaires est parfois d'emblée actée dans son principe dans le protocole de revalorisation des fonctionnaires (par exemple le protocole des accords Durafour du 9 février 1990), tantôt effective mais retardée. Ces retards peuvent parfois, il est vrai, avoir pour origine des motifs très légitimes (mise au point des « *mesures d'adaptation nécessaires* » mentionnées par l'article L4123-1 du code de la défense, difficultés inhérentes aux comparaisons interministérielles) même si tel n'est pas toujours le cas (ainsi par exemple du retard de transposition des protocoles du personnel de santé en partie lié à des délais de consultation du CSFM trop rigides).

Le Haut Comité a, à plusieurs reprises, appelé l'attention sur le caractère dommageable de ces décalages qui, même lorsqu'ils sont justifiés, sont mal compris par les militaires¹⁶⁸.

Aussi bien, le Haut Comité note l'importance des orientations définies par le Conseil des ministres le 30 novembre 2016 à la suite du discours du Président de la République devant le CSFM le 25 novembre 2016.

Ces dispositions doivent permettre de garantir la reconnaissance grâce à un « *positionnement des militaires valorisé au sein de la fonction publique* » et l'équité au travers « *des ancrages indiciaires communs et la transposition du protocole sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations (PPCR) dans les mêmes termes et échéances que pour le personnel civil* ».

La transposition du protocole sur la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations est bien engagée

L'existence de retards systématiques de transposition a conduit le Haut Comité à insister en 2015 et 2016 sur l'importance qu'il y avait à ce que le protocole PPCR soit transposé sans délais pour ne

¹⁶⁸ Cf. 9^e rapport pp. 27, 28 et 84, 6^e rapport p. 97 et s.

pas accroître le ressentiment des militaires face à une situation qui ne rend pas justice à la reconnaissance que le législateur a appelé de ses vœux.

Le protocole PPCR comporte notamment une refonte des grilles de rémunération visant à mieux les adapter à l'évolution des métiers et à l'allongement des carrières. Il prévoit de restaurer les écarts de rémunération entre les catégories, d'augmenter les traitements de début et de fin de carrière, de réduire les inégalités salariales entre femmes et hommes et de simplifier les déroulements de carrière¹⁶⁹.

Le Président de la République et le Gouvernement ont décidé une transposition aux militaires « dans les mêmes conditions et les mêmes échéances que pour la fonction publique ».

La transposition aux militaires a débuté en 2017 et devrait s'étaler jusqu'en 2020 pour les principales mesures. L'avancement des travaux dont le Haut Comité a eu connaissance laisse apparaître que les échéances seront globalement respectées (cf. annexe 11).

La fonction militaire ne devrait pas subir de nouveaux décalages temporels généraux bien que certains corps civils aient pu bénéficier des premières mesures dès 2016. La transposition devrait se faire en maintenant les ancrages préexistants : les planchers indiciaires des militaires du rang, des sous-officiers et des officiers devraient respectivement être ceux des planchers des catégories C¹⁷⁰, B et A. Les écarts préexistants entre indices majorés sommitaux devraient également être conservés.

Le Haut Comité suivra avec attention les publications successives des textes réglementaires qui mettront concrètement en œuvre la totalité de la transposition du protocole PPCR dans les différents corps militaires.

Recommandation

Achever la complète transposition aux militaires du protocole PPCR, dans les mêmes termes et échéances que pour la fonction publique.

On note toutefois que les dynamiques divergentes appliquées à la transposition du protocole entre les armées et la gendarmerie doivent être particulièrement surveillées.

La transposition du protocole PPCR dans la gendarmerie est prévue dans le protocole pour *la valorisation des carrières, des compétences et des métiers dans la gendarmerie nationale*, signé le 11 avril 2016 par le ministre de l'intérieur, le secrétaire du groupe de liaison du conseil de la fonction militaire-gendarmerie (CFM-G) et le secrétaire général du CFM-G, et « solennellement confirmé » par le Président de la République le 12 avril 2016.

Ce protocole, élaboré en même temps qu'un protocole parallèle applicable à la police nationale, prévoit, outre la déclinaison du protocole PPCR aux gendarmes, d'autres mesures indemnitaires, indiciaires et statutaires. On y trouve, notamment, l'avancement semi-automatique au grade d'adjudant des gendarmes comptant 25 ans d'ancienneté de service, l'augmentation des postes de colonels et d'officiers généraux d'ici à 2022 ainsi que « l'assimilation à la catégorie B des sous-officiers du CSTAGN » qui conduira à des évolutions de leur grille indiciaire et qui ne pourra être traitée sans prendre en compte le cas des autres corps de sous-officiers des armées.

Le Haut Comité attire l'attention sur la cohérence qui doit guider ces évolutions statutaires et indiciaires et sur la nécessaire préservation des équilibres au sein de la fonction militaire. Il lui paraît indispensable de réitérer la proposition qu'il avait émise en 2015 à l'occasion de son 9^e rapport qui préconisait la mise en place d'un co-pilotage de la condition militaire sous l'autorité conjointe du CEMA et du DGGN, par délégation du ministre des armées et du ministre de l'intérieur (cf. 9^e rapport du Haut Comité, *Perspectives de la condition militaire*, juin 2015, p. 94).

¹⁶⁹ Communication en Conseil des ministres le 25 mai 2016.

¹⁷⁰ C1 sans concours - accès au 1^{er} grade des corps de la catégorie C.

2.2 CERTAINS ASPECTS DES PARCOURS PROFESSIONNELS GAGNERAIENT À ÊTRE MIEUX ACCOMPAGNÉS

2.2.1 Rendre attractif les prises de responsabilités

Les carrières militaires sont constituées d'un enchaînement d'emplois qui ne requièrent pas le même niveau d'engagement personnel. La succession de postes de commandement et de postes en état-major marque par exemple le parcours des officiers.

La prise de responsabilités (commandement d'une unité par exemple) ne fait pas l'objet d'une discrimination forte de la rémunération alors qu'à grade équivalent, toutes les fonctions occupées ne sont pas semblables. La nouvelle bonification indiciaire aurait pu répondre à ce besoin mais le choix d'une application très égalitaire en a significativement réduit la portée.

La Cour des comptes s'est inquiétée de la faible discrimination financière des prises de responsabilités. Dans son relevé d'observations sur les officiers généraux, la Cour a souligné que le régime indemnitaire des officiers généraux était peu discriminant selon le niveau de responsabilité. Elle notait en outre que cette situation pouvait être contournée. En effet, pour un certain nombre d'emplois de hautes responsabilités, les militaires appelés à les remplir ont le choix entre un traitement civil ou une solde militaire. Le traitement civil est systématiquement plus élevé notamment parce qu'il offre la possibilité de bénéficier d'une indemnité de performance¹⁷¹. Si la Cour a relevé la fragilité juridique de ce dispositif, elle n'a pu que noter le besoin de surmonter ces difficultés en invitant le ministère à développer la mise en place de statuts d'emploi¹⁷². Dans tous les cas, les officiers généraux jouissent brièvement par rapport aux administrateurs civils d'une rémunération hors échelle puisqu'un « *administrateur civil nommé directeur d'administration centrale entre 40 et 45 ans puis dans un corps d'inspection ou de contrôle pourra occuper pendant 20 à 25 ans un emploi classé hors échelle D au minimum* ».

Le Haut Comité souligne que le constat n'intéresse pas les seuls officiers généraux. Il recommande en conséquence d'ouvrir aux militaires des statuts d'emploi permettant de mieux rétribuer l'engagement personnel et de renforcer l'attractivité des postes à responsabilités.

Recommandation

Développer la pratique des statuts d'emploi pour mieux valoriser les responsabilités exercées.

2.2.2 Renforcer la gestion individualisée

Aujourd'hui, 55 % des militaires déclarent éprouver des difficultés à trouver leur juste équilibre personnel du fait de l'importance des sujétions opérationnelles.

Les attentes des nouvelles générations renforcent le désir de chaque militaire de se voir accompagné individuellement dans les étapes de sa carrière. Celui-ci cherche à être écouté et à voir le commandement de proximité s'impliquer dans le déroulement de son parcours.

Les directions des ressources humaines des forces armées ont pris acte de ces évolutions et reconnaissent que la gestion de masse et par cohorte ne semble plus adaptée. L'armée de terre a ainsi individualisé la gestion des colonels à partir de l'été 2016 tandis qu'elle a décentralisé une partie des actes RH au niveau des chefs de corps pour accentuer la gestion de proximité. La marine, quant à elle, prévoit la généralisation d'une gestion individualisée quels que soient le grade et le métier. De son côté, le SSA étudie au cas par cas les évolutions professionnelles de ses praticiens pour trouver le bon équilibre entre les exigences du service et les aspirations personnelles.

L'individualisation des parcours recherchée par les DRH paraît en phase avec l'évolution des mentalités et les attentes des militaires. Elle implique le renforcement de l'écoute de chaque militaire tout au long de sa carrière et une implication renouvelée du commandement de proximité dans la gestion des parcours individuels.

¹⁷¹ Décret n° 2006-1019.

¹⁷² Cour des comptes, *Relevé d'observations définitives relatif aux officiers généraux*, 9 décembre 2015, p. 58.

2.3 AFFINER LA COMPENSATION DE CERTAINES SUJÉTIONS

2.3.1 L'indemnité pour charges militaires a pour vocation de compenser les sujétions propres à l'état militaire

Pour compenser les sujétions particulières qui pèsent sur les militaires, le législateur a prévu, au 3^e alinéa de l'article L4123-1, qu'une « indemnité pour charges militaires tenant compte des sujétions propres à l'état militaire leur est également allouée dans les conditions fixées par décret ». Le décret n° 59-1193 dispose que « l'indemnité représentative de frais dite indemnité pour charges militaires est attribuée aux officiers et militaires non officiers à solde mensuelle, ainsi qu'aux volontaires dans les armées, pour tenir compte des diverses sujétions spécifiquement militaires, et notamment de la fréquence des mutations d'office ».

Le montant de l'indemnité pour charges militaires (ICM) varie en fonction du grade, de la situation de famille et des conditions de logement des militaires¹⁷³. L'ICM étant « représentative de frais », elle entre dans le cadre de l'article 81 du code général des impôts qui dispose que sont affranchies de l'impôt « les allocations spéciales destinées à couvrir les frais inhérents à la fonction ou à l'emploi », sous réserve que le contribuable n'opte pas pour la déduction des frais réels. Elle est en revanche soumise aux prélèvements de la contribution sociale généralisée, de la contribution pour le remboursement de la dette sociale et de la contribution de solidarité (CS). Les accessoires de l'ICM (majoration, complément et supplément) sont, eux, entièrement fiscalisés.

En 2016, le montant de l'ICM représente en moyenne 9,1 % de la solde brute.

L'ICM et de ses accessoires forment une juste compensation des sujétions spécifiquement militaires induites notamment par la mobilité.

Des particularités liées à certaines sujétions nécessitent toutefois une attention particulière.

2.3.2 La compensation d'une suractivité conjoncturelle est nécessaire

L'ampleur des absences et de la suractivité

Le Haut Comité s'est inquiété en 2015 et 2016 de l'ampleur de l'effort demandé aux militaires pour répondre, conjointement, au renforcement des opérations intérieures et au maintien du haut niveau d'engagement en opérations extérieures.

Le CEMA a décrit l'ampleur de l'intensification des opérations en soulignant que « nos engagements actuels dépassent d'environ 25 % à 30 % les contrats détaillés dans le Livre blanc. Aujourd'hui, nous avons plus d'une vingtaine d'avions de chasse répartis sur différents théâtres ; le contrat en prévoyait une douzaine en permanence. Nous avons quatre à cinq déploiements maritimes en simultané ; le Livre blanc en prévoyait deux maximum. Nous avons 7 000 hommes déployés, en permanence, sur le territoire national au titre de Sentinelle, alors que seul un prélèvement ponctuel sur les forces d'intervention avait été envisagé¹⁷⁴ ».

En 2015, plus de 43 000 militaires ont été absents de leur garnison pour des raisons opérationnelles plus de 150 jours dont 11 000 ont dépassé 200 jours et 1 300, 250 jours.

La suractivité durable est un facteur d'usure. Si aucune conséquence grave ne se lit dans les taux globaux de renouvellement de contrats, des signaux faibles apparaissent. Dans la marine, par exemple, il est observé une baisse des desiderata à l'embarquement. En 2016, 45 % seulement du personnel non officier a exprimé sa volonté d'embarquer contre 50 % en 2015.

Le plan d'amélioration de la condition du personnel militaire compense justement la suractivité apparue en 2015

La mise en œuvre du plan d'amélioration de la condition du personnel a permis de déterminer un nombre important de mesures appelées à compenser la suractivité induite par l'augmentation de l'activité opérationnelle depuis 2015.

¹⁷³ Cf. décret n° 59-1193 du 13 octobre 1959 fixant le régime de l'indemnité pour charges militaires.

¹⁷⁴ Audition du CEMA devant la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale le 8 février 2017.

Les mesures ont répondu aux attentes et aux besoins. On peut citer notamment la mise en place de l'IAC ou l'élargissement des conditions d'octroi de l'AOPER, même si les conditions de définition de certaines mesures ont pu créer ponctuellement un sentiment d'iniquité auquel il conviendra de veiller.

Les permissions

La suractivité s'accompagne le plus souvent d'une hausse de l'imprévisibilité de l'activité. Très sensible au sein de l'armée de terre, de la marine et de la gendarmerie mobile, cette imprévisibilité tient aux missions confiées aux militaires et a des conséquences évidentes sur les permissions. Jusqu'à présent, le Haut Comité n'a pas observé d'effet d'éviction majeure sur le volume de permissions prises. En revanche, les militaires rencontrés lors des visites soulignent que ce qui prime n'est pas tant le volume de permissions accordées que le moment où ces permissions sont prises et leur prévisibilité. Un militaire chargé de famille aspire naturellement à utiliser ses jours de permissions en même temps que son conjoint ou ses enfants, ce qui n'a pas toujours été le cas, loin s'en faut. Si de telles contraintes étaient appelées à perdurer, il conviendrait de veiller à l'équilibre familial des militaires et notamment aux périodes de prise des permissions.

*
* *

Toute activité réalisée en vue de remplir les missions assignées, même si elle impose une contrainte supplémentaire en temps de service, ne peut faire l'objet d'une compensation particulière, conformément au principe de disponibilité qui est une caractéristique essentielle de la fonction militaire.

Cependant, dans une situation de suractivité durable, ne permettant pas au militaire de disposer d'un repos physiologique indispensable, des compensations indemnitaires doivent être adoptées, si aucune mesure, en termes d'effectifs ou d'intensité de la mission, n'est envisageable à court terme.

2.3.3 La mobilité et ses conséquences sont au cœur des demandes de meilleure conciliation entre la vie professionnelle et la vie personnelle des militaires

Il est difficile de rendre compte de la diversité des conséquences du lieu d'emploi du militaire sur sa vie familiale, celle de son conjoint et celle de ses enfants tant les conditions de vie des militaires sont hétérogènes (cf. annexe 8). Cette diversité est prise en compte par les forces armées tant en termes de politique de condition militaire que dans leurs pratiques de gestion. Il n'en reste pas moins qu'elle expose les militaires à de difficiles choix personnels et/ou professionnels qui ne peuvent être accompagnés que dans le cadre d'une approche plurifactorielle des conditions de vie des militaires.

La mobilité est un enjeu central de la fidélisation

Si la mobilité est attractive et valorisante en première partie de carrière, elle apparaît ensuite comme l'un des obstacles principaux à l'équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle.

La répétition des mutations transforme les équilibres de vie, entrave souvent les carrières des conjoints et perturbe la scolarité des enfants.

Or, la mobilité est très importante pour l'ensemble de la population militaire. Sur une carrière, en moyenne, un colonel vit une dizaine de déménagements, un adjudant-chef plus de cinq. En 2016, le taux de mobilité global des militaires est de 12,2 %. La mobilité militaire est sans comparaison avec les autres fonctions publiques et le reste de la population active¹⁷⁵.

¹⁷⁵ Selon les données de l'INSEE, seuls 3,3 % des Français ont quitté leur logement en changeant de département entre 2010 et 2011. Le taux de mobilité des militaires était alors de 23 % pour les officiers, 16 % pour les sous-officiers et 9 % pour les militaires du rang. Sur une période plus large, entre 1997 et 2016, le taux global est compris entre 9,7 et 15,2 %.

Les contraintes éprouvées conduisent de nombreux militaires à choisir de vivre en célibataire géographique¹⁷⁶. Malgré la fragilité des données que le Haut Comité appelle depuis plusieurs années à fiabiliser, le taux de célibataires géographiques parmi les militaires vivant en couple semble évoluer à la hausse. Les données recueillies par le Haut Comité, début 2017, évaluent le taux de célibataires géographiques à 13 % des militaires vivant en couple. Il existe de forts contrastes entre armées ou selon le lieu d'affectation : 15,1 % des militaires de l'armée de terre en couple (plus de 17 % des officiers) seraient concernés contre 5,6 % des aviateurs, et 23 % des marins affectés en Ile-de-France. Les situations s'accroîtraient dans l'armée de terre et la marine depuis 2010.

Le Haut Comité constate que les modèles de ressources humaines de la fonction militaire induisent un taux de mobilité incompressible, supérieur à celui des autres fonctions publiques. À défaut de modifier des modèles de gestion qui ont leur logique et des justifications réelles, il convient de poursuivre les efforts d'anticipation des mobilités pour en améliorer la visibilité et réduire la part des mutations prononcées avec des préavis inférieurs à 3 mois.

La mobilité pèse sur l'emploi du conjoint

La mobilité des militaires a des effets directs sur les parcours professionnels des conjoints. Ces derniers sont au chômage dans des proportions plus importantes que la population française (cf. partie 1). Sur sa seule population, la marine a évalué que le taux de chômage des conjoints atteignait 32 % dans l'année qui suit la mobilité d'un marin¹⁷⁷.

Cette situation est accentuée par les conditions de vie et d'emploi offertes par les lieux d'affectation des militaires. Les militaires des armées sont majoritairement présents dans des territoires¹⁷⁸ où la qualité de vie est plutôt favorisée en raison d'un accès rapide aux équipements publics et à l'offre de soins mais qui connaissent des difficultés socio-économiques supérieures à la moyenne nationale. Ils sont, en revanche, sous-représentés dans les territoires de vie qui bénéficient des conditions soit les plus favorisées, soit les plus défavorisées. 32 % des militaires sont affectés dans des zones d'emploi¹⁷⁹ ayant connu une très forte croissance du chômage de 2003 à 2014 (cf. annexe8). Ces difficultés économiques ne peuvent que contribuer à la difficulté des conjoints à retrouver un emploi après une mutation.

La mobilité pourrait par ailleurs conduire des conjoints à se retirer du marché de l'emploi : on sait par exemple que 30 % des conjoints d'officiers supérieurs sont inactifs, dont une part pourrait procéder d'un choix contraint plus que d'un choix de vie.

Les efforts de l'agence de reconversion de la défense pour accompagner les conjoints de militaire lors des mutations sont réels. L'agence rencontre toutefois des difficultés à se faire connaître des conjoints¹⁸⁰ et peine à les aider à trouver des emplois pérennes (par exemple, - 28 % de CDI entre 2013 et 2015).

Le chômage des conjoints de militaire et les effets de la mobilité des militaires sur leur parcours professionnel pourraient expliquer une partie des écarts de niveau de vie défavorables aux militaires, en comparaison des autres ménages.

¹⁷⁶ Le célibat géographique correspond à la situation du militaire marié, pacsé ou en concubinage notoire, dont le conjoint réside à une distance du lieu de travail ne permettant pas au militaire de le rejoindre chaque soir lorsque l'intéressé n'est pas retenu pour des raisons professionnelles et que cette situation dure ou est appelée à durer plus de six mois.

¹⁷⁷ EMM/section études sociologiques et suivi du moral, bureau condition du personnel de la marine, *Accompagner le marin et sa famille*, mars 2017.

¹⁷⁸ Un territoire de vie est un zonage regroupant moins de 50 000 habitants au sein duquel se trouvent tous les services et équipements nécessaires à la vie quotidienne de la population.

¹⁷⁹ Selon l'INSEE, une zone d'emploi est un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent, et dans lequel les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts.

¹⁸⁰ Le flux d'entrée des conjoints dans le dispositif d'accompagnement a été de 1 879 en 2015.

En matière de vie familiale et d'emploi du conjoint, le Haut Comité recommande de développer résolument l'action de l'ARD en faveur des conjoints concernés par des mobilités professionnelles, ce qui implique d'abord de mieux faire connaître l'agence auprès de ceux-ci.

Permettre aux projets professionnels des conjoints de se réaliser ne va pas non plus sans un accompagnement social et familial spécifique pour que les contraintes opérationnelles des militaires ne viennent pas les déséquilibrer. En ce sens, les prestations sociales ministérielles dédiées à l'accompagnement des absences prolongées ou aux horaires atypiques sont essentielles¹⁸¹. Ces actions doivent faire l'objet d'une évaluation régulière pour garantir leur ajustement aux réalités vécues par les familles de militaires et, notamment, confirmer ou faire évoluer les conditions de ressources associées à chacune des prestations.

Recommandation

Renforcer la politique d'accompagnement vers l'emploi des conjoints.

La mobilité rend difficile la question du logement

Les particularités de la mobilité des militaires ont mené le législateur à préciser à l'article L4123-1 du code de la défense que « *lorsque l'affectation entraîne des difficultés de logement, les militaires bénéficient d'une aide appropriée* ».

Le ministère des armées conduit, en conséquence, une politique de logement familial qui a pour objectif de compenser la mobilité et de faciliter le logement du personnel à revenus modestes, notamment dans les régions à fortes tensions locatives. En 2016 et en métropole, le ministère disposait de 42 486 logements (contre 45 994 en 2014).

Cette politique est ainsi importante mais elle ne répond pas à toutes les attentes exprimées (le taux de réalisation¹⁸² est de 53 % en 2016), même si l'État n'a pas non plus vocation à loger tous ses agents.

La mobilité des militaires a des conséquences sur leur accès à la propriété. Le Haut Comité a déjà rendu compte que le taux de militaires propriétaires ou accédant à la propriété de leur résidence principale est inférieur à celui observé dans la population française¹⁸³.

Répondre à la question du logement nécessite qu'une politique spécifique soit poursuivie et approfondie au-delà de l'existant et des dispositifs indemnitaires dédiés (majoration de l'ICM...). Dans ce cadre, plusieurs pistes devraient être explorées. On peut citer, par exemple, l'élargissement des pratiques de l'établissement public des fonds de prévoyance militaire et de l'aéronautique (EPFP) à d'autres acteurs (mutuelles et assurances proches de la fonction militaire notamment...), dans l'esprit de ce que propose le rapport relatif à la facilitation de l'accès au logement des agents publics remis au ministre de la fonction publique le 14 juin 2016¹⁸⁴. La question du logement des célibataires géographiques pourrait y trouver une réponse partielle. Peut-être pourrait-il aussi être envisagé de développer des partenariats entre l'État et des organismes financiers pour faciliter l'accès au crédit immobilier des militaires et promouvoir ainsi leur accès à la propriété.

L'état dégradé du parc domanial des logements concédés par nécessité absolue de service aux gendarmes nécessite, enfin, la poursuite des efforts financiers consentis pour le remettre à niveau.

¹⁸¹ On peut notamment citer la prestation pour garde d'enfants en horaires atypiques et la prestation de soutien en cas d'absence prolongée du domicile dont le montant a été revalorisé en avril 2017.

¹⁸² Le taux de réalisation correspond au rapport entre le nombre d'attributions de logement et le nombre de demandes d'attribution.

¹⁸³ Le taux de propriétaire des ménages de militaire s'établissait en 2011 à 41,3 % contre 57,8 % dans la population française. Source : OED, Écodef n° 71, avril 2015.

¹⁸⁴ Alain Dorison et Chantal Chambellan Le Levier, *Faciliter l'accès au logement des agents publics*, rapport au ministre de la fonction publique, juin 2016. Le rapport propose notamment de mobiliser l'investissement privé pour financer des programmes immobiliers au bénéfice des agents publics, au travers d'un ou de fonds qui permettraient de garantir les passifs longs d'organismes de retraite complémentaire de la fonction publique, d'organismes de prévoyance voire de mutuelles et d'assureurs, par des actifs longs adossés à de l'immobilier résidentiel. La politique déjà conduite par l'EPFP répond à ce modèle. L'existence d'acteurs mutualistes ou de l'assurance proches de la fonction militaire pourrait représenter une opportunité à organiser.

2.3.4 La politique de reconversion et les passerelles entre la fonction publique et la fonction militaire doivent se renforcer

Maintenir les outils de reclassement individuel et d'aide au départ

Les dispositifs de reclassement individuel (notamment ceux prévus par les articles L4139-1 à L4139-3 et l'article L4138-8) permettent des évolutions professionnelles bénéfiques tant à la fonction militaire qu'à l'ensemble des fonctions publiques. Elles sont à maintenir malgré leurs limites.

En outre, il est nécessaire de disposer d'outils souples et performants pour garantir la réalisation des effectifs et de leur juste pyramidage tout en facilitant la transition professionnelle des militaires qui ne sont pas appelés à atteindre la limite d'âge de leur grade.

Le Haut Comité recommande de conserver les outils définis à l'occasion de la LPM 2014-2019 pour ne pas se priver de leviers utiles à la flexibilisation des départs.

Recommandation

Conserver les voies actuelles de reclassement individuel (articles L4139-2, L4139-3 et L4138-8 notamment) et développer et pérenniser les outils d'aide au départ.

Accroître la politique de diplomation

Pour aider les militaires dans leurs transitions professionnelles et améliorer la lisibilité de leur employabilité, le Haut Comité recommande de relancer les pratiques de validation des acquis de d'expérience et d'accentuer la reconnaissance des formations, notamment techniques, délivrées au sein des organismes de formation des armées en assurant leur inscription au RNCP. Cette orientation est déjà mise en œuvre mais peut encore être approfondie¹⁸⁵.

Recommandation

Accroître le nombre d'obtention de diplômes par la voie de la VAE et développer les inscriptions au RNCP.

Soutenir l'ARD

La reconversion est une condition essentielle d'attractivité et de fidélisation. C'est la raison pour laquelle le législateur a prévu à l'article L4111-1 du code de la défense que le statut général des militaires « offre à ceux qui quittent l'état militaire les moyens d'un retour à une activité professionnelle dans la vie civile ».

L'ampleur des flux de départs de militaires vers la vie civile et les réponses partielles qui sont données aujourd'hui par le dispositif de reconversion exigent que l'action de l'ARD soit soutenue pour, d'une part, améliorer le taux de reclassement et, d'autre part, accroître le taux de captation des militaires entrant en phase de transition professionnelle.

Dans ce cadre, le recours à des partenariats privés pourrait être étudié. De nombreux agents économiques peuvent trouver au sein de la population militaire quittant le service actif des qualités de rigueur, de loyauté et d'engagement qu'ils seraient prêts à accueillir en contribuant au financement de formations de transition. De même, la cause du retour à l'emploi de militaires blessés peut trouver des mécènes prêts à accompagner des programmes institutionnels d'insertion professionnelle. Il apparaît conforme à l'intérêt général d'étudier les conditions juridiques et opérationnelles (recettes affectées par fonds de concours, fonds de dotation, fondation abritée, ...) du développement de tels projets qui pourraient s'inscrire en appui de l'action de l'ARD.

Recommandation

Développer des partenariats entre l'agence de reconversion de la défense et des financeurs privés autour de projets d'insertion professionnelle ciblée.

¹⁸⁵ 76 titres de la défense étaient inscrits au RNCP fin 2015. C'est 33 de plus qu'en 2012 mais 48 de moins qu'en 2009.

Ouvrir une voie spéciale d'accès des militaires à la fonction publique

Indépendamment des reclassements individuels entre corps qui existent ou qui pourraient se développer¹⁸⁶ et comme le Haut Comité l'a recommandé en 2015 à l'occasion de son 9^e rapport, l'État gagnerait à ce que les compétences acquises et développées par les militaires tout au long de leur carrière puissent être utilisées différemment dans les services de l'État et des collectivités publiques une fois qu'ils quittent l'état militaire en organisant une voie statutaire spéciale d'accès à certains corps.

Le dispositif recommandé par le Haut Comité consiste à créer, dans certains corps, une voie spéciale et permanente de recrutement réservée aux militaires. À côté des concours internes et externes existants, elle prendrait la forme d'un examen professionnel prenant en compte les compétences, expériences et aptitudes des candidats. Un décret en Conseil d'État fixerait la liste des corps concernés en fonction des critères posés par la loi, la fourchette des proportions de places offertes par rapport aux autres concours ainsi que le cadre général d'évaluation des candidats par le jury.

La création de cette voie d'accès institutionnelle à la fonction publique supposerait de modifier en ce sens les statuts propres à chacun des trois versants de la fonction publique en insérant un article spécifique la prévoyant¹⁸⁷.

Cette voie, totalement distincte et indépendante des possibilités de reclassement individuel prévues par les articles L4139-2, L4139-2 et L4139-3 du code de la défense, pourrait concerner, selon les besoins et les années, une part significative des recrutements réalisés, par exemple dans la police nationale, dans l'administration pénitentiaire, à la douane, dans les polices municipales ou à l'office national des forêts.

Recommandation

Ouvrir, dans les trois versants de la fonction publique, une voie spéciale d'accès par examens professionnels aux militaires contractuels et de carrière.

*
* * *

Le Haut Comité souligne l'importance que revêt l'implication du commandement de proximité dans l'écoute et l'orientation de carrière des militaires. Répondre ainsi au besoin d'individualisation des parcours est en phase avec les principales évolutions sociales observables et serait de nature à renforcer la fidélisation.

Pour conforter les parcours professionnels offerts au sein de la fonction militaire et leur attractivité, quatre dimensions sont à développer :

- recourir aux statuts d'emploi pour mieux accompagner les prises de responsabilités. Cela pourrait contribuer, en outre, à résoudre la question de la complexité du système indemnitaire et à surmonter les disparités existant entre armées que l'interarmisation rend de moins en moins acceptables ;
- soutenir l'ARD en développant des projets d'insertion professionnelle avec de nouveaux partenaires privés ;
- accentuer la politique de diplomation en développant l'inscription des qualifications professionnelles au RNCP et la validation des acquis de l'expérience ;
- accroître les passerelles entre la fonction militaire et les autres fonctions publiques, en créant, pour les anciens militaires, une voie spéciale d'accès aux corps concernés.

¹⁸⁶ Par exemple, le corps des praticiens hospitaliers bien que relevant du code de la santé publique n'est pas un corps de fonctionnaires accessible à un praticien militaire au travers des dispositions prévues par la loi n° 2009-972 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique (LMPP). Alors que la composante hospitalière du SSA connaît une forte restructuration, le SSA gagnerait à ce que le statut des praticiens hospitaliers soit modifié pour que les praticiens des armées puissent être intégrés ou titularisés parmi les praticiens hospitaliers sans que cela ne soit subordonné à la réussite d'un concours. L'étude de cette voie, bénéfique tant au SSA et à ses praticiens qu'à la politique publique de santé, pourrait être conduite.

¹⁸⁷ Après, respectivement, l'article 19 de la loi du 11 janvier 1984 pour la fonction publique d'État, l'article 36 de la loi du 26 janvier 1984 pour la fonction publique territoriale et l'article 29 de la loi du 9 janvier 1986 pour la fonction publique hospitalière.

PARTIE 4**LA FONCTION MILITAIRE DANS LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE ET L'ÉTAT, UN ANCRAGE À APPROFONDIR****1 SOUTENIR ET RENFORCER LES DISPOSITIFS VISANT À UNE MEILLEURE APPRÉHENSION PAR LA JEUNESSE DES PROBLÉMATIQUES DE CITOYENNETÉ ET DE DÉFENSE****1.1 L'ACCROISSEMENT DES ACTIONS MENÉES AUPRÈS DE LA JEUNESSE, EN PARTICULIER PAR L'ÉDUCATION NATIONALE, POUR UNE MEILLEURE CONNAISSANCE DE LA FONCTION MILITAIRE ET DE SA PLACE DANS LA NATION, EST SOUHAITABLE**

Depuis la suspension du service national, chaque jeune Français est astreint à un parcours de citoyenneté qui comporte trois étapes obligatoires : l'enseignement de la défense, le recensement et la journée défense et citoyenneté (JDC). Il représente un élément essentiel à la nécessaire sensibilisation des futurs citoyens aux problématiques de défense et à la fonction militaire.

1.1.1 La journée défense et citoyenneté

La JDC a succédé en 2011 à la journée d'appel de préparation à la défense, elle-même créée par la loi du 28 octobre 1997.

Entre la date de recensement et leur dix-huitième anniversaire¹⁸⁸, tous les Français sont tenus de participer à cette journée organisée par le ministère des armées. Le certificat individuel de participation, délivré en fin de journée, est obligatoire pour l'inscription, avant l'âge de 25 ans, aux examens et concours soumis au contrôle de l'autorité publique.

Au cours de la journée, les jeunes Français reçoivent une sensibilisation sur les enjeux généraux de la défense nationale, les moyens civils et militaires de la défense, le service civique et les autres formes de volontariat, les périodes militaires d'initiation ou de perfectionnement ainsi que sur les possibilités d'engagement dans les forces armées, y compris les réserves. Ils passent en outre des tests d'évaluation des apprentissages fondamentaux de la langue française, dont la conception et l'exploitation sont du ressort du ministère de l'éducation nationale.

L'intérêt suscité par la JDC décline bien que 66 % des jeunes ayant effectué cette journée en 2016 la jugent intéressante (- 9 points par rapport à 2015).

Toutefois, il est significatif que la présentation de l'armée est le thème le plus saillant de la journée (49 %), loin devant la sensibilisation au secourisme (9 %) ou au civisme (7 %). 87 % des jeunes déclarent que la JDC leur a permis de s'informer sur les métiers des armées et de la défense et 81 % d'améliorer leur connaissance sur la défense. Cela conduit un jeune sur dix à prendre contact avec un service de recrutement à la suite de cette journée, moins d'un tiers cependant de ceux ayant déclaré que la JDC leur avait donné envie de le faire.

La journée défense et citoyenneté reste donc un rendez-vous important pour permettre une présentation de la fonction militaire aux jeunes Français. Elle ne peut toutefois suffire.

1.1.2 L'enseignement de la défense

Prévu à l'article L114-1 du code du service national, l'enseignement de la défense voit ses conditions d'organisation précisées dans l'article L312-12 du code de l'éducation¹⁸⁹. Introduit par

¹⁸⁸ Article L114-5 du code du service national : « Les Français qui n'ont pas pu participer à la journée défense et citoyenneté avant la date de leur dix-huitième anniversaire peuvent demander à régulariser leur situation jusqu'à l'âge de vingt-cinq ans ».

¹⁸⁹ « Les principes et l'organisation de la défense nationale et de la défense européenne ainsi que l'organisation générale de la réserve font l'objet d'un enseignement obligatoire dans le cadre de l'enseignement de l'esprit de défense et des programmes ».

l'enseignement moral et civique délivré dès l'école primaire et abordant, notamment, les valeurs et les symboles de la République, l'enseignement de la défense fait l'objet de deux modules formels en classes de 3^e et de 1^{re} et a été inscrit dans le socle commun de connaissances et de compétences que les élèves doivent acquérir pendant leur scolarité. L'enseignement de la défense n'est cependant pas une discipline à part entière.

Pour formaliser les actions menées en commun par le ministère de la défense et le ministère de l'éducation nationale, plusieurs protocoles successifs ont été signés depuis 1982. Le dernier, développant les liens entre la jeunesse, la défense et la sécurité nationale, date du 20 mai 2016 et couvre, en plus de l'enseignement supérieur et de la recherche, le ministère de l'agriculture. Il ouvre le champ de l'enseignement de la défense à la sécurité nationale, prévoit la formation des enseignants, sans la rendre obligatoire, et consacre l'importance du travail des trinômes académiques¹⁹⁰ composés de représentants du rectorat, des autorités militaires et de l'association régionale de l'IHEDN.

La dernière évaluation de l'activité des trinômes académiques a été réalisée sur l'année scolaire 2013-2014. Elle relevait que 21 300 enseignants (4,4 % du personnel en métropole), dont deux tiers de professeurs d'histoire, avaient bénéficié d'une activité de formation ou de sensibilisation à la défense et que plus de 530 000 élèves avaient été touchés.

Le pilotage d'un vaste réseau de volontaires présents dans les établissements scolaires et supérieurs est assuré par un délégué à l'éducation de défense, placé auprès du directeur général de l'enseignement scolaire. Mais il dispose de peu de moyens.

Si les acteurs de terrain soulignent l'amélioration du traitement des questions de défense et de sécurité nationale par les équipes pédagogiques depuis vingt ans, ils relèvent en même temps la fragilité des dispositifs mis en place qui reposent sur la bonne volonté et l'enthousiasme d'une minorité.

