



Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

# HAUT COMITÉ D'ÉVALUATION DE LA CONDITION MILITAIRE

---

## 9<sup>e</sup> RAPPORT

---

### PERSPECTIVES DE LA CONDITION MILITAIRE

*Pour une politique globale  
de la condition militaire (2015-2025)*

RAPPORT THÉMATIQUE

JUIN 2015



# HAUT COMITÉ D'ÉVALUATION DE LA CONDITION MILITAIRE

## RAPPORT THÉMATIQUE 2015

1. Créé par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 24 mars 2005 portant statut général des militaires, le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire a pour mission, aux termes du décret n° 2005-1415 du 17 novembre 2005<sup>1</sup> 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 qui composent actuellement le Haut Comité ont été nommées pour quatre ans par décret du Président de la République en date du 4 septembre 2014. Le Haut Comité a successivement traité dans ses huit 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) et de l'administration des militaires (2014).

2. 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.

Ce choix s'inscrit dans la logique de programmation des travaux du Haut Comité et vise, sur la base de ses travaux ainsi que des tables rondes menées par le Haut Comité dans un panel significatif d'unités militaires, d'une part, à pouvoir présenter dans la revue annuelle de la condition militaire les données chiffrées de référence les plus récentes, d'autre part, à présenter dans le rapport thématique annuel la synthèse de ses observations sur le thème choisi par lui.

3. Le Haut Comité a décidé de consacrer le rapport thématique de cette année aux perspectives de la condition militaire sur la période 2015-2025.

4. Comme pour ses précédents rapports, le Haut Comité a étudié les documents de référence disponibles, procédé à l'audition de hauts responsables des armées et de l'administration centrale des ministères de la défense et de l'intérieur et, à l'occasion de ses déplacements dans les unités, rencontré et entendu plus de 200 personnes.

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 de la défense, a pris en compte ce contexte très difficile pour arrêter ses choix en matière de recommandations.

<sup>1</sup> Cf. annexe 1.

Il tient à remercier, pour la qualité de leur accueil, la parfaite organisation des visites et la contribution active qu'ils ont apportées à ses travaux, les personnels, civils et militaires, femmes et hommes, qu'il a rencontrés, notamment lors des auditions et des déplacements sur le terrain. Il remercie également les conjoints de militaires qui ont accepté de s'exprimer devant lui.

*Présidé par un membre du Conseil d'État, le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire comprend neuf personnalités bénévoles nommées par le Président de la République<sup>2</sup>.*

*Au titre de l'année 2014, les dépenses de fonctionnement du HCECM se sont élevées à 20 697 €. 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 de la défense, représente environ 250 000 €.*

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

- sur le site Internet du ministère de la défense :  
[www.defense.gouv.fr/hcecm](http://www.defense.gouv.fr/hcecm) ;
- sur le site Internet de La Documentation française :  
[www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr) ;
- sur le site intranet du ministère de la défense et sur celui de la gendarmerie.

---

<sup>2</sup> Cf. annexe 2.

## SYNTHÈSE EXÉCUTIVE

1. Il y a loin du statut général des militaires de 2005 à la loi du 19 mai 1834 sur l'état des officiers ou, encore, de la notion de condition militaire, posée pour la première fois en 1972, aux « servitudes et grandeurs militaires » évoquées par Vigny un siècle et demi plus tôt, en 1835. Il y a loin sinon que, par-delà l'écoulement du temps et les évolutions inévitables, et souvent souhaitables, de la situation faite aux militaires de tous grades, **un certain nombre de fondamentaux demeurent inchangés** : un métier singulier et dont la singularité n'en fait pas un métier comme les autres, un état juridique différent de celui fait aux autres agents de l'État, la discipline au feu qui peut conduire au sacrifice suprême ou encore à tuer l'adversaire.
2. Ce faisant, la notion de condition militaire, si elle recouvre aujourd'hui l'état militaire et le statut militaire, n'a fait disparaître ni l'un, ni l'autre, lesquels sont au cœur de l'engagement militaire et restent le monopole de la loi. Cette notion conduit à appréhender **de multiples aspects de la situation matérielle et morale, personnelle et familiale, faite aux militaires**. Par suite, elle est à la fois une **donnée d'observation** pour l'autorité militaire et, depuis 2005, pour le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM). Elle est surtout **un des leviers essentiels de la politique de défense**, puisqu'elle commande l'attractivité du métier et le moral des militaires. Elle est aussi la résultante de **nombreuses politiques publiques** dont les fondements, les acteurs et les objectifs sont, en tout ou partie, extérieurs à la sphère militaire :
  - **la politique budgétaire**, qui détermine l'allocation des moyens et, par conséquent, influe sur la situation matérielle et le soutien des soldats, leur préparation opérationnelle et leur équipement ;
  - **la politique salariale de la fonction publique**, qui conditionne le niveau de vie des militaires comme des autres agents publics, positivement et négativement, qu'il s'agisse des plans catégoriels de revalorisation (répercutés, il est vrai parfois avec retard sur la grille des militaires) ou du gel de la valeur du point d'indice effectif depuis août 2010 (intervenant heureusement en période de faible augmentation des prix) ;
  - **la politique de l'emploi public** qui, plus ouverte aux militaires que par le passé, favorise la mobilité et la reconversion, mais demeure cependant en deçà des besoins, très dépendante des fluctuations démographiques et des politiques de recrutement (ainsi lors du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux décidé à la fin des années 2000) ;
  - **la politique d'aménagement du territoire**, enfin, dont la logique propre interfère périodiquement avec la rationalité des implantations militaires ou le calendrier des restructurations.

Les interférences sont donc multiples, mais pas toujours délibérées, entre ces diverses politiques publiques et les objectifs poursuivis en matière de condition militaire. Elles sont inévitables car l'action de l'État s'inscrit dans un cadre complexe intégrant de nombreuses contraintes et priorités. Il s'ensuit, cependant, **une réelle difficulté à faire converger l'action publique vers l'objet protéiforme que constitue la condition militaire**.

À défaut de réduire cette complexité inhérente à l'action publique, le Haut Comité souhaiterait au niveau de l'État une **prise en charge plus cohérente des objectifs et des contraintes de la condition militaire**.

3. Le second constat qui s'impose est celui de la **mutabilité de la condition militaire**.

Cette mutabilité n'est d'ailleurs pas sans lien avec le constat qui précède car de la complexité naît rarement la stabilité. Mais cette mutabilité est aussi inhérente à la nature de la condition militaire, qui n'est pas un état **mais un équilibre entre, d'une part, les obligations et sujétions propres à l'état militaire et, d'autre part, les garanties et compensations apportées aux militaires**.

Cet équilibre, qui est au cœur de la condition militaire telle que le législateur la conçoit à l'article 1<sup>er</sup> du statut général des militaires (article L4111-1 du code de la défense) est, **sinon instable du moins évolutif**, voire fluctuant, puisqu'il dépend **de l'interaction de nombreux facteurs eux-mêmes évolutifs**.

Le premier de ces facteurs, il n'est pas besoin de le rappeler ici tant il est déterminant, est constitué **par le contexte stratégique, la politique de défense et de sécurité nationale, le degré d'engagement de nos forces armées à l'étranger ou sur le territoire national, l'intensité des missions ou leur dangerosité**. Les conditions d'exercice de la mission et leur intensité, il est vrai, ne constituent pas par elles-mêmes un facteur hypothéquant l'attractivité et la fidélisation. Ce sont plutôt des facteurs de motivation, liés au sentiment d'utilité qui en découle pour le pays et nos concitoyens. Pour autant, ce sont de puissants déterminants pour la condition militaire, à travers les sujétions qu'elles impliquent et les compensations qu'elles appellent, à travers également les changements qu'elles requièrent ou qu'elles induisent.

À cet égard, depuis vingt ans, **beaucoup de choses ont changé dans l'environnement du militaire et dans son métier** : le format des forces a été réduit ; de nombreuses unités ont été supprimées ou restructurées ; la gendarmerie a été rattachée au ministère de l'intérieur ; la carte des implantations a été revue à plusieurs reprises ; le soutien a été refondu et les bases de défenses créées ; le contenu des métiers a connu de profondes évolutions (numérisation du champ de bataille ; cyber-défense). La succession ininterrompue de réformes a pu laisser croire que la condition militaire subissait une mutation sans précédent. Mais pour être très profonds, les changements des deux dernières décennies ne sont pas les premiers du genre : depuis la Libération, l'outil militaire a connu, et la condition militaire avec lui, de profondes transformations : la démobilisation de l'après-guerre puis l'engagement des forces durant la guerre d'Indochine, en Algérie et dans les opérations liées à la décolonisation ; la dissuasion nucléaire et le redéploiement de notre appareil militaire vers le théâtre de Centre-Europe. Chacun de ces tournants a exigé des efforts considérables et a pesé sur la condition des soldats de tous grades et de toutes armes qui en étaient, à la fois, les acteurs et les objets.

Enfin, on ne le soulignera jamais assez, les milieux dans lesquels recrutent nos forces armées et dans lesquels vivent les militaires ne sont point des « isolats » coupés de la société civile. Ils changent comme le reste de la société. Les militaires et leurs familles vivent, comme leurs concitoyens, **les fluctuations de la situation économique et sociale**. Comme eux aussi ils sont marqués, **dans leur vie quotidienne et dans leurs aspirations, par les mêmes empreintes culturelles, sociologiques et technologiques**. Ainsi donc, si leur système de valeurs et de références diffère sur certains points de celui de la société civile, les militaires n'en sont pas moins fils et filles de leur temps.

4. En partant de ce double constat (la condition militaire a été jusqu'à présent plus une résultante qu'une politique ; la condition militaire est une réalité mouvante et non un état stable), le Haut Comité a été conduit à s'interroger **sur les évolutions prévues ou prévisibles de la condition militaire dans les dix ans à venir, afin d'anticiper les mutations, de les accompagner, ou au contraire de prévenir les changements non désirables**. Tel est l'objet du 9<sup>e</sup> rapport thématique et telles sont les raisons qui ont présidé au choix du Haut Comité.

5. Les évolutions prévisibles à dix ans de la condition militaire peuvent être envisagées à partir de **quatre caractéristiques fondamentales** relatives aux **mutations passées de la condition militaire**, aux **conséquences de la transformation des forces décidée à la suite des Livres**

**blancs de 2008 et de 2013** et des programmations militaires successives, aux **effets de certaines évolutions récentes de son cadre juridique** et aux **principales attentes des militaires et de leurs ayants droit.**

- a) Première de ces caractéristiques, **la condition militaire a changé, tant dans son contenu que dans les modalités de sa mise en œuvre.** La notion de condition militaire a succédé en les englobant aux concepts d'état, de statut et de fonction militaires. Elle inclut ainsi des aspects extra-statutaires très concrets de la vie des militaires, d'ordre économique, social et culturel, chacun d'eux s'élargissant lui-même au fil du temps à des questions nouvelles, liées à la mobilité, à la disponibilité et, plus récemment, à la judiciarisation ou encore aux risques psychosociaux.

À cela s'ajoutent **une interministérialité marquée - mais sans toujours la coordination nécessaire** - de la condition militaire depuis le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur en 2009 et **un manque de continuité dans la prise en compte de la condition militaire**, laquelle apparaît alors comme la simple résultante d'autres politiques. **La suppression d'une partie des leviers dont le commandement disposait**, alors même qu'il reste responsable de la condition militaire, complique cet état de fait.

- b) **Les Livres blancs de 2008 et de 2013 et les programmations militaires associées** ont défini un nouveau modèle de ressources humaines dont les principales caractéristiques - la réactivité et la souplesse, qui induisent un fort degré d'exigence - ne devraient pas être remises en cause par la programmation actualisée. Ces textes fondateurs du modèle d'armée à l'horizon 2025 **évoquent certes quelques aspects de la condition militaire, mais sans la penser en tant que telle.**

Le plan stratégique des armées et les plans stratégiques de chaque armée et service, qui visent, notamment, à donner du sens aux transformations en cours pour en assurer le succès, replacent le militaire **au centre des préoccupations, soulignant ainsi l'importance essentielle de la dimension humaine dans la gestion des militaires.**

- c) En outre, ces dernières années, **la condition militaire a singulièrement évolué sous l'effet de modifications importantes, directes et structurantes, de son cadre juridique, modifications dont les impacts futurs sont encore incertains :**

- Les risques de déstabilisation ou d'inhibition que peut entraîner la **judiciarisation des activités militaires** ont conduit le législateur, à l'occasion du vote de la loi de programmation militaire, à adopter plusieurs mesures rappelant que le temps du conflit armé ne doit pas être régi par les mêmes règles et principes que le temps de paix ;
- La remise en cause par la Cour européenne des droits de l'Homme, le 2 octobre 2014, de l'interdiction faite de longue date aux militaires de créer et d'adhérer à des **groupements à caractère syndical** a conduit le Gouvernement à élaborer une réforme de fond dont la mise en œuvre est porteuse de promesses mais aussi de risques ;
- La décision n° 2014-432 QPC du 28 novembre 2014 du Conseil constitutionnel a supprimé l'interdiction faite aux militaires en activité de service d'exercer un **mandat de conseiller municipal** ;
- La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne selon laquelle la directive 2003/88/CE relative au **temps de travail** devrait en principe s'appliquer aux militaires, ce qui implique d'en préparer soigneusement la transposition avec les adaptations qui s'imposent.

Ces modifications auront sans aucun doute des effets sur le long terme actuellement difficilement appréciables.

d) **Quatrième et dernière caractéristique, les attentes des militaires et de leurs ayants droit** à l'horizon 2025, qui traduisent quatre préoccupations essentielles :

- La première réside dans le **sentiment d'une insuffisante considération** par rapport à celle accordée aux autres catégories sociales. Cette perception, plus forte aujourd'hui qu'il y a quelques années, est alimentée par les erreurs du calculateur de solde LOUVOIS et la succession, ininterrompue depuis près de vingt ans, de réformes de grande ampleur ayant en particulier entraîné une réduction sensible du format des armées. **Le modèle d'armée défini par le Livre blanc de 2013 et la programmation militaire 2014-2019 s'inscrit dans une tendance longue**, qui remonte à la chute du mur de Berlin (1989) et qui se caractérise par la **baisse importante du nombre des formations** de chacune des trois armées. Ainsi, en 1977, l'armée de terre comptait 210 régiments, contre 136 en 1997 et 79 aujourd'hui. Aux mêmes dates, le nombre des bâtiments de premier rang de la marine nationale était de 123, 86 et 57 et celui des bases aériennes est passé de 68 à 53 puis 25. Sur la période 1997-2013, les effectifs militaires des armées et des services sont passés de 380 156 à 215 019, les effectifs militaires de la gendarmerie de 92 850 à 97 043 ;
- Une deuxième préoccupation porte sur le **manque de moyens** disponibles pour la préparation à la mission et sur l'état en certains endroits très dégradé de l'infrastructure ;
- Une troisième préoccupation est liée aux interrogations de nombreux militaires sur leur **avenir immédiat ou à moyen terme** et leurs perspectives de carrière. Le durcissement des règles de gestion, notamment en matière d'avancement et, dans certains cas, de renouvellement des contrats, suscite l'inquiétude, quels que soient le grade, le statut et l'origine du recrutement ;
- La quatrième préoccupation a trait à la **conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle**. Dans un contexte où, désormais, la plupart des conjoints de militaires exercent ou souhaiteraient exercer une activité professionnelle, la mobilité et la disponibilité sont plus difficiles à gérer que par le passé.

On notera enfin que, si les questions salariales ne sont que rarement mises en avant par les militaires eux-mêmes, elles ne sont pas pour autant secondaires et le Haut Comité relève que les militaires, comme les fonctionnaires, ont vu la valeur du point d'indice de base gelée depuis le 1<sup>er</sup> août 2010, tandis que certaines mesures catégorielles bénéficiant aux fonctionnaires civils n'ont été transposées aux militaires qu'avec retard ou encore que la situation indiciaire des militaires du rang demeure peu satisfaisante.

6. **Pour les années à venir, le Haut Comité identifie dix grands risques** qui, s'ils se concrétisaient, auraient un impact fort ou majeur sur la situation matérielle et morale des militaires. Une très grande attention doit être portée aux actions permettant de les prévenir ou de les maîtriser.

- **Cinq grands risques pourraient affecter les réformes en cours :**
  - **un nouvel échec dans l'administration et le paiement de la solde ;**
  - **une dégradation du service rendu au personnel, particulièrement dans le domaine de l'administration générale et du soutien commun et dans celui du soutien santé ;**
  - **une perte d'attractivité du métier militaire et une chute des vocations ;**
  - **une érosion de la crédibilité du commandement consécutive à la suppression de certaines de ses attributions ;**
  - **un détournement de la réforme des associations professionnelles nationales de militaires.**

- **Trois grands risques portent sur le pilotage salarial :**
    - **une rupture des équilibres généraux entre la fonction publique et la fonction militaire ;**
    - **une rupture de la parité globale entre la police et la gendarmerie ;**
    - **une rupture de la parité globale entre la gendarmerie et les armées.**
  - **Deux grands risques pourraient affecter l'identité militaire :**
    - **une dégradation de l'image des armées dans la population ;**
    - **une banalisation de l'état militaire** - que pourraient induire notamment une dérive du cadre juridique (associations professionnelles nationales de militaires, directive sur le temps de travail) ou encore l'évolution de certaines missions (la multiplication des gardes statiques), la sédentarité de certains emplois du soutien ou encore le recours probable croissant aux moyens de la « guerre à distance » (drones pilotés depuis le territoire national et non plus depuis le théâtre d'opérations, cyberdéfense, ...).
7. À l'opposé, **la condition militaire peut s'appuyer sur des atouts** particulièrement solides qui méritent d'être valorisés.
- **Les fondamentaux de l'état militaire ont été préservés**, et la discipline, le loyalisme à l'égard des institutions, la disponibilité et le sens de la mission maintenus à un niveau élevé ;
  - **La Nation témoigne d'une grande considération aux armées et à la gendarmerie** en raison de leur engagement au service de la collectivité, tant en opération extérieure qu'en opération intérieure, et singulièrement depuis la mise en place de l'opération *Sentinelle* ;
  - **Les valeurs militaires constituent une référence pour de nombreux Français** qui voient en elles un idéal qu'ils partagent. **Les forces armées sont sociologiquement et culturellement en adéquation avec le pays ;**
  - **La qualité des cadres est manifeste** et la confiance des militaires dans leur hiérarchie de proximité reste forte ;
  - **Les liens entre les armées et la gendarmerie** ont été resserrés ces dernières années, du fait de la participation accrue des gendarmes aux opérations extérieures et de leur plus grand attachement à l'état militaire ;
  - **Le moral des militaires en opérations extérieures est très élevé**, parce que celles-ci donnent du sens à leur engagement et que la disponibilité des équipements ainsi qu'une plus grande plénitude du commandement y sont sources de satisfaction ;
  - **La féminisation des forces armées, globalement réussie**, a contribué au succès de la professionnalisation et à l'amélioration de la condition militaire ;
  - **Le dialogue interne est actif**, à travers des instances de participation, de représentation et de concertation qui ont su, dans l'ensemble, trouver leur place et répondent aux attentes des responsables militaires et de leurs subordonnés.
8. Sur la base de l'analyse des risques et de l'identification des atouts auxquelles il a procédé, le Haut Comité propose **sept orientations pour consolider la condition militaire sur la période 2015-2025.**
- **Garantir dans la durée la confiance que la Nation porte à ses soldats**, en faisant mieux connaître les missions des forces armées, en veillant à ce que ces dernières

demeurent à l'image de la Nation, en poursuivant le travail de mémoire et en développant les actions de sensibilisation des citoyens aux questions de défense et les relations entre les forces armées et la jeunesse ;

- **Préserver l'état militaire**, d'une part, en maintenant l'identité militaire de la gendarmerie dans le respect de la parité globale avec la police nationale, d'autre part, en veillant aux bonnes conditions de mise en œuvre des nouveaux droits accordés aux militaires, notamment le droit d'association professionnelle, ce qui suppose de les informer de façon claire et complète sur ce nouveau droit et de réagir immédiatement à toute dérive ;
- **Garantir une politique salariale juste et équilibrée**, en veillant à ce que les rémunérations des militaires, tout comme celles des fonctionnaires, ne se trouvent pas en décalage par rapport à celles des salariés du secteur privé, en assurant l'application simultanée aux militaires des mesures de portée générale affectant la rémunération des fonctionnaires civils de l'État et en engageant le plus rapidement possible la transposition à la fonction militaire des conclusions récentes des négociations dites de « parcours professionnels, carrières et rémunérations » ;
- **Ouvrir une voie d'accès aux militaires contractuels et de carrière dans la « fonction publique en uniforme » et dans la fonction publique hospitalière.** Cette nouvelle voie, qui vise à assurer le bon emploi des militaires dans l'intérêt du pays, garantirait la prise en compte des mérites individuels et pourrait concerner, pour les corps en uniforme, selon les besoins et selon les années, jusqu'au tiers des recrutements réalisés ;
- **Revaloriser le rôle du commandement en matière de condition militaire**, sur la base d'une évaluation des effets des mutualisations au regard de ses responsabilités, de la motivation des militaires et de l'efficacité globale du système. Il s'agit d'identifier les domaines pour lesquels il est nécessaire de créer de nouveaux leviers pour le commandement, dont la mise en place auprès des commandants de formation d'une enveloppe financière permettant de faire face aux imprévus et aux menues dépenses ;
- **Élaborer un plan d'actions** visant à améliorer les conditions de travail et de vie quotidienne (alimentation, hébergement, infrastructure, etc.) et la condition du personnel en opérations, en trouvant la juste mesure entre la nécessaire rusticité qui garantit l'efficacité et la réactivité et un certain « confort », que justifie avant tout la capacité à durer ;
- **Concevoir une politique globale de la condition militaire.** À cet effet, **mettre en place, sous la double autorité du ministre de la défense et du ministre de l'intérieur, une mission interministérielle et interarmées permanente chargée de concevoir, de proposer et de suivre une politique globale de la condition militaire**, en s'appuyant sur les analyses prospectives élaborées par des chercheurs en sociologie militaire et par les différents pôles en charge de la condition du personnel militaire au sein des ministères concernés.

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013 comme celui qui l'avait précédé en 2008 n'anticipaient pas un allègement des menaces et des crises pesant sur la paix mais au contraire, leur persistance. Le projet de loi actualisant la loi de programmation militaire, qui vient d'être déposé devant le Parlement, confirme ces anticipations.

Dans ce **contexte, le Haut Comité estime que les adaptations ou améliorations à apporter à la condition militaire, certaines nécessaires, voire urgentes, en tout cas souhaitables, ne peuvent ni ne doivent conduire à un affaiblissement ou à une banalisation de l'état militaire, ou encore à une remise en cause de la cohésion de nos forces armées.**

L'affirmation de la spécificité de l'état militaire suppose cependant que soit **accordée par l'État une attention soutenue aux sujétions qui en résultent et aux compensations nécessaires, aux équilibres salariaux à préserver entre la fonction publique et la fonction militaire, au bon déroulement de certains projets porteurs de risques, et enfin au quotidien du militaire.**

**La politique publique** que recommande le Haut Comité pour les dix années à venir devrait être ambitieuse, certainement, et aussi **plus globale et plus interministérielle**. Elle ne devrait **en aucun cas conduire à un affaiblissement de la cohésion des forces armées, ou à la banalisation de l'état militaire**. Elle suppose une approche d'ensemble de la condition militaire permettant aux femmes et aux hommes qui servent dans les forces armées et dans les services d'exercer au mieux leurs missions.



# **PERSPECTIVES DE LA CONDITION MILITAIRE**

*Pour une politique globale de la condition militaire (2015-2025)*

JUIN 2015



## PERSPECTIVES DE LA CONDITION MILITAIRE

### SOMMAIRE

<b>Introduction .....</b>	<b>19</b>
<b>Partie 1.....</b>	<b>21</b>
<b>Les évolutions prévisibles à dix ans : permanences, transformations, mutations, attentes .....</b>	<b>21</b>
<b>1 Les mutations de la condition militaire .....</b>	<b>21</b>
1.1 La condition militaire s'est élargie jusqu'à englober des notions qui par le passé auraient pu sembler extérieures à l'état militaire mais qui en réalité sont en lien direct avec les particularités de cet état.....	22
1.2 Au-delà de l'unité de l'état militaire, facteur essentiel de cohésion et d'identité, et au-delà des cultures d'armées, doivent être prises en considération des conditions de service et des cadres d'action plus hétérogènes.....	25
1.3 La condition militaire est plus complexe à piloter et à gérer.....	27
1.3.1 La condition militaire est plus interministérielle .....	27
1.3.2 La prise en charge de la condition militaire est plus dispersée à un moment où l'administration est devenue un sujet majeur de préoccupation pour les souteneurs comme pour les soutenus.....	33
1.3.3 Un environnement économique et social difficile.....	36
1.3.4 Le commandement a perdu une partie de ses attributions.....	37
<b>2 La transformation des forces décidée à la suite du Livre blanc de 2013 a un impact fort sur la condition militaire .....</b>	<b>38</b>
2.1 Le livre blanc de 2013 et la loi de programmation définissent un nouveau modèle de ressources humaines mais la condition militaire n'est pas pensée en tant que telle et constitue plus une résultante qu'un facteur.....	39
2.2 Le plan stratégique des armées et les plans stratégiques des armées et des services, ont pour objet de mettre le militaire au cœur de la transformation et peuvent constituer des points d'appui pour les « politiques de la condition militaire ».....	43
2.3 Les perspectives d'évolution de la gendarmerie mettent en évidence une plus grande stabilité que dans les armées .....	44
<b>3 Un cadre juridique mouvant dont les incidences sont directes, structurantes, mais incertaines.....</b>	<b>45</b>
3.1 La judiciarisation.....	45
3.2 La Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) et les arrêts du 2 octobre 2014 .	47
3.3 Le Conseil constitutionnel et les droits politiques des militaires.....	49
3.4 Le droit communautaire et le temps de travail .....	50
<b>4 Les attentes à prendre en compte .....</b>	<b>52</b>
4.1 Des préoccupations majeures dans la vie des militaires. ....	52
4.2 Les questions salariales pour n'être que rarement mises en avant par les militaires eux-mêmes ne sont pas pour autant secondaires.....	54
4.3 La volonté de voir maintenues les particularités de l'état militaire .....	59
4.4 Les attentes spécifiques des nouvelles générations .....	60

<b>Partie 2.....</b>	<b>63</b>
<b>Des risques à maîtriser, des atouts à valoriser, une politique à mettre en œuvre.....</b>	<b>63</b>
<b>1 Des risques à maîtriser.....</b>	<b>63</b>
1.1 Le risque d'un nouvel échec dans l'administration et le paiement de la solde.....	63
1.2 Le risque d'une dégradation du service rendu au personnel soutenu.....	64
1.3 Le risque d'une dégradation des performances du service de santé des armées (SSA) ..	65
1.4 Le risque d'une érosion de la crédibilité du commandement .....	66
1.5 Le risque d'un détournement de la réforme des associations professionnelles nationales de militaires.....	67
1.6 Le risque d'une perte d'attractivité du métier militaire et d'une chute des vocations.....	68
1.7 Des risques de rupture des parités statutaires ou salariales.....	69
1.7.1 Une rupture des équilibres entre fonction publique civile et fonction publique militaire.....	69
1.7.2 Le risque d'une rupture de la parité globale entre la police et la gendarmerie et le risque d'une rupture entre la gendarmerie et les armées .....	70
1.8 Le risque d'une dégradation de l'image des armées et du lien avec la Nation.....	71
1.9 Le risque d'une banalisation de l'état militaire .....	72
1.10 Le risque d'une atteinte à certains symboles constitutifs d'une forme de contrat moral .....	73
<b>2 Des atouts à valoriser.....</b>	<b>73</b>
2.1 Les fondamentaux de l'état militaire ont été préservés.....	73
2.2 La considération portée par la Nation à l'action des armées et de la gendarmerie...	74
2.3 Des valeurs qui constituent des références. ....	75
2.4 Les forces armées sont sociologiquement et culturellement en adéquation avec le pays .....	75
2.5 La qualité des cadres est grande et la confiance dans le commandement de proximité demeure élevée.....	76
2.6 Les liens entre la gendarmerie et les armées se sont resserrés .....	77
2.7 Le moral élevé en opérations extérieures.....	77
2.8 La féminisation des forces armées : une ouverture globalement réussie.....	78
2.9 Un dialogue interne actif .....	78
<b>3 Des orientations et des propositions en matière de condition militaire.....</b>	<b>79</b>
3.1 Garantir dans la durée la confiance que la Nation a dans ses soldats.....	79
3.1.1 Mieux faire connaître les missions des forces armées .....	79
3.1.2 Veiller à ce que les forces armées demeurent à l'image de la Nation.....	80
3.1.3 Développer la connaissance mutuelle à travers les occasions de rencontre entre la Nation et ses soldats.....	81
3.2 Préserver l'état militaire .....	81
3.2.1 Maintenir l'identité militaire de la gendarmerie .....	82
3.2.2 Veiller aux bonnes conditions de mise en œuvre des nouveaux droits accordés aux militaires en vue d'un meilleur épanouissement de la condition militaire.....	82

3.3	Une politique salariale juste et équilibrée .....	83
3.3.1	La fonction militaire, pas plus que la fonction publique civile, n'a vocation à être privilégiée ou décrochée par rapport aux salariés du secteur privé.....	83
3.3.2	La cohérence de la grille des traitements de la fonction publique et de la fonction militaire .....	83
3.3.3	La question de la rémunération des militaires doit être posée dans le cadre général de la politique salariale de l'État .....	84
3.4	Une politique du bon emploi des militaires dans l'intérêt du pays .....	85
3.4.1	Ouvrir une voie de recrutement d'anciens militaires dans les corps de la fonction publique .....	85
3.4.2	La question de la mobilité individuelle des officiers et des sous-officiers vers des corps homologues de catégorie A et de catégorie B de la fonction publique.....	87
3.4.3	Pour les militaires contractuels et de carrière, des qualifications en vue de développements professionnels en seconde carrière dans le secteur privé .....	88
3.5	Revaloriser le rôle du commandement en matière de condition militaire .....	88
3.5.1	Mesurer les effets des mutualisations.....	88
3.5.2	Mettre en place de nouveaux leviers pour le commandement .....	89
3.6	Un plan d'actions pour améliorer la vie quotidienne en garnison et en opération... ..	90
3.6.1	Améliorer les conditions de travail et de vie quotidienne .....	90
3.6.2	Veiller à la condition du personnel en opération .....	92
3.7	Pour une politique globale de la condition militaire .....	93
<b>ANNEXES.....</b>		<b>91</b>



## INTRODUCTION

La capacité des forces armées à intervenir sans délai et efficacement sur des théâtres extérieurs ou sur le territoire national dépend pour une part de ce que l'on appelle communément « le moral des militaires », c'est-à-dire de leur état d'esprit et de leur faculté à mobiliser leur énergie et leurs compétences au service de la mission. Outre l'adhésion des militaires à des valeurs supérieures portées par la patrie et la capacité d'entraînement des chefs, ce moral résulte aussi de la situation de la condition militaire et de son évolution prévisible que le Haut Comité a précisément pour mission d'évaluer.

Cette notion de condition militaire est une notion singulière. Elle s'applique à des hommes et à des femmes dont le métier est hors du commun et dont les réalités quotidiennes, depuis la suspension de la conscription, sont sans doute moins connues des Français. Elle s'appréhende de façon synthétique et analytique à partir de multiples aspects - statutaires, matériels, économiques, sociaux et culturels - caractéristiques du métier militaire. Elle commande pour une large partie l'attractivité, le recrutement et la fidélisation, qui sont autant d'enjeux essentiels pour les forces armées.

Cette singularité pourrait conduire à délaissier la condition militaire en tant que telle, ou à considérer qu'il s'agit d'une simple « figure de style », ce qui reviendrait à se priver d'un puissant outil de compréhension et d'action. La condition militaire apparaîtrait alors comme une simple résultante, à défaut d'être portée par une politique publique globale.

C'est en réalité au constat de cette nécessité que le Haut Comité est arrivé. À un moment où les forces armées sont particulièrement sollicitées et ce, vraisemblablement pour plusieurs années, il lui paraît souhaitable que soit définie et mise en œuvre une politique globale de la condition militaire, structurée autour d'objectifs explicites et de plans d'actions coordonnés. Tel est le fil directeur du présent rapport.

Il exposera tout d'abord les évolutions prévisibles à dix ans de la condition militaire : ses permanences, ses transformations et les attentes des militaires eux-mêmes (partie 1). Il précisera ensuite les risques à éviter ou à maîtriser, les atouts à valoriser et les orientations et les propositions au service d'une politique globale de la condition militaire (partie 2).

« 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 ».

Cette définition, que retient le projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019, adopté au Conseil des ministres du 20 mai 2015, serait insérée à l'article L4111-1 du code de la défense. Elle correspond à l'approche large retenue, depuis 2005, par les pouvoirs publics et par le Haut Comité.



## PARTIE 1

### LES ÉVOLUTIONS PRÉVISIBLES À DIX ANS : PERMANENCES, TRANSFORMATIONS, MUTATIONS, ATTENTES

Les évolutions du contexte géostratégique et les transformations des modes de vie ainsi que la professionnalisation des armées ont entraîné une adaptation continue des conditions d'exercice du métier militaire et de certaines des caractéristiques de la communauté des hommes et des femmes qui l'exercent. La condition militaire change et des évolutions sont en cours ou à venir, à un horizon de dix ans. Ce sont ces évolutions prévisibles que le Haut Comité identifie ici.

Au préalable, il analyse les principales mutations du concept même de condition militaire au cours du temps (1). Puis, il examine l'impact des décisions prises à la suite du Livre blanc de 2013 (2) ainsi que les conséquences de plusieurs exigences juridiques nouvelles ou en cours d'élaboration (3). Enfin, il rappelle les attentes les plus significatives des militaires et singulièrement celles des jeunes générations (4).

#### 1 LES MUTATIONS DE LA CONDITION MILITAIRE

- **Des situations professionnelles diversifiées, encore plus marquées depuis le renforcement des besoins opérationnels**

Dès son premier rapport, le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM) a appelé l'attention sur l'unité de la condition militaire, en raison de l'attachement collectif et individuel des militaires à leur état militaire, de leur conception partagée des valeurs inscrites en tête du statut général des militaires et de leur engagement dans une mission commune au service de la Nation.

L'unité du statut général des militaires et l'unité de l'état militaire constituent des points d'appui essentiels pour la conduite de la politique de défense et de sécurité nationale : elles garantissent en effet la disponibilité et l'efficacité de notre outil militaire dans toutes ses composantes (armées et gendarmerie, service de soutien des forces, administration militaire...), en tout temps, en tout lieu et dans toutes les fonctions stratégiques (cf. Livre blanc de 2013).

Cette unité nécessaire, dont la condition militaire est elle-même le reflet, ne signifie pas cependant que les conditions du service soient identiques ou que la condition militaire ne soit pas diversifiée.

Si la condition militaire est « une », elle connaît des déclinaisons multiples au sein des trois armées, de la gendarmerie, des services interarmées ou des formations placées sous l'autorité d'un autre ministère que celui de la défense. Ceux-ci remplissent des missions dont les conditions d'exercice recouvrent des réalités différentes et n'ont sans doute jamais été aussi diversifiées qu'actuellement, mais se caractérisent aussi par des spécificités, des modes de recrutement, des contraintes, des traditions et des cultures qui leur sont propres.

Ainsi, les militaires des services de santé, du commissariat des armées, des essences, du service interarmées d'infrastructure, du service interarmées des munitions, de la direction interarmées des systèmes d'information et de la direction générale de l'armement, qui peuvent également se trouver engagés sur les théâtres d'opérations et qui relèvent d'organismes dont les missions contribuent, directement ou non, au soutien des forces, peuvent avoir un champ de préoccupations sensiblement différent de celui de leurs camarades des forces armées.

Il peut en être de même s'agissant des militaires servant au sein des unités du service militaire adapté, de la protection civile, à la brigade de sapeurs-pompiers de Paris ou dans le corps des marins pompiers.

Mais il en est de même également au sein d'une même armée ou d'un même service. Ainsi, dans la marine, un sous-marinier, un chef de bureau dans un état-major, un pilote de l'aéronautique navale ou encore un acheteur du service de soutien de la flotte exercent leurs fonctions dans des

conditions d'emploi très différentes et peuvent avoir moins de points communs entre eux qu'avec des militaires d'une autre armée exerçant des responsabilités de même type que les leurs.

D'un point de vue statutaire, la répartition entre militaires de carrière (49 % des militaires) et militaires sous contrat, l'éventail des grades (seize grades, de soldat ou matelot inclus à général de division ou vice-amiral inclus) et la variété des corps (au 31 décembre 2013, on comptait soixante-deux corps militaires, dont huit en extinction) accentuent la diversité des situations.

Au-delà, la condition militaire est un concept évolutif dont le contenu s'est élargi au fil du temps et dont le champ d'application recouvre des situations de plus en plus hétérogènes. Elle est devenue progressivement plus difficile à piloter et à gérer.

### 1.1 LA CONDITION MILITAIRE S'EST ÉLARGIE JUSQU'À ENGLOBER DES NOTIONS QUI PAR LE PASSÉ AURAIENT PU SEMBLER EXTÉRIEURES À L'ÉTAT MILITAIRE MAIS QUI EN RÉALITÉ SONT EN LIEN DIRECT AVEC LES PARTICULARITÉS DE CET ÉTAT

Si l'expression « condition militaire » est aujourd'hui familière, elle n'en demeure pas moins singulière, dans la mesure où pareille formulation n'existe que dans le cas des ouvriers<sup>3</sup> et dans celui des enseignants<sup>4</sup>. La mise en parallèle de ces trois professions éclaire le sens du mot « condition ». Il s'agit en effet, à chaque fois, de caractériser la situation d'un groupe par rapport au reste de la société, en soulignant une réalité quotidienne souvent exigeante, un fort attachement au métier exercé, une solidarité éprouvée, et l'impression d'une utilité sociale qui n'est pas toujours reconnue à sa juste valeur.

La condition militaire présente en outre une particularité fondamentale qui distingue ceux qu'elle vise de tous les autres groupes sociaux. Elle concerne en effet, par définition, la population militaire – par opposition à la population civile – c'est-à-dire celles et ceux à qui est confiée la mission d'assurer en tout temps et en toutes circonstances, par la force des armes, la défense de la patrie et des intérêts supérieurs de la Nation, impliquant de façon manifeste l'éventualité de tuer et d'être tué.

Depuis l'apparition du concept, il y a une cinquantaine d'années, la condition militaire a évolué sous l'action de plusieurs dynamiques qui en ont à la fois étendu le contenu et accentué l'hétérogénéité, la rendant ainsi plus complexe à appréhender que par le passé.

- **De l'état militaire à la condition militaire**

La condition militaire procède d'une filiation qui voit se succéder, et parfois s'entremêler, les notions d'état militaire, de statut militaire et de fonction militaire.

D'un point de vue juridique, la notion d'état militaire apparaît progressivement au cours de la première moitié du 19<sup>e</sup> siècle, avec la loi sur le recrutement de l'armée du 10 mars 1818<sup>5</sup>, la loi du 14 avril 1832 sur l'avancement dans l'armée et la loi du 19 mai 1834 sur l'état des officiers<sup>6</sup>. Il s'agit de supprimer l'arbitraire dans le déroulement de la carrière militaire, en établissant le cadre légal du recrutement et de l'avancement et, pour les officiers, en distinguant le grade de l'emploi, en précisant les différentes positions administratives et en posant les principes du calcul de la solde. Ces lois sont complétées, au début de la Troisième République, par différents textes qui précisent la discipline et restreignent l'exercice des droits civils et politiques des militaires – en particulier le droit de vote et d'éligibilité – et aboutissent à une situation qualifiée par Maurice Hauriou<sup>7</sup> de « cantonnement juridique ». Au total, l'« état militaire » désigne

<sup>3</sup> Cf. Simone Weil, *La condition ouvrière*, 1951.

<sup>4</sup> Cf. le chapitre sur *La condition enseignante* dans le Livre vert de 2008 sur l'évolution du métier d'enseignant.

<sup>5</sup> Dite loi Gouvion-Saint-Cyr.

<sup>6</sup> Les lois de 1832 et 1834 ont toutes les deux été préparées et contresignées par le maréchal Soult, secrétaire d'État au département de la guerre.

<sup>7</sup> Maurice Hauriou (1856-1929) était un juriste français, auteur d'une œuvre importante en droit public.

l'ensemble des dispositions juridiques qui forment, sans en avoir encore le nom ni le degré d'achèvement, le statut militaire.

Le premier statut militaire est défini par la loi du 30 mars 1928 sur le statut des sous-officiers de carrière, directement inspiré de la loi de 1834 sur l'état des officiers. Le texte de 1928 définit un plus grand nombre de garanties que celui de 1834 et correspond bien à l'idée de statut, c'est-à-dire à celle d'une « situation juridiquement protégée »<sup>8</sup>.

L'expression « fonction militaire » apparaît quant à elle après la Seconde guerre mondiale<sup>9</sup>, en écho à l'adoption en 1946 du premier statut général de la fonction publique d'État. La fonction publique, au sens strict, est constituée par l'ensemble des personnes soumises au statut général de la fonction publique, autrement dit par l'ensemble des fonctionnaires. La connaissance de la fonction publique consiste donc à examiner les modalités d'entrée en service, de déroulement de carrière et de cessation de fonction des fonctionnaires ainsi que leurs obligations spécifiques et leurs droits civils et politiques. Mais parce que la fonction publique désigne une population, son étude intéresse aussi la science administrative, qui permet de comprendre les motivations et l'état d'esprit des fonctionnaires, et de percevoir la façon dont ils se voient eux-mêmes, dont ils voient les administrés, et les rapports qu'ils entretiennent avec eux. La fonction militaire se définit de façon similaire, même si le premier statut *général* des militaires – c'est-à-dire le premier statut applicable à toutes les catégories hiérarchiques – n'est adopté qu'en 1972. La fonction militaire incorpore en outre une dimension supplémentaire, puisqu'elle se définit par comparaison avec la fonction publique.

Schématiquement, on passe ainsi de l'état militaire au statut militaire, puis du statut à la fonction militaire, chaque nouveau concept englobant le précédent. C'est en suivant cette logique qu'apparaît, au tournant des années 1960, la notion de condition militaire.

- **La notion de condition militaire vise à appréhender des aspects extrastatutaires dont la correcte prise en compte conditionne le moral et la disponibilité des militaires ou constitue une compensation à des sujétions particulières**

La condition militaire est, au départ, une notion un peu floue<sup>10</sup>. Mais elle devient rapidement pratique et identitaire. Alors ministre d'État chargé de la défense nationale, Michel Debré en donne la définition suivante en 1970 devant les membres du Conseil supérieur de la fonction militaire : « *la condition déborde le statut tel qu'il résulte de notre tradition juridique. La condition est la synthèse de nombreuses règles, de droit ou de fait, touchant aux rémunérations, aux pensions, au logement, à l'aide sociale qui font que ceux qui sont dans telle ou telle catégorie sont aidés, soutenus, estimés, considérés, ou au contraire qu'ils se trouvent dans une situation relativement moins bonne que d'autres* ».

Le champ de la condition militaire recouvre donc le domaine statutaire mais aussi des aspects extrastatutaires très concrets de la vie des militaires, d'ordre économique, social ou culturel. À l'intérieur de ce périmètre, la condition militaire met en balance, d'une part, la totalité des obligations statutaires<sup>11</sup> et des sujétions<sup>12</sup> de la vie professionnelle et personnelle des militaires, d'autre part, l'ensemble des droits<sup>13</sup>, des garanties<sup>14</sup> et des compensations<sup>15</sup> que la Nation leur apporte.

L'ensemble ainsi formé est déterminant pour le moral des militaires, qui lui-même conditionne leur efficacité opérationnelle. L'enjeu principal de la condition militaire réside donc dans la recherche de son équilibre.

<sup>8</sup> Cette définition est celle d'Thering (1818-1892), philosophe du droit allemand.

<sup>9</sup> On trouve cette expression, sans doute pour l'une des premières fois, dans le rapport demandé en 1947 au conseiller-maître Lainé, sur le reclassement des rémunérations des militaires.

<sup>10</sup> Un article publié en mars 1958 dans le *Revue de la défense nationale* en donne une approche quasi métaphysique.

<sup>11</sup> Notamment la disponibilité, la discipline, l'esprit de sacrifice, la neutralité, le loyalisme.

<sup>12</sup> Par exemple, le temps de service, la mobilité géographique, le port de l'uniforme, les limitations à la liberté de résidence etc.

<sup>13</sup> Droit à une rémunération, aux prestations de sécurité sociale, à une pension de retraite, etc.

<sup>14</sup> Les fonds de prévoyance, l'indemnisation du chômage, etc.

<sup>15</sup> Comme les compléments ou les suppléments de l'indemnité pour charges militaires, destinés à compenser les inconvénients de la mobilité.

- **La condition militaire inclut ainsi des éléments de l'environnement personnel des militaires qui sont liés à des sujétions propres à l'état militaire**

La condition militaire dépasse ainsi le strict domaine de l'activité professionnelle pour s'étendre à celui de la vie personnelle. Cette extension s'explique par les effets de certains particularismes de la vie militaire sur l'environnement personnel des militaires, principalement la mobilité géographique et la disponibilité qui, de fait, s'imposent à la famille du militaire.

Depuis plusieurs années, tant pour assurer leur épanouissement personnel que pour des raisons économiques, la très grande majorité des conjoints de militaires souhaite exercer une activité professionnelle, à l'instar de la population adulte française en âge de travailler. Or, la mobilité géographique des militaires constitue souvent pour les conjoints qui les suivent un obstacle, soit dans la recherche d'un emploi, soit dans le déroulement même de leurs parcours professionnels. L'enquête réalisée et régulièrement actualisée par l'INSEE sur le niveau de vie annuel moyen des ménages<sup>16</sup> met du reste en évidence, à catégorie socio-professionnelle équivalente, un revenu individuel moyen du conjoint de sous-officier ou d'officier très inférieur à celui du conjoint de fonctionnaire civil ou d'agent du secteur privé.

L'accession à la propriété relève d'une problématique assez proche. La mobilité géographique des militaires par elle-même, et le moindre revenu des ménages qu'elle entraîne<sup>17</sup>, rendent en effet plus difficile et plus tardif que dans le reste de la population française l'accès à la propriété.

La mobilité complique également le déroulement de la scolarité des enfants de militaires, en multipliant le nombre des établissements dans lesquels ils effectuent leur scolarité. Elle peut aussi entraîner des surcoûts au moment de leurs études supérieures, dès lors que la ville d'affectation du militaire ne permet pas de suivre ces cursus.

Pour pallier certaines des difficultés suscitées par la mobilité, de nombreux militaires optent pour le célibat géographique. Celui-ci entraîne de nouveaux problèmes comme la fragilisation de la vie de famille, la détérioration des conditions de vie et un surcroît de dépenses<sup>18</sup>.

Enfin, la question de la garde des jeunes enfants se pose dès lors que les deux parents travaillent. Les réponses ne sont pas toujours faciles à trouver, selon le lieu d'affectation et les horaires de travail des conjoints. Elles le sont encore moins lorsque le parent militaire part en opération, ou lorsque les deux parents sont militaires.

- **La condition militaire recouvre des aspects nouveaux de la vie professionnelle des militaires**

La condition militaire recouvre aussi des aspects nouveaux de la vie professionnelle des militaires.

Il en est ainsi du temps de service des militaires, en opérations comme hors opérations, alors que s'affirme dans le reste de la société la tendance à la réduction du temps de travail. Si, en raison du principe statutaire de disponibilité, les militaires ne sont pas soumis en ce qui concerne la durée du service, aux règles applicables aux fonctionnaires et aux salariés, ils ne peuvent néanmoins pas rester à l'écart de ce phénomène comme le montrent, en 2002, les mesures prises sur le temps d'activité et d'obligations professionnelles des militaires (TAOPM).

Il en est de même s'agissant de la qualité des soutiens dans l'exécution des missions. En opération, cet aspect de la condition militaire est d'autant plus prégnant que les forces armées sont engagées de façon croissante dans des opérations de plus en plus complexes et éloignées des préoccupations et des modes de vie quotidiens des Français. Hors opération, les attentes sont fortes, les moyens comptés et aujourd'hui moins facilement disponibles qu'avant la réforme des bases de défense.

<sup>16</sup> Les résultats de ces enquêtes sont publiés dans la *Revue annuelle de la condition militaire*.

<sup>17</sup> Cf. 6<sup>e</sup> rapport du Haut Comité, 2012, p. 89 à 93.

<sup>18</sup> Cf. Revue annuelle 2014 de la condition militaire, p. 106 à 110.

La place des femmes dans les forces armées constitue également un aspect de la condition militaire, pour trois motifs au moins. D'abord, et même si les progrès accomplis sont notables, parce que la féminisation des armées n'allait pas de soi, compte tenu de la nature même de certains métiers de la défense, de leurs conditions d'exécution mais aussi des contraintes culturelles et matérielles qu'il fallait surmonter et qui sont encore prégnantes. Ensuite, parce que la question de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes se pose dans les forces armées comme dans l'ensemble de la société française et que l'existence de « filtres invisibles », qui écartent les talents, est encore d'actualité. En dernier lieu, parce que la féminisation des forces armées ne doit pas conduire à créer une condition militaire à deux vitesses, une pour les hommes, l'autre pour les femmes<sup>19</sup>.

C'est également le cas de la judiciarisation des activités militaires, c'est-à-dire la propension à recourir au juge pénal, mais aussi au juge administratif ou civil, pour trouver une solution aux dommages causés par une activité militaire à un tiers, ou à un militaire lui-même, qui se développe depuis plusieurs années, suivant en cela un mouvement général de société qui rejette l'aléa et privilège, de façon plus systématique, la recherche des responsabilités.

L'émergence des questions relatives aux risques psychosociaux, définis comme les risques résultant de l'interaction entre l'individu, son activité professionnelle et sa relation aux autres, qui peuvent se manifester par du stress, du harcèlement, des violences, des conduites addictives ou encore des absences, constitue un aspect plus récent de la condition militaire. Il est particulièrement délicat à traiter, car il suppose de bien distinguer les facteurs de risque consubstantiels aux activités militaires, dont il convient de réduire l'occurrence et les effets, mais qui ne peuvent pas être supprimés, sauf à renoncer aux activités militaires elles-mêmes, et les autres facteurs, liés à leur vie privée, qui méritent une prise en charge spécifique.

Sans prétendre clore le sujet, le Haut Comité observe que la place croissante prise par ces nouveaux aspects de la vie professionnelle des militaires ne sont que la transposition, au monde militaire, de questions qui se sont parallèlement posées à la société civile et pour lesquelles des réponses spécifiques et adaptées doivent être apportées. Ignorer ces questions serait s'exposer au danger d'une banalisation de l'état militaire qui serait inadéquate, compte tenu du caractère « extraordinaire » des situations dans lesquelles agissent les militaires.

- **Les limites : condition militaire et condition du personnel en opération**

Une distinction doit être faite entre la condition du personnel en garnison et la condition du personnel en opération. Dans ce dernier cas, si des améliorations doivent être recherchées, elles restent toujours subordonnées à la prise en compte des contraintes opérationnelles et à la primauté de la mission. C'est ce qu'illustre l'utilisation d'Internet à des fins privées en opération<sup>20</sup>.

---

## 1.2 AU-DELÀ DE L'UNITÉ DE L'ÉTAT MILITAIRE, FACTEUR ESSENTIEL DE COHÉSION ET D'IDENTITÉ, ET AU-DELÀ DES CULTURES D'ARMÉES, DOIVENT ÊTRE PRISES EN CONSIDÉRATION DES CONDITIONS DE SERVICE ET DES CADRES D'ACTION PLUS HÉTÉROGÈNES

---

La condition militaire connaît des déclinaisons multiples à travers les différences qu'entraîne une pluralité de conditions d'emplois. Elle s'analyse en particulier différemment en opération et en garnison et semble parfois remise en question lorsque les militaires travaillent en milieu civil ou mixte.

- **Pour certains, un contraste fort entre la situation en opération et la garnison**

Cette diversité des situations inclut également, dans certains cas, un contraste marqué entre la situation en opération et la garnison, qu'explique en grande partie le milieu physique dans lequel les militaires remplissent leur mission.

---

<sup>19</sup> Cf. 7<sup>e</sup> rapport du Haut Comité, *Les femmes dans les forces armées françaises*, 2013.

<sup>20</sup> Cf. annexe 8 sur l'Internet en opération et dans les hébergements militaires.

Cela est particulièrement vrai pour les militaires de l'armée de terre. Ainsi, la vie au quartier d'un militaire est fondamentalement différente de celle qu'il peut connaître lorsqu'il participe à une opération extérieure (OPEX), voire une opération intérieure. Outre les risques physiques inhérents à la mission, son environnement géographique, ses conditions d'hébergement et d'alimentation, son rythme d'activité, sa liberté de circulation pendant les périodes de repos sont, à l'évidence, plus sévères que dans sa garnison.

La situation peut se poser dans des termes différents pour les militaires de l'armée de l'air qui, dans un certain nombre de cas de plus en plus fréquents<sup>21</sup>, réalisent des missions opérationnelles depuis leur base aérienne de rattachement métropolitaine. L'environnement général d'un aviateur qui participe dans ces conditions à une opération extérieure reste identique à celui qu'il connaît habituellement, même si le rythme et la nature de ses activités sont modifiés et si les risques encourus sont plus grands.

Le cas des marins embarqués est d'une autre nature. Ils peuvent en effet, au cours d'un même embarquement, passer d'une phase d'entraînement à une opération extérieure, et inversement. La rusticité des conditions de vie est la même dans les deux cas et c'est essentiellement la nature de la mission qui distingue les périodes d'opération des périodes de préparation.

Enfin, certaines formations des forces armées et des services, ou certaines spécialités, sont très sollicitées et les militaires qui y servent projetés plus longtemps ou plus souvent que ne le prévoit le cycle normal des déploiements opérationnels, contribuant là aussi à accroître la diversité des situations.

- **Des occasions plus fréquentes de service en milieu civil et mixte, avec parfois une confusion des fonctions et des statuts**

Depuis plusieurs années, les militaires ont en outre, plus souvent que par le passé, l'occasion de travailler en milieu civil ou en milieu civilo-militaire. Cette situation s'explique par les différentes réformes conduites au ministère de la défense et au ministère de l'intérieur. Elle tient aussi à la nécessité de projeter des personnels spécialisés des différents soutiens et par le besoin de proposer une alternance professionnelle bienvenue au cours ou au terme de parcours opérationnels éprouvants pour les militaires comme pour leurs familles.

Ce phénomène, qui s'est d'abord exprimé dans les administrations centrales, est aujourd'hui manifeste dans les organismes de soutien, qu'il s'agisse des groupements de soutien des bases de défense (GSBdD) qui assurent l'administration générale et le soutien commun, des organismes dédiés au soutien spécifique (le maintien en condition opérationnelle des matériels) ou aux soutiens spécialisés (par exemple l'infrastructure ou le soutien des systèmes d'informations).

Ces situations peuvent entraîner une confusion des fonctions et des statuts. Un même emploi - conducteur, informaticien, maintenancier, chef de service, etc. - peut-être dès aujourd'hui indifféremment exercé par un civil ou par un militaire au sein d'une même formation. Il en résulte une interrogation sur la spécificité de l'identité militaire, sur la confusion possible des fonctions et des statuts, et sur le risque de banalisation du militaire.

Par ailleurs, la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique qui modifie le statut général de la fonction publique dispose, à son article 1<sup>er</sup>, que « *tous les corps et cadres d'emplois sont accessibles aux militaires régis par le statut général des militaires par la voie du détachement suivi, le cas échéant, d'une intégration* ». Si le recours à cette disposition est numériquement limité, il permet en théorie d'accroître le nombre de cas où des militaires servent dans une administration civile. Symétriquement, l'article 3 de la loi de 2009 permet aux fonctionnaires civils d'être détachés, puis éventuellement intégrés, dans tous les corps militaires.

---

<sup>21</sup> Par exemple, l'opération Harmattan en Libye (2011).

### 1.3 LA CONDITION MILITAIRE EST PLUS COMPLEXE À PILOTER ET À GÉRER

La condition militaire est aujourd'hui plus complexe à piloter et à gérer que par le passé par l'effet de trois phénomènes principaux : d'abord, une interministérialité accrue, même si elle reste à coordonner ; ensuite, une grande dispersion ministérielle à un moment où l'administration des militaires, déterminante pour leur condition, est devenue un sujet de préoccupation ; enfin, parce que la condition militaire dépend aussi de facteurs exogènes sur lesquels les ministères de la défense et de l'intérieur ont peu de prises.

#### 1.3.1 La condition militaire est plus interministérielle

- **Deux employeurs principaux**

La condition militaire a longtemps été comprise comme une question qui n'intéressait que le ministère de la défense, puisqu'il était quasiment le seul employeur des militaires, les effectifs militaires placés sous la responsabilité d'autres employeurs, notamment le ministère des outre-mer, étant peu nombreux. Or, depuis le rattachement opérationnel (2002) puis organique (2009) de la gendarmerie au ministère de l'intérieur, cette caractéristique s'est modifiée. Il en résulte que la condition militaire est plus interministérielle aujourd'hui que par le passé et qu'elle est marquée par l'existence de deux employeurs principaux, le ministère de la défense et le ministère de l'intérieur.

Ainsi, en 2013, on comptait 326 205 militaires<sup>22</sup> répartis de la manière suivante :

- 215 019 (65,9 %) servaient au ministère de la défense, au sein des trois armées (197 269), des services (15 193), ou de l'une des quatre gendarmeries spécialisées<sup>23</sup> placées sous la responsabilité du ministre de la défense (2 557) ;
- 102 602 (31,8 %) servaient au ministère de l'intérieur. Ils se répartissaient entre la gendarmerie (92 784), la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (8 340) et les unités d'intervention et de sécurité civile (1 478) ;
- 2 310 (0,7 %) étaient employés par le bataillon des marins pompiers de Marseille, placés sous l'autorité directe du maire de Marseille ;
- 1 005 (0,3 %) servaient au ministère des outre-mer, au sein du service militaire adapté ;
- 1 018 (0,3 %) étaient placés sous l'autorité du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie au sein de la gendarmerie des transports aériens ;
- enfin, 4 233 militaires (1,2 %) étaient mis pour emploi dans différents ministères, ou détachés dans des corps civils, ou encore placés hors cadres.

- **Les effets du rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur**

Le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur accentue le rôle de cette force armée dans l'évolution de la condition militaire à deux titres. D'une part, parce qu'en cette matière, le directeur général de la gendarmerie nationale (DGGN) dispose d'une plus grande autonomie que les chefs d'état-major (CEM), en particulier du fait de choix différents du ministère de la défense et du ministère de l'intérieur s'agissant des responsabilités organiques et budgétaires confiées au commandement de chacune de ces forces armées<sup>24</sup>. Le DGGN peut ainsi plus facilement que les CEM agir de sa propre initiative dans le domaine de la condition militaire et entraîner ensuite, si le sujet s'y prête, le ministère de la défense. D'autre part, parce que le rapprochement au sein d'un même ministère des deux forces de sécurité intérieure conduit la

<sup>22</sup> Cf. annexe 5.

<sup>23</sup> Gendarmerie de l'air, gendarmerie maritime, gendarmerie de l'armement, gendarmerie de la sécurité des armements nucléaires.

<sup>24</sup> Cf. *infra* p. 44. En tant que responsable du programme 152 « gendarmerie nationale », le DGGN a la main sur la totalité des crédits du soutien alors que les CEM d'armées, responsables de budgets opérationnels du programme 178 « préparation et emploi des forces » n'ont pas la main sur les crédits du soutien autres que ceux affectés au maintien en condition opérationnelle des matériels et que le chef d'état-major des armées, responsable du programme 178, s'il décide de l'emploi des crédits alloués à certains services interarmées, ne dispose pas non plus des crédits d'infrastructure ou d'action sociale.

gendarmerie à veiller plus étroitement à ce que le principe de parité globale<sup>25</sup> entre la police et la gendarmerie nationale, établi en 1948 par le gouvernement Queuille, soit effectivement appliqué. Il en résulte qu'une amélioration de la situation des fonctionnaires de police entraîne assez rapidement celle des militaires de la gendarmerie puis, le cas échéant, celle des militaires des armées et des services.

Par ailleurs, la gendarmerie, qui représente en volume la deuxième force armée, juste après l'armée de terre, est aussi celle qui compte le plus de militaires de carrière et celle dont la moyenne d'âge et l'ancienneté moyenne de services de son personnel sont les plus élevées. Elle est la seule force engagée en permanence sur le terrain, le territoire national, avec la quasi-totalité de ses moyens.

Deux exemples récents illustrent la place particulière et le rôle moteur de la gendarmerie en matière de condition militaire : la réforme de la concertation et la mise en place du nouvel espace statutaire de catégorie B, appelé « NES B ».

Dans le domaine de la concertation, le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013 appelait à conforter la crédibilité des instances en place par une évolution de leur composition et du mode de désignation, ce que soulignait à deux reprises le Président de la République, les 30 septembre et 9 décembre 2013 devant les membres du Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM). La gendarmerie, après avoir déployé un nouveau dispositif local de représentation et de participation un an à peine après son rattachement au ministère de l'intérieur, en partie pour réduire le risque d'une demande de syndicats incompatible avec le statut général des militaires, proposait dès l'automne 2013 une réforme de son dispositif de concertation. Ainsi, à compter du 30 janvier 2014, le tirage au sort des nouveaux membres du Conseil de la fonction militaire de la gendarmerie s'effectue prioritairement parmi les titulaires d'un mandat de représentation locale, afin d'en améliorer la légitimité et de mieux coordonner le dialogue local et la concertation nationale. L'évolution vers l'élection de l'ensemble des représentants constitue la prochaine étape. Au total, la gendarmerie, compte tenu de ses spécificités, de ses dynamiques internes et de son histoire, a été celle des forces et des services qui a le plus promptement réformé son dispositif de concertation.

La réforme du cadre statutaire et indiciaire de la catégorie B - le NES B - a été décidée en février 2008, au terme de négociations avec les organisations syndicales représentatives de fonctionnaires. Il s'agissait de simplifier l'architecture des corps de la catégorie B et la gestion des carrières des agents en fusionnant les corps dont les métiers sont comparables. Cette nouvelle structuration s'est accompagnée d'une revalorisation de la grille indiciaire des agents de catégorie B. L'application du NES B dans la fonction publique est intervenue pour l'essentiel entre 2009 et 2012. En septembre 2010, cette nouvelle grille était appliquée aux fonctionnaires du corps d'encadrement et d'application de la police nationale. Elle l'était ensuite dans la gendarmerie, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012. Dans les armées, cette réforme a été mise en place un peu plus tardivement. Le ministère de la défense obtenait l'assurance que le dispositif du NES B serait étendu aux sous-officiers des armées, sous réserve de ne pas transposer mécaniquement la nouvelle grille des sous-officiers de gendarmerie. Plusieurs décrets publiés entre 2012 et 2015, ont défini les revalorisations indiciaires annuelles applicables aux sous-officiers des armées. Au total, le NES B aura d'abord été appliqué à la police, puis à la gendarmerie, puis aux armées. Ce schéma met en évidence les articulations et les dynamiques, d'une part entre la police et la gendarmerie, d'autre part entre la gendarmerie et les armées.

<sup>25</sup> Le principe de parité globale entre les fonctionnaires des corps actifs de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale recouvre l'ensemble des éléments statutaires, indiciaires, indemnitaires et tous les éléments qui portent sur la condition des gendarmes et des policiers. Il n'a pas pour objectif de réaliser une comparaison point par point, mais de rechercher un équilibre dynamique qui prenne en compte la totalité des paramètres sur l'ensemble de la carrière, dans le respect des spécificités et des statuts de chacune de ces forces de sécurité.

- **La condition militaire résulte de plusieurs politiques publiques**

**Depuis le milieu des années 1970, la condition militaire a fait l'objet de plusieurs programmes d'amélioration**

Avec l'annonce en 1974 du premier plan d'amélioration de la condition militaire, apparaît une nouvelle catégorie d'action publique, la politique de la condition militaire. Mais cette politique souffre d'un manque de continuité et s'avère souvent partielle.

Si les plans d'amélioration annoncés en 1974, 1990 et 2002, puis leur mise en œuvre, témoignent de la réalité de ces programmes d'action gouvernementale, ils sont aussi suivis de périodes pendant lesquelles la condition militaire n'est plus portée par une politique publique particulière. Sur le long terme, l'absence de constance dans les efforts engagés conduit à une alternance de phases de progrès, de stagnation, voire de recul.

**La condition militaire est également déterminée par les missions des forces armées**

La condition militaire dépend aussi, pour une part, des missions confiées aux forces armées, qu'il s'agisse de la politique militaire ou de la sécurité publique.

Ainsi, la participation des militaires aux opérations extérieures et intérieures, dans la mesure où elle concrétise le sens de leur engagement et suscite l'adhésion et la reconnaissance de la Nation, est une source de satisfactions professionnelles et personnelles qui contribuent à l'amélioration de la condition militaire. Mais dans le même temps, la dureté et la durée de ces opérations, les conditions matérielles dans lesquelles elles se déroulent ainsi que les conditions dans lesquelles les familles des militaires vivent ces séparations peuvent avoir un impact négatif sur la condition militaire. Des militaires rencontrés par le Haut Comité ont ainsi pu témoigner à la fois de leur fierté d'avoir participé aux opérations récentes au Mali ou en République centrafricaine mais aussi des difficultés organisationnelles et matérielles vécues pendant ce temps par leur conjoint, en particulier pour la garde des enfants.

De la même façon, la mise en œuvre des politiques publiques de sécurité (sécurité et paix publiques, police judiciaire, renseignement et information) déterminent en partie la condition des gendarmes, parce qu'elles ont un effet direct sur leurs activités quotidiennes. Si les gendarmes rencontrés par le Haut Comité lors de ses visites ont témoigné de la bonne image dont ils bénéficient en général auprès de la population, ils ont aussi souligné une dégradation continue du respect vis-à-vis des dépositaires de l'autorité, en particulier en zone périurbaine.

**Elle l'est aussi par les politiques des ressources humaines de la défense et de la gendarmerie.**

La condition militaire est étroitement liée aux politiques des ressources humaines de la défense et de la gendarmerie.

Dans le respect des plafonds d'effectifs et de masses salariales qui leur sont fixés, les politiques des ressources humaines militaires de la défense et de la gendarmerie définissent et organisent les parcours professionnels des militaires. Le recrutement, la formation, les mobilités géographique et fonctionnelle, l'avancement, le retour à la vie civile sont autant d'étapes encadrées par ces politiques qui peuvent, selon les orientations retenues, tout aussi bien affecter ou améliorer la condition militaire.

De ce point de vue, les réformes engagées au ministère de la défense ces dernières années, dont certains des objectifs les plus importants portent sur la réduction des effectifs militaires et sur celle de la part relative des officiers, ont principalement pour effet de dégrader la condition militaire. Ainsi, plusieurs militaires sous contrat ont indiqué au Haut Comité que la modification de la politique de renouvellement de contrats remet en cause les projets professionnels et personnels qu'ils avaient raisonnablement formés il y a quelques années, compte tenu des informations que leur direction des ressources humaines pouvait alors leur donner. Le Haut Comité souligne que ces changements s'imposent aux directions des ressources humaines d'armée, du fait même des objectifs fixés par les réformes successives.

Sur le périmètre plus large de la défense et de la gendarmerie, de nombreux militaires, en particulier les officiers, ont fait part de leurs interrogations et de leur insatisfaction face à la détérioration de leurs perspectives de carrière et d'avancement.

**Toutefois la condition militaire ne peut être isolée d'autres politiques publiques, qui répondent à d'autres objectifs et sont également déterminantes.**

La condition militaire dépend donc de certaines des politiques publiques mises en œuvre par la défense et la gendarmerie. Mais elle résulte aussi, de façon moins visible et moins immédiate, mais tout autant structurante, d'autres politiques publiques, à caractère interministériel.

Il en est ainsi de **la politique de la fonction publique** qui s'applique d'abord aux fonctionnaires et aux contractuels civils de l'État, des collectivités territoriales et des hôpitaux et établissements médico-sociaux, mais dont certaines dispositions sont parfois transposées aux militaires.

**La politique de la fonction publique** concerne près de 5,4 millions d'agents répartis dans les différents corps et cadres d'emplois de la fonction publique. Elle fixe les objectifs à atteindre et les voies à emprunter, en particulier pour chacun des aspects des parcours professionnels des agents publics. La politique de la fonction publique ne s'applique donc pas - du moins pas directement - aux militaires, qui sont soumis au statut général et à des règles de gestion qui leur sont propres. Pourtant, de nombreuses décisions prises pour la fonction publique ont des répercussions sur la fonction militaire. C'est avant tout le cas dans le domaine des rémunérations. Depuis 1948 et la définition d'une grille commune de rémunération, le traitement indiciaire des militaires évolue de façon parallèle à celui des fonctionnaires puisque toute mesure générale, qu'il s'agisse du gel ou de l'augmentation de la valeur du point d'indice, ou d'une revalorisation de la grille, s'applique aux militaires<sup>26</sup>. Mais c'est également le cas de nombreuses autres mesures initialement arrêtées pour la fonction publique, le cas échéant en les adaptant. On peut citer, à titre d'exemple, le congé parental, les évolutions du droit à pension, le développement des mobilités par la voie du détachement, la validation des acquis de l'expérience ou encore, dans le domaine de l'action sociale, toute prestation nouvelle.

**La politique budgétaire** est également décisive, puisque les choix retenus en matière d'investissement, de fonctionnement et de rémunération entraînent nécessairement des effets sur la vie quotidienne des militaires.

**La politique budgétaire** recouvre l'ensemble des choix relatifs à la nature et au montant des recettes et des dépenses de l'État. Elle vise en particulier, ces dernières années, un objectif de réduction du déficit budgétaire. Les dépenses de l'État, d'un montant proche de 370 milliards d'euros en 2015, se répartissent en trente missions, elles-mêmes déclinées en programmes au sens de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2001<sup>27</sup>. Parmi ces missions et programmes, la mission « défense » regroupe à travers les quatre programmes du ministère de la défense un peu plus de 29 milliards d'euros<sup>28</sup>, et le programme « gendarmerie », qui relève de la mission « sécurités », est doté d'un peu plus de 8 milliards d'euros. L'ensemble formé par ces 37 milliards d'euros ne coïncide certes pas exactement avec les crédits alloués aux militaires, car de nombreux civils participent à la mission défense et au programme « gendarmerie », et des militaires concourent à la réalisation d'autres missions et programmes. Mais il donne un ordre de grandeur significatif du budget « militaire » de la France, qui représente 10 % du budget de l'État. Compte tenu de cette échelle, l'objectif général de maîtrise du déficit budgétaire trouve un point d'application décisif avec les dépenses militaires, qu'elles portent sur la masse salariale, le fonctionnement et l'activité ou encore les investissements. Or, pour chacun de ces types de dépense, plusieurs des économies décidées entraînent une dégradation de la condition militaire. La maîtrise de la masse salariale, à travers la réduction des effectifs et le dépyramidage des grades, conduit à l'accroissement des charges de travail individuelles - à missions inchangées - et

<sup>26</sup> C'est ce que précise l'avant-dernier alinéa de l'article L4123-1 du code de la défense.

<sup>27</sup> L'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) définit une mission comme un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie, un programme regroupant lui-même les crédits destinés à mettre en œuvre un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère.

<sup>28</sup> En crédits de paiement (CP).

à un ralentissement transitoire de l'avancement qui lui-même induit, tout au long du parcours professionnel des militaires, une progression salariale plus limitée que par le passé. Les économies sur les budgets de fonctionnement emportent, par exemple, un plus grand étalement des opérations d'entretien des locaux, en particulier ceux dédiés à l'hébergement, qui les rend souvent moins fonctionnels, voire vétustes. Certains équipements, qu'il s'agisse d'équipements de protection individuelle nécessaires au travail dans des ateliers (chaussures de sécurité, gants, lunettes, etc.) ou d'effets d'habillement, ne sont pas disponibles dans les quantités et les tailles souhaitées. Les économies réalisées sur les activités impliquent un moindre volume d'entraînement, qui peut faire naître des déceptions, sinon le sentiment de moins bien posséder certaines compétences, et qui limite le montant des droits financiers individuels liés aux services en campagne, à la mer ou aériens. L'étalement, le report ou l'abandon de certaines dépenses d'investissement amènent enfin la prolongation du service actif d'équipements dont la durée de vie est sensiblement dépassée, la disponibilité technique plus faible et les performances réduites, comparativement aux matériels de la nouvelle génération, suscitant là aussi un certain mécontentement.

**La politique de réforme de l'État**, qui s'est traduite pour le ministère de la défense par la mise en œuvre de réformes successives de grande ampleur, a quant à elle conduit à sensiblement modifier le fonctionnement et l'organisation des armées.

**La politique de réforme de l'État** regroupe pour sa part les actions dont l'objet est d'adapter le périmètre des services publics aux besoins des usagers et d'en améliorer la qualité, l'efficacité socio-économique et l'efficience. Depuis près de 20 ans, les forces armées et les services sont très engagés dans la réforme de l'État. Outre la suspension de la conscription et la professionnalisation des forces, ils ont activement participé, comme les administrations civiles, à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, à la stratégie ministérielle de réforme, aux audits de modernisation, à la révision générale des politiques publiques et, actuellement, à la modernisation de l'action publique. De cette succession ininterrompue de réformes lourdes à mener et particulièrement substantielles par leurs conséquences sur l'organisation générale du travail et sur la vie quotidienne, il résulte aujourd'hui un sentiment mêlant la lassitude à l'exaspération, que le Haut Comité a eu l'occasion de détailler dans son 8<sup>e</sup> rapport sur l'administration des militaires (2014).

Enfin, depuis une cinquantaine d'années, les objectifs poursuivis par **la politique d'aménagement du territoire** sont aussi pris en compte avant de décider la fermeture, le transfert ou la création d'une formation.

**La politique d'aménagement du territoire** – c'est-à-dire l'organisation de l'occupation du sol, de manière à répartir la croissance économique de façon équilibrée sur l'ensemble du territoire national – structure également la condition militaire. En effet, si l'implantation, le maintien, le départ ou la fermeture des formations sont principalement décidés en fonction de critères opérationnels<sup>29</sup> et d'une analyse de leurs coûts de fonctionnement<sup>30</sup>, les questions de démographie et d'activité économique locales font également partie des paramètres décisionnels, à des degrés divers selon les périodes. À cet égard, le commissariat général à l'égalité des territoires, en lien avec la délégation à l'accompagnement des restructurations (DAR) placée auprès du secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense, apportent aux autorités politiques des analyses et des évaluations, qui leur permettent de prendre des décisions en disposant de toutes les données utiles. Le choix d'une localisation dans une zone urbaine ou en milieu rural n'est à l'évidence pas neutre pour la condition militaire, chaque situation comportant des avantages et des inconvénients pour les uns objectifs, pour les autres relativement subjectifs, qu'il s'agisse des dépenses de logement, des durées et des coûts de transport, de la scolarité des enfants, de l'emploi du conjoint, des activités socio-culturelles ou encore de l'accueil que la population réserve aux militaires.

<sup>29</sup> Comme la localisation par rapport à la menace, qui explique que longtemps, une majorité des régiments de l'armée de terre stationnait dans l'Est de la France.

<sup>30</sup> Cette analyse des coûts prend notamment en compte les possibilités d'entraînement, ce qui explique l'installation initiale des bases aériennes à l'écart des villes et l'implantation des camps militaires dans des zones rurales très peu peuplées.

**Dans certains cas, la condition militaire apparait comme une simple résultante, voire une variable d'ajustement.**

Si la condition militaire est à la confluence de plusieurs politiques publiques, c'est-à-dire si elle résulte de mesures programmatiques instruites et décidées par les autorités politiques et administratives, il arrive, dans certains cas, que tel ou tel aspect de la condition militaire apparaisse comme le simple résultat d'une absence de prévision ou de décision, voire comme une variable d'ajustement. C'est ce qu'illustrent deux exemples : la transposition aux militaires des mesures de portée générale affectant la rémunération des fonctionnaires civils de l'État et les restructurations.

L'article L4123-1 alinéa 6 du code de la défense prévoit que « 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 ». Plusieurs dispositifs récents sont concernés par cette disposition comme les protocoles « Jacob » (janvier 2006), « Bertrand » (octobre 2006) et « Bachelot » (février 2010), le NES B, déjà évoqué, la réforme de la nouvelle grille de la catégorie C, dite NES C, décidée en 2013 aux termes de négociations avec les organisations syndicales, ou encore la revalorisation du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014.

Dans chacun de ces cas, l'application simultanée aux militaires n'a pas eu lieu. Pour s'en tenir aux mesures applicables au personnel militaire du service de santé des armées, concerné par les trois protocoles indiqués, le délai entre l'application de ces mesures à la fonction publique hospitalière et leur application aux militaires infirmiers et techniciens des hôpitaux des armées (MITHA) a souvent dépassé trois ans.

Ces délais anormalement longs s'expliquent par plusieurs raisons. D'abord, par l'absence de prise en compte, au moment de l'élaboration des mesures, de la question de leur application aux militaires. Ensuite, parce que le ministère de la défense et le ministère de l'intérieur doivent convaincre, en interministériel, du bien-fondé de la transposition de ces mesures aux militaires et élaborer des projets de textes qui peuvent être complexes. Enfin, par les lourdeurs procédurales qu'entraîne la consultation du Conseil supérieur de la fonction militaire qui, sauf tenue d'une session extraordinaire, ne se réunit que deux fois par an. À cela s'ajoutent fréquemment des raisons budgétaires implicites ou les conséquences, qui doivent alors être assumées, des choix de politique des ressources humaines de la défense.

S'agissant des restructurations qui sont l'une des traductions concrètes des décisions de réduction des effectifs, le Haut Comité a constaté par lui-même, à l'occasion de ses visites, combien était anxiogène l'attente des décisions de dissolution, de réorganisation ou de transfert. Le ministère de la défense a fait le choix d'annoncer ces mesures annuellement, afin d'instruire chacune d'elle de façon approfondie, sur la base d'une analyse fonctionnelle qui garantisse au mieux la préservation des capacités opérationnelles des forces et des services. Mais les militaires et leurs familles ne comprennent pas qu'il n'ait pas été possible d'annoncer dès 2014 la liste des formations concernées par les restructurations jusqu'au terme de la période de programmation, ou au moins avec une visibilité de deux ou trois ans. Cette situation ne permet pas aux gestionnaires de préparer les plans annuels de mutation dans de bonnes conditions et surtout, elle interdit aux militaires de se projeter dans l'avenir et de s'organiser avec suffisamment d'anticipation, par exemple pour vendre ou acheter leur logement, et à leur conjoint de préparer au mieux leur avenir professionnel<sup>31</sup>. Elle leur laisse l'impression, souvent amère, d'un manque de considération qui peut alimenter une certaine démotivation alors qu'ils se disent prêts à accepter les changements, dès lors qu'ils leur sont présentés avec préavis.

<sup>31</sup> Plusieurs militaires rencontrés par le Haut Comité ont témoigné avoir été affectés dans des formations qui ont été successivement déplacées ou dissoutes, entraînant des mutations tous les ans ou tous les deux ans. En outre, certains ont indiqué que la perspective d'une fermeture attendue de leur unité les avait conduits à mettre en vente leur logement sans attendre l'annonce officielle de dissolution, pour éviter une baisse probable du prix de l'immobilier.

- **Une coordination interministérielle insuffisante**

La coexistence de militaires au sein de départements ministériels distincts et les difficultés observées dans la transposition aux militaires des mesures générales affectant la rémunération des fonctionnaires civils soulèvent la question de la coordination interministérielle de la condition militaire. Elle est en fait assez limitée.

Ainsi, la direction des ressources humaines du ministère de la défense et la direction des personnels militaires de la gendarmerie nationale collaborent en tant que de besoin pour l'élaboration de la réglementation en matière de ressources humaines et pour la définition de la politique d'action sociale.

Le conseil supérieur de la fonction militaire, présidé par le ministre de la défense, réunit ordinairement deux fois par an les représentants des armées, des services et de la gendarmerie et comprend à titre consultatif, des représentants du ministre de l'intérieur, du ministre chargé du budget et du ministre en charge de la fonction publique.

À la demande du ministère de la défense ou du ministère de l'intérieur, des réunions interministérielles présidées par un conseiller du Premier ministre sont organisées pour déterminer si telle ou telle mesure applicable à la fonction publique l'est aussi aux militaires.

Enfin, il est prévu qu'à partir de cette année (2015), la direction générale de la gendarmerie participe à différents comités de la direction générale de l'administration et de la fonction publique.

Mais, force est de constater que cette coordination interministérielle permet rarement d'annoncer simultanément, pour un même dossier, les décisions prises pour la fonction publique et celles destinées à la fonction militaire.

### 1.3.2 **La prise en charge de la condition militaire est plus dispersée à un moment où l'administration est devenue un sujet majeur de préoccupation pour les soutenus comme pour les soutenus**

- **La condition militaire est éclatée entre de nombreux services ministériels**

Au niveau ministériel, la condition militaire est éclatée entre de nombreux services. Au ministère de la défense, elle relève d'abord de la responsabilité du chef d'état-major des armées et de chacun des chefs d'état-major d'armée, comme le précisent plusieurs dispositions du code de la défense<sup>32</sup>. Le chef d'état-major des armées dispose à cet égard d'un bureau « moral formation » et chaque chef d'état-major d'armée et directeur de service interarmées d'un bureau « condition du personnel » ou son équivalent. Dans les armées et dans les services, les responsabilités en matière de condition militaire se déclinent à tous les échelons de la chaîne hiérarchique, et il appartient au chef, conseillé par les acteurs du dialogue interne (présidents de catégorie et commissions participatives) de veiller aux intérêts de ses subordonnés et de rendre compte de tout problème à caractère général qui parviendrait à sa connaissance<sup>33</sup>. En outre, le conseil de la fonction militaire (CFM) de chaque armée et formation rattachée, présidé par le ministre de la défense et vice présidé par le chef d'état-major ou le directeur de service concerné, a pour mission d'étudier toute question relative aux conditions de vie, d'exercice du métier militaire et d'organisation du travail.

La condition militaire relève également du secrétaire général pour l'administration, d'une part parce qu'il propose au ministre de la défense la politique des ressources humaines du ministère dont une des caractéristiques est qu'elle « contribue à l'amélioration de la condition militaire »<sup>34</sup>, d'autre part parce que plusieurs des directions du secrétariat général pour l'administration

<sup>32</sup> Les articles R\*3121-2 et D3121-11 du code de la défense définissent la responsabilité du chef d'état-major des armées, les articles R\*3121-25 et D3121-30 celle de chaque chef d'état-major d'armée.

<sup>33</sup> Article L4121-4 du code de la défense, alinéa 3.

<sup>34</sup> Cf. article 1<sup>er</sup> du décret n° 2014-1537 du 19 décembre 2014.

contribuent activement à la préparation et à la mise en œuvre des mesures qui déterminent la condition militaire, d'un point de vue financier, juridique et patrimonial.

Le ministre de la défense est en outre assisté d'un conseiller social pour les questions de condition militaire qui entrent dans l'exercice de ses responsabilités générales de préparation et de mise en œuvre de la politique de défense. Il est aussi assisté du conseil supérieur de la fonction militaire, qu'il préside, et qui exprime un avis sur les questions à caractère général relatives à la condition militaire et sur les projets de décrets statutaires.

Le Haut Comité observe que la condition militaire est éclatée entre de nombreux organismes et autorités ministériels. Ce constat n'a en soi rien de surprenant, dans la mesure où toute action, dans quelque domaine que ce soit, nécessite de multiples contributions pour en maîtriser les tenants comme les aboutissants.

Dans la gendarmerie, la condition militaire est de la responsabilité de son directeur général, même si aucune disposition réglementaire ne l'affirme explicitement, au contraire des chefs d'état-major. Mais, comme dans les armées, le chef militaire dans la gendarmerie a pour mission de veiller aux intérêts de ses subordonnés. Il est conseillé par les présidents des personnels militaires (au niveau de la compagnie ou de l'escadron), les référents départementaux (au niveau du groupement) et les conseillers concertation (niveau de la région) ainsi que par des commissions de participation départementales et régionales. Le conseil de la fonction militaire gendarmerie, présidé selon l'ordre du jour par le ministre de la défense, le ministre de l'intérieur, ou co-présidé par le ministre de la défense et le ministre de l'intérieur, et vice présidé par le directeur général de la gendarmerie nationale, joue le même rôle que les autres conseils de la fonction militaire.

- **La mutualisation est une réponse à des contraintes fortes mais elle constitue elle-même, dans certains cas, un nouveau facteur de complexité ou génère de nouvelles difficultés**

En même temps que sa prise en charge est très dispersée, la condition militaire subit certains effets négatifs de la mutualisation des soutiens. Celle-ci visait certes à dépenser moins et à améliorer la qualité des services rendus, en bénéficiant d'économies d'échelle et d'un alignement sur les meilleures pratiques, mais le regroupement des unités ainsi que l'harmonisation et la simplification des procédures qui constituaient les préalables à la réussite de la réforme n'ont pas pu être réalisés, créant ainsi de nouvelles difficultés.

- **Des réformes « top down » qui ne tiennent pas suffisamment compte des réalités du terrain et du temps nécessaire à l'expérimentation**

Cette dégradation du soutien, que le Haut Comité a analysée dans son rapport de 2014, s'explique en partie, au-delà de la diminution des moyens, par la méthode retenue pour procéder aux réformes. Celle-ci a en effet été conduite sans tenir suffisamment compte des réalités du terrain, ni du temps nécessaire à la mise en place de nouvelles structures et de nouvelles procédures préalablement expérimentées.

Le choix d'une approche « top-down » qui a été retenu dans le cas de la mise en place des bases de défense s'expliquait par la volonté d'éviter l'écueil de l'enlisement. Mais cette approche verticale et théorique n'a pas permis de prendre suffisamment en compte l'avis des militaires soutenus comme des militaires soutenant, alors qu'ils auraient pu alerter les décideurs sur certains risques qui se sont réalisés et dont les conséquences sur la condition militaire ont été directes, à l'exemple des fonctions habillement, ressources humaines et solde. La réforme a surtout été vécue comme imposée de l'extérieur et a peu suscité l'adhésion, même si, dans son principe, la recherche d'une mutualisation des moyens doit rester un axe d'effort.

Concernant le calendrier et les modalités de mise en place des bases de défense, le Haut Comité avait souligné dans son 8<sup>e</sup> rapport qu'après une phase d'expérimentation de deux ans, en 2009 et 2010, le ministère de la défense avait décidé, avec deux ans d'avance par rapport au calendrier initial, la généralisation du système des bases de défense, alors même que les conditions de

réussite n'étaient pas toutes réunies, puisque les procédures étaient loin d'être harmonisées et simplifiées, et les nouveaux systèmes d'information tous en place.

En outre, le Haut Comité observe que la coexistence de deux modèles de soutien, l'un sur le territoire national, l'autre en opération extérieure<sup>35</sup>, pose problème. En effet, une partie des ressources humaines du second est prélevée sur celles du premier, sans diminution, à due proportion, des charges de soutien dans les bases de défense.