Cette organisation ne répond qu'incomplètement à la nécessité de former de manière structurée les futurs citoyens appelés à être confrontés à un monde où les questions de sécurité et de défense prennent une importance grandissante. Il semble nécessaire d'étendre le noyau d'enseignement mis en place. Il ne s'agit pas tant d'augmenter considérablement le nombre d'heures consacrées à ces thèmes, mais, d'une part, de les dispenser tout au long de la scolarité de la sixième à la terminale, et, d'autre part, de les relier à des problématiques faisant déjà l'objet d'enseignements. Cela pourrait concerner principalement quelques matières comme l'histoire, le français, la philosophie, voire les sciences. Il s'agit ici d'affirmer l'importance du sujet par son appropriation continue tout au long du parcours scolaire par l'ensemble du corps enseignant.

Cet enseignement doit en deuxième lieu trouver une suite au sein de l'enseignement supérieur. Il convient en effet d'offrir la possibilité à tout étudiant qui souhaiterait approfondir ces sujets, quelles que soient sa filière et son université, d'avoir la possibilité de suivre un enseignement de la défense, qui n'est aujourd'hui optionnel que dans certaines universités. Celui-ci pourrait être dispensé par des enseignants intéressés par la matière, en particulier ceux appartenant à la réserve, mais aussi par des militaires ou anciens militaires vacataires. Cette opportunité ne pourrait que favoriser l'intérêt des jeunes étudiants à servir dans la réserve.

Enfin, il convient de poursuivre les efforts engagés par le ministère des armées (DGA, direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS)...) pour renforcer les liens avec les étudiants qui ont choisi de faire des études liées à la défense et à la sécurité. Il y a là un rôle important que des militaires (d'active ou en retraite) peuvent jouer et qui pourrait leur être confié par les présidents d'université (enseignement, suivi de mémoires de master ou de thèses).

de tous les établissements d'enseignement du second degré. Cet enseignement a pour objet de renforcer le lien armée-Nation tout en sensibilisant la jeunesse à son devoir de défense ».

¹⁹⁰ Créés en 1987, les trinômes académiques ont pour vocation de concevoir les activités concourant au développement de la culture de défense, et notamment d'organiser ou de dispenser à l'ensemble des responsables du système éducatif une formation à l'enseignement de défense.

Le Haut Comité reconnaît l'importance des efforts déjà réalisés pour sensibiliser les jeunes Français aux problématiques de défense. Mais il estime que ces efforts doivent être amplifiés. Au-delà du renforcement des moyens du délégué à l'éducation de défense et du nécessaire élargissement du protocole interministériel au ministère de l'intérieur, il conviendrait de mener cet enseignement de défense et de sécurité nationale de manière plus continue et plus élargie au sein du corps enseignant, durant toute la scolarité du secondaire, et de proposer, à ceux qui le souhaitent et quel que soit l'établissement dans lequel ils se trouvent, de poursuivre cet enseignement dans l'enseignement supérieur. La formalisation accrue des partenariats liant des établissements à des unités militaires et la formation obligatoire des futurs enseignants aux questions de défense dans les écoles supérieures du professorat et de l'éducation semblent, en vue de la réalisation de ces objectifs, nécessaires.

Recommandation

Renforcer les enseignements de la défense et de la sécurité nationale en :

- élargissant le protocole interministériel du 20 mai 2016 au ministère de l'intérieur ;
- rendant obligatoire la formation aux questions de défense dans les écoles supérieures du professorat et de l'éducation ;
- assurant cet enseignement de manière continue tout au long de la scolarité du secondaire ;
- confiant cet enseignement à des enseignants appartenant à des disciplines plus diversifiées ;
- offrant à tous ceux qui le souhaitent au sein de l'enseignement supérieur les opportunités de poursuivre cet enseignement.

1.1.3 Le plan « égalité des chances »

Le plan « égalité des chances », développé par le ministère de la défense depuis 2007, vise à favoriser l'insertion sociale des jeunes, et plus particulièrement ceux issus des milieux défavorisés. En 2016, il a touché environ 35 000 jeunes et s'articule autour de huit actions majeures, dont les suivantes :

- les classes défense et sécurité globales (CDSG) consistent en un partenariat unissant une classe, généralement de collège en réseau d'éducation prioritaire, à une unité militaire. Chaque partenariat donne lieu à des visites d'unités, des témoignages de militaires et des correspondances électroniques autour des événements de la vie de l'unité. En 2016, le concept a concerné 200 classes (15 classes en 2011), touchant ainsi près de 6 000 élèves ;
- le tutorat concerne chaque année plus de 250 tuteurs, élèves officiers ou ingénieurs. L'objectif est d'accompagner près de 350 lycéens issus de plus d'une vingtaine de lycées situés en zone d'éducation prioritaire, pour les inciter et les préparer à la poursuite d'études longues ;
- les périodes militaires d'initiation et de perfectionnement de la défense nationale sont destinées à des jeunes de 16 à 30 ans. Elles font découvrir le milieu militaire à environ 12 000 jeunes chaque année.
En outre, elles permettent à près de 400 élèves de la filière Bac professionnel d'effectuer leur stage de qualification professionnelle dans une unité partenaire de leur établissement scolaire ;
- les lycées de défense¹⁹¹ accueillent, depuis la rentrée 2008, des enfants boursiers issus des quartiers sensibles, dans la limite de 15 % de leurs places, soit 360 jeunes. Le taux de réussite au baccalauréat de ces élèves est comparable à celui des autres.
Les trois quarts des 120 places des classes préparatoires à l'enseignement supérieur sont prioritairement attribués aux boursiers qui sont tentés par les classes préparatoires aux grandes écoles militaires mais dont le niveau nécessite une année de transition ;
- les centres des cadets de la défense, implantés au sein d'unités militaires, proposent des activités hors temps scolaire à vocation ludique, éducative, sportive ou civique. L'accent est mis sur la mixité sociale des jeunes volontaires, âgés de 14 à 16 ans, qui portent une tenue uniforme durant les activités. En 2016, 13 centres ont accueilli 630 cadets issus de 70 collèges implantés à proximité d'unités militaires.

¹⁹¹ Le Prytanée national militaire de La Flèche, le lycée de Saint-Cyr-l'École, le lycée d'Autun, Le lycée d'Aix-en-Provence, le lycée naval de Brest et l'école des pupilles de l'air de Grenoble. Les lycées de la défense accueillent en 2016, au titre de l'aide à la famille, 2 927 élèves (hors classes de préparation aux grandes écoles militaires) dont 70 % seulement sont fils de militaires.

Le Haut Comité est convaincu que les actions en direction de la jeunesse sont nécessaires pour contribuer à lui insuffler un esprit civique fortifié par une sensibilisation aux enjeux de défense. Il note que ces dispositifs sont beaucoup plus développés dans certains pays occidentaux proches de la France. Par exemple en Grande-Bretagne, les *Cadet Forces*¹⁹², à mi-chemin entre l'école des mousques et le scoutisme, contribuent très fortement à l'esprit de défense et à l'acculturation au milieu militaire. Cela se traduit aussi en termes de vocations. Les Britanniques estiment qu'entre 20 et 25 % des militaires d'active sont passés par une unité des *Cadet Forces*.

1.1.4 Le renforcement du rôle de la direction du service national et de la jeunesse

Depuis mai 2017, la direction du service national et de la jeunesse (DSNJ), en plus d'élaborer et de mettre en œuvre la politique du service national, est chargée de coordonner « *l'élaboration et la mise en œuvre des politiques en faveur de la jeunesse. À ce titre, elle anime et coordonne les actions des états-majors, directions et services.*¹⁹³ ».

Elle dispose d'un département des politiques en faveur de la jeunesse qui coordonne et soutient l'attractivité des métiers de la défense, le développement du sens de la citoyenneté, l'insertion professionnelle et la lutte contre l'exclusion, tout en conduisant des études relatives à l'évolution des politiques en faveur de la jeunesse et en développant les partenariats.

Le service à compétence nationale « service militaire volontaire-volontariat militaire d'insertion » est désormais directement rattaché à la DSNJ.

Le directeur de la DSNJ est devenu le président de la commission armées-jeunesse (CAJ) en juillet 2016¹⁹⁴. Seule héritière des commissions ministérielles de la jeunesse créées en 1955¹⁹⁵ pour examiner les questions susceptibles d'intéresser la jeunesse, elle est chargée de « *coordonner à l'intérieur de la défense nationale et en liaison avec les organismes extérieurs intéressés, les différentes activités concernant les problèmes de jeunesse*¹⁹⁶. ». Si initialement, la Défense voyait dans la CAJ l'opportunité de mieux connaître la jeunesse appelée à servir sous les drapeaux, la loi du 28 octobre 1997 portant réforme du service national a redéfini son rôle en l'orientant vers le rayonnement des armées au sein de la Nation, le renforcement de l'esprit de défense et le développement de l'esprit citoyen.

Ayant très largement élargi ses parties prenantes puisqu'elle comprend 92 membres alors que son arrêté d'organisation en prévoit 30 au plus, la CAJ associe de nombreux acteurs¹⁹⁷ à des réflexions sur la défense en faisant rédiger, par des groupes de travail, de trois à quatre rapports par an sur des sujets variés allant de la réserve citoyenne à l'esprit de défense.

La CAJ organise par ailleurs des journées annuelles sport armées-jeunesse auxquelles participent 10 000 jeunes et le « Prix armées-jeunesse » qui récompense chaque année la formation militaire qui a le plus œuvré au profit de la jeunesse. Enfin, elle favorise l'insertion des jeunes en proposant chaque année un catalogue de 500 stages à partir du niveau Bac + 3, dont 300, d'une durée de plus de trois mois et rémunérés au salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC), sont labellisés « contrat armées-jeunesse ».

L'évolution des missions de la DSNJ est de nature à renforcer la convergence des efforts au service de la politique menée en direction de la jeunesse, ce dont le Haut Comité se félicite.

¹⁹² Regroupant près de 87 000 jeunes, encadrés par 24 000 adultes, les *Cadets forces* comprennent le *Sea Cadet Corps* (14 100 cadets), l'*Army Cadet Force* (39 760 cadets), l'*Air training Corps* (32 860 cadets) et le *Combined Cadet Force* (41 830 cadets).

¹⁹³ Article 24 du décret n° 2009-1179 du 5 octobre 2009 fixant les attributions et l'organisation du secrétariat général pour l'administration du ministère de la défense modifié par le décret n° 2017-818 du 5 mai 2017.

¹⁹⁴ Article 1 de l'arrêté du 22 novembre 1955 fixant la composition et le mode de fonctionnement de la commission de la jeunesse au ministère de la défense nationale et des forces armées.

¹⁹⁵ Décret n° 55-814 du 22 juin 1955.

¹⁹⁶ Arrêté du 22 novembre 1955 paru au JO n° 283 du 2 décembre 1955.

¹⁹⁷ 39 associations et mouvements de jeunesse, 7 mouvements étudiants, 11 branches jeunes de syndicats professionnels, 5 associations ou fédérations d'associations de réservistes, 18 représentants de l'administration publique et 12 représentants du ministère des armées.

1.1.5 Les dispositifs de facilitation du recrutement

Au-delà du plan « égalité des chances », les forces armées constatent qu'accompagner de jeunes Français, dès le lycée ou dans des classes préparatoires, contribue de façon significative à la qualité du recrutement. Ces dispositifs historiquement très présents dans le soutien au recrutement des officiers (classes préparatoires aux grandes écoles militaires dans les lycées de défense), gagneraient à être développés.

La marine et l'armée de l'air ont déjà mis en place des filières de baccalauréats professionnels pour favoriser l'insertion professionnelle dans les armées, notamment dans des spécialités critiques (métiers de l'électricité et des environnements connectés, maintenance des équipements industriels, aéronautiques...¹⁹⁸). L'armée de terre vient de son côté de créer un brevet de technicien supérieur (BTS) cybersécurité au sein du lycée de Saint-Cyr-l'École (septembre 2017).

Sur un modèle différent, l'école des mousses, créée en 1856 mais fermée en 1988 avant d'être recréée en 2009 dans le cadre du plan égalité des chances, propose à des jeunes de plus de 16 ans une formation de 10 mois permettant « l'apprentissage d'un métier de marin militaire et la consolidation d'acquis scolaires en vue d'un engagement dans la marine ». Depuis 2009, plus de mille mousses ont été incorporés et près de 82 % ont signé à l'issue un contrat d'engagement de 4 ans en qualité de quartier-maître de la flotte¹⁹⁹. L'armée de terre étudie la reprise par des écoles existantes des apprentissages et formations assurées autrefois par l'école nationale technique des sous-officiers d'active d'Issoire pour accompagner des jeunes vers des carrières techniques de sous-officier²⁰⁰.

L'attractivité au recrutement du service de santé repose, en partie, sur les avantages pratiques et pécuniaires liés aux formations initiales délivrées à l'ESA ou à l'école du personnel paramédical des armées (EPPA). Le soutien pédagogique et logistique ainsi que la rémunération des élèves au cours des études y prennent une place importante d'autant qu'ils conduisent à un taux de réussite au concours d'accès en 2^e année de médecine bien supérieur à celui observé dans le secteur civil (40 % pour les « primants » de l'ESA, contre environ 6 % pour les étudiants civils de Lyon).

La loi d'actualisation de la LPM 2014-2019 a prévu de renforcer les dispositifs permettant d'accompagner des jeunes dans leurs études préalablement à un engagement. Cette solution doit permettre d'améliorer l'attractivité de certaines filières.

L'article 4 de l'ordonnance n° 2016-982 du 20 juillet 2016²⁰¹ a ainsi modifié l'article L4132-6 du code de la défense qui permet désormais « le versement à des élèves ou étudiants d'une allocation financière spécifique, accordée au titre d'une formation visant à l'acquisition des qualifications professionnelles requises pour l'exercice de contrats opérationnels. Le versement de cette allocation financière est conditionné à un engagement du candidat à servir en qualité de militaire pour une durée minimale déterminée ».

Le projet de décret en Conseil d'État appelé à définir les conditions d'application de ces alinéas n'a cependant pas encore abouti.

¹⁹⁸ Créé il y a 35 ans, le dispositif de la marine s'étend à environ 70 lycées professionnels et concerne 500 lycéens de seconde, 450 de première et 300 de terminale. Il est déployé dans des établissements proposant les filières suivantes : métiers de l'électricité et de ses environnements connectés, système numérique, maintenance des équipements industriels, aéronautique, restauration. Les élèves effectuent des stages de 2 à 3 semaines en première et de 4 à 8 semaines en terminale. Les jeunes issus de ce dispositif représentent 5 % du recrutement total annuel non-officier, 50 % des jeunes l'ayant suivi s'étant engagés en 2016.

L'armée de l'air quant à elle a développé un partenariat avec le lycée professionnel Marcel Dassault de Rochefort et sa filière aérostructure. Ce partenariat intéressant les élèves en bac pro a été étendu en 2015 à la création d'un BTS aéronautique. Par ailleurs, un brevet d'initiation aéronautique a été créé en novembre 2015 au profit d'une trentaine d'élèves par an. Ces dispositifs ont été élargis en 2016 à deux autres lycées professionnels (Lycée Airbus de Toulouse et lycée Flora Tristan de Bordeaux).

¹⁹⁹ La marine relève un taux de renouvellement de contrat supérieur à 50 %. L'objectif de la marine est d'amener 40 % des mousses au brevet d'aptitude technique (BAT), c'est-à-dire au corps des officiers marinières.

²⁰⁰ L'école nationale technique des sous-officiers d'active d'Issoire, fermée en 1998, proposait à des jeunes âgés de plus de 16 ans, sous réserve d'un engagement, une scolarité qui alternait apprentissages militaires et formation technique. L'idée n'est pas de recréer une école mais de s'appuyer sur des écoles existantes (école du génie, école des transmissions, écoles militaires de Bourges...) pour reconstituer une telle filière, dans « l'esprit d'Issoire ».

²⁰¹ Ordonnance n° 2016-982 du 20 juillet 2016, prise en application de l'article 30 de la loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019.

Le Haut Comité est convaincu que la mise en œuvre de bourses serait de nature à faciliter le recrutement dans les spécialités techniques stratégiques (par exemple la cybersécurité, le renseignement et l'énergie nucléaire) ou déficitaires (aéronautique, infrastructure, électricité, maintenance, certaines spécialités médicales ou paramédicales). Il recommande de définir les textes d'application de l'article L4132-6 du code de la défense. Cela lui paraît d'autant plus urgent qu'un dispositif d'allocation d'études spécifique mensuelle a été défini pour accompagner l'attractivité de la garde nationale²⁰².

Recommandation

Mettre en œuvre le dispositif d'accompagnement dans leurs études de jeunes candidats à l'engagement prévu à l'article L4132-6 du code de la défense.

1.2 L'EXPÉRIENCE MILITAIRE EST INDISPENSABLE POUR CEUX QUI EXERCERONT DANS L'ÉTAT DES RESPONSABILITÉS

Le service militaire a assuré, jusqu'à sa suspension, une acculturation aux problématiques de défense et de sécurité des Français appelés à exercer des responsabilités dans l'administration de l'État ou dans le secteur privé. Du Président de la République, chef des armées, au conseiller municipal de village, du président directeur général d'une grande société privée au jeune collaborateur d'une petite entreprise, chacun disposait d'une référence en matière de défense.

Même si cette référence était imparfaite (elle ne concernait pas les femmes, nombreux étaient ceux qui y échappaient, et les expériences étaient disparates et pour une partie négatives), elle avait l'avantage d'exister. Désormais, les citoyens français auront pour seule expérience des armées les acquis théoriques de la JDC et de l'enseignement de la défense (*cf. supra*).

Le risque d'éloignement des réalités de la vie militaire des jeunes Français plaide pour un renforcement de cet enseignement, mais pose aussi la question de ceux qui seront amenés à exercer des responsabilités au sein de l'État, et en particulier de ceux qui, de par leurs fonctions, seront amenés à prendre des décisions en matière de défense et de sécurité ou à participer à leur élaboration.

Il convient d'ailleurs de noter que de nombreuses écoles privées (Hautes études commerciales (HEC), école supérieure des sciences économiques et commerciales (ESSEC)...) ont intégré cette situation et offrent à leurs élèves des formations liées à la défense (dont certaines ont lieu au sein d'écoles militaires, comme à l'école spéciale militaire de Saint-Cyr) et des contacts avec des militaires. Il serait paradoxal que, dans le cadre de la formation de futurs cadres supérieurs de l'État, les écoles publiques d'enseignement supérieur n'offrent pas une telle opportunité.

C'est pourquoi le Haut Comité est convaincu de l'importance qu'il y a à familiariser les futurs hauts fonctionnaires de l'État aux réalités de la fonction militaire, notamment ceux qui ont vocation à exercer des fonctions d'autorité (élèves de l'école nationale d'administration (ENA) et élèves de l'école nationale supérieure de la police (ENSP)). Il lui apparaît important de circonscrire cette évolution à l'ENA et l'ENSP car les volumes des promotions d'élèves permettent aux armées de les intégrer sans difficulté, alors qu'un élargissement à d'autres d'écoles de service public se heurterait aux limites du format actuel des forces armées et de leurs dispositifs de formation.

Au-delà de l'acculturation aux problèmes de défense et de sécurité nationale qui peuvent faire l'objet de conférences ou de séminaires dans les écoles publiques d'enseignement supérieur ayant vocation à former des hauts fonctionnaires de l'État, la connaissance intime de la fonction militaire ne peut s'acquérir que par une immersion sous la forme d'une période de service militaire, en qualité d'officier, d'une durée significative (une année scolaire semble une durée opportune), réalisée au sein des forces armées et des formations rattachées.

Cette proposition figurait dans les Livres blancs sur la défense et la sécurité nationale de 2008 et de 2013, sans qu'aucune suite n'ait été donnée²⁰³.

²⁰² Décret n° 2017-328 du 14 mars 2017.

²⁰³ Cf. Livre blanc, édition 2008, p. 247, et Livre blanc, édition 2013, p. 123.

En conséquence, le Haut Comité recommande la mise en place d'une obligation de service militaire pour les élèves de l'ENA et de l'ENSP pour favoriser la cohésion des futurs cadres dirigeants de l'État issus de ces écoles sur les sujets de défense et de sécurité nationale.

Recommandation

Instaurer dans le cursus de l'ENA et de l'ENSP une obligation de service militaire d'une durée significative incluant une période de formation en qualité d'élève-officier suivie d'une période de service dans une unité militaire.

2 RENDRE PLUS VISIBLE LA FONCTION MILITAIRE DANS LE PAYS

La nature particulière de la mission des forces armées (préparer et assurer par la force des armes la défense de la Patrie et des intérêts supérieurs de la Nation) justifie les actions contribuant à rendre plus visible, plus proche et plus accessible le domaine de la défense ainsi que celles favorisant une meilleure connaissance de la fonction militaire par les Français.

2.1 UNE RÉSERVE DE QUALITÉ DONT LE RÔLE ET L'IMPORTANCE DOIVENT ÊTRE VALORISÉS

La montée en puissance de la garde nationale et la hausse des effectifs de la réserve opérationnelle ont permis de renforcer la contribution des citoyens aux missions de défense et de sécurité nationale. Elles ont par ailleurs amélioré la visibilité de l'action des réservistes auprès de la société française, non sans ambiguïté toutefois.

Par exemple, si le contexte sécuritaire favorise l'engagement dans la réserve, comme en témoigne la réussite des plans de recrutement, les réservistes peuvent rencontrer des difficultés dans leurs milieux professionnels pour assumer leur engagement. Des réservistes dissimulent ainsi leurs activités militaires à leur employeur ou à leurs collègues de travail. Ils craignent que le temps consacré à la défense et à la sécurité nationale puisse être considéré comme un facteur de désengagement professionnel, conduisant à une moindre implication et/ou à des reports de charges sur leurs collègues de travail.

Le Conseil supérieur de la réserve militaire, conscient de ces enjeux, veille à améliorer le regard des employeurs sur la réserve. Une démarche de conventionnement entre l'État et les entreprises volontaires a été définie pour aider ces dernières à soutenir l'activité de leurs réservistes. Les conventions signées se traduisent, sous réserve d'une décision du ministre des armées, par la reconnaissance de la qualité de « partenaire de la défense nationale » de l'entreprise signataire. L'effort de conventionnement est réel mais les résultats sont modestes : fin 2016, seules 219 entreprises, soit 0,006 % des entreprises françaises, étaient liées par une convention.

Pour développer le soutien des employeurs à la réserve, de nouvelles pistes ont été ouvertes. Tout d'abord, la mise à disposition à titre gratuit d'un salarié réserviste pendant les heures de travail est désormais considérée comme un don en nature ouvrant droit à une réduction d'impôt égale à 60 % du coût dans la limite de 5 % du chiffre d'affaires (*cf.* partie 2). Ensuite, une réflexion a été lancée pour intégrer le soutien à la garde nationale aux informations que certaines entreprises de plus de 500 salariés doivent déclarer au titre de leur responsabilité sociétale et environnementale, ce qui nécessiterait une modification du code de commerce, notamment son article L225-102-1.

On relève par ailleurs l'importance de la contribution à la sécurisation des territoires de la réserve opérationnelle de la gendarmerie.

Toutefois, parmi les réservistes de la gendarmerie nationale seuls les fonctionnaires de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale à la retraite ayant eu durant leur activité la qualité d'officier ou d'agent de police judiciaire peuvent bénéficier de la qualité d'agent de police judiciaire, en application de l'article 20-1 du code de procédure pénale. Les autres réservistes pourront seulement être agent de police judiciaire adjoint.

Cette situation peut créer, parmi les réservistes qui servent pendant de nombreuses années dans la gendarmerie, sans pouvoir bénéficier de la qualité d'agent de police judiciaire, un sentiment de frustration.

De fait ne pourraient-ils pas être employés plus efficacement, et la capacité d'action de la gendarmerie ne pourrait-elle pas être renforcée en leur permettant de devenir agent de police judiciaire, sans affaiblir les garanties nécessaires ?

Le Haut Comité estime qu'une réflexion mériterait d'être engagée sur les avantages pouvant être attendus d'une évolution de cette situation, au regard de l'investissement nécessaire en termes de formation.

La réserve opérationnelle a manifestement bénéficié d'une amélioration de sa notoriété, mais elle n'est donc pas parvenue à surmonter tous les freins qui limitent son développement et sa pleine reconnaissance par la Nation.

La réserve citoyenne connaît une évolution similaire. Composée de volontaires agissant en qualité de collaborateurs bénévoles du service public et agréés auprès d'autorités militaires²⁰⁴, elle a pour mission d'entretenir l'esprit de défense et de renforcer le lien entre la Nation et son armée²⁰⁵. Insérée dans la réserve civique prévue par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, la réserve citoyenne regroupe 4 600 volontaires. Les activités dépendent des politiques de chacune des forces armées. L'objectif de recruter près de 4 000 nouveaux réservistes citoyens spécialisés en cybersécurité, qui pourront rejoindre en cas de crise majeure la réserve opérationnelle, pourrait lui donner une nouvelle dimension.

La réserve citoyenne est cependant freinée par les difficultés rencontrées dans l'emploi des volontaires qui se limite parfois à de seules activités de représentation. Cela nuit à la fonction militaire qui ne tire pas tout le profit qu'elle pourrait retirer de réservistes expérimentés.

Réservistes opérationnels et citoyens peuvent en outre mener des actions directement utiles à la cohésion nationale.

On pense, par exemple, à ceux qui participent au parrainage citoyen (expérimenté en 2015 dans les 20 mairies d'arrondissement de Paris et généralisé en 2016 dans les 101 villes où se trouvent un délégué militaire départemental), adossé à la journée nationale du réserviste, qui se fonde sur l'accompagnement, par des réservistes militaires, de jeunes Français en quête de citoyenneté. Reposant sur des liens réguliers entre le parrain et son filleul, le parrainage dure officiellement jusqu'au lendemain de la journée défense et citoyenneté. En 2016, 400 jeunes ont ainsi été accompagnés.

On peut également citer les réservistes locaux à la jeunesse et à la citoyenneté qui sont recrutés dans les réseaux associatifs de proximité et assurent le relais avec les institutions en promouvant le plan égalité des chances. Au nombre de 173 en 2016, ils sont répartis sur les sept zones de défense et de sécurité. Chaque année, 30 000 jeunes des zones prioritaires sont touchés et 3 500 sont suivis régulièrement.

Ces actions méritent d'être mises en valeur et amplifiées.

2.2 UNE PLACE INSUFFISANTE CONSACRÉE À LA RECHERCHE DE DÉFENSE

« Les « études sur la guerre » ne bénéficient pas de la reconnaissance institutionnelle et scientifique qu'elles ont dans d'autres pays comparables. [...] En France, le champ des études sur la guerre a longtemps souffert, et souffre encore, d'un double mal : la marginalisation et la fragmentation ». C'est ainsi que le directeur de l'IRSEM décrit la place de la recherche dédiée au fait militaire dans la recherche en France.

La recherche sur les questions de stratégie et de défense est ainsi marginalisée en raison des doutes qu'émettent d'autres chercheurs sur son caractère scientifique, alimentés par une proximité réelle

²⁰⁴ Les réservistes citoyens ne portent pas l'uniforme, sauf ceux de la marine nationale et de la DGA. Ils se voient attribuer un grade à titre honorifique qui ne leur permet pas cependant d'exercer un commandement. 95 % des réservistes citoyens ont un grade d'officier.

²⁰⁵ Article L4241-1 du code de la défense.

ou supposée de ce domaine de recherche avec les autorités politiques et militaires peu compatible avec l'indépendance que requiert selon eux cette activité.

Elle est aussi fragmentée car, interdisciplinaire par nature, le fait militaire étant un fait social total, elle peut peiner à trouver sa place entre les disciplines universitaires qui peuvent l'intéresser (histoire, droit, sociologie, sciences politiques, ...). La segmentation existant enfin entre les centres de recherche institutionnels (centre national de la recherche scientifique, école pratique des hautes études, universités...) et de nombreux *think tank* (institut français des relations internationales, institut de relation internationales et stratégiques, fondation pour la recherche stratégique...) accentuent les préventions des uns ou des autres en distinguant, parfois de façon excessive les chercheurs et les experts.

Les études sur la guerre : un champ marginalisé

« Il est frappant d'observer que les quelques universitaires spécialistes des questions de stratégie et de défense ont souvent été marginalisés : Gaston Bouthoul, le fondateur de la polémologie, n'a jamais eu de poste universitaire et a mené ses recherches à l'écart de ses contemporains sociologues. Thérèse Delpech, qui a longtemps travaillé au Commissariat à l'énergie atomique, n'était guère intégrée au monde universitaire. Hervé Coutau-Bégarie était certes directeur d'études à l'école pratique des hautes études et en charge du cours de stratégie à l'école de guerre, mais lui aussi est toujours resté en marge des réseaux universitaires. Même Raymond Aron, qui pourtant a consacré sa carrière à beaucoup d'autres sujets de philosophie et de sociologie politiques, a eu le plus grand mal à se faire accepter à la Sorbonne. Pierre Hassner, en quelque sorte l'héritier de Raymond Aron, dont le travail a été beaucoup lu à l'étranger et dans la jeune génération des politistes français aujourd'hui, a fait toute sa carrière dans le centre de recherches internationales (CERI) à Sciences Po, mais a toujours choisi de rester à l'écart des fonctions d'administration de la recherche. Un autre chercheur du CERI, prématurément disparu, Bastien Irondelle, disait souvent se sentir bien seul dans le monde universitaire, qui accordait au mieux de l'indifférence, au pire du mépris, à ses travaux sur la défense ».

Source : IRSEM.

La création de l'IRSEM en 2010²⁰⁶, puis son rattachement à la DGRIS en 2015²⁰⁷ sont une réponse à la fragilité constatée de la recherche de défense en France. L'institut a soutenu depuis 2010 plus d'une centaine de chercheurs tandis que le ministère de la défense a accentué son effort en orientant près de 10 M€ par an pour la recherche stratégique en sciences humaines et sociales.

2.3 LE RÔLE DE L'INSTITUT DES HAUTES ÉTUDES DE DÉFENSE NATIONALE

L'IHEDN et ses réseaux d'auditeurs réunissent autour des questions de défense, de politique étrangère, d'armement et d'économie de défense des parlementaires, des élus locaux, des responsables de haut niveau appartenant à la fonction publique civile et militaire ainsi qu'aux différents secteurs d'activité de la Nation. En vertu de l'article R1132-13 du code de la défense, l'institut a notamment pour mission de « développer l'esprit de défense et de sensibiliser aux questions internationales ».

Rattaché au Premier ministre, l'IHEDN fonctionne en sessions nationales (« Politique de défense », « Armement et économie de défense ») et « Les espaces - mer, spatial cyber », en sessions régionales (quatre sessions par an) et en séminaires particuliers (séminaires pour les jeunes et séminaires pour les élus locaux).

Le Livre blanc de 2013 désignait l'esprit de défense comme une priorité et donnait à l'IHEDN un rôle moteur dans le renforcement de l'enseignement de défense qui doit « s'adresser aux générations qui n'ont pas effectué de service militaire²⁰⁸ ». Pour conduire ses actions, l'IHEDN peut s'appuyer sur un riche réseau d'associations d'auditeurs qui contribuent, en région et au niveau national, à

²⁰⁶ Arrêté du 15 octobre 2010 portant organisation de l'IRSEM.

²⁰⁷ Arrêté du 22 décembre 2015 portant organisation de l'IRSEM.

²⁰⁸ Livre blanc, édition 2013, pp. 122 et 123.

l'enrichissement des débats sur les questions relatives à la défense nationale²⁰⁹. Elles participent aux trinômes académiques.

L'IHEDN est ainsi au premier rang pour diffuser des connaissances sur la défense et au renforcement de l'esprit de défense au sein de la population des cadres de la Nation. On doit cependant constater que l'investissement consacré à former annuellement une soixantaine d'auditeurs nationaux non militaires et de nombreux auditeurs régionaux n'est pas autant « rentabilisé » qu'il le devrait. En effet, cette mission de partage des connaissances sur la défense, qui impose d'ailleurs pour chacun des auditeurs un suivi et une mise à jour périodique, n'est remplie que par une minorité d'entre eux.

2.4 UNE POLITIQUE ET UN RAYONNEMENT CULTURELS ET MÉMORIELS D'IMPORTANCE

2.4.1 Une politique culturelle et mémorielle à soutenir

Le ministère des armées est un acteur important des politiques culturelle et mémorielle.

Deuxième acteur culturel après le ministère de la culture, les forces armées assurent la conservation d'un vaste patrimoine qu'elles entretiennent, valorisent et ouvrent au public le plus largement possible pour contribuer à la diffusion de l'esprit de défense.

La direction des patrimoines, de la mémoire et des archives (DPMA) chargée de cette politique, mène des actions variées allant de l'aide à la production de films documentaires s'appuyant sur ses fonds (22 films en 2016, 51 en 2015) à la mise en valeur de ses 140 monuments historiques, par exemple en rénovant le bureau de Georges Clémenceau et l'ancien poste de commandement Jupiter de l'hôtel de Brienne, et en les ouvrant à la visite. Elle s'appuie, en outre, sur le service historique de la défense (SHD²¹⁰), l'établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense (ECPAD²¹¹), trois musées nationaux accueillant près de 2 millions de visiteurs par an (musée de l'armée²¹², musée national de la marine²¹³ et musée de l'air et de l'espace²¹⁴), dix-sept autres musées dont sept sont labellisés « musée de France » (musée de l'artillerie à Draguignan, musée du service de santé des armées à Paris...) et cinquante-et-une bibliothèques dont celle du SHD qui, regroupant un million d'ouvrages, est la première bibliothèque européenne en histoire militaire.

À côté de cette politique culturelle, la politique mémorielle contribue aussi, fortement, à nourrir le lien entre la fonction militaire et la société française. Rythmée par les 11 journées commémoratives nationales²¹⁵, elle veille aux 273 nécropoles nationales et aux 2 200 carrés militaires. Sa dimension

²⁰⁹ L'Union-IHEDN regroupe 41 associations : 2 associations nationales (l'Aa-IHEDN et l'Aa-CHEAr), 32 associations régionales (métropole et outremer), 5 associations internationales (européenne, euro-méditerranéenne, Afrique, Amérique latine et Asie / Moyen Orient) et 3 associations thématiques (jeunes, intelligence économique, formation). Cela représente près de 6 000 auditeurs et 10 000 adhérents (source : <http://www.ihedn.fr/?q=content/union-ihedn>).

²¹⁰ Implanté à Vincennes, c'est le deuxième service d'archives en France avec 320 km linéaires d'archives.

²¹¹ Implanté à Ivry sur Seine, l'ECPAD est un centre de production audiovisuelle et l'agence d'images de la défense. Sa production est commercialisée auprès des agences de presse et des télévisions. L'ECPAD conserve plus de 7 millions de photographies et 28 000 titres de films.

²¹² 1,3 millions de visiteurs par an.

²¹³ 350 000 visiteurs par an sur cinq sites (Paris, Brest, Port-Louis, Rochefort et Toulon).

²¹⁴ 200 000 visiteurs par an.

²¹⁵ La journée nationale du souvenir et de recueillement à la mémoire des victimes civiles et militaires de la guerre d'Algérie et des combats en Tunisie et au Maroc, le 19 mars ; la journée nationale du souvenir des victimes et des héros de la Déportation, le dernier dimanche d'avril ; la commémoration de la victoire du 8 mai 1945, le 8 mai ; la fête nationale de Jeanne d'Arc et du patriotisme, le 2^e dimanche de mai ; la journée nationale de la Résistance, le 27 mai ; la journée nationale d'hommage aux "morts pour la France" en Indochine, le 8 juin ; la journée nationale commémorative de l'appel historique du général de Gaulle à refuser la défaite et à poursuivre le combat contre l'ennemi, le 18 juin ; la journée nationale à la mémoire des crimes racistes et antisémites de l'État français et d'hommage aux « Justes » de France, le dimanche le plus proche du 16 juillet ; la journée nationale d'hommage aux harkis et autres membres des formations supplétives, le 25 septembre ; la commémoration de l'Armistice du 11 novembre 1918, le 11 novembre ; la journée nationale d'hommage aux morts de la guerre d'Algérie et des combats du Maroc et de la Tunisie, le 5 décembre.

éducative est essentielle et explique que près de 500 projets pédagogiques sont réalisés annuellement, concernant près de 500 000 élèves.

La mise en ligne du site *Mémoire des hommes* en 2003 permet aux Français de consulter des archives couvrant les conflits de 1914 à nos jours ainsi que ceux relatifs à la période napoléonienne et à l'activité de la compagnie des Indes. Au travers de 2,7 millions de noms et de 5 millions d'images, il est possible de retrouver les traces de parcours individuels qui, associés à la fonction militaire, ont fait la France combattante.

2.4.2 Le rayonnement culturel de la fonction militaire reste toutefois modeste

L'observatoire du dépôt légal de la bibliothèque nationale de France (BNF) permet de répertorier depuis 2009 le volume d'ouvrages et de périodiques abordant la fonction militaire.

Les statistiques réalisées à partir des classifications de Dewey permettent d'identifier, en 2015, 170 livres rattachés à la catégorie « 355 - Art et sciences militaires », soit 0,2 % des livres publiés et déposés à la BNF cette année. En moyenne, 200 ouvrages traitant de ces thèmes sont publiés annuellement depuis 2009 dont 8 % sont des traductions, principalement de l'anglais.

En termes de périodiques, 249 titres dont 60 institutionnels sont attachés à la catégorie « armée – défense ». Ils représentent 0,7 % des périodiques publiés. La tendance est à la lente décroissance du nombre de titres depuis 2009.