- **La création des bases de défense a pour l'instant fragilisé la vie quotidienne**

La création des bases de défense a jusqu'à présent fragilisé la vie quotidienne des militaires. La proximité qui existait entre souteneurs et soutenus, facteur d'efficacité, a disparu et l'éloignement entre les groupements de base de défense et les formations s'est accompagné d'une augmentation des délais de traitement des demandes et d'une certaine déshumanisation des relations. Aujourd'hui encore, des militaires ont des difficultés pour savoir concrètement comment et par qui se faire aider pour régler un problème administratif. L'informatisation est inaboutie : les accès aux réseaux sont trop limités, en particulier pour les militaires du rang, le suivi des demandes reste laconique et les systèmes d'information métier tardent à se moderniser.

- **L'administration des militaires, historiquement point fort de la condition militaire et marqueur de l'identité militaire, a subi un échec majeur dans son cœur de métier (Louvois). La mise en œuvre du nouveau système de paie est très attendue et en même temps redoutée**

Longtemps, l'administration militaire a eu la réputation d'être efficace et réactive, grâce à la mise à disposition d'une ressource nombreuse, quasi gratuite et souvent de grande qualité, formée des appelés, mais aussi parce que chaque armée disposait de ses propres soutiens. Les armées utilisaient également pour certaines dépenses de la vie courante des procédures financières dérogatoires au droit commun qui permettaient une plus grande réactivité au niveau des formations. En outre, la recherche d'économies budgétaires ne se posait pas dans les mêmes termes qu'aujourd'hui. Les militaires se reconnaissaient dans leur administration parce qu'elle était assurée par du personnel militaire de proximité de la même armée et répondait efficacement à leurs besoins. L'administration était ainsi un des points forts de la condition militaire. Ce constat n'est plus d'actualité.

En particulier, les défaillances du calculateur de solde LOUVOIS constituent un échec majeur qui marquera durablement les esprits. Le Haut Comité, dans son précédent rapport, a eu l'occasion d'en souligner la gravité des conséquences, tant pour les militaires incorrectement soldés que pour le personnel administratif en charge de la solde. La mise en place du futur système de paie, « Source solde », est très attendue en même temps que très redoutée. Très attendue parce que si les corrections de LOUVOIS avançaient, de nouvelles anomalies continuent d'apparaître ; très redoutée, parce qu'en dépit des garanties particulièrement sérieuses qu'offre la conduite du projet « Source solde », nul ne peut s'empêcher d'envisager l'hypothèse où le futur système de solde rencontrerait aussi des difficultés.

- **La situation de la gendarmerie est plutôt préservée, mais la mise en place des SGAMI est source d'inquiétudes en interne**

Dans la gendarmerie, l'organisation et le fonctionnement des soutiens se sont longtemps caractérisés par une assez grande autonomie, mais des évolutions récentes, motivées par des recherches d'économies, ont récemment conduit à mutualiser certains soutiens avec d'autres directions du ministère de l'intérieur.

Ainsi, au niveau central, le service de l'achat des équipements et de la logistique de la sécurité intérieure (SAELSI) assure depuis 2014 le recueil des besoins, la conception, l'achat et la mise à disposition des moyens nécessaires à la gendarmerie, mais aussi à la police nationale et à la

<sup>35</sup> De façon schématique, sur le territoire national, le chef organique est le « client » du soutien alors qu'en opération, le chef opérationnel a autorité sur les soutiens.

sécurité civile, pour les véhicules, l'armement, les matériels techniques, l'habillement, et les opérations de maintenance.

Au niveau régional, les secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI), placés sous l'autorité des préfets de zone, assurent depuis 2014 plusieurs fonctions de soutien au profit de la gendarmerie, de la police nationale et des préfetures, dans la limite des délégations accordées, notamment dans les domaines de la programmation budgétaire, de l'exécution de la dépense, de la logistique (mise à disposition des véhicules, de l'armement, etc.), des opérations immobilières domaniales et des systèmes d'information et de communication.

Cette nouvelle organisation est source d'inquiétudes, s'agissant de la qualité de certaines prestations, de la réactivité avec laquelle elles sont réalisées (les intérêts moratoires ont augmenté depuis la mise en place des plates-formes financières communes) et de la place occupée dans les nouvelles structures par le personnel militaire de soutien de la gendarmerie.

### 1.3.3 Un environnement économique et social difficile

L'évolution de la situation économique et sociale concerne l'ensemble des Français, mais de façon diversifiée selon leur situation socio-professionnelle, leur âge, leur sexe ou leur lieu d'habitation. Les militaires n'échappent bien sûr pas à ce phénomène mais certains aspects de cette évolution peuvent accentuer le poids de leurs sujétions.

D'un point de vue macroéconomique, le taux de croissance du produit intérieur brut, qui conditionne le niveau des recettes et des dépenses de l'État, renvoie, lorsqu'il est faible, à la question de l'évolution de la valeur du point d'indice dans la fonction publique, déterminante pour la progression des traitements de l'ensemble des agents publics, y compris les militaires.

Le niveau de l'activité économique est également corrélé avec l'état du marché du travail, et donc l'emploi des conjoints de militaires, déjà difficile du fait de la mobilité. Il est aussi déterminant pour la reconversion dans le secteur privé des militaires eux-mêmes.

S'agissant du marché immobilier, des tensions nationales ou locales accroissent les difficultés liées à la mobilité pour accéder à la propriété ou louer un logement qui répond aux attentes du militaire et de sa famille, en particulier en région parisienne et dans les grandes agglomérations.

Enfin, certaines affectations où l'offre de services est faible peuvent conduire à des difficultés pour la garde et la scolarité des enfants, pour les soins et pour les activités socio-culturelles, et ce d'autant plus que les militaires doivent en quelque sorte « prendre rang » à leur arrivée.

#### **Quelques exemples d'actions menées par le ministère de la défense pour remédier aux difficultés économiques et sociales.**

Défense Mobilité a créé les cellules d'accompagnement à l'emploi des conjoints (CAEC), que ceux-ci recherchent un emploi dans le secteur privé ou dans le secteur public.

De la même façon, l'action sociale du ministère de la défense peut délivrer, en plus du dispositif de droit commun, des prêts consacrés à l'acquisition d'un logement ou au financement de travaux.

Elle peut aussi assurer des prestations pour la garde d'enfants pendant les horaires atypiques ou encore l'aide au financement de crèches et de haltes garderies.

Le ministère de la défense propose également aux militaires et à leurs familles la location de logements réservés.

Les lycées de la défense offrent, dans le cadre de l'« aide à la famille », la possibilité aux enfants de militaires de suivre la scolarité des premier et second cycles de l'enseignement du second degré.

Mais ces dispositifs, bien que très performants, ont par nature des effets limités sur un environnement qui ne dépend pas d'eux, ou peu.

Les CAEC ne peuvent ainsi pas agir sur l'offre d'emplois, les prêts immobiliers sont d'un montant moyen réduit (environ 10 500 €) au regard des prix de l'immobilier, les coûts de création et de fonctionnement des crèches et des haltes garderies par l'institution de gestion sociale des armées (IGeSA) restent élevés et ne peuvent pas répondre à la totalité de la demande et l'offre de logements gérés par la défense ne répond pas non plus en totalité à la demande.

#### 1.3.4 Le commandement a perdu une partie de ses attributions

En matière de condition militaire, le chef militaire a longtemps été pour ses subordonnés celui qui pouvait intervenir pour répondre à leurs attentes, dans quelque domaine que ce soit et alors que l'administration militaire apportait au chef comme à ses subordonnés une réponse efficace et de proximité. Cette situation n'est plus et le commandement, à tous les niveaux, a perdu nombre de ses attributions, ainsi que les informations indispensables, tandis que le militaire doit désormais davantage se prendre en charge.

- **Le commandement de proximité se trouve en situation de dépendance vis-à-vis des soutiens**

Au sein des formations, les militaires continuent de solliciter leurs supérieurs hiérarchiques pour obtenir des informations ou faciliter le déroulement d'une démarche administrative. Dans la mesure où cela leur est possible, les cadres de contact essayent de répondre à ces attentes.

Mais il leur est moins facile d'intervenir que par le passé auprès des services de soutien dès lors que ceux-ci sont indépendants de l'unité dans laquelle les militaires soutenus sont affectés. Certains cadres eux-mêmes ne sont pas en mesure de trouver facilement les renseignements dont ils ont besoin ou de faire avancer plus rapidement une procédure qui les concerne. De façon un peu schématique, le commandement qui auparavant avait la main sur les soutiens en est devenu le « client », ce qui peut, aux yeux des subordonnés, amoindrir l'autorité des cadres de contact.

- **La place du commandement de proximité dans le circuit de l'information n'est plus assurée**

Le commandement de proximité au sein des unités a perdu, depuis quelques années, une part importante du rôle qu'il assumait, celui de relais d'information auprès de ses subordonnés. Ceci est particulièrement sensible dans deux domaines : celui de l'information générale militaire et celui de l'administration des personnels.

L'information concernant la vie des militaires, notamment celle concernant les réformes pouvant avoir un impact direct sur la vie de chaque militaire, qui arrivait jadis par la voie hiérarchique est désormais quasiment toujours l'apanage des médias et notamment des blogs spécialisés dans le domaine de la défense, toujours plus rapides (et pas toujours pertinents) que l'information argumentée émanant du commandement. Les cadres de proximité, face aux questions que se posent à juste raison les soldats à la lecture de ces informations, sont la plupart du temps dans l'incapacité, par manque d'information et d'argumentaire, de les commenter voire de les confirmer ou de les infirmer. Cela a entraîné une double déception : celle de ces cadres officiers ou sous-officiers, qui se retrouvent dans la même situation d'interrogation que leurs subordonnés face à des informations les concernant directement et celle des subordonnés qui désormais cherchent leur information dans des médias sans toujours disposer des éléments critiques suffisants et ne se tournent plus vers leur commandement de proximité.

Cette situation a souvent amené celui-ci à renoncer à s'impliquer dans ce rôle pourtant essentiel, qui consistait à être un diffuseur pertinent d'information, pour se réfugier dans le seul domaine technico-opérationnel. Ce changement de regard de la base vers le sommet n'est pas sans conséquence sur la crédibilité du commandement et son rôle dans les transformations permanentes qui touchent les forces armées.

Cette perte d'attribution du commandement est également sensible dans le domaine de l'administration des personnels, sous la forme d'une inversion des rôles en matière de diffusion de l'information et de procédures.

Ainsi, là où avant la réforme du soutien, l'information descendante était naturellement de la responsabilité de l'encadrement, sa diffusion se trouve désormais à la fois centralisée, souvent à un niveau national, et éparpillée, voire parcellaire ou aléatoire lorsqu'elle est ramenée à l'individu concerné.

Cette évolution, facilitée voire amplifiée, par les moyens actuels de diffusion de l'information, amène le militaire soutenu à rechercher, le plus souvent par lui-même, les renseignements dont il a besoin, tant en matière administrative, qu'en ce qui concerne les stages ou les conditions d'avancement.

La disparition concomitante des organismes administratifs de proximité en charge de cette mission dans les formations conduit le plus souvent le militaire à lancer lui-même une procédure, sans l'assurance d'un conseil de proximité adapté, ce qui suppose en outre qu'il ait un accès facile à l'intranet, ce qui n'est pas toujours le cas.

- **Le haut commandement reste responsable de la condition militaire, mais sans avoir la main sur les moyens afférents**

Les chefs d'état-major ont la responsabilité de la condition militaire. Pour le chef d'état-major des armées, cette responsabilité recouvre le périmètre des armées, des services et des organismes interarmées, pour les chefs d'état-major d'armée, elle s'exerce sur le périmètre de leur armée.

Avoir la responsabilité d'un domaine, c'est être en mesure de prendre des décisions sans qu'il soit besoin d'en référer préalablement à une autorité supérieure, pour demander un accord ou des moyens. C'est, en contrepartie de cette liberté, répondre de ses décisions et de leurs conséquences.

Or, si le champ de la condition militaire s'est élargi, celui des matières pour lesquelles les chefs d'état-major ont toute liberté d'agir s'est considérablement restreint, d'une part, avec l'interarmement des services qui s'est développée au début des années 2000, d'autre part, avec la création des bases de défense.

Il en résulte qu'aujourd'hui, la condition militaire déborde de beaucoup le domaine des compétences matérielles des chefs d'état-major. S'agissant du chef d'état-major des armées et des chefs d'état-major d'armée, le logement, l'infrastructure, l'action sociale, la reconversion, etc., sont autant de fonctions pour lesquelles ils ont certes un mot à dire, mais pas le dernier. Quant aux chefs d'état-major d'armée exclusivement, le périmètre de leurs compétences est encore plus restreint depuis la création du service du commissariat des armées, puisqu'ils ont perdu une large part de leurs attributions dans les domaines de l'habillement, de la restauration et, d'une façon générale, du soutien de l'homme.

## **2 LA TRANSFORMATION DES FORCES DÉCIDIÉE À LA SUITE DU LIVRE BLANC DE 2013 A UN IMPACT FORT SUR LA CONDITION MILITAIRE**

L'évolution des forces armées et des services dans les cinq à dix prochaines années est, pour une large part, déterminée par les orientations proposées par le Livre blanc de 2013 ainsi que par la loi de programmation militaire 2014-2019 qui en découle. Mais la nouvelle stratégie de défense et de sécurité nationale prend peu en compte la question de la condition militaire, qui ne figure pas au rang de ses objectifs prioritaires. C'est pour compenser cet inconvénient que les chefs d'état-major et le directeur général de la gendarmerie nationale, dans leurs plans stratégiques respectifs, ont déclaré placer le militaire au cœur de la transformation.

---

## 2.1 LE LIVRE BLANC DE 2013 ET LA LOI DE PROGRAMMATION DÉFINISSENT UN NOUVEAU MODÈLE DE RESSOURCES HUMAINES MAIS LA CONDITION MILITAIRE N'EST PAS PENSÉE EN TANT QUE TELLE ET CONSTITUE PLUS UNE RÉSULTANTE QU'UN FACTEUR

---

Le Livre blanc de 2013 a pour objet de définir « *les principes, les priorités, les cadres d'action et les moyens* »<sup>36</sup> nécessaires à la sécurité de la France à un horizon de quinze ans. Ses implications sur la condition militaire sont directes, dans la mesure où celle-ci dépend notamment de la plus ou moins bonne adéquation entre les moyens et les exigences du contrat opérationnel. À cet égard, la nécessité de prendre en considération le redressement des finances publiques, précisée par le Président de la République dans la lettre de mission adressée au Président de la commission du Livre blanc, souligne les contraintes d'un contexte budgétaire difficile qui ne permettra à l'évidence pas de répondre à toutes les attentes des militaires et de leurs familles.

S'agissant du personnel civil et militaire de la défense et de la sécurité nationale, le Livre blanc de 2013 rappelle, en introduction au chapitre qui lui est consacré<sup>37</sup>, les « profondes mutations » mises en œuvre selon les préconisations du précédent Livre blanc, et leurs conséquences sur ses conditions de vie et de travail et sur son moral.

Surtout, il trace les évolutions à venir sans évoquer la condition militaire en tant que telle, qui constitue plus une résultante qu'un domaine d'action spécifique, à l'identique du Livre blanc de 2008 et au contraire de celui de 1972-73 et, dans une moindre mesure, du Livre blanc de 1994.

- **Un nouveau modèle de ressources humaines, fondé sur la réactivité et la souplesse**

Le Livre blanc de 2013 et la loi de programmation militaire définissent un nouveau modèle d'armée qui nécessite lui-même de concevoir un nouveau modèle de ressources humaines militaires, c'est-à-dire une nouvelle économie générale des recrutements et des parcours professionnels.

Ce modèle se caractérise tout d'abord par le choix d'une population militaire jeune - principalement pour qu'elle soit physiquement apte à assurer les missions opérationnelles - et donc par des flux permanents de recrutements et de départs qui privilégieront, encore plus que par le passé, les recrutements contractuels par rapport aux recrutements de carrière.

Il fait également le choix du recentrage des militaires sur leur cœur de métier opérationnel et de la spécialisation des civils sur les fonctions administratives et de soutien.

La réalisation de ce modèle nécessite de nouveaux outils de pilotage de façon à permettre la réduction des effectifs qui doit s'accompagner d'une transformation de la pyramide des grades<sup>38</sup>, afin de maîtriser la masse salariale.

S'agissant des officiers, le Livre blanc propose le maintien du statut de carrière pour les officiers recrutés sur concours, mais une diminution de ces flux de recrutement. Il réserve le passage au statut de carrière aux meilleurs des sous-officiers et des officiers mariniers engagés. Il recommande une plus grande fidélisation des militaires du rang. Pour tous, il souligne la nécessité d'une plus grande visibilité sur les parcours professionnels, avec la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Le Livre blanc recommande en outre, pour compenser le caractère précaire des débuts de la carrière militaire, de créer des opportunités de progression dans les grades et dans les corps et de mettre en place une formation qualifiante favorisant aussi la reconversion.

Au total, il s'agit d'orienter le modèle actuel vers une plus grande réactivité, ce que précise et organise la politique générale des ressources humaines de la défense à l'horizon 2025 définie

---

<sup>36</sup> Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2013, La Documentation française, p. 9.

<sup>37</sup> Ibid. p. 113 à 124.

<sup>38</sup> C'est-à-dire ici la diminution de la part relative des militaires des grades les plus élevés, également appelée « dépyramidage ».

conjointement en juin 2014 par le secrétaire général pour l'administration et le major général des armées.

Le Haut Comité souligne le niveau d'exigence du nouveau modèle de ressources humaine, qui doit concilier l'attractivité du métier militaire avec de moindres possibilités de faire carrière et un dépyramidage, une plus grande visibilité sur les parcours professionnels et le recentrage sur le cœur de métier avec le développement de formations facilitant la reconversion. Ces combinaisons d'objectifs qui peuvent paraître opposés définissent un chemin de crête dont le Haut Comité ne remet pas en cause la pertinence mais dont il souligne que le parcours ne sera pas sans difficultés.

- **L'évolution du dialogue interne et du droit d'expression**

Le Livre blanc propose qu'une nouvelle impulsion soit donnée à la concertation, en renforçant la légitimité des membres des instances qui en ont la charge (c'est-à-dire les membres des conseils et du conseil supérieur de la fonction militaire) ainsi qu'au dialogue interne (qui, outre la concertation, inclut l'activité des représentants de catégorie et celle des commissions participatives), à tous les niveaux de la chaîne hiérarchique. Il s'agit, pour le commandement, de mieux expliquer les objectifs qu'il poursuit et pour le personnel militaire, de faire remonter plus efficacement ses interrogations.

S'agissant du droit d'expression, le Livre blanc promet un plus grand usage des technologies de l'information et de la communication et le développement de la contribution des militaires au débat public ou interne. Le Haut Comité ne peut que constater la faible participation des militaires à ces différents débats. Il l'explique par la crainte qu'ils pourraient avoir de s'affranchir du devoir de réserve et, sans doute aussi, par le manque de temps nécessaire à ce type d'exercice.

- **Le renforcement du lien entre les armées et la Nation**

Le Livre blanc souligne l'importance du lien armées-Nation. Il rappelle que les réserves manifestent la volonté de toutes les composantes de la Nation de garantir la sécurité du pays et qu'elles promeuvent l'esprit de défense dans la société civile. Il propose en outre qu'un effort particulier en direction des futurs dirigeants publics et privés soit engagé, au moyen de modules d'enseignement ou de stages dans les unités.

Le Haut Comité insiste sur l'importance de ce lien que les attentats de janvier 2015 ont mis en évidence. Il aura l'occasion d'y revenir à plusieurs reprises dans la suite de ce rapport.

- **L'objectif d'une meilleure conciliation entre vie professionnelle et vie privée**

Le Livre blanc incite à mieux concilier vie professionnelle et vie privée, en facilitant la recherche d'emploi du conjoint, la scolarisation des enfants, l'accession à la propriété et en assurant une plus grande visibilité sur la mobilité géographique et les perspectives de carrière.

Il s'agit là, pour le Haut Comité, d'un objectif essentiel qui répond à des attentes croissantes des militaires et de leurs familles.

- **La protection des militaires contre une « judiciarisation inutile » de leur action**

Enfin, partant du constat que les militaires agissent de plus en plus souvent en opération sous le regard du juge pénal, le Livre blanc considère qu'il est nécessaire d'éviter toute « judiciarisation inutile ». Il propose donc un renforcement des garanties procédurales et une réflexion sur l'adaptation aux spécificités de l'action de combat de certaines qualifications pénales.

Au total, le Livre blanc n'évoque que quelques-uns des aspects de la condition militaire, en s'en tenant pour l'essentiel à la définition d'un nouveau modèle de ressources humaines, même si certains aspects sociaux, juridiques et culturels sont mentionnés. Mais la condition militaire n'est pas pensée en tant que telle. Au cours des dix prochaines années, celle-ci risque ainsi d'apparaître plus comme la résultante d'actions éparses décidées selon les nécessités et les possibilités du moment que comme le résultat d'une véritable politique publique.

### **Si la loi de programmation militaire a un impact plus fort que le Livre blanc sur la condition militaire, pour autant, elle n'apporte pas de réponse globale**

La loi de programmation militaire 2014-2019 du 18 décembre 2013 constitue, pour la défense, la première étape de la mise en œuvre de la stratégie arrêtée par le Livre blanc. La loi, qui fait l'objet actuellement d'une actualisation, fixe en particulier les réductions d'effectifs, tandis que le rapport qui lui est annexé comporte plusieurs développements sur la politique des ressources humaines et la condition du personnel civil et militaire.

- **La déflation des effectifs et le dépyramidage**

La programmation militaire pour les années 2014 à 2019 se caractérisait initialement par une déflation d'effectifs de 33 675 emplois, dont 23 500 s'expliquaient par la nouvelle stratégie de défense et de sécurité et 10 175 par les mesures décidées à la suite du Livre blanc de 2008. Près de 80 % des 33 675 suppressions d'effectifs portaient sur des postes militaires.

La réduction des 23 500 postes devait se répartir entre les soutiens, les structures organiques, l'environnement et l'administration centrale qui devaient en supporter l'essentiel (14 500), les forces de combat (8 000) et les forces prépositionnées et outre-mer (1 100). La réduction annuelle programmée était de l'ordre de 7 500 équivalents temps plein (ETP) de 2014 à 2017, et de 3 500 ETP en 2018. La décision prise par le Président de la République, à la suite du conseil de défense du 29 avril 2015, de réduire la déflation d'effectifs de 18 500 postes sera l'une des principales modifications qu'apportera prochainement la loi d'actualisation de la programmation militaire.

Ces réductions seront conduites, comme le prévoyait la programmation initiale, de façon à « dépyramider » les effectifs, en l'occurrence à réduire la part des officiers au sein de la population militaire, de sorte qu'elle passe de 16,75 % à 16 % en fin de programmation (elle était de 15,5 % en 2008 et de 16 % en 2010).

Le dépyramidage s'effectue sur la base d'arrêtés pris annuellement par le ministre de la défense, le ministre en charge de la fonction publique et le ministre en charge du budget, qui définissent les plafonds des effectifs de chaque grade. Le Haut Comité observe que le ministère de la défense est le seul ministère dont les effectifs soient fixés par grade, alors qu'ils le sont globalement pour les autres départements ministériels.

En outre, le Haut Comité souligne que le pourcentage d'officiers dans la population militaire recouvre des situations très diverses, selon l'armée ou le service auquel ils appartiennent, qui s'expliquent par les spécificités de leurs missions respectives. Par exemple, en 2013, les officiers représentaient 12,9 % des militaires de l'armée de terre, 15,1 % des militaires de l'armée de l'air, 45 % des militaires du service de santé des armées et 100 % du personnel militaire de la direction générale de l'armement. Il ne lui paraît donc pas pertinent de fixer un objectif global de réduction de la part des officiers, cette globalité occultant les besoins réels de chaque armée et de chaque service.

Il observe également que l'accroissement de la part des officiers dans la population militaire depuis 2008 s'explique par deux raisons principales. La première tient dans les besoins nouveaux nés du retour de la France dans le commandement militaire intégré de l'OTAN, du développement de la fonction « connaissance et anticipation » et, d'une façon générale, de la complexité croissante des fonctions d'état-major et de direction centrale. La seconde réside, en l'absence de mesures coercitives ou très incitatives au départ et compte tenu de la nécessité de continuer à recruter de jeunes officiers pour assurer l'encadrement des forces, dans l'allongement des limites d'âge applicables aux officiers de carrière décidé dans le cadre de la réforme des retraites.

- **Les mesures d'accompagnement**

Les objectifs de réduction d'effectifs doivent être atteints en jouant simultanément sur les flux de recrutements et les flux de départs. Pour favoriser les départs décidés à l'initiative des militaires,

la loi de programmation prévoit de renforcer ou de mettre en place plusieurs dispositifs incitatifs qui doivent permettre, jusqu'au 31 décembre 2019, le départ annuel d'environ 1 500 militaires.

Il s'agit de la pension au grade immédiatement supérieur au grade détenu (article 36), de la promotion fonctionnelle (article 37) et du pécule modulable d'incitation au départ (article 38). La « disponibilité » est également renouvelée (article 39), afin de faciliter la reconversion des officiers de carrière. Concernant le pécule, le Haut Comité observe que l'atteinte impérative des objectifs de réduction d'effectifs conduit parfois à l'accorder à des militaires détenant des qualifications rares, ce qui peut, d'une part, entraîner un surcroît de travail pour ceux de leurs camarades qui, détenant les mêmes qualifications, restent moins nombreux en activité, d'autre part, poser la question du maintien au plus haut niveau de certaines capacités opérationnelles.

Un renforcement du dispositif de reconversion des militaires est en outre prévu pour faciliter la transition professionnelle d'un plus grand nombre de militaires. Pour ceux d'entre eux qui choisiront de continuer à servir au sein de l'une des trois fonctions publiques, un objectif de reclassement annuel d'environ 2 100 militaires est fixé.

- **Un plan d'amélioration de la condition du personnel de faible portée**

La loi de programmation militaire prévoit un plan ministériel d'amélioration de la condition du personnel. Celui-ci doit faciliter la vie des militaires et de leurs familles dans les domaines du logement, de l'aide sociale, du soutien familial et des soutiens.

Mais, en cohérence avec les orientations du Livre blanc, ce plan doit être réalisé sous « enveloppe budgétaire », c'est-à-dire qu'il s'agit, sans moyens supplémentaires par rapport à la précédente période, de valoriser les dispositifs déjà en place. Dans ce cadre, les marges d'amélioration sont forcément réduites.

Ce plan d'amélioration de la condition du personnel s'est néanmoins traduit par la formalisation de la fonction de médiateur militaire<sup>39</sup>. Tout militaire peut saisir l'un des inspecteurs généraux en vue de trouver, de manière confidentielle et amiable, une solution à certains litiges individuels.

- **Le traitement pénal des affaires militaires**

La loi de programmation militaire a permis l'adoption de plusieurs dispositions concrètes relatives au traitement pénal des affaires militaires (articles 29 à 33), afin d'éviter la judiciarisation inutile observée par le Livre blanc et de permettre aux conflits armés, par nature différents des situations du temps de paix, d'être régis par des règles appropriées.

- **Le renforcement de la cohésion nationale**

Enfin, la loi de programmation militaire énumère les axes d'action concrets qui permettront de renforcer la cohésion nationale et l'adhésion de la Nation à la politique de défense, mais aussi d'améliorer l'attractivité des forces et la capacité de résilience de la société face aux crises.

Les mesures décidées portent notamment sur la rénovation du parcours de citoyenneté et singulièrement l'enseignement de défense, le renforcement de l'impact des journées défense et citoyenneté, le développement du volontariat dans les armées, la valorisation du patrimoine des armées, le développement de la politique mémorielle ou encore le renforcement de la communication sur l'action de la défense.

Le Haut Comité insiste pour sa part sur l'importance des actions qui doivent être menées en direction des élus et des futurs dirigeants publics et privés.

\*            \*  
\*

---

<sup>39</sup> Cf. le décret n° 2015-368 du 30 mars 2015 portant création de la fonction de médiateur militaire et l'arrêté du même jour relatif à la fonction de médiateur militaire.

Au total, la loi de programmation militaire met en œuvre, de façon cohérente, les orientations proposées par le Livre blanc. En matière de condition militaire, elle en conserve donc les caractéristiques, ce que du reste illustre la modestie du plan d'amélioration de la condition du personnel.

---

## 2.2 LE PLAN STRATÉGIQUE DES ARMÉES ET LES PLANS STRATÉGIQUES DES ARMÉES ET DES SERVICES, ONT POUR OBJET DE METTRE LE MILITAIRE AU CŒUR DE LA TRANSFORMATION ET PEUVENT CONSTITUER DES POINTS D'APPUI POUR LES « POLITIQUES DE LA CONDITION MILITAIRE »

---

Le chef d'état-major des armées, les chefs d'état-major d'armée et les directeurs de service interarmées ont tous élaboré, chacun en ce qui le concerne, leur propre plan stratégique. Ces plans, établis en cohérence avec le Livre blanc et la loi de programmation militaire, sont bien sûr différents entre eux dans les objectifs particuliers qu'ils poursuivent et dans les voies qu'ils empruntent, mais ils ont tous en commun deux objectifs. D'une part, ils visent à donner du sens et à susciter la confiance en dépassant les inquiétudes que les réformes passées ou annoncées ont pu faire naître. D'autre part, ils cherchent à mobiliser les énergies individuelles et collectives, à un moment où le facteur humain semblait passer au second plan, en visant à remettre le militaire au centre des projets.

- **Donner du sens**

Le plan stratégique des armées, « CAP 2020 », correspond à la vision stratégique du chef d'état-major des armées (CEMA). Pour être en mesure d'assurer le contrat opérationnel défini par le Livre blanc avec les ressources prévues par la loi de programmation militaire, ce plan stratégique, qui s'adresse avant tout aux chefs d'état-major d'armée et aux directeurs de service, définit trois directions stratégiques tournées vers l'action : garantir l'efficacité opérationnelle des forces, transformer les armées et placer la finalité opérationnelle au cœur des décisions de défense.

Suivant une démarche comparable – la réalisation de leur propre contrat opérationnel à partir des ressources qui leur sont affectées – chaque chef d'état-major d'armée et directeur de service interarmées a élaboré un plan stratégique<sup>40</sup> qui s'adresse d'abord aux militaires de tout grade de son armée ou service, qui doivent pouvoir identifier clairement l'action ou les actions à la réalisation desquelles ils participent.

Pour s'en tenir à l'exemple de l'armée de l'air, le plan « Unis pour faire face » permet à chacun, personnel navigant, maintenanciers, forces spéciales, personnel administratif, de se positionner par rapport aux autres composantes de son armée et de reconnaître la part qu'il prend dans cette œuvre commune.

Au-delà de leur fonction de communication vis-à-vis de l'extérieur comme en interne, dont le Haut Comité n'ignore pas la nécessité tout en soulignant combien il est important de l'appréhender de façon appropriée pour que le projet reste crédible, ces plans stratégiques sont essentiels, parce qu'en faisant le lien entre la politique de défense et l'activité quotidienne des formations, ils sont surtout porteurs de sens, à un moment où les militaires s'interrogent sur l'avenir de leur outil de défense.

- **Remettre le militaire au centre des projets**

La place des militaires constitue l'autre point commun de ces plans. Les chefs d'état-major d'armée et les directeurs de service ont déclaré vouloir replacer le militaire au centre de leurs projets. Chaque armée et service, selon ses particularités, définit des actions en ce sens et, au-delà des techniques, tous ont le souci de placer l'homme au cœur de leurs réflexions.

---

<sup>40</sup> « Unis pour faire face » pour l'armée de l'air, « Horizon Marine 2025 », « Au contact » pour l'armée de terre ou encore « SSA 2020 » pour le service de santé des armées.

Le Haut Comité souhaite mettre l'accent sur l'importance de la dimension humaine de ces projets stratégiques. À ce sujet, il considère qu'une réflexion globale, interarmées, serait la bienvenue, à un moment où les réformes donnent la priorité aux évolutions organisationnelles et procédurales.

### 2.3 LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION DE LA GENDARMERIE METTENT EN ÉVIDENCE UNE PLUS GRANDE STABILITÉ QUE DANS LES ARMÉES

Le Livre blanc de 2013 rappelle le rôle de la gendarmerie dans ses missions de sécurité intérieure, l'appui essentiel qu'elle apporte aux armées grâce aux gendarmeries spécialisées<sup>41</sup> et à la prévôté, et l'atout majeur que représente le statut militaire de son personnel. Mais, parce qu'il ne porte pas sur toutes les missions de la gendarmerie, le Livre blanc, pas plus que la loi de programmation militaire, ne donne d'indications sur l'évolution de sa stratégie, de ses effectifs, de ses moyens matériels et de ses ressources budgétaires. Dans un passé récent, cette fonction a été assurée par deux lois d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, la dernière portant sur la période 2009-2013.

La programmation des moyens de la gendarmerie est aujourd'hui définie par la loi de programmation des finances publiques et par les lois de finances successives, qui définissent les moyens budgétaires accordés au programme 152 « gendarmerie nationale ». En outre, le directeur général de la gendarmerie nationale a arrêté en 2013 son plan stratégique, baptisé « feuille de route » de la gendarmerie nationale. L'ensemble vise à recentrer les gendarmes sur leur cœur de métier, c'est-à-dire la production de sécurité.

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) adoptée le 29 décembre 2014 cadre la trajectoire financière de l'ensemble des administrations publiques à travers notamment la programmation sur trois ans, de 2015 à 2017, des crédits de paiement affectés à chacune des trente missions de l'État au sens de la loi organique relative aux lois de finances.

Parmi elles, la mission « sécurités » réunit les programmes 152 « gendarmerie nationale », 176 « police nationale », 161 « sécurité civile » et 207 « sécurité et éducation routières ». La LPFP prévoit que le plafond de crédits de paiement alloués à cette mission ne pourra excéder, en euros courants, 12,15 milliards en 2015 et 12,18 milliards en 2016 et en 2017. La LPFP ne décline pas ce plafond par programme mais, pour 2015, la loi de finances initiale ouvre un peu plus de 8 milliards d'euros en CP au programme 152, soit 66 % de la dotation de la mission.

Le projet annuel de performances pour 2015 du programme 152 présente la stratégie de la gendarmerie<sup>42</sup> et détaille l'évolution et la répartition de son personnel et de ses moyens budgétaires. Sur le périmètre de ce programme, les effectifs militaires et les crédits budgétaires restent quasiment stables entre 2014 et 2015.

- **Le directeur général de la gendarmerie nationale dispose d'une réelle autonomie budgétaire**

À la différence du chef d'état-major des armées et surtout des chefs d'état-major d'armée, le directeur général de la gendarmerie nationale, responsable du programme 152, conserve la main sur l'ensemble des crédits nécessaires à la formation, à l'entraînement, aux activités opérationnelles et au soutien des gendarmes. Il dispose donc d'une plus grande autonomie budgétaire, y compris dans le domaine de la condition militaire. L'expression « un chef, une mission, des moyens » garde son sens, même si des structures de soutien mutualisé entre les différentes directions du ministère de l'intérieur, les SGAMI, ont été mises en place en 2014.

<sup>41</sup> Gendarmerie maritime, de l'air, de l'armement et de la sécurité des armements nucléaires.

<sup>42</sup> Pour 2015, la stratégie de la gendarmerie, telle que la présente le projet annuel de performances, se décline autour de quatre axes : renforcer la prévention de proximité au service de la population, identifier les délinquants et démanteler les réseaux, adapter les outils et les méthodes à la lutte contre la délinquance, poursuivre les réformes structurelles destinées à améliorer l'efficacité des services.

- **La « feuille de route » de la gendarmerie nationale**

Le projet stratégique de la gendarmerie nationale est défini dans une « feuille de route », présentée par le directeur général en 2013 et actualisée chaque semestre. Ce projet vise à recentrer le gendarme sur son cœur de métier en lui redonnant une plus grande liberté d'action. Il s'appuie sur une approche participative de consultation, qui permet aux gendarmes de faire remonter à leur direction générale des propositions de simplification dans trois grands domaines : le renforcement de la production de sécurité, l'allègement de l'administration et du fonctionnement, la valorisation du personnel et des compétences.

Le Haut Comité observe que si l'objectif d'un recentrage sur la mission opérationnelle est commun à la gendarmerie et aux armées, les conditions de sa réalisation sont très différentes, qu'il s'agisse de la part prise par le personnel dans la définition de la réforme ou de l'évolution concomitante des effectifs.

### 3 UN CADRE JURIDIQUE MOUVANT DONT LES INCIDENCES SONT DIRECTES, STRUCTURANTES, MAIS INCERTAINES

Le droit occupe une place croissante dans tous les domaines, et la condition militaire s'inscrit naturellement dans cette perspective. Dans les prochaines années, celle-ci se caractérisera notamment par la plus grande judiciarisation des activités militaires et la mise en œuvre des réponses apportées par le législateur, les conséquences de décisions jurisprudentielles récentes relatives à l'exercice des droits civils et politiques des militaires et par les effets de la transposition prochaine aux militaires d'une directive européenne relative au temps de travail.

#### 3.1 LA JUDICIARISATION

- **Les questions posées par la judiciarisation des activités militaires**

Les risques que la tendance croissante du recours au juge, notamment pénal, feraient courir aux opérations militaires ne doivent pas être sous-estimés : risques d'inhibition des militaires, risques de déstabilisation de l'action militaire de la France, risques de mises en cause personnelles qui décrédibilisent la protection offerte en principe par l'obéissance aux ordres.

Ces risques sont réels et sérieux. Il convient toutefois de ne pas les surestimer, d'une part, et de rappeler qu'ils peuvent être au moins partiellement prévenus, d'autre part.

Les armées n'échappent pas au mouvement de judiciarisation que connaissent nombre de sociétés occidentales et qui consiste à refuser le risque, à rechercher des responsables, à donner une place croissante aux victimes dans la procédure pénale ou dans la parole médiatique lorsque survient un évènement dramatique.

La « judiciarisation du champ de bataille » est donc une réalité. Elle se manifeste toutefois davantage par la résonance symbolique très forte de quelques affaires - celle de l'embuscade d'Uzbeen a été la plus marquante - que par une multiplication en volume des procédures judiciaires impliquant des militaires dont le nombre est en réalité très faible et stable.

Il convient aussi de rappeler que l'affaire d'Uzbeen a été médiatisée par la plainte avec constitution de partie civile déposée par les familles et de souligner que la communauté militaire est légitimement attentive à ce que l'objectif d'éviter la judiciarisation inutile de l'action militaire ne soit jamais le prétexte à une protection du commandement contre la mise en cause de sa responsabilité dans les cas qui le justifieraient. Limiter la judiciarisation inutile de l'action militaire impose donc à l'institution militaire d'être capable d'offrir aux militaires blessés ou aux familles de militaires décédés toutes les explications nécessaires sur les drames qui ont pu les frapper, afin qu'ils ne soient pas tentés de croire qu'ils ne pourraient accéder à la vérité qu'en recourant au juge.

Enfin il est tout aussi clair que si la judiciarisation des opérations militaires présente un risque pour l'efficacité des opérations, la tentation qu'il y aurait à souhaiter y opposer une immunité pénale serait tout aussi dangereuse, cette fois pour la légitimité de l'action militaire qui ne doit échapper au regard du juge que pour autant qu'elle s'inscrit résolument dans le respect du droit national et du droit international, et notamment du droit des conflits armés qui est le plus souvent son cadre d'intervention.

- **L'importance des réponses apportées par le législateur**

Si le phénomène de judiciarisation doit être relativisé, il n'en pose pas moins de réelles difficultés. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle des mesures correctives ou préventives ont été adoptées à l'occasion du vote de la loi de programmation militaire du 18 décembre 2013.

La première a pour objet de d'éviter que tout événement grave en opération ne prenne un tour judiciaire. Elle rappelle aussi que le risque pour la santé ou la vie des militaires est consubstantiel à l'opération militaire et que le mort au combat ne doit pas être a priori regardé comme la victime d'une infraction. Elle consiste à présumer que le décès du militaire à l'issue d'une opération de combat en OPEX a une cause qui n'est ni inconnue ni suspecte et qu'il ne justifie donc pas, sauf exception, l'engagement d'une enquête pour recherche des causes de la mort.

La loi de programmation militaire permet aussi de réserver aux magistrats du Parquet la capacité à mettre en mouvement l'action publique. Les plaintes avec constitution de partie civile ne seront plus recevables quand elles mettront en cause des infractions, y compris criminelles, présumées commises par les militaires en OPEX dans l'accomplissement de leur mission. S'agissant des infractions délictuelles, ce monopole du parquet ne sera qu'un retour au droit commun qu'avait écarté la Cour de cassation dans l'affaire Uzbeen au nom d'une mauvaise articulation du code de procédure pénale avec le code de justice militaire. Mais rendre irrecevable la constitution de partie civile y compris pour les infractions criminelles est un pas important et audacieux dans un contexte où le procès pénal était jusqu'alors marqué par une tendance forte à l'accroissement du droit des victimes.

Ce verrou procédural devrait limiter la « judiciarisation de la douleur ». Mais il permettra surtout d'éviter l'instrumentalisation de la justice par des acteurs qui souhaiteraient ainsi déstabiliser l'action militaire de la France. C'est d'ailleurs ce risque d'instrumentalisation qui conduisait le garde des sceaux R. Badinter, en 1982, à justifier ainsi devant le Sénat le monopole du Parquet en matière militaire : « Permettre à toute personne qui se prétend victime d'une infraction de déclencher l'action publique de sa propre initiative, sans aucune vérification préalable, sans aucune enquête préliminaire pour s'assurer qu'il existe un bien-fondé dans ces accusations, ce serait ouvrir une voie procédurale dangereuse pour l'autorité militaire. Ce serait permettre des entreprises de déstabilisation de l'armée républicaine ».

A également été insérée dans la loi de programmation militaire une disposition permettant d'élargir le champ d'application de l'excuse pénale qui couvre les militaires en OPEX quand ils font usage de la force ou de mesures coercitives pourvu que cet usage soit nécessaire à l'accomplissement de leurs mission et conforme au droit international, sachant que dans la grande majorité des cas – par exemple les opérations Barkhane<sup>43</sup>, Sangaris<sup>44</sup> ou Chammal<sup>45</sup> – le droit international renvoie au droit des conflits armés, qui est un droit à la fois contraignant pour les militaires – notamment en ce qu'il exige la protection des populations civiles – mais qui prend en compte la nécessité militaire et permet à ce titre que l'usage de la force ne soit pas cantonné à la légitime défense.

Enfin, et pour répondre à la critique légitime du caractère inadapté des qualifications pénales relatives à des faits de violences involontaires dans le contexte de l'opération militaire, la loi de programmation militaire précise que l'appréciation de la responsabilité pénale des militaires devra tenir compte des caractéristiques très spécifiques des OPEX, et notamment du manque

<sup>43</sup> Opération menée au Sahel depuis août 2014, à la suite des opérations Serval et Épervier.

<sup>44</sup> Opération menée en République centrafricaine depuis décembre 2013.

<sup>45</sup> Opération menée au Levant depuis septembre 2014.

d'information, de l'urgence dans laquelle les décisions doivent être prises et des circonstances liées à l'action de combat.

Si la loi de programmation militaire ne permet pas que le droit des conflits armés évince tout autre corpus juridique et notamment notre droit pénal national pour les militaires en opération, elle a donc permis l'adoption de plusieurs mesures qui instillent dans le droit commun le rappel de ce que le temps du conflit armé ne doit pas être régi par les mêmes règles et principes que le temps de paix.

- **La création du commandement de la gendarmerie prévôtale**

La judiciarisation des activités militaires a également mis en évidence l'importance de la fonction prévôtale<sup>46</sup> et a conduit à la création d'un commandement spécialisé.

En tant qu'officiers de police judiciaire des forces armées, placés sous l'autorité du procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris, les prévôts peuvent effectuer des enquêtes judiciaires, dans le cadre et les limites des accords bilatéraux existant avec le pays où la force intervient, dès lors que des crimes ou des délits auraient été commis par des militaires des forces françaises ou que des infractions seraient commises à l'encontre de militaires français.

Les prévôts sont désormais sélectionnés et formés, depuis la création en 2012 du commandement de la gendarmerie prévôtale. Ce commandement a également pour mission d'assurer le suivi et le contrôle de l'action des détachements prévôtaux, ce qui permet à la fois d'unifier et de parfaire leurs modes d'action tout en prenant en compte les particularités de chaque théâtre.

---

### 3.2 LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME (CEDH) ET LES ARRÊTS DU 2 OCTOBRE 2014

---

- **Le droit public français a toujours fait interdiction aux militaires de créer et d'adhérer à des groupements à caractère syndical**

La reconnaissance du droit syndical par la loi Waldeck-Rousseau de 1884 ne concernait pas les agents de l'État, qu'ils soient civils ou militaires. Plusieurs considérations juridiques justifiaient ce refus. La loi n'était clairement pas destinée à s'appliquer aux agents publics et la perspective du droit de grève était considérée comme incompatible avec le principe de la continuité des services publics. Dans le cas des militaires, ce refus s'expliquait en outre par l'obligation particulière de neutralité qui leur était prescrite.

Si la liberté syndicale est reconnue aux fonctionnaires civils par le statut général des fonctionnaires de 1946 et que le Préambule de la Constitution de la IV<sup>e</sup> République proclame le droit de tout homme à adhérer au syndicat de son choix, l'interdiction qui en est faite aux militaires demeure. Elle est explicitement affirmée par le règlement de discipline générale des armées de 1966 et surtout, au niveau législatif, par l'article 10 du statut général des militaires de 1972 qui dispose : « *l'existence de groupements professionnels militaires à caractère syndical ainsi que l'adhésion des militaires en activité de service à des groupements professionnels sont incompatibles avec les règles de la discipline militaire* » avant d'ajouter qu' « *il appartient au chef, à tous les échelons, de veiller aux intérêts de ses subordonnés et de rendre compte, par la voie hiérarchique, de tout problème de caractère général qui parviendrait à sa connaissance* ».

Suivant les recommandations de la commission de révision du statut général des militaires<sup>47</sup>, le législateur maintient cette interdiction mot pour mot dans le statut de 2005 (article 6), afin d'éviter les risques d'une hiérarchie concurrente, d'une ingérence dans l'activité des forces, d'une remise en question de la cohésion des unités, voire de la disponibilité et du loyalisme des militaires. Le rapport de la commission souligne en outre que les expériences étrangères

<sup>46</sup> Pour mémoire, les prévôts sont des gendarmes qui accompagnent les forces engagées en opérations extérieures ou prépositionnées à l'étranger.

<sup>47</sup> Rapport de la commission de révision du statut général des militaires, présidée par M. Renaud Denoix de Saint Marc, octobre 2003, p. 9.

s'inscrivent dans des cultures et des pratiques nationales différentes et qu'elles ne sont pas transposables.

Les intérêts matériels et moraux des militaires français sont en fait examinés dans le cadre d'un dispositif de dialogue interne, qui complète l'obligation faite au chef de veiller aux intérêts de ses subordonnés. Ce dispositif s'articule autour des commissions participatives locales, de représentants de catégories placés auprès du commandement et d'instances de concertation (les sept conseils et le conseil supérieur de la fonction militaire).

Pour sa part, le Haut Comité observe que ce dispositif, dans l'ensemble, donne satisfaction. Il note également que les militaires ne ressentent pas le besoin de le modifier de façon substantielle.

- **La Cour européenne des droits de l'Homme a remis en question cette interdiction**

Deux arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme du 2 octobre 2014 ont remis en question l'interdiction faite aux militaires de créer et d'adhérer à des groupements à caractère professionnel<sup>48</sup>

Dans ces deux arrêts, la CEDH a rappelé que l'article 11 de la convention européenne des droits de l'Homme affirme le droit à la liberté d'association, qui inclut le droit à la liberté syndicale. Elle a reconnu que des « *restrictions légitimes* » peuvent étes imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées notamment.

Mais la Cour a aussi rappelé que ces « *restrictions légitimes* » ne signifient pas que le droit de former un syndicat et de s'y affilier est remis en cause. En outre, la Cour précise que l'existence d'instances et de procédures spéciales destinées à la défense des intérêts des militaires, c'est-à-dire le dialogue interne, « *ne saurait se substituer à la reconnaissance au profit des militaires d'une liberté d'association, laquelle comprend le droit de fonder des syndicats et de s'y affilier* ».

À la suite de ces deux arrêts, le Président de la République a demandé que soit conduite une étude permettant d'évaluer les options juridiques ouvertes, dans le respect des missions opérationnelles des armées et de la gendarmerie nationale, des impératifs de la défense et de la sécurité nationale et des intérêts fondamentaux de la Nation.

- **La France s'apprête à engager une réforme de fond et la mise en œuvre du droit nouveau est porteuse de promesses mais aussi de risques**

Le rapport présenté au Président de la République propose d'engager une réforme de fond qui comporterait deux volets.

D'abord, la mise en conformité du droit français avec les exigences de la convention européenne des droits de l'Homme, par l'adoption de dispositions législatives qui autorisent les militaires à créer librement une association professionnelle nationale de militaires (APNM), à y adhérer et à y exercer des responsabilités. Le rapport souligne qu'il est exclu de reconnaître le droit de grève ou le droit de retrait aux militaires. En revanche, le droit d'ester en justice, le droit de se constituer partie civile, le droit à la liberté d'expression et le droit à la liberté de réunion seraient garantis, pour autant, notamment, qu'il s'exercent dans les limites de l'objet social de ces associations, c'est-à-dire la préservation et la promotion des intérêts des militaires en matière de condition militaire.

Ensuite, la rénovation de certaines instances de concertation qui permettrait notamment aux APNM de siéger au conseil supérieur de la fonction militaire

Le 14 janvier 2015, le Président de la République a indiqué, lors du discours qu'il a prononcé à l'occasion de la cérémonie des vœux aux armées, qu'il avait décidé de suivre les propositions qui lui avaient été faites. Le 11 mars 2015, le ministre de la défense indiquait que la loi d'actualisation de la programmation militaire, qui doit être adoptée au début de l'été, porterait cette réforme.

<sup>48</sup> CEDH, 2 octobre 2014, affaire *ADEFDROMIL c. France* et CEDH, 2 octobre 2014, affaire *Matelly c. France*.

Le Haut Comité estime pour sa part que la création du droit d'association professionnelle des militaires peut permettre de mieux garantir les grands équilibres de la condition militaire, c'est-à-dire la balance des droits et des sujétions applicables aux militaires. Mais il observe qu'il conviendra d'être particulièrement attentif à ce que ce nouveau droit ne remette en cause aucune des exigences fondamentales de l'état militaire – la discipline, la disponibilité, la neutralité, le loyalisme et l'esprit de sacrifice – sans lesquelles l'impératif d'efficacité et de succès serait vain.

### 3.3 LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL ET LES DROITS POLITIQUES DES MILITAIRES

- **L'éligibilité des militaires en activité a longtemps été interdite puis encadrée**

Depuis la Révolution française, l'éligibilité des militaires est plus ou moins strictement encadrée selon les périodes, en fonction de l'interprétation donnée au principe de soumission de l'armée au pouvoir civil<sup>49</sup>. Le statut général de 2005, comme celui de 1972, autorise le militaire en activité à présenter sa candidature aux fonctions publiques électives. Mais, s'il est élu, et s'il accepte son mandat, il est alors placé dans la position de détachement ce qui conduit, dans la plupart des cas, à le priver de quasiment toute ressource financière.

Le décret du 6-12 décembre 1790 concernant l'organisation de la force publique affirmait que « *la force armée est essentiellement obéissante* » et qu'en conséquence « *nul corps armée ne peut exercer le droit de délibérer* ». La Constitution de 1791 permettait aux militaires d'être élus représentants de la Nation, dès lors qu'ils étaient citoyens actifs<sup>50</sup>. Toutefois, s'ils étaient élus, il leur était interdit de continuer à exercer leurs fonctions militaires. Sous les monarchies constitutionnelles (1814-1848), les militaires en activité de service pouvaient être élus, dès lors qu'ils remplissaient les conditions de cens. La loi du 12 septembre 1830, qui prévoyait l'incompatibilité entre une fonction publique et un mandat parlementaire, établissait une exception pour les officiers. La Seconde République instaurait le suffrage universel masculin, sans condition de revenus. Les militaires pouvaient se présenter aux élections législatives et plusieurs d'entre eux étaient élus<sup>51</sup>. Pendant la durée de leur mandat, ils étaient toutefois placés en position « hors cadre » s'ils étaient officiers, en « congé temporaire » s'ils étaient sous-officiers ou soldats. Sous le Second Empire, les militaires restaient éligibles, sauf aux fonctions de conseiller municipal et, s'agissant des officiers généraux exerçant un commandement territorial, sauf dans les circonscriptions où ils exerçaient leur autorité. En outre, les militaires élus n'étaient plus garantis de leur avancement. Aux débuts de la Troisième République, une série de textes édictaient l'inéligibilité des militaires en activité de service, à la Chambre des députés en 1875, au Sénat et aux conseils municipaux en 1884, aux conseils d'arrondissement et aux conseils généraux en 1891. Auparavant, la loi du 27 juillet 1872 avait suspendu le droit de vote des militaires. L'armée était devenue « la grande muette ».

Avec l'ordonnance du 17 août 1945, les militaires recouvraient le droit de vote. Leur éligibilité restait strictement encadrée, et le militaire élu devait choisir entre l'acceptation de son mandat ou son maintien en activité de service. Le code électoral devait ensuite préciser (aujourd'hui à l'article L46, alinéa 1) que « *les fonctions de militaire de carrière ou assimilé, en activité de service ou servant au-delà de la durée légale sont incompatibles avec les mandats qui font l'objet du livre I* »<sup>52</sup> et (article L237, dernier alinéa), qu'en cas d'élection, « *les personnes désignées à l'article L46* » disposaient, à partir de la proclamation du résultat du scrutin, d'« *un délai de dix jours pour opter entre l'acceptation du mandat et la conservation de leur emploi* ». Le statut général de 1972 confirmait l'éligibilité sous conditions des militaires et levait, pendant la durée de la campagne, une part de leur obligation de neutralité, en leur permettant notamment d'adhérer à un parti politique. S'ils étaient élus et s'ils acceptaient leur mandat, les militaires de carrière et les militaires sous contrat étaient alors placés en service détaché, ce qui revenait, dans bien des cas, à les priver de quasiment toute ressource financière. La commission de révision du statut général des militaires, dans son rapport de 2003, évoquait la question de l'éligibilité en soulignant qu'elle se posait dans des termes différents selon le mandat concerné. Ainsi, si la plupart des mandats supposent que le militaire élu soit placé en service détaché, la commission observait que l'exercice d'un mandat

<sup>49</sup> Cicéron formula ce principe fort ancien par l'expression « *Cedant arma togae* » (que les armes cèdent à la toge).

<sup>50</sup> Étaient citoyens actifs les hommes de plus de 25 ans qui payaient un impôt supérieur à un montant minimal.

<sup>51</sup> À Paris, le sergent-major Boichot recueillait plus de suffrages que le général Lamoricière.

<sup>52</sup> Il s'agit, en 2015, des mandats de député, de conseiller départemental, de conseiller municipal et de conseiller communautaire.

municipal dans une petite commune par un militaire en activité ne paraissait pas incompatible avec le devoir de neutralité. Mais la commission observait qu'un tel mandat ne pouvait se concevoir qu'accompagné de certaines restrictions, comme l'exclusion des fonctions municipales exécutives, incompatibles avec les absences prolongées, ce qui limitait l'intérêt de l'ouverture d'une telle possibilité. Le statut général de 2005 reprenait finalement les dispositions de celui de 1972.

- **Le sens et la portée de la décision n° 2014-432 QPC du 28 novembre 2014**

Le 24 septembre 2014, le Conseil constitutionnel a été saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par un militaire de carrière, élu conseiller municipal en mars de la même année, portant sur le premier alinéa de l'article L46 et le dernier alinéa de l'article L237 du code électoral.

Dans sa décision n° 2014-432 QPC du 28 novembre 2014, le Conseil constitutionnel a jugé qu'eu égard aux modalités de l'élection des conseillers généraux et aux exigences inhérentes à l'exercice de leur mandat, en prévoyant une incompatibilité entre les fonctions de militaire de carrière ou assimilé et ce mandat, « les dispositions contestées ont institué, au regard des obligations particulières attachées à l'état militaire [...], une interdiction qui, par sa portée, n'excède pas manifestement 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'intérêts ». Le Conseil constitutionnel a jugé qu'« il en va de même pour l'incompatibilité avec le mandat de conseiller communautaire ».

Mais, concernant l'incompatibilité entre les fonctions de militaire de carrière ou assimilé et le mandat de conseiller municipal, le Conseil constitutionnel a relevé que « le législateur a institué une incompatibilité qui n'est limitée ni en fonction du grade de la personne élue, ni en fonction des responsabilités exercées, ni en fonction du lieu d'exercice de ces responsabilités, ni en fonction de la taille des communes ». Le Conseil a alors jugé « qu'eu égard au nombre de mandats municipaux avec lesquels l'ensemble des fonctions de militaire de carrière ou assimilé sont ainsi rendues incompatibles, le législateur a institué une interdiction qui, par sa portée, excède manifestement 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 ».

Le premier alinéa de l'article L46 a donc été déclaré contraire à la Constitution, ainsi que les mots « à l'article L46 » figurant au dernier alinéa de l'article L237.

Considérant qu'une abrogation immédiate des dispositions contestées poserait un certain nombre de difficultés, le Conseil constitutionnel a décidé de « reporter cette abrogation au 1<sup>er</sup> janvier 2020 ou au prochain renouvellement général des conseils municipaux s'il intervient avant cette date ». Il sera alors possible, dans des conditions et selon des modalités qui restent à définir, à un militaire en activité de service d'exercer simultanément un mandat de conseiller municipal.

### 3.4 LE DROIT COMMUNAUTAIRE ET LE TEMPS DE TRAVAIL

L'obligation de disponibilité est une des conditions sans lesquelles les forces armées ne pourraient pas assurer leurs missions, qu'il s'agisse des opérations – extérieures et intérieures – ou tout simplement de leur préparation. Cette exigence de disponibilité, qui n'est en outre pas l'apanage des seuls militaires, pourrait être remise en cause par la réglementation européenne.

- **La directive n° 2003/88/CE peut-elle s'appliquer aux militaires ?**

La directive 2003/88/CE relative au temps de travail<sup>53</sup> a pour objectif général « l'amélioration de la sécurité, de l'hygiène et de la santé des travailleurs au travail »<sup>54</sup>. Pour cela, elle « fixe des prescriptions minimales de sécurité et de santé en matière d'aménagement du temps de travail »<sup>55</sup> et définit différentes

<sup>53</sup> Directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003, concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail.

<sup>54</sup> 4<sup>e</sup> considérant de la directive 2003/88/CE.

<sup>55</sup> Article 1<sup>er</sup>.

périodes minimales de repos : 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. Elle fixe aussi à quarante-huit heures la durée maximale du travail hebdomadaire et à huit heures celle du travail de nuit.

La directive précise qu'elle ne s'applique pas aux gens de mer – soumis à une autre directive – et énumère les cas (activité hospitalière, agriculture, tourisme, services postaux, etc.) où des dérogations sont possibles, dès lors que des périodes équivalentes de repos compensateur sont accordées. Des dérogations sont également possibles dans des cas qui ne sont pas mentionnés par la directive. Elles doivent alors être organisées par voie de conventions collectives ou d'accords conclus entre partenaires sociaux et prévoir des périodes équivalentes de repos compensateurs.

Jusqu'à présent, la France a considéré que cette directive n'était pas applicable aux activités militaires. En effet, son article 1<sup>er</sup> précise qu'elle « s'applique à tous les secteurs d'activités, privés ou publics, au sens de l'article 2 de la directive 89/391/CEE », l'article 2 de cette directive excluant de son champ d'application « certaines activités spécifiques dans la fonction publique, par exemple dans les forces armées ou la police [...] ».

Mais la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) est venue préciser les limites de cette exclusion, en en restreignant considérablement le champ. La CJUE a ainsi précisé que les dérogations ne sont pas applicables à des corps ou à des secteurs dans leur globalité, comme les forces armées ou la police, mais seulement à certaines des missions qu'ils assurent, notamment « dans le cas d'événements exceptionnels à l'occasion desquels le bon déroulement des mesures destinées à assurer la protection de la population dans des situations de risque collectif grave exige que le personnel [...] accorde une priorité absolue à l'objectif poursuivi par ces mesures afin que celui-ci puisse être atteint »<sup>56</sup>. Lorsque les activités menées sont effectuées dans des conditions habituelles, la directive s'applique.

Dès lors qu'il apparaissait clairement que la directive s'appliquait aux militaires, la France a commencé les travaux de transposition nécessaires qui devraient aboutir, en 2015, à une modification du code de la défense. Il est vraisemblable, à l'exemple d'autres États membres, que la France identifiera de manière limitative les activités opérationnelles présumées entrer dans le champ dérogatoire et qu'elle prévoira un ensemble de critères qui, une fois remplis, permettraient aussi à toute autre activité d'être dérogatoire.

- **Les questions posées par son application**

Une application mécanique ou indifférenciée de la directive 2003/88/CE aux activités menées par les forces armées et les services emporterait plusieurs conséquences.

D'abord, d'un point de vue symbolique, elle relativiserait pour l'amoindrir la portée du principe de disponibilité.

Ensuite, sur le plan pratique, elle ne serait pas sans susciter certaines difficultés, et on imagine mal qu'il soit raisonnable de prévoir des repos journaliers de onze heures consécutives pendant les périodes de formation initiale, les stages commando, les exercices dans les camps de manœuvres, etc.

Enfin, s'agissant des conséquences budgétaires, la fixation de périodes minimales de repos à l'occasion d'activités ordinaires entraînerait inévitablement, à charge de travail constante, des besoins supplémentaires en personnel et donc un accroissement de la dépense.

<sup>56</sup> CJUE, *Guardia civil*, 12 janvier 2006.

## 4 LES ATTENTES À PRENDRE EN COMPTE

Les attentes et les préoccupations des militaires portent essentiellement sur leur vie quotidienne. Elles sont pour la plupart récurrentes. Les questions salariales, bien que rarement mises en avant, ne peuvent cependant pas ne pas être évoquées. En outre, les transformations sociétales en cours incitent à identifier des attentes nouvelles, spécifiques aux nouvelles générations.

### 4.1 DES PRÉOCCUPATIONS MAJEURES DANS LA VIE DES MILITAIRES.

À partir des informations qu'il a recueillies depuis sa création, le Haut Comité est en mesure d'identifier les principales préoccupations des militaires. En complément des auditions d'autorités et des tables rondes qu'il organise, il tient à souligner la richesse et l'importance des rapports sur le moral, des travaux des bureaux des états-majors en charge de la condition militaire, des travaux des conseils et du conseil supérieur de la fonction militaire et des études sociologiques et statistiques tant de l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire que de la direction des ressources humaines du ministère de la défense. S'agissant de l'indicateur de mesure du moral (I2M), s'il convient de ne pas attacher trop d'importance à sa valeur synthétique, il est en revanche intéressant de considérer un à un chacun des sous-indicateurs qui le composent<sup>57</sup>.

À l'horizon des cinq à dix prochaines années, le Haut Comité identifie quatre préoccupations majeures dans la vie des militaires.

- **Le sentiment d'une insuffisante considération par rapport à celle accordée aux autres catégories sociales**

Cette perception est plus forte aujourd'hui qu'il y a quelques années. Elle est alimentée par plusieurs facteurs.

D'abord, par les erreurs du calculateur de solde Louvois, qui vont se poursuivre tant que l'outil n'aura pas été remplacé. Cet échec a érigé le paiement de la solde en enjeu fondamental pour les prochaines années et la mise en œuvre du futur logiciel de paie sera suivie de très près par une communauté militaire dont la confiance vis-à-vis de sa hiérarchie est ébranlée, en dépit des efforts accomplis pour remédier aux erreurs du calculateur (renforcement des centres experts des ressources humaines et de la solde, mise en place d'un numéro vert, conseils de fiscalistes, etc.).

Ensuite par la succession de réformes conduites depuis près de vingt ans, à l'occasion desquelles nombre de militaires estiment souvent avoir subi plus de contraintes qu'aucune autre catégorie de la fonction publique. Dans ce contexte, la question du moral continuera à revêtir une grande acuité. Les réformes s'accompagnent souvent d'un accroissement de la charge de travail des cadres dont le Haut Comité pense qu'elle peut, en certains endroits, se développer de façon inquiétante. En effet, les effectifs diminuent alors même que le volume des missions reste inchangé et que l'environnement juridique est de plus en plus exigeant. Outre la frustration qu'il entraîne, ce type de situation peut aussi conduire à la survenance de situations de risques psychosociaux.

En outre, la perte d'un certain nombre d'avantages, dont les militaires bénéficiaient il y a quelques années encore, a un retentissement plus important que son impact réel. Ainsi, de nombreux cercles-mess ont fermé et les crédits dont bénéficiaient les présidents de catégories pour proposer des activités de cohésion ont été drastiquement réduits<sup>58</sup>. Il en irait de même dans le cas d'une suppression de la réduction de 75 % sur les tarifs des transports ferroviaires pour les déplacements effectués hors mission, qui est parfois évoquée.

<sup>57</sup> L'annexe 6 détaille les attentes et les préoccupations des militaires et de leurs familles en présentant sur les cinq dernières années, par armée et par catégorie hiérarchique, l'évolution des 31 sous-indicateurs de l'I2M.

<sup>58</sup> Par exemple, ceux permettant de financer des activités de cohésion ou des rencontres avec les familles, comme les arbres de Noël.

Enfin, le décompte des effectifs militaires conduit à observer qu'ils n'ont jamais été aussi peu nombreux depuis près de deux siècles. Cette diminution de leur nombre, en valeur absolue comme par rapport aux poids de la population française, de la population active et de la fonction publique, fait de la communauté militaire un groupe social bien moins fort numériquement et culturellement que par le passé et dont les spécificités, certes toujours marquées, sont aussi moins fréquemment visibles. Cette situation s'accompagne d'un sentiment marqué d'absence de reconnaissance qui renforce encore la crainte du déclassement.

- **Les préoccupations liées aux moyens de préparation à la mission et à l'infrastructure**

L'amélioration perçue il y a cinq ans a laissé place à une dégradation assez nette. De nombreux militaires ont témoigné au Haut Comité ne plus pouvoir s'entraîner pour cause d'indisponibilité des matériels et les opérations extérieures récentes, comme Serval, ont mis en évidence les faiblesses qualitatives comme quantitatives de certains effets d'habillement.

Les conditions de vie quotidienne se sont gravement détériorées dans certains casernements, faute de crédits : des installations sanitaires restent hors d'état de fonctionnement et des chambres ne sont pas chauffées, ainsi que le ministère de la défense l'a déploré. Le plan d'urgence « infrastructures Vie » décidé en 2014 par le ministère de la défense afin de remédier à 697 points noirs, c'est-à-dire autant de situations où la dégradation de l'infrastructure impacte les conditions de travail et de vie du personnel, était indispensable et devrait se poursuivre dans la durée, dans la mesure où il n'est pas possible, en quelques mois ou années, de rattraper le retard pris par le passé.

- **Les interrogations de nombreux militaires sur leur avenir immédiat ou à moyen terme et leurs perspectives de carrières**

La réduction des effectifs, le durcissement des règles de gestion qui diminue le volume des tableaux d'avancement, la durée des contrats encore faible et l'incertitude sur les restructurations qu'appelle la mise en œuvre de la loi de programmation militaire ne laissent pas d'inquiéter les militaires, quels que soient leur grade, leur statut et l'origine de leur recrutement.

Si on peut comprendre la difficulté à concevoir et mettre en œuvre, dans une période où les réformes se succèdent, une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences, force est de constater que nombre de militaires regrettent ne pas avoir une visibilité suffisante sur le déroulement de leur parcours professionnel.

Beaucoup de militaires qui pensaient raisonnablement servir leur pays plusieurs années encore ou progresser dans leur carrière, et qui ont beaucoup donné d'eux-mêmes, notamment en opération, comprennent que ces espoirs seront difficilement réalisables. Sur ce point, le Haut Comité ne peut que recommander d'apporter un soin tout particulier à la reconversion des militaires qui suscite, chez ceux qui l'envisagent, une réelle inquiétude.

- **La vie familiale et sociale sous tous ses aspects**

Des tables rondes qu'il organise avec les conjoints de militaires lors de ses déplacements, le Haut Comité retient qu'ils ressentent d'autant plus fortement les contraintes de la vie militaire que l'accompagnement et les perspectives se sont plutôt dégradés : des aléas affectent le paiement de la solde, la mobilité géographique n'a cessé de croître jusqu'en 2012 ce qui a rendu plus difficile encore le déroulement de leur parcours professionnel et le sentiment général est celui d'un manque de considération de la part de l'administration.

Les militaires et leurs familles attendent de pouvoir mieux concilier vie professionnelle et vie familiale. Une plus grande satisfaction de ces attentes suppose de mieux prendre en compte les questions relatives à l'emploi du conjoint, au logement, à la garde, à l'éducation et à la scolarité des enfants.

#### 4.2 LES QUESTIONS SALARIALES POUR N'ÊTRE QUE RAREMENT MISES EN AVANT PAR LES MILITAIRES EUX-MÊMES NE SONT PAS POUR AUTANT SECONDAIRES.

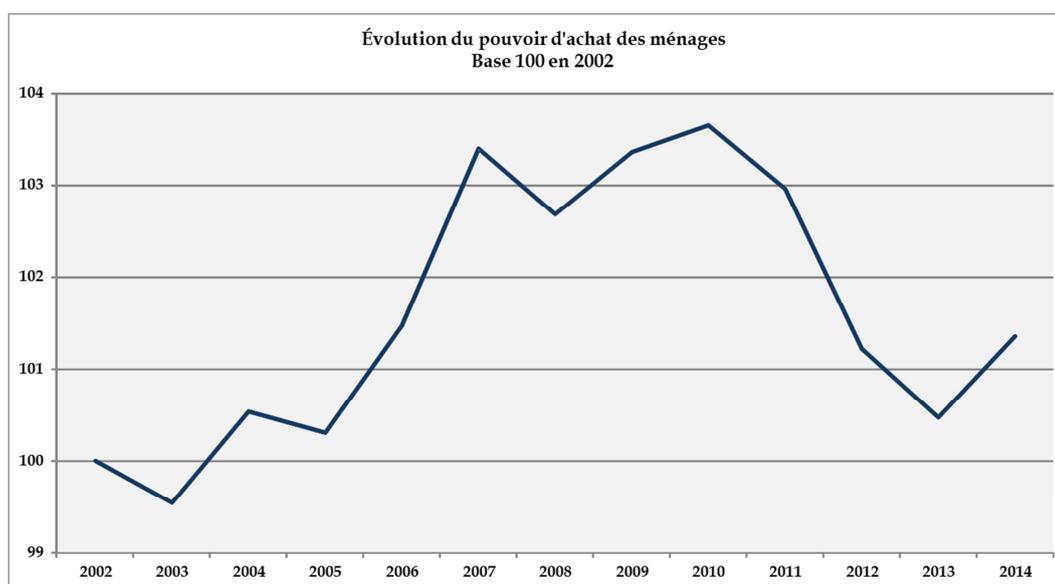
D'une manière générale, hormis les difficultés liées au logiciel LOUVOIS, les questions de rémunérations ne sont pas au premier rang des préoccupations des militaires. Certains constats révèlent cependant une dégradation diffuse de leur montant, à laquelle il convient de prêter attention.

- **Le tassement du pouvoir d'achat**

Si le ressenti d'une érosion du pouvoir d'achat est souvent exprimé lors des tables rondes, il n'a pas été possible de mener dans le cadre du présent rapport une étude spécifique pour en évaluer l'ampleur, dans le cas particulier des militaires.

En revanche, il est très vraisemblable que les tendances qui affectent la société dans son ensemble touchent les fonctionnaires civils et les militaires, et la baisse globale du pouvoir d'achat constatée de 2011 à 2013 a également dû peser *mutatis mutandis* sur les ménages où l'un des conjoints est militaire.

L'évolution du pouvoir d'achat des ménages rapporte l'évolution du revenu disponible brut<sup>59</sup> (RDB) à celle du prix de la consommation des ménages.



Source : Insee, comptes nationaux, base 2013.

Traitement : Insee ; HCECM. Le pouvoir d'achat a été calculé à partir du RDB annuel converti en Euros 2013, intégrant de fait l'indice des prix de la dépense de consommation finale des ménages.

Champ : Revenus bruts des ménages, y compris entreprises individuelles.

- **La valeur du point est bloquée depuis août 2010 pour les militaires comme pour les civils, mais dans un contexte de faible inflation, l'impact sur le pouvoir d'achat reste limité**

Pour les fonctionnaires civils et pour les militaires, le gel de la valeur du point d'indice depuis juillet 2010 participe à ce phénomène d'érosion du pouvoir d'achat. En effet, alors que la valeur du point d'indice ne progresse pas entre 2010 et 2014, l'inflation, bien que faible, se cumule à environ 4,4 %.

<sup>59</sup> Le revenu disponible brut est le revenu à la disposition des ménages pour consommer et épargner. C'est une grandeur macro-économique qui comprend l'ensemble des revenus d'activité, des revenus du patrimoine et les prestations sociales, auxquels sont soustraits les impôts directs et les cotisations sociales.

Pour autant, il convient de nuancer les conséquences de ce constat général sur les rémunérations des militaires.

En effet, à de rares exceptions<sup>60</sup> près, la plupart des militaires continuent de progresser dans leur carrière professionnelle. L'avancement (à l'ancienneté, au choix, concours internes, etc.) dont ils bénéficient et les nouvelles qualifications qu'ils acquièrent sont synonymes de progrès<sup>61</sup> en matière de rémunération.

Par ailleurs, les grilles indiciaires évoluent régulièrement (Cf. paragraphe *infra* « Le suivi des rémunérations ne fait pas apparaître de décrochage par rapport à la fonction publique civile. Les militaires ont, comme les civils, bénéficié de mesures catégorielles »), ce qui conduit par nature à des revalorisations, à l'exemple du « nouvel espace statutaire ».

À ce effet, la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) élabore désormais, pour la fonction publique, un indicateur dénommé « indice de traitement brut – grille indiciaire (ITB-GI) » qui est un indice de salaire à structure de qualification annuelle constante. Il vise à évaluer les évolutions du traitement brut (produit de l'indice par la valeur du point) des agents de la fonction publique de l'État. L'ITB-GI évolue sous l'effet de l'évolution de la valeur du point de la fonction publique, de la revalorisation du minimum de traitement et des mesures générales et des réformes catégorielles qui modifient la grille indiciaire.

L'encadré qui suit fait apparaître la progression de l'ITB-GI des fonctionnaires civils de l'État. L'ITB-GI relatif aux militaires n'a jusqu'à présent jamais été calculé. Une étude a été lancée afin de disposer dans l'avenir de cet indice particulier.

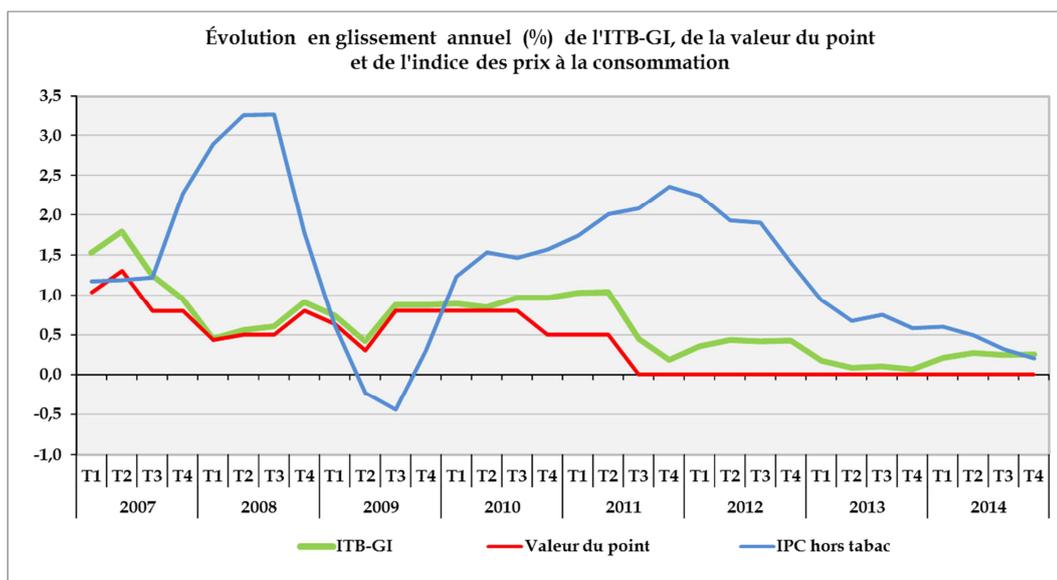
On remarquera qu'après 2011, l'évolution de l'ITB-GI reste strictement positive, ce qui se traduit par une légère augmentation en euros courant des rémunérations moyennes des fonctionnaires civils de l'État. Toutefois, la variation de la valeur du point étant nulle et comme l'évolution de l'indice des prix à la consommation (IPC) est plus forte que celle de l'ITB-GI, le pouvoir d'achat a tendance à diminuer.

---

<sup>60</sup> Militaires au sommet de leur carrière, n'ayant plus de perspectives d'avancement indiciaire.

<sup>61</sup> Ce mécanisme est appelé effet de carrière ou « GVT (glissement-vieillessement-technicité) positif », il retrace l'incidence positive sur la masse salariale des avancements à l'ancienneté, ou aux choix, et de l'acquisition d'une technicité.

Le graphique suivant ne concerne que les fonctionnaires civils de l'État



Source : Département des études et des statistiques, DGAFP ; Insee.

Traitement : Insee ; HCECM.

Le glissement annuel d'une variable à un trimestre donné correspond à son évolution en pourcentage par rapport à son niveau au même trimestre de l'année précédente.

L'étude des variations relatives de ces différentes courbes montrent :

- des périodes où l'indice des prix augmente, comme en 2008 ou en 2011-2012, alors que l'ITB-GI progresse plus lentement, ce qui est défavorable au pouvoir d'achat ;
- des périodes où l'indice des prix ralentit fortement, voire baisse comme en 2009, alors que l'ITB-GI continue de progresser, ce qui dénote une moindre dégradation, voire une amélioration du pouvoir d'achat. Globalement sur la période considérée, l'ITB-GI évolue cependant presque toujours moins vite que l'indice des prix.

Enfin, l'indemnité dite de garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA) compense, sauf pour le personnel ayant atteint un indice sommital supérieur ou égal au hors-échelle B, le différentiel entre le traitement indiciaire brut des agents et l'indice des prix à la consommation (en moyenne annuelle, hors tabac) dès lors qu'il s'établit en défaveur de ces agents sur une période de quatre ans.

- **La comparaison militaires / civils est moins favorable si on raisonne par foyer à catégorie socioprofessionnelle équivalente**

Depuis son 6<sup>e</sup> rapport, le Haut Comité met en évidence, en s'appuyant sur les enquêtes de l'INSEE sur les revenus fiscaux et sociaux, que la différence de niveau de vie annuel moyen entre un ménage dont la personne de référence est un militaire et celui dont la personne de référence est un fonctionnaire de la fonction publique de l'État est d'environ 15 % dans le cas des officiers et des agents de catégorie A, ainsi que dans celui des sous-officiers et des agents de catégorie B. Il est d'environ 7 % pour les militaires du rang et les agents de catégorie C. Pour chacune des catégories, le revenu individuel annuel moyen du conjoint de militaire est inférieur au revenu annuel moyen du conjoint de fonctionnaire civil de l'État.

Lorsque la comparaison porte avec un ménage dont la personne de référence appartient au secteur privé, une différence similaire est également constatée, en défaveur du militaire, sauf dans le cas des militaires du rang.

Même si, dans l'absolu, il faudrait comparer des carrières entières, pensions comprises, car la population militaire à statut équivalent est plus jeune que la population des fonctionnaires, ces

constats n'en démontrent pas moins les conséquences de la mobilité du militaire sur l'emploi de son conjoint et sa rémunération.

- **Le suivi des rémunérations ne fait pas apparaître de décrochage par rapport à la fonction publique civile. Les militaires ont, comme les civils, bénéficié de mesures catégorielles**

Depuis son premier rapport, le Haut Comité publie dans sa revue annuelle de la condition militaire des tableaux et des graphiques qui permettent de comparer et de constater l'évolution des rémunérations des fonctionnaires civils de l'État et des militaires. Comme évoqué depuis le 7<sup>e</sup> rapport, deux contraintes sont venues perturber l'élaboration des séries statistiques : d'une part, à partir de 2010, le changement de nomenclature des catégories socioprofessionnelles et d'autre part, à partir de 2012, les dysfonctionnements de l'écosystème LOUVOIS qui affectent la qualité des données relatives aux rémunérations.

Pour autant, l'étude de ces séries, pour les données antérieures aux difficultés qui viennent d'être mentionnées, mettent en évidence des évolutions de moyen terme globalement parallèles, et donc l'absence de décrochage significatif entre la fonction publique civile et la fonction militaire, même si, depuis 2005, elles ont chacune connu des évolutions propres.

Ainsi, depuis cette date, un programme de réduction du nombre de corps de la fonction publique de l'État a été engagé : de 700 en 2005, leur nombre a été ramené à 342 en 2012, avec un objectif inférieur à 230 pour 2015. Cette diminution du nombre de corps a notamment été rendue possible par la création de corps interministériels à gestion ministérielle (CIGeM).

Cette modification de la structure de la fonction publique s'est accompagnée d'une réforme de la catégorie B, initiée en 2008, qui a abouti à la création en 2010 du NES B mentionné *supra*. Structuré en trois grades et doté d'une nouvelle grille indiciaire, il offre des modalités d'avancement plus dynamiques à l'intérieur d'un même corps et de nouvelles perspectives professionnelles et financières, que ce soit en début ou en fin de carrière<sup>62</sup>.

Depuis 2010, la notion de grade à accès fonctionnel (GRAF) permet en outre de mieux prendre en compte la spécificité des parcours professionnels des personnels d'encadrement supérieur dont la carrière se poursuit sur des emplois fonctionnels. La revalorisation des carrières de catégorie A s'est ainsi traduite par la création de GRAF dont l'accès est conditionné par l'exercice préalable de fonctions correspondant à un niveau élevé de responsabilités.

Le gouvernement a également engagé la revalorisation de la carrière des fonctionnaires de catégorie C. Une première étape, en 2013, a consisté à créer un huitième échelon en lieu et place de l'échelon spécial sommital et à banaliser l'accès après 4 ans de durée moyenne de séjour à l'échelon précédent, ce qui a mis fin à la disparité entre les corps et cadres d'emplois techniques et les autres corps et cadres d'emplois de fonctionnaires de catégorie C. Les étapes suivantes, en janvier 2014 et 2015, ont vu, principalement, la revalorisation de l'échelle indiciaire des fonctionnaires de catégorie C, permettant, pour les trois années à venir, de garantir que le traitement minimum des fonctionnaires ne soit pas dépassé par les hausses du SMIC. Un agent de catégorie C bénéficie ainsi, en moyenne, d'une augmentation de son traitement annuel de 612 euros par an.

Les rémunérations des militaires ont également connu des évolutions notables sur la même période.

Après l'adoption, en 2005, du nouveau statut général des militaires, les statuts particuliers et les textes applicables aux militaires contractuels ont été réécrits. Il s'agissait pour les armées, désormais en concurrence sur le marché de l'emploi, d'apparaître suffisamment attractives, tout en réduisant le nombre de corps statutaires et en prenant en compte le recul des limites d'âge du fait de la réforme des retraites.

---

<sup>62</sup> Indice brut de début de carrière porté de 306 à 325 pour les agents recrutés au niveau « Bac » et de 322 à 350 pour ceux recrutés au niveau « Bac+2 », l'indice brut terminal étant fixé à 675.

Les différents travaux ont abouti en 2008 à la publication de plusieurs décrets portant statut particulier des différents corps d'officiers, de sous-officiers et d'officiers mariniens, qui ont refondu les procédures d'avancement de grade et d'échelon. L'avancement de grade se caractérise désormais par davantage d'attractivité mais également de sélectivité.

En parallèle des travaux sur les statuts particuliers, les travaux sur les grilles étaient engagés, à partir du premier rapport du Haut Comité qui mettait notamment en lumière un décrochage de la rémunération des militaires par rapport à celle des agents en uniforme et soulignait la situation des officiers, qui avait évolué moins favorablement que les agents de corps civils comparables depuis le début des années 90.

La mise en œuvre de la nouvelle grille indiciaire a pu être réalisée dès 2008 et a connu plusieurs phases jusqu'en 2011. D'une façon générale, les parcours professionnels ont été dynamisés. La progression des officiers est moins linéaire qu'auparavant, les sauts d'échelon se font rapidement en début de grade pour ralentir ensuite. Les indices sommitaux exceptionnels ont également été revus pour tenir compte de l'allongement des carrières et de la possibilité de ne plus être promu au grade supérieur. Concernant les non officiers, un effort a été fait pour améliorer la situation des plus jeunes et des moins gradés avec une progressivité plus marquée entre les grades de militaire du rang et celui de sergent. Les indices des grades terminaux d'adjudant-chef et de major ont été mis en conformité avec ceux des autres corps similaires de la fonction publique.

Début 2011, le ministre de la défense a obtenu l'assurance que le dispositif du NES B serait étendu aux sous-officiers des armées. La mise œuvre de cette mesure, qui a débuté fin 2012, doit s'achever en 2015.

Les travaux relatifs au NES C ont été initiés en septembre 2013 au ministère de la défense, qui a reçu un an plus tard un accord de principe pour la transposition de ces mesures aux militaires. Le projet est actuellement pendant au « guichet unique »<sup>63</sup>, dans l'attente d'arbitrages, notamment budgétaires.

- **La transposition avec retard des mesures catégorielles**

L'analyse fine des dates des différentes mesures évoquées ci-dessus montre que la transposition aux militaires des dispositions destinées à la fonction publique est tardive et laborieuse. L'exemple de la transposition des mesures de la fonction publique hospitalière aux MITHA, évoqué *supra*, est révélateur et, vues de l'extérieur, les raisons de ces délais, déjà expliquées, sont difficilement compréhensibles et acceptables.

- **La situation des militaires du rang**

Le décalage calendaire de l'application aux militaires de dispositions ayant vocation à s'appliquer à la fonction publique a trouvé une illustration récente suite à la revalorisation du SMIC en janvier 2014, ce qu'a d'ailleurs remarqué le CSFM lors de sa 91<sup>e</sup> session.

Pour les fonctionnaires, la revalorisation a consisté à relever les indices planchers de rémunération, ce qui a certes pour effet de réduire le gain indiciaire lors du passage dans les échelons supérieurs, mais a permis d'élever les traitements les plus faibles au-dessus de la valeur du SMIC. Cette mesure a été mise en vigueur dans la fonction publique au 1<sup>er</sup> février 2014.