La politique de coédition de la DPMA, pour valoriser ses archives et les collections de musées et bibliothèques, concerne une petite vingtaine d'ouvrages par an.

La présence de la fonction militaire dans les domaines de l'audiovisuel et du cinéma est réelle. En dehors de l'actualité, elle reste cependant plus anecdotique bien que le ministère accueille, en moyenne, une cinquantaine de tournages par an, où la dimension historique est souvent très présente²¹⁶. Récemment, sa contribution aux séries télévisées *No limit* et *Le bureau des légendes* et à de longs métrages cinématographiques à succès a été remarquée²¹⁷. La délégation à l'information et à la communication de la défense (DICoD) a créé en mai 2016 une mission cinéma dans l'objectif de susciter des projets s'intéressant aux réalités du ministère des armées. Sur le modèle de la réussite de la série *Le bureau des légendes*, l'idée est d'aider des réalisateurs à s'immerger dans le monde militaire et à empreindre leurs productions d'une juste et attractive authenticité.

La fonction militaire est peu représentée dans les hauts lieux de la culture française, bien qu'elle n'en soit pas exclue, mais elle l'est grâce aux trajectoires atypiques de quelques individus qui ne sont pas, d'abord, ses représentants²¹⁸. Un ancien élève de l'école navale permet ainsi à la fonction militaire d'être par sa médiation représentée à l'Académie française au 18^e fauteuil. La présence d'anciens militaires reste toutefois rare à l'institut de France depuis 40 ans²¹⁹.

Conscientes de l'importance qu'il y a à favoriser la dimension culturelle de la fonction militaire, les autorités militaires conduisent une politique culturelle raisonnée. D'une part, des cénacles tels que l'académie de marine, établissement public administratif sous tutelle du ministère des armées²²⁰,

²¹⁶ Le ministère a ainsi contribué aux émissions *Des racines et des ailes* et *Secrets d'histoire*, ainsi qu'au documentaire *Apocalypse* (en moyenne, 5 millions de téléspectateurs par épisode).

²¹⁷ Par exemple *Les combattants* de Thomas Cailley (420 000 entrées, 3 Césars, 3 récompenses à Cannes).

²¹⁸ Parmi beaucoup d'autres, on peut citer par exemple Raoul Coutard qui s'est éteint le 8 novembre 2016 et qui fut l'un des principaux chefs opérateurs de la Nouvelle Vague, après avoir été sous-officier chef d'un commando dans le Nord-Laos et photographe militaire. Il dirigea la photographie d'*À bout de souffle*, de *Mépris*, de *Pierrot le fou* de *Jules et Jim*, de *Z* ou encore de *L'aveu*.

²¹⁹ Le cinéaste et écrivain Pierre Schoendoerffer fut membre de l'académie des Beaux-arts de 1988 à sa mort en 2012. Le dernier militaire membre de l'Académie des sciences morales et politiques, si l'on excepte Haïm Korsia qui fut aumônier en chef du culte israélite et qui est encore membre de l'Académie et Pierre Messmer élu en 1988, fut le général Gambiez (section générale, élu en 1974). L'Institut de France contribue pourtant au rayonnement de la fonction militaire en remettant tous les deux ans le prix Maréchal Foch à l'auteur d'une œuvre intéressant l'avenir de la défense nationale.

²²⁰ Articles R3413-88 à R3413-115 du code de la défense. L'académie de marine comporte 78 membres élus répartis en 6 sections dont une section « marine militaire ». Un amiral en 2^e section la préside aujourd'hui.

les peintres des armées²²¹ ou les écrivains de marine²²² contribuent au rayonnement de la fonction militaire, de même que les formations musicales²²³. De l'autre, les autorités militaires remettent des prix appelés à récompenser des œuvres de l'esprit ou des productions artistiques²²⁴. L'écho résultant de la remise de ces divers prix reste toutefois mesuré.

L'audience numérique de la fonction militaire est, par comparaison, plus importante. Bien qu'elle n'apparaisse pas parmi les premières des sites Internet institutionnels, elle est très présente sur les réseaux sociaux. Sur les 10 premiers comptes *Facebook* institutionnels, 4 sont en liens directs avec la fonction militaire²²⁵. Les abonnés sont aussi nombreux à suivre les comptes *twitter* du ministère des armées et de la gendarmerie nationale²²⁶.

Le Haut Comité souligne l'importance qu'il y a à soutenir les politiques culturelle et mémorielle qui lient les Français à la fonction militaire. Un effort continu est nécessaire pour accompagner la participation des militaires à la vie des idées et aux débats qui animent la société. La reconnaissance des études et productions intellectuelles des militaires gagnerait à ce que soit renforcée la notoriété des prix intéressant la fonction militaire, par exemple en s'appuyant sur l'institut de France.

2.4.3 Une expression des militaires à encourager dans les domaines de la réflexion prospective et stratégique

Pour conforter la place de la fonction militaire dans l'espace public, la question de l'expression des militaires se pose.

Le rapport de la commission de révision du statut général des militaires, présidée par M. Denoix de Saint-Marc, vice-président du Conseil d'État, évoquait, en 2003, les « *libertés de l'esprit, au premier rang desquelles vient la liberté d'expression individuelle, corollaire de la liberté de pensée* ». Il rappelait, s'agissant du statut de 1972, que « *si la liberté est à présent la règle et sa restriction l'exception, l'exercice effectif de certains droits demeure étroitement encadré ou contraint par le statut général* ». La commission préconisait de libéraliser ces règles chaque fois que les exigences du métier militaire le permettaient et de maintenir certaines restrictions.

Le statut de 2005 accomplit une ouverture en ce domaine en supprimant l'autorisation préalable du ministre pour l'évocation de questions politiques ou mettant en cause une puissance étrangère ou une organisation internationale.

²²¹ Les peintres des armées sont régis par le décret n° 81-304 du 2 avril 1981. Ils n'ont ni grade, ni rang mais dans l'ordre de préséance un peintre agréé est assimilé au grade de capitaine ou de lieutenant de vaisseau, un peintre titulaire au grade de commandant ou de capitaine de corvette. Ils peuvent recevoir des missions au sein d'unités. Il y a 42 peintres de l'armée, 45 peintres de la marine et environ 30 peintres de l'air et de l'espace. Des photographes, des sculpteurs ou des cinéastes peuvent être peintres des armées agréés ou titulaires (par exemple les photographes Yann Arthus-Bertrand et Thomas Goisque ou le cinéaste Jacques Perrin).

²²² Les écrivains de marine forment une association, créée en 2003 et liée à la marine nationale par une convention qui prévoit que ces écrivains s'engagent à « *à servir la marine, favoriser la propagation et la préservation de la culture et de l'héritage de la mer, et plus généralement la promotion de la dimension maritime de la France* ». On y retrouve, par exemple, Jean Rolin, Erik Orsenna, Sylvain Tesson, Jean-Christophe Rufin et Daniel Rondeau.

²²³ Par exemple, l'orchestre de la Garde républicaine, le chœur de l'armée française ou le bagad de Lann-Bihoué.

²²⁴ La fonction militaire est au cœur de nombreux prix remis à des auteurs ou chercheurs. On peut citer le prix littéraire Erwan Bergot de l'armée de terre, le prix amiral Daveluy (qui récompense des travaux de recherche et de réflexion à caractère historique, géopolitique et juridique dans les domaines de la pensée navale et du fait maritime), les prix Clément Ader et René Mouchotte (créés pour promouvoir les études ou les travaux de recherche en relation avec des préoccupations de l'armée de l'air et abordant des questions de stratégie, d'Histoire, d'emploi des forces, de ressources humaines, d'équipements ou de droit aérien), le prix Économie de la défense, le prix d'histoire militaire ou le prix de photographie Sergent Vermeille.

²²⁵ Sur *Facebook*, la gendarmerie a plus de 660 000 fans (1^{er} compte institutionnel), l'armée de terre 620 000 (3^e), le recrutement de l'armée de terre 583 000 (4^e), le compte dédié aux armées françaises en a 385 000 (6^e). Source : *Stat@gouv - audiences et analyses des sites gouvernementaux*, année 2016, SIG.

²²⁶ La Gendarmerie comptabilise plus de 270 000 abonnés sur son compte Twitter (6^e audience des sites institutionnels) et le ministère de la défense 188 000 (10^e), le premier compte institutionnel étant *FranceDiplo* avec près de 926 000 abonnés. Source : *Stat@gouv - Les outils du SIG - audiences*, janvier 2017, SIG.

Au-delà de cette incontestable avancée, il n'existe pas, ou peu, d'expression réellement libre attachée à la fonction militaire. Cette situation, qui n'est pas sans correspondance avec les règles appliquées dans la fonction publique, va au rebours de ce qui se passe dans la société française.

Plus que les textes, l'état actuel résulte des habitudes et d'une forme d'autocensure qui placent *de facto* la liberté d'expression sous un certain contrôle.

Une réflexion pourrait s'imposer sur les espaces et moments à ouvrir à cette expression. Est-il normal que les militaires ne participent que très peu au débat national sur les questions de stratégie, de défense et de sécurité ?

La loi et les textes réglementaires offrent sans doute un espace pour une évolution.

En effet, d'un côté, les textes statutaires particuliers et la jurisprudence (le devoir de réserve s'impose à tout agent public, Conseil d'État n° 97 189, 28 juillet 1993) sont précis et restrictifs, notamment le statut général des militaires qui prévoit à l'article L4121-2 du code de la défense que « *les militaires doivent faire preuve de discrétion pour tous les faits, informations ou documents dont ils auraient connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions* ».

D'un autre côté, le code de la défense, dans son article L4121-1 indique que « *Les militaires jouissent de tous les droits et libertés reconnus aux citoyens. Toutefois, l'exercice de certains d'entre eux est, soit interdit, soit restreint dans les conditions fixées au présent livre* ». Il précise, dans son article L4121-2 que « *les opinions ou croyances* » sont libres mais qu'elles ne peuvent s'exprimer « *qu'en dehors du service et avec la réserve exigée par l'état militaire* ».

Depuis la rénovation du statut général des militaires en 2005, les militaires, comme les fonctionnaires civils, sont tenus aux mêmes obligations de discrétion professionnelle, de protection du secret professionnel et du secret de la défense nationale ainsi, enfin, qu'à une obligation de réserve.

La légitimité de l'obligation de réserve ne saurait être mise en question et on rappellera qu'elle s'impose également aux fonctionnaires. Il y a lieu cependant de veiller à ce qu'elle ne conduise pas à éloigner les militaires des sphères de la réflexion prospective et stratégique, et donc à appauvrir cette réflexion. Un point d'équilibre est certainement difficile à trouver, mais le déséquilibre actuel est nettement en faveur du silence.

Il serait paradoxal et en réalité dangereux que les professionnels soient *de facto* interdits de parole. Il conviendrait d'aider les militaires à mieux s'approprier un juste et libre espace d'expression.

Recommandation

Favoriser, dans le respect de l'obligation de réserve, l'expression des militaires dans les domaines de la réflexion prospective et stratégique.

2.5 LES RISQUES D'UNE VISIBILITÉ BANALISÉE

La fonction militaire se caractérise pour la population par des signes extérieurs qui revêtent aux yeux des militaires une réelle importance.

Le port d'un uniforme et d'insignes de grade est un héritage militaire qui s'est diffusé au sein de l'administration de l'État dès la fin du XVIII^e siècle et tout au long du XIX^e siècle. Sa diffusion s'est renouvelée dans les années 1990.

S'inscrivant dans l'histoire particulière des administrations concernées et de leurs rapports avec la fonction militaire, l'usage d'appellations ou d'insignes de grade au sein de la police nationale, de l'administration pénitentiaire, des douanes ou des sapeurs-pompiers professionnels recouvre de grandes disparités de grades et d'emplois²²⁷ qui peuvent heurter les réalités fonctionnelles attachées à ces mêmes grades ou appellations au sein de la fonction militaire. On ne peut ignorer d'ailleurs que ces signes extérieurs peuvent être utilisés au service de revendications catégorielles, étrangères à toute logique fonctionnelle, dont l'aboutissement provoquerait, sans aucun doute, un fort sentiment d'injustice au sein de la fonction militaire.

²²⁷ Il existe des lieutenants, capitaines et commandants pénitentiaires dans l'administration pénitentiaire mais ils relèvent d'un corps de catégorie B. Les insignes de grades des contrôleurs des douanes, corps de catégorie B, sont ceux des officiers subalternes des armées.

Parallèlement, l'usage du cérémonial militaire peut se retrouver dans les pratiques collectives de corps qui ne sont pas militaires. Les honneurs rendus par ou aux drapeaux et étendards des unités militaires ont ainsi connu, par mimétisme, une lente diffusion²²⁸. Cette assimilation par des corps civils de pratiques tirées du cérémonial militaire, qui en elle-même peut être perçue comme positive, est en réalité ressentie par de nombreux militaires comme une banalisation de leur état.

Ces deux aspects, dont il ne faut ni surestimer, ni négliger l'importance, peuvent susciter un certain ressentiment puisant sa justification dans le sentiment d'une perte d'identité.

Les militaires bénéficient en revanche d'une reconnaissance particulière au travers des décorations. C'est le grand chancelier de la Légion d'honneur, fonction occupée par un officier général depuis 1815, qui fixe l'ordre protocolaire des décorations françaises. Parmi les dix premières, la place laissée au fait militaire est importante : six sont directement liées à l'action militaire²²⁹ tandis que les militaires forment la population la plus nombreuse à être nommée ou promue dans les ordres nationaux, même si leur part relative tend à décroître depuis plusieurs années, dans des proportions un peu supérieures à celles de la déflation des effectifs militaires²³⁰.

2.6 D'AUTRES ACTEURS CONTRIBUENT AU RAYONNEMENT DES ARMÉES

2.6.1 Le rôle du centre national des sports de la défense dans le rayonnement de la fonction militaire

Dans un autre registre, les forces armées sont présentes dans le monde sportif. Une centaine de sportifs de haut niveau bénéficient du soutien du centre national des sports de la défense (CNSD)

S'appuyant sur l'accord-cadre interministériel du 4 mars 2014 signé par le ministre de la défense et le ministre des sports, le commissaire aux sports militaires, dirigeant le CNSD, a la responsabilité des sportifs regroupés au sein de l'équipe « Armée de champions ». Le bataillon de Joinville a été réactivé au sein du CNSD en juin 2015 pour regrouper la plupart de ces sportifs de haut niveau.

L'ampleur de la contribution de la fonction militaire au sport en France se lit au travers des résultats obtenus lors des jeux olympiques qui dépassent le poids relatif des militaires présents dans l'équipe nationale. En 2016, à Rio de Janeiro, ils regroupaient 9 % des athlètes français mais ont gagné 29 % des médailles françaises. Aux jeux olympiques d'hiver à Sotchi, les militaires représentaient 19 % de l'équipe de France et ont remporté 40 % des médailles.

Le CNSD participe aussi fortement à la constitution des équipes de France lors des jeux paralympiques. En 2016, les sportifs de haut niveau du CNSD ont remporté 6 médailles lors des jeux de Rio, soit 21 % des médailles françaises.

Ces résultats permettent de promouvoir la pratique du sport, essentielle au métier de militaire, au sein même des forces armées. Ils contribuent aussi à donner une image valorisante de la défense et de ses valeurs auprès de la Nation, même si les Français ne sont sans doute pas tous conscients de l'ampleur de la contribution du CNSD à ces succès sportifs.

²²⁸ Les compagnies républicaines de sécurité (CRS) disposent d'un drapeau attribué depuis 1952, les SDIS depuis 2001, l'administration pénitentiaire et l'école nationale d'administration pénitentiaire depuis 2002, la police nationale depuis 2002, le RAID depuis 2003, le service de déminage de la direction de la défense et de la sécurité civiles depuis 2005. Certaines polices municipales se sont depuis dotées également d'un drapeau. L'administration des douanes a reçu un drapeau militaire dès le 14 juillet 1880 pour s'être illustrée lors de la guerre de 1870 ; ce drapeau a été décoré de la croix de guerre 1914-1918 avec palme le 21 janvier 1921.

²²⁹ Ordre de la Libération, Médaille militaire, Croix de guerre (1939-1945, TOE), Croix de la Valeur militaire, Médaille de la gendarmerie nationale, Médaille de la résistance française.

²³⁰ Cf. *Revue annuelle de la condition militaire*, édition 2015, p. 42.

2.6.2 De nombreuses associations prolongent l'activité de la fonction militaire

Enfin, la fonction militaire peut s'appuyer sur un riche réseau associatif. Près de 19 145 associations sont répertoriées dans la catégorie « armée et anciens combattants »²³¹. Elles représentent 1,4 % des associations existantes en France. En moyenne, 220 associations sont créées annuellement, soit 0,4 % des associations créées.

La part que ces associations prennent dans les politiques mémorielles, la vie des unités ou le soutien aux blessés en font des interlocuteurs et des médiateurs de premier plan avec la société civile.

Ce riche terreau, bénéficiant d'un soutien continu des ministères concernés, est à mettre en valeur.

3 VALORISER LA FONCTION MILITAIRE AU SEIN DE L'ÉTAT

3.1 LE BESOIN DE RECONNAISSANCE

Tout groupe social est en quête de reconnaissance pour son action. C'est une question à la fois d'identité et d'estime de soi²³². Même s'ils sont appréciés par la population (sentiment renforcé depuis la présence visible des militaires en protection de la population française après les attentats terroristes qui ont touché la France), même s'ils jouissent d'une excellente réputation d'efficacité professionnelle (dont témoignent la considération que leur portent les autres armées occidentales et les commentaires des experts sur leurs actions en opérations, le Mali en étant le dernier exemple), les militaires peuvent se sentir insuffisamment reconnus.

Ce sentiment peut naître de la méconnaissance qu'ont d'eux les Français, malgré leurs bonnes opinions, et du constat des moyens limités dont ils disposent pour accomplir leur mission (cf. partie 1).

La professionnalisation des armées a fait craindre l'apparition d'un fossé se creusant entre les militaires et la société. Cette préoccupation est particulièrement forte dans le domaine des opérations militaires. Comme l'écrit Barbara Jankowski, chercheur à l'IRSEM, « si les Français ne perçoivent pas les soldats comme étant déployés au nom de la Nation, pour défendre ses intérêts et ses idéaux, ils pourraient, à terme, les considérer comme des mercenaires, payés pour aller à la guerre et pour y mourir. Cette vision a gagné en intensité au cours des dernières années de la guerre en Afghanistan. De plus en plus de gens ont estimé que, pour celui qui a choisi d'être militaire dans une armée professionnalisée, mourir à la guerre n'était rien de plus qu'un risque professionnel. Si, au niveau décisionnel, le cours de l'intervention militaire en Afghanistan n'a été influencé par les pertes militaires qu'à la toute fin, les relations entre les militaires et la société ont, quant à elles, subi des dommages qui, s'ils ne sont pas irréversibles, ont été significatifs et révélateurs ».

Mais la reconnaissance n'est pas seulement liée au regard porté sur le travail accompli, elle dépend aussi de la perception qu'ont les militaires de la place de leur institution dans la société. Cette perception est liée en particulier à la visibilité sociale de la fonction militaire, à son expression publique qui reste limitée (cf. *supra*), mais aussi à la place des militaires dans l'État.

²³¹ Source : Dataasso.fr.

²³² « Il existe un rapport étroit entre la « dotation en reconnaissance » et « la construction de l'identité » : « la reconnaissance semble ainsi entrer parmi les éléments constitutifs et les conditions d'existence et de jouissance impératives de l'identité contemporaine au nom du principe « d'égalité dignité » sur lequel reposent les sociétés modernes ». La quête de reconnaissance se présente comme une « exigence à assouvir impérieusement », « un besoin humain vital », bien au-delà du besoin du seul besoin de respect » ; Éric Letonturier, *Reconnaissance, institution et identités militaires, L'année sociologique*, vol. 61, 2011/2, pp. 323-350.

3.2 LA PLACE ACTUELLE DES MILITAIRES DANS L'ÉTAT

3.2.1 La présence des militaires dans d'État

Le ministère des armées et celui de l'intérieur regroupent l'essentiel des militaires (94,9 %) (cf. annexe 6), mais ils sont nombreux également dans d'autres ministères.

On en retrouve notamment au sein de la direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD) du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. D'autres militaires sont affectés au titre des politiques publiques maritimes ou des missions de sécurité civile, d'une part, au ministère de la transition écologique et solidaire (administrateurs des affaires maritimes et marins affectés dans les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage en mer (CROSS)) et, d'autre part, dans les unités d'intervention et d'instruction de la sécurité civile, le bataillon des sapeurs-pompiers de Paris et le bataillon des marins-pompiers de Marseille qui sont placés respectivement sous l'autorité du directeur général de la sécurité civile et de la gestion de crise, du préfet de police de Paris et du maire de Marseille.

1,2 % des militaires servent dans des ministères, des établissements publics ou auprès d'employeurs divers dans le cadre de politiques publiques étrangères au domaine de la défense, aux questions de sécurité, intérieure ou civile, ou aux politiques maritimes.

Il en résulte une grande diversité de situations qui illustre la contribution de la fonction militaire à des politiques qui excèdent la seule défense par les armes du territoire national.

3.2.2 La place des militaires dans le domaine de la défense : une situation ambiguë

Les militaires occupent naturellement une place importante auprès des autorités qui interviennent dans le domaine de la défense et de la sécurité nationale.

C'est en particulier le cas auprès des plus hauts responsables politiques en charge de ce domaine. Le Président de la République, chef des armées, et le Premier ministre disposent respectivement d'un état-major particulier et d'un cabinet militaire, tous deux dirigés par un officier général²³³, où chaque armée est représentée dans une mission d'information, de conseil et d'assistance. À ces deux plus hautes autorités politiques de l'État sont également attachés des officiers faisant office d'aides de camp. Le ministre des armées²³⁴ dispose quant à lui d'un cabinet militaire qui complète son cabinet civil et assure en particulier le lien avec l'administration militaire.

La situation protocolaire des plus hautes autorités militaires confirme le rang éminent auxquelles elles sont placées et conserve une certaine continuité depuis 1907. Si la plus haute autorité militaire, le CEMA, est passée, sur cette période, du 11^e au 18^e rang, c'est pour tenir compte de la croissance de l'État, de l'approfondissement de la démocratie et de la technicité croissante des structures

²³³ Le chef de l'état-major particulier du Président de la République (CEMP) occupe d'ailleurs, au sein de la présidence de la République, un rang protocolaire très élevé, le deuxième après le secrétaire général de la présidence de la République. Il convient cependant de noter que le retour relatif des officiers dans la décision politique ne date que de 1989, date à partir de laquelle, comme l'explique Louis Gautier dans son ouvrage *La défense de la France après la Guerre froide* (PUF, 2009, p 256) : « Le CEMP participe aux réunions de crises au Quai d'Orsay et à Matignon. Ce n'est qu'en 1990 ; avec le déclenchement de la guerre du Golfe, que se réunit pour la première fois un Conseil restreint auquel participe ce même CEMP (...). Le CEMA, quant à lui, n'y assiste qu'à partir de janvier 1991. Plus encore que la guerre du Golfe, ce sont les crises consécutives à l'éclatement de l'ex-Yougoslavie qui ont conduit, en période de cohabitation, à adopter des procédures de décision politico-militaire, faisant une place de choix aux officiers généraux, tant dans les comités restreints préparatoires réunis par le Premier ministre, que dans les conseils restreints sous la présidence du chef de l'État. Complexe et évolutive par nature, ces crises ont en effet montré le besoin d'une interaction plus grande entre les états-majors et les responsables politiques [...]. La relation des militaires aux politiques est ainsi devenue de plus en plus directe et décomplexée : les officiers généraux sont désormais habitués à traiter directement avec l'autorité politique pour lui présenter des scénarios et recueillir son approbation sur les modes d'actions proposés. Rarement en Europe, à l'exception du Royaume-Uni, les militaires ont accès aux responsables politiques comme aujourd'hui en France ».

²³⁴ Notons que les militaires ne sont pas insensibles au rang protocolaire de leur ministre. Si ce rang est lié à des considérations politiques, il prend cependant en compte l'importance de la fonction militaire dans l'État. Ce rang a oscillé entre la 1^{re} et la 12^e place après le Premier ministre, son point moyen se situant autour de la 6^e place.

étatiques²³⁵.

Mais ces éléments, qui démontrent la place importante des militaires dans l'État, sont en partie contredits par les responsabilités qui leur sont confiées par ailleurs.

Il convient en effet de noter que depuis de nombreuses années les militaires nommés dans des directions importantes de l'État ne le sont qu'en position d'adjoints et que les responsabilités de direction ne leur sont plus confiées. C'est le cas du secrétariat général de défense nationale (SGDN) devenu le secrétariat général de défense et de la sécurité nationale (SGDSN), mais aussi au sein même du ministère de la défense, de la direction générale de sécurité extérieure (DGSE), de la DICOd et de la DGRIS. Il ne s'agit bien évidemment pas d'envisager que ces postes importants soient systématiquement attribués à des militaires, mais que quand les conditions exigées par le poste sont réunies, en particulier en termes de compétence, qu'une telle alternance soit possible.

Ce point n'est pas purement anecdotique. Il y va de l'appartenance effective des militaires aux cadres dirigeants de l'État et de la crédibilité de leur cursus de préparation à de telles responsabilités. D'évidence, cela a aussi un impact sur l'attractivité de la fonction militaire.

Nul ne peut nier que le militaire doit être un professionnel d'une compétence indiscutable dans un domaine où la réussite de la mission qui lui est confiée par le chef des armées est d'une importance cruciale pour la Nation. Cela se traduit par une gestion particulière des carrières : le militaire fait « ses gammes » avant d'exercer des responsabilités de commandement. Par exemple le commandement d'un sous-marin nucléaire lanceur d'engins ne peut être exercé que par un officier ayant à son actif un nombre important d'heures de plongée et ayant déjà embarqué sur sous-marin dans de nombreux postes de responsabilités subalternes. Cette gestion est gage de la compétence des militaires et de la réussite des missions qui leur sont confiées.

Cependant, si l'on ne veut pas que les militaires ne composent qu'un corps « d'exécution » dont l'attractivité s'en trouverait par conséquent réduite, il convient, tout au moins pour ceux qui disposent d'un potentiel pouvant les amener à exercer des postes de responsabilité, de les « ouvrir » aux autres aspects de la vie publique par des formations ou des mobilités adaptées. Le Livre blanc de 2008 évoquait cette problématique sans que des suites concrètes suffisantes n'aient été données : *« Il est souhaitable d'accroître les échanges susceptibles de renforcer la cohésion entre le corps militaire et la haute fonction publique. Ainsi, une obligation de mobilité hors de leur armée d'origine sera prévue pour les officiers brevetés, dès lors que ceux-ci auront été identifiés comme offrant un « haut potentiel ». Cette mobilité – d'une durée de deux ans à l'instar de celle des administrateurs civils – devra être effectuée entre la fin du Collège interarmées de défense et l'accès au premier grade d'officier général. Son accomplissement devrait être normalement une condition de promotion à ce grade ».*

La gendarmerie nationale, qui offre une telle ouverture vers l'administration publique de l'État, voit son attractivité renforcée, comme en témoigne le fait qu'elle continue d'attirer en son sein des officiers parmi les mieux classés à l'issue de leur cycle de formation à l'école spéciale militaire de Saint-Cyr.

Enfin, il faut noter que la visibilité des militaires dans la vie quotidienne des Français, certes accrue par leur présence dans les missions intérieures de protection, est atténuée par la baisse des effectifs militaires et en conséquence du nombre des officiers généraux et la diminution de l'empreinte des implantations militaires sur le territoire national (hors des brigades de gendarmerie) comme en rend compte la première partie de ce rapport.

Tout d'abord, les réductions d'effectifs et les contraintes de contingentement ont profondément rigidifié l'accès au premier grade d'officier général. Depuis 2008, le nombre de généraux relevant de l'EMA et de la DGA a diminué de 13 %. Sur la période 1990-2017, le recrutement d'officiers

²³⁵ La différence de rang tient à la reconnaissance explicite de celui des anciens Présidents de la République, des anciens Premiers ministres, du président du Conseil constitutionnel, du président du CESE, des représentants au Parlement européen et du grand chancelier de l'ordre de la libération qui n'apparaissent pas dans les décrets de 1804 ni de 1907 (cf. décret du 16 juin 1907, décret n° 89-655 du 13 septembre 1989 relatif aux cérémonies publiques, préséances, honneurs civils et militaires et décret n° 2010-687 du 24 juin 2010 modifiant le décret n° 89-655). Le DGA, le SGA, les chefs d'état-major d'armée et le gouverneur militaire de Paris sont au 27^e rang.

généraux en 1^{re} section relevant de l'EMA, de la DGA ou du SID a baissé de 56 % (76 % pour la DGA), avec une baisse de 40 % sur la seule période 2009-2013, partiellement rattrapée depuis 2016.

Depuis la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, la grande majorité des officiers généraux, qui sont nommés pour les plus jeunes à 49 ou 50 ans ont une limite d'âge à 59 ans²³⁶, leur offrant ainsi des perspectives de carrière d'officier général très courtes, alors même qu'ils arrivent déjà tardivement aux emplois de cadres dirigeants. Cela rend plus complexe pour cette population atypique la structuration d'une politique des cadres dirigeants reposant sur une identification précoce et un accompagnement individualisé.

Dans son rapport sur les officiers généraux, la Cour des comptes retenait que les contraintes pesant sur les carrières des officiers généraux conduisaient à la rareté de leur présence dans les administrations civiles. Elle regrettait que l'État « se prive de l'apport d'une population de cadres de haut niveau, une pratique qui va à l'encontre de toutes les évolutions actuelles en termes de politique de l'emploi dans les secteurs civils ». Elle concluait que « seule une volonté politique affirmée, passant par quelques nominations à forte visibilité, pourrait contribuer à débloquer cette situation, et à offrir aux officiers généraux les postes civils que leurs parcours justifient ».

Les remarques exposées par la Cour des comptes sont toujours d'actualité et mériteraient une mise en œuvre volontariste. Cette action est d'autant plus nécessaire que l'augmentation très significative du nombre d'officiers généraux dans la gendarmerie va créer un contraste qui ne sera compris que s'il est accompagné.

3.2.3 La faible présence des militaires hors du domaine de la défense

Les militaires et anciens militaires au service d'autres politiques publiques

Des militaires contribuent à d'autres politiques publiques que celles de la défense et de la sécurité et peuvent être placés dans des emplois particuliers éloignés du cœur de l'activité de la fonction militaire. C'est ainsi que des militaires participent aux politiques sociales au travers du service militaire adapté, relevant du ministère des outre-mer ou du service militaire volontaire, qui reste attaché au ministère de la défense bien que sa mission dépasse la politique de défense.

Dans des trajectoires plus individualisées qui contribuent cependant à l'irrigation de la fonction publique de l'État par la fonction militaire, on peut relever la présence d'officiers en mobilité, soit par détachement dans des emplois fonctionnels soit par affectation temporaire, dans des ministères aussi variés que le ministère de l'économie et des finances, le ministère de la justice ou le ministère de la transition écologique et solidaire.

La gendarmerie veille à disposer « d'officiers satellites » au sein de directions du ministère de l'intérieur ou d'autres administrations (DGAFP, direction des affaires criminelles et des grâces, autorité des marchés financiers...) pour bénéficier d'enrichissements croisés. Elle souhaite renforcer encore sa politique de mobilité. À l'été 2017, des officiers de gendarmerie seront détachés en qualité de directeur de cabinet dans une préfecture ou comme sous-préfet d'arrondissement alors que parallèlement elle proposera des postes en administration centrale à des sous-préfets ou administrateurs civils.

De façon très anecdotique, le directeur général adjoint du Trésor est un militaire issu de la DGA, de même que le directeur des services administratifs et financiers des services du Premier ministre. Les emplois de directeur général de l'outre-mer et de secrétaire général du ministère de la justice ont pu être tenus par des militaires. En outre, exceptionnellement, des officiers généraux en deuxième section ou d'anciens officiers ayant travaillé au sein du ministère des affaires étrangères ou en étroite collaboration avec lui ont été retenus pour représenter la France comme ambassadeur. Citons les cas des ambassades en Suède (1967), en Tunisie (1995), en Bosnie-Herzégovine (2010) et au Burkina Faso (2010).

Enfin, et ce point est important, il faut noter que des officiers généraux sont nommés dans de grands corps à l'issue de leur carrière en première section. Certains sont nommés conseiller d'État ou

²³⁶ 56 ans pour le personnel navigant, 62 ans pour la plupart des officiers généraux des services de soutien, 66 ans pour les contrôleurs généraux, les ingénieurs généraux des corps de l'armement et du SID.

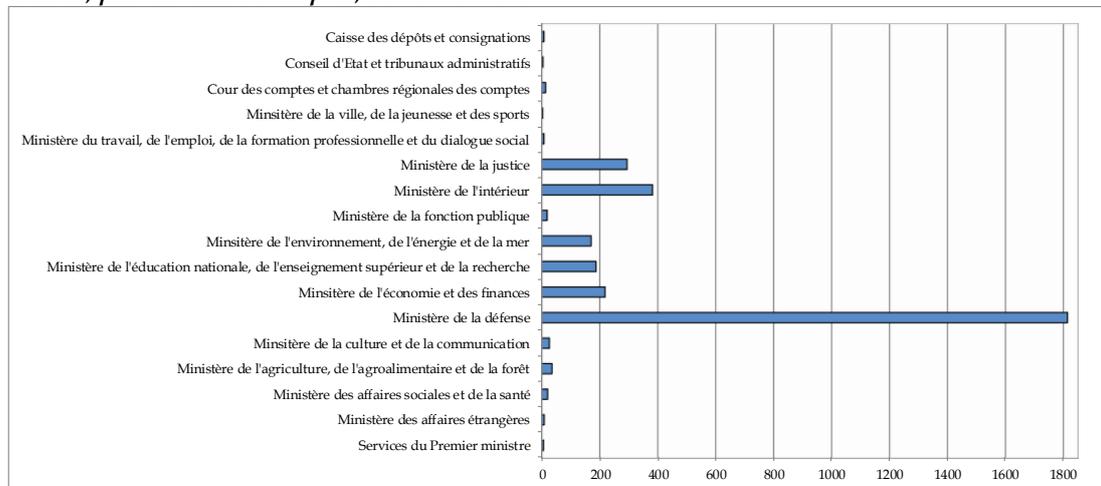
conseiller maître à la Cour des comptes, en service ordinaire ou extraordinaire, ou, quoique plus épisodiquement, au sein des grandes inspections interministérielles que sont l’inspection générale des finances, l’inspection générale de l’administration et l’inspection générale des affaires sociales.

Ces carrières en dehors du champ traditionnel de compétences des militaires restent d’un volume relativement réduit : en 2015, 9 officiers généraux étaient en fonction dans d’autres départements ministériels que le ministère de la défense ou celui de l’intérieur.

Au-delà de l’affectation de militaires auprès d’employeurs éloignés du cœur de la fonction militaire, il est possible d’évaluer le rayonnement de la fonction militaire dans l’administration de l’État à partir des flux d’entrée d’anciens militaires dans la fonction publique civile au travers des détachements-intégrations et des emplois réservés.

L’analyse des flux sur les trois dernières années laisse apparaître une ouverture modérée des autres fonctions publiques. Le ministère de la défense et le ministère de l’intérieur accueillent à eux deux plus de 68 % des anciens militaires ayant bénéficié des emplois réservés (L4139-3 du code de la défense) et des dispositifs de détachement-intégration (L4139-2 du code de la défense) entre 2014 et 2016. Le ministère de la justice accueille 9,2 % des militaires bénéficiant de ces dispositions devant le ministère de l’économie et des finances (6,8 %) et celui de l’éducation nationale (5,9 %).

Graphique 14 - Volume de militaires ayant bénéficié d’un détachement-intégration ou d’un emploi réservé, par ministère d’emploi, de 2014 à 2016



Source : DRH-MD/ARD.

Une certaine distance avec la vie publique

La participation des militaires à la vie publique est naturellement limitée par le cantonnement juridique auquel ils sont soumis.

Ces contraintes se traduisent naturellement dans la faible présence de militaires ou d’anciens militaires au Parlement ou au sein des exécutifs des principales collectivités territoriales.

Au niveau local, la marginalité des militaires accédant à des responsabilités exécutives semble identique à ce qui se voit au niveau national. Malheureusement les données du répertoire national des élus ne permettent pas de tracer cette origine ni d’évaluer, en conséquence, la place précise que les anciens militaires peuvent occuper dans la vie publique locale.

Par sa décision n° 2014-432 QPC du 28 novembre 2014, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution l’interdiction faite aux militaires en activité de service d’exercer un mandat de conseiller municipal. Il a différé l’abrogation de l’article L46 du code électoral au 1^{er} janvier 2020 pour éviter un certain nombre de difficultés. Un projet de loi devra être déposé et adopté avant ce terme. Il est important que cette échéance soit respectée et que, par ailleurs, le texte permette une juste conciliation entre la nécessaire libre disposition de la force armée et le principe constitutionnel d’égalité des citoyens.