Pour les militaires, si la problématique est au fond identique, le choix a d'abord été fait, en janvier 2014, d'appliquer un dispositif d'indemnité différentielle qui permet de combler la différence entre la solde et le SMIC. Ce dispositif s'est révélé impraticable, en partie à cause des difficultés qu'il y aurait eu à paramétrer LOUVOIS. En conséquence, il a fallu s'orienter, à l'instar de la fonction publique, vers une modification de la grille indiciaire. Même si ces mesures ne portent individuellement que sur des faibles sommes, elles concernent environ 50 000 militaires à comparer aux 412 000 fonctionnaires de catégorie C de la fonction publique d'État<sup>64</sup> (dont 251 000

<sup>63</sup> La direction générale de l'administration et de la fonction publique et la direction du budget.

<sup>64</sup> Données « Rapport annuel sur l'état de la fonction publique », DGAFP, édition 2014.

titulaires). Les longs arbitrages qui ont suivi n'ont permis une entrée en vigueur du dispositif au profit des militaires qu'au 1<sup>er</sup> novembre 2014, sans effet rétroactif.

Fort de ces enseignements, les mesures 2015 ont pu être appliquées plus tôt. Le décret 2015-325 du 23 mars 2015, qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2015, a relevé les indices de soldes les plus faibles.

#### 4.3 LA VOLONTÉ DE VOIR MAINTENUES LES PARTICULARITÉS DE L'ÉTAT MILITAIRE

Les militaires ne souhaitent pas la banalisation de leur état, mais une meilleure reconnaissance, symbolique et matérielle, des obligations qui leur sont propres.

- **Compte tenu de la nature de leur mission, les militaires s'inquiètent, dans leur très grande majorité, des mesures qui ont eu ou auraient pour conséquence la banalisation de leur état**

Contrairement à certaines idées reçues, les agents publics - dont font partie les militaires - ont une haute idée des missions de service public auxquelles ils participent et des exigences professionnelles et personnelles qu'elles impliquent. Fonctionnaires civils et militaires partagent ainsi de nombreuses valeurs communes comme le désintéressement, la neutralité, la discrétion, le professionnalisme, l'obéissance hiérarchique.

Mais parce qu'ils assurent la mission très particulière d'être prêts, en permanence, à « *assurer par la force des armes la défense de la patrie et des intérêts supérieurs de la Nation* »<sup>65</sup> et que leur existence se justifie pour affronter des situations paroxystiques, dans des contextes « hors normes », où il s'agit de faire efficacement face à la violence en recourant soi-même à la force physique, les militaires sont soumis à des obligations particulières que le statut général des militaires énumère<sup>66</sup> : la discipline, la disponibilité, le loyalisme, la neutralité et l'esprit de sacrifice.

Dans leur très grande majorité, les militaires non seulement adhèrent à ces obligations, mais ils les considèrent comme une nécessité sans laquelle leur engagement n'aurait aucun sens, tant elles conditionnent l'efficacité opérationnelle, individuelle et collective. Elles forment un socle, auquel il ne faut pas toucher, et auquel ils ne souhaitent pas que l'on touche.

- **Dans une société où chacun se compare, les militaires souhaitent que les particularités de l'état militaire soient mieux reconnues sur les plans symbolique et matériel**

Si les obligations propres à l'état militaire ne sont pas remises en cause, les militaires considèrent cependant que les compensations qu'elles appellent, tant d'un point de vue symbolique que matériel, ne sont pas toujours ajustées, même s'ils reconnaissent que des progrès ont été réalisés.

Ce ressenti s'explique principalement par les évolutions de la société française, qui se caractérisent par la place de plus en plus large donnée aux libertés individuelles, au temps libre, à l'indépendance, à la libre expression et à la qualité de vie.

Cette dynamique sociétale rend plus lourdes, par comparaison, les contraintes auxquelles les militaires sont tenus, créant, si rien n'est fait, le sentiment sinon la réalité, d'un déséquilibre croissant entre sujétions et compensations.

Les militaires attendent donc une meilleure compensation de leurs obligations, qui prenne en compte les évolutions régulières de la société à laquelle ils appartiennent et dont ils sont aussi le reflet. Ils aspirent, non pas à la banalisation de leur état, mais au maintien de leurs spécificités, qu'elles portent sur les sujétions comme sur leurs compensations.

<sup>65</sup> Article L4111-1, alinéa 1 du code de la défense.

<sup>66</sup> Le statut général de 1972 se limitait à citer la discipline, le loyalisme et l'esprit de sacrifice.

Au total, ces constats n'écartent pas toute forme d'ambivalence : les militaires acceptent voire revendiquent la spécificité de leur état, mais dans le même temps, certaines préoccupations traduisent des aspirations à des traitements plus égalitaires.

---

#### 4.4 LES ATTENTES SPÉCIFIQUES DES NOUVELLES GÉNÉRATIONS<sup>67</sup>

---

La plupart des sociologues s'accordent pour dire que les jeunes nés depuis 1980 portent des attentes en partie différentes de celles des générations qui les ont précédés. Les générations Y<sup>68</sup> et Z<sup>69</sup>, auxquelles appartiendront la grande majorité des militaires à l'horizon 2020-2025, présentent des caractéristiques qui ne peuvent être ignorées, même si les futurs candidats au métier militaire peuvent aussi, par certains aspects, se distinguer du « portait-type » de la génération à laquelle ils appartiennent.

- **Être connecté**

L'analyse des dépenses réalisées par les jeunes des générations Y et Z met en évidence l'importance qu'ils accordent à l'usage des technologies de l'information et de la communication. Les *Digital Natives* s'informent de moins en moins en regardant la télévision ou en lisant la presse papier, mais de plus en plus en surfant sur Internet, depuis un ordinateur un téléphone portable ou une tablette. De même, ils communiquent entre eux et avec leurs proches quasiment en permanence et de façon instantanée, au moyen de leur téléphone mobile, des messageries et des réseaux sociaux. Les échanges que le Haut Comité a eus avec les plus jeunes des militaires au cours de ses visites confirment qu'en opération ou au quartier, leur premier souci est de trouver « une pointe de réseau ».

Les études sur la génération Z montrent que cette tendance ne fait que s'amplifier. L'usage des technologies de l'information et de la communication est désormais devenu aussi naturel et indispensable aux jeunes générations que l'arrivée du courrier ou du journal pour les plus anciennes. Ceux qui auront 20 ans en 2020 ou en 2025 auront toujours été « hyper-connectés », « tactiles », « immatériels » et « hyper-communicants ».

- **Donner un sens concret à son engagement**

L'exemple de leurs parents, voire de leurs grands-parents, qui ont pour une part importante connu le chômage ou une certaine désillusion dans leur vie professionnelle, malgré un investissement personnel important, ont modifié le rapport au travail des jeunes des générations Y et Z.

Ils savent qu'ils ne feront pas carrière chez le même employeur, que leur parcours professionnel pourra s'apparenter à une sorte de « zapping », mais souhaitent s'épanouir à chacune de ses étapes. Ils conçoivent mal la relation avec leur employeur autrement qu'un « donnant-donnant » qui remet en cause l'autorité traditionnelle, mais sont prêts à s'investir totalement dans leur activité s'ils en perçoivent les enjeux et s'ils y adhèrent.

Plus que les précédentes, les jeunes générations ont besoin de comprendre le « pourquoi » de leur activité professionnelle. Cette quête de sens les tourne vers l'efficacité immédiate, sans trop se soucier du respect des procédures, des formes ou des horaires.

De ce point de vue, le Haut Comité considère que le rôle de l'encadrement de proximité sera essentiel, pour apporter des réponses et faire œuvre de pédagogie.

---

<sup>67</sup> Cf. annexe 7 : traits caractéristiques des générations Y et Z.

<sup>68</sup> La population née entre 1980 et 1999.

<sup>69</sup> La génération née depuis 2000.

- **Préserver sa vie privée**

De plus en plus, les jeunes générations souhaitent préserver leur vie personnelle et ne pas la sacrifier à leur réussite professionnelle. Ils souhaitent en réalité concilier les deux, mais la recherche de ce nouvel équilibre conduit à de moindres ambitions et investissements professionnels alors que la famille, sous ses différents modèles, ainsi que le réseau amical, sont des points d'ancrage auxquels les plus jeunes sont très attachés.

Dans ce contexte et compte tenu des exigences de l'état militaire, il revient aux forces armées et aux services, dès la phase de recrutement, d'informer objectivement les candidats sur le niveau de disponibilité qui sera attendu d'eux, quitte à décourager certaines candidatures. Mais il est préférable de s'assurer que les candidats recrutés le font en connaissance de cause et d'éviter des ruptures contractuelles ou des déceptions professionnelles préjudiciables aux jeunes engagés, aux forces et aux services.

\* \*  
\*

L'examen des mutations de la condition militaire et de ses évolutions prévisibles invite à rappeler trois principes qui, parfois oubliés, paraissent essentiels au Haut Comité :

- la condition militaire est tout d'abord une prérogative du commandement qui doit pouvoir en actionner les leviers ;
- elle doit ensuite être pensée dans sa totalité et ses évolutions anticipées ;
- enfin, l'idée de condition militaire n'a de sens que dans la mesure où est écartée toute perspective de banalisation de l'état militaire.



## PARTIE 2

### DES RISQUES À MAÎTRISER, DES ATOUTS À VALORISER, UNE POLITIQUE À METTRE EN ŒUVRE

L'analyse de la condition militaire à laquelle le Haut Comité a procédé en première partie de ce rapport met en évidence ses permanences, ses mutations et les attentes, anciennes ou nouvelles, des militaires en ce domaine. Elle souligne aussi sa prise en compte incomplète, à l'horizon des dix prochaines années, alors que des évolutions nouvelles se dessinent, qu'il s'agisse de l'emploi des forces ou de leur environnement juridique.

C'est en soulignant préalablement les principaux risques auxquels la condition militaire sera exposée dans les prochaines années (1), mais aussi en rappelant les atouts majeurs qui seront à valoriser (2), que le Haut Comité propose sept orientations pour consolider la condition militaire (3).

#### 1 DES RISQUES À MAÎTRISER

La condition militaire est exposée à des risques qui, s'ils se réalisent, peuvent remettre en cause la réalisation des objectifs visés.

Il importe de les identifier, c'est-à-dire de les évaluer au regard de leur probabilité d'apparition, des conséquences de leur impact s'ils se produisent et des délais possibles de leur survenance, afin de pouvoir les maîtriser, c'est-à-dire réduire la probabilité qu'ils se réalisent et, s'ils se concrétisent malgré tout, prendre les dispositions nécessaires pour en limiter les conséquences.

Sans entrer dans une démarche d'analyse des risques aussi précise que celle proposée par l'audit et le contrôle internes, le Haut Comité a voulu, au regard de la condition militaire, identifier les principaux risques auxquels elle était exposée.

Il a identifié, dans les domaines du soutien, de la rémunération, de l'attractivité et de l'identité, dix risques majeurs dont l'impact négatif serait fort voire majeur, et dont le degré de maîtrise est variable (incertain, partiel, assez bon, bon).

Cette analyse ne prétend pas à l'exhaustivité et certains risques, comme ceux liés à l'autonomisation accrue de services mettant en œuvre des compétences pointues, au détriment du dynamisme des carrières des militaires qui y servent, ou encore celui d'un desserrement du lien armées-Nation qu'impliquerait une réduction du nombre des bases de défense, auraient aussi pu être retenus.

#### 1.1 LE RISQUE D'UN NOUVEL ÉCHEC DANS L'ADMINISTRATION ET LE PAIEMENT DE LA SOLDE

- **Un échec du futur système de paie des militaires serait désastreux (impact majeur)**

Pour envisager l'impact qu'aurait un éventuel échec du futur système de paie des militaires, il faut rappeler les conséquences des erreurs du calculateur de solde LOUVOIS, utilisé depuis près de quatre ans pour rémunérer les militaires de l'armée de terre, de la marine nationale, du service de santé des armées et du service des essences des armées. Ces conséquences sont d'une gravité extrême. Elles remettent en cause un droit essentiel et vital, le droit à une rémunération, posé à l'article 10 du statut général des militaires<sup>70</sup>. Dans son précédent rapport, le Haut Comité en avait donné plusieurs exemples, allant du cas où le militaire devait utiliser son épargne à celui d'une famille « *psychologiquement au bord du gouffre* »<sup>71</sup>. Au-delà, les erreurs du calculateur LOUVOIS ont entamé la confiance des militaires dans leur administration et dans leur hiérarchie. Même si le

<sup>70</sup> Article L4123-1 du code de la défense.

<sup>71</sup> HCECM, 8<sup>e</sup> rapport, *L'administration des militaires*, mai 2014, p. 68 à 70.

ministère de la défense a mis en place un dispositif important pour remédier *a posteriori* aux dysfonctionnements constatés (renforcement des centres experts, numéro vert, conseils fiscaux, informations, etc.), les difficultés demeurent car le système produit sans cesse de nouvelles erreurs. L'impact de LOUVOIS est à la fois financier et moral, tant pour les militaires administrés et leurs familles que pour la direction du ministère de la défense.

Dans ces conditions, l'échec du futur système de paie des militaires, « Source solde », aurait un impact négatif majeur. Les militaires n'accepteraient sans doute pas avec la même retenue que celle dont ils font preuve jusqu'à présent la mise en exploitation d'un système défaillant, pas plus que la prolongation de LOUVOIS.

- **La réussite de « Source solde » est essentielle et la conduite du projet conforme aux prévisions (maîtrise assez bonne)**

Le ministère de la défense est donc en quelque sorte tenu à une « obligation de résultat ». De ce point de vue, la décision prise de conduire le projet « Source solde » de façon similaire à celle d'un programme d'armement - en dissociant l'expression du besoin (il est assuré par la DRH-MD) et la réalisation technique (elle est pilotée par la direction générale de l'armement) et en distinguant bien les étapes du projet, la validation de chacune d'elles étant nécessaire avant de passer à la suivante - réduit de façon importante le risque d'un nouvel échec. En outre, le projet se déroule conformément au calendrier fixé fin 2013. Après avoir évalué 3 prototypes, la direction générale de l'armement a notifié, en avril 2015, le marché de réalisation du futur logiciel de paie à la société SOPRA. La première armée utilisatrice, la marine nationale, utilisera « Source solde » en 2016, en parallèle de LOUVOIS. La bascule complète sera ensuite réalisée dès que toutes les garanties de bon fonctionnement du système seront acquises.

Le Haut Comité observe qu'à ce stade, la maîtrise du projet semble assurée. Il note cependant que dans l'hypothèse de la survenance d'un nouvel échec, aucune disposition particulière ne semble avoir été prévue.

## **1.2 LE RISQUE D'UNE DÉGRADATION DU SERVICE RENDU AU PERSONNEL SOUTENU**

- **La réforme du soutien ne doit pas s'accompagner d'une dégradation de la qualité du service rendu ni devenir plus complexe dans sa mise en œuvre (impact majeur)**

Dans un contexte de recherche d'économies et de réduction importante des effectifs, l'objectif d'un meilleur emploi des moyens avait conduit, sous la double impulsion du Livre blanc de 2008 et de la révision générale des politiques publiques, à la mutualisation des soutiens délivrés aux formations. Au sein de chaque base de défense, l'administration générale et le soutien commun étaient désormais assurés par le groupement de soutien de la base (GSBdD), et chacun des soutiens spécialisés lui aussi délivré par une structure commune *ad hoc* (centre médical des armées, unité de soutien de l'infrastructure de la défense, centre interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information, etc.). Dans son 8<sup>e</sup> rapport, le Haut Comité a eu l'occasion de mettre en avant la détérioration assez générale des services ainsi rendus et d'en analyser les raisons.

Une nouvelle réforme du soutien de proximité est engagée depuis 2014. Elle vise à améliorer la qualité des services rendus par les GSBdD tout en permettant, d'ici 2019, une réduction d'environ 20 % des effectifs du soutien. Cette réforme a conduit à placer les GSBdD sous l'autorité du service du commissariat des armées et à réorganiser chaque fonction du soutien commun en filière, selon la logique du « bout en bout ». Chaque filière sera organisée en un « *front office* » chargé de délivrer les prestations et positionné au sein de chaque GSBdD, et un « *back office* » renforcé, où les expertises seront regroupées.

Pour le Haut Comité, cette nouvelle réforme comporte deux facteurs de risques principaux. D'un côté, celui d'une inadéquation globale entre les effectifs du soutien et les effectifs soutenus, en dépit des gains de productivité que pourront permettre de nouveaux processus et de nouveaux systèmes d'information. De l'autre, celui d'un déséquilibre entre centralisation et proximité, le

projet donnant la priorité au renforcement du « *back office* ». Au total, le risque encouru est celui de l'absence d'amélioration de la qualité du soutien de proximité, dont les impacts sur la vie quotidienne des militaires seraient majeurs.

Le Haut Comité observe en outre que la réduction annoncée des suppressions d'effectifs devra se répartir de façon cohérente entre les forces et les soutiens, afin d'éviter d'accentuer ce risque.

- **Les évolutions en cours devront veiller à la préservation de la qualité du soutien de proximité (maîtrise incertaine)**

La voie est étroite pour réduire la probabilité de survenance d'un défaut de rétablissement de la qualité du soutien. En effet, comme le Haut Comité l'avait souligné dans son 8<sup>e</sup> rapport, cela nécessite, d'une part, de bien connaître les besoins des militaires et de mieux mesurer les performances de leur administration, d'autre part, de simplifier et d'harmoniser les procédures et de préserver le soutien de proximité. Des efforts sont certes engagés en ce sens, mais le Haut Comité considère que la maîtrise du risque reste incertaine.

---

### 1.3 LE RISQUE D'UNE DÉGRADATION DES PERFORMANCES DU SERVICE DE SANTÉ DES ARMÉES (SSA)

---

- **La confiance des militaires dans leur service de santé est essentielle car elle garantit leur plein engagement opérationnel (impact majeur)**

Avec le projet « SSA 2020 », le service de santé des armées a engagé une réforme importante qui ne se limite pas à un simple ajustement, mais qui vise à concevoir et à réaliser un nouveau modèle. Il s'agit pour le SSA de continuer à être en mesure de déployer, en toute circonstance, une chaîne opérationnelle complète qui inclut la médicalisation de l'avant, voire de « l'extrême avant », tout en améliorant sa performance économique dans un contexte de profonde évolution du monde la santé qui se traduit par le décloisonnement, les partenariats et la territorialisation de l'offre de soins.

Du point de vue de la condition militaire, le maintien d'un soutien santé opérationnel performant, au plus près des combattants, est essentiel, car il leur donne l'assurance d'être pris en charge dans les meilleures conditions en cas de blessure, c'est-à-dire avec l'objectif de sauver leur vie tout en préservant au mieux leur intégrité physique, fonctionnelle et psychologique. Cette garantie leur permet de s'engager sans réserve et il est clair qu'une dégradation des performances en opérations du SSA aurait un impact majeur sur la condition militaire.

- **Le risque d'un affaiblissement des performances du service, du fait de la lourdeur des contraintes qui pèsent sur son personnel, paraît pris en compte (maîtrise assez bonne)**

La réforme du SSA s'articule en particulier autour d'une réorganisation de la médecine des forces (avec un recentrage sur les activités techniques et opérationnelles par les centres médicaux des armées de nouvelle génération) et de la mise en place d'un nouveau modèle hospitalier concentré sur huit hôpitaux au lieu de neuf (ce modèle doit garantir l'entrée en premier sur les théâtres et la prise en charge globale et intégrée du blessé de guerre). Elle s'accompagne d'une réduction très significative des effectifs du service sur la période 2014-2019.

Or, cette réduction d'effectifs s'accompagne d'exigences accrues, liées à la multiplication des opérations extérieures, à la technicité croissante des actes médicaux, à un volume de patientèle constant ou en augmentation. Face à cette recrudescence des impératifs qui alourdit leur emploi du temps, certains personnels médicaux ou paramédicaux ressentent une dégradation de leurs conditions de travail et craignent le risque d'un affaiblissement des performances du service de santé des armées.

Compte tenu de la cohérence du projet « SSA 2020 », le Haut Comité considère que ce risque semble maîtrisé, dès lors que le personnel adhère à la réforme et que l'attractivité des missions reste suffisante pour éviter des départs spontanés à l'évidence facilement réalisables. Mais les

conditions d'exécution de la réforme, ainsi que la surcharge de travail liée à la déflation des effectifs doivent constituer un point de vigilance.

---

#### 1.4 LE RISQUE D'UNE ÉROSION DE LA CRÉDIBILITÉ DU COMMANDEMENT

---

- **La réforme des soutiens a retiré des leviers au commandement (impact majeur)**

Depuis une quinzaine d'années, la recherche d'un meilleur emploi des moyens a conduit à réformer les soutiens, avec, par exemple, l'interarmisation de la fonction réseaux d'infrastructure et systèmes d'information (2004) ou de la fonction infrastructure (2005).

Plus récemment (2011), sous la double impulsion du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008 et de la révision générale des politiques publiques, la création des bases de défense a constitué une évolution organisationnelle de grande ampleur. Au sein des formations – les régiments, les éléments de forces navales et les bases aériennes – les fonctions jusqu'alors dédiées à l'administration générale et au soutien commun<sup>72</sup>, c'est-à-dire l'administration intérieure, étaient transférées vers le groupement de soutien de chacune des bases de défense, l'ensemble de ces groupements étant alors placé sous l'autorité de l'officier général sous-chef soutien de l'état-major des armées. Cependant, on ne pouvait que constater que les conditions préalables à la réussite de cette réforme – le regroupement géographique des unités, l'harmonisation et la simplification des procédures et le déploiement de nouveaux systèmes d'information – n'avaient pas été suffisamment réunies.

Une nouvelle réforme du soutien de proximité s'est engagée en 2014, afin d'atteindre, d'une part, l'objectif de réduction d'effectifs fixé au ministère de la défense par la loi de programmation militaire 2014-2019 et de rechercher, d'autre part, une solution aux difficultés organisationnelles rencontrées au cours des premières années de mise en place des bases de défense. Dans ses principaux traits, cette réforme consiste à placer les groupements de soutien sous l'autorité du service du commissariat des armées, à réorganiser chacune des fonctions du soutien en filières selon une logique de « bout en bout » et à en diminuer d'environ 20 % les effectifs d'ici 2019. Au cours de la visite qu'il a effectuée le 20 mars 2015 au groupement de soutien de la base de défense de Versailles, le ministre de la défense a eu l'occasion de constater de façon concrète l'avancement de la mise en œuvre de cette réforme et de saluer l'efficacité du soutien à l'occasion du déploiement en Île de France de l'opération *Sentinel*.

Pour autant, alors que l'un des objectifs poursuivis par ces réformes était de permettre aux unités opérationnelles de se concentrer sur leur cœur de métier, force est de constater qu'elles ont paradoxalement eu pour effet de diminuer la crédibilité du commandement.

En effet, la spécificité des activités militaires, qui s'exercent toujours au contact du « réel » dans ce qu'il a de « rugueux » et « d'imprévisible », qu'il s'agisse de l'entraînement ou des opérations, suppose de pouvoir mobiliser sans délai les moyens nécessaires pour remplir la mission jusqu'à son terme. Or, le transfert des soutiens hors des formations ne permet plus comme par le passé au chef militaire d'en disposer avec la même réactivité. Certes, commander c'est prévoir, en particulier les moyens normalement nécessaires au déroulement d'une activité, et l'organisation actuelle n'interdit pas cette programmation. Mais commander c'est aussi savoir et pouvoir réagir vite, pour s'adapter aux aléas : une panne, un retard, un changement de priorité, etc. En ces circonstances, il est devenu plus difficile au commandement d'obtenir ce qu'il veut, parce qu'il n'a plus autorité directe sur le soutien de proximité.

En outre, dans la tradition militaire française, le chef est attentif au bien-être des militaires qu'il commande, ce que le statut général des militaires traduit en affirmant qu'il lui appartient « de veiller aux intérêts de ses subordonnés »<sup>73</sup>. Cette situation s'explique par l'absence de syndicat, laquelle résulte de l'obligation de neutralité des forces et de l'impératif d'efficacité opérationnelle. Aux échelons les plus élevés, ce souci des subordonnés se confond avec la responsabilité des

---

<sup>72</sup> Il s'agit principalement de l'administration des ressources humaines et de la solde, des achats, des finances, de la restauration, du logement, des transports locaux, du courrier, etc.

<sup>73</sup> Article L4121-4, alinéa 3 du code de la défense.

chefs d'état-major en matière de condition militaire. Mais, à tous les niveaux, parce que les soutiens ont quitté les formations, il est devenu beaucoup plus difficile aux chefs militaires d'intervenir pour régler une difficulté, fût-elle modeste : une date d'inscription en stage, un problème de casernement, le rétablissement de droits financiers individuels.

Au total, le recentrage sur le cœur de métier, tel qu'il a été conçu, s'apparente à une vue de l'esprit assez éloignée des exigences du métier militaire. Dans ce cadre, le risque de perte de crédibilité du commandement constitue un risque dont l'impact serait majeur.

- **Les réformes en cours ne semblent pas devoir modifier ce constat (maîtrise incertaine)**

Les réformes en cours ne paraissent pas devoir modifier ce risque, induit par le transfert des soutiens. Pour le Haut Comité, il y a là un sujet majeur qui, combiné à d'autres évolutions - en particulier la transposition de la directive 2003/88/CE sur le temps de travail - pourrait profondément remettre en cause le rôle du chef.

---

### 1.5 LE RISQUE D'UN DÉTOURNEMENT DE LA RÉFORME DES ASSOCIATIONS PROFESSIONNELLES NATIONALES DE MILITAIRES

---

L'institution d'un droit d'association professionnelle, qui n'était pas une demande portée par la grande majorité des militaires, peut être une opportunité, mais il convient aussi de ne pas sous-estimer les risques d'une dénaturation, indépendamment des incertitudes liées à la mise en œuvre d'une réforme dont on ignore quel en sera l'écho auprès des militaires et des difficultés à appréhender la question de la représentativité des associations professionnelles nationales de militaires (APNM) si cet écho est faible.

- **Le risque de mimétisme par rapport aux organisations syndicales (impact fort, maîtrise assez bonne)**

Le premier risque serait que les APNM agissent comme si elles étaient des organisations syndicales. Elles s'érigeraient en interlocuteurs exclusifs du gouvernement, de l'administration et du commandement pour la représentation des militaires, se substituant aux conseils et au conseil supérieur de la fonction militaire. Elles revendiqueraient la possibilité d'intervenir dans le déroulement des carrières des militaires, en participant par exemple aux commissions d'avancement. Elles estimeraient bénéficier d'une liberté d'expression qui irait au-delà des questions relevant de leur objet social. Elles deviendraient ainsi une sorte de hiérarchie parallèle.

- **Le risque de politisation (impact fort, maîtrise assez bonne)**

Même s'il paraît faible, un deuxième risque serait celui de la politisation des APNM. On pourrait alors imaginer des situations où les APNM critiqueraient ouvertement ou, au contraire, appuieraient sans réserve, les choix gouvernementaux dans des domaines qui en outre pourraient dépasser celui de la condition militaire.

- **Le risque de lobbying de l'institution militaire (impact fort, maîtrise assez bonne)**

Le troisième risque serait celui du lobbying de l'institution militaire à travers l'action des APNM. Dans la mesure où il est vraisemblable qu'elles bénéficieraient d'une certaine audience médiatique, il est envisageable, sur certains sujets, que l'institution militaire cherche à sensibiliser les APNM à leur cause, voire à les instrumentaliser à leur profit.

S'ils devaient survenir, chacun de ces trois risques aurait un impact fort. En revanche, le Haut Comité considère que leur maîtrise devrait être assez bonne, notamment si la loi précise, comme l'avant-projet inséré dans le rapport remis au Président de la République le proposait, l'obligation d'indépendance des APNM à l'égard des organisations syndicales, des partis politiques et du commandement et, en cas de manquement à cette obligation, la possibilité donnée à l'autorité administrative de solliciter l'autorité judiciaire pour qu'elle prononce leur dissolution, ordonne la fermeture des locaux et l'interdiction de toute réunion de leurs membres.

- **Le risque d'un dysfonctionnement des instances de concertation**

Enfin, un dernier risque serait celui d'un dysfonctionnement des instances de concertation, dès lors que les APNM seraient appelées à y siéger. Il résulterait du sentiment d'une légitimité différente entre leurs membres, selon leur mode de désignation, et de la tentation de surenchère qui pourrait en découler.

---

## 1.6 LE RISQUE D'UNE PERTE D'ATTRACTIVITÉ DU MÉTIER MILITAIRE ET D'UNE CHUTE DES VOCATIONS

---

- **Une poursuite à charges égales et au-delà de 2019, du processus de réduction des formats, de restructuration des unités et de resserrement des moyens, diminuerait l'attractivité (impact majeur)**

Entre 2009 et 2018, la non-déflation de 18 500 emplois annoncée à l'issue du conseil de défense du 29 avril 2015 étant prise en compte, les effectifs du ministère de la défense auront diminué de 59 000 postes, soit une baisse de 21,8 % en dix ans<sup>74</sup>. Dans le même temps, les risques et les menaces auxquels la France doit faire face continuent à se diversifier et, depuis 2013, le taux d'activité opérationnelle est reparti à la hausse, singulièrement depuis le renforcement au plus haut niveau du plan Vigipirate, début 2015.

Si le Haut Comité a plusieurs fois eu l'occasion d'indiquer que l'engagement opérationnel était un facteur de motivation, il souligne également qu'à partir d'un seuil difficile à estimer, la poursuite des processus de réduction des formats et de restructuration des unités combinée à une charge de travail inchangée ou croissante, conduit nécessairement à envisager le risque d'une perte d'attractivité du métier militaire et d'un affaiblissement de la motivation et de la fidélisation. Du reste, la diminution observée ces dernières années du nombre de candidats pour le recrutement des militaires du rang (il était de 30 833 en 2009, 22 101 en 2011 et 20 620 en 2013) met en évidence la concrétisation de ce risque.

- **D'autres facteurs, comme la prolongation de l'opération *Sentinelle* ou, à plus long terme, le développement de la robotisation, posent également la question de l'attractivité du métier militaire (impact majeur)**

L'opération *Sentinelle* modifie l'activité opérationnelle des armées et la vie personnelle des militaires. Elle accroît le rythme et la durée totale des engagements opérationnels à un niveau que les armées n'avait pas connu depuis longtemps, réduisant d'autant les périodes de préparation opérationnelle et de repos, et celles pendant lesquelles une vie de famille est possible. Cette tension, si elle devait durer, pourrait diminuer l'attractivité du métier militaire.

Plus lointaine mais non moins probable, la perspective d'une utilisation accrue de moyens robotisés, en particulier des drones mais aussi plus généralement les moyens de « la guerre à distance », pose outre des questions éthiques, des questions sur le recrutement, la fidélisation et la définition de l'état militaire face à ces nouvelles conditions d'exercice du métier militaire.

- **L'affaiblissement de l'attractivité, de la fidélisation (notamment dans le cas particulier des compétences rares) et de la motivation auraient un impact immédiat et majeur sur la qualité des forces**

Or, l'impact sur la qualité des forces d'une moindre attractivité serait majeur, compte tenu de taux de sélection parfois faibles, notamment dans le cas des militaires du rang (2,4 candidats pour un poste dans l'armée de terre en 2013). On peut en outre concevoir qu'une reprise économique aurait pour effet d'inciter des militaires en activité à quitter prématurément le service pour retrouver un emploi dans le secteur privé.

---

<sup>74</sup> L'effectif global du ministère de la défense était de 271 000 civils et militaires en 2008.

- **Veiller au maintien des grands équilibres de la condition militaire (maîtrise incertaine)**

La maîtrise du risque de perte d'attractivité du métier militaire et de chute des vocations paraît incertaine. La motivation suscitée par les engagements opérationnels et les activités militaires ne suffit pas toujours à compenser l'écart croissant, en termes de mode de vie, entre la société civile et les forces armées. De ce point de vue, il importe de veiller, en les ajustant à chaque fois que cela paraît nécessaire, aux grands équilibres de la condition militaire.

---

## 1.7 DES RISQUES DE RUPTURE DES PARITÉS STATUTAIRES OU SALARIALES

---

### 1.7.1 Une rupture des équilibres entre fonction publique civile et fonction publique militaire

- **Des évolutions globales trop dissemblables joueraient sur l'attractivité et la fidélisation (impact majeur)**

La rémunération des militaires est constituée, de la même façon que pour les fonctionnaires civils, d'un traitement de base ou solde de base, auquel s'ajoutent différentes indemnités. Le traitement de base est calculé en fonction de l'indice du militaire ou du fonctionnaire civil, qui est défini par son positionnement sur la « grille indiciaire » de la fonction publique en fonction de son corps, de son grade et de son échelon. Ce positionnement dépend des dispositions combinées du décret de 1948 portant classement hiérarchique des grades et des emplois des personnels de l'État (il fixe, pour chaque grade, les indices minimum et maximum), du décret portant statut particulier du corps concerné (il définit le nombre d'échelons dans chaque grade) et d'un arrêté indiciaire (il fixe l'indice de chaque échelon). Les indemnités sont instituées par des décrets. Elles sont soit destinées à compenser des sujétions particulières, soit liées à l'exercice de certaines activités, soit associées à la détention de qualifications.

La situation de la rémunération des militaires par rapport à celle des fonctionnaires civils évolue quasiment en permanence. Des mesures catégorielles viennent soit améliorer la rémunération indiciaire des membres de tel ou tel corps, soit créer ou revaloriser telle ou telle indemnité dont ils peuvent bénéficier. Des mesures générales, (typiquement, l'augmentation de la valeur du point d'indice ou la revalorisation du traitement des agents de catégorie B ou C) bénéficient en outre à l'ensemble des membres de la fonction publique et de la fonction militaire. C'est le sens du 6<sup>e</sup> alinéa de l'article L4123-1 du code de la défense, déjà mentionné.

Les mesures catégorielles ont pour objet de mieux reconnaître les services rendus par certains corps de fonctionnaires. Elles ont pour effet d'améliorer la satisfaction des membres de ces corps, mais des évolutions trop dissemblables entre des corps comparables par le niveau de leur recrutement et les responsabilités exercées ont aussi pour conséquence de modifier leur attractivité respective. Les évolutions dans ce domaine ne sont pas toujours défavorables aux militaires – le nouvel échelonnement indiciaire des militaires réalisé à la fin des années 1970 ou encore de 2009 à 2011 en sont des illustrations – mais elles intervenaient après une détérioration de leur situation. À ce phénomène s'ajoute la longueur des délais de transposition aux militaires des mesures de portée générale.

Le risque envisagé, dont l'impact serait majeur, est donc celui d'une rupture des équilibres entre fonction publique civile et fonction publique militaire, au détriment de cette dernière, et ses conséquences sur l'attractivité et la fidélisation, avec un impact majeur sur la condition militaire.

- **La transposition aux militaires des mesures applicables aux fonctionnaires civils peut être immédiate, dès lors qu'elle est préparée et financée d'emblée (maîtrise bonne)**

Pour autant, ce risque peut être bien maîtrisé. Il suppose, d'une part, d'être attentif aux évolutions catégorielles, afin d'éviter tout décrochage injustifié. À cet égard, l'étude de l'évolution des rémunérations des militaires et des fonctionnaires civils qu'actualise chaque année le Haut Comité dans la revue annuelle de la condition militaire peut apporter aux responsables des

informations utiles. Il nécessite, d'autre part, que les services de l'État – en l'occurrence la direction générale de l'administration et de la fonction publique, la direction du budget, le ministère de la défense et le ministère de l'intérieur – s'organisent pour penser et prévoir le financement, d'emblée, de la transposition immédiate aux militaires des mesures applicables aux fonctionnaires civils.

### 1.7.2 Le risque d'une rupture de la parité globale entre la police et la gendarmerie et le risque d'une rupture entre la gendarmerie et les armées

- **Une parité ancienne entre les deux forces de sécurité intérieure (impact fort)**

Le principe de parité globale entre la police et la gendarmerie nationale, posé en 1948 au moment de l'élaboration de la grille indiciaire de la fonction publique, est régulièrement évoqué, en particulier depuis le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur.

Cette parité est particulièrement délicate à évaluer. Elle suppose en effet une évaluation comparative des avantages et des sujétions de deux forces qui exercent certes des missions identiques (à l'exception des missions strictement militaires confiées à la gendarmerie), mais selon des modalités d'exécution différentes. Ainsi, sans prétendre à l'exhaustivité, on note que les gendarmes sont des militaires soumis au statut général des militaires et les policiers des civils, soumis au statut général de la fonction publique et à un statut spécial qui peut y déroger. Les militaires de la gendarmerie sont répartis dans deux corps (sous-officiers et officiers), les policiers dans trois corps (gardiens et gradés, officiers, commissaires) sans qu'une stricte équivalence entre les grades soit établie. La gendarmerie exerce principalement ses compétences en zone rurale alors que la zone de compétence de la police est urbaine, ce qui implique une organisation et un maillage territorial différents. Les gendarmes sont logés par nécessité absolue de service, ce qui comporte à la fois des avantages et des inconvénients, alors que les policiers doivent chercher leur logement et payer un loyer. Les gendarmes, soumis à l'obligation statutaire de disponibilité, ont un temps d'activité sensiblement supérieur à celui des policiers. Les parcours professionnels sont également différents, avec les conséquences que cela emporte sur la rémunération totale sur la durée d'une carrière complète. Certains régimes indemnitaires ont cependant convergé, comme l'indemnité journalière d'absence temporaire (IJAT) dont bénéficient les gendarmes des escadrons de gendarmerie mobile et les policiers des compagnies républicaines de sécurité ou encore l'indemnité de sujétions spéciales de police (ISSP) versée au sous-officier de gendarmerie et aux gardiens et gradés de la police. Mais la nouvelle bonification indiciaire (NBI) est attribuée selon des modalités différentes dans les deux forces et plusieurs indemnités spécifiques à l'une comme à l'autre demeurent (par exemple, l'indemnité pour charges militaires dans le cas des gendarmes, l'indemnité compensatoire pour sujétions spécifiques pour les policiers lorsqu'ils sont affectés en Île de France). De même, les dispositifs de soutien sanitaire, psychologique et social, mais aussi les aides au transport, à l'habillement, à la reconversion, ainsi que les récompenses et les décorations sont distincts dans les deux cas.

Ces différences, nombreuses, entre les avantages et les sujétions des gendarmes et des policiers ne permettent donc pas d'établir des comparaisons point par point. La parité, telle qu'elle est envisagée, est globale. Elle peut néanmoins s'analyser en distinguant deux grands domaines, l'un pécuniaire, l'autre non monétaire<sup>75</sup>. De ce point de vue, une amélioration pour l'une des forces de sécurité intérieure dans l'un de ces deux domaines doit entraîner une amélioration comparable dans le même domaine, pour l'autre force.

Le risque d'une rupture de la parité globale, outre ses conséquences sur l'attractivité, pourrait aussi s'exprimer au travers de mouvements de mécontentement dans la gendarmerie et dans la police. Son impact, à l'évidence, serait fort.

---

<sup>75</sup> Ce partage entre le pécuniaire et le non-pécuniaire est celui retenu en 2008 par le directeur général de la gendarmerie nationale et le directeur de la police nationale dans leur rapport commun « *Police – gendarmerie : vers la parité globale au sein d'un même ministère* ».

- **Une parité qui pose la question des effets d'entraînement des mesures salariales dans la police, la gendarmerie et les armées (maîtrise partielle)**

La parité globale entre la police et la gendarmerie pose la question de ses conséquences sur les armées. De façon schématique, si l'amélioration de la situation des policiers entraîne celle des gendarmes, elle emporte aussi celle des militaires des armées et des services, dès lors que l'on considère que les militaires, dans leur globalité, sont soumis aux mêmes obligations et bénéficient des mêmes compensations, dans l'esprit du statut général des militaires.

Cette relation entre la police, la gendarmerie et les armées a des effets ambivalents. Elle peut en effet faciliter le maintien des équilibres entre la fonction publique civile et la fonction publique militaire mais elle peut aussi, en liant l'évolution de la situation des militaires des armées à celle des policiers, entraîner la banalisation de l'état militaire et remettre en cause certaines de ses spécificités. Ce constat nécessite de la part de pouvoirs publics une prise en compte globale des interactions que toute mesure est susceptible d'entraîner.

---

## 1.8 LE RISQUE D'UNE DÉGRADATION DE L'IMAGE DES ARMÉES ET DU LIEN AVEC LA NATION

---

- **L'image des armées est déterminante pour le recrutement et le moral des militaires (impact majeur)**

La Nation a aujourd'hui une bonne image des armées. Mais cela n'a pas toujours été le cas. Au début des années 1970, l'opinion publique ne s'intéressait pas aux questions de défense et une partie de la population, certes minoritaire, exprimait ouvertement son antimilitarisme à travers la contestation de l'extension du camp du Larzac ou le mouvement des comités de soldats. Dans le même temps, les armées peinaient à recruter et à fidéliser. En 1972, 45 % des sous-officiers d'active de l'armée de terre quittaient l'armée avant cinq ans de service. La même année, dans l'armée de l'air, le niveau minimum exigé pour le recrutement des sous-officiers et des militaires du rang devait être abaissé pour pouvoir honorer quantitativement les plans de recrutement. Les militaires ne se sentaient pas reconnus et leurs valeurs, leurs principes, paraissaient bien désuets à une société désormais tournée vers la consommation, les loisirs, l'individualisme. Il en résultait un malaise certain et l'historien Philippe Fouquet-Lapar écrivait dans son *Histoire de l'armée française* que « rien ne sert de disposer de systèmes d'armes performants si les systèmes d'hommes qui les mettent en œuvre se désagrègent ».

Cet épisode illustre les conséquences qu'aurait une dégradation de l'image des armées : des difficultés à recruter et à fidéliser, un moral en baisse. Si la probabilité d'apparition d'un tel risque paraît faible aujourd'hui, son impact serait néanmoins majeur.

- **L'excellence de l'action des forces engagées en opérations garantit cette image (maîtrise bonne)**

Le maintien, voire l'amélioration, de l'image des armées auprès de la Nation nécessite des efforts permanents dans de multiples champs d'actions. Pour faire bref, il s'agit de rechercher l'excellence dans tous les domaines, au premier rang desquels l'engagement en opérations, et de veiller à la qualité de la communication.

Le haut degré de professionnalisme des militaires français, que les engagements extérieurs des armées et des services ainsi que l'action quotidienne de la gendarmerie mettent en évidence, résulte d'une préparation opérationnelle rigoureuse, de références éthiques solides et de la mise à disposition de moyens adaptés aux missions. Aucun de ces facteurs n'est jamais définitivement acquis et les militaires contribuent chacun à leur réalisation, quotidiennement et là où ils sont.

Dans une société où l'information est omniprésente, fugace, personnalisée, souvent succincte voire superficielle quand elle ne cherche pas le sensationnalisme, il revient ensuite aux organismes de communication du ministère de la défense et du ministère de l'intérieur de faire connaître et de mettre en valeur ce professionnalisme. Cette communication ne se limite bien sûr

pas aux échelons centraux. Elle est à l'œuvre chaque fois qu'un militaire rencontre ses concitoyens.

À tous ces égards, le Haut Comité considère que le risque d'une dégradation de l'image des armées est bien maîtrisé.

---

### 1.9 LE RISQUE D'UNE BANALISATION DE L'ÉTAT MILITAIRE

---

- **L'état militaire comporte des sujétions et des obligations particulières, sauf à renoncer à l'efficacité opérationnelle et à l'existence de compensations et de droits spécifiques (impact majeur)**

La banalisation de l'état militaire reviendrait à atténuer, sinon à supprimer, tout ou partie des spécificités militaires.

Des obligations et des sujétions particulières – qui ne sont certes pas, en tant que telles, réservées aux militaires, mais dont l'association et le niveau d'exigence leur donne néanmoins un caractère spécifique – disparaîtraient, comme la disponibilité<sup>76</sup>, la discipline ou l'esprit de sacrifice.

Les droits et les garanties qui les compensent n'auraient plus de raison d'être. Les droits à permissions, les dispositifs d'hébergement et d'alimentation, le versement de certaines indemnités seraient nécessairement réexaminés.

En poussant jusqu'à son terme la logique de la banalisation, le militaire deviendrait un agent public comme les autres, avec les mêmes obligations et les mêmes droits.

Mais cette banalisation, si elle se produisait, aurait pour conséquence immédiate la diminution de l'efficacité des forces. L'impact de la banalisation, si elle devait se produire, serait majeur.

- **Ni les militaires, ni les autorités politiques et administratives n'envisagent la banalisation de l'état militaire (maîtrise partielle)**

La probabilité d'apparition de ce risque est faible, mais il ne peut être considéré comme totalement maîtrisé.

Ainsi, des missions de garde statiques – typiquement, celles assurées dans le cadre de l'opération *Sentinelle* – pourraient conduire à vouloir rapprocher le statut des militaires et celui des policiers, au motif qu'ils réalisent des activités identiques. Dans un autre domaine, le développement de la robotisation pose la question de la nécessité du statut militaire de ceux qui piloteront des drones à distance, depuis un lieu éloigné du théâtre d'opérations. En outre, la sédentarité de certains emplois du soutien pourrait aussi aboutir à une coupure entre postes opérationnels et postes de soutien et à une banalisation de ceux-ci.

Les autorités politiques, qui attendent des armées qu'elles garantissent la protection de ses intérêts vitaux et le respect de ses engagements internationaux, ont maintes fois l'occasion de rappeler les spécificités irréductibles de l'état militaire.

Les militaires, dans leur très grande majorité, ne demandent pas la banalisation de leur état. Ils sont très attachés à la préservation de leurs spécificités dont ils comprennent parfaitement les enjeux.

---

<sup>76</sup> En Allemagne, dans un contexte d'emploi fort différent de celui des forces armées françaises, les dispositions de la directive 2003/88/CE sur le temps de travail ont été transposées aux militaires dans le cadre de la « loi relative à l'augmentation de l'attractivité du service de la Bundeswehr » décidée par le gouvernement fédéral en octobre 2014 et adoptée par le Bundestag le 26 février 2015. Les nouvelles dispositions sur le temps de travail doivent entrer en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016. Elles définissent, pour la première fois, une durée de travail hebdomadaire, fixée à 41 heures en temps normal.

### 1.10 LE RISQUE D'UNE ATTEINTE À CERTAINS SYMBOLES CONSTITUTIFS D'UNE FORME DE CONTRAT MORAL

Certaines des compensations aux contraintes de la vie militaire ont valeur de symbole. C'est en particulier le cas de la retraite à jouissance immédiate et de l'incessibilité et de l'insaisissabilité des fonds de prévoyance. L'atteinte à ces dispositifs aurait un impact majeur sur la condition militaire.

- **Le maintien d'un départ précoce avec jouissance immédiate de la pension de retraite est essentiel tant comme outil de gestion des ressources humaines que comme garantie d'un revenu minimum lorsqu'un militaire quitte tôt le service actif (impact majeur, maîtrise bonne)**

La retraite à jouissance immédiate<sup>77</sup> – pour les non officiers, dès lors qu'ils ont effectué 17 années de service, pour les officiers de carrière dès lors qu'ils ont effectué 27 années de service et pour les officiers sous contrat, dès lors qu'ils réunissent 20 années de contrat ou 27 ans de service – est avant tout un instrument de gestion qui permet de réaliser une pyramide des grades conforme aux besoins des forces. Dans la mesure où ce pyramidage est une nécessité, le risque d'une remise en cause de la retraite à jouissance immédiate paraît bien maîtrisé. Le Haut Comité souligne également que la retraite à jouissance immédiate est aussi, pour le militaire qui décide de quitter tôt le service actif la garantie d'un revenu minimum, calculé à partir du nombre de ses années de services, qui facilite sa démarche de reconversion.

- **L'intégrité des fonds de prévoyance, prélevés sur la solde des militaires, se justifie à l'évidence et reste contrôlée par l'État (impact majeur, maîtrise bonne)**

Les fonds de prévoyance - le fonds de prévoyance militaire et le fonds de prévoyance aéronautique - font partie du dispositif de protection sociale au profit des militaires défini par le statut général des militaires (article L4123-5 du code de la défense). Ils sont alimentés pour leur quasi-totalité par des prélèvements sur la solde des militaires et gérés depuis 2007 par l'établissement public des fonds de prévoyance. Leur vocation est de verser des prestations financières, sous forme de capital, aux ayants cause en cas de décès imputable au service ou en relation avec le service, et aux affiliés en cas d'infirmité imputable au service entraînant la mise à la retraite ou la réforme définitive. Ils participent également au financement du logement des militaires. La question s'est posée, par le passé, de la propriété et de l'utilisation de ces fonds. Le Conseil d'état, saisi par le ministre de la défense en 2006, a précisé<sup>78</sup> qu'il s'agissait de fonds appartenant à l'État. Il a ajouté que les dispositions du statut général des militaires (article L4123-5) selon lesquelles ces fonds « *sont conservés, gérés et utilisés exclusivement au profit des ayants droit et de leurs ayants cause. Les allocations de ces fonds sont incessibles et insaisissables* » s'opposaient à ce que des prélèvements soient effectués par une loi de finances. L'intégrité des fonds de prévoyance, qui se justifie à l'évidence compte tenu de leur financement ne peut donc, en l'état du droit, être remise en cause.

## 2 DES ATOUTS À VALORISER

Si des risques ou des points de vigilance doivent susciter une attention particulière, ils ne doivent pas non plus masquer les atouts de la condition militaire.

### 2.1 LES FONDAMENTAUX DE L'ÉTAT MILITAIRE ONT ÉTÉ PRÉSERVÉS

La société évolue sans cesse, et fortes sont les tendances qui pourraient sembler remettre en cause les principes de la vie militaire. Pour autant, toutes les tables rondes organisées à l'occasion des visites du Haut Comité font ressortir que les « fondamentaux » de l'état militaire ont été préservés et, là encore, qu'une majorité de militaires y est attachée.

<sup>77</sup> Cf. 4<sup>e</sup> rapport du HCECM sur les pensions militaires de retraite (2010).

<sup>78</sup> Assemblée générale – Avis 373.269 – 13 juillet 2006.

- **La discipline**

La discipline, comprise comme l'obéissance aux ordres des supérieurs hiérarchiques et le respect des méthodes dans le but de remplir la mission, est un élément essentiel de l'efficacité de l'action militaire. Elle n'interdit pas l'initiative, dès lors que la situation l'exige. Elle permet en particulier, lorsque les délais sont courts et les circonstances difficiles, de faire en sorte que les actions nécessaires à la réussite de la mission soient menées. De ce point de vue, la discipline entretient la confiance, car chacun sait qu'il peut compter sur les autres. C'est parce qu'ils connaissent l'utilité de la discipline, notamment en opérations, que les militaires y sont attachés.

- **L'engagement au service de son pays**

Les militaires savent, en s'engageant, qu'ils participeront à des opérations et qu'ils combattront. Ils assument pleinement cette perspective et sont moralement prêts à affronter ce type de situations.

- **Le loyalisme à l'égard des institutions**

Le loyalisme à l'égard des institutions est la forme que revêt la discipline quand elle concerne les relations entre les militaires et le pouvoir politique, seul détenteur de la légitimité. Le loyalisme des armées est ainsi au cœur du contrat social dans une démocratie. Les militaires disposent des moyens de la force sous les formes les plus puissantes et ils ne les utilisent que si l'État le leur demande. L'histoire des cinquante dernières années démontre le parfait loyalisme de l'ensemble des militaires.

- **La disponibilité et le sens de la mission**

La disponibilité traduit la capacité à répondre immédiatement à une demande. Cette capacité de réaction quasi instantanée est une des conditions de l'efficacité des forces. Le déploiement en quelques jours seulement de l'opération *Sentinel* est une illustration de cette réactivité. Le Haut Comité a pu juger par lui-même auprès de militaires qui ont participé à cette opération combien leur disponibilité était totale et combien elle leur semblait naturelle, dès lors que la sécurité du pays était en jeu.

Cet engagement total au service de la Nation se retrouve au quotidien dans la volonté qu'ont tous les militaires de faire en sorte que la mission soit réalisée, y compris en dépassant les imperfections du système. Ce sont cette abnégation, ce sens de la mission, cette capacité à l'accomplir y compris lorsque les conditions de travail sont rudes, qui permettent bien souvent d'atteindre les objectifs fixés.

---

## 2.2 LA CONSIDÉRATION PORTÉE PAR LA NATION À L'ACTION DES ARMÉES ET DE LA GENDARMERIE

---

Chaque année, plusieurs études d'opinion permettent de mesurer l'évolution de la perception des Français sur l'image des forces armées et les actions qu'elles conduisent. Ces sondages mettent en évidence la considération que la Nation porte à l'action des armées et de la gendarmerie. Les autorités politiques soulignent fréquemment la qualité de l'engagement des militaires, tant dans le cadre des réformes que dans celui des opérations.

- **La confiance des Français est au rendez-vous**

S'agissant des armées, un sondage réalisé via Internet du 14 au 21 avril 2014 par le groupe BVA à la demande de la délégation à l'information et à la communication de la défense (DICO) auprès d'un échantillon représentatif de la population française âgée de 15 ans et plus montre qu'en 2014, les Français ont très majoritairement, une « très bonne » ou une « plutôt bonne » opinion de l'armée de terre (81 %), de la marine nationale (86 %) et de l'armée de l'air (86 %).

Ces taux, comparés à ceux des années précédentes, sont relativement constants, après avoir enregistré une hausse comprise entre 5/6 points (armée de l'air et marine) et dix points (armée de terre) en 2009, qui n'est peut-être pas sans lien avec la réussite et l'abnégation de nos forces en opérations.

Certains sondages d'opinion montrent aussi la très bonne opinion qu'une très large majorité de Français a de la gendarmerie.

- **Les engagements extérieurs**

Ce sondage indique également que les engagements extérieurs de la France sont jugés « tout à fait prioritaires » ou « plutôt prioritaires » par une majorité de Français lorsqu'il s'agit de respecter des accords de défense de la France avec les pays africains et du Moyen-Orient (52 %), de contribuer à la paix dans le monde (54 %) ou d'intervenir dans le cadre de l'ONU (67 %). L'adhésion est plus forte encore lorsque ces engagements visent à détruire un foyer de terrorisme (80 %). Elle est alors comparable à celle qu'ont habituellement les Français pour les missions jugées les plus prioritaires, comme le secours des populations en cas de catastrophes (83 %) ; la sécurisation de l'espace aérien français (81 %) et les missions de sécurité intérieure (80 %).

Un sondage IPSOS-DICoD d'octobre 2014 montre en outre que 70 % des Français approuvent l'intervention des armées françaises contre l'État islamique en Irak et que 67 % pensent que le déploiement des armées françaises en Afrique dans le cadre de l'opération Barkhane est une bonne chose.

- **L'engagement plus important des forces armées dans le dispositif Vigipirate s'est accompagné d'une plus grande visibilité des armées par la population et d'une reconnaissance accrue de la Nation**

À la suite des attentats de janvier 2015, le dispositif Vigipirate a été élevé au niveau « alerte attentat » en Île-de-France et dans les Alpes-Maritimes. Plus de 10 000 militaires des armées étaient engagés dans l'opération *Sentinelle*, en appui aux forces de police et de gendarmerie, pour renforcer la sécurité sur le territoire national. Cet engagement important des forces armées a rencontré les attentes des Français en matière de sécurité intérieure (cf. *supra*) qui ont su exprimer, de diverses manières et souvent de façon concrète et chaleureuse, leur reconnaissance vis-à-vis des militaires.

---

### 2.3 DES VALEURS QUI CONSTITUENT DES RÉFÉRENCES.

---

- **Des valeurs au service de la Nation**

Les militaires sont attachés à certaines valeurs plus qu'à d'autres. Sans prétendre à l'exhaustivité, le désintéressement, l'honneur, la discipline, le courage, le goût de l'effort, la fraternité, la confiance, la reconnaissance font partie de ces références auxquelles les militaires donnent de l'importance et qui, parce qu'elles définissent leur conduite, forment une éthique militaire.

- **Des idéaux partagés**

Du point de vue du Haut Comité, ces valeurs, qui sont un atout pour les forces armées, peuvent aussi, dans une certaine mesure, apporter des réponses aux attentes de la société française, à sa quête de sens, à ses interrogations sur l'exercice de la citoyenneté et de la solidarité. C'est peut-être l'une des raisons qui expliquent qu'autant de Français ont une bonne image des armées et reconnaissent en elles un idéal qu'ils partagent.

---

### 2.4 LES FORCES ARMÉES SONT SOCIOLOGIQUEMENT ET CULTURELLEMENT EN ADÉQUATION AVEC LE PAYS

---

Les militaires ne sont pas isolés de la Nation, pas plus qu'ils ne constituent, au sein des armées, de « clans » ou de « castes ». Ils forment, autant que cela est possible, une communauté humaine à

l'image du pays au sein de laquelle les mérites permettent l'ascension sociale, la mobilité géographique et la mixité des origines.

- **Les Français se reconnaissent dans leurs forces armées**

Dans l'ensemble, les Français se reconnaissent dans leurs forces armées. Ils estiment majoritairement qu'elles sont bien intégrées à la société française<sup>79</sup>, tout en estimant cependant qu'elles sont mal connues<sup>80</sup>. Ce constat, qui peut sembler paradoxal, souligne en fait deux caractéristiques différentes : d'une part, une proximité sociologique et culturelle entre les militaires et la société française, d'autre part, une méconnaissance des Français de l'organisation, du quotidien et des missions des armées.

- **Les forces armées restent un intérateur géographique et social**

Les forces armées sont également appréciées des Français dans la mesure où elles rompent les cloisonnements sociaux et géographiques. Si l'expression selon laquelle « *il n'est aucun soldat qui n'ait dans sa giberne son bâton de maréchal* » reste une image, la promotion interne est une réalité particulièrement affirmée dans les forces. Un peu moins de la moitié des officiers et des sous-officiers sont ainsi de recrutement interne et quelques officiers généraux ont effectivement débuté leur carrière comme homme du rang. S'agissant de la mobilité géographique, elle est certes moins marquée pour les militaires du rang que pour les sous-officiers et les officiers, mais elle conduit, quoiqu'il en soit, les militaires de toutes origines géographiques à se côtoyer au sein des formations.

---

## 2.5 LA QUALITÉ DES CADRES EST GRANDE ET LA CONFIANCE DANS LE COMMANDEMENT DE PROXIMITÉ DEMEURE ÉLEVÉE

---

- **Les qualités attendues de l'encadrement sont exigeantes**

Les forces armées forment une communauté humaine singulière. Les missions qu'elles assurent nécessitent de chacun des qualités physiques, morales et techniques développées et, de la part de l'encadrement, à tous les niveaux, une aptitude au commandement qui conjugue respect de la mission et intelligence de la situation, maîtrise des compétences et capacité à déléguer, anticipation et réalisme, fermeté et bienveillance.

- **Les forces armées et les services savent, de longue date, sélectionner et former un encadrement de qualité**

Les efforts consentis en matière de recrutement et de formation tout au long des parcours professionnels, les dispositifs de sélection pour l'accès aux différents grades et responsabilités, l'importance donnée depuis toujours aux valeurs et aux relations humaines, expliquent pourquoi l'encadrement militaire des forces armées françaises donne satisfaction.

- **La confiance dans l'encadrement de proximité reste forte**

Si les réformes engagées depuis la fin des années 2000 ont certes mis en évidence le risque d'une perte de crédibilité du commandement, la confiance des militaires dans le commandement de proximité demeure néanmoins. Cette situation s'explique par le fait que les cadres de contact partagent les mêmes difficultés que les militaires placés sous leur autorité, et qu'ils ne ménagent pas leurs efforts pour y remédier. Cette confiance est primordiale dans la mesure où le facteur humain est déterminant dans l'accomplissement des missions.

<sup>79</sup> Le sondage BVA d'avril 2014 déjà cité indique que 73 % des Français jugent l'armée de terre bien intégrée à la société française. Ils sont 69 % à penser de même pour la marine et 72 % pour l'armée de l'air.

<sup>80</sup> Le même sondage précise que l'armée de terre est mal connue pour 55 % des Français. Ce taux est de 64 % dans le cas de la marine et de 59 % dans celui de l'armée de l'air.

---

## 2.6 LES LIENS ENTRE LA GENDARMERIE ET LES ARMÉES SE SONT RESSERRÉS

---

Les liens entre la gendarmerie et les armées sont anciens et nombreux. L'appui essentiel que les gendarmeries spécialisées<sup>81</sup> apportent à la défense, la capacité commune des armées et de la gendarmerie à s'engager sur le territoire national en cas de catastrophe naturelle ou pour la défense opérationnelle du territoire ou encore le recrutement et la formation initiale d'une partie des officiers de gendarmerie au sein des armées en sont des illustrations.

Depuis quelques années, ce rapprochement voulu par les responsables de la gendarmerie et des armées, s'est accru avec la participation de la gendarmerie aux opérations extérieures et l'affirmation, par la très grande majorité de son personnel, de son attachement à l'état militaire.

- **La gendarmerie est attachée à l'état militaire et aux missions qui y sont associées**

Outre la constitution de détachements prévôtiaux<sup>82</sup>, la gendarmerie participe aux opérations extérieures pour des missions de maintien de l'ordre, de formation initiale de forces de police ou de « tutorat opérationnel »<sup>83</sup>. De 2002 à 2014, environ 1 300 gendarmes ont ainsi été engagés en Afghanistan. Fin 2014, la gendarmerie déployait 172 officiers et sous-officiers sur 11 théâtres d'opérations extérieures dont la République centrafricaine et le Mali.

La participation de la gendarmerie aux OPEX contribue à consolider les liens avec les armées, grâce à la complémentarité des missions qu'elles exercent, aux clarifications apportées par la loi de programmation militaire en matière de responsabilité pénale en opérations et au partage d'une expérience professionnelle dans un cadre commun.

D'une façon générale, les gendarmes sont attachés à leur état militaire. Il constitue, à tous les échelons, un point d'appui pour l'exercice de leur mission.

Le Haut Comité estime pour sa part qu'il convient d'entretenir le rapprochement entre les armées et la gendarmerie à un niveau élevé, en maintenant, voire en renforçant, les situations où les militaires de la gendarmerie et ceux des armées sont amenés à coopérer.

---

## 2.7 LE MORAL ÉLEVÉ EN OPÉRATIONS EXTERIEURES

---

Un atout essentiel tient dans le moral élevé qu'on les militaires engagés en opérations extérieures, pour deux raisons principales.

- **Les opérations extérieures donnent du sens à l'engagement**

La première est que les activités opérationnelles donnent du sens à l'engagement et concrétisent l'entraînement. Le sentiment d'utilité éprouvé dans l'exercice de la mission procure de réelles satisfactions dont témoignent tant les autorités auditionnées que les militaires rencontrés dans les unités.

- **La disponibilité des équipements et la plénitude du commandement participent à un bon moral**

Les opérations extérieures sont aussi des situations qui se caractérisent par un taux de disponibilité des équipements bien supérieur à celui des équipements stationnés sur le territoire national et par une organisation des soutiens différente, puisque, sur le théâtre, ils sont directement placés sous l'autorité de l'adjoint « soutien interarmées » du commandant de la force. Cette « plénitude du commandement », indispensable à l'efficacité opérationnelle, est également source de satisfactions.

---

<sup>81</sup> Gendarmeries maritime, de l'air, de l'armement et de la sécurité des armements nucléaires.

<sup>82</sup> La gendarmerie prévôtale exerce la police judiciaire aux armées, dès lors qu'elles sont déployées hors du territoire national.

<sup>83</sup> On parle fréquemment de « *Police Operational Mentoring and Liaison Team* » (POMLT).

---

## 2.8 LA FÉMINISATION DES FORCES ARMÉES : UNE OUVERTURE GLOBALEMENT RÉUSSIE

---

La féminisation des forces armées constitue aussi un atout qui permet, en particulier, outre la réussite de la professionnalisation, de rénover la condition militaire dans son ensemble.

- **La féminisation a permis de réussir la professionnalisation**

Plus de 48 000 femmes – soit un peu plus de 15 % des effectifs militaires – servent dans les forces armées, dans la quasi-totalité des métiers. L'emploi des femmes dans les forces armées répond au besoin de disposer de personnels de qualité pour assurer les missions de défense et de sécurité nationale. En effet, en élargissant le vivier de recrutement, la féminisation a accru la sélectivité des militaires engagés et permis de réussir la professionnalisation.

- **Elle permet également de rénover la condition militaire**

La féminisation a permis de soulever de nouvelles questions dans le domaine de la condition militaire, en particulier s'agissant de l'articulation entre la vie professionnelle et la vie familiale. Dans ce domaine, les évolutions en cours bénéficient tant aux militaires hommes que femmes.

---

## 2.9 UN DIALOGUE INTERNE ACTIF

---

Le bon fonctionnement des forces armées et des services nécessite qu'un dialogue confiant et constructif existe entre les chefs et leurs subordonnés. C'est le rôle des instances de dialogue interne qui ont su trouver leur place.

- **Le dialogue interne s'organise autour d'instances originales de participation, de représentation et de concertation**

Au sein d'une formation, la participation des militaires à la prise des décisions relatives à la vie courante de leur unité s'exerce par l'intermédiaire de commissions composées principalement de membres élus par et parmi leurs pairs.

La représentation<sup>84</sup> est quant à elle assurée par des présidents élus par et parmi les militaires des différentes catégories. Les présidents de catégorie sont appelés à conseiller leurs pairs et à recueillir leurs préoccupations. Ils sont consultés par le commandement.

La concertation permet aux autorités militaires et au ministre d'être éclairés dans leur prise de décision sur les sujets fondamentaux qui concernent la condition militaire et les statuts. Elle se réalise par l'intermédiaire des sept conseils de la fonction militaire d'armée et de formations rattachées et du conseil supérieur de la fonction militaire.

- **Des instances qui ont su trouver leur place et répondent dans l'ensemble aux attentes des responsables militaires et de leurs subordonnés**

Ces instances donnent satisfaction aux responsables militaires comme à leurs subordonnés. En particulier, l'implication personnelle et la qualité des relations que les présidents de catégorie, d'une part, les membres des conseils de la fonction militaire, d'autre part, entretiennent avec le commandement méritent d'être soulignées. Chacun y trouve l'assurance d'un dialogue direct et constructif, à une échelle où les questions se posent à tous généralement dans les mêmes termes, ce qui est moins fréquemment le cas au sein du conseil supérieur de la fonction militaire, compte tenu de la plus grande diversité des cultures d'armées et de services qui restent prégnantes.

---

<sup>84</sup> La représentation des militaires peut également, aux échelons supérieurs du commandement, être assurée selon des modalités particulières.

### 3 DES ORIENTATIONS ET DES PROPOSITIONS EN MATIÈRE DE CONDITION MILITAIRE

Sur la base de l'analyse des risques et de l'identification des atouts auxquelles il a procédé, le Haut Comité propose sept orientations pour consolider la condition militaire à l'horizon 2025. D'abord, garantir dans la durée et sur l'ensemble du territoire le lien de confiance entre la population et l'armée (3.1). Ensuite, préserver l'état militaire, en confortant l'identité militaire de la gendarmerie et en étant attentif à ce que la mise en œuvre de nouveaux droits ne connaisse pas de dérive (3.2). Le Haut Comité recommande également de veiller à la justesse et à l'équilibre de la politique salariale des militaires, tant vis-à-vis de la fonction publique que des salariés du secteur privé (3.3) et de définir une politique globale du bon emploi des militaires dans l'intérêt du pays, à travers l'ouverture d'une nouvelle voie de recrutement dans les corps de la fonction publique en uniforme d'anciens militaires (3.4). Au-delà, il recommande de revaloriser le rôle du commandement en matière de condition militaire (3.5) et de définir un plan d'actions pour améliorer la vie quotidienne en garnison et en opération (3.6). Il recommande enfin, sous la double autorité du ministre de la défense et du ministre de l'intérieur, l'élaboration d'une politique globale de la condition militaire (3.7).

#### 3.1 GARANTIR DANS LA DURÉE LA CONFIANCE QUE LA NATION A DANS SES SOLDATS

Historiquement, la France et son armée entretiennent une relation forte, faite de moments d'enthousiasme mais aussi de périodes de tensions, sans doute parce qu'elle « *s'est faite à coups d'épée* »<sup>85</sup> et qu'avec la conscription, il devenait possible d'affirmer : « *l'armée c'est la Nation* »<sup>86</sup>.

Cette relation s'est progressivement transformée depuis vingt-cinq ans. La fin de la guerre froide, la participation importante et continue de l'armée à des opérations extérieures, la professionnalisation des forces, la diminution importante des effectifs et du nombre des implantations militaires ont conduit à diminuer la visibilité de l'armée dans le pays tout en accroissant la considération que celui-ci lui porte. Les attentats de janvier 2015 et l'opération *Sentinelle* qui les a suivis invitent certes à atténuer le premier terme de ce constat et à accentuer le second. Mais, au-delà de l'expression d'une considération qui pour être bien établie pourrait n'être que superficielle, la question posée est celle de la solidité réelle du lien armées-Nation<sup>87</sup>.

La robustesse de cette relation est essentielle. Outre qu'elle renforce la cohésion de la Nation et améliore la capacité de résilience du pays en cas de crise, elle exprime la reconnaissance symbolique et matérielle que la Nation porte ou est prête à porter à ses militaires.

Pour renforcer ce lien, le Haut Comité préconise de poursuivre les actions engagées pour faire mieux connaître les missions des forces armées, de veiller à ce que les forces armées demeurent à l'image de la Nation et de développer les occasions de rencontres entre les Français et leurs soldats.

##### 3.1.1 Mieux faire connaître les missions des forces armées

Les Français ont pour une large majorité d'entre eux une « très bonne » ou une « plutôt bonne » opinion de chacune des forces armées. Ce constat reflète la qualité de leur engagement

<sup>85</sup> Charles de Gaulle, *La France et son armée*, Plon.

<sup>86</sup> Discours du Premier consul Bonaparte au Conseil d'État, le 14 floréal an X (4 mai 1802).

<sup>87</sup> Le Haut Comité considère que les actions conduites sous l'emblème du lien armées - Nation sont en elles-mêmes bonnes, mais que la terminologie fait question, dans la mesure où tant le constat que l'objectif sont que l'armée fait partie de la Nation. La problématique, autrefois pertinente, visant à renforcer ce lien, peut aujourd'hui être dépassée, dès lors que l'armée est perçue à l'image de la Nation. L'armée fait aujourd'hui corps avec la Nation. Pour autant, il ne faut pas sous-estimer les conséquences dans la durée de la réduction de l'empreinte territoriale (dans l'armée de terre, le nombre de régiments est passé de 210 en 1977 à 136 fin 1996 et 79 en 2015 ; à ces mêmes dates, le nombre de bases aériennes est passé de 68 à 53 puis 25 ; dans la marine et toujours aux mêmes dates, le nombre de bâtiments de 1<sup>er</sup> rang est passé de 123 à 86 puis 57), ni celles de la professionnalisation, qui peuvent éloigner une partie de nos concitoyens des questions militaires.

opérationnel ainsi que la pertinence avec laquelle le ministère de la défense et le ministère de l'intérieur communiquent sur ces opérations.

Pour autant, les militaires estiment fréquemment qu'ils sont mal connus des Français.

Ils regrettent notamment que les médias ne parlent d'eux qu'en certaines circonstances, à l'occasion de la mise en place d'opérations extérieures ou intérieures, de morts au combat - encore constatent-ils que les médias ne les évoquent que très brièvement - ou d'interventions à la suite de catastrophes.

Ce sentiment peut paraître injuste, car il oublie les retransmissions et les reportages télévisés, ainsi que les différents articles de presse, réalisés à l'occasion de la fête nationale ou des commémorations du 8 mai et du 11 novembre, ou encore les émissions télévisées consacrées à une armée ou à une formation particulière<sup>88</sup>.

Mais il traduit le besoin d'une reconnaissance médiatique plus régulière, moins spectaculaire et plus approfondie de leurs missions quotidiennes, en opérations comme en garnison. À cet égard, les actions de communication à l'initiative des armées sont essentielles.

Il convient, d'une façon générale, de valoriser encore mieux les forces armées, en proposant et en facilitant, au-delà des initiatives actuelles, la réalisation de reportages et d'articles multimédias sur les activités des militaires, en opérations comme en garnison.

### 3.1.2 Veiller à ce que les forces armées demeurent à l'image de la Nation

À plusieurs égards, la population militaire est représentative de la population active française.

Certes, des écarts existent, en matière d'âge ou de taux de féminisation, mais ils tiennent pour l'essentiel à l'impératif de jeunesse des forces armées ou à l'ouverture encore récente - à l'échelle des évolutions sociétales - de toutes les spécialités militaires aux femmes.

En revanche, qu'il s'agisse des comportements familiaux et matrimoniaux, des conditions générales de vie ou encore du diplôme détenu au moment de l'entrée dans la vie professionnelle, les écarts observés entre les militaires et la population active française sont plus la conséquence de la structure par âge des forces armées ou des spécificités d'emploi des militaires que le reflet de différences irréductibles<sup>89</sup>. En outre, dans chacun de ces domaines, les évolutions constatées sont souvent parallèles chez les militaires et dans l'ensemble de la population active. D'un point de vue sociologique, si elles ne sont pas parfaitement identiques, les forces armées et la Nation évoluent néanmoins de conserve. La réserve militaire est sans doute l'une des illustrations les plus significatives de cette proximité.

Cette proximité entre les forces armées et la Nation constitue un atout majeur pour la condition militaire. Elle n'est cependant jamais acquise définitivement et résulte pour l'essentiel des efforts produits dans les domaines de la communication de recrutement, d'ouverture à la diversité (qui n'est pas mesurée mais qui, d'expérience, est une réalité) de promotion interne et d'adaptation de la vie militaire aux évolutions de la société, dans les limites du respect des fondamentaux de l'état militaire.

S'agissant de l'implantation géographique des unités militaires sur le territoire national, qui permet une proximité physique et en partie culturelle entre les Français et leurs soldats, le Haut Comité observe que les réformes et les réductions d'effectifs successives ont sensiblement

<sup>88</sup> Une recherche rapide sur Internet permet d'identifier plusieurs émissions télévisées consacrées aux armées : ainsi, le 23 mai 2014, sur France 5, l'émission « C dans l'air » avait pour thème le budget de l'armée ; le 21 juin 2014, sur France 2, une émission spéciale était consacrée aux 80 ans de l'armée de l'air ; le 1<sup>er</sup> janvier 2015, sur France 2 également, une émission de variétés avait pour thème « les stars fêtent les 15 ans du Charles de Gaulle ». D'autres reportages ayant pour thème le GIGN, les fusiliers marins et commandos, la Légion étrangère, etc. sont également diffusés de temps à autre.

<sup>89</sup> Cf. en particulier l'étude publiée en juillet 2010 par la direction des ressources humaines du ministère de la défense, *Les militaires et leur famille*.

diminué l’empreinte territoriale des forces armées. Ainsi, dans certains départements, les unités de la gendarmerie constituent la seule présence militaire visible.

Le Haut Comité souligne l’importance des problématiques d’identité et de proximité pour garantir le lien entre l’armée et la Nation.

### 3.1.3 Développer la connaissance mutuelle à travers les occasions de rencontre entre la Nation et ses soldats

- **Poursuivre le travail de mémoire**

Dans le domaine de la mémoire, les commémorations organisées en 2014 et en 2015 à l’occasion des cycles du centenaire de la Première Guerre mondiale et du 70<sup>e</sup> anniversaire de la Seconde guerre mondiale ainsi que les actions éducatives associées ont été exemplaires et ont permis à nombre de nos concitoyens de se réappropriier le passé militaire de la France.

La poursuite de la mise en valeur des lieux de mémoire et des musées militaires, une plus grande publicité faite aux cérémonies patriotiques, le renforcement du soutien de l’État aux associations d’anciens combattants, au Souvenir français ou encore au Bleu et de France, dans leurs actions contribuant à développer l’esprit de défense et l’histoire militaire de la France, est essentielle.

- **Renforcer la sensibilisation des citoyens aux questions de défense**

S’agissant de la sensibilisation des citoyens aux questions de défense, l’action au niveau local du délégué militaire départemental, du conseiller de défense du préfet, du correspondant défense de chaque conseil municipal, en lien avec les associations régionales des auditeurs de l’Institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN), doit être renforcée. Elle peut s’exprimer à travers la réalisation, plus systématique, d’un espace d’information « défense » dans les mairies, d’une rubrique « défense et société » dans les journaux et sites Internet municipaux, de conférences suivies d’un débat, de visites sur un site militaire, de jumelages avec une unité militaire, etc.

L’organisation plus habituelle de journées « portes ouvertes » ou d’exercices en terrain libre par des unités militaires contribuera également à sensibiliser les Français aux questions de défense et de sécurité nationale.

- **Favoriser la connaissance des forces armées par la jeunesse**

Enfin, concernant les relations entre les forces armées et la jeunesse, il s’agit de continuer à porter un intérêt tout particulier au contenu de la « journée défense et citoyenneté », de soutenir les actions de la commission armées jeunesse et du trinôme académique<sup>90</sup>, et de favoriser l’accueil d’un plus grand nombre de jeunes dans les formations militaires à l’occasion du stage que les collégiens réalisent en classe de 3<sup>e</sup>.

Le Haut Comité souligne l’importance, pour la condition militaire de demain, des actions conduites afin de faire vivre la mémoire et l’histoire militaire de la France.

---

## 3.2 PRÉSERVER L’ÉTAT MILITAIRE

---

L’état militaire - c’est-à-dire, sur le plan juridique, l’existence d’une catégorie d’agents publics au service de la défense et de la sécurité nationale, soumis à des obligations spécifiques et bénéficiant de compensations particulières - doit être garanti, afin d’éviter toute banalisation qui, inévitablement, viendrait entamer l’efficacité des forces.

<sup>90</sup> Le « trinôme académique » est une organisation originale mise en place en 1987. Elle regroupe, sous l’autorité de chaque recteur d’académie, l’éducation nationale, le ministère de la défense (par l’intermédiaire du délégué militaire départemental) et l’association régionale des anciens auditeurs de l’IHEDN. Chaque trinôme a pour mission de concevoir des activités concourant au développement de la culture de défense.

Du point de vue du Haut Comité, la préservation de l'état militaire nécessite, dans les dix prochaines années, de veiller au maintien de la « militarité de la gendarmerie », et de s'assurer de la bonne mise en œuvre des nouveaux droits accordés aux militaires.

### 3.2.1 **Maintenir l'identité militaire de la gendarmerie**

Ces dernières années, les gendarmes ont exprimé à plusieurs reprises devant le Haut Comité leur fort attachement à l'état militaire. Si la question de l'abandon du statut militaire ne se pose pas ou ne se pose plus, la crainte pour la pérennité de ce statut a pu émerger à l'occasion de leur rattachement au ministère de l'intérieur et, plus récemment encore, à propos des mutualisations avec d'autres services d'une part de leurs soutiens.

- **Les différences entre les deux forces de sécurité intérieure sont un atout pour l'État**

Les missions militaires de la gendarmerie constituent un atout pour notre défense (sécurité intérieure et protection du territoire national ; opérations intérieures et extérieures). Elles justifient pleinement le maintien des différences de statut avec la police nationale.

- **Conforter l'identité militaire de la gendarmerie dans le cadre d'une parité globale**

Dans ce cadre, et dans le respect de la parité globale avec la police nationale, le Haut Comité considère qu'il est important, lorsque l'occasion s'y prête, de rappeler et de souligner que les personnels de la gendarmerie relèvent du statut général des militaires, qu'ils sont ainsi soumis à des contraintes particulières de mobilité, de disponibilité, d'emploi – y compris la participation aux opérations extérieures - et de vie en caserne qui fondent leur efficacité et qu'en contrepartie, ils bénéficient de compensations spécifiques.

Le maintien de l'identité militaire de la gendarmerie passe aussi par la consolidation du lien avec le ministère de la défense pour tout ce qui concerne les domaines structurants de l'état militaire, comme les questions d'ordre statutaire et disciplinaire, la formation initiale ou encore la concertation.

Enfin, l'affirmation de cette identité repose sur l'adhésion sans cesse renouvelée aux valeurs militaires auxquelles la gendarmerie est depuis toujours attachée : la discipline, la disponibilité, le loyalisme, la neutralité et l'esprit de sacrifice.

Le Haut Comité souligne la nécessité de maintenir, dans le cadre de la parité globale, l'état militaire de la gendarmerie.

### 3.2.2 **Veiller aux bonnes conditions de mise en œuvre des nouveaux droits accordés aux militaires en vue d'un meilleur épanouissement de la condition militaire**

La création du droit d'association professionnelle des militaires constitue une étape importante dans l'évolution de la condition militaire. Elle peut notamment permettre un plus grand épanouissement, en facilitant la recherche permanente du meilleur équilibre entre les droits et les sujétions des militaires.

Mais l'application de ce droit n'est pas dénuée de risques : risques de mimétisme par rapport aux organisations syndicales, de politisation ou encore de dysfonctionnement des instances de concertation.

Bien que peu probables, ces risques, s'ils se concrétisaient, produiraient des effets graves.

C'est pourquoi le Haut Comité recommande de veiller, s'agissant des associations professionnelles nationales de militaires, à ce que le nouveau cadre législatif soit respecté dans sa lettre et dans son esprit.

Cet objectif suppose d'informer de façon claire et complète les futures associations des moyens et des modalités de leur action et de réagir immédiatement à d'éventuelles dérives.

### 3.3 UNE POLITIQUE SALARIALE JUSTE ET ÉQUILIBRÉE

#### 3.3.1 La fonction militaire, pas plus que la fonction publique civile, n'a vocation à être privilégiée ou décrochée par rapport aux salariés du secteur privé

La comparaison des salaires entre la fonction militaire, la fonction publique et le secteur privé est un exercice délicat sur le plan méthodologique, comme le Haut Comité le rappelle à l'occasion de la publication de chaque *Revue annuelle de la condition militaire*<sup>91</sup>. Les écarts salariaux s'expliquent en effet par des structures de qualification, d'âge et de conditions d'emplois différentes.

Dans la fonction publique et la fonction militaire, les salaires évoluent en fonction de la variation de la valeur du point d'indice, de l'avancement de grade et d'échelon, et des mesures générales ou catégorielles qui se traduisent par des modifications de la grille indiciaire. Elles sont financées sur les ressources budgétaires de l'État, c'est-à-dire les prélèvements obligatoires et l'emprunt.

Dans le secteur privé et pour les salariés, les rémunérations sont en principe négociées entre l'employeur et le salarié, les conventions collectives de branche venant encadrer ces négociations. Les rémunérations sont financées sur la valeur ajoutée créée par l'entreprise.

Depuis la crise économique de 2008, les rémunérations des agents publics, civils et militaires, et celles des salariés du secteur privé augmentent moins vite que par le passé. Parfois, elles stagnent ou baissent, comme l'illustre de façon synthétique la courbe de l'évolution du pouvoir d'achat présentée à la fin de la première partie de ce rapport. Cette situation traduit les efforts consentis par l'ensemble des agents des secteurs public et privé.

Dans ces circonstances, le Haut Comité souligne que la fonction publique et la fonction militaire n'ont pas vocation à être privilégiées par rapport aux salariés du secteur privé. Ils ne le sont d'ailleurs pas. Lorsque la croissance économique le permettra, il souligne également que la fonction publique et la fonction militaire n'auront pas non plus vocation à être décrochées par rapport au secteur privé.

#### 3.3.2 La cohérence de la grille des traitements de la fonction publique et de la fonction militaire

La grille des traitements de la fonction publique et de la fonction militaire, établie par le décret de 1948 portant classement hiérarchique des grades et emplois, plusieurs fois modifié, assure que des agents exerçant des métiers différents mais dont le niveau de qualification est comparable, bénéficient d'un même niveau de traitement et d'une progression indiciaire similaire.

- **Une cohérence qui doit être préservée**

L'existence d'une grille indiciaire permet de préserver la cohérence de la rémunération de l'ensemble des agents de l'État. Si elle ne doit pas être figée et s'il est indispensable qu'elle évolue en fonction des qualifications nouvelles exigées pour l'exercice de tel ou tel métier, elle ne doit pas non plus changer sous le coup de demandes de revalorisations propres à certains corps.

Le Haut Comité considère pour sa part qu'il est nécessaire de porter une attention particulière à la cohérence entre les traitements de la fonction publique et ceux de la fonction militaire. Cette attention suppose de veiller à ce que les revalorisations indiciaires dont bénéficient les agents de

<sup>91</sup> Le Haut Comité renvoie le lecteur au chapitre « rémunération » des revues annuelles de la condition militaire.

la fonction publique s'appliquent également aux militaires, dès lors que rien ne s'y oppose sur le fond.

- **Une cohérence qui ne fait pas obstacle à la prise en compte des sujétions spécifiques inhérentes à l'état militaire**

La cohérence d'ensemble de la grille indiciaire ne fait en outre pas obstacle à la prise en compte des sujétions spécifiques inhérentes à l'état militaire, sous forme d'indemnités et de primes. Ainsi, les sujétions particulières qu'imposent par exemple l'engagement en opérations, les services en campagne, aérien ou à la mer, ou encore la brièveté des carrières, justifient l'existence et la juste valorisation de ces rémunérations accessoires.

### 3.3.3 **La question de la rémunération des militaires doit être posée dans le cadre général de la politique salariale de l'État**

Les difficultés observées dans la transposition aux militaires du NES B incitent à mieux coordonner les travaux conduits par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), par la direction du budget et par les ministères de la défense et de l'intérieur.

- **Le ministère de la défense, pour les armées, et le ministère de l'intérieur, pour la gendarmerie, doivent être associés à la définition de la politique salariale**

Le Haut Comité considère que lorsque des mesures de portée générale affectant la rémunération des fonctionnaires civils de l'État sont négociées et élaborées, il est indispensable de tenir immédiatement compte du fait qu'elles devront s'appliquer avec effet simultané aux militaires, comme le prévoit la loi<sup>92</sup>.

Il est donc essentiel que la DGAFP, la direction du budget, le ministère de la défense, pour les armées et le ministère de l'intérieur, pour la gendarmerie, travaillent ensemble le plus en amont possible de la préparation de chacune de ces mesures, afin de garantir leur application simultanée aux militaires.

Le Haut Comité recommande que la DGAFP et la direction du budget associent le ministère de la défense pour les armées, et le ministère de l'intérieur pour la gendarmerie, à la définition de la politique salariale, afin de garantir l'application simultanée aux militaires des mesures de portée générale affectant la rémunération des fonctionnaires civils de l'État.

- **Dans l'immédiat doit être engagée la transposition à la fonction militaire de la négociation « parcours professionnels, carrières et rémunérations » dite PCCR (horizon 2015)**

Les négociations engagées depuis l'automne 2014 sur « l'avenir de la fonction publique », dites de « parcours professionnels, carrières et rémunérations (PCCR) » doivent se conclure, au moment de la rédaction de ce rapport, début juin 2015.

Plusieurs des problématiques abordées au cours de ces négociations concernent directement les militaires, notamment celles relatives à la rémunération. En effet, les réponses qui seront apportées, pour la fonction publique, aux questions relatives à l'amplitude indiciaire, à l'allongement des carrières, à la transformation de primes en points d'indice ou encore à la revalorisation des grilles seront vraisemblablement transposées aux militaires.