Il s'agit d'une mutation sensible des droits politiques des militaires qui représente aussi une opportunité offerte à la fonction militaire de contribuer à la vie publique locale.

Recommandation

Préparer le projet de loi mettant en œuvre la décision n° 2014-432 QPC du 28 novembre 2014 relative à l'exercice d'un mandat électif par un militaire en activité de service, en préservant la disponibilité et la discipline.

Le CESE pourrait s'élargir à la fonction militaire

Régi par le titre XI de la Constitution, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) est une assemblée consultative qui représente les intérêts économiques et sociaux et qui rend des avis sur saisine du Gouvernement, par voie de pétition ou par auto-saisine. Il est composé de 233 conseillers²³⁷ auxquels peuvent s'ajouter des personnalités associées désignées par le Gouvernement à raison de leur qualité, de leur compétence ou de leur expérience pour une mission et une durée déterminées²³⁸.

Depuis 1958, 9 anciens militaires ont siégé au Palais d'Iéna, 3 comme conseillers et 6 comme personnalités associées, sans que leur nomination soit forcément liée à leur appartenance à la fonction militaire. En 2017, un ancien militaire siège encore comme conseiller.

Il est d'ailleurs à noter que l'article 7 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social, s'il permettrait, dans une certaine mesure, de nommer d'anciens militaires comme conseiller en tant que personnalités qualifiées choisies au titre de leur expérience dans le domaine économique (un ancien responsable de programme d'armement par exemple) ou dans le domaine social (un ancien DRH d'armée par exemple), ne fait pas explicitement mention d'une expérience dans le domaine militaire.

L'intérêt que le CESE porte à la fonction militaire²³⁹ renforce le besoin qu'il puisse disposer parmi ses conseillers d'anciens militaires à même d'enrichir les débats et les réflexions. Conforter les liens unissant la fonction militaire et les forces économiques et sociales tout en organisant la contribution de celle-là aux débats sur les sujet économiques, sociaux et environnementaux apparaît être un objectif légitime.

La place de la fonction militaire au sein du CESE pourrait être reconnue par une modification de l'article 7 de l'ordonnance n° 58-1360. A défaut, la nomination d'un officier général en deuxième section en tant que personnalité associée serait un signe positif de l'association de la fonction militaire à la conduite de réflexions sur l'État et la société française.

*
* * *

Sous la responsabilité directe du Président de la République, chef des armées, la fonction militaire constitue une part essentielle de notre pays. En charge de garantir son indépendance et sa liberté, elle incarne son histoire et sa mémoire.

²³⁷ 140 membres au titre de la vie économique et du dialogue social, 60 membres au titre de la cohésion sociale et territoriale et de la vie associative et, enfin, 33 membres au titre de la protection de la nature et de l'environnement. Les conseillers représentant les salariés, les entreprises, les artisans, les professions libérales et les exploitants agricoles sont désignés, pour chaque catégorie, par les organisations professionnelles les plus représentatives. Au sein des trois pôles, 40 conseillers sont nommés par décret en Conseil des ministres en tant que personnalités qualifiées. Cf. ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social et décret n° 84-558 du 4 juillet 1984 fixant les conditions de désignation des membres du Conseil économique, social et environnemental.

²³⁸ Article 12 de l'ordonnance n° 58-1360. Il y a actuellement 60 personnalités associées.

²³⁹ Plusieurs travaux du CESE ont touché à la fonction militaire. On peut citer notamment les rapports suivants : *le volontariat du service national* (1997), *la place des femmes dans la professionnalisation des armées* (2004), *la reconversion des militaires dans la vie civile : le cas des officiers généraux* (2005), « *Défense deuxième chance* » : *favoriser l'insertion des jeunes* (2006), *l'impact économique de la Défense* (2007), « *Défense deuxième chance* » : *Bilan et perspectives* (2009).

Elle doit être mieux connue, même si face à une menace actuelle et durable qui touche directement le territoire national, elle est actuellement plus visible.

La nécessité pour chaque Français de mieux la connaître impose un effort constant pour qu'elle soit décrite et enseignée, pour que son rôle mémoriel et culturel soit pérennisé, pour que les relais en charge d'information soient plus efficaces et pour qu'une large part des jeunes Français accepte de consacrer de leur temps et de leur énergie à servir dans la réserve.

Mais cette fonction militaire est d'abord constituée de femmes et d'hommes qui ont souhaité y servir l'État.

Leur idéal ne doit pas être déçu par des conditions de travail ou de vie qui ne seraient pas en rapport avec l'importance de leur mission. Leur volonté de rester fidèles à leur engagement ne doit pas pâtir de conditions de rémunérations qui seraient déconnectées de celles d'autres fonctions de l'État, ni de gestions de carrières qui ne leur offriraient pas les responsabilités qu'ils sont en mesure d'exercer au sein de la défense mais aussi au sein de l'État, aux places qui peuvent leur être attribuées compte tenu de leurs expériences, de leurs compétences et de leurs capacités managériales.

Cette plus grande intégration dans la vie de la Nation, témoin de la reconnaissance de l'État, serait le plus bel atout pour une plus grande attractivité de cette fonction militaire, si particulière, et une meilleure fidélisation des femmes et hommes qui ont décidé d'y servir.

ANNEXES

SEPTEMBRE 2017

SOMMAIRE

ANNEXES

1.	Articles du code de la défense (parties législative et réglementaire) relatifs au Haut Comité d'évaluation de la condition militaire.....	112
2.	Composition du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire	116
3.	Auditions.....	118
4.	Visites de terrain, ateliers et immersions	122
5.	Enquête réalisée pour le HCECM sur l'attractivité de la fonction militaire	124
6.	Répartition des effectifs militaires au 31 décembre 2016	142
7.	Le fait générationnel	144
8.	Mobilité, emploi du conjoint et logement	150
9.	Primes d'attractivité et de fidélisation.....	160
10.	Amélioration de la condition militaire	164
11.	Le protocole PPCR et sa transposition aux militaires.....	172
	Glossaire	190

ANNEXE 1

**ARTICLES DU CODE DE LA DÉFENSE
(PARTIES LÉGISLATIVE ET RÉGLEMENTAIRE)
RELATIFS AU HAUT COMITÉ
D'ÉVALUATION DE LA CONDITION MILITAIRE**

ANNEXE 1

ARTICLES DU CODE DE LA DÉFENSE (PARTIE LÉGISLATIVE ET PARTIE RÉGLEMENTAIRE) RELATIFS AU HAUT COMITÉ D'ÉVALUATION DE LA CONDITION MILITAIRE

Article L4111-1

L'armée de la République est au service de la Nation. Sa mission est de préparer et d'assurer par la force des armes la défense de la Patrie et des intérêts supérieurs de la Nation.

L'état militaire exige en toute circonstance esprit de sacrifice, pouvant aller jusqu'au sacrifice suprême, discipline, disponibilité, loyalisme et neutralité. Les devoirs qu'il comporte et les sujétions qu'il implique méritent le respect des citoyens et la considération de la Nation.

Le statut énoncé au présent livre assure à ceux qui ont choisi cet état les garanties répondant aux obligations particulières imposées par la loi. Il prévoit des compensations aux contraintes et exigences de la vie dans les forces armées. Il offre à ceux qui quittent l'état militaire les moyens d'un retour à une activité professionnelle dans la vie civile et assure aux retraités militaires le maintien d'un lien avec l'institution.

La condition militaire recouvre l'ensemble des obligations et des sujétions propres à l'état militaire, ainsi que les garanties et les compensations apportées par la Nation aux militaires. Elle inclut les aspects statutaires, économiques, sociaux et culturels susceptibles d'avoir une influence sur l'attractivité de la profession et des parcours professionnels, le moral et les conditions de vie des militaires et de leurs ayants droit, la situation et l'environnement professionnels des militaires, le soutien aux malades, aux blessés et aux familles, ainsi que les conditions de départ des armées et d'emploi après l'exercice du métier militaire.

Un Haut Comité d'évaluation de la condition militaire établit un rapport annuel, adressé au Président de la République et transmis au Parlement. La composition du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire et ses attributions sont fixées par décret.

Article L4124-1

[...]

Une représentation du Conseil supérieur de la fonction militaire est appelée à s'exprimer, chaque année, devant le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire. Elle peut, en outre, demander à être entendue par ce dernier sur toute question générale intéressant la condition militaire.

[...]

Article L4126-9

Les associations professionnelles nationales de militaires représentatives ont qualité pour participer au dialogue organisé, au niveau national, par les ministres de la défense et de l'intérieur ainsi que par les autorités militaires, sur les questions générales intéressant la condition militaire.

Elles sont appelées à s'exprimer, chaque année, devant le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire. Elles peuvent, en outre, demander à être entendues par ce dernier sur toute question générale intéressant la condition militaire.

Article D4111-1

Le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire a pour mission d'éclairer le Président de la République et le Parlement sur la situation et l'évolution de la condition militaire. Il prend en compte tous les aspects favorables ou défavorables, juridiques, économiques, sociaux, culturels et opérationnels susceptibles d'avoir une influence, notamment sur le recrutement, la fidélisation, les conditions de vie des militaires et de leurs familles et les conditions de réinsertion dans la société civile.

Article D4111-2

Dans son rapport annuel, le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire formule des avis et peut émettre des recommandations.

Article D4111-3

Le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire est composé de neuf membres nommés par décret du Président de la République :

1. Un membre du Conseil d'État, président, et un vice-président également membre du Conseil d'État ;
2. Le directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques ou son représentant ;
3. Quatre personnalités civiles qualifiées, sur le rapport du Premier ministre ;
4. Deux officiers généraux en deuxième section, sur le rapport du ministre de la défense.

Article D4111-4

Le mandat des membres est d'une durée de quatre ans renouvelable. En cas de décès ou de démission d'un membre du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire, ou lorsque l'un d'eux cesse de remplir les conditions pour exercer les fonctions au titre desquelles il a été nommé, il est pourvu à son remplacement dans les mêmes conditions pour la durée du mandat restant à courir.

Article D4111-5

À la demande du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire, les administrations de l'État et les établissements publics de l'État lui communiquent les éléments d'information et les études dont ils disposent et qui lui apparaissent nécessaires à l'exercice de ses missions.

Article D4111-6

Le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire dispose d'un secrétariat général permanent dirigé par un secrétaire général, membre du corps militaire du contrôle général des armées, nommé par le ministre de la défense. Le secrétaire général assiste aux séances sans participer aux débats. Le ministre de la défense peut déléguer sa signature au secrétaire général pour les besoins de fonctionnement du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire.

Article D4111-7

Les crédits nécessaires au fonctionnement du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire sont inscrits au budget du ministère de la défense. Les fonctions de président et de membre du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire sont gratuites. Les frais de déplacement sont remboursés dans les conditions prévues par la réglementation en vigueur fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements des personnels civils ou militaires sur le territoire métropolitain.

ANNEXE 2

COMPOSITION DU HAUT COMITÉ D'ÉVALUATION DE LA CONDITION MILITAIRE

ANNEXE 2

COMPOSITION DU HAUT COMITÉ D'ÉVALUATION DE LA CONDITION MILITAIRE

PRÉSIDENT

Monsieur Bernard Pêcheur*Président de section au Conseil d'État*

VICE-PRÉSIDENT

Monsieur Francis Lamy*Conseiller d'État,**Président adjoint de la section de l'intérieur du Conseil d'État*

MEMBRES

Amiral (2^e section) Pierrick Blairon*Ancien major général des armées**Ancien Conseiller maître en service extraordinaire à la Cour des comptes***Madame Martine de Boisdeffre***Présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'État***Madame Isabelle Delarbre***Directeur Projet, Senior advisor Achats, groupe Total***Monsieur Dominique Olivier***Chef d'entreprise***Madame Véronique Rouzaud***Directrice des ressources humaines Europe du sud de la société Amazon***Monsieur Jean-Luc Tavernier***Directeur général de l'INSEE (membre de droit)***Représenté par Monsieur Pascal Rivière***Chef de l'inspection générale de l'INSEE***Général d'armée (2^e section) Bernard Thorette***Ancien chef d'état-major de l'armée de terre**Conseiller d'État honoraire*

SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

Contrôleur général des armées Olivier Maigne

ANNEXE 3

AUDITIONS

ANNEXE 3

AUDITIONS

FORCES ARMÉES

Monsieur le général d'armée Pierre de VILLIERS*Chef d'état-major des armées***Monsieur le général d'armée Jean-Pierre BOSSER***Chef d'état-major de l'armée de terre***Monsieur l'amiral Christophe PRAZUCK***Chef d'état-major de la marine***Monsieur le général d'armée aérienne André LANATA***Chef d'état-major de l'armée de l'air***Monsieur le général d'armée Richard LIZUREY***Directeur général de la gendarmerie nationale***Monsieur le médecin général des armées Jean DEBONNE***Directeur central du service de santé des armées***Monsieur le commissaire général Stéphane PIAT***Directeur central du service du commissariat des armées***Monsieur le général de corps d'armée Hervé WATTECAMPS***Directeur des ressources humaines de l'armée de terre***Monsieur le vice-amiral d'escadre Jean-Baptiste DUPUIS***Directeur du personnel militaire de la marine***Monsieur le général de corps aérien Rony LOBJOIT***Directeur des ressources humaines de l'armée de l'air***Monsieur le général de corps d'armée Hervé RENAUD***Directeur des personnels militaires de la gendarmerie nationale*

DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ARMEMENT

Monsieur l'ingénieur général de l'armement Benoit LAURENSOU*Directeur des ressources humaines de la direction générale de l'armement*

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL POUR L'ADMINISTRATION

Monsieur le contrôleur général des armées Jean-Paul BODIN*Secrétaire général pour l'administration***Madame l'administratrice civile hors classe Anne-Sophie AVÉ***Directeur des ressources humaines du ministère de la défense***Monsieur le général de brigade Gaëtan PONCELIN de RAUCOURT***Secrétaire général de la garde nationale et du conseil supérieur de la réserve militaire***Monsieur le général de brigade Pierre ROCHE***Directeur de l'agence de reconversion de la défense*

AUMÔNIERS EN CHEF**Monsieur l'aumônier militaire en chef Abdelkader ARBI***Aumônier militaire en chef du culte musulman***Monsieur l'aumônier militaire en chef Joël JONAS***Aumônier militaire en chef du culte israélite***Monsieur l'aumônier militaire en chef Luc RAVEL***Aumônier militaire en chef du culte catholique***Monsieur l'aumônier militaire en chef Stéphane RÉMY***Aumônier militaire en chef du culte protestant***AUTRES PERSONNALITÉS****Monsieur Jacques BIOT***Président de l'école polytechnique***Monsieur Jean-Baptiste JEANGENE VILMER***Directeur de l'institut de recherche stratégique de l'école militaire*

Par ailleurs, et conformément à l'article L4124-1 du code de la défense, le Haut Comité a auditionné une délégation du **Conseil supérieur de la fonction militaire** qui a pu s'exprimer sur les questions générales intéressant la condition militaire mais dont certains aspects recouvraient également le thème du 11^e rapport.

ANNEXE 4

VISITES DE TERRAIN, ATELIERS ET IMMERSIONS

ANNEXE 4**VISITES DE TERRAIN, ATELIERS ET IMMERSIONS****VISITES****ÉCOLES DE SAINT-CYR COËTQUIDAN**

Guer, le 12 octobre 2016

CENTRE DE FORMATION INITIALE DES MILITAIRES

Guer, le 12 octobre 2016

BASE AÉRIENNE N°123

Orléans, le 23 novembre 2016

1^{er} RÉGIMENT DE SPAHIS

Valence, le 23 novembre 2016

UNITÉS DE LA MARINE BREST

Brest, le 7 décembre 2016

ÉCOLE DES OFFICIERS DE LA GENDARMERIE NATIONALE

Melun, le 25 janvier 2017

GROUPEMENT DE GENDARMERIE NATIONALE DE MELUN

Melun, le 25 janvier 2017

OPÉRATION BARKHANE

Tchad, du 19 au 24 février 2017

ATELIERS**CENTRE DES HAUTES ÉTUDES MILITAIRES**

Paris, le 8 mars 2017

ÉCOLE DE GUERRE

Paris, le 8 mars 2017

IMMERSIONS**2^e RÉGIMENT D'INFANTRIE DE MARINE**

Champagné, les 24 et 25 novembre 2016

GROUPEMENT DE RECRUTEMENT ET DE SÉLECTION SUD-EST DE LYON

Lyon, les 30 novembre et 1^{er} décembre 2016

SOUS-DIRECTION DU RECRUTEMENT DE L'ARMÉE DE TERRE

Paris, le 2 février 2017

CENTRE NATIONAL D'ENTRAÎNEMENT DES FORCES DE GENDARMERIE

Saint-Astier, les 30 et 31 mars 2017

GROUPEMENT DE GENDARMERIE NATIONALE DÉPARTEMENTALE DE L'ESSONNE

Saint-Pierre-du-Perray, les 26 et 27 avril 2017

ANNEXE 5

ENQUÊTE RÉALISÉE POUR LE HCECM SUR L'ATTRACTIVITÉ DE LA FONCTION MILITAIRE

RÉALISATION : DICO

ANNEXE 5

ENQUÊTE RÉALISÉE POUR LE HCECM SUR L'ATTRACTIVITÉ DE LA FONCTION MILITAIRE



MINISTÈRE DE LA DÉFENSE



Paris, le 8 mars 2017

N° 1017007048/DEF/DICOd/STRAT/AO

DÉLÉGATION À L'INFORMATION ET À
LA COMMUNICATION DE LA DÉFENSE

Stratégie / Bureau Analyse de l'Opinion

Dossier suivi par :
Vincent Joffard

NOTE

à l'attention des destinataires *in fine*

- OBJET** : enquête HCECM/DICOd sur l'attractivité de la fonction militaire.
- ANNEXE** : analyse de l'enquête.
- P. JOINTE** : résultats chiffrés.

À la demande du HCECM, dans le cadre des travaux sur l'attractivité de la fonction militaire, le bureau Analyse de l'Opinion de la DICOd a conduit une étude auprès des militaires des forces armées et de la gendarmerie. Sous embargo jusqu'à la remise du rapport du HCECM au Président de la République en juillet prochain, les résultats de cette enquête réalisée en ligne du 5 au 13 janvier 2017 révèlent que :

- les leviers d'engagement initial dans l'institution sont la volonté de servir, la fraternité et l'exigence ;
- la plupart des militaires considèrent que leurs attentes ont été satisfaites ;
- le statut militaire et la participation à la défense des intérêts nationaux sont les leviers principaux de fidélité à l'institution, mais une majorité des personnels interrogés déplore le manque de moyens et la difficulté à concilier vie professionnelle et vie personnelle ;
- les carrières longues ne semblent plus être une évidence : près des deux tiers des militaires de carrière interrogés pourraient envisager de quitter l'institution pour changer d'activité ;
- les militaires ont conscience de la bonne image dont ils bénéficient auprès du grand public.

Parcelle Valin (Ouest) – 1^{er} étage – accès Porte 1
60 Boulevard du Général Martial Valin – CS21623
75509 Paris Cedex 15

09 88 67 29 66 - PNIA 841 167 29 66 – Email : vincent.joffard@intra.def.gouv.fr

ANNEXE

ANALYSE DE L'ENQUÊTE ATTRACTIVITE

1. La volonté de servir et de défendre les intérêts du pays est le levier principal d'engagement

Être au service de la France et utile à la défense de son pays est de loin la première raison d'engagement dans l'institution : 93% des militaires interrogés considèrent que ce facteur a joué un rôle important dans leur décision initiale.

La camaraderie (89%), les possibilités de carrière (86%) et le degré d'exigence et de rigueur demandés (85%) apparaissent ensuite dans le palmarès des leviers d'engagement dans les forces armées ou la gendarmerie.

Au moment d'intégrer l'institution, plus des deux tiers (70%) des militaires interrogés avaient une idée précise de la force dans laquelle ils souhaitaient servir et du métier qu'ils voulaient exercer. Ce score atteint 79% auprès des gendarmes, pour qui la notion de vocation est la plus prégnante, devant les militaires de la Marine nationale (76%).

Dans ce contexte, la plupart des militaires déclarent que leurs attentes initiales ont été satisfaites (86%). Les officiers sont les plus heureux de leur évolution professionnelle et des bénéfices tirés de leur carrière dans les forces armées ou la gendarmerie (92%). L'attention doit en revanche être portée sur les militaires d'âge moyen, présents dans l'institution depuis 6 à 15 ans, qui sont les plus enclins à exprimer quelques réserves sur le bon déroulement de leur carrière et sont donc les plus difficiles à fidéliser.

Selon les catégories d'âge et d'ancienneté, 10 à 20% des militaires expriment une relative insatisfaction et déception quant à la non réponse à leurs attentes initiales. Les principaux griefs concernent le manque de reconnaissance statutaire et donc de rémunération, la fréquence insuffisante des départs en missions extérieures et un manque de cohésion et d'esprit collectif au sein des forces.

Une part non marginale des militaires interrogés exprime ainsi une relative frustration dans la gestion de leur carrière, dont ils se sentent dépossédés, pour un résultat final et une progression trop limités. Ainsi, 25% des militaires estiment que leur engagement n'exploite pas suffisamment leurs compétences. Cette frustration est surtout ressentie par les sous-officiers et les militaires du rang (respectivement 28% et 27%).

Le manque de reconnaissance statutaire est aussi dénoncé à travers la rémunération jugée trop faible : 53% des militaires considèrent que leur engagement n'est pas suffisamment rémunéré. Cette perception est particulièrement forte dans l'armée de Terre (61%, contre seulement 45% dans la gendarmerie) et parmi les militaires du rang (64%, contre 32% des officiers).

2. Le statut militaire et la participation à la défense des intérêts nationaux restent les leviers fondamentaux de fidélité à l'institution, malgré le manque de moyens et l'impact de l'engagement sur la vie personnelle

En cohérence avec les leviers d'engagement initial, le statut militaire (79%), la participation active à la défense du pays (75%) et les rapports humains, l'esprit de cohésion (70%) sont les principales raisons de fidélité à l'institution.

Le statut militaire est même jugé comme une *forte* motivation à rester dans l'institution par 37% des militaires interrogés (un score atteignant 43% parmi les gendarmes).

De manière logique, les militaires du rang et gendarmes volontaires sont les moins nombreux à exprimer pleinement des motivations à rester fidèles à l'institution. À l'inverse, les incitations à partir apparaissent plus clairement dans leur esprit et donc dans leurs déclarations : la rémunération (42%) est ainsi pour eux un déclencheur potentiel de départ de l'institution.

Globalement, les facteurs principaux d'incitation au départ résident dans la difficulté à concilier vie militaire et vie privée (55%) et dans le manque de moyens pour remplir les missions (53%).

Dans ce contexte général, 62% des militaires de carrière interrogés n'hésitent pas à déclarer pouvoir envisager de quitter l'institution pour changer d'activité, si l'occasion se présentait. Un score particulièrement élevé, surtout auprès des militaires présents depuis plus de 10 ans dans les forces, qui interpelle sur la notion de carrière longue et le besoin de fidéliser ces personnels, et traduit un phénomène d'usure à mettre en parallèle avec l'expression de la difficulté à concilier vie militaire et vie personnelle et le manque de moyens pour remplir les missions. Ce « témoin d'usure » est ainsi particulièrement marqué dans la Marine nationale (81%), dont la spécificité des missions et des carrières influe logiquement sur la fidélité à l'institution.

Ces données soulignent l'émergence d'un signal d'attention voire d'alerte pour la direction des personnels : les militaires ne s'engagent plus pour réaliser de manière évidente toute leur carrière au sein de l'institution, mais peuvent envisager leurs années dans les forces comme un tremplin débouchant sur une autre activité dans le monde du travail civil.

Le milieu professionnel civil est ainsi jugé intéressant par 80% des militaires interrogés, voire épanouissant pour 69% d'entre eux. La perception du monde du travail civil reste lucide et objective (seuls 53% des militaires considèrent les carrières civiles rémunératrices et 48% d'entre eux jugent qu'elles sont moins contraignantes que les carrières militaires), mais l'attrait pour cet univers est réel.

3. Les forces armées et les gendarmes conscients de leur bonne image dans l'opinion publique

Les militaires des forces armées sont globalement conscients de leur très bonne image dans la société : 77% d'entre eux pensent que les Français ont une bonne image des armées (en juin 2016, d'après le baromètre externe de la Défense IFOP/DICoD, les Français étaient 87% à déclarer avoir une bonne image des armées).

Dans le détail, selon les militaires, les Français jugent les armées compétentes (80%), efficaces (74%) et sources de fierté (67%). En revanche, les personnels de la Défense déplorent un manque de notoriété et de connaissance des missions des armées : 67% d'entre eux estiment que les Français ne les connaissent pas bien (un niveau qui atteint 87% parmi les officiers).

D'avantage présents dans le quotidien des Français, les gendarmes sont 85% à penser que les Français ont une bonne image de leur institution, mais 58% d'entre eux déplorent que la gendarmerie ne soit pas reconnue à sa juste valeur.



Méthodologie



Étude réalisée auprès d'un échantillon représentatif de **1683 militaires des forces armées et de la gendarmerie**, constitué selon la méthode des quotas au regard des critères de corps et d'entité d'appartenance.

Mode d'interrogation

L'échantillon a été interrogé **en ligne, sur système CAWI (Computer Assisted Web Interview)**, à partir des structures intégrées de la DICoD et de la DGGN.

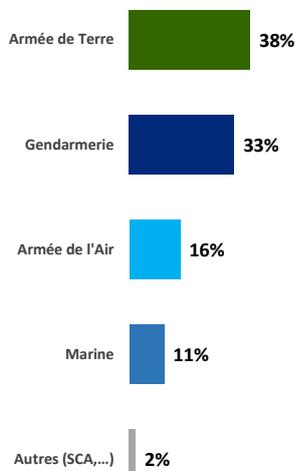


Les interviews ont été réalisées **du 5 au 13 janvier 2017**.

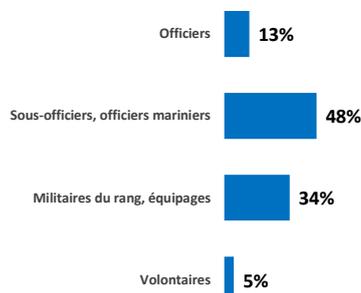


Structure de l'échantillon ^[1/4]

Couleur d'armée
(Base : ensemble)



Corps d'appartenance
(Base : ensemble)

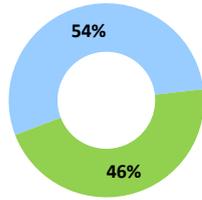


	Ensemble	Armée de Terre	Marine	Armée de l'Air	Gendarmerie
Officiers	13%	18%	14%	10%	6%
Sous-officiers	48%	22%	81%	25%	79%
MDR, équipages	34%	59%	5%	65%	-
Volontaires	5%	1%	-	-	15%



Structure de l'échantillon ^[2/4]

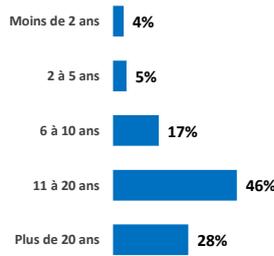
Statut d'emploi (Base : ensemble)



■ Sous contrat
■ De carrière

	Ensemble	Armée de Terre	Marine	Armée de l'Air	Gendarmerie
Sous contrat	54%	74%	43%	81%	21%
De carrière	46%	26%	57%	19%	79%

Ancienneté de l'engagement (Base : ensemble hors NSP)

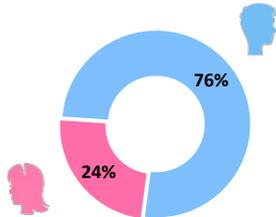


	Armée de Terre	Marine	Armée de l'Air	Gendarmerie
Moins de 2 ans	0%	1%	0%	12%
2 à 5 ans	3%	3%	0%	11%
6 à 10 ans	14%	19%	18%	16%
11 à 20 ans	59%	40%	65%	25%
Plus de 20 ans	24%	37%	17%	36%

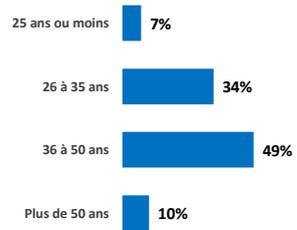


Structure de l'échantillon ^[3/4]

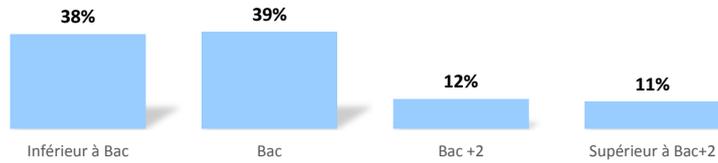
Sexe (Base : ensemble)



Âge (Base : ensemble hors NSP)



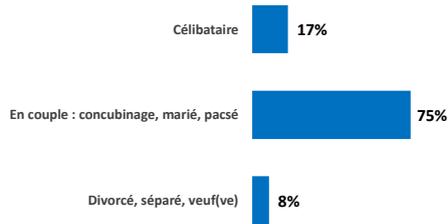
Niveau de diplôme (Base : ensemble hors NSP)



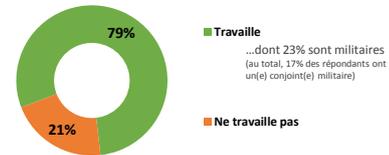


Structure de l'échantillon [4/4]

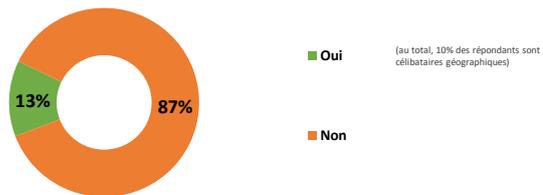
Situation matrimoniale (Base : ensemble)



Emploi du conjoint (Base : à ceux qui sont en couple, hors NSP)



Célibat géographique (Base : à ceux qui sont en couple, hors NSP)

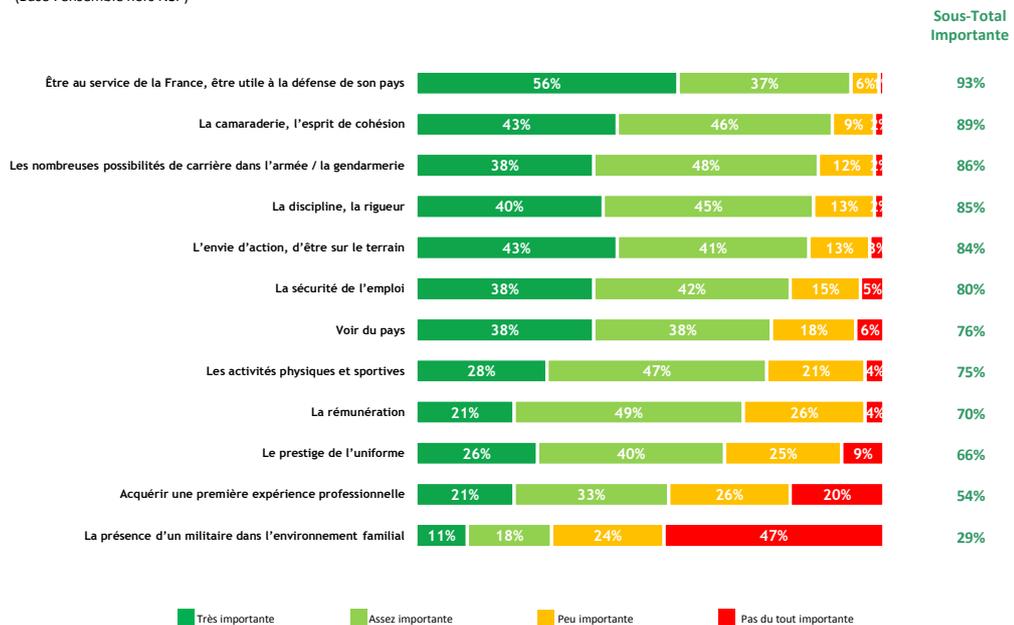


Résultats : l'engagement



Les leviers de l'engagement initial [1/3]

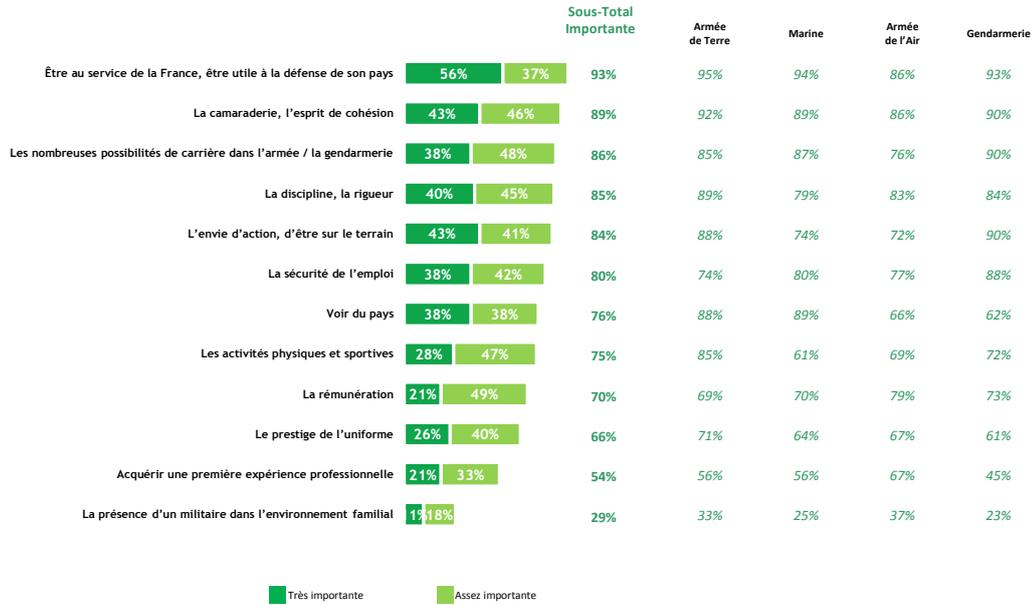
Q : Pour chacune des raisons suivantes, a-t-elle été très importante, assez importante, peu importante ou pas du tout importante dans votre décision de vous engager ?
(Base : ensemble hors NSP)





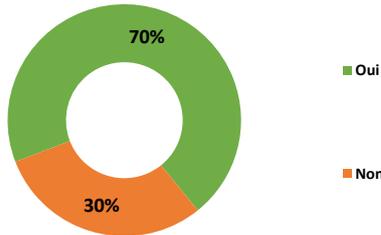
Les leviers de l'engagement initial (par force armée) [2/3]

Q : Pour chacune des raisons suivantes, a-t-elle été très importante, assez importante, peu importante ou pas du tout importante dans votre décision de vous engager ?
 (Base : ensemble hors NSP)



Au moment de l'engagement...

Q : Au moment de vous engager, aviez-vous une idée précise de la force armée dans laquelle vous souhaitiez servir ou du métier que vous souhaitiez exercer ?
 (Base : ensemble hors NSP)

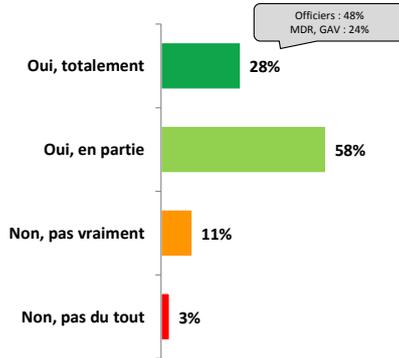


	Ensemble	Armée de Terre	Marine	Armée de l'Air	Gendarmerie	Officiers	Sous-officiers	MDR, équipages	Volontaires
■ Oui	70%	62%	76%	68%	79%	70%	71%	66%	86%
■ Non	30%	38%	24%	32%	21%	30%	29%	34%	14%



Les attentes initiales [1/4]

Q : Vos attentes initiales ont-elles été satisfaites ?
 (Base : ensemble hors NSP)



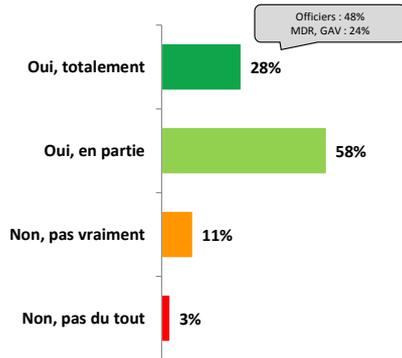
86% des militaires déclarent que leurs attentes initiales ont été satisfaites

	Ensemble	Armée de Terre	Marine	Armée de l'Air	Gendarmerie	Officiers	Sous-officiers	MDR, équipages	Volontaires
Oui	86%	85%	86%	83%	90%	92%	86%	83%	92%
Non	14%	15%	14%	17%	10%	8%	14%	17%	8%



Les attentes initiales [1/4]

Q : Vos attentes initiales ont-elles été satisfaites ?
 (Base : ensemble hors NSP)



86% des militaires déclarent que leurs attentes initiales ont été satisfaites

	Ensemble	Armée de Terre	Marine	Armée de l'Air	Gendarmerie	Officiers	Sous-officiers	MDR, équipages	Volontaires
Oui	86%	85%	86%	83%	90%	92%	86%	83%	92%
Non	14%	15%	14%	17%	10%	8%	14%	17%	8%

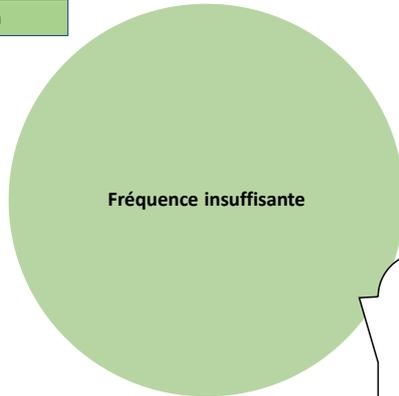


Les attentes initiales [3/4]

Q : En quoi certaines de vos attentes n'ont pas été satisfaites ?

(Base : aux militaires déclarant que leurs attentes initiales n'ont pas été satisfaites, soit 14% de l'échantillon)

Missions, terrain



« Je pensais partir en MCD OPEX plus fréquemment, une MCD en 6 ans n'est pas ce que j'attendais de l'armée de Terre.»

« J'ai très peu fait d'escales et de missions comme je le souhaitais, raison principale de mon engagement.»

« Pas assez d'opportunités d'OPEX.»

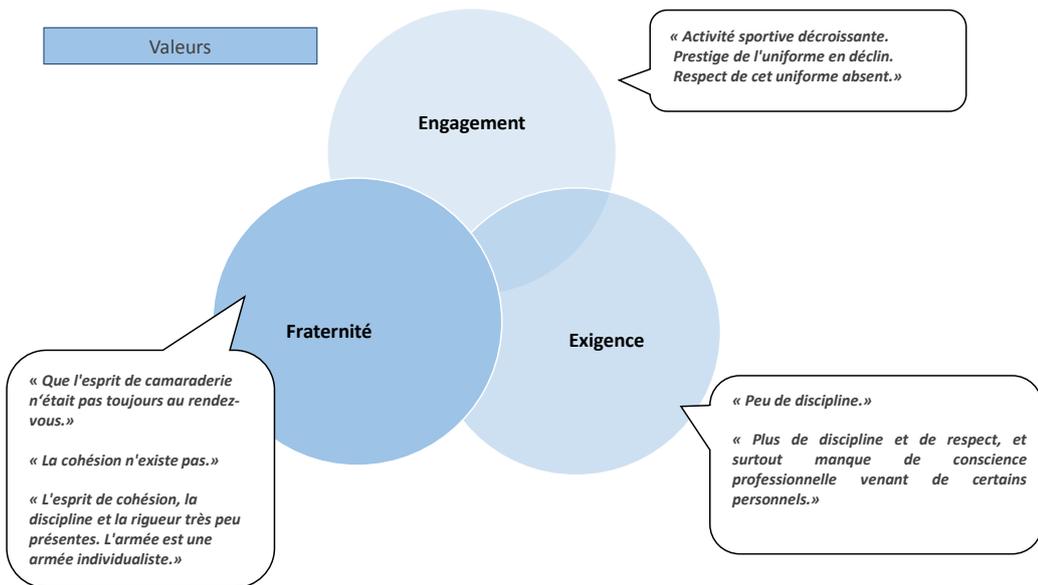


Les attentes initiales [4/4]

Q : En quoi certaines de vos attentes n'ont pas été satisfaites ?

(Base : aux militaires déclarant que leurs attentes initiales n'ont pas été satisfaites, soit 14% de l'échantillon)

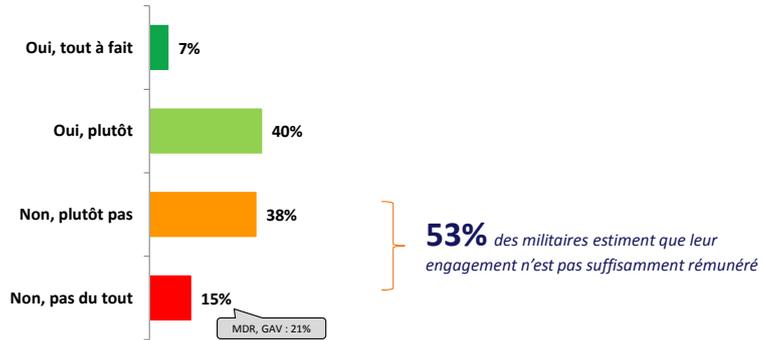
Valeurs





Perception de la rémunération de son engagement

Q : Votre engagement vous paraît-il suffisamment rémunéré ?
(Base : ensemble hors NSP)

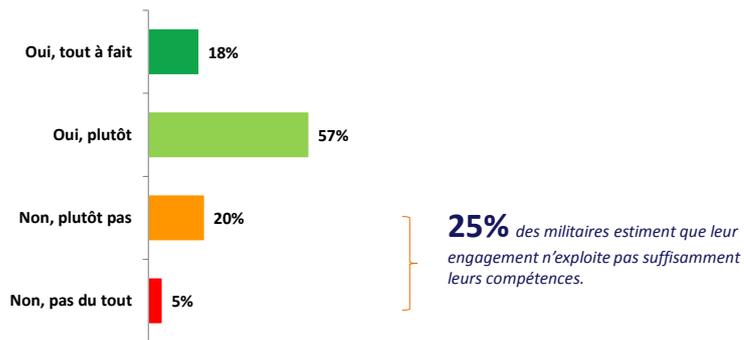


	Ensemble	Armée de Terre	Marine	Armée de l'Air	Gendarmerie	Officiers	Sous-officiers	MDR, équipages	Volontaires
Oui	47%	39%	50%	44%	55%	68%	50%	35%	53%
Non	53%	61%	50%	56%	45%	32%	50%	65%	47%



Engagement et bonne exploitation des compétences

Q : Votre engagement vous paraît-il suffisamment exploiter vos compétences ?
(Base : ensemble hors NSP)



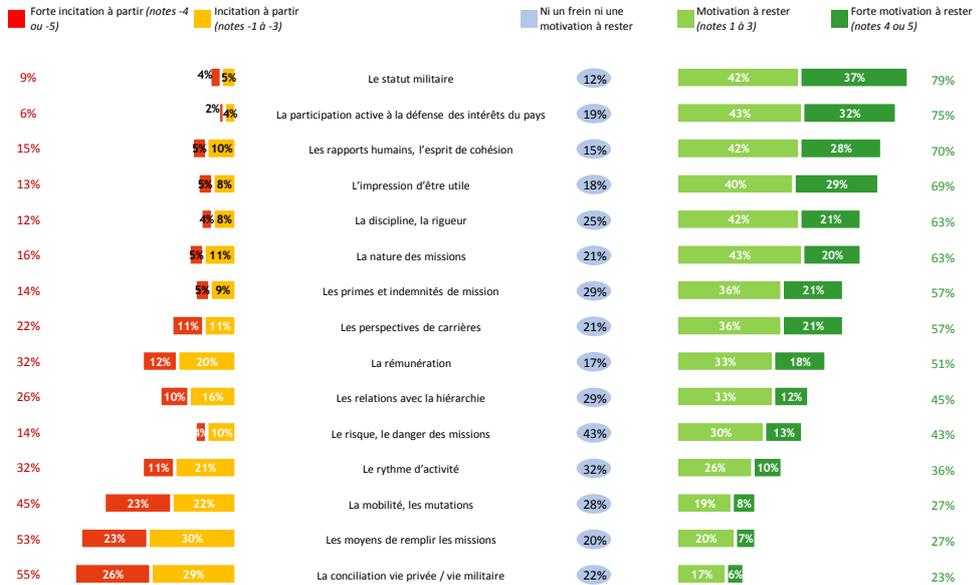
	Ensemble	Armée de Terre	Marine	Armée de l'Air	Gendarmerie	Officiers	Sous-officiers	MDR, équipages	Volontaires
Oui	75%	76%	73%	73%	74%	84%	72%	72%	81%
Non	25%	24%	27%	27%	26%	16%	28%	28%	19%

Résultats : la fidélisation



Les leviers de fidélité à l'institution [1/2]

Q : Pour chacun des critères suivants, est-il pour vous plutôt une motivation à rester dans l'institution ou une incitation à partir ?
 Veuillez répondre un score entre -5 et +5. -5 signifiant que c'est un frein majeur ou une incitation forte à quitter l'institution, +5 signifiant que c'est une motivation forte à rester dans l'institution, 0 signifiant que c'est ni l'un ni l'autre, les notes intermédiaires permettant de nuancer votre jugement.
 (Base : ensemble hors NSP)



Les leviers et freins principaux de fidélité à l'institution [2/2]

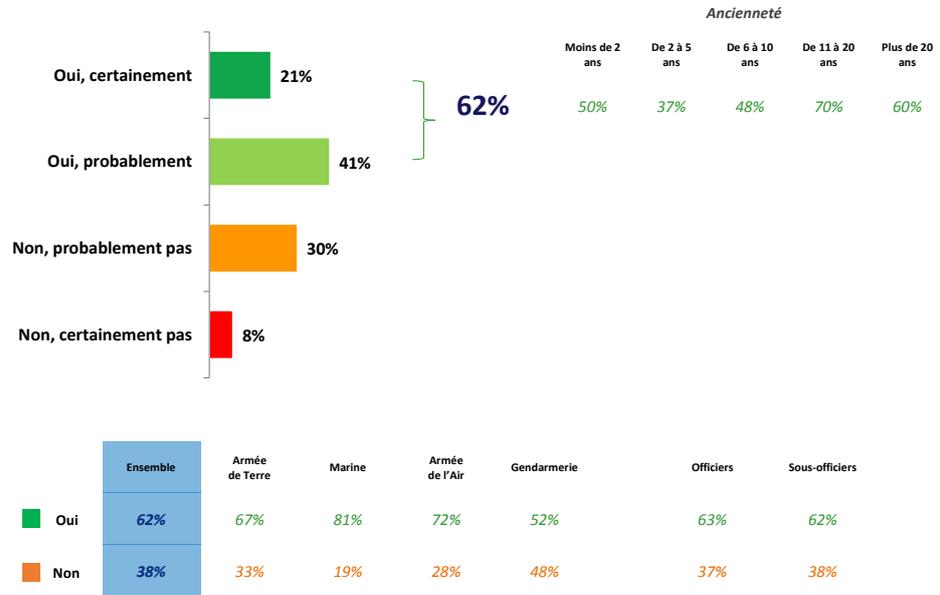
Q : Pour chacun des critères suivants, est-il pour vous plutôt une motivation à rester dans l'institution ou une incitation à partir ?
 Veuillez répondre un score entre -5 et +5. -5 signifiant que c'est un frein majeur ou une incitation forte à quitter l'institution, +5 signifiant que c'est une motivation forte à rester dans l'institution, 0 signifiant que c'est ni l'un ni l'autre, les notes intermédiaires permettant de nuancer votre jugement.
 (Base : ensemble hors NSP)

Leviers principaux de fidélité				Armée de Terre	Marine	Armée de l'Air	Gendarmerie	Officiers	Sous-officiers	MDR, équipages	Volontaires
Le statut militaire	42%	37%	79%	76%	77%	73%	85%	80%	80%	75%	90%
La participation active à la défense des intérêts du pays	43%	32%	75%	75%	74%	66%	78%	85%	74%	70%	84%
Les rapports humains, l'esprit de cohésion	42%	28%	70%	67%	66%	63%	75%	83%	70%	64%	82%
L'impression d'être utile	40%	29%	69%	67%	66%	63%	75%	75%	68%	64%	94%
La discipline, la rigueur	42%	21%	63%	62%	59%	62%	66%	68%	62%	60%	75%
La nature des missions	43%	20%	63%	61%	57%	55%	69%	75%	62%	57%	90%
Incitations à partir				Armée de Terre	Marine	Armée de l'Air	Gendarmerie	Officiers	Sous-officiers	MDR, équipages	Volontaires
La conciliation vie privée - vie militaire	29%	26%	55%	57%	65%	45%	53%	64%	58%	49%	32%
Les moyens de remplir les missions	30%	23%	53%	55%	52%	51%	52%	63%	56%	50%	21%
La mobilité, les mutations	22%	23%	45%	46%	60%	47%	37%	58%	49%	38%	14%
La rémunération	20%	12%	32%	40%	34%	36%	20%	21%	27%	43%	33%
Le rythme d'activité	21%	11%	32%	36%	28%	30%	30%	34%	32%	33%	14%
Les relations avec la hiérarchie	16%	11%	26%	26%	23%	24%	29%	13%	30%	27%	15%



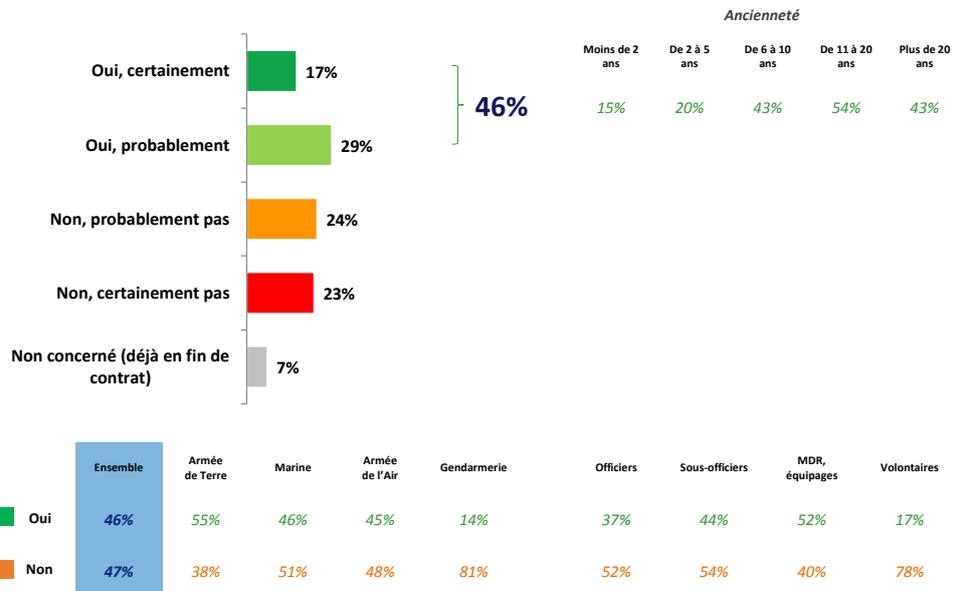
L'envie de quitter l'institution [cible : militaires de carrière]

Q : Vous personnellement, pourriez-vous envisager de quitter l'institution pour changer d'activité?
 (Base : aux militaires de carrière, hors NSP)



L'envie de quitter l'institution [cible : militaires sous contrat]

Q : Vous personnellement, pourriez-vous envisager de rompre votre contrat ou de ne pas le renouveler?
 (Base : aux militaires sous contrat, hors NSP)

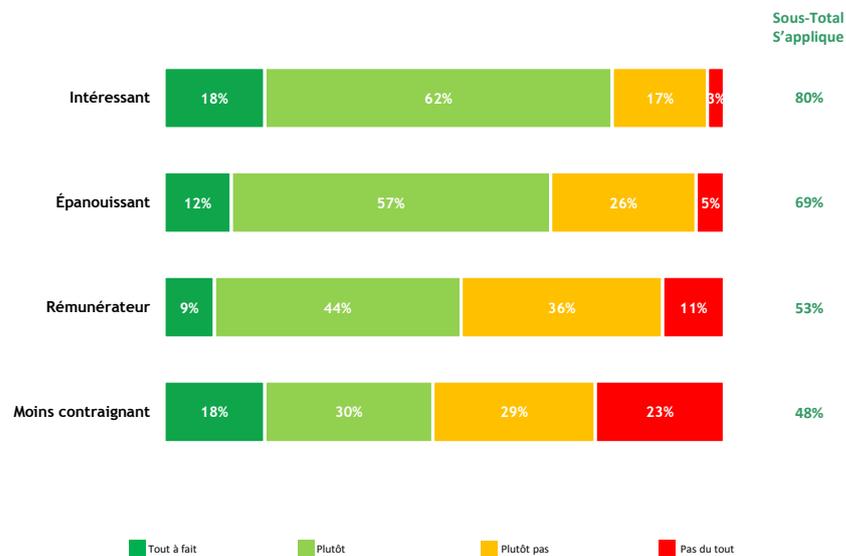


Résultats : le monde du travail civil



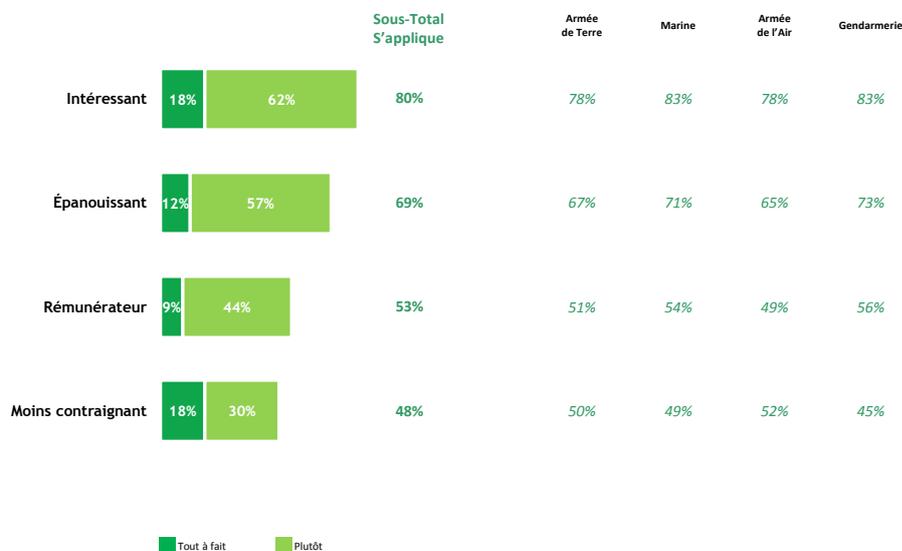
La perception du monde du travail civil [1/3]

Q : Pour chacun des qualificatifs suivants, diriez-vous qu'il s'applique tout à fait, plutôt, plutôt pas ou pas du tout au monde du travail civil ?
(Base : ensemble hors NSP)



La perception du monde du travail civil (par force armée) [2/3]

Q : Pour chacun des qualificatifs suivants, diriez-vous qu'il s'applique tout à fait, plutôt, plutôt pas ou pas du tout au monde du travail civil ?
(Base : ensemble hors NSP)





La perception du monde du travail civil (par catégorie) [3/3]

Q : Pour chacun des qualificatifs suivants, diriez-vous qu'il s'applique tout à fait, plutôt, plutôt pas ou pas du tout au monde du travail civil ?
(Base : ensemble hors NSP)

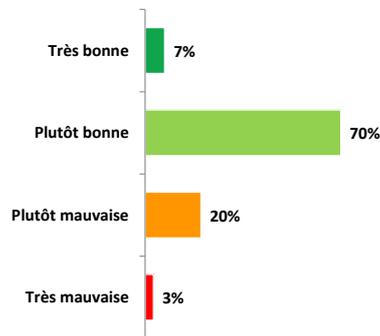


Résultats : l'image des armées et de la gendarmerie



La perception de l'image globale des armées par le grand public

Q : Diriez-vous que les Français ont une très bonne, plutôt bonne, plutôt mauvaise ou très mauvaise image des armées ?
(Base : forces armées, hors NSP)



77% des militaires pensent que les Français ont une bonne image des armées

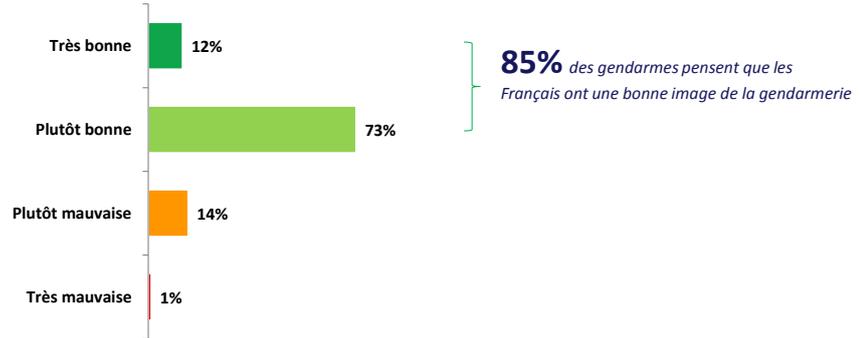
INFO : 87% des Français déclarent avoir une bonne image des armées *
* Source : baromètre externe de la Défense IFOP/DICOd, juin 2016

	Ensemble	Armée de Terre	Marine	Armée de l'Air	Officiers	Sous-officiers	MDR, équipages
Bonne image ■	77%	80%	76%	74%	87%	71%	78%
Mauvaise image ■	23%	20%	24%	26%	13%	29%	22%



La perception de l'image globale de la gendarmerie par le grand public

Q : Diriez-vous que les Français ont une très bonne, plutôt bonne, plutôt mauvaise ou très mauvaise image de la gendarmerie ?
 (Base : gendarmes, hors NSP)

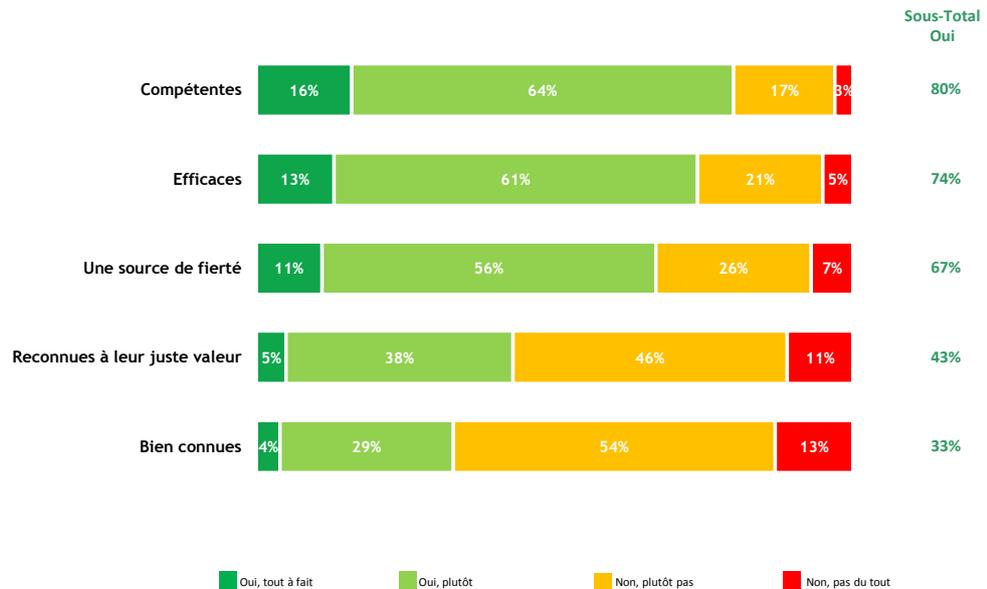


	Ensemble	Officiers	Sous-officiers	Volontaires
Bonne image	85%	97%	86%	72%
Mauvaise image	15%	3%	14%	28%



La perception de l'image détaillée des armées par le grand public ^[1/2]

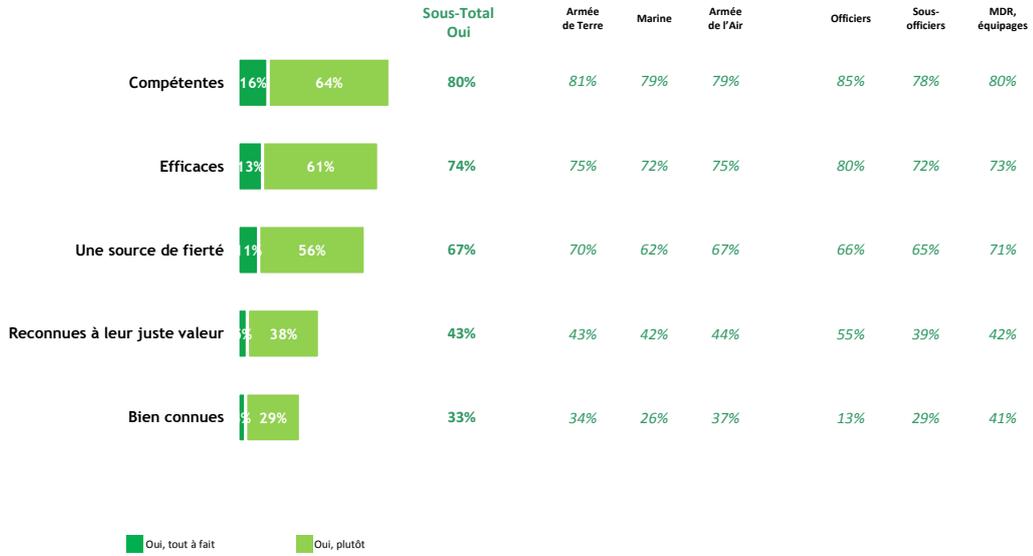
Q : Et diriez-vous que, pour les Français, les armées sont... ?
 (Base : forces armées, hors NSP)





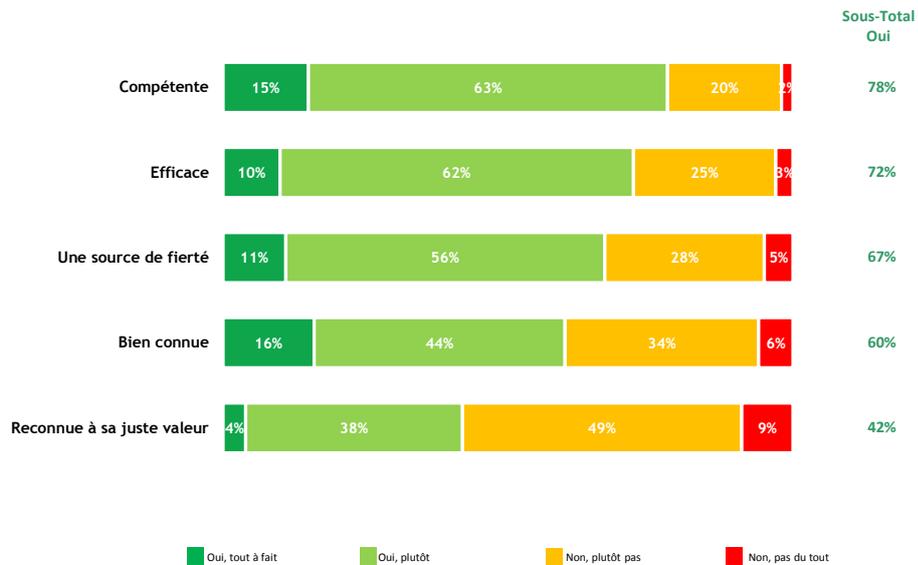
La perception de l'image détaillée des armées par le grand public (par force armée et par catégorie) [2/2]

Q : Et diriez-vous que, pour les Français, les armées sont... ?
 (Base : forces armées, hors NSP)



La perception de l'image détaillée de la gendarmerie par le grand public [1/2]

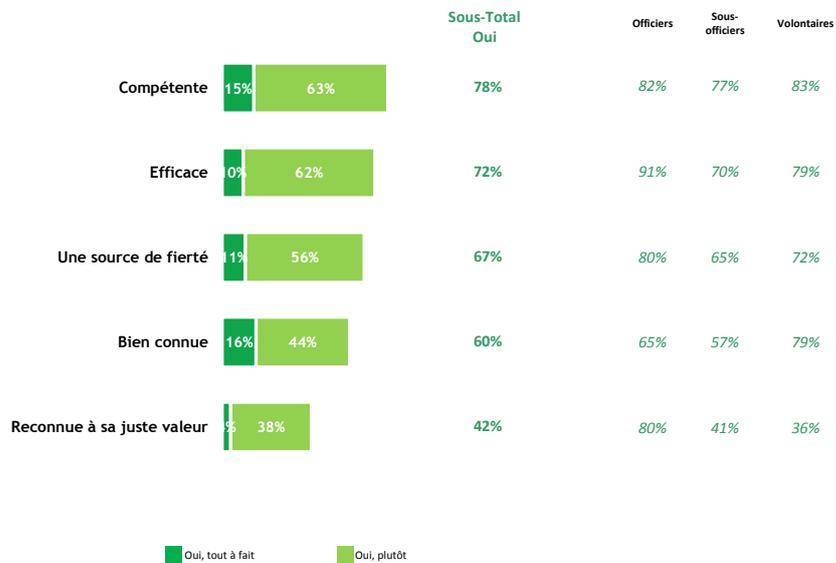
Q : Et diriez-vous que, pour les Français, la gendarmerie est... ?
 (Base : gendarmes, hors NSP)





La perception de l'image détaillée de la gendarmerie par le grand public (par catégorie) [2/2]

Q : Et diriez-vous que, pour les Français, la gendarmerie est... ?
 (Base : gendarmes, hors NSP)



ANNEXE 6

RÉPARTITION DES EFFECTIFS MILITAIRES AU 31 DÉCEMBRE 2016

ANNEXE 6

RÉPARTITION DES EFFECTIFS MILITAIRES AU 31 DÉCEMBRE 2016

Au 31 décembre 2016, les effectifs militaires, en équivalent temps plein emploi (ETPE), se répartissaient selon leur organisme d'emploi et leur gestionnaire de la façon suivante :

	GESTIONNAIRES							Effectif	Part de l'effectif total par employeur	Observation
	Gestionnaires relevant du ministère de la défense				Brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP)	Gendarmerie				
	Terre	Marine	Air	Autres gestionnaires (1)						
Ministère de la défense (2)	35,6%	11,0%	12,7%	4,1%		0,8%	207 265	64,2%	204 788 militaires des armées et formations rattachées	
Ministère de l'intérieur	0,4%	n.s.	n.s.	n.s.		30,2%	99 066	30,7%	97 371 gendarmes au sein de la gendarmerie	
Préfecture de police de Paris	0,1%			n.s.	2,5%		8 389	2,6%	Les officiers de la BSPP sont gérés par l'armée de terre, les sous-officiers et militaires du rang sont gérés par la BSPP	
Ville de Marseille		0,7%		n.s.			2 307	0,7%	Bataillon de marins-pompiers de Marseille	
Ministère des Outre-mer	0,3%	n.s.	n.s.	n.s.			1 091	0,3%		
Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer (2)		0,1%		n.s.		0,3%	1 249	0,4%		
Ministère des affaires étrangères et du développement international (DCSD) (2)			0,1%			0,1%	604	0,2%		
Autres ministères et administrations			0,1%			0,1%	604	0,2%		
Établissements publics			0,2%			0,3%	1 690	0,5%		
Entreprises privées			n.s.				19	n.s.		
Autres structures			n.s.			0,2%	724	0,2%		
Part de l'effectif total par gestionnaire	36,6%	11,9%	12,7%	4,3%	2,5%	32,1%	323 008	100%		

Sources : DRH-MD, DGCN, BSSP.

Champs : Effectifs militaires (ETPE) au 31 décembre 2016, tous programmes budgétaires confondus. DRH-MD : y compris les affectations temporaires, hors détachements. DGCN : hors personnels en non-activité et détachements.

(1) SID, SCA, SSA, SEA, DGA, CGA, Affaires pénales militaires (APM).

Lecture 1 : 36,6 % des militaires sont gérés par l'armée de terre, 32,1 % par la gendarmerie, 12,7 % par la marine. Lecture 2 : 64,2 % des effectifs militaires sont employés au ministère de la défense et 30,7 % sont employés au ministère de l'intérieur. Sur l'ensemble des personnels militaires, le ministère de la défense en emploie 35,6 % relevant du gestionnaire Terre, 11 % relevant du gestionnaire Marine et 12,7 % relevant du gestionnaire Air. Sur l'ensemble des personnels militaires, le ministère de l'intérieur en emploie 30,2 % relevant du gestionnaire Gendarmerie.

(2) Nouvelles appellations : ministère de la défense = ministère des armées ; ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer = ministère de la transition écologique et solidaire ; ministère des affaires étrangères et du développement international = ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

ANNEXE 7

LE FAIT GÉNÉRATIONNEL

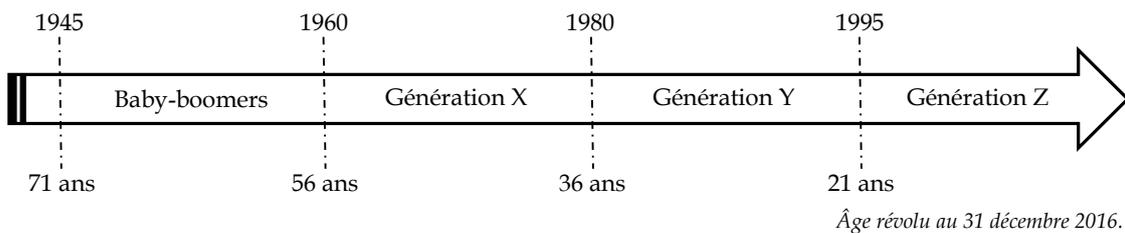
RÉALISATION : HCECM

ANNEXE 7

LE FAIT GÉNÉRATIONNEL

« Une génération se définit comme un ensemble de personnes vivant dans le même temps et étant à peu près du même âge²⁴⁰ ». Wilhelm Dilthey²⁴¹ définit la notion de génération comme « un cercle assez étroit d'individus qui, malgré la diversité des autres facteurs entrant en ligne de compte, sont reliés en un tout homogène par le fait qu'ils dépendent des mêmes grands événements et changements survenus durant leur période de réceptivité ».

Les différents travaux sur les générations ont identifié des catégories générationnelles par intervalles d'âge ; les années de naissance bornant le passage d'une génération à l'autre sont des phases de transition et ne sont pas des valeurs absolues. Elles varient légèrement selon les auteurs. Dans notre analyse, les critères suivants ont été retenus : les années de naissances de la génération des baby-boomers s'échelonne de 1945 à 1960, celles de la génération X de 1961 à 1980, celles de la génération Y de 1981 à 1995 et celles de la génération Z de 1995 à 2015.

1 CHAQUE GÉNÉRATION EST LE REFLET DE SON ÉPOQUE²⁴²

1.1 À CHAQUE GÉNÉRATION SON CONTEXTE SOCIÉTAL

Chaque génération évolue dans son propre contexte socio-économique, politique, culturel, technologique.... Les expériences communes à une génération forment de grandes tendances de caractéristiques, d'aspirations et de valeurs mais ne constituent pas pour autant une vérité commune à tous les membres d'une même génération.

Les *baby-boomers* sont nés après la Seconde Guerre mondiale qui a engendré un effondrement économique et démographique dans la plupart des pays européens. Enfants du *rock n'roll*, ils ont popularisé le mouvement hippie et la crise de mai 1968. Ils ont été au cœur de contestations sociales et de la libération des mœurs.

La génération X, qui n'est pas la descendance des baby-boomers, se situe dans une période de transition sociale comprise entre le déclin des empires coloniaux et la chute du mur de Berlin (1989). Elle a connu les chocs pétroliers de 1973 et 1979 qui ont tari la croissance économique mondiale et les débuts du chômage de masse. Outre les changements économiques, cette génération a profité de nombreuses avancées technologiques, notamment dans l'électroménager, les moyens de communication et était déjà dans la vie active lors de l'apparition du *Web* (début des années 90). Elle a vu apparaître le sida dans les années 80 et a découvert les effets du nucléaire avec la catastrophe de la centrale de Tchernobyl (1986).

²⁴⁰ Dictionnaire de français Larousse.

²⁴¹ Wilhelm Dilthey (1833-1911) : historien, psychologue, sociologue et philosophe allemand.

²⁴² Don James Boudreau, *Les courants générationnels et leurs tendances : quelle disposition adopter ?*, avril 2006. Dominique Méda & Patricia Vendramin, « Les générations entretiennent-elles un rapport différent au travail ? », Sociologies [en ligne], Théories et recherches, mis en ligne le 27 décembre 2010, URL : <http://sociologies.revues.org/3349>. Enquête BNP Paribas et « *The Boson Project* » sur la génération Z et sa vision de l'entreprise : *La grande invaZion*, janvier 2015. Étude ManpowerGroup, *La génération Y au travail : génération Y et carrières*, mai 2016 et *Génération Y et travail : une carrière pour moi*, décembre 2016. Daniel A. Casoinic, *Les comportements des générations Y et Z à l'école et en entreprise*, Économie et management n° 160, juin 2016.

Les représentants de la génération Y sont aussi appelés les « écho-boomers » car ce sont les enfants des *baby-boomers* ou les « *millennials* » en référence au nouveau millénaire (20 ans en 2000). Ils sont nés dans un monde en pleines mutations politique (chute du mur de Berlin) et numérique. Ils ont assisté à l'apparition des outils d'information et de communication (téléphone portable, ordinateur et internet).

La génération Z est née et a grandi dans un nouveau contexte politique mondial ; celui qui suit les attentats du *World Trade Center* en septembre 2001 et le début de la guerre contre le terrorisme. Elle a toujours connu ce que les générations précédentes appellent les nouvelles technologies de l'information et de la communication. Ses membres gravitent dans un écosystème avec lequel ils sont en permanence en interaction (présence virtuelle sur le *Web*, réseaux sociaux, blogs, sites de partage...) et leur téléphone portable est le « *fil d'Ariane qui les relie au monde* ». Elle est la première génération à ne pas connaître le service militaire.