Dès lors, il importe de faire en sorte que cette transposition ne soit pas tardive, mais au contraire simultanée à l'application des mesures qui seront décidées pour la fonction publique.

<sup>92</sup> Article L4123-1 du code de la défense.

Le Haut Comité recommande que la transposition à la fonction militaire des conclusions des négociations dites de « parcours professionnels, carrières et rémunérations » soit engagée le plus rapidement possible.

- **Compte tenu des dysfonctionnements de LOUVOIS, le suivi statistique des rémunérations des militaires doit faire l'objet d'un effort particulier mené conjointement par l'INSEE, la DGAFP et l'observatoire économique de la défense (OED)**

Enfin, d'un point de vue statistique, le Haut Comité souligne que les dysfonctionnements de LOUVOIS ne permettent pas, depuis 2012, d'avoir une connaissance statistique précise de la rémunération des militaires, et par conséquent d'en mesurer l'évolution, tant dans l'absolu que par comparaison aux rémunérations des fonctionnaires civils et des salariés du secteur privé.

C'est pourquoi il recommande à l'INSEE, à la DGAFP et à l'OED de produire un effort particulier pour surmonter les difficultés du traitement statistique de la solde dues à LOUVOIS.

### 3.4 UNE POLITIQUE DU BON EMPLOI DES MILITAIRES DANS L'INTÉRÊT DU PAYS

Un grand nombre de militaires, à l'exception des gendarmes, lesquels sont de carrière, ont vocation à effectuer une première partie de leur parcours professionnel dans les forces armées puis une seconde dans le milieu civil, qu'il s'agisse de la fonction publique ou du secteur privé. Dans les deux cas, le Haut Comité considère qu'il convient de renforcer la cohérence de la totalité de ces parcours, en ouvrant aux militaires une nouvelle voie de recrutement dans la fonction publique (1) et en développant les parcours qualifiants pour faciliter leur insertion sur le marché du travail (3). S'agissant de la mobilité dans la fonction publique, à laquelle les militaires ont droit, il pose la question de la correspondance entre les corps et les grades militaires et civils (2).

#### **3.4.1 Ouvrir une voie de recrutement d'anciens militaires dans les corps de la fonction publique**

La France a la chance de disposer d'une fonction publique et d'une fonction militaire de grande qualité. Cependant, du point de vue du Haut Comité, la cohérence entre ces deux systèmes d'emplois reste perfectible.

Le Haut Comité part en effet du constat que la fonction militaire est majoritairement composée de militaires jeunes, sous contrat<sup>93</sup>. Ces militaires, qui effectuent des carrières courtes, apportent beaucoup à leur pays et acquièrent en quelques années un sens des responsabilités ainsi que des compétences dans de nombreux domaines qui peuvent être très utiles à l'administration.

Il existe ainsi en permanence un vivier formé de jeunes militaires qui s'apprentent à quitter le service au sein duquel l'administration pourrait avec profit recruter un plus grand nombre d'agents publics.

- **Les dispositifs d'accès à la fonction publique civile existant aujourd'hui fonctionnent bien mais se heurtent au volume encore trop faible des ouvertures de postes**

Plusieurs dispositifs permettent certes aujourd'hui aux militaires de poursuivre leur parcours professionnel dans la fonction publique.

Les militaires peuvent tout d'abord passer les concours de l'une des fonctions publiques civiles ou d'accès à la magistrature ou être admis à un recrutement sans concours dans un corps ou un cadre d'emploi de catégorie C (article L4139-1 du code de la défense).

<sup>93</sup> En 2013, 51 % des militaires, gendarmes inclus, servent sous contrat. Hors gendarmerie, les militaires sous contrat représentent 63 % des effectifs (cf. Revue annuelle 2014 de la condition militaire, p. 23).

Ils peuvent aussi, sous certaines conditions de grade et d'ancienneté, demander à être intégrés dans un corps ou un cadre d'emploi au sein des administrations de l'État, des collectivités territoriales et de la fonction publique hospitalière au terme d'une année de détachement et après vérification de leur aptitude (article L4139-2).

Ils peuvent également se porter candidat pour l'accès aux emplois réservés (article L4139-3). Les militaires peuvent en outre accéder à la fonction publique dans le cadre du détachement prévu à l'article L4138-8, mais cette position est révocable et ne peut être renouvelée que sur demande.

Enfin, il leur est possible d'entrer dans la fonction publique au moyen des contrats de droit public dits « Sauvadet ».

En 2013, 2 324 militaires, dont 393 gendarmes, ont ainsi été reclassés dans la fonction publique par l'un de ces cinq dispositifs<sup>94</sup>. Dans le même temps, 9 227 militaires étaient reclassés dans le secteur privé.

Ces chiffres, en diminution par rapport à 2012 (2 495 reclassements, gendarmes compris) après avoir connu une augmentation importante de 2007 à 2011 (le volume des reclassements est passé d'environ 1 000 à près de 2 500 militaires), mettent en évidence les limites de ces dispositifs, qui se heurtent notamment au nombre nécessairement restreint des ouvertures de postes dans les différents ministères.

- **Ouvrir une voie spéciale d'accès aux militaires contractuels et de carrière dans la fonction publique et d'abord dans le corps civils de sécurité (police municipale, police nationale) et de surveillance du territoire (office des forêts, parcs nationaux ou régionaux, etc.), qui garantisse la prise en compte des mérites individuels**

Le dispositif que le Haut Comité propose a pour objet, au-delà de ce qui existe actuellement, d'assurer une plus grande cohérence entre fonction publique et fonction militaire, en concevant des parcours professionnels qui commenceraient dans les forces et qui se poursuivraient naturellement dans certains secteurs de la fonction publique.

Il ne s'agit pas ici de raisonner en termes de reconversion, mais plutôt de développement de carrière et de parcours professionnel au service de l'État et des collectivités publiques, dans le cadre d'un continuum entre fonction militaire et fonction publique.

Concrètement, c'est l'idée qu'un militaire sous contrat ou de carrière peut naturellement trouver un débouché dans la fonction publique en uniforme - par exemple la police nationale, une police municipale, la douane, l'administration pénitentiaire, l'office national des forêts, les parcs nationaux, etc. - ou dans la fonction hospitalière, s'il exerçait son activité au sein du service de santé des armées.

Du point de vue du Haut Comité, cette nouvelle voie de recrutement pourrait, dans le cas des corps en uniforme, concerner selon les besoins et selon les années jusqu'au tiers des recrutements réalisés pour pourvoir aux emplois concernés. Un décret en Conseil d'État déterminerait les corps et grades pour lesquels un tel recrutement serait institué.

Les mérites individuels relevés pendant les années de service dans les armées figureraient parmi les critères de recrutement.

La création de cette voie d'accès à la fonction publique suppose de modifier en ce sens les statuts propres à chacun des trois versants de la fonction publique, c'est-à-dire la loi du 11 janvier 1984 pour la fonction publique d'État, la loi du 26 janvier 1984 pour la fonction publique territoriale et la loi du 9 janvier 1986 pour la fonction publique hospitalière.

<sup>94</sup> Le détail de ces reclassements est précisé dans le bilan social 2013 du ministère de la défense (p. 104 à 106).

Le Haut Comité recommande d'ouvrir une voie d'accès aux militaires contractuels et de carrière dans la « fonction publique en uniforme » et dans la fonction publique hospitalière. Cette nouvelle voie garantirait la prise en compte des mérites individuels. Elle pourrait concerner, pour les corps en uniforme, selon les besoins et selon les années, jusqu'au tiers des recrutements réalisés.

### 3.4.2 La question de la mobilité individuelle des officiers et des sous-officiers vers des corps homologues de catégorie A et de catégorie B de la fonction publique

La loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique a créé de nouveaux droits au bénéfice des agents qui souhaitent évoluer professionnellement, en facilitant les changements de corps ou de cadres d'emplois dans la fonction publique.

S'agissant des militaires, la loi d'août 2009 modifie la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires en insérant un article 13 *ter* qui dispose : « *Tous les corps et cadres d'emplois sont accessibles aux militaires régis par le statut général des militaires par la voie du détachement suivi, le cas échéant, d'une intégration, dans les conditions prévues à l'article 13 bis, précisées par décret en Conseil d'État* ».

L'article 13 *bis* prévoit que le détachement s'effectue entre corps et cadres d'emplois appartenant à la même catégorie et de niveau comparable, apprécié au regard des conditions de recrutement ou de la nature des missions. Il précise en outre que lorsque l'exercice de fonctions du corps ou cadre d'emplois d'accueil est soumis à la détention d'un titre ou d'un diplôme spécifique, l'accès à ces fonctions est subordonné à la détention de ce titre ou de ce diplôme.

L'application de ces dispositions soulève néanmoins des difficultés qu'illustre l'arrêt *Syndicat des juridictions financières* rendu par le Conseil d'État en juin 2014, à propos des passerelles offertes aux officiers, mais pose les mêmes difficultés pour les sous-officiers.

- **Les questions soulevées par l'arrêt syndicat des juridictions financières**

Était en cause le décret portant nomination, durant la durée de son détachement, d'un capitaine de gendarmerie, en qualité de conseiller du corps des magistrats de chambre régionale des comptes.

Dans la mesure où les corps de la fonction militaire n'appartiennent *stricto sensu* à aucune des catégories A, B et C de la fonction publique, il n'est pas possible de se fonder sur la première des deux conditions posées par l'article 13 *bis*, c'est-à-dire la réalisation d'un détachement entre deux corps « appartenant à la même catégorie ». C'est donc uniquement sur la base de la comparaison entre les niveaux et les conditions de recrutement, ainsi qu'entre les missions dévolues, d'une part, aux membres du corps des officiers de gendarmerie, d'autre part, aux membres du corps des magistrats des chambres régionales des comptes, que le Conseil d'État a pu se prononcer.

- **Mettre en place une correspondance entre les corps et les grades de la fonction militaire et de la fonction publique**

Cette lacune qui paraît pourtant, en première analyse, favorable aux militaires, risque de se retourner contre la mobilité. En effet, si tout officier, quel que soit son grade, a théoriquement vocation à être détaché dans n'importe quel corps de catégorie A, sur un emploi de n'importe quel grade, l'indifférenciation des grades et des carrières est contraire à l'organisation de la fonction publique et de la fonction militaire et constitue un risque majeur au regard des exigences de mobilité. Il y a fort à craindre en effet que beaucoup de corps de catégorie A+ se ferment, en pratique, à ce type de mobilité asymétrique. Cette situation méconnaît en outre la logique des parcours de carrière des officiers, laquelle repose sur différents paliers qui correspondent en fait à la hiérarchie des corps de catégorie A.

Afin de mettre en œuvre de façon cohérente et non déstabilisante les dispositions de la loi de 2009 sur la mobilité, le Haut Comité recommande d'établir par décret, sur un fondement législatif si besoin est, une correspondance des grades entre corps militaires et corps de la fonction publique.

### 3.4.3 Pour les militaires contractuels et de carrière, des qualifications en vue de développements professionnels en seconde carrière dans le secteur privé

Les armées se sont chacune engagées dans une démarche de formation et de qualification qui répond à leurs besoins, mais qui favorise également la poursuite du parcours professionnel des militaires dans le secteur privé.

L'armée de terre renforce notamment ses efforts en matière de validation des acquis de l'expérience (VAE) et de certification professionnelle.

La marine favorise particulièrement l'acquisition de diplômes par la voie de la VAE. Elle a plus globalement pour objectif de valoriser la carrière de son personnel pour qu'il retrouve plus facilement un emploi dans le secteur civil, ce qui conditionne également son attractivité : les futurs engagés savent qu'ils retrouveront facilement un emploi à terme.

L'armée de l'air travaille à la mise en place d'un passeport des compétences, utilisable à la fois par l'employeur militaire et par le futur employeur civil. Elle a également l'objectif d'un chantier plus global avec le ministère de l'éducation nationale, afin d'offrir à chaque aviateur qui désire s'investir, la possibilité de passer les examens qui lui permettront de quitter l'armée de l'air avec un niveau académique supérieur à celui détenu au moment de son engagement.

Le Haut Comité souligne la qualité et la pertinence des démarches engagées par les armées.

Il recommande de poursuivre et de développer les efforts engagés dans la définition de qualifications, en vue de répondre aux besoins des armées et de faciliter la poursuite de la carrière professionnelle des militaires dans le secteur privé.

## 3.5 REVALORISER LE RÔLE DU COMMANDEMENT EN MATIÈRE DE CONDITION MILITAIRE

Si les textes affirment toujours la responsabilité des chefs d'état-major en matière de condition militaire<sup>95</sup>, les réformes décidées ces dernières années, principalement la mutualisation des soutiens, ont conduit à supprimer la plupart des leviers sur lesquels ils pouvaient agir.

Le Haut Comité considère qu'il est nécessaire de revaloriser le rôle du commandement en matière de condition militaire, en mesurant les effets des mutualisations, en appréciant ce qui peut être délégué, et en redonnant au commandement les moyens de piloter la condition militaire.

### 3.5.1 Mesurer les effets des mutualisations

À la connaissance du Haut Comité, les conséquences des mutualisations réalisées depuis dix ans n'ont pas encore été évaluées dans toutes leurs dimensions.

- **En termes d'efficacité et de coûts**

En 2014, le Haut Comité avait souligné dans son 8<sup>e</sup> rapport sur l'administration des militaires l'écart entre la valeur des indicateurs destinés à mesurer la performance des soutiens, qui en donnait une image dans l'ensemble positive, et le ressenti plus négatif directement exprimé par les militaires soutenus. Selon plusieurs interlocuteurs du Haut Comité, cet écart s'expliquait en partie par le faible intérêt que suscitaient ces indicateurs, dont l'utilité réelle paraissait limitée, ce qui ne justifiait pas de consacrer beaucoup de temps pour les renseigner. De plus, les données

<sup>95</sup> Pour le chef d'état-major des armées, il s'agit de l'article R\*3121-2 du code de la défense. Pour les chefs d'état-major d'armée, de l'article R\*3121-25.

transmises au Haut Comité n'avaient pas permis de disposer de séries statistiques sur la période 2005-2012, afin de juger des effets de la réforme des bases de défense.

S'il apparaît que des difficultés continuent d'exister comme l'illustre l'exemple du projet, finalement abandonné, d'une bourse aux vêtements militaires à Creil au printemps 2015 pour suppléer à l'insuffisance des stocks, la mise en œuvre de l'opération *Sentinelles* au début de l'année a montré l'adaptation du dispositif des bases de défense à la projection, en quelques jours à peine, de près de 10 000 militaires sur le territoire national.

S'agissant des coûts, le Haut Comité n'a pas non plus eu connaissance d'études établissant, pour chacune des fonctions mutualisées, les économies réalisées.

- **Au regard de la responsabilité du chef militaire, de la motivation des militaires et de l'efficacité globale du système**

Au-delà de l'évaluation des conséquences de la mutualisation des soutiens sur un plan administratif, il y a également lieu de s'interroger sur les effets qu'elle produit du point de vue de l'exercice de l'autorité, de la psychologie des militaires et en particulier de leur motivation et, en définitive, de la performance d'ensemble des forces armées.

Le 8<sup>e</sup> rapport mettait en évidence la perception plutôt négative que les militaires avaient de ces effets, en soulignant le rôle amplificateur de LOUVOIS, l'insatisfaction propre à l'armée de terre, compte tenu de l'ampleur particulière de la rupture qu'a constitué pour elle la réforme des bases de défense, et les difficultés matérielles et organisationnelles que les militaires rencontraient au quotidien pour assurer leurs missions.

Près de cinq ans après la généralisation des bases de défense, le Haut Comité recommande de mesurer les effets de la mutualisation des soutiens, en termes d'efficacité et d'efficience.

Il recommande également, tant au ministère de la défense que dans la gendarmerie, d'évaluer les conséquences de la mutualisation au regard de la responsabilité du chef, de la motivation des militaires et de l'efficacité globale du système.

### 3.5.2 Mettre en place de nouveaux leviers pour le commandement

Ce travail d'évaluation devra être suivi d'une réflexion visant à identifier les domaines pour lesquels il est nécessaire de mettre en place de nouveaux leviers d'action, tant pour le commandement de proximité qu'au niveau des chefs d'état-major.

Plusieurs dispositifs peuvent être envisagés et restent à concevoir dans le détail.

On peut ainsi envisager que les commandants de formation aient des contacts privilégiés et très directs avec les responsables locaux des services de soutien, et que ceux-ci soient en outre en mesure d'agir de façon plus autonome.

Il serait également intéressant d'évaluer la mesure dans laquelle certaines fonctions ou sous-fonctions du soutien pourraient être déléguées aux armées, dès lors que la subsidiarité serait plus performante que la centralisation.

Il s'agirait en outre d'identifier les activités pour lesquelles il serait utile que les commandants de formation bénéficient d'une autonomie financière.

Le Haut Comité recommande de déléguer aux commandants de formation une enveloppe financière d'ampleur limitée, mais souple d'emploi, pour faire face aux imprévus et aux menues dépenses.

### 3.6 UN PLAN D' ACTIONS POUR AMÉLIORER LA VIE QUOTIDIENNE EN GARNISON ET EN OPÉRATION

Le plan d'amélioration de la condition du personnel inscrit en programmation militaire n'est pas suffisant, aux yeux du Haut Comité, pour répondre aux attentes les plus fortes des militaires. La contrainte budgétaire, pour l'essentiel, explique ce choix.

Au moment où les armées vont vraisemblablement devoir recruter et fidéliser un plus grand nombre d'engagés que par le passé, il paraît plus essentiel encore de définir un plan d'actions pour améliorer la vie quotidienne en garnison et en opération.

#### 3.6.1 Améliorer les conditions de travail et de vie quotidienne

- **Consolider la gratuité de l'alimentation et de l'hébergement pour les militaires du rang et les volontaires**

La gratuité de l'alimentation et de l'hébergement<sup>96</sup> vise à répondre aux contraintes et aux impératifs du service et en même temps qu'elle revêt une dimension sociale. Les textes et les pratiques des forces armées ne sont pas uniformes et plusieurs travaux sont en cours pour établir une politique interarmées plus cohérente.

Pour s'en tenir au cas des militaires du rang, qui représentent la population la plus difficile à attirer et à fidéliser, la réglementation prévoit que « les caporaux, quartiers-maîtres de 2<sup>e</sup> classe, soldats et matelots servant sous contrat continuent d'être entretenus par l'État au moyen de prestations en nature »<sup>97</sup>. S'agissant des volontaires, les textes prévoient qu'ils « sont entretenus gratuitement par l'État »<sup>98</sup>. La notion d'entretien recouvre l'alimentation, l'hébergement et la blanchisserie.

Concernant l'hébergement, l'instruction d'application du décret relatif à la discipline générale militaire<sup>99</sup> précise en outre que « les militaires du rang et les volontaires dans les forces armées sont logés à l'intérieur du domaine militaire par nécessité de service » et que « si les nécessités du service le permettent, ces militaires, notamment ceux qui sont chargés de famille, sont autorisés par le commandement à se loger à leur convenance personnelle en dehors des enceintes militaires ».

À ce stade, le Haut Comité souligne les points suivants :

- la réglementation ne prévoit pas la gratuité de l'alimentation et de l'hébergement des caporaux-chefs ou des militaires de grade équivalent, alors que la solde d'un jeune caporal-chef peut-être inférieure à celle d'un caporal plus ancien et que l'écart maximal de rémunération entre un caporal-chef et un caporal est de l'ordre de 300 € par mois, ce qui ne couvre pas les frais cumulés d'alimentation et de logement ;
- si un militaire du rang souhaite être logé dans le secteur privé, notamment parce qu'il est chargé de famille, il renonce de fait à un hébergement gratuit, sans compensation ou aide autres que celles dont bénéficient les autres militaires ;
- la blanchisserie n'est pas assurée gratuitement dans de nombreux cas. Le Haut Comité a pu observer plusieurs situations où les militaires du rang étaient conduits à payer ces prestations, ce qui est contraire à la réglementation.

Le Haut Comité recommande d'étendre la gratuité de l'alimentation et de l'hébergement aux caporaux-chefs et aux militaires d'un grade équivalent. Il demande de veiller à ce que la gratuité de la blanchisserie soit effective pour tous les militaires du rang. Il demande également d'étudier la possibilité de mieux compenser les dépenses de logement des militaires du rang logés dans le secteur locatif.

<sup>96</sup> L'hébergement, qui se distingue du logement, consiste à mettre à la disposition d'un militaire, dès lors qu'il satisfait à certains critères, une chambre collective ou individuelle dans une enceinte militaire.

<sup>97</sup> Article 12 du décret n° 97-204 du 7 mars 1997 relatif à la mensualisation de la solde des engagés.

<sup>98</sup> Article 3 du décret n° 78-729 du 28 juin 1978 fixant les régimes de solde des militaires.

<sup>99</sup> Article 15 de l'instruction n° 201710/DEF/SGA/DFP/FM1 du 4 novembre 2005.

- **Poursuivre et renforcer l'effort engagé dans le domaine du maintien en condition de l'infrastructure**

Dans le domaine de l'infrastructure, le plan d'urgence<sup>100</sup> décidé en 2014 a consisté, parmi un peu plus de 1 000 points noirs identifiés par les commandants des bases de défense, à en retenir 697 dont 310 devaient être traités en 2014, 333 entre 2015 et 2020, et 54 après 2020, pour un montant global d'environ 560 millions d'euros. Les points noirs retenus concernent principalement l'hébergement (42 %), les locaux de travail (27 %) et la restauration (10 %), c'est-à-dire des infrastructures dont la dégradation touche directement les conditions de service et de vie du personnel.

Le Haut Comité tient à saluer l'effort engagé par le ministère de la défense pour remédier à cette dégradation progressive et ancienne de certains casernements. Il souligne l'importance de l'exécution régulière de la maintenance courante comme de la maintenance lourde de l'infrastructure, pour assurer des conditions de travail et de vie décentes aux militaires et au personnel civil de la défense.

S'agissant des habitations occupées par nécessité absolue de service par les gendarmes, le Haut Comité observe que l'entretien des logements domaniaux reste un problème, faute de crédits, alors que la maintenance de ceux dont les collectivités locales sont propriétaires est globalement satisfaisante.

Le Haut Comité recommande de poursuivre jusqu'à son terme le traitement des « points noirs » identifiés sur les différentes infrastructures de la défense. Au-delà, il recommande de veiller à la régularité de l'entretien des bâtiments dans lesquels vit et travaille le personnel de la défense et de la gendarmerie.

- **Mieux prendre en compte la conciliation entre la vie professionnelle et la vie privée**

La conciliation de la vie professionnelle et de la vie privée est un des aspects de la condition militaire dont l'importance va croissant.

Le Haut Comité considère que l'essentiel des efforts doit se porter sur les actions visant à remédier aux difficultés que la mobilité géographique et la disponibilité peuvent soulever. Ces actions peuvent se décliner en trois catégories : l'aide à l'emploi du conjoint, la garde des enfants, le soutien du conjoint du militaire en opération.

Concernant l'aide à l'emploi du conjoint, l'action des CAEC (bilan de compétences, informations sur les métiers et les bassins d'emploi, aide aux techniques de recherche d'emploi, mise en relation avec des entreprises partenaires, etc.) doit être mieux connue et renforcée. Il en va de même pour l'aide à la mutation des conjoints de militaire lorsqu'ils sont fonctionnaires.

La garde d'enfant répond à un besoin fort, que le Haut Comité a pu observer dans chacun de ses déplacements. Le ministère de la défense a pour objectifs de créer une prestation spécifique pour les enfants de six à onze ans, qui prenne en considération les nouveaux rythmes scolaires, de poursuivre la mise en œuvre du plan « Petite enfance » qui vise à ce que chaque base de défense dispose d'au moins une crèche et de mieux soutenir le réseau des assistantes maternelles par des actions d'information et de communication auprès des familles de militaires. Le Haut Comité souligne le caractère essentiel de l'atteinte de ces objectifs.

Le soutien du conjoint du militaire en opération suppose, d'une part, que le commandant de la formation à laquelle le militaire appartient prenne les dispositions nécessaires pour que suffisamment d'activités, d'informations et de marques d'amitié soient proposées à la famille, d'autre part, qu'un dispositif social adapté permette, sous la forme de prestations diverses (garde d'enfant, soutien scolaire, ménage, entretien de la maison, services aux personnes âgées, etc.), de faire face à une partie des conséquences d'un départ en opération. À cet égard, la mise en place, à

<sup>100</sup> « Infrastructures Vie ».

partir du 1<sup>er</sup> mai 2015, de la prestation de soutien en cas d'absence prolongée du domicile (PSAD) en remplacement du chèque emploi service universel défense (CESU défense) devra être suivie de près et évaluée.

Afin de mieux concilier la vie professionnelle et la vie privée, le Haut Comité recommande de porter les efforts sur trois catégories d'actions menées par le ministère de la défense : l'aide à l'emploi du conjoint, la garde des enfants et le soutien du conjoint du militaire en opération.

- **Améliorer la situation financière des militaires du rang les plus anciens**

L'échelle de rémunération indiciaire des militaires du rang<sup>101</sup> varie entre l'indice brut (indice de classement) 326 pour les soldats ou matelots du 1<sup>er</sup> échelon de l'échelle de solde n° 2, qui viennent de s'engager, et l'indice brut 440 pour les caporaux-chefs ou quartiers-maîtres de première classe à l'échelon exceptionnel de l'échelle de solde n° 4, qui ne peut être attribué qu'après vingt ans de service<sup>102</sup>.

En termes d'indice majoré (indice de rémunération), cette variation recouvre l'intervalle 315 (soit une rémunération indiciaire brute mensuelle, hors primes et indemnités et cotisations sociales, de 1 458 euros) à 387 (soit une rémunération indiciaire brute mensuelle de 1791 euros), soit une amplitude de 72 points correspondant à un montant mensuel de 333 euros bruts mensuels, ou encore à une progression indiciaire de 22,8 %, sur vingt ans.

Ces données chiffrées illustrent l'étroitesse de l'intervalle de rémunération indiciaire des militaires du rang, sur un parcours professionnel complet. L'écart très faible entre la rémunération d'un jeune militaire du rang, généralement célibataire, hébergé et nourri gratuitement, et celle d'un militaire du rang ancien, fréquemment en couple et logé à ses frais à l'extérieur du quartier, pose la question du pouvoir d'achat de ce dernier.

L'évolution de la rémunération des militaires du rang doit certes être analysée au regard de leur positionnement relatif par rapport aux sous-officiers et aux agents de catégorie C de la fonction publique, ou encore de leur ancienneté de service.

Cependant, le Haut Comité considère qu'une progression maximale de 72 points est trop limitée.

C'est pourquoi le Haut Comité recommande, dans la cadre de la mise en œuvre du nouvel espace statutaire de catégorie C, d'accroître de façon significative l'amplitude de l'intervalle de rémunération indiciaire des militaires du rang.

### 3.6.2 Veiller à la condition du personnel en opération

La condition du personnel en opération ne peut à l'évidence pas être la même qu'en garnison. Néanmoins, le but recherché doit être, plus encore qu'en temps normal, de garantir le moral des militaires, afin que leur efficacité opérationnelle soit maximale.

D'une façon générale, au regard des témoignages recueillis, le Haut Comité observe que le moral des militaires n'est jamais si élevé qu'en opération. Ce constat s'explique notamment par le fait que les militaires ont conscience de réaliser alors pleinement la mission pour laquelle ils se sont engagés et qu'ils disposent, dans l'ensemble, des moyens matériels qui leur sont nécessaires pour l'accomplir.

D'une façon générale également, il apparaît que la rusticité des militaires français, notamment leur capacité à intervenir en premier dans des conditions matérielles rudimentaires (couchage, alimentation, installations sanitaires, etc.) est une force que très peu d'armées possèdent et qu'il convient de préserver afin de garantir leur réactivité et leur efficacité. Cependant il apparaît

<sup>101</sup> Cf. décret n° 2009-21 du 7 janvier 2009 fixant les indices de solde applicables à certains militaires non officiers.

<sup>102</sup> Cf. décret n° 2008-961 relatif aux militaires engagés du 12 septembre 2008

également, qu'en certaines circonstances, une fois passée la première phase d'engagement opérationnel, certains aspects du soutien restent lacunaires ou inadaptés.

Des efforts doivent ainsi être prioritairement consentis dans deux directions. Indispensables, ils ne doivent pas pour autant conduire à des excès qui pourraient, dans certaines situations, avoir un effet émoullent en opposition avec les impératifs opérationnels et une nécessaire rusticité.

- **Garantir un confort minimum : les repas, l'hygiène corporelle, le couchage**

Dans ce domaine, le mieux est parfois l'ennemi du bien, et il convient de trouver la juste mesure.

Ainsi, les normes sanitaires pour la réalisation des repas conduisent fréquemment à interdire l'achat de vivres frais et à ne consommer que des rations de combat. En outre, la taille des cuisines de campagne et, là encore, les normes sanitaires, ne permettent plus aux sections de préparer elles-mêmes leurs repas, alors qu'il s'agit là d'améliorer l'ordinaire et de permettre des moments de cohésion importants.

La technicité et l'encombrement de certaines installations, par exemple sanitaires, conduisent parfois à attendre longtemps la mise en place de modules techniques, à défaut de douches de campagne plus élémentaires.

Ces situations, relevées lors des engagements dans la bande saharo-sahélienne, incitent à produire un effort, d'abord pour mettre en place de façon plus systématique et plus rapide, une fois réalisée la première phase de l'engagement et lorsque les nécessités opérationnelles et les contraintes logistiques le permettent, les moyens nécessaires au soutien de l'homme, ensuite pour disposer d'une gamme de matériels suffisamment variée pour s'adapter aux circonstances et à la taille de l'élément à soutenir, enfin pour permettre aux militaires de manger plus facilement des vivres frais.

- **Développer l'accès à Internet**

Le « courrier » a toujours été un élément déterminant du moral du soldat. Aujourd'hui, l'échange de nouvelles avec les membres de sa famille ou avec ses amis se fait quasi exclusivement au moyen d'Internet. C'est pourquoi il est essentiel de mettre à la disposition des militaires engagés en opérations – extérieures comme intérieures – une connexion Internet permanente dont seules les nécessités opérationnelles pourraient restreindre l'usage. Des efforts importants ont été engagés par les armées, qu'il convient de poursuivre<sup>103</sup>.

Au total, le Haut Comité recommande de veiller à ce que les conditions de vie du militaire en opération lui garantissent un confort minimum (repas, hygiène corporelle, couchage), adapté aux circonstances. Il recommande également de veiller à ce que le militaire, en opérations extérieures comme en opérations intérieures, puisse facilement se connecter à Internet, si les nécessités opérationnelles ne s'y opposent pas.

---

### 3.7 POUR UNE POLITIQUE GLOBALE DE LA CONDITION MILITAIRE

---

Dans un contexte où le mode de vie des militaires tend à s'écarter plus encore des standards de vie courante du monde civil et où les instruments existant pour compenser cet écart risquent d'être moins efficaces, il est certain que la condition militaire jouera à l'avenir un rôle essentiel et aura un impact majeur sur le recrutement et la fidélisation des militaires. En effet, si l'intérêt des missions et les rémunérations sont des aspects importants de la vie des militaires et de leurs familles, c'est bien leur perception de la vie quotidienne qui décide de leur attachement au métier des armes.

<sup>103</sup> Cf. annexe 8 sur l'Internet en opération et dans les hébergements militaires.

La condition militaire ne peut donc plus être une résultante de décisions prises au sein de politiques diverses mais doit constituer une politique propre, définissant les différents aspects auxquels il convient de veiller.

Cette politique doit être élaborée, décidée, mise en œuvre et garantie dans la durée.

Pour l'élaborer, il convient tout d'abord de disposer dans le domaine de la sociologie militaire d'un socle d'études qui apporteraient une aide précieuse au commandement dans son analyse prospective et faciliteraient sa prise de décision. Ces travaux doivent concerner bien évidemment les bureaux des états-majors d'armée en charge de la condition du personnel militaire, les directions des ressources humaines du ministère, des différentes armées et de la gendarmerie nationale mais ils doivent surtout impliquer des chercheurs. Ceux-ci ont vocation, comme c'est le cas aujourd'hui, à être rattachés à l'IRSEM (institut de recherche stratégique de l'école militaire). Leur nombre doit sans doute être renforcé, en attirant de jeunes chercheurs à l'issue de leur parcours universitaire ;

L'élaboration de cette politique devrait être confiée à une mission commune au ministère de la défense et au ministère de l'intérieur, sous l'autorité conjointe, par délégation des deux ministres, du chef d'état-major des armées et du directeur général de la gendarmerie nationale. Cette entité unique aurait pour interlocuteurs tous les responsables nationaux et régionaux traitant des sujets ayant un impact sur la condition militaire. Pour impliquer pleinement le commandement dans ce processus, cette fonction pourrait être exercée par un officier général (des armées ou de la gendarmerie nationale<sup>104</sup>) à la tête d'une équipe très restreinte ;

La décision concernant la politique ainsi élaborée ne peut être qu'interministérielle puisqu'elle touche à la fois les ministères de la défense et de l'intérieur. Une réunion –au minimum annuelle– coprésidée par les deux ministres, réunissant les grands responsables militaires (chef d'état-major des armées, directeur général de la gendarmerie nationale, chefs d'état-major d'armée, officier général en charge de la structure précitée), serait l'occasion d'arrêter ou d'amender la politique de la condition militaire et d'y associer les moyens financiers nécessaires, avec l'assurance de ne pas considérer ces moyens comme une variable d'ajustement en cours d'année budgétaire. Ce plan pluriannuel de la condition militaire, remis à jour annuellement et diffusé, témoignerait ainsi aux militaires l'attention qui leur est portée. Il pourrait être présenté, avant son adoption, aux CFM et au CSFM ;

La mise en œuvre de cette politique serait évidemment du ressort des ministres concernés et serait en tant que de besoin, portée par ceux-ci à l'interministériel ;

Enfin, outre les instances de contrôle existant au sein des deux ministères, le Haut Comité, lors de sa revue annuelle, pourrait faire part, si besoin était, d'éventuelles remarques quant à l'application des mesures adoptées.

Le Haut Comité recommande l'élaboration d'une politique globale de la condition militaire. À cet effet, pourrait être mise en place, sous l'autorité conjointe du CEMA et du DGGN, par délégation du ministre de la défense et du ministre de l'intérieur, une mission interministérielle et interarmées permanente chargée de l'élaboration, de la proposition et du suivi de la politique de la condition militaire. Cette mission s'appuierait, d'une part, sur des analyses prospectives élaborées par des chercheurs en sociologie militaire, d'autre part, sur les différents pôles en charge de la condition du personnel militaire au sein des ministères concernés. La politique décidée au niveau des ministres de la défense et de l'intérieur devrait être dotée d'enveloppes budgétaires spécifiques.

<sup>104</sup> Si l'officier général à la tête de cette cellule n'est pas issu de la gendarmerie nationale, son adjoint doit l'être.

# HAUT COMITÉ D'ÉVALUATION DE LA CONDITION MILITAIRE

## ANNEXES

JUIN 2015



# SOMMAIRE

## LISTE DES ANNEXES

1.	Articles du code de la défense (parties législative et réglementaire) relatifs au Haut Comité d'évaluation de la condition militaire .....	page 99
2.	Composition du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire .....	page 103
3.	Auditions.....	page 105
4.	Unités visitées.....	page 107
5.	Effectifs militaires par grands employeurs.....	page 109
6.	Analyse de l'I2M, attentes et préoccupations des militaires et de leur famille.....	page 111
7.	Traits caractéristiques des générations Y et Z.....	page 123
8.	Internet en opération et dans les hébergements militaires.....	page 131
	Glossaire .....	page 135



# **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 active et assure aux retraités militaires le maintien d'un lien avec l'institution.

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 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**

## ANNEXE 2

## COMPOSITION DU HAUT COMITÉ D'ÉVALUATION DE LA CONDITION MILITAIRE

## PRÉSIDENT

**Monsieur Bernard Pêcheur**

*Président de section au Conseil d'État, président de la section de l'administration*

## VICE-PRÉSIDENT

**Monsieur Denis Prieur**

*Conseiller d'État, président adjoint de la section de l'administration*

## MEMBRES

**Amiral (2<sup>e</sup> section) Pierrick Blairon**

*Conseiller maître en service extraordinaire à la Cour des Comptes*

**Madame Martine de Boisdeffre**

*Conseiller d'État, présidente de la Cour administrative d'appel de Versailles*

**Madame Isabelle Delarbre**

*Directeur des Achats, Total Marketing Service*

**Monsieur Dominique Olivier**

*Chef d'entreprise*

**Madame Véronique Rouzaud**

*Ex-directrice des ressources humaines groupe AREVA,  
ex-membre du comité exécutif du groupe AREVA*

**Monsieur Jean-Luc Tavernier**

*Directeur général de l'INSEE, membre de droit*

**Représenté par Monsieur Philippe Cunéo**

*Chef de l'inspection générale de l'INSEE*

**Général d'armée (2<sup>e</sup> section) Bernard Thorette**

*Ancien chef d'état-major de l'armée de terre,  
Ancien conseiller d'État en service extraordinaire*

## SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

**Contrôleur général des armées Alain Valtaud**

**ANNEXE 3**

**AUDITIONS**

## ANNEXE 3

## AUDITIONS

**Monsieur l'administrateur civil hors classe Gilbert ANSBERQUE**

*Sous-directeur de la fonction militaire de la direction des ressources humaines du ministère de la défense*

**Monsieur le commissaire en chef de première classe Olivier AVEROUS**

*Adjoint du chef de bureau politique de l'emploi de la direction des ressources humaines de l'armée de l'air*

**Monsieur le capitaine de vaisseau Olivier BODHUIN**

*Chef du bureau condition du personnel de la direction du personnel militaire de la marine*

**Monsieur le général d'armée Jean-Pierre BOSSER**

*Chef d'état-major de l'armée de terre*

**Monsieur le général d'armée Denis FAVIER**

*Directeur général de la gendarmerie nationale*

**Monsieur le général de division aérienne Alain FERRAN**

*Chef du service de la politique général et du pilotage des ressources humaines militaires et civils de la direction des ressources humaines du ministère de la défense*

**Monsieur le contrôleur général des armées Jacques FEYTIS**

*Directeur des ressources humaines du ministère de la défense*

**Monsieur le capitaine de vaisseau Pascal FLESSELLES**

*Adjoint au chef du pôle moral et formation de la sous-chefferie performance de l'état-major des armées*

**Madame Claire LANDAIS**

*Directrice des affaires juridiques*

**Monsieur Thierry LE GOFF**

*Directeur, adjoint à la directrice générale de l'administration et de la fonction publique*

**Monsieur le général de corps aérien Gratien MAIRE**

*Major général des armées*

**Monsieur le général de corps d'armée Philippe MAZY**

*Directeur du personnel militaire de la gendarmerie nationale*

**Monsieur le général d'armée aérienne Denis MERCIER**

*Chef d'état-major de l'armée de l'air*

**Monsieur le vice-amiral d'escadre Christophe PRAZUCK**

*Directeur du personnel militaire de la marine*

**Monsieur l'amiral Bernard ROGEL**

*Chef d'état-major de la marine*

**Monsieur le capitaine de frégate Lionel ROUX**

*Chef du bureau qualité du service rendu du centre interarmées de coordination du soutien*

**Monsieur le général de corps d'armée Frédéric SERVERA**

*Directeur des ressources humaines de l'armée de terre*

**Monsieur le général de corps aérien Claude TAFANI**

*Directeur des ressources humaines de l'armée de l'air*

**Monsieur le colonel François VALLETTE**

*Chef du bureau condition du personnel – environnement humain de la direction des ressources humaines de l'armée de terre*

# **ANNEXE 4**

## **UNITÉS VISITÉES**

## ANNEXE 4

## UNITÉS VISITÉES

**BASE AÉRIENNE 102**  
DIJON - LE 8 OCTOBRE 2014

**ÉCOLES MILITAIRES DE BOURGES**  
BOURGES - LE 15 OCTOBRE 2014

**GROUPEMENT DE GENDARMERIE DE LA RÉGION NORD-PAS-DE-CALAIS**  
VILLENEUVE D'ASCQ - LE 19 NOVEMBRE 2014

**BASE NAVALE DE BREST**  
**PÉTROLIER RAVITAILLEUR « SOMME »**  
BREST - LES 2 ET 3 DECEMBRE 2014

**ÉCOLE DE GUERRE**  
PARIS - LE 12 JANVIER 2015

**40<sup>e</sup> RÉGIMENT D'ARTILLERIE**  
SUIPPES - LE 21 JANVIER 2014

**CENTRE DES HAUTES ÉTUDES MILITAIRES**  
PARIS - LE 23 JANVIER 2015

**TABLES RONDES DE MÉDECINS ET DE MILITAIRES TECHNICIENS DES HÔPITAUX  
DES ARMÉES, EN SERVICE DANS DIFFÉRENTS HÔPITAUX PARISIENS**  
PARIS - LE 4 FÉVRIER 2015

**MILITAIRES ENGAGÉS DANS L'OPÉRATION « SENTINELLE »**  
PARIS - LE 4 FÉVRIER 2015

À l'occasion de ces déplacements, le Haut Comité a rencontré et entendu plus de 200 personnes (militaires de tous grades, familles et personnels civils).

## **ANNEXE 5**

# **EFFECTIFS MILITAIRES PAR GRANDS EMPLOYEURS**

## ANNEXE 5

## EFFECTIFS MILITAIRES PAR GRANDS EMPLOYEURS

## VENTILATION DES MILITAIRES DANS ET HORS DÉFENSE

Employeurs	Entité	Effectifs	Proportions	Remarques	Totaux	
Ministère de la défense	Terre	115 004	35,3%	Gendarmerie de l'air, gendarmerie maritime, gendarmerie de l'armement, gendarmerie de la sécurité des armements nucléaires	215 037	65,9%
	Marine	36 776	11,3%			
	Air	45 489	13,9%			
	Services	15 193	4,7%			
	Gendarmeries spécialisées	2 557	0,8%			
	Gendarmerie nationale	18	0,0%			
Ministère de l'intérieur	Unités d'intervention de la sécurité civile	1 478	0,5%	Effectifs gendarmerie nationale = 92 748 - 28,4 %	102 602	31,5%
	Gendarmerie nationale	87 811	26,9%			
	Corps de soutien administratif de la Gendarmerie nationale	4 973	1,5%			
	Brigade de sapeurs-pompiers de la ville de Paris	8 340	2,6%			
Ville de Marseille	Marins-pompiers	2 310	0,7%		2 310	0,7%
Ministère des outre-mer	Service militaire adapté	1 005	0,3%		1 005	0,3%
Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	Gendarmerie des transports aériens	1 018	0,3%		1 018	0,3%
Militaires non répertoriés dans les entités déjà listées	Militaires des armées mis pour emploi	2 564	0,8%	Gendarmes compris, dont 302 au ministère des affaires étrangères	4 233	1,3%
	Militaires en détachement	1 656	0,5%	Dont 1 048 dans le cadre des dispositifs d'accès à la fonction publique civile (L4139-1, 2 & 3)		
	Militaires des armées hors cadres	13	0,0%			
<b>Totaux</b>		<b>326 205</b>	<b>100,0%</b>			

Périmètres : ETPT PME A 2013

Sources : Bilan social 2013 du ministère de la défense

Bilan social 2013 de la gendarmerie

Fichier DRH-MD, effectifs en position particulière

## **ANNEXE 6**

# **ANALYSE DE L'I2M ATTENTES ET PRÉOCCUPATIONS DES MILITAIRES ET DE LEUR FAMILLE**

## ANNEXE 6

ANALYSE DE L'INDICATEUR DE MESURE DU MORAL (I2M)  
ATTENTES ET PRÉOCCUPATIONS DES MILITAIRES ET DE LEUR FAMILLE

L'indicateur de mesure du moral est réalisé par le secrétariat général pour l'administration semestriellement auprès d'un échantillon de civils et de militaires représentatifs des armées et des services.