1.2 LE CONTEXTE SCULPTE LE PROFIL D'UNE GÉNÉRATION

Les *baby-boomers* entretiennent un rapport ambigu avec les valeurs traditionnelles, mais manifestent un grand respect pour les institutions. Profitant de la bonne santé économique des trente glorieuses (1945-1974), ils ont beaucoup investi pour réussir leur vie professionnelle et sociale : ils l'ont privilégiée par rapport à leur vie familiale et à l'éducation de leurs enfants. Les aînés de cette génération ont passé une partie significative de leur vie professionnelle sans les technologies de l'information et de la communication. Ils en ont appris l'usage sur « le tas ». Cette génération a connu une forte augmentation du taux de divorce.

Dès son arrivée sur le marché du travail, la génération X a connu des difficultés à trouver des emplois stables et bien rémunérés. Ayant pu souffrir des transformations de la famille (augmentation des divorces...), cette génération est à la recherche de valeurs fondamentales. Elle subit les évolutions des moyens de communication et déploie beaucoup d'énergie pour trouver sa place dans un monde en pleine mutation. Si l'objectif de la génération X est d'être indépendant dans tous les domaines de la vie, celui de la génération Y est d'avoir un travail et une vie qui ont du sens.

Les générations Y et Z partagent l'usage des technologies valorisant la diversité et l'ouverture sur le monde. Elles mettent en avant la capacité d'adaptation. Ces deux générations attendent que leurs besoins, de toute nature, soient satisfaits rapidement. La génération Z est impatiente et s'ennuie lorsque le rythme ralentit. Ses membres sont très connectés ; le « bon réseau » étant pour 40 % d'entre eux la clé de la réussite.

Si les *baby-boomers* ont contesté les règles, la génération X les a faites évoluer, les *millennials* ont créé leurs propres règles et la génération Z les adapte.

Aujourd'hui, les membres de la génération Z vivent dans leur monde en considérant que leurs aînés doivent s'y adapter.

1.3 LES TENDANCES GÉNÉRATIONNELLES DANS LA RELATION AU TRAVAIL

Aujourd'hui, quatre générations se côtoient au travail. Chacune d'elles est porteuse d'attitudes et d'attentes spécifiques à l'égard du travail.

Les *baby-boomers* respectent l'autorité et la structure hiérarchique. Ils ont le sentiment d'appartenance à l'entreprise et considèrent leurs collaborateurs comme une famille. Dans les échanges, ils préfèrent la communication verbale et le management directif. Une de leurs ambitions est de se développer personnellement. « Carriéristes » investis, ils contrôlent la société d'aujourd'hui.

La génération X s'investit dans le travail, qui est une clé d'épanouissement, mais elle attend également un équilibre entre le travail, la vie de famille et les activités personnelles. Elle recherche les défis plutôt qu'un emploi et a soif d'apprendre et de se développer. Comme la génération suivante, la génération X préfère la communication *via* les outils informatiques.

Les générations Y et Z sont moins à l'aise que les précédentes avec les rapports hiérarchiques verticaux. Elles recherchent un cadre de travail attrayant et la flexibilité dans les rythmes de travail. Leurs ambitions professionnelles ne doivent pas se réaliser au détriment de leur vie personnelle.

La génération Y apprécie les opportunités de développement de ses compétences et les récompenses financières pour son travail. Elle exprime un besoin d'encadrement et de *feed-back*

régulier et préfère le travail collaboratif.

Les jeunes de la génération Z semblent moins motivés par la rémunération financière et sont prêts à quitter leur employeur dès l'apparition de difficultés. Ils sont dans une logique relationnelle transversale et préfèrent s'organiser à leur façon. D'ailleurs, ils se distinguent des autres générations par leur esprit entrepreneurial ; 47 %²⁴³ aimeraient créer leur entreprise et 84,5 % disent choisir leur métier par passion. Comme les baby-boomers, ils privilégient la communication verbale au travail.

2 À CHAQUE GÉNÉRATION SON ESPACE TEMPOREL

2.1 LES ÉTAPES DE CARRIÈRE

Aujourd'hui, chacune de ces générations est à une étape de vie différente. Alors que les plus jeunes *baby-boomers* se préparent à la retraite, les premiers-nés de la génération Z entrent sur le marché du travail.

En s'appuyant sur les travaux distinguant les étapes de carrière et de vie²⁴⁴, dont les approches et les conclusions diffèrent selon les courants de pensée²⁴⁵, il est possible de dégager quatre grandes étapes de carrière²⁴⁶ : la phase d'exploration (ou d'apprentissage), celle de maîtrise (ou de développement), celle de maintenance (ou de la routine) et celle du désengagement (ou du retrait).

- **L'exploration** : Kets de Vries et Miller (1985) situent entre l'âge de 20 et 26 ans la période douloureuse et de faible indice de satisfaction que traversent les jeunes salariés en raison de l'écart entre leurs attentes et la réalité de la sphère professionnelle. Ils n'ont pas l'impression de faire partie du processus de décision et regrettent de ne pas avoir assez de responsabilités.
- **La maîtrise** : cette deuxième étape peut durer jusqu'à l'âge de 35/38 ans, selon les auteurs. C'est durant cette phase que se déterminent les liens entre le salarié et son travail ou son entreprise et que les amitiés durables se construisent²⁴⁷. Elle se caractérise, selon Kets de Vries et Miller (1985), par les promotions, l'obtention de statuts clairs dans la hiérarchie, l'élargissement des compétences et un équilibre à trouver entre vie privée et vie professionnelle.
- **La maintenance** : selon ces chercheurs, la crise de la quarantaine²⁴⁸ ébranle la confiance en soi gagnée dans l'étape précédente. Le salarié est au maximum de ses compétences et certains peuvent se sentir dépassés, notamment vis-à-vis des plus jeunes qui maîtrisent les nouvelles technologies. Les problèmes de santé ou familiaux, plus fréquents à cet âge, induisent alors une baisse d'implication au travail. D'autres auteurs constatent que certains salariés poursuivent leur réussite professionnelle (Hall et Goodale, 1986) et expriment un besoin de formation professionnelle. D'autres encore remarquent que le maintien de l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée est une priorité pour les individus vivant en couple avec des responsabilités familiales.

²⁴³ Enquête BNP Paribas et « *The Bosen Project* » sur la génération Z et sa vision de l'entreprise : *La grande invaZion*, janvier 2015.

²⁴⁴ Hall & Goodale (1986), Kets de Vries & Miller (1985), Erickson (1963), Super (1957) ...

²⁴⁵ Certains auteurs contestent le courant des phases de carrière. D'autres chercheurs (Weick, 1976 ; E. Conway, 2004 ; Giraud & Roger, 2011...) ne partagent pas la théorie des liens étroits entre les étapes de carrière et l'âge, comme entre les étapes de carrière et l'ancienneté dans le poste ou l'organisation. Ces liens sont notamment remis en question par le fait qu'un salarié peut changer d'orientation professionnelle ou d'entreprise durant son cycle de vie (plusieurs passages par les différentes étapes de carrière).

²⁴⁶ Roger Alain & Roques Olivier, 1994, *Variation du stress perçu aux différentes étapes de carrière des cadres*, V^e Congrès de l'Association francophone de gestion des ressources humaines (AGRH), Montpellier.

Giraud Laurent, Dany Françoise, Alain Roger, *Les étapes de carrière sont-elles toujours d'actualité ?*, Congrès de l'AGRH, octobre 2011, Marrakech, Morocco.

Le Corff Yann & Ginfras Marcelle, *L'inventaire des préoccupations de carrière : une mesure de l'adaptabilité à la carrière*, L'orientation scolaire et professionnelle [en ligne], 40/1 | 2011.

Giraud Laurent & Roger Alain, *Les étapes de carrière à l'épreuve du temps, Humanisme et entreprise*, 2011/2 (n° 302), pp. 13 à 28.

²⁴⁷ Erikson (1963).

²⁴⁸ Pour Kets de Vries et Miller (1985), elle intervient entre 38 et 48 ans.

- **Le désengagement** : cette étape se traduit par le moindre investissement du salarié dans son travail pour se consacrer à d'autres activités. Selon Kets de Vries et Miller (1985), cette période peut être heureuse si le salarié s'accommode du parcours accompli, mais elle peut être malheureuse si le salarié se sent exclu alors qu'il ne souhaite pas abandonner les activités auxquelles il est attaché.

Même si la conception des étapes de carrière et leurs fondations sur l'âge sont contestées par certains chercheurs, « *la notion d'étape de carrière présente un intérêt pour les praticiens et les chercheurs en gestion dans la mesure où elle permet de mieux comprendre les attentes du personnel et d'y répondre par des mesures appropriées*²⁴⁹ ».

Dans sa *théorie de l'espace et du cours de la vie*, Super ne résume pas la carrière à l'emploi d'une personne, mais y inclut tous les autres rôles qu'elle exerce au cours de sa vie, tels ceux de parent, de consommateur, de citoyen...

Aujourd'hui, les *baby-boomers* sont en fin de parcours professionnel et nombre d'entre eux pensent à leur retraite et aux activités auxquelles ils s'adonneront. Comme toutes celles qui l'ont précédée, la génération Z entre sur le marché du travail avec des idéaux de vie et cette génération, qui est encore trop jeune pour avoir des engagements familiaux, entend bien les assouvir.

Les générations X et Y représentent le cœur de la population active. Elles recherchent l'épanouissement et la convivialité au travail et simultanément l'équilibre entre leur vie professionnelle et leur vie privée, sachant que la plupart de leurs membres vivent en couple et ont des responsabilités familiales. Par ailleurs, elles sont dans des phases de carrière²⁵⁰ déterminantes tant pour l'implication au travail que pour le lien avec le travail ou l'entreprise.

2.2 LES ÉTAPES DE LA VIE

Ne sont répertoriés dans ce paragraphe que quelques rôles importants qui rythment une vie.

En 2010, en France métropolitaine, les femmes donnent naissance à leur premier enfant en moyenne à 28 ans²⁵¹ et le deuxième enfant 2,6 ans plus tard (30,6 ans). En 2012, dans les couples formés d'un homme et d'une femme qui cohabitent dans la même résidence principale, l'homme a en moyenne 2,5 ans de plus que sa conjointe²⁵² ; il devient donc père respectivement pour les première et deuxième fois en moyenne à 30,5 ans et à un peu plus de 33 ans.

En France, l'organisation de la scolarité des enfants se décline en un enseignement de premier degré, en école primaire entre l'âge de 3 et 11 ans, un enseignement du second degré, au collège et au lycée, respectivement entre 11 et 15 ans puis entre 15 et 18 ans. L'enseignement supérieur concerne l'étudiant souhaitant poursuivre sa formation après avoir obtenu un baccalauréat ou qui est titulaire d'un diplôme d'accès aux études supérieures.

Selon l'observatoire du financement du logement de l'institut CSA²⁵³, les primo-accédants à la propriété en 2015 ont en moyenne 35,3 ans et celui des accédants est de 38,4 ans.

En 2009, les femmes deviennent grands-mères à 54 ans en moyenne et les hommes grands-pères à 56 ans²⁵⁴.

Le tableau suivant présente, en fonction des générations, les étapes de vie auxquelles elles se trouvent ainsi que les facteurs de comportement ou de motivation qui s'attachent à chacune d'entre elles.

²⁴⁹ Giraud Laurent & Roger Alain (2011).

²⁵⁰ Phases de maintenance et de début de désengagement pour la génération X ; phases de fin d'exploration et de maîtrise pour la génération Y.

²⁵¹ INSEE Première n° 1419, *Un premier enfant à 28 ans*, octobre 2012.

²⁵² INSEE Première n° 1613, *De plus en plus de couples dans lesquels l'homme est plus jeune que la femme*, septembre 2016.

²⁵³ Étude CSA Research, *Le financement des opérations immobilières réalisées par les ménages en 2015*, en date du 21 juillet 2016.

²⁵⁴ INSEE Première n° 1469, *15 millions de grands-parents*, octobre 2013.

3 LES PRINCIPAUX FACTEURS GÉNÉRATIONNELS

Tranche d'âge	Baby-boomers		Génération X				Génération Y			Génération Z
	≥ 56 ans	55-51	50-46	45-41	40-36	35-31	30-26	25-21	< 21 ans	
Faits générationnels au travail										
Objectif de vie	Préparer sa retraite	Être indépendant dans tous les domaines de la vie				Avoir un travail et une vie qui ont du sens			Satisfaction rapide des besoins	
Ambitions au travail	Réussite professionnelle Croissance et développement personnels	Équilibre travail, vie de famille et activités personnelles				Ambitions pas au détriment de la vie personnelle			Cadre de travail attrayant et flexibilité dans les rythmes de travail	
		Apprendre et se développer Rechercher plus les défis qu'un emploi				Avancement, développement des compétences et récompenses financières			Prête à quitter son employeur dès les premiers soucis Esprit entrepreneurial	
Management	Directif	Participatif				Collaboratif			Éclairé ⁽¹⁾	
Relation à l'autorité	Respect de l'autorité	Respect de l'autorité				Besoin de <i>feed-back</i> régulier			Logique relationnelle transversale	
Communication au travail	Verbale	Numérique				Rébellion face à l'autorité			Rejet des formes classiques d'autorité	
Théorie des étapes de carrière⁽²⁾										
	Désengagement		Maintenance		Maîtrise		Exploration			
Relations au travail	Moindre investissement dans le travail au profit d'autres activités		Baisse d'implication au travail / poursuite de la réussite prof. / équilibre vie prof. et vie privée		Phase de création de liens entre le travail ou son entreprise		Faible satisfaction au travail. Écart entre les attentes et la réalité de la sphère professionnelle			
Étapes de la vie										
Parents	1 ^{er} enfant									
	2 ^e enfant									
Scolarité de l'aîné	Enseignement supérieur		Lycée	Collège	Primaire					
Accession à la propriété	Propriétaire									
Grands-parents	Petits-enfants									

(1) Management qui laisse s'exprimer la créativité et l'innovation dans l'entreprise.

(2) Étapes de carrière d'un salarié qui n'a changé ni d'orientation professionnelle ni d'entreprise durant son cycle de vie professionnelle.

ANNEXE 8

MOBILITÉ, EMPLOI DU CONJOINT ET LOGEMENT

RÉALISATION : HCECM

ANNEXE 8

MOBILITÉ, EMPLOI DU CONJOINT ET LOGEMENT

1 LA MOBILITÉ EST UNE FORTE SPÉCIFICITÉ DES MILITAIRES

1.1 LA MOBILITÉ GÉOGRAPHIQUE DES MILITAIRES

L'article L4121-5 du code de la défense dispose que « les militaires peuvent être appelés à servir en tout temps et en tout lieu » et que « dans toute la mesure compatible avec le bon fonctionnement du service, les mutations tiennent compte de la situation de famille des militaires, notamment lorsque, pour des raisons professionnelles, ils sont séparés de leur conjoint ou du partenaire avec lequel ils sont liés par un pacte civil de solidarité, lorsqu'ils produisent la preuve qu'ils se soumettent à l'obligation d'imposition commune prévue par le code général des impôts ». Par ailleurs « la liberté de résidence des militaires peut être limitée dans l'intérêt du service. Lorsque les circonstances l'exigent, la liberté de circulation des militaires peut être restreinte ».

Les modèles de gestion des ressources humaines des forces armées, fondés sur le principe de disponibilité, l'impératif de jeunesse et des parcours de carrière sélectifs, induisent des mobilités géographiques et fonctionnelles importantes dont la majorité est incompressible, même s'il existe de fortes disparités selon la catégorie de grade ou la force armée considérée.

Le nombre moyen de mutations vécues par des militaires sur une carrière longue est exposé dans le tableau ci-dessous.

Tableau 1 - Nombre moyen de mutations avec changement de résidence (ACR) intervenues au cours de la carrière

		Terre	Marine	Gendarmerie
Colonel, capitaine de vaisseau	Nombre de mutations ACR sur l'ensemble de la carrière	10,2	9,9	9
	Durée moyenne de service	29 ans 4 mois	28 ans 7 mois	29 ans 8 mois
	Durée moyenne entre deux changements de résidence	2 ans 7 mois	2 ans 9 mois	3 ans
Adjudants chefs, maîtres principaux et majors (pour la gendarmerie ADC seulement)	Nombre de mutations ACR sur l'ensemble de la carrière	4,6	4,9	5
	Durée moyenne de service	28 ans 1 mois	28 ans	26 ans 2 mois
	Durée moyenne entre deux changements de résidence	6 ans	5 ans 7 mois	4 ans 3 mois
Militaires du rang de plus de 11 ans de service	Nombre de mutations ACR sur l'ensemble de la carrière	1,5	/	s.o.
	Durée moyenne de service	17 ans	/	s.o.
	Durée moyenne entre deux changements de résidence	10 ans 2 mois	/	s.o.

Source : réponses à un questionnaire du Haut Comité.

Champ : mutations ACR toutes causes. Militaires en activité au 31 décembre 2016.

Le taux de mobilité a connu un niveau haut entre 2008 et 2012 lié aux réorganisations consécutives à la révision générale des politiques publiques.

Tableau 2 – Évolution, de 1997 à 2016, du taux de mobilité géographique avec changement de résidence (ACR), hors retour à la vie civile et hors première affectation après formation initiale (en %)

	Officiers	Sous-officiers	Militaires du rang	Ensemble
1997	22,4	12,6	6,8	12,9
1998	19,5	13,5	14,9	14,5
1999	19,8	14,0	11,5	14,2
2000	19,9	13,3	7,4	12,7
2001	18,7	13,1	7,7	12,4
2002	17,9	12,3	6,1	11,3
2003	19,5	11,6	6,7	11,1
2004	17,0	10,9	6,4	10,3
2005	17,8	10,2	5,0	9,7
2006	18,1	11,2	4,9	10,3
2007	18,4	12,3	5,2	11,1
2008	19,7	11,6	5,3	10,9
2009	21,5	14,1	8,7	13,6
2010	20,4	14,2	9,9	13,8
2011	22,7	16,1	9,4	15,1
2012	22,0	16,4	9,1	15,2
2013	19,1	12,6	6,4	11,8
2014	19,0	12,5	7,6	12,1
2015	22,4	13,9	6,6	13,1
2016	20,8	12,9	6,5	12,2

Sources : réponses à un questionnaire adressé aux forces armées par le Haut Comité pour les années suivantes.

Champ : tous militaires sauf volontaires de la gendarmerie. Toutes mutations avec changement de résidence, hors retour à la vie civile et hors première affectation après formation initiale.

Lecture : en 2015, 22,4 % de l'effectif des officiers ont été mutés avec changement de résidence.

Plus de 50 % des préavis de mutation sont communiqués moins de trois mois avant la date effective de mobilité dont la moitié moins d'un mois avant l'échéance.

Les contraintes nées des mobilités géographiques conduisent de nombreux militaires à choisir de vivre en célibataire géographique²⁵⁵. Malgré la fragilité des données que le Haut Comité appelle depuis plusieurs années à fiabiliser, le taux de célibataires géographiques parmi les militaires vivant en couple semble évoluer à la hausse. En 2010, la DRH-MD évaluait la part de militaires en couple vivant en célibat géographique à 10 % et à 16 % en 2013²⁵⁶. Les données recueillies par le Haut Comité, début 2017, vont dans le même sens quoiqu'à un moindre niveau : 13 % des militaires vivant en couple se considéreraient en célibat géographique dans l'enquête conduite par la DICOd. Il existe de forts contrastes entre armées ou selon le lieu d'affectation : 15,1 % des militaires de l'armée de terre en couple (plus de 17 % des officiers) seraient concernés contre 5,6 % des aviateurs²⁵⁷, et 23 % des marins affectés en Ile-de-France.

En 2013, l'étude de la DRH-MD, intitulée « *Votre expérience de la mobilité géographique* » évoquait « *des mutations ACR plus fréquentes que ce que les militaires estiment comme idéal (moyenne de 5-6 ans de présence pour les sous-officiers et militaires du rang et de 3 ans pour les officiers), un temps de préparation globalement insuffisant, le manque de soutien de l'institution pour la recherche du logement, les conséquences plutôt négatives sur le travail du conjoint et la fragilisation de la vie familiale engendrée par les mutations successives.*

²⁵⁵ Le célibat géographique correspond à la situation du militaire marié, pacsé ou en concubinage notoire, dont le conjoint réside à une distance du lieu de travail ne permettant pas au militaire de le rejoindre chaque soir lorsque l'intéressé n'est pas retenu pour des raisons professionnelles et que cette situation dure ou est appelée à durer plus de six mois.

²⁵⁶ DRH-MD, *Votre expérience de la mobilité géographique*, novembre 2013, p. 52.

²⁵⁷ HCECM, *Revue annuelle de la condition militaire*, édition octobre 2016, p. 81.

1.2 LA MOBILITÉ GÉOGRAPHIQUE DANS LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT

Le taux de mobilité géographique des militaires est plus élevé que celui des agents de la fonction publique de l'État.

Tableau 3 – Taux de changement de zone d'emploi des agents de la fonction publique de l'État, hors militaires, de 2007 à 2014

	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2014
Catégorie hiérarchique							
A +	7,80 %	6,70 %	7,80 %	5,00 %	4,90 %	4,10 %	5,00 %
A	4,50 %	4,60 %	4,20 %	4,30 %	6,50 %	6,60 %	7,30 %
B	6,70 %	7,00 %	5,40 %	5,50 %	6,20 %	6,30 %	6,60 %
C	4,00 %	5,20 %	5,00 %	4,40 %	6,40 %	6,10 %	5,70 %
Indéterminée				2,50 %	9,60 %	9,70 %	9,90 %
Ministères							
Affaires étrangères	19,80 %	13,9 %	16,60 %	9,90 %	1,90 %	1,40 %	1,50 %
Intérieur	7,30 %	7,6 %	4,90 %	5,10 %	5,30 %	6,00 %	6,80 %
Justice	9,30 %	11,5 %	11,90 %	10,50 %	10,70 %	10,20 %	10,70 %
Enseignement*	3,80 %	3,5 %	3,30 %	3,30 %	6,10 %	6,20 %	6,80 %
Ensemble	4,90 %	5,2 %	4,60 %	4,60 %	6,40 %	6,40 %	6,80 %

Source : DGAFP, *Faits et chiffres*, éditions successives.

Champ : taux de changement de zone d'emploi des agents de la fonction publique de l'État, hors militaires.

* ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative et ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

2 L'IMPLANTATION GÉOGRAPHIQUE DES UNITÉS MILITAIRES OFFRE AUX FAMILLES DES CONDITIONS DE VIE INTERMÉDIAIRES

Pour aborder la dimension géographique de la fonction militaire, le Haut Comité a fait le choix de ne pas utiliser un découpage par département pour privilégier une approche par les territoires de vie et les zones d'emploi. Cette approche permet d'avoir une vision plus fine des réalités puisque 322 zones d'emploi et 2 677 territoires de vie sont répertoriés par l'INSEE en France métropolitaine. Elle autorise en outre une évaluation des conséquences des lieux d'affectations sur la qualité de vie des militaires et de leurs familles ainsi que sur les conditions économiques offertes aux conjoints de militaire.

2.1 DES TERRITOIRES OÙ LA QUALITÉ DE VIE EST PLUTÔT FAVORISÉE MAIS AVEC DES DIFFICULTÉS SOCIO-ÉCONOMIQUES

La répartition des lieux d'affectation des militaires par territoire de vie permet d'étudier la qualité de vie offerte aux militaires et à leurs familles. Le Haut Comité s'est appuyé sur une typologie des territoires établie par l'INSEE à partir d'une trentaine d'indicateurs et regroupant les territoires en huit grands types²⁵⁸ (cf. tableaux 4 et 5).

Les militaires des armées sont surreprésentés (51,5 % des militaires contre 25 % de la population française) au sein de territoires plutôt favorisés qui bénéficient d'un accès rapide aux équipements mais qui connaissent des difficultés socio-économiques qui se lisent notamment au travers d'un taux de chômage de longue durée supérieur à la moyenne nationale et d'un indice de revenu net imposable moyen inférieur à la moyenne nationale. En revanche, proportionnellement à la population française, les militaires sont moins présents dans les territoires de vie les plus défavorisés et les plus favorisés.

²⁵⁸ Une approche de la qualité de vie dans les territoires, INSEE Première, n° 1519, octobre 2014.

Les territoires de vie où les militaires sont affectés offrent ainsi principalement une qualité de vie de niveau intermédiaire.

Tableau 4 - Répartition des militaires des armées et de la population française par type de territoire de vie

Type	Descriptions du type de territoire de vie	% personnels militaires (2016) (1)	% population française (2011) (2)	Écart (1) - (2)
1	Territoires de vie très urbanisés, plutôt favorisés mais avec des difficultés sociales et des emplois souvent éloignés	11,4 %	14,3 %	-2,9
2	Territoires de vie plutôt favorisés, à l'accès aux équipements rapide mais avec des difficultés socio-économiques	51,5 %	25,0 %	26,4
3	Territoires de vie denses et riches, présentant d'importantes disparités femmes / hommes	2,1 %	1,7 %	0,5
4	Territoires de vie plutôt aisés, éloignés de l'emploi, situés surtout dans le périurbain	5,3 %	8,3 %	-3,0
5	Territoires de vie plutôt denses en situation peu favorable	11,0 %	14,3 %	-3,3
6	Territoires de vie de bourgs et petites villes en situation intermédiaire	4,3 %	12,4 %	-8,1
7	Territoires de vie isolés, peu urbanisés, hors influence des grands pôles	5,6 %	4,8 %	0,9
8	Territoires de vie autour de villes moyennes offrant des emplois et des conditions de vie plutôt favorables	8,7 %	19,2 %	-10,5

Source : données EMA, traitement OED.

L'étude intitulée *Une approche de la qualité de vie dans les territoires*, réalisée en 2014 par l'INSEE et présentée dans le n° 1519 d'INSEE Première, synthétisait comme suit les caractéristiques principales des huit types de territoires de vie.

Tableau 5 – Moyennes des principaux indicateurs caractérisant les types de territoires de vie

	Territoires de vie urbains, plutôt favorisés mais avec des difficultés sociales et des emplois éloignés	Territoires de vie plutôt favorisés, à l'accès aux équipements mais avec des difficultés socio-économiques	Territoires de vie denses et riches, présentant d'importantes disparités femmes / hommes	Territoires de vie aisés, éloignés de l'emploi, situés surtout dans le périurbain	Territoires de vie plutôt denses, en situation favorable	Territoires de vie de bourgs et petites villes en situation intermédiaire	Territoires de vie isolés, hors de l'influence des grands pôles	Territoires de vie moyennes, offrant des emplois et des conditions de vie plutôt favorables	Moyenne des territoires de vie de métropole
Part de la population ayant accès en moyenne aux 12 équipements de la gamme intermédiaire en 15 minutes ou moins (en %)	99,7	96,9	99,4	96,2	94,5	85,2	67,3	93,3	90,8
Part des 20 ans ou plus ayant au moins le baccalauréat (taux standardisé selon l'âge en %)	46,9	45,9	70,2	52,7	34,4	35,8	37,9	39,3	41,3
Part des chômeurs de longue durée (plus d'un an) dans la population active de 15-64 ans (en %)	5,1	5,2	2,8	3,0	6,9	4,0	4,2	3,6	4,4
Part des espaces artificialisés dans le territoire (en %)	74,9	36,2	51,9	21,7	17,5	5,0	1,5	8,9	19,2
Part des actifs occupés résidant à 30 minutes ou moins de leur lieu de travail (en %)	48,1	85,7	55,2	69,3	78,7	68,5	78,3	82,2	74,6
Part de la population vivant dans un logement en situation de sur-occupation (résidences principales occupées par 2 personnes ou plus) (en %)	21,7	7,6	8,0	4,5	6,3	3,9	4,0	3,0	6,0
Indice de revenu net imposable moyen annuel par foyer fiscal (base 100 métropole)	107,2	95,4	211,6	130,6	82,8	92,0	79,4	93,8	98,1
Indice comparatif de mortalité globale (base 100 France)	92,5	96,6	80,6	90,5	115,1	107,9	105,0	100,1	101,7

Lecture : une valeur dans une case verte indique un positionnement favorable à la qualité de vie, et inversement pour une case de couleur orange.

Champ : 2 677 territoires de vie de France métropolitaine.

Sources : cf. méthodologie détaillée sur insee.fr, Une approche de la qualité de vie dans les territoires, INSEE Première, n° 1519, octobre 2014.

Les huit types de territoires de vie

« Des territoires très urbanisés, plutôt favorisés mais avec des difficultés sociales et des emplois souvent éloignés (type 1)

La première catégorie de territoires est localisée en Île-de-France (hormis le sud-ouest de Paris) et dans le Genevois français (9 millions d'habitants). Elle se caractérise par une forte densité de population, un accès aux équipements et services très rapide et une utilisation des transports en commun fréquente (hormis dans les zones frontalières). Les revenus et les salaires moyens y sont plutôt élevés et les emplois stables. Les disparités femmes/hommes sont présentes mais relativement réduites. Néanmoins, ce tableau flatteur est à nuancer par l'importance du chômage de longue durée, plutôt élevé, des conditions de logement souvent peu confortables et un lien social qui peut être malmené (part des familles monoparentales et des personnes âgées vivant seules). Enfin, la présence de médecins généralistes est relativement faible au regard de l'importance de la population.

Des territoires plutôt favorisés, à l'accès aux équipements rapide mais avec des difficultés socio-économiques (type 2)

Regroupant la plupart des métropoles régionales (Lyon, Marseille, Lille, Toulouse, Bordeaux, Nantes, etc.), certains territoires de plus petite taille ainsi que des zones touristiques de montagne (15,8 millions d'habitants) conjuguent à la fois une rapide accessibilité aux équipements et services et une densité de médecins généralistes importante au regard de la population. L'adéquation des emplois par rapport aux catégories sociales des actifs est bonne et les emplois sont relativement proches du lieu de résidence. Cependant, à l'instar des autres territoires plutôt urbains, les situations sociales difficiles sont également présentes (familles monoparentales, suroccupation des logements). Les zones de montagne orientées vers le tourisme se rapprochent des métropoles régionales, par des conditions socio-économiques et d'accès aux équipements favorables. Mais les emplois y sont moins fréquemment stables.

Des territoires denses et riches, présentant d'importantes disparités femmes/hommes (type 3)

Principalement localisés au sud-ouest de Paris et au nord-ouest de Lyon (1 million d'habitants), certains territoires concentrent de hauts revenus et une population diplômée (70 % détiennent au moins le baccalauréat). En lien avec la forte densité de population, les transports en commun y sont développés et les équipements et services facilement accessibles. Le taux d'activité est élevé avec des emplois stables, mais souvent éloignés, car le niveau d'inadéquation des emplois offerts sur place, au regard des catégories sociales des résidents, est élevé. Ces territoires sont marqués par d'importantes disparités femmes/hommes en termes de taux d'emploi, mais surtout en termes de rémunération (en moyenne 33 % d'écart).

Des territoires plutôt aisés, éloignés de l'emploi, situés surtout dans le périurbain (type 4)

Certains territoires (5,3 millions d'habitants), situés en périphérie des grands pôles urbains, présentent des caractéristiques favorables, que ce soit en matière d'emploi (taux d'emploi élevé, y compris pour les jeunes souvent diplômés, peu de chômage, emplois stables), mais aussi en termes de revenus, de confort des logements et de liens sociaux. De plus, la participation à la vie citoyenne y est particulièrement développée. En revanche, l'emploi est éloigné du domicile (plus de 30 minutes pour un tiers des actifs) et l'adéquation entre emplois offerts et actifs résidents est défavorable. Les disparités femmes/hommes sont marquées en termes de taux d'emploi et plus encore en termes de rémunération. Enfin, le temps d'accès à certains équipements culturels, par exemple le cinéma, reste élevé.

Des territoires plutôt denses, en situation peu favorable (type 5)

Certains territoires cumulent des positions relatives peu favorables sur plusieurs dimensions de la qualité de vie (9 millions d'habitants). Les indicateurs liés au marché du travail sont tous parmi les moins élevés : faible taux d'emploi (moins de 80 % parmi les 25-54 ans), notamment pour les femmes, faible insertion des jeunes, fort chômage de longue durée. Les revenus moyens y figurent donc parmi les plus faibles (17 % de moins que la moyenne nationale). S'ajoutent des temps d'accès aux équipements plus élevés, des logements moins confortables, un certain isolement des personnes âgées et une faible implication sociale et citoyenne. La plupart des territoires concernés sont concentrés au Nord et à l'Est de la France, où ils recouvrent d'anciens pôles industriels ou miniers (Douai-Lens, Béthune, Thionville...) mais également au Sud-Est, particulièrement en Languedoc-Roussillon (Carcassonne, Béziers, Alès...). Dans le Nord, on peut noter une mortalité relative plus élevée.

Des bourgs et petites villes en situation intermédiaire (type 6)

Tout comme la classe précédente, la sixième catégorie de territoires cumule des indicateurs peu favorables à la qualité de vie (7,8 millions d'habitants). Elle s'en distingue toutefois par un caractère moins urbain (plus faible niveau d'artificialisation des sols), moins de familles monoparentales et très peu de personnes vivant dans des logements suroccupés. L'accès aux équipements y est également moins rapide et la densité de médecins généralistes, plus faible.

Cependant la situation de ces territoires est plus favorable en termes d'emploi (taux d'activité plus élevé) même si l'emploi peut être plus distant et sa rémunération moyenne. Ce type de territoire est principalement présent dans le Bassin parisien et le quart Nord-Est.

Des territoires isolés, peu urbanisés, hors de l'influence des grands pôles (type 7)

Certains territoires, parfois montagneux, proposent une plus faible accessibilité aux services des différentes gammes et une faible densité médicale (3 millions d'habitants). Pour autant, le taux d'emploi reste dans la moyenne et l'adéquation entre emplois et actifs résidents est parmi les plus favorables, ce qui traduit une certaine autonomie de ces territoires ; les rémunérations y sont plutôt modestes. C'est dans ce type de territoire que la part des espaces artificialisés est la plus faible (moins de 2 % de la superficie). On le trouve principalement dans la « diagonale aride » (des Ardennes aux Pyrénées, en passant par la Bourgogne et le Massif central), mais également dans les Alpes du Sud et en Corse.

Des territoires autour de villes moyennes, offrant des emplois et des conditions de vie plutôt favorables (type 8)

Enfin, de nombreux territoires organisés autour de villes moyennes (12 millions d'habitants) proposent un accès plutôt rapide aux équipements et services. Les conditions de logement sont plutôt bonnes (très peu de personnes vivant dans des logements suroccupés). La population diplômée est relativement peu importante, y compris chez les jeunes, cependant le taux d'emploi est particulièrement élevé avec des disparités femmes/hommes réduites. L'emploi est très souvent à proximité du domicile mais les salaires sont plutôt faibles et les transports en commun peu développés. Le chômage de longue durée est rare. Ces territoires se situent dans l'Ouest et le Sud-Ouest et à proximité de certains grands pôles de l'Est.

Source : Une approche de la qualité de vie dans les territoires, INSEE Première, n° 1519, octobre 2014.

2.2 DES ZONES D'EMPLOI CONTRASTÉES

Une approche par zone d'emploi permet de préciser les conditions économiques vécues par les familles.

En étudiant l'évolution du taux de chômage et l'évolution de l'emploi salarié, on observe que si 32,3 % des militaires des armées sont affectés en 2016 dans des zones d'emploi qui ont particulièrement soufferts de la détérioration des conditions économiques entre 2003 et 2014, plus de 29 % sont implantés dans les zones qui ont le moins souffert (les zones où le chômage a reculé ou augmenté de moins de 1 point, alors le chômage a augmenté en France métropolitaine de 1,8 point entre 2003 et 2014) et 38 % dans des zones qui se trouvent dans la moyenne nationale.

La situation ne semble donc pas majoritairement défavorable.

Les conditions économiques et d'emploi imposées aux conjoints apparaissent difficiles pour 25 % des militaires qui sont affectés dans des zones d'emploi ayant connu une forte croissance du chômage de 2003 à 2014 en même temps qu'un recul de l'emploi salarié.

Tableau 6 – Part des militaires par zone d'emploi (2016) en fonction de l'évolution du taux de chômage et de l'emploi salarié entre 2003 et 2014

		Évolution du taux de chômage				Total
		Forte croissance	Croissance	Intermédiaire	Recul	
Évolution de l'emploi salarié	Croissance	1,1 %	8,3 %	0,2 %	0,6 %	10,2 %
	Intermédiaire	6,3 %	27,8 %	27,8 %	0,0 %	61,9 %
	Faible recul	21,1 %	2,3 %	0,4 %	0,0 %	23,9 %
	Fort recul	3,8 %	0,0 %	0,3 %	0,0 %	4,1 %
Total		32,3 %	38,4 %	28,7 %	0,6 %	100,0 %

Sources : INSEE, taux de chômage localisés par zone d'emploi de France métropolitaine, en moyenne annuelle ; INSEE, estimations d'emploi salarié par zone d'emploi ; Traitements OED.

Champ : 268 262 personnels civils et militaires en 2016. Typologie de l'évolution de l'emploi salarié entre 2003 et 2014 : taux de croissance annuel moyen (TCAM) < - 1 = fort recul ; [- 1,0 [= faible recul ; [0,1 [= intermédiaire ; > 1 = croissance. Typologie de l'évolution du taux de chômage entre 2003 et 2014 (différences absolues) : < = 0 = recul ;] 0,1 [= intermédiaire ;] 1,2 [= croissance ; > 2 = forte croissance.

Lecture : 21,1 % des militaires sont affectés fin 2016 dans une zone d'emploi qui a connu entre 2003 et 2014 une forte croissance du taux de chômage (supérieure à 2 points) et un faible recul de l'emploi salarié (entre 0 et - 1 point).

3 L'EMPLOI DU CONJOINT

Les conjoints de militaires sont au chômage dans des proportions plus importantes que la population française.

Le taux de chômage des conjoints était de 11,6 % en 2013, supérieur à celui de la population française qui au quatrième trimestre 2013 s'élevait en métropole à 9,7 %. Il atteignait 12,1 % parmi les conjointes.

Dans son étude publiée en mars 2017 sur les conditions de vie des marins²⁵⁹, la marine a mis en exergue le fait que la première raison du célibat géographique est la volonté de préserver l'emploi du conjoint (41 % en moyenne), sauf en Ile-de-France où les aspects liés au coût de la vie prédominent. Cette enquête relève que le chômage toucherait 16 % des conjoints de marins et 28 % des seuls conjoints des quartiers-maîtres et matelots. Le taux de chômage des conjoints atteindrait 32 % dans l'année qui suit une mobilité

Ces données corroborent celles, un peu plus anciennes, établies en 2013 par la DRH-MD d'où il ressortait que si 11 % des conjoints étaient au chômage avant la mutation avec changement de résidence, 21 % étaient au chômage après. La mobilité pourrait d'ailleurs conduire des conjoints à se retirer du marché de l'emploi.

L'agence de reconversion de la défense a pour mission d'accompagner les conjoints de militaire lors des mutations. Elle rencontre toutefois des difficultés à se faire connaître des conjoints et peine à les aider à trouver des emplois pérennes (- 28 % de CDI entre 2013 et 2015).

Le chômage des conjoints de militaire et les effets de la mobilité des militaires sur leur parcours professionnel pourraient expliquer une partie de la faiblesse des revenus moyens des conjoints de militaire par rapport aux revenus moyens des conjoints des autres ménages (cf. *Revue annuelle de la condition militaires*, édition 2016).

4 LE LOGEMENT

Les particularités de la mobilité des militaires ont conduit le législateur à préciser à l'article L4123-1 du code de la défense traitant de la rémunération que « lorsque l'affectation entraîne des difficultés de logement, les militaires bénéficient d'une aide appropriée ».

En outre, le ministère des armées mène une politique de logement familial pour accompagner les familles de ses ressortissants. Cette politique a pour objectif de compenser la mobilité et de répondre à une préoccupation sociale en facilitant le logement du personnel à revenus modestes, notamment dans les régions à fortes tensions locatives. En 2016 et en métropole, le ministère

²⁵⁹ EMM/bureau condition du personnel de la marine, *Accompagner le marin et sa famille*, mars 2017.

compte 42 486 logements (contre 45 994 en 2014) dont 33 801 logements réservés, 547 logements pris à bail et 8 138 logements domaniaux confiés à la société nationale immobilière. La politique du ministère des armées en matière de logement est importante bien qu'elle ne réponde pas à toutes les attentes exprimées (le taux de réalisation²⁶⁰ est de 53 % en 2016).

En application de l'article R3417-3 du code de la défense l'établissement public des fonds de prévoyance militaire et de l'aéronautique (EPFP) participe « *au logement des personnels militaires, notamment par l'acquisition de biens immobiliers et par l'octroi de prêts aux organismes de logement social contre réservation de logements* » et peut, pour cela, investir jusqu'à 400 M€ pour accompagner la politique du logement familial²⁶¹. Au 31 décembre 2016, l'EPFP a engagé 241,9 M€ en matière immobilière dont 39 % ont pris la forme de prêts accordés aux bailleurs contre réservations et 61 % pour des acquisitions en vente en état futur d'achèvement – usufruit locatif social²⁶² ce qui a permis de financer 1 994 logements dont 1 379 ont déjà été livrés. Selon la DPMA, le soutien de l'EPFP a prioritairement servi à renouveler le parc de logements plutôt qu'à en augmenter le volume. Le Haut Comité souligne que l'engagement de l'EPFP est particulièrement intéressant mais qu'il n'aura trouvé son plein épanouissement qu'une fois le plafond d'investissement prévu à l'article R3417-22 du code de la défense atteint, ce qui n'est pas encore le cas.

Le taux de militaires propriétaires ou accédant à la propriété de leur résidence principale est inférieur à celui observé dans la population française. Le taux de propriétaire des ménages de militaire s'établissait en 2011 à 41,3 % contre 57,8 % dans la population française²⁶³.

²⁶⁰ Le taux de réalisation correspond au rapport entre le nombre d'attributions de logement et le nombre de demandes d'attribution.

²⁶¹ Article R3417-22 du code de la défense.

²⁶² Ce dispositif s'appuie sur un démembrement de la propriété où l'investisseur acquière la nue-propriété et un bailleur social l'usufruit sur une période donnée.

²⁶³ OED, Écodef n° 71, avril 2015.

ANNEXE 9

PRIMES D'ATTRACTIVITÉ ET DE FIDÉLISATION

RÉALISATION : HCECM

ANNEXE 9
PRIMES D'ATTRACTIVITÉ ET DE FIDÉLISATION

1 PRIMES ET INDEMNITÉS D'ATTRACTIVITÉ

Formations concernées	Primes et indemnités	Textes de référence	Bénéficiaires	Conditions	Montants
Tous (ENGA97)	Primes d'engagement initial (PEI)	Décret n° 97-440 du 24 avril 1997	Tout personnel non-officier servant sous contrat à l'exception des militaires contractant un engagement au titre des écoles militaires de recrutement direct des officiers de carrière, des sous-officiers de gendarmerie et des volontaires des armées	Souscrire un engagement initial d'au moins 3 ans ou à l'issue d'un contrat initial d'au moins 2 ans, souscrire un nouveau contrat portant la durée totale de service au moins à 3 ans	Coefficient multiplicateur du montant de la prime d'engagement initial en fonction de la spécialité ou de l'emploi
	Prime d'attractivité modulable (PAM)				
Gendarmerie	Primes supplémentaires (PS)	Décret n° 98-1059 du 24 novembre 1998	Volontaires de tous grades servant dans la gendarmerie nationale	Avoir souscrit un engagement initial d'au moins 5 ans ou souscrire un ou des nouveaux contrats d'une durée minimum d'un an et portant la durée totale de service au moins à 5 ans (dans la limite de 8 années de service)	<p>Au-delà de la 4^e année :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 1 an = 381,12 € ➤ 2 ans = 762,24 € ➤ 3 ans = 1 143,37 € ➤ 4 ans = 1 524,50 €
	Indemnité spéciale des volontaires de la gendarmerie (GENDVVOI)				

2 PRIMES ET INDEMNITÉS DE FIDÉLISATION

Formations concernées	Primes et indemnités	Textes de référence	Bénéficiaires	Conditions	Montants
Tous	Prime de haute technicité (PHT) <i>(Prime de qualification utilisée, en matière RH, comme levier de fidélisation)</i>	Décret n° 54-539 du 26 mai 1954 Arrêté du 25 novembre 2004	Certains majors et sous-officiers classés à l'échelle de solde n° 4 ainsi que certains militaires infirmiers et techniciens des hôpitaux des armées d'un grade correspondant à celui de major	Compter au moins 15 ans de services militaires	Montant mensuel = 200 €
Formations du ministère de la défense	Prime réversible des compétences à fidéliser (PRCF) ²⁶⁴	Décret n° 2010-79 du 20 janvier 2010 Arrêté du 20 janvier 2010 Arrêté du 20 janvier 2014 fixant la liste des spécialités ou filières d'emplois éligibles à la prime réversible des compétences à fidéliser	Certains sous-officiers, officiers mariniers, caporaux-chefs ou quartiers-maîtres de 1 ^{re} classe et caporaux ou quartiers-maîtres de 2 ^e classe	Détenir une compétence particulière correspondant à une formation organisée par le ministère de la défense, à un brevet militaire ou à un diplôme obtenu par le militaire au sein d'une spécialité ou filière d'emploi	Montant majoré (PRCF MAJ) : (PRCFi/3) x nombre d'années de lien au service au-delà de 3 ans PRCF = PRCFi + PRCFMAJ
Marine	Prime de volontariat en faveur des militaires non officiers servant dans les forces sous-marines (VOSM)	Décret n° 72-220 du 22 mars 1972 Arrêté du 31 mars 1972	Militaires non officiers classés dans le personnel sous-marinier qui s'engagent à servir dans les forces sous-marines pour une durée déterminée	Détenir certains degrés de qualification professionnelle de spécialité	Le taux est variable selon la catégorie de personnel et la qualification obtenue : ➤ taux 1 = 228,67 € ➤ Taux 2 = 457,35 € ➤ taux 3 = 914,69 €
Gendarmerie	Complément indemnitaire de fonctions (à titre expérimental pour 3 ans)	Décret n° 2015-413 du 13 avril 2015 Arrêté du 13 avril 2015	Les volontaires dans les armées	Détenir la qualité d'agent de police judiciaire adjoint	500 € au terme de la 3 ^e année de contrat de volontariat 500 € au terme de la 4 ^e année de contrat de volontariat

²⁶⁴ Remplace la prime réversible des spécialités critiques. La durée du lien au service ne peut être inférieure à 3 ans et supérieure à 5 ans.

ANNEXE 10

AMÉLIORATION DE LA CONDITION MILITAIRE

RÉALISATION : HCECM

ANNEXE 10

AMÉLIORATION DE LA CONDITION MILITAIRE

1 MESURE GÉNÉRALE

Mesure indiciaire (fonction publique)	Texte de référence
Revalorisation de la valeur du point d'indice de la fonction publique	1 ^{er} revalorisation de +0,6 %, le 1 ^{er} juillet 2016 2 ^e revalorisation de +0,6 %, le 1 ^{er} février 2017

2 PLAN D'AMÉLIORATION DE LA CONDITION DU PERSONNEL MILITAIRE - HORS PPCR (DEPUIS JANVIER 2016)

Mesures indemnitaires	Textes de référence
Extension du bénéfice de l'indemnité d'alerte opérationnelle (AOPER)	Extension de l'AOPER aux militaires participant à la sécurité et à la protection des personnes, informations et activités Arrêté du 11 août 2016 Entrée en vigueur : 1 ^{er} janvier 2017
Création de l'indemnité d'absence cumulée (IAC)	Indemnité versée lorsque, durant l'année civile écoulée, la participation du militaire aux activités opérationnelles a été supérieure à 150 jours Décret n° 2016-1502 Arrêté du 7 novembre 2016 Entrée en vigueur : 1 ^{er} janvier 2016
Transformation de permissions complémentaires planifiées (PCP) en indemnité pour temps d'activité et d'obligations professionnelles complémentaires (ITAOPC)	Indemnité dans la limite de 10 taux journaliers pour une année civile entière de service au lieu de 8 taux Arrêté du 5 décembre 2016 modifiant l'arrêté du 3 mai 2002 Entrée en vigueur : 8 décembre 2016
	Indemnité dans la limite de 12 taux journaliers pour une année civile entière de service au lieu de 10 taux Arrêté du 9 mai 2017 modifiant l'arrêté du 3 mai 2002 Entrée en vigueur : 1 ^{er} janvier 2017
Doublement du montant de l'indemnité pour sujétion spéciale d'alerte opérationnelle (AOPER)	Indemnité dans la limite de 15 taux journaliers pour une année civile entière de service au lieu de 12 taux Entrée en vigueur devrait intervenir en 2018 (2 jours) et 2019 (1 jour)
	Le taux journalier de l'indemnité est fixé à 10 euros au lieu de 5 euros Arrêté du 5 décembre 2016 Entrée en vigueur : 1 ^{er} juin 2016

Revalorisation de l'indemnité de mise en œuvre et de maintenance des aéronefs (IMOMA)	Revalorisation du taux mensuel à 100 euros (au lieu de 75,46 €) et création d'un taux à 200 euros mensuel	Décret n° 2017-1005 modifiant le décret n° 90-338 Arrêté du 9 mai 2017 modifiant l'arrêté du 24 avril 2002 Entrée en vigueur : 1 ^{er} avril 2017
Revalorisation de l'indemnité de sujétions d'absence du port-base (ISAPB)	Revalorisation du taux de l'indemnité de 20% à 40% de la solde soumise à retenue pour pension	Arrêté du 9 mai 2017 modifiant l'arrêté du 24 avril 2002 Entrée en vigueur : 1 ^{er} avril 2017
Revalorisation de l'indemnité spéciale de sécurité aérienne (ISSA) et extension aux équipages de drones	Revalorisation du taux n°1 à 25% de la solde mensuelle soumise à retenue pour pension (au lieu de 20%) et du taux n°2 à 20% (au lieu de 17%) L'indemnité est allouée, au sein des équipages, aux opérateurs de drones assumant une responsabilité directe dans la conduite des drones	Arrêté du 9 mai 2017 modifiant l'arrêté du 24 avril 2002 Entrée en vigueur : 1 ^{er} avril 2017 Décret n° 2017-1005 modifiant le décret n° 69-448 Entrée en vigueur : 1 ^{er} avril 2017
Prime de haute technicité (PHT) Modification des conditions d'octroi de la PHT Extension du volume de primes dans les armées ²⁶⁵	Condition de durée des services à 15 ans (au lieu de 20 ans) et ouverture du bénéfice aux militaires infirmiers et techniciens des hôpitaux des armées (MITHA) Augmentation du contingent : + 2 853 primes	Décret n° 2017-1005 modifiant le décret n° 54-539 Entrée en vigueur : 1 ^{er} avril 2017 Travaux en cours
Accompagnement social		
Revalorisation de la prestation de soutien en cas d'absence prolongée du domicile (PSAD)	Extension des durées d'absence et revalorisation des montants de la prestation	Circulaire n° 12266/DEF/SGA/DRH-MD du 13 avril 2017

²⁶⁵ Le protocole pour la valorisation des carrières, des compétences et des métiers dans la gendarmerie nationale du 11 avril 2016 prévoit également une augmentation du nombre de PHT.

3 AUTRES MESURES (DEPUIS JANVIER 2016)

Mesures indemnitaires		Texte de référence
Exonération fiscale pour certaines indemnités	Code général des impôts : article 81 - sont affranchies de l'impôt : 23° bis - Les indemnités versées aux militaires au titre de leur participation aux opérations visant à la défense de la souveraineté de la France et à la préservation de l'intégrité de son territoire, engagées ou renforcées à la suite des attentats commis sur le territoire national en 2015	Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017
Prime de qualification montagne	Création d'une prime de qualification montagne liée aux savoir-faire spécifiques en milieu montagne (3 taux en fonction du niveau de qualification montagne bénéficiant à environ 1 600 militaires)	Travaux en cours Prévision : 1 ^{er} octobre 2018
Mesures statutaires		Texte de référence
Parité armées-gendarmerie	Création du 5 ^e échelon normal pour le grade de lieutenant-colonel	Prévision : 1 ^{er} août 2017
	Transformation de l'actuel échelon exceptionnel du grade de colonel en 4 ^e échelon (HEB) et création d'un échelon spécial (ES) B Bis	Prévision : 2017
	Création du 5 ^e échelon normal de commandant et revalorisation des 1 ^{er} et 2 ^e échelons exceptionnels	Prévision : 1 ^{er} janvier 2022
	Création de la classe fonctionnelle accessible aux commandants occupant un emploi comportant l'exercice de responsabilités supérieures	Prévision : 1 ^{er} août 2017
Mesure indiciaire		Texte de référence
Parité armées-gendarmerie	Revalorisation de la grille du grade de capitaine, en rattrapage de l'échelonnement indiciaire des officiers de gendarmerie du grade de capitaine ²⁶⁶	Prévision : 1 ^{er} octobre 2017

²⁶⁶ Décret n° 2015-251 du 3 mars 2015 modifiant le décret n° 2011-388 du 13 avril 2011 fixant les indices de solde applicables aux corps militaires de la gendarmerie nationale. Publics concernés : officiers de gendarmerie du grade de capitaine. Objet : échelonnement indiciaire des officiers de gendarmerie du grade de capitaine. Entrée en vigueur : 1^{er} juin 2015.

4 CAS SPÉCIFIQUE DE LA GENDARMERIE NATIONALE : MISE EN ŒUVRE DU PROTOCOLE POUR LA VALORISATION DES CARRIÈRES, DES COMPÉTENCES ET DES MÉTIERS DANS LA GENDARMERIE NATIONALE, DU 11 AVRIL 2016 (HORS PPCR)

Reconnaissance du fort engagement opérationnel des militaires de la gendarmerie	Textes de référence
Revalorisation de l'indemnité de sujétion spéciale de police (ISSP)	Décret n° 2016-1835 modifiant le décret n° 48-1835 Entrée en vigueur : 1 ^{er} janvier 2017
Revalorisation de l'allocation de mission judiciaire de la gendarmerie (AMJG)	Décret n° 2016-1837 modifiant le décret n° 2002-187 Arrêté du 23 décembre 2016 Entrée en vigueur : 1 ^{er} janvier 2017
Revalorisation de l'indemnité spécifique spéciale (ISS) des gendarmes adjoints volontaires (GAV)	Arrêté du 23 décembre 2016 Entrée en vigueur : 1 ^{er} janvier 2017
Attribution de la prime spéciale aux officiers du corps technique et administratif (OCTA) et aux sous-officiers du corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie nationale (CSTAGN)	Décret n° 2016-1260 modifiant le décret n° 54-538 Entrée en vigueur : 1 ^{er} janvier 2017
Avancement semi-automatique à 25 ans des gendarmes « agent de police judiciaire » (APJ)	Décret n° 2017-1024 modifiant le décret n° 2008-952 (Chapitre 1 ^{er} , Art. 1) Entrée en vigueur : 1 ^{er} janvier 2017 Circulaire n° 49773 du 16 juin 2016 (préparation du TA 2017)
Généralisation à tous les militaires de la gendarmerie de l'indemnité pour temps d'activité et d'obligations professionnelles complémentaires (TTAOPC) à 15 taux	Arrêté du 5 décembre 2016 modifiant l'arrêté du 3 mai 2002 Entrée en vigueur : 1 ^{er} janvier 2017
Revalorisation du montant de l'allocation journalière d'alimentation des escadrons de gendarmerie mobile déplacés	Taux journalier porté de 5,21 € par militaire à 6,81 € Arrêté du 10 janvier 2017 modifiant l'arrêté du 12 juillet 2010 Entrée en vigueur : 1 ^{er} janvier 2017

		Texte de référence
Reconnaissance de l'engagement au titre des territoires		
Rénovation du dispositif de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) « politique de la ville »	Mise à jour de la liste des emplois ouvrant droit au bénéfice d'une NBI au titre de la mise en œuvre de la politique de la ville	Arrêté du 19 décembre 2016 Entrée en vigueur : 1 ^{er} janvier 2017
Rénovation du dispositif de l'avantage spécifique d'ancienneté (ASA)	Accélérer l'avancement d'échelon des militaires servant en zone défavorisée	Travaux en cours
Valorisation des efforts de formation et des qualifications détenues		Textes de référence
Revalorisation de la prime d'officier de police judiciaire (OPJ)	Concerner les militaires habilités à exercer les attributions attachées à cette qualité, dont la prime mensuelle est majorée à 65 € en octobre 2016, 80 € en octobre 2017 et 90 € en octobre 2018	Décret n° 2016-1260 modifiant le décret n° 54-538 Arrêté du 27 septembre 2016 Entrée en vigueur : 1 ^{er} octobre 2016
Augmentation du nombre de primes de haute technicité (PHT)	Cette prime de 200 €/mois atteindra un total de 4 000 attribution (+ 800 en 2017, + 700 en 2018 et + 650 en 2019)	PLF 2017, extrait du bleu budgétaire de la mission Sécurités, programme 152 du 4 octobre 2016 (+ 800 en 2017)
Attribution automatique de la prime afférente au diplôme de qualification militaire (DQM) aux lieutenants	Attribution du DQM dès la promotion au grade de lieutenant	Arrêté du 12 octobre 2016 modifiant l'arrêté du 18 mars 1980 Entrée en vigueur : 1 ^{er} janvier 2017
Reconnaissance des responsabilités exercées		Textes de référence
Assimilation à la catégorie B des sous-officiers du corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie nationale (CSTAGN)²⁶⁷	Reconnaître leur niveau de recrutement et de responsabilité	Travaux en cours sur le nouveau statut Prévision : 1 ^{er} janvier 2018
Élargissement du périmètre des emplois éligibles à l'indemnité de fonction et de responsabilités (IFR)	Augmentation du nombre d'emplois ouvrant droit à 5 690 postes (+ 1 458 postes)	Arrêté du 9 mai 2017 modifiant l'arrêté du 28 décembre 2015 Entrée en vigueur : 1 ^{er} janvier 2017
Valorisation de l'encadrement supérieur (Partie gendarmerie-police)	Augmentation sur la période 2017-2022 du volume des officiers généraux de gendarmerie (160 en 2022) et des colonels (600 en 2022) avec une baisse corrélative du volume de lieutenants-colonels et de chefs d'escadrons, à volume constant d'officiers supérieurs.	Arrêté du 9 mars 2017 modifiant l'arrêté du 21 juillet 2015 (taux de promotion pour 2017) Travaux en cours pour 2018-2020

²⁶⁷ Modification de leur statut, au mieux en 2018, pour les assimiler à la catégorie B de la fonction publique, à l'instar des autres sous-officiers de gendarmerie (SOG) et des fonctionnaires du corps d'application et d'encadrement (CEA) de la police nationale.

Reconnaissance des responsabilités exercées (suite)		Textes de référence
Valorisation de l'encadrement supérieur (Parité gendarmerie-police)	Modifications indiciaires au profit des lieutenants-colonels (dont 5 ^e échelon et taux d'échelon exceptionnel) et des colonels (échelon spécial)	Décret n° 2017-1025 Entrée en vigueur : 1 ^{er} août 2017
Valorisation de l'encadrement supérieur (Parité gendarmerie-police)	Contingent échelon spécial colonel (63 en août 2017 et 92 en janvier 2018) Création de la classe fonctionnelle accessible aux chefs d'escadron (officier de gendarmerie) occupant un emploi comportant l'exercice de responsabilités supérieures Liste des catégories d'emplois ouvrant l'accès à la classe fonctionnelle Contingent à la classe fonctionnelle de chef d'escadron = 400	Arrêté du 10 mai 2017 Décret n° 2017-1025 Entrée en vigueur : 1 ^{er} août 2017 Arrêté du 10 mai 2017 Arrêté du 10 mai 2017
Valorisation de l'encadrement supérieur (Parité gendarmerie-police)	Création d'une classe fonctionnelle accessible aux commandants (officier du corps technique et administratif) occupant un emploi comportant l'exercice de responsabilités supérieures	Entrée en vigueur : 1 ^{er} août 2017 Statut à modifier
Valorisation de l'encadrement supérieur (Parité gendarmerie-police)	Alignement des conditions d'avancement dans les échelons des officiers du corps technique et administratif de la gendarmerie nationale sur celles du corps des officiers de gendarmerie (à l'exception de l'échelon spécial du grade de colonel et des créneaux d'ancienneté dans le grade pour l'accès au 1 ^{er} échelon exceptionnel du grade de lieutenant-colonel et de capitaine	Décret n° 2017-1025 (échelons) Entrée en vigueur : 1 ^{er} août 2017 Décret n° 2017-1027 ²⁶⁸ , modifiant le décret n° 2011-388 (indices) Entrée en vigueur : 1 ^{er} janvier 2017
Valorisation de l'encadrement supérieur (Parité gendarmerie-police)	Modification du cadencement des échelons des grades de chef d'escadron et de commandant (allongement de la durée dans les échelons et création d'un 5 ^e échelon)	Décret n° 2017-1025 Entrée en vigueur : 1 ^{er} janvier 2022

²⁶⁸ Le décret n° 2017-1027 annule les dispositions de l'article 3 du décret n° 2011-388 du 13 avril 2011 fixant les indices de solde applicables aux corps militaires de la gendarmerie nationale : « L'échelonnement indiciaire applicable aux militaires du corps technique et administratif de la gendarmerie nationale, régis par le décret n° 2008-945 du 12 septembre 2008, est identique à celui figurant à l'article 1^{er} du décret n° 2009-20 du 7 janvier 2009 fixant les indices de solde applicables à certains corps d'officiers ».

ANNEXE 11

LE PROTOCOLE PPCR ET SA TRANSPOSITION AUX MILITAIRES

RÉALISATION : HCECM

ANNEXE 11

LE PROTOCOLE SUR LES PARCOURS PROFESSIONNELS, LES CARRIÈRES ET LES RÉMUNÉRATIONS (PPCR) ET SA TRANSPPOSITION AUX MILITAIRES

La présente annexe expose successivement :

- une synthèse du protocole PPCR ;
- le protocole du 11 avril 2016 pour la « valorisation des carrières, des compétences et des métiers dans la police nationale ;
- les conditions de transposition du protocole PPCR aux militaires.

1 PROTOCOLE PPCR

1.1 PROCESSUS

Les négociations sur l'avenir de la fonction publique entre les organisations de fonctionnaires et Marylise Lebranchu, ministre de la décentralisation et de la fonction publique, ont débuté à l'automne 2014.

Le projet d'accord relatif aux « parcours professionnels, carrières et rémunérations », dont l'objectif est de conforter et de moderniser la fonction publique, a été présenté aux organisations syndicales de la fonction publique le 09 juillet 2015. Elles avaient jusqu'au 30 septembre pour signer ce texte dont les mesures n'étaient applicables qu'en cas d'accord majoritaire.

Le projet d'accord a été rejeté par les organisations syndicales Confédération générale du travail (CGT), Force ouvrière et Solidaires. Les organisations syndicales signataires ne représentaient que 49 % des voix exprimées lors des dernières élections professionnelles dans la fonction publique, même si elles en représentaient 59 % dans la fonction publique de l'État.

Le Premier ministre a annoncé le mercredi 30 septembre 2015 que le Gouvernement appliquerait le projet d'accord dans la fonction publique malgré un défaut de représentativité des syndicats signataires.

La ministre de la fonction publique a présenté une communication en conseil des ministres du 25 mai 2016 portant sur la reconnaissance de l'engagement des fonctionnaires et la rénovation de la fonction publique et prévoyant la mise en œuvre du protocole PPCR.

1.2 LES DEUX AXES DE LA MODERNISATION DES PPCR

L'objectif du protocole PPCR est « d'assurer la pérennité du statut général et de préparer la fonction publique à l'action publique du XXI^e siècle ». Il s'agit de mieux reconnaître l'engagement des fonctionnaires en revalorisant leurs grilles indiciaires et en améliorant leurs perspectives de carrière. Les éléments suivants synthétisent les objectifs visés.

1.2.1 Renforcer l'unité de la fonction publique pour l'adapter aux évolutions de l'action publique

1.2.1.1 Adapter le statut aux besoins de la société auxquels doit répondre l'action publique

Diversifier et rendre plus transparents les recrutements dans la fonction publique

Le recrutement par concours est réaffirmé. Des adaptations aux règles de recrutement seront apportées pour garantir leur transparence et l'absence de discrimination.

Les procédures de recrutement sans concours de la catégorie C seront harmonisées entre les trois versants de la fonction publique afin notamment de favoriser l'insertion sociale des personnes à faibles qualifications.

Renforcer l'unité de la fonction publique, dans le respect des spécificités de chaque versant

Afin de donner plus de souplesse et d'unité entre les trois versants de la fonction publique (État, territoriale et hospitalière), des règles statutaires communes pour les filières professionnelles identiques (passerelles pour les métiers communs) seront créées afin d'ouvrir de nouvelles possibilités de mobilité.

Simplifier l'architecture statutaire au sein de chacun des versants

1.2.1.2 Mieux répondre aux besoins du service public

Favoriser les mobilités volontaires pour offrir des parcours professionnels diversifiés

La modernisation de la gestion des ressources humaines rendra plus transparentes les règles en matière de mobilité et facilitera les parcours professionnels au sein d'une même zone géographique.

Assurer un service public de qualité sur l'ensemble du territoire

La création d'un dispositif statutaire corrélé à l'avancement de grade permettra d'inciter des personnels plus expérimentés à servir sur les territoires les moins attractifs. Le dispositif de l'indemnité de résidence sera par ailleurs réexaminé pour mieux prendre en compte les problématiques de coût de la vie.

Attirer, développer et mieux reconnaître les compétences et les qualifications dont le service public a besoin

1.2.2 Améliorer la politique de rémunération de la fonction publique

1.2.2.1 Harmoniser les carrières et les rémunérations dans les trois versants de la fonction publique

Les axes de la politique de rémunération

La nouvelle politique de rémunération s'oriente prioritairement sur le traitement indiciaire en engageant un premier mouvement de transformation d'une partie des primes en points d'indices, puis ensuite une restructuration des grilles de rémunération des corps et cadres d'emplois des catégories A, B et C qui veillera aux écarts de rémunération entre les catégories ainsi qu'aux traitements de début et de fin de carrière.

L'harmonisation des déroulements de carrière

Le principe selon lequel chaque fonctionnaire doit pouvoir dérouler une carrière complète sur au moins deux grades, dans toutes les catégories, sera mis en œuvre et servira à la fixation des taux d'avancement.

Les modalités d'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires seront simplifiées et harmonisées entre les trois versants de la fonction publique.

Une cadence unique d'avancement d'échelon sera appliquée pour les corps et cadres d'emplois soumis aux règles de droit commun du statut général de la fonction publique.

1.2.2.2 Améliorer la rémunération des fonctionnaires

Le protocole PPCR a pour objet une revalorisation des grilles indiciaires des trois versants de la fonction publique, en contrepartie de l'allongement des carrières et de la transformation d'une partie du régime indemnitaire en points d'indice.

Le transfert primes/points (1^{er} temps du PPCR) s'applique à tous les fonctionnaires au traitement à l'exception des élèves et stagiaires de la fonction publique.

La revalorisation des grilles indiciaires (2^e temps du PPCR) s'applique aux catégories A, B et C, à l'exclusion des fonctionnaires relevant de la catégorie A +.

La refonte des grilles de rémunération, à compter de 2016 et jusqu'en 2020, permettra notamment d'augmenter les écarts de traitement indiciaire entre les catégories C, B et A.

Les fonctionnaires bénéficieront d'une première revalorisation avec la transformation d'une partie des primes en points d'indice²⁶⁹ entre 2016 et 2018 ainsi que d'une deuxième revalorisation de leur grille indiciaire au 1^{er} janvier 2017. Les revalorisations indiciaires s'achèveront au 1^{er} janvier 2020.

Restructuration de la catégorie C

Le nombre de grades (échelles) des adjoints administratifs est réduit de 4 à 3, avec la fusion des échelles n° 4 et 5.

Les nouvelles carrières débuteront à l'indice brut (IB) 354 et culmineront à l'IB 558²⁷⁰ (au lieu de IB 340-IB 543). Cette revalorisation interviendra en plusieurs étapes entre 2017 et 2020.

Elle a débuté le 1^{er} janvier 2017 par la revalorisation de 4 points d'indice majoré de la grille des fonctionnaires de catégorie C et l'application d'un abattement de 167 €²⁷¹.

Les conditions d'avancement de grade et d'échelon seront harmonisées et ne conduiront plus à faire de distinction selon la filière (administrative ou technique) ou le versant de la fonction publique.

Revalorisation de la grille de catégorie B

Le nombre de grades des corps et cadres d'emplois de la catégorie reste inchangé. Les nouvelles carrières débuteront à l'IB 372 et culmineront à l'IB 707 (au lieu de IB 348 - IB 675). Cette revalorisation interviendra en 3 étapes entre 2016 et 2018.

Elle a débuté le 1^{er} janvier 2016 par la revalorisation de 6 points d'indice majoré de la grille des fonctionnaires de catégorie B et l'application d'un abattement de 278 €²⁷¹.

Les fonctionnaires de la filière sociale (catégorie B), dans les trois versants de la fonction publique, bénéficieront, à compter de 2018, d'une reconnaissance du niveau de qualification et des missions exercées à travers leur passage en catégorie A (grille revalorisée en cohérence avec celle de la filière paramédicale).

Revalorisation de la catégorie A

La suppression d'un échelon dans chacun des 2 premiers grades des corps et cadres d'emplois d'attachés d'administration s'accompagnera d'une revalorisation indiciaire (en début et fin de carrière).

Les nouvelles carrières débuteront à l'IB 444 et culmineront à l'IB 1015 (au lieu de IB 404 - IB 966). Cette revalorisation interviendra en plusieurs étapes entre 2017 et 2020.

Elle a débuté au 1^{er} janvier 2017 par la revalorisation de 4 points d'indice majoré de la grille des fonctionnaires de catégorie A et l'application d'un abattement de 167 euros. Elle se poursuit le 1^{er} janvier 2018 par la revalorisation de 5 points d'indice majoré de la grille et l'application d'un abattement total de 389 €²⁷¹.

Il sera créé un grade répondant aux caractéristiques de la hors classe des attachés d'administration de l'État pour les attachés d'administration territoriale et hospitalière.

La 1^{re} revalorisation des corps et cadres d'emplois paramédicaux (infirmiers de catégorie A des trois versants) est intervenue le 1^{er} janvier 2016.

Un groupe de travail examinera les modalités selon lesquelles les revalorisations des corps et cadres d'emplois de A-type seront transposées aux corps et cadres d'emplois de niveau supérieur.

²⁶⁹ Transformation d'une partie des primes en 4 points d'indice majoré pour les catégories C en 2017, 6 points d'indice majoré pour les catégories B en 2016 et 9 points d'indice majoré pour les catégories A entre 2017 et 2018.

²⁷⁰ Les corps et cadres d'emplois dont la structure ne correspond pas aux bornes des corps et cadres d'emplois « types » seront revalorisés dans les mêmes proportions que les bornes des corps types et le gain indiciaire moyen résultant d'un reclassement dans la nouvelle grille sera analogue.

²⁷¹ La transformation d'une partie du montant des primes en points d'indice fait l'objet du décret n° 2016-588 du 11 mai 2016 portant mise en œuvre de la mesure dite du « transfert primes/points ».

1.2.2.3 Les négociations salariales

Il est prévu la mise en place d'un cadre pérenne pour les négociations salariales dans la fonction publique.

2 PROTOCOLE DU 11 AVRIL 2016 POUR LA « VALORISATION DES CARRIÈRES, DES COMPÉTENCES ET DES MÉTIERS DANS LA POLICE NATIONALE »

2.1 PROCESSUS

Le 11 avril 2016, le ministre de l'intérieur a signé deux protocoles pour la valorisation des carrières, des compétences et des métiers respectivement dans la police nationale et la gendarmerie nationale, incluant notamment les mesures du protocole PPCR.

2.2 TRANSPOSITION DU PROTOCOLE PPCR DANS LA POLICE NATIONALE (DANS LE CADRE DU PROTOCOLE DU 11 AVRIL 2016)

Les principales mesures prévues dans le protocole intéressant la police nationale sont les suivantes.

Corps d'encadrement et d'application

La grille indiciaire transposant le protocole PPCR respecte le différentiel positif existant pour ce corps par rapport au B-type. Ainsi, le bornage supérieur des différents grades maintient les écarts indiciaires actuellement constatés.

Cadencement de mise en œuvre :

- 1^{er} janvier 2017 : mise en œuvre du transfert primes/ points (gain de 6 points d'indice majoré pour un abattement de 278 € annuel) ;
- 1^{er} janvier 2018 : reclassements dans la nouvelle grille indiciaire ;
- 1^{er} janvier 2018 et 1^{er} janvier 2019 : revalorisation indiciaire ;
- 1^{er} janvier 2020 : revalorisation de l'échelon exceptionnel du grade de major.

Nota : dans le protocole du 11 avril 2016, au titre du §3 « restaurer des marges statutaires de progression dans la carrière », un avancement semi-automatique au grade de brigadier de police est créé pour les gardiens de la paix comptant 25 ans d'ancienneté depuis leur titularisation, conformément au *principe fixé par le protocole PPCR*²⁷² de permettre à chaque fonctionnaire de dérouler sa carrière sur au moins 2 grades. Cette réforme sera mise en place progressivement sur 5 ans à compter de 2021²⁷³, une fois le plan de résorption des viviers d'avancement de brigadiers achevé.

Corps de commandement

L'évolution se fera en 2 temps : transposition améliorée du protocole PPCR de 2017 à 2020, suivie de la convergence vers le A-type en 2021 et 2022.

La structure du corps de commandement sera alignée, dès 2017, sur celle du A-type actuel, à savoir 2 grades de droit commun (lieutenant-capitaine et commandant), un 3^e grade contingenté à accès fonctionnel (GRAF²⁷⁴) et accompagné d'un emploi fonctionnel (commandant à emploi fonctionnel (CDTEF)). Outre le grade à accès fonctionnel (GRAF), l'emploi fonctionnel de commandant est maintenu.

²⁷² Axe 2 : améliorer la politique de rémunération de la fonction publique, § 1.2 : l'harmonisation des déroulements de carrière.

²⁷³ Protocole du 11 avril 2016, p. 44.

²⁷⁴ Le GRAF est un grade et non pas un emploi qui a, par nature, vocation à être détenu de manière temporaire (protocole du 11 avril 2016, p. 34). Par courrier en date du 8 avril 2016, Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur, confirme que l'appellation du grade à accès fonctionnel sera « commandant divisionnaire ».

La fusion des grades de lieutenant et capitaine permet de tirer les conséquences de l'avancement actuel quasi-automatique entre les deux grades et de l'alignement sur les grades du A-type.
Lors de l'accès au corps, les officiers auront le grade de capitaine avec maintien de l'appellation de lieutenant sur les 4 premières années ; l'accès au titre de capitaine est acquis à partir de 4 années dans le grade fusionné.

Cadencement de mise en œuvre :

- 2017 : alignement de la structure du corps sur celle du A-type (fusion des grilles de lieutenant et de capitaine et création du GRAF). 1^{er} transfert primes/points (gain de 4 points d'indice majoré pour un abattement de 167 € annuel). Revalorisation indiciaire ;
- 2018 : 2^e transfert primes/points (gain de 5 points pour un abattement de 222 € annuel – soit un abattement total annuel de 389 €). Revalorisation indiciaire ;
- 2019 : revalorisation indiciaire ;
- 2020 : revalorisation indiciaire des grades sommitaux (commandant, commandant EF et GRAF) pour un alignement sur la grille actuelle des attachés principaux, conseillers d'administration et attachés hors classe.

Au-delà du protocole PPCR, **convergence vers le A-type** :

- 2021 : revalorisation du dernier échelon du grade de commandant ;
- 2022 : alignement de l'échelon sommital de commandant sur celui des attachés principaux (IB 1015) et de l'échelon sommital des commandants EF et GRAF sur celui des conseillers d'administration et attachés hors classe (IB HEA).

3 TRANSPOSITION DU PROTOCOLE PPCR AUX MILITAIRES

3.1 PROCESSUS

Dans le discours qu'il a prononcé le 14 janvier 2016 lors de la cérémonie des vœux aux armées, le Président de la République a indiqué que « *Le protocole sur les rémunérations et les carrières des fonctionnaires sera applicable aux militaires dans les mêmes termes et dans les mêmes échéances que pour les fonctionnaires civils* ».

Le 11 avril 2016, le ministre de l'intérieur a signé deux protocoles pour la valorisation des carrières, des compétences et des métiers respectivement dans la police nationale et la gendarmerie nationale, incluant notamment les mesures du PPCR.

Par note n° 3214 en date du 28 juin 2016, le Premier ministre a arbitré la frontière A/A + pour les officiers²⁷⁵.

« *Le Premier ministre a décidé de reconnaître la catégorie A + à partir du grade de lieutenant-colonel inclus et créer une classe fonctionnelle à laquelle accèdent les commandants des armées et les chefs d'escadron de la gendarmerie nationale occupant des fonctions relevant de la catégorie A +, qui seront dès lors reconnus comme faisant partie de cette catégorie* ».

Le protocole PPCR est transposé aux militaires à compter du 1^{er} janvier 2017.
 Tous les militaires à solde mensuelle sont concernés par le transfert primes/points. Les militaires à solde spéciale²⁷⁶ et les militaires volontaires en sont donc exclus.
 Les militaires d'un grade supérieur ou égal à lieutenant-colonel ainsi que les commandants/chefs d'escadron ayant accès à la classe fonctionnelle²⁷⁷ ne sont pas concernés par les revalorisations de grilles indiciaires.

²⁷⁵ Comme la revalorisation des grilles indiciaires de la fonction publique s'applique aux catégories A, B et C, à l'exclusion de la catégorie A +, la transposition du PPCR aux officiers ne pouvait s'appliquer qu'à ceux relevant de la catégorie A. La catégorie A + bénéficie toutefois du transfert primes/points.

²⁷⁶ Les stagiaires du SMA outre-mer et du SMV en métropole ; les élèves de l'école polytechnique, de certaines écoles de recrutement d'officiers, des écoles techniques de sous-officiers et certains élèves des lycées militaires.

²⁷⁷ Relèvent de la catégorie A +.

3.2 TRANSPOSITION DU PROTOCOLE PPCR AUX MILITAIRES (HORS GENDARMERIE NATIONALE)

Cadencement de la mise en œuvre de la transposition pour :

Les militaires du rang

- 1^{er} janvier 2017 : mise en œuvre du transfert primes/ points (gain de 4 points d'indice majoré pour un abattement de 167 € annuel) ;
- 1^{er} janvier 2018 : reclassement consécutif à la suppression de 9 échelons. Revalorisation indiciaire ;
- 1^{er} janvier 2019 : revalorisation indiciaire ;
- 1^{er} janvier 2020 : revalorisation (atteinte de la cible).

Les sous-officiers

- 1^{er} janvier 2017 : mise en œuvre du transfert primes/ points (gain de 6 points d'indice majoré pour un abattement de 278 € annuel) ;
- 1^{er} janvier 2018 : reclassement consécutif à la suppression d'échelons et à la modification des conditions d'ancienneté associées à certains échelons. Revalorisation indiciaire ;
- 1^{er} janvier 2019 : revalorisation indiciaire (atteinte de la cible sauf pour l'échelon exceptionnel du grade de major) ;
- 1^{er} janvier 2020 : revalorisation de l'échelon exceptionnel du grade de major.

Les officiers

- 1^{er} janvier 2017 : 1^{er} transfert primes/ points (gain de 4 points d'indice majoré pour un abattement de 167 € annuel) ;
- 1^{er} janvier 2018 : 2^e transfert primes/ points (gain de 5 points pour un abattement de 222 € annuel – soit un abattement total annuel de 389 €) ;
- 1^{er} janvier 2019 : revalorisation indiciaire, limitée aux grades de sous-lieutenant à commandant (assimilé catégorie A).

Les aspirants

Au même titre que les élèves ou stagiaires au sein de la fonction publique, la transposition du protocole PPCR aux militaires ne s'applique pas aux aspirants²⁷⁸.

Toutefois, pour éviter tout décrochage par rapport aux militaires du rang, une correction technique de leur grille indiciaire permettra de conserver, au 1^{er} échelon de l'échelle de solde n° 2, le même plancher que celui des militaires du rang tout comme de maintenir l'écart actuel entre les 1^{er} et 2^e échelons de cette même échelle de solde (10 points d'indice majoré).

Les militaires infirmiers et techniciens des hôpitaux des armées (MITHA)

Le statut des militaires infirmiers et techniciens des hôpitaux des armées est fixé par le décret n° 2002-1490 du 20 décembre 2002 modifié.

Les MITHA sont constitués de corps identiques à ceux de la fonction publique hospitalière (FPH). Les dispositions statutaires relatives à la hiérarchie des grades et échelons ainsi que l'échelonnement indiciaire sont ceux prévus dans chaque corps homologue de la FPH.

Ils sont soumis aux lois et règlements applicables aux officiers de carrière lorsqu'ils appartiennent aux corps des psychologues, de directeur des soins, des cadres de santé paramédicaux ou lorsqu'ils détiennent le second grade de sage-femme des hôpitaux dans le corps des sages-femmes des hôpitaux et aux lois et règlements applicables aux sous-officiers de carrière, dans les autres cas.

Les MITHA peuvent donc prétendre aux mêmes avancées que les corps homologues de la FPH dès lors qu'elles sont adoptées par le ministère des armées ; ce qui vaut pour la transposition du protocole PPCR.

²⁷⁸ Article R4131-7 du code de la défense : « Les aspirants sont soumis aux dispositions applicables aux officiers pour ce qui concerne la discipline générale militaire, les sanctions disciplinaires et professionnelles, la suspension de fonctions, les récompenses, le commandement, la notation, les fonds de prévoyance et l'accès aux cercles et mess. Dans les autres domaines, les aspirants sont soumis aux dispositions applicables aux sous-officiers et officiers marinières ».

3.3 TRANSPOSITION DU PROTOCOLE PPCR AUX MILITAIRES DE LA GENDARMERIE NATIONALE (DANS LE CADRE DU PROTOCOLE DU 11 AVRIL 2016)

Corps des sous-officiers de la gendarmerie²⁷⁹

Les particularités des métiers de la gendarmerie conduisent à une mise en œuvre spécifique, à l'instar de la police nationale, qui se traduit par une application dès le 1^{er} janvier 2017 et qui garantit le maintien des écarts indiciaires positifs existants.

Les bornages indiciaires de la grille des sous-officiers de gendarmerie sont identiques à ceux de la grille du corps d'encadrement de la police, dans le respect de la parité Queuille. Ils respectent le différentiel positif existant pour ce corps par rapport à la catégorie B-type de la fonction publique, le bornage supérieur des différents grades maintenant strictement les écarts indiciaires actuellement constatés.

Cadencement de mise en œuvre :

- 1^{er} janvier 2017 : mise en œuvre du transfert primes/points (gain de 6 points d'indice majoré pour un abattement de 278 € annuel) ;
- 1^{er} janvier 2018 : reclassement consécutif à la modification de l'échelonnement du grade de gendarme et des conditions d'ancienneté associées à certains échelons du corps. Revalorisation indiciaire ;
- 1^{er} janvier 2019 : revalorisation indiciaire ;
- 1^{er} janvier 2020 : revalorisation de l'échelon exceptionnel du grade de major.

Corps des officiers de la gendarmerie²⁸⁰

Cadencement de mise en œuvre :

- 2017 : 1^{er} transfert primes/points (gain de 4 points d'indice majoré pour un abattement de 167 € annuel) ;
- 2018 : 2^e transfert primes/points (gain de 5 points pour un abattement de 222 € annuel – soit un abattement total annuel de 389 €) ;
- 2019 : revalorisation indiciaire.

Nota : dans le protocole du 11 avril 2016, au titre de « la reconnaissance du fort engagement opérationnel des militaires de la gendarmerie » (point 2.5 « reconnaissance de l'engagement des gendarmes agent de police judiciaire – APJ - tout au long de leur carrière »), il est proposé d'instaurer, à l'instar des gardiens de la paix qui seront également éligibles à un avancement semi-automatique au grade de brigadier à 25 ans d'ancienneté de service, *et plus largement en application de PPCR*²⁸¹ qui permet à tout agent d'atteindre en fin de carrière au moins le 2^e grade de son corps, à la même ancienneté de service, un avancement semi-automatique au grade d'adjutant au bénéfice des sous-officiers du grade de gendarme ayant durablement démontré leur valeur.

²⁷⁹ Du fait du statut particulier commun aux sous-officiers du corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie nationale (CSTAGN) et aux corps de sous-officiers et officiers marinières de carrière des armées (décret n° 2008-953), la mise en œuvre du transfert primes/points a été fixée par le décret n° 2017-489 du 5 avril 2017 modifiant plusieurs décrets fixant les indices de solde applicables à certains militaires. La poursuite de la mise en œuvre de PPCR s'opérera sous leur nouveau statut, dont l'entrée en vigueur est prévue le 1^{er} janvier 2018.

²⁸⁰ À compter du 1^{er} janvier 2017, l'échelonnement indiciaire des officiers du corps technique et administratif de la gendarmerie nationale est régi par le décret n° 2011-388 du 13 avril 2011, modifié par le décret n° 2017-1027 du 10 mai 2017, fixant les indices de solde applicables aux corps militaires de la gendarmerie (au lieu du décret n° 2009-20 du 07 janvier 2009 fixant les indices de solde applicables à certains corps d'officiers)

²⁸¹ Axe 2 : améliorer la politique de rémunération de la fonction publique, § 1.2 : l'harmonisation des déroulements de carrière.

4 CALENDRIER PRÉVISIONNEL COMPARÉ DE MISE EN ŒUVRE DU PROTOCOLE PPCR, PAR CATÉGORIE

4.1 REVALORISATIONS ACCORDÉES À LA CATÉGORIE C ET CORPS ASSIMILÉS

	1 ^{er} janvier 2016	1 ^{er} janvier 2017	1 ^{er} janvier 2018	1 ^{er} janvier 2019	1 ^{er} janvier 2020
Fonction publique	Fonctionnaire de catégorie C	Transfert primes/points (gain de 4 points d'indice majoré pour un abatement annuel de 167 €)	Revalorisation indiciaire	Revalorisation indiciaire	Revalorisation indiciaire
		Reclassement dans la nouvelle grille	Reclassement dans la nouvelle grille	Revalorisation indiciaire	Revalorisation indiciaire
	Militaire du rang ²⁸²	Transfert primes/points (gain de 4 points d'indice majoré pour un abatement annuel de 167 €)	Revalorisation indiciaire	Revalorisation indiciaire	Revalorisation indiciaire
Militaires (hors gendarmerie)	Militaire infirmier et technicien des hôpitaux des armées (MITHA ²⁸³ / aide-soignant)	Transfert primes/points (gain de 4 points d'indice majoré pour un abatement annuel de 167 €) <i>Mêmes dispositions corps homologue FPH²⁸⁴</i>	<i>Mêmes dispositions corps homologue FPH</i>	<i>Mêmes dispositions corps homologue FPH</i>	<i>Mêmes dispositions corps homologue FPH</i>

²⁸² Décret n° 2017-489 du 5 avril 2017 modifiant plusieurs décrets fixant les indices de solde applicables à certains militaires (militaires engagés, sous-officiers et personnels assimilés), entrée en vigueur 1^{er} janvier 2017 (indices 2017). Décret n° 2017-492 du 5 avril 2017 portant mise en œuvre de la mesure dite du « transfert primes/points » pour les militaires (abattement).

²⁸³ MITHA relevant du corps des aides-soignants et des agents des services hospitaliers qualifiés. Décret n° 2017-492 du 5 avril 2017 portant mise en œuvre de la mesure dite du « transfert primes/points » pour les militaires (abattement).

²⁸⁴ Décret n° 2017-1007 du 10 mai 2017 relatif aux militaires infirmiers et techniciens des hôpitaux des armées, aux militaires commissionnés et aux élèves sous-officiers du service de santé des armées (transposition aux MITHA des mesures intervenues dans la FPH liées à la mise en œuvre de PPCR). Décret n° 2016-636 du 19 mai 2016 relatif à l'organisation des carrières des fonctionnaires de catégorie C de la fonction publique hospitalière. Décret n° 2016-644 du 19 mai 2016 instituant différentes échelles de rémunération applicables aux fonctionnaires de catégorie C de la fonction publique hospitalière.

4.2 REVALORISATIONS ACCORDÉES À LA CATÉGORIE B ET CORPS ASSIMILÉS

Fonction publique	Fonctionnaire de catégorie B	1 ^{er} janvier 2016	1 ^{er} janvier 2017	1 ^{er} janvier 2018	1 ^{er} janvier 2019	1 ^{er} janvier 2020
<i>dont : police nationale</i>	Corps d'encadrement et d'application ²⁸⁵	Transfert primes/ points (gain de 6 points d'indice majoré pour un abattement annuel de 278€)	Reclassement dans la nouvelle grille Revalorisation indiciaire	Revalorisation indiciaire	Revalorisation indiciaire	Revalorisation indiciaire pour le grade de major (échelon exceptionnel)
	Sous-officier de gendarmerie ²⁸⁶		Transfert primes/points (gain de 6 points d'indice majoré pour un abattement annuel de 278 €)	Reclassement dans la nouvelle grille Revalorisation indiciaire	Revalorisation indiciaire	Revalorisation indiciaire pour le grade de major (échelon exceptionnel)
Militaires de la gendarmerie nationale	Sous-officier du corps de soutien technique et administratif (CSTAGN) ²⁸⁷		Transfert primes/ points (gain de 6 points d'indice majoré pour un abattement annuel de 278 €)	<u>Nouveau statut : prévu à compter de janvier 2018, assimilation Cat. B</u> Reclassement dans la nouvelle grille Revalorisation indiciaire	Revalorisation indiciaire	Revalorisation indiciaire

²⁸⁵ Décret n° 2016-588 du 11 mai 2016 portant mise en œuvre de la mesure dite du « transfert primes/points » (abattement). Décret n° 2017-359 du 21 mars 2017 modifiant le décret n° 2004-1439 du 23 décembre 2004 portant statut particulier du corps d'encadrement et d'application de la police nationale, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018 (échelon). Décret n° 2017-360 du 21 mars 2017 modifiant le décret n° 2005-1622 du 22 décembre 2005 instituant des emplois fonctionnels de responsable d'unité locale de police (PPCR : création 3^e échelon du grade de major et reclassement des agents concernés, entrée en vigueur 1^{er} janvier 2018 (échelon). Décret n° 2017-470 du 3 avril 2017 modifiant le décret n° 2010-564 du 28 mai 2010 fixant l'échelonement indiciaire des corps et des emplois des personnels des services actifs de la police nationale (corps de commandement et corps d'encadrement et d'application de la police nationale), entrée en vigueur 1^{er} janvier 2017 (indices 2017-2020).

²⁸⁶ Décret n° 2017-492 du 5 avril 2017 portant mise en œuvre de la mesure dite du « transfert primes/points » pour les militaires (abattement). Décret n° 2017-1024 du 10 mai 2017 modifiant le décret n° 2008-952 du 12 septembre 2008 portant statut particulier du corps des sous-officiers de gendarmerie, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018 (échelons). Décret n° 2017-1026 du 10 mai 2017 modifiant le décret n° 2011-388 du 13 avril 2011 fixant les indices de solde applicables aux corps militaires de la gendarmerie nationale, public concerné : sous-officier de gendarmerie, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017 (indices 2017-2020).

²⁸⁷ Du fait du statut particulier commun aux sous-officiers du corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie nationale (CSTAGN) et aux corps de sous-officiers et officiers maritimes de carrière des armées (décret n° 2008-953), la mise en œuvre du transfert primes/points a été fixée par le décret n° 2017-489 du 5 avril 2017 modifiant plusieurs décrets fixant les indices de solde applicables à certains militaires (militaires engagés, sous-officiers et personnels assimilés), entrée en vigueur 1^{er} janvier 2017 (indices 2017). Décret n° 2017-492 du 5 avril 2017 portant mise en œuvre de la mesure dite du « transfert primes/points » pour les militaires (abattement). *La poursuite de la mise en œuvre de PPCR s'opère sous leur nouveau statut, dont l'entrée en vigueur pourrait intervenir en janvier 2018.*

Revalorisations accordées à la catégorie B et corps assimilés (suite)

	1 ^{er} janvier 2016	1 ^{er} janvier 2017	1 ^{er} janvier 2018	1 ^{er} janvier 2019	1 ^{er} janvier 2020
Militaires (hors gendarmerie)	Sous-officier ²⁸⁸	Transfert primes/ points (gain de 6 points d'indice majoré pour un abattement annuel de 278 €)	Revalorisation indiciaire. Reclassement dans la nouvelle grille	Revalorisation indiciaire	Revalorisation indiciaire pour le grade de major (échelon exceptionnel)
	Militaire infirmier et technicien des hôpitaux des armées (MITHA) ²⁸⁹	Transfert primes/ points (gain de 6 points d'indice majoré pour un abattement annuel de 278 €)	Mêmes dispositions corps homologues FPH		
		Mêmes dispositions corps homologues FPH ²⁹⁰			

²⁸⁸ Décret n° 2017-489 du 5 avril 2017 modifiant plusieurs décrets fixant les indices de solde applicables à certains militaires (militaires engagés, sous-officiers et personnels assimilés), entrée en vigueur 1^{er} janvier 2017 (indices 2017). Décret n° 2017-492 du 5 avril 2017 portant mise en œuvre de la mesure dite du « transfert primes/points » pour les militaires (abattement). Décret n° 2017-1006 du 10 mai 2017 portant dispositions statutaires applicables aux corps de sous-officiers et officiers maritimes de carrière des armées et du soutien technique et administratif de la gendarmerie nationale, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018 (échelons 2018).

²⁸⁹ MITHA relevant des corps des masseurs-kinésithérapeutes, des diététiciens, des techniciens de laboratoire, des manipulateurs d'électroradiologie médicale, des préparateurs en pharmacie hospitalière, des assistants médico-administratifs ainsi que des techniciens et techniciens supérieurs hospitaliers (hors corps en extinction). Décret n° 2017-492 du 5 avril 2017 portant mise en œuvre de la mesure dite du « transfert primes/points » pour les militaires (abattement).

²⁹⁰ Décret n° 2017-1007 du 10 mai 2017 relatif aux militaires infirmiers et techniciens des hôpitaux des armées, aux militaires commissionnés et aux élèves sous-officiers du service de santé des armées (transposition aux MITHA des mesures intervenues dans la FPH liées à la mise en œuvre du protocole PPCR). Décret n° 2016-637 du 19 mai 2016 relatif à l'organisation des carrières des fonctionnaires de la catégorie B de la fonction publique hospitalière. Décret n° 2016-638 du 19 mai 2016 modifiant les décrets n° 2011-746 et n° 2011-748 du 27 juin 2011 portant statuts particuliers des corps des personnels de rééducation et des corps médico-techniques de la catégorie B de la fonction publique hospitalière. Décret n° 2016-645 du 19 mai 2016 relatif au classement indiciaire applicable à certains corps de la catégorie B de la fonction publique hospitalière (indices 2016-2018). Décret n° 2016-646 du 19 mai 2016 relatif au classement indiciaire applicable aux corps des personnels de rééducation et des personnels médico-techniques de la catégorie B de la fonction publique hospitalière (indices 2016-2018).

4.3 REVALORISATIONS ACCORDÉES À LA CATÉGORIE A ET CORPS ASSIMILÉS (HORS ENCADREMENT SUPÉRIEUR)

	1 ^{er} janvier 2016	1 ^{er} janvier 2017	1 ^{er} janvier 2018	1 ^{er} janvier 2019	1 ^{er} janvier 2020			
		1 ^{er} transfert primes/ points (gain de 4 points d'indice majoré pour un abattement annuel de 167 €)	2 ^e transfert primes/ points (gain de 5 points d'indice majoré pour un abattement annuel total de 389 €)	2 ^e transfert primes/ points (gain de 5 points d'indice majoré pour un abattement annuel total de 389 €)	Revalorisation indiciaire	Revalorisation des grades sommiaux (CDI, CDTEF et GRAF ²⁹³)	Création d'un échelon doté de l'indice brut 1015 (IM 821) au sommet du 2 ^e grade	
Fonction publique	Fonctionnaire hospitalier de catégorie A (domaine paramédical ²⁹¹)	1 ^{er} transfert primes/ points (gain de 4 points d'indice majoré pour un abattement annuel de 167 €)	2 ^e transfert primes/ points (gain de 5 points d'indice majoré pour un abattement annuel total de 389 €)	Revalorisation indiciaire	Revalorisation indiciaire			
	Corps de commandement ²⁹²	1 ^{er} transfert primes/ points (gain de 4 points d'indice majoré pour un abattement annuel de 167 €)	2 ^e transfert primes/ points (gain de 5 points d'indice majoré pour un abattement annuel total de 389 €)	Revalorisation indiciaire	Revalorisation des grades sommiaux (CDI, CDTEF et GRAF ²⁹³)	Convergence vers le A-type 2021-2022 : 2021/revalorisation du dernier échelon CDT		

²⁹¹ Corps des infirmiers en soins généraux et spécialisés, corps des ergothérapeutes, corps des cadres de santé et corps des cadres de santé paramédicaux.

²⁹² Décret n° 2016-588 du 11 mai 2016 portant mise en œuvre de la mesure dite du « transfert primes/points » (abattements 2017-2018). Décret n° 2017-470 du 3 avril 2017 modifiant le décret n° 2010-564 du 28 mai 2010 fixant l'échelonnement indiciaire des corps et des emplois des personnels des services actifs de la police nationale (corps de commandement et corps d'encadrement et d'application de la police nationale), entrée en vigueur 1^{er} janvier 2017 (indices 2017-2022).

²⁹³ Alignement sur la grille actuelle des attachés principaux, conseillers d'administration et attachés hors classe.

Revalorisations accordées à la catégorie A et corps assimilés (hors encadrement supérieur) - suite

		1 ^{er} janvier 2016	1 ^{er} janvier 2017	1 ^{er} janvier 2018	1 ^{er} janvier 2019	1 ^{er} janvier 2020	
<i>dont : police nationale</i>	Corps de commandement (suite)		Alignement de la structure du corps sur celle du A-type				2022/alignement des échelons sommitaux de CD1 ²⁹⁴ , CDTEF et GRAF ²⁹⁵ sur la grille A-type
	Officier de gendarmerie ²⁹⁶ (sous-lieutenant à commandant)		Revalorisation indiciaire				
Militaires de la gendarmerie nationale	Officier du corps technique et administratif (CTAGN) ²⁹⁷ (sous-lieutenant à commandant)		1 ^{er} primes/ points (gain de 4 points d'indice majoré pour un abattement annuel de 167 €)	2 ^e transfert primes/ points (gain de 5 points d'indice majoré pour un abattement annuel de 389 €)	Revalorisation indiciaire		
	Officier ²⁹⁸ (sous-lieutenant à commandant)		1 ^{er} transfert primes/ points (gain de 4 points d'indice majoré pour un abattement annuel de 167 €)	2 ^e transfert primes/ points (gain de 5 points d'indice majoré pour un abattement annuel de 389 €)	Revalorisation indiciaire		
Militaires (hors gendarmerie)							

²⁹⁴ Alignement de l'échelon sommital sur celui des attachés principaux.

²⁹⁵ Alignement de l'échelon sommital des commandants EF et GRAF sur celui des conseillers d'administration et attachés hors classe.

²⁹⁶ Décret n° 2017-492 du 5 avril 2017 portant mise en œuvre de la mesure dite du « transfert primes/ points » pour les militaires (abattements). Décret n° 2017-1027 du 10 mai 2017 modifiant le décret n° 2011-388 du 13 avril 2011 fixant les indices de solde applicables aux corps militaires de la gendarmerie nationale, public concerné : officiers de la gendarmerie, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017 (indices 2017-2022).

²⁹⁷ Décret n° 2017-492 du 5 avril 2017 portant mise en œuvre de la mesure dite du « transfert primes/ points » pour les militaires (abattements). Décret n° 2017-1027 du 10 mai 2017 modifiant le décret n° 2011-388 du 13 avril 2011 fixant les indices de solde applicables aux corps militaires de la gendarmerie nationale, public concerné : officiers de la gendarmerie, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017 (indices 2017-2022).

²⁹⁸ Décret n° 2017-490 du 5 avril 2017 modifiant les indices de solde applicables à certains militaires officiers, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017 (indices 2017). Décret n° 2017-492 du 5 avril 2017 portant mise en œuvre de la mesure dite du « transfert primes/ points » pour les militaires (abattements).

Revalorisations accordées à la catégorie A et corps assimilés (hors encadrement supérieur) - suite

	1 ^{er} janvier 2016	1 ^{er} janvier 2017	1 ^{er} janvier 2018	1 ^{er} janvier 2019	1 ^{er} janvier 2020	
Militaires (hors gendarmerie)	Militaire infirmier et technicien des hôpitaux des armées (MITHA) ²⁹⁹	Transfert total primes/ points (gain de 9 points d'indice majoré pour un abatement annuel total de 389 € Mêmes dispositions corps homologues FPH ³⁰⁰	Mêmes dispositions corps homologues FPH	Mêmes dispositions corps homologues FPH		

²⁹⁹ MITHA relevant du corps des infirmiers en soins généraux et spécialisés, cadres de santé paramédicaux (hors corps en extinction). Pour le calendrier des revalorisations du corps des psychologues (mêmes dispositions que le corps homologue de la FPH) : cf. « Fonctionnaires de catégorie A (hors domaine social et paramédical) ». Décret n° 2017-492 du 5 avril 2017 portant mise en œuvre de la mesure dite du « transfert primes/ points » pour les militaires (transfert de l'intégralité des primes/ points en 2017).

³⁰⁰ Décret n° 2017-1007 du 10 mai 2017 relatif aux militaires infirmiers et techniciens des hôpitaux des armées, aux militaires commissionnés et aux élèves sous-officiers du service de santé des armées (transposition aux MITHA des mesures intervenues dans la FPH liées à la mise en œuvre de PPCR). Les mesures concernant les corps des psychologues et des directeurs des soins ainsi que celles relatives au nouveau corps des infirmiers anesthésistes ne sont pas prises en compte dans ce décret. Décret n° 2016-639 du 19 mai 2016 modifiant les décrets relatifs à l'organisation des carrières de certains corps paramédicaux de la catégorie A de la fonction publique hospitalière. Décret n° 2016-647 du 19 mai 2016 relatif au classement indiciaire applicable aux corps paramédicaux de la catégorie A de la fonction publique hospitalière (corps des infirmiers en soins généraux et spécialisés, des cadres de santé paramédicaux).

4.4 CALENDRIER PRÉVISIONNEL COMPARÉ DES TRANSPOSITIONS DES REVALORISATIONS PPCR

4.4.1 Catégorie C et corps assimilés

		2016	2017	2018	2019	2020	
Fonction publique	Catégorie C (hors FPH/ domaine paramédical)		XXX	XXX	XXX	XXX	
	Catégorie C (FPH / domaine paramédical)		XXX	XXX	XXX	XXX	
Militaires (hors gendarmerie)	Militaire du rang		XXX	XXX	XXX	XXX	
	MITHA*(aide-soignant)		XXX	XXX	XXX	XXX	

(*) Alignés sur les corps homologues de la fonction publique hospitalière.

4.4.2 Catégorie B et corps assimilés

Fonction publique	2016		2017		2018		2019		2020	
	Catégorie B (hors FPH/ domaine paramédical)	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX		
<i>dont : police nationale</i>	Catégorie B (FPH / domaine paramédical)	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX			
	Corps d'encadrement et d'application		XXX	XXX	XXX	XXX	Revalorisation de l'EEX ³⁰¹ du grade de Major			
Militaires de la gendarmerie	Sous-officier de gendarmerie		XXX	XXX	XXX	XXX	Revalorisation de l'EEX ³⁰¹ du grade de Major			
	Sous-officier CSTAGN		XXX	XXX	XXX	XXX	XXX			Nouveau statut prévu en janvier 2018
Militaires (hors gendarmerie)	Sous-officier		XXX	XXX	XXX	XXX	Revalorisation de l'EEX ³⁰¹ du grade de Major			
	MITHA*		XXX	XXX	XXX	XXX				

(*) *Alignés sur les corps homologues de la fonction publique hospitalière.*

³⁰¹ Échelon exceptionnel.

4.4.3 Catégorie A et corps assimilés

	2016	2017	2018	2019	2020		
Fonction publique	Catégorie A (hors domaine social et paramédical)		XXX	XXX	XXX	XXX	2021-2022 : convergence A-type
	Catégorie A (FPH/ domaine paramédical)		XXX	XXX	XXX	XXX	
<i>dont : police nationale</i>	Corps de commandement					XXX Commandants	
Militaires de la gendarmerie	Officier de gendarmerie			XXX	XXX	XXX	
	Officier CTAGN			XXX	XXX	XXX	
Militaires (hors gendarmerie)	Officier			XXX	XXX	XXX	
	MITHA*			XXX	XXX	XXX	

(*) Corps des infirmiers en soins généraux et spécialisés, corps des cadres de santé paramédicaux. Alignés sur les corps homologues de la fonction publique hospitalière.

GLOSSAIRE

GLOSSAIRE

A

ACR	Avec changement de résidence
ALAT	Aviation légère de l'armée de terre
AMJG	Allocation des missions judiciaires de la gendarmerie
AOPER	Indemnité pour sujétion d'alerte opérationnelle
APJ	Agent de police judiciaire
APNM	Association professionnelle nationale de militaires
ARD	Agence de reconversion de la défense

B

BAT	Brevet d'aptitude technique
BITD	Base industrielle et technologique de défense
BMPM	Bataillon des marins-pompiers de Marseille
BNF	Bibliothèque nationale de France
BS	Brevet supérieur
BSPP	Brigade de sapeurs-pompiers de Paris
BTS	Brevet de technicien supérieur

C

CAJ	Commission armées jeunesse
CDI	Contrat à durée indéterminée
CDSG	Classe défense et sécurité globale
CDTEF	Commandant à emploi fonctionnel
CEMA	Chef d'état-major des armées
CEMAT	Chef d'état-major de l'armée de terre
CEMP	Chef d'état-major particulier du Présidence de la République
CENTAC	Centre d'entraînement au combat
CERI	Centre de recherche international
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CEVIPOF	Centre de recherches politiques de Sciences Po
CFM-G	Conseil de la fonction militaire-gendarmerie
CGA	Contrôle général des armées
CHEM	Centre des hautes études militaires
CIRFA	Centre d'information et de recrutement des forces armées
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
CNSD	Centre national des sports de la défense
CPCMR	Code des pensions civiles et militaires de retraite
CROSS	Centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage en mer
CRS	Compagnie républicaine de sécurité
CSFM	Conseil supérieur de la fonction militaire
CSRM	Conseil supérieur de la réserve militaire
CSTAGN	Corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie nationale
CTAGN	Corps technique et administratif de la gendarmerie nationale

D

DCSD	Direction de la coopération de sécurité et de défense
DGA	Direction générale de l'armement
DGAFP	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGGN	Direction générale de la gendarmerie nationale

DGRIS	Direction générale des relations internationales et de la stratégie
DICoD	Délégation à l'information et à la communication de la défense
DIRISI	Direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information
DPMA	Direction des patrimoines, de la mémoire et des archives
DRH-MD	Direction des ressources humaines du ministère de la défense
DSNJ	Direction du service national et de la jeunesse

E

ECPAD	Établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense
EEX	Échelon exceptionnel
EMA	État-major des armées
EMM	État-major de la marine
ENA	École nationale d'administration
ENSP	École nationale supérieure de la police
EPFP	Établissement public des fonds de prévoyance militaire et de l'aéronautique
ESA	École de santé des armées
ESR	Engagement à servir dans la réserve
ETPE	Équivalent temps plein emploi

F

FOT	Force opérationnelle terrestre
FPE	Fonction publique de l'État
FPH	Fonction publique hospitalière
FPT	Fonction publique territoriale

G

GAV	Gendarme adjoint volontaire
GRAF	Grade à accès fonctionnel
GRH	Gestion des ressources humaines

H

HCECM	Haut Comité d'évaluation de la condition militaire
HEC	Hautes études commerciales
HED	Hors échelle D

I

IAC	Indemnité d'absence cumulée
IB	Indice brut
ICM	Indemnité pour charges militaires
I2M	Indicateur de mesure du moral
IGAS	Inspection général des affaires sociales
IHEDN	Institut des hautes études de la défense nationale
IMOMA	Indemnité de mise en œuvre et de maintenance des aéronefs
INSEE	Institut national supérieur des études et de la statistique
INSERM	Institut national de la santé et de la recherche médicale
IRIS	Institut de relation internationales et stratégiques
IRSEM	Institut de recherche stratégique de l'École militaire
ISAPB	Indemnité de sujétions d'absence du port-base
ISC/CAMP	Indemnité pour services en campagne

ISS	Indemnité spécifique spéciale
ISSA	Indemnité spéciale de sécurité aérienne
ISSP	Indemnité de sujétion spéciale de police
ITAOPC	Indemnité pour temps d'activité et d'obligations professionnelles complémentaires

J

JDC	Journée défense et citoyenneté
JO	Journal officiel

L

LMPP	Loi n° 2009-972 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique
LOUVOIS	Logiciel unique à vocation interarmées de la solde
LPM	Loi de programmation militaire

M

MITHA	Militaire infirmier et technicien des hôpitaux des armées
-------	---

N

NBI	Nouvelle bonification indiciaire
NSP	Ne se prononce pas

O

OED	Observatoire économique de la défense
OPEX	Opération extérieure
OPINT	Opération intérieure
OSC	Officier sous contrat

P

PAGRE	Plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées
PAGS	Pension afférente au grade supérieur
PAM	Prime d'attractivité modulable
PCP	Permissions complémentaires planifiées
PEI	Prime d'engagement initial
PHT	Prime de haute technicité
PME	Petite et moyenne entreprise
PMID	Pécule modulable d'incitation au départ
PPCR	Parcours professionnels, carrières et rémunérations
PRCF	Prime réversible des compétences à fidéliser
PS	Primes supplémentaires

Q

QPC	Question prioritaire de constitutionnalité
-----	--

R

RGPP	Révision générale des politiques publiques
RH	Ressources humaines
RNCP	Répertoire national des certifications professionnelles
RSIM	Refondation du système indemnitaire des militaires

S

SCA	Service du commissariat des armées
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
SEA	Service des essences des armées
SGA	Secrétaire général pour l'administration
SHD	Service historique de la défense
SID	Service d'infrastructure de la défense
SIG	Service d'information du Gouvernement
SMA	Service militaire adapté
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SMV	Service militaire volontaire
SSA	Service de santé des armées

T

TGI	Tribunal de grande instance
------------	------------------------------------

U

UIISC	Unité d'instruction et d'intervention de la sécurité civile
--------------	--

V

VAE	Validation des acquis de l'expérience
------------	--

RETROUVEZ LES RAPPORTS DU HAUT COMITÉ D'ÉVALUATION DE LA CONDITION MILITAIRE SUR :

LE SITE INTERNET DU MINISTÈRE DES ARMÉES

www.defense.gouv.fr (onglet « Vous et la Défense »)

LE SITE INTERNET DE LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

www.ladocumentationfrancaise.fr