À chacune des 31 dimensions qui constituent le moral du personnel est attribuée une note de satisfaction allant de 1 (très insatisfait) à 6 (très satisfait)<sup>105</sup>. Les indices allant de 0 à 3,5 sont représentés dans les tableaux ci-après par des nuances de rouge à orange et les indices de 3,5 à 6 par des nuances de jaune à vert.

Bien qu'il existe quelques différences entre armées et catégories de personnel, l'analyse de l'évolution des indicateurs des officiers, sous-officiers et militaires du rang de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air depuis 2010 permet de mettre en évidence certaines attentes et préoccupations majeures.

Conditions de travail	Conditions de vie	Parcours professionnel	Environnement
<ul style="list-style-type: none"> <li>- alimentation</li> <li>- moyens matériels</li> <li>- moyens humains</li> <li>- charge de travail</li> <li>- disponibilité</li> <li>- efficacité</li> <li>- utilité</li> <li>- responsabilités</li> <li>- intérêt</li> <li>- conditions physiques</li> <li>- cohésion</li> <li>- relations avec les supérieurs</li> <li>- reconnaissance</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- logement</li> <li>- rémunération</li> <li>- loisirs</li> <li>- vie privée / vie professionnelle</li> <li>- affectation</li> <li>- soutien social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- formation</li> <li>- progression</li> <li>- reconversion</li> <li>- notation</li> <li>- mobilité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- expression</li> <li>- communication interne</li> <li>- communication externe</li> <li>- concertation</li> <li>- lien avec la Nation</li> <li>- évolutions actuelles</li> <li>- intégration</li> </ul>

*Commentaire : les couleurs illustrent le degré de satisfaction des militaires sur les quatre composantes.*

D'une manière générale le personnel militaire est satisfait de ses conditions de travail (intérêt, responsabilités), exceptions faites du manque de moyens qui obère la disponibilité du matériel, alourdit la charge de travail et accentue la pénibilité du service.

Particulièrement fier d'appartenir aux armées et d'adhérer à ses valeurs, il souffre d'autant plus du manque de reconnaissance et du défaut de communication interne au moment des annonces des restructurations.

Si l'essence même du métier militaire et notamment la cohésion demeurent les points forts de l'évaluation du moral des militaires, ses autres composantes (conditions de vie, parcours professionnel et environnement) en sont les points de vigilance.

Les militaires sont particulièrement affectés par l'absence de visibilité globale qui les empêche de se projeter dans l'avenir. Celle-ci s'illustre par une insatisfaction croissante dans le domaine de la mobilité et ses conséquences, notamment chez les non-officiers (conciliation vie privée et vie professionnelle, aide au logement, loisirs), mais aussi par une inquiétude grandissante sur les évolutions des armées avec ses impacts sur les parcours professionnel, l'évolution de la rémunération et les possibilités de reconversion.

<sup>105</sup> Les modalités de calcul de l'I2M sont présentées dans le 8<sup>e</sup> rapport du Haut Comité sur « L'administration des militaires », mai 2014, pages 137 à 143.

ÉVOLUTION DE L'INDICES DE SATISFACTION DES OFFICIERS DE L'ARMÉE DE TERRE

	Officiers													
	2010 - S1	2010 - S2	2011 - S1	2011 - S2	2012 - S1	2012 - S2	2013 - S1	2013 - S2	2014 - S1	2014 - S2				
L'alimentation au travail	4,4	4,2	4,2	4,2	4,3	4,3	3,6	4,2	4,2	4,2				
Les moyens matériels	3,4	3,4	3,4	3,6	3,5	3,4	3,5	3,3	3,4	3,5				
Les moyens humains (effectifs, qualifications, motivation, présence)	3,3	3,6	3,6	3,5	3,5	3,6	3,5	3,5	3,4	3,5				
La charge de travail	3,6	3,8	3,8	3,8	3,9	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8				
La disponibilité	4,0	4,1	4,1	4,3	4,3	4,2	4,3	4,2	4,2	4,1				
L'efficacité de l'unité (préparation à la mission, atteinte des objectifs)	4,0	4,4	4,4	4,3	4,3	4,3	4,2	4,3	4,3	4,3				
L'utilité du travail	4,5	4,7	4,7	4,7	4,7	4,6	4,6	4,7	4,6	4,6				
Les responsabilités exercées	4,5	4,8	4,8	4,7	4,6	4,7	4,6	4,7	4,6	4,7				
L'intérêt du travail	4,5	4,7	4,7	4,6	4,6	4,5	4,5	4,6	4,5	4,6				
Les conditions physiques de travail (nuisances, hygiène, pénibilité)	4,5	4,7	4,7	4,6	4,7	4,5	4,6	4,6	4,6	4,6				
La cohésion au sein de l'unité (ambiance, solidarité)	4,1	4,4	4,4	4,4	4,3	4,5	4,3	4,5	4,4	4,5				
Les relations avec les supérieurs	4,2	4,6	4,6	4,7	4,6	4,7	4,5	4,7	4,6	4,7				
La reconnaissance du travail	3,8	4,1	4,1	4,2	4,2	4,2	4,1	4,3	4,2	4,2				
Les aides au logement ou à l'hébergement	3,4	3,5	3,5	4,0	3,6	3,5	3,6	3,5	3,5	3,6				
La rémunération (solde, primes, indemnités)	4,0	4,0	4,0	4,0	4,1	3,9	4,0	3,9	3,9	3,9				
Les possibilités de loisirs (moyens, foyers, clubs, associations)	3,7	3,7	3,7	3,9	3,7	3,8	3,8	3,7	3,7	3,8				
La conciliation vie privée / vie professionnelle	3,6	3,6	3,6	4,0	4,0	3,8	3,9	3,8	3,9	3,7				
L'affectation géographique	4,3	4,6	4,6	4,5	4,6	4,5	4,6	4,5	4,5	4,6				
Le soutien social (aides financières, IGESA, aide à l'emploi du conjoint)	3,5	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,6	3,5	3,6				
La formation	3,8	4,0	4,0	4,0	4,0	4,1	4,1	4,1	4,1	4,2				
La progression professionnelle	3,7	3,8	3,8	3,7	3,8	3,7	3,7	3,7	3,7	3,8				
Les possibilités de reconversion	3,3	3,4	3,4	3,4	3,5	3,4	3,4	3,3	3,3	3,5				
La notation	4,0	4,3	4,3	4,3	4,2	4,2	4,1	4,2	4,2	4,3				
La mobilité géographique	3,6	4,0	4,0	4,0	4,0	3,9	4,0	4,0	4,0	4,0				
Les possibilités d'expression au sein de l'unité	4,2	4,5	4,5	4,6	4,6	4,5	4,4	4,4	4,4	4,4				
La communication interne	3,5	3,6	3,6	3,7	3,7	3,5	3,5	3,6	3,6	3,6				
La communication externe	3,4	3,5	3,5	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4	3,5	3,4				
Le dispositif de concertation	3,6	3,8	3,8	4,0	3,9	3,9	4,3	3,7	3,8	3,8				
Les évolutions actuelles de l'armée ou service	2,6	2,7	2,7	2,6	2,7	2,3	2,2	2,0	2,1	2,1				
L'adhésion aux valeurs et la fierté d'appartenance	4,3	4,5	4,5	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7	4,8				
L'image de l'armée dans la société	3,7	3,7	3,7	3,6	3,7	3,5	3,7	3,6	3,6	3,6				

Source : SGA/MAP

Légende : l'indicateur de mesure du moral est effectué semestriellement auprès d'un échantillon de militaires. À chacune des dimensions est attribuée une note de satisfaction allant de 1 (très insatisfait) à 6 (très satisfait). Les indices de 0 à 3,5 sont représentés par des nuances de rouge à orange. Les indices de 3,5 à 6 par des nuances de jaune à vert.

## ÉVOLUTION DE L'INDICES DE SATISFACTION DES SOUS-OFFICIERS DE L'ARMÉE DE TERRE

	Sous-officiers											
	2010 - S1	2010 - S2	2011 - S1	2011 - S2	2012 - S1	2012 - S2	2013 - S1	2013 - S2	2014 - S1	2014 - S2		
L'alimentation au travail	4,2	4,0	4,0	4,2	4,2	4,2	3,6	4,2	4,1	4,1	4,1	
Les moyens matériels	3,2	2,9	2,9	3,2	3,2	3,1	3,3	3,1	3,2	3,3	3,3	
Les moyens humains (effectifs, qualifications, motivation, présence)	3,1	3,2	3,2	3,3	3,2	3,2	3,3	3,2	3,2	3,2	3,2	
La charge de travail	3,7	3,7	3,7	3,8	3,8	3,8	3,8	3,7	3,8	3,8	3,7	
La disponibilité	3,7	3,7	3,7	3,9	3,9	3,8	4,0	3,8	3,9	3,9	3,9	
L'efficacité de l'unité (préparation à la mission, atteinte des objectifs)	3,6	3,9	3,9	3,9	3,8	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	
L'utilité du travail	4,4	4,5	4,5	4,5	4,4	4,4	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	
Les responsabilités exercées	4,3	4,4	4,4	4,4	4,3	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	
L'intérêt du travail	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,5	
Les conditions physiques de travail (nuisances, hygiène, pénibilité)	4,0	4,1	4,1	4,2	4,2	4,1	4,2	4,1	4,2	4,2	4,2	
La cohésion au sein de l'unité (ambiance, solidarité)	3,7	3,9	3,9	3,9	3,7	3,9	3,8	4,0	3,8	4,1	4,1	
Les relations avec les supérieurs	3,8	4,1	4,1	4,2	4,1	4,2	4,2	4,2	4,1	4,3	4,3	
La reconnaissance du travail	3,4	3,5	3,5	3,7	3,6	3,7	3,7	3,8	3,7	3,8	3,8	
Les aides au logement ou à l'hébergement	3,5	3,5	3,5	3,8	3,5	3,5	3,6	3,5	3,5	3,5	3,5	
La rémunération (solde, primes, indemnités)	3,0	2,9	2,9	3,2	3,1	2,9	3,2	3,0	3,0	3,0	3,0	
Les possibilités de loisirs (moyens, boyers, clubs, associations)	3,6	3,7	3,7	3,8	3,6	3,7	3,7	3,6	3,6	3,7	3,7	
La conciliation vie privée / vie professionnelle	3,5	3,3	3,3	3,7	3,7	3,6	3,8	3,6	3,7	3,7	3,7	
L'affectation géographique	4,2	4,2	4,2	4,3	4,3	4,2	4,3	4,3	4,2	4,2	4,4	
Le soutien social (aides financières, IGESA, aide à l'emploi du conjoint)	3,5	3,6	3,6	3,7	3,7	3,6	3,7	3,6	3,6	3,6	3,7	
La formation	3,7	3,8	3,8	3,9	3,9	3,9	4,0	4,0	3,9	4,0	4,0	
La progression professionnelle	3,7	3,7	3,7	3,8	3,8	3,6	3,8	3,7	3,7	3,7	3,7	
Les possibilités de reconversion	3,2	3,3	3,3	3,4	3,4	3,3	3,4	3,4	3,3	3,4	3,4	
La notation	4,2	4,3	4,3	4,3	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,2	4,2	
La mobilité géographique	3,5	3,6	3,6	3,7	3,7	3,6	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	
Les possibilités d'expression au sein de l'unité	3,7	3,9	3,9	4,1	4,0	4,1	4,1	4,0	3,9	4,0	4,0	
La communication interne	3,0	3,0	3,0	3,2	3,2	3,1	3,2	3,1	3,2	3,2	3,2	
La communication externe	3,2	3,2	3,2	3,2	3,3	3,2	3,3	3,3	3,3	3,3	3,4	
Le dispositif de concertation	3,4	3,6	3,6	3,8	3,7	3,7	4,2	3,7	3,8	3,7	3,7	
Les évolutions actuelles de l'armée ou service	2,7	2,8	2,8	2,7	2,8	2,5	2,5	2,3	2,4	2,4	2,4	
L'adhésion aux valeurs et la fierté d'appartenance	3,9	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,3	4,3	4,3	4,3	4,4	
L'image de l'armée dans la société	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,4	3,6	3,5	3,5	3,5	3,5	

Source : SGA/MAP

Légende : l'indicateur de mesure du moral est effectué semestriellement auprès d'un échantillon de militaires. À chacune des dimensions est attribuée une note de satisfaction allant de 1 (très insatisfait) à 6 (très satisfait). Les indices de 0 à 3,5 sont représentés par des nuances de rouge à orange. Les indices de 3,5 à 6 par des nuances de jaune à vert.

ÉVOLUTION DE L'INDICES DE SATISFACTION DES MILITAIRES DURANT LE RANG DE L'ARMÉE DE TERRE

	Militaires du rang											
	2010 - S1	2010 - S2	2011 - S1	2011 - S2	2012 - S1	2012 - S2	2013 - S1	2013 - S2	2014 - S1	2014 - S2		
L'alimentation au travail	3,7	3,4	3,4	3,6	3,6	3,5	3,5	3,6	3,6	3,6	3,6	
Les moyens matériels	3,2	3,1	3,1	3,1	3,0	3,1	3,2	3,1	3,1	3,1	3,2	
Les moyens humains (effectifs, qualifications, motivation, présence)	3,4	3,5	3,5	3,5	3,4	3,3	3,4	3,4	3,3	3,3	3,3	
La charge de travail	3,8	3,9	3,9	4,0	3,9	3,8	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	
La disponibilité	3,4	3,6	3,6	3,6	3,6	3,5	3,6	3,5	3,6	3,6	3,6	
L'efficacité de l'unité (préparation à la mission, atteinte des objectifs)	3,8	4,0	4,0	4,0	3,9	3,9	3,9	4,0	3,8	4,0	4,0	
L'utilité du travail	4,2	4,3	4,3	4,3	4,2	4,2	4,3	4,3	4,2	4,2	4,3	
Les responsabilités exercées	4,0	4,0	4,0	4,0	3,9	4,0	4,0	4,1	4,0	4,0	4,1	
L'intérêt du travail	4,2	4,2	4,2	4,2	4,1	4,2	4,2	4,3	4,2	4,2	4,3	
Les conditions physiques de travail (nuisances, hygiène, pénibilité)	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	3,8	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	
La cohésion au sein de l'unité (ambiance, solidarité)	3,6	3,8	3,8	3,8	3,7	3,7	3,7	3,9	3,7	3,7	3,9	
Les relations avec les supérieurs	4,0	4,1	4,1	4,1	4,0	4,0	4,1	4,2	4,1	4,2	4,2	
La reconnaissance du travail	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,5	3,6	3,6	3,6	3,7	3,7	
Les aides au logement ou à l'hébergement	3,5	3,4	3,4	3,5	3,4	3,4	3,6	3,4	3,4	3,4	3,4	
La rémunération (solde, primes, indemnités)	3,2	3,0	3,0	3,3	3,0	2,8	3,0	3,0	2,9	2,8	2,8	
Les possibilités de loisirs (moyens, foyers, clubs, associations)	3,5	3,5	3,5	3,7	3,5	3,5	3,6	3,5	3,4	3,6	3,6	
La conciliation vie privée / vie professionnelle	3,3	3,2	3,2	3,4	3,4	3,3	3,5	3,4	3,4	3,4	3,4	
L'affectation géographique	4,0	3,9	3,9	3,9	4,0	4,0	4,0	4,1	4,0	4,0	4,1	
Le soutien social (aides financières, IGESA, aide à l'emploi du conjoint)	3,7	3,6	3,6	3,8	3,6	3,6	3,6	3,7	3,6	3,6	3,7	
La formation	3,8	3,8	3,8	3,9	3,8	3,8	3,9	4,0	3,9	3,9	3,9	
La progression professionnelle	3,6	3,6	3,6	3,6	3,5	3,4	3,6	3,5	3,5	3,5	3,5	
Les possibilités de reconversion	3,5	3,3	3,3	3,6	3,5	3,4	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	
La notation	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,3	4,3	4,4	4,3	4,3	
La mobilité géographique	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,6	3,5	3,5	3,5	3,6	
Les possibilités d'expression au sein de l'unité	3,6	3,6	3,6	3,8	3,7	3,7	3,8	3,7	3,7	3,7	3,7	
La communication interne	3,1	3,1	3,1	3,2	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	
La communication externe	3,3	3,2	3,2	3,2	3,2	3,1	3,2	3,3	3,3	3,3	3,3	
Le dispositif de concertation	3,6	3,4	3,4	3,7	3,6	3,6	3,6	3,7	3,6	3,6	3,6	
Les évolutions actuelles de l'armée ou service	3,1	3,2	3,2	3,1	3,0	2,9	2,9	2,8	2,8	2,8	2,8	
L'adhésion aux valeurs et la fierté d'appartenance	3,9	4,0	4,0	4,1	4,0	3,8	4,0	4,1	4,1	4,1	4,1	
L'image de l'armée dans la société	3,5	3,6	3,6	3,5	3,4	3,4	3,5	3,5	3,4	3,4	3,5	

Source : SGA/MAP

Légende : l'indicateur de mesure du moral est effectué semestriellement auprès d'un échantillon de militaires. À chacune des dimensions est attribuée une note de satisfaction allant de 1 (très insatisfait) à 6 (très satisfait). Les indices de 0 à 3,5 sont représentés par des nuances de rouge à orange. Les indices de 3,5 à 6 par des nuances de jaune à vert.

ÉVOLUTION DE L'INDICES DE SATISFACTION DES OFFICIERS DE LA MARINE

	Officiers													
	2010 - S1	2010 - S2	2011 - S1	2011 - S2	2012 - S1	2012 - S2	2013 - S1	2013 - S2	2014 - S1	2014 - S2				
L'alimentation au travail	4,3	4,5	4,1	3,8	4,2	4,2	4,1	4,2	4,2	4,1				
Les moyens matériels	4,0	4,2	3,8	3,5	3,9	3,9	4,0	3,9	3,9	3,9				
Les moyens humains (effectifs, qualifications, motivation, présence)	4,0	4,3	3,8	3,5	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9				
La charge de travail	4,0	4,2	4,0	4,0	4,1	4,1	4,0	4,0	4,0	4,0				
La disponibilité	4,6	4,5	4,5	4,0	4,4	4,4	4,5	4,3	4,5	4,4				
L'efficacité de l'unité (préparation à la mission, atteinte des objectifs)	4,3	4,6	4,2	4,1	4,3	4,4	4,3	4,3	4,3	4,3				
L'utilité du travail	4,6	4,9	4,3	4,3	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,6				
Les responsabilités exercées	4,7	5,0	4,5	4,3	4,4	4,6	4,5	4,7	4,7	4,8				
L'intérêt du travail	4,7	5,0	4,5	4,3	4,5	4,6	4,6	4,6	4,7	4,7				
Les conditions physiques de travail (nuisances, hygiène, pénibilité)	4,8	4,8	4,5	4,0	4,2	4,5	4,4	4,4	4,5	4,4				
La cohésion au sein de l'unité (ambiance, solidarité)	4,5	4,9	4,4	4,1	4,4	4,5	4,4	4,5	4,4	4,6				
Les relations avec les supérieurs	4,6	4,9	4,5	4,2	4,5	4,7	4,6	4,7	4,6	4,7				
La reconnaissance du travail	4,1	4,4	3,9	4,0	3,9	4,1	3,9	4,1	4,0	4,2				
Les aides au logement ou à l'hébergement	3,7	3,9	2,7	3,5	3,1	3,8	3,9	3,6	3,7	3,6				
La rémunération (solde, primes, indemnités)	4,3	4,4	4,2	3,5	4,5	4,3	4,3	4,1	4,2	4,1				
Les possibilités de loisirs (moyens, foyers, clubs, associations)	4,2	4,3	3,6	3,9	3,8	4,1	4,0	4,0	3,9	4,0				
La conciliation vie privée / vie professionnelle	4,0	3,8	3,9	3,7	3,8	3,9	3,9	3,9	4,0	3,8				
L'affectation géographique	4,9	5,0	4,6	4,5	4,4	4,6	4,5	4,6	4,6	4,6				
Le soutien social (aides financières, IGESA, aide à l'emploi du conjoint)	3,8	3,9	2,8	3,9	2,6	3,8	3,7	3,6	3,6	3,6				
La formation	4,3	4,3	3,7	3,7	3,3	4,0	4,0	3,9	3,9	3,9				
La progression professionnelle	3,7	4,1	3,6	3,2	3,8	3,7	3,7	3,6	3,7	3,7				
Les possibilités de reconversion	3,9	3,8	2,1	3,5	1,8	3,6	3,7	3,5	3,6	3,7				
La notation	4,0	4,3	4,0	3,8	4,1	4,1	4,0	4,1	4,1	4,2				
La mobilité géographique	4,2	4,2	3,9	3,8	4,0	4,1	4,2	4,1	4,3	4,1				
Les possibilités d'expression au sein de l'unité	4,5	4,6	4,2	3,9	4,2	4,5	4,3	4,4	4,4	4,5				
La communication interne	3,9	3,9	3,7	3,4	3,7	3,9	4,0	4,0	4,0	4,0				
La communication externe	3,9	3,7	3,6	3,5	3,8	3,8	3,8	3,7	3,8	3,8				
Le dispositif de concertation	3,9	4,1	3,6	3,6	3,4	3,9	3,9	4,0	4,1	4,0				
Les évolutions actuelles de l'armée ou service	3,1	3,3	3,0	3,1	3,2	3,2	3,0	3,2	3,1	2,9				
L'adhésion aux valeurs et la fierté d'appartenance														
L'image de l'armée dans la société	4,2	4,2		4,4	4,7	5,1	5,1	4,4	5,0	5,1				
				3,9	3,9	4,1	4,1	4,1	4,1	4,0				

Source : SGA/MAP

Légende : l'indicateur de mesure du moral est effectué semestriellement auprès d'un échantillon de militaires. À chacune des dimensions est attribuée une note de satisfaction allant de 1 (très insatisfait) à 6 (très satisfait). Les indices de 0 à 3,5 sont représentés par des nuances de rouge à orange. Les indices de 3,5 à 6 par des nuances de jaune à vert.

ÉVOLUTION DE L'INDICES DE SATISFACTION DES OFFICIERS MARINIERS DE LA MARINE

	Officiers mariniers													
	2010 - S1	2010 - S2	2011 - S1	2011 - S2	2012 - S1	2012 - S2	2013 - S1	2013 - S2	2014 - S1	2014 - S2				
L'alimentation au travail	4,2	4,0	3,8	3,8	3,9	3,8	3,6	3,6	3,8	3,6				
Les moyens matériels	3,6	3,6	3,4	3,5	3,5	3,5	3,3	3,3	3,3	3,3				
Les moyens humains (effectifs, qualifications, motivation, présence)	3,6	3,7	3,3	3,5	3,5	3,4	3,2	3,3	3,3	3,3				
La charge de travail	4,0	4,1	4,0	4,0	4,0	4,0	3,8	3,8	3,9	3,9				
La disponibilité	4,1	3,9	3,8	3,8	3,9	3,8	3,8	3,8	3,9	3,7				
L'efficacité de l'unité (préparation à la mission, atteinte des objectifs)	4,1	4,1	3,9	4,1	4,0	3,9	3,8	3,9	3,9	3,9				
L'utilité du travail	4,5	4,5	4,2	4,3	4,3	4,3	4,1	4,2	4,2	4,2				
Les responsabilités exercées	4,3	4,4	4,1	4,3	4,3	4,3	4,0	4,2	4,2	4,3				
L'intérêt du travail	4,4	4,4	4,1	4,3	4,3	4,3	4,1	4,2	4,2	4,3				
Les conditions physiques de travail (nuisances, hygiène, pénibilité)	4,2	3,9	3,8	4,0	3,9	3,9	3,8	3,8	3,9	3,8				
La cohésion au sein de l'unité (ambiance, solidarité)	4,0	4,2	3,8	4,0	3,9	3,9	3,7	3,9	3,9	4,0				
Les relations avec les supérieurs	4,1	4,3	4,0	4,2	3,9	4,0	3,7	3,9	3,9	4,0				
La reconnaissance du travail	3,6	3,7	3,4	3,6	3,6	3,6	3,4	3,5	3,6	3,5				
Les aides au logement ou à l'hébergement	3,6	3,5	2,5	3,5	2,6	3,5	3,4	3,4	3,6	3,4				
Les rémunérations (solde, primes, indemnités)	3,4	3,4	3,2	3,5	3,2	3,1	3,1	3,1	3,2	3,1				
Les possibilités de loisirs (moyens, foyers, clubs, associations)	3,9	4,1	3,5	3,9	3,6	4,0	3,8	3,8	3,9	3,9				
La conciliation vie privée / vie professionnelle	3,8	3,5	3,5	3,7	3,7	3,5	3,5	3,5	3,7	3,6				
L'affectation géographique	4,6	4,5	4,2	4,5	4,4	4,4	4,2	4,3	4,5	4,5				
Le soutien social (aides financières, IGESA, aide à l'emploi du conjoint)	3,7	3,8	2,9	3,9	3,0	3,7	3,6	3,6	3,8	3,6				
La formation	3,9	3,8	3,3	3,7	3,4	3,6	3,5	3,5	3,6	3,5				
La progression professionnelle	3,3	3,3	2,9	3,2	3,2	3,2	3,1	3,1	3,3	3,2				
Les possibilités de reconversion	3,5	3,4	2,2	3,5	2,5	3,5	3,3	3,3	3,4	3,4				
La notation	3,8	3,9	3,5	3,8	3,7	3,7	3,6	3,7	3,8	3,7				
La mobilité géographique	4,0	4,0	3,5	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8	4,0	3,9				
Les possibilités d'expression au sein de l'unité	3,9	3,8	3,6	3,9	3,7	3,7	3,5	3,6	3,7	3,7				
La communication interne	3,5	3,4	3,3	4,7	3,5	3,4	3,3	3,4	3,4	3,4				
La communication externe	3,5	3,4	3,2	5,0	3,3	3,6	3,5	3,5	3,6	3,6				
Le dispositif de concertation	3,5	3,6	3,1	3,6	3,3	3,7	3,5	3,6	3,7	3,6				
Les évolutions actuelles de l'armée ou service	2,8	3,0	2,8	3,1	3,0	3,0	2,8	2,9	3,0	2,8				
L'adhésion aux valeurs et la fierté d'appartenance				4,4	4,5	4,4	4,1	3,4	4,3	4,3				
L'image de l'armée dans la société	3,8	3,9		3,9	3,9	4,0	3,7	3,8	3,8	3,7				

Source : SGA / MAP

Légende : l'indicateur de mesure du moral est effectué semestriellement auprès d'un échantillon de militaires. À chacune des dimensions est attribuée une note de satisfaction allant de 1 (très insatisfait) à 6 (très satisfait). Les indices de 0 à 3,5 sont représentés par des nuances de rouge à orange. Les indices de 3,5 à 6 par des nuances de jaune à vert.

## ÉVOLUTION DE L'INDICES DE SATISFACTION DES MEMBRES D'ÉQUIPAGES DE LA MARINE

	Equipages													
	2010 - S1	2010 - S2	2011 - S1	2011 - S2	2012 - S1	2012 - S2	2013 - S1	2013 - S2	2014 - S1	2014 - S2				
L'alimentation au travail	4,1	4,0	3,6	3,8	3,7	3,7	3,8	3,8	3,7	3,7				
Les moyens matériels	3,5	3,8	3,3	3,5	3,2	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4				
Les moyens humains (effectifs, qualifications, motivation, présence)	3,6	3,9	3,4	3,5	3,2	3,5	3,5	3,6	3,5	3,5				
La charge de travail	4,2	4,3	3,9	4,0	3,9	4,1	4,0	4,0	4,1	4,1				
La disponibilité	3,7	3,8	3,4	3,9	3,4	3,6	3,7	3,7	3,7	3,8				
L'efficacité de l'unité (préparation à la mission, atteinte des objectifs)	4,2	4,4	3,8	4,0	3,8	4,0	3,9	4,0	4,0	4,1				
L'utilité du travail	4,1	4,6	4,1	4,3	4,0	4,2	4,1	4,2	4,2	4,3				
Les responsabilités exercées	3,9	4,3	3,8	4,3	3,9	4,2	4,0	4,1	4,1	4,3				
L'intérêt du travail	4,1	4,4	4,0	4,3	4,0	4,2	4,2	4,1	4,2	4,2				
Les conditions physiques de travail (nuisances, hygiène, pénibilité)	4,0	4,0	3,5	4,0	3,5	3,7	3,8	3,8	3,7	3,8				
La cohésion au sein de l'unité (ambiance, solidarité)	4,2	4,2	3,8	4,0	3,7	3,9	4,0	4,0	3,9	4,1				
Les relations avec les supérieurs	4,4	4,5	4,1	4,2	3,9	4,2	4,0	4,3	4,2	4,2				
La reconnaissance du travail	3,6	3,9	3,2	3,6	3,3	3,6	3,5	3,7	3,8	3,7				
Les aides au logement ou à l'hébergement	3,6	3,7	2,6	3,5	2,5	3,5	3,4	3,4	3,5	3,6				
La rémunération (solde, primes, indemnités)	3,2	3,6	3,3	3,5	3,1	3,4	3,4	3,3	3,4	3,3				
Les possibilités de loisirs (moyens, foyers, clubs, associations)	3,9	4,1	3,4	3,9	3,6	3,8	3,7	3,8	3,9	3,8				
La conciliation vie privée / vie professionnelle	3,4	3,4	3,2	3,7	3,1	3,5	3,4	3,5	3,5	3,5				
L'affectation géographique	4,1	4,5	3,8	4,5	3,9	4,2	4,2	4,2	4,3	4,3				
Le soutien social (aides financières, IGESA, aide à l'emploi du conjoint)	3,8	4,0	2,6	3,9	2,9	3,8	3,8	3,7	4,0	3,9				
La formation	3,8	3,9	3,3	3,6	3,3	3,6	3,6	3,6	3,7	3,7				
La progression professionnelle	3,2	3,0	2,6	3,2	2,6	3,1	3,2	3,0	3,3	3,4				
Les possibilités de reconversion	3,6	3,5	2,4	3,5	2,4	3,4	3,7	3,4	3,6	3,6				
La notation	3,8	3,8	3,4	3,8	3,2	3,9	3,7	3,7	3,8	3,9				
La mobilité géographique	3,6	3,9	3,0	3,8	3,3	3,6	3,6	3,7	3,8	3,6				
Les possibilités d'expression au sein de l'unité	3,8	4,0	3,5	3,9	3,5	3,7	3,6	3,8	3,7	3,8				
La communication interne	3,4	3,8	3,2	3,4	3,2	3,5	3,4	3,4	3,3	3,5				
La communication externe	3,5	3,7	3,2	5,5	3,1	3,6	3,7	3,6	3,7	3,7				
Le dispositif de concertation	3,5	4,0	2,8	3,6	3,0	3,7	3,7	3,7	3,7	3,8				
Les évolutions actuelles de l'armée ou service	3,2	3,4	3,0	3,1	3,0	3,2	3,2	3,3	3,3	3,3				
L'adhésion aux valeurs et la fierté d'appartenance				4,4	4,2	4,4	4,1	3,4	4,2	4,2				
L'image de l'armée dans la société	3,9	4,1		3,6	3,6	4,0	3,9	3,9	3,8	3,9				

Source : SGA / MAP

Légende : l'indicateur de mesure du moral est effectué semestriellement auprès d'un échantillon de militaires. À chacune des dimensions est attribuée une note de satisfaction allant de 1 (très insatisfait) à 6 (très satisfait). Les indices de 0 à 3,5 sont représentés par des nuances de rouge à orange. Les indices de 3,5 à 6 par des nuances de jaune à vert.

ÉVOLUTION DE L'INDICES DE SATISFACTION DES OFFICIERS DE L'ARMÉE DE L'AIR

	Officiers													
	2010- S1	2010- S2	2011- S1	2011- S2	2012- S1	2012- S2	2013- S1	2013- S2	2014- S1	2014- S2				
L'alimentation au travail	4,7	4,5	4,6	4,7	4,8	4,5	4,3	4,3	3,9	4,5				
Les moyens matériels	3,5	3,6	3,6	3,8	3,8	3,6	3,4	3,4	3,6	3,5				
Les moyens humains (effectifs, qualifications, motivation, présence)	3,5	3,6	3,5	3,7	3,7	3,6	3,6	3,4	3,5	3,4				
La charge de travail	3,9	4,0	4,0	4,0	3,9	4,0	4,0	3,9	4,0	3,8				
La disponibilité	4,4	4,3	4,4	4,4	4,5	4,4	4,4	4,3	4,7	4,2				
L'efficacité de l'unité (préparation à la mission, atteinte des objectifs)	4,4	4,4	4,6	4,8	4,6	4,6	4,5	4,6	4,2	4,6				
L'utilité du travail	4,9	4,8	4,9	5,1	5,0	4,9	4,9	5,0	4,7	5,0				
Les responsabilités exercées	4,8	4,8	4,9	5,0	4,9	4,9	4,9	4,9	4,4	4,9				
L'intérêt du travail	5,0	4,9	5,0	5,1	5,0	5,0	5,0	5,0	4,7	5,0				
Les conditions physiques de travail (nuisances, hygiène, pénibilité)	4,7	4,7	4,7	4,8	4,8	4,5	4,5	4,5	4,3	4,6				
La cohésion au sein de l'unité (ambiance, solidarité)	4,6	4,6	4,6	4,7	4,6	4,7	4,7	4,8	4,2	4,7				
Les relations avec les supérieurs	4,8	4,8	4,9	5,0	4,9	4,9	4,8	4,9	4,3	4,9				
La reconnaissance du travail	4,3	4,4	4,4	4,4	4,3	4,3	4,3	4,3	3,8	4,2				
Les aides au logement ou à l'hébergement	3,7	3,7	3,9	3,9	3,8	3,8	3,5	3,6	3,7	3,7				
La rémunération (solde, primes, indemnités)	4,5	4,5	4,5	4,5	4,6	4,5	4,5	4,5	3,1	4,5				
Les possibilités de loisirs (moyens, foyers, clubs, associations)	4,2	4,3	4,2	4,2	4,2	4,2	4,0	4,0	4,0	4,0				
La conciliation vie privée / vie professionnelle	4,0	4,0	4,1	4,1	4,1	4,2	4,0	3,9	4,7	3,9				
L'affectation géographique	4,7	4,6	4,7	4,7	4,8	4,6	4,5	4,6	5,0	4,7				
Le soutien social (aides financières, IGESA, aide à l'emploi du conjoint)	3,9	4,0	4,0	4,2	4,1	4,0	3,8	3,9	3,9	3,8				
La formation	4,3	4,2	4,3	4,3	4,3	4,4	4,4	4,2	4,1	4,3				
La progression professionnelle	4,0	4,1	4,3	4,2	4,1	3,8	4,0	3,8	2,9	3,8				
Les possibilités de reconversion	3,5	3,4	3,5	3,4	3,6	3,4	3,4	3,2	3,1	3,5				
La notation	4,8	4,8	4,9	5,0	4,8	4,8	4,8	4,8	4,4	4,9				
La mobilité géographique	3,9	3,8	3,9	4,0	4,1	4,0	3,8	3,8	4,0	4,0				
Les possibilités d'expression au sein de l'unité	4,8	4,8	4,9	5,0	4,9	4,9	4,8	4,9	4,3	4,8				
La communication interne	3,4	3,5	3,6	3,7	3,6	3,5	3,4	3,5	3,5	3,5				
La communication externe	3,5	3,7	3,8	3,8	3,9	3,8	3,8	3,7	3,8	3,9				
Le dispositif de concertation	4,0	4,0	4,1	4,1	4,1	4,2	4,0	4,0	3,8	4,1				
Les évolutions actuelles de l'armée ou service	2,6	2,8	2,8	2,9	2,9	2,8	2,6	2,6	3,1	2,7				
L'adhésion aux valeurs et la fierté d'appartenance	4,3	4,6	4,5	4,6	4,6	4,8	4,8	4,8	4,0	4,7				
L'image de l'armée dans la société	4,2	4,3	4,4	4,5	4,6	4,4	4,5	4,5	4,3	4,5				

Source : SGA/ MAP

Légende : l'indicateur de mesure du moral est effectué semestriellement auprès d'un échantillon de militaires. À chacune des dimensions est attribuée une note de satisfaction allant de 1 (très insatisfait) à 6 (très satisfait). Les indices de 0 à 3,5 sont représentés par des nuances de rouge à orange. Les indices de 3,5 à 6 par des nuances de jaune à vert.

## ÉVOLUTION DE L'INDICES DE SATISFACTION DES SOUS-OFFICIERS DE L'ARMÉE DE L'AIR

	Sous-officiers													
	2010 - S1	2010 - S2	2011 - S1	2011 - S2	2012 - S1	2012 - S2	2013 - S1	2013 - S2	2014 - S1	2014 - S2				
L'alimentation au travail	4,1	3,9	4,2	4,0	4,2	3,9	4,1	3,9	4,0	4,0				
Les moyens matériels	3,2	3,2	3,3	3,2	3,1	3,1	3,1	3,1	3,3	3,0				
Les moyens humains (effectifs, qualifications, motivation, présence)	3,4	3,4	3,3	3,4	3,3	3,2	3,3	3,3	3,1	3,2				
La charge de travail	4,0	4,0	3,9	4,1	4,0	3,9	3,9	4,0	3,7	3,9				
La disponibilité	4,2	4,1	4,2	4,1	4,2	4,0	4,1	4,2	4,1	4,0				
L'efficacité de l'unité (préparation à la mission, atteinte des objectifs)	4,2	4,2	4,3	4,4	4,4	4,2	4,2	4,3	4,2	4,3				
L'utilité du travail	4,8	4,6	4,8	4,8	4,8	4,6	4,8	4,7	4,7	4,7				
Les responsabilités exercées	4,6	4,5	4,6	4,7	4,6	4,5	4,6	4,5	4,5	4,5				
L'intérêt du travail	4,7	4,5	4,8	4,7	4,7	4,5	4,6	4,5	4,5	4,7				
Les conditions physiques de travail (nuisances, hygiène, pénibilité)	4,2	4,2	4,3	4,1	4,2	4,1	4,1	4,1	4,2	4,2				
La cohésion au sein de l'unité (ambiance, solidarité)	4,0	4,0	4,1	4,2	4,1	4,0	4,0	4,2	4,1	4,3				
Les relations avec les supérieurs	4,2	4,2	4,4	4,4	4,4	4,3	4,2	4,3	4,2	4,4				
La reconnaissance du travail	3,8	3,7	4,0	3,7	3,7	3,6	3,6	3,6	3,6	3,7				
Les aides au logement ou à l'hébergement	3,8	3,8	3,8	3,7	4,0	3,7	3,8	3,8	3,6	3,8				
La rémunération (solde, primes, indemnités)	3,2	3,4	3,4	3,3	3,4	3,2	3,3	3,3	3,3	3,2				
Les possibilités de loisirs (moyens, foyers, clubs, associations)	4,1	4,1	4,1	4,2	4,1	4,2	3,9	4,0	3,9	4,0				
La conciliation vie privée / vie professionnelle	4,2	4,1	4,2	4,2	4,3	4,1	4,1	4,1	4,2	4,1				
L'affectation géographique	4,6	4,4	4,6	4,5	4,6	4,4	4,4	4,5	4,4	4,5				
Le soutien social (aides financières, IGESA, aide à l'emploi du conjoint)	4,1	4,0	4,0	4,2	4,1	4,1	4,0	4,1	4,1	4,1				
La formation	4,0	4,1	4,2	4,1	4,0	4,1	4,1	4,0	4,0	4,1				
La progression professionnelle	3,6	3,6	3,7	3,6	3,4	3,2	3,5	3,3	3,3	3,4				
Les possibilités de reconversion	3,4	3,4	3,4	3,1	3,3	3,4	3,2	3,3	3,5	3,4				
La notation	4,3	4,2	4,5	4,3	4,1	4,0	4,0	4,1	4,1	4,3				
La mobilité géographique	3,7	3,8	3,9	3,7	3,8	3,7	3,7	3,7	3,5	3,7				
Les possibilités d'expression au sein de l'unité	4,2	4,2	4,4	4,3	4,3	4,2	4,2	4,3	4,2	4,3				
La communication interne	3,2	3,1	3,3	3,1	3,2	3,1	3,0	3,2	3,1	3,2				
La communication externe	3,5	3,5	3,7	3,6	3,7	3,6	3,6	3,5	3,6	3,6				
Le dispositif de concertation	3,6	3,7	3,8	3,9	3,8	3,8	3,9	3,9	3,9	3,9				
Les évolutions actuelles de l'armée ou service	2,6	2,6	2,6	2,7	2,6	2,5	2,6	2,6	2,6	2,6				
L'adhésion aux valeurs et la fierté d'appartenance	3,7	3,9	3,8	3,8	3,9	4,0	4,2	4,1	3,9	4,1				
L'image de l'armée dans la société	4,1	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,1	4,1	4,1	4,1				

Source : SGA/ MAP

Légende : l'indicateur de mesure du moral est effectué semestriellement auprès d'un échantillon de militaires. À chacune des dimensions est attribuée une note de satisfaction allant de 1 (très insatisfait) à 6 (très satisfait). Les indices de 0 à 3,5 sont représentés par des nuances de rouge à orange. Les indices de 3,5 à 6 par des nuances de jaune à vert.

ÉVOLUTION DE L'INDICES DE SATISFACTION DES MILITAIRES DU RANG DE L'ARMÉE DE L'AIR

	Militaires du rang													
	2010 - S1	2010 - S2	2011 - S1	2011 - S2	2012 - S1	2012 - S2	2013 - S1	2013 - S2	2014 - S1	2014 - S2				
L'alimentation au travail	4,0	4,0	4,0	3,9	4,1	3,8	3,9	3,8	3,9	4,0				
Les moyens matériels	3,4	3,4	3,4	3,3	3,4	3,3	3,2	3,3	3,3	3,1				
Les moyens humains (effectifs, qualifications, motivation, présence)	3,7	3,6	3,7	3,5	3,7	3,5	3,5	3,5	3,3	3,3				
La charge de travail	4,3	4,3	4,2	4,1	4,3	4,1	4,2	4,1	4,0	4,0				
La disponibilité	3,9	4,1	4,0	3,8	3,9	3,8	3,8	3,7	3,9	3,7				
L'efficacité de l'unité (préparation à la mission, atteinte des objectifs)	4,5	4,4	4,4	4,4	4,5	4,4	4,4	4,3	4,4	4,3				
L'utilité du travail	4,8	4,8	4,8	4,7	4,8	4,6	4,7	4,6	4,7	4,7				
Les responsabilités exercées	4,6	4,4	4,5	4,3	4,4	4,4	4,4	4,5	4,4	4,4				
L'intérêt du travail	4,7	4,7	4,7	4,6	4,6	4,6	4,6	4,6	4,5	4,6				
Les conditions physiques de travail (nuisances, hygiène, pénibilité)	4,0	4,1	4,1	3,9	4,1	3,9	4,0	3,9	3,9	3,8				
La cohésion au sein de l'unité (ambiance, solidarité)	4,0	4,1	4,0	3,9	4,1	3,9	3,8	4,0	3,9	3,9				
Les relations avec les supérieurs	4,5	4,4	4,4	4,3	4,4	4,4	4,3	4,4	4,2	4,2				
La reconnaissance du travail	3,9	3,7	3,9	3,6	3,8	3,7	3,7	3,8	3,7	3,6				
Les aides au logement ou à l'hébergement	3,9	4,0	3,9	3,8	3,9	3,8	3,8	3,7	3,5	3,6				
La rémunération (solde, primes, indemnités)	3,4	3,4	3,2	3,2	3,2	3,1	3,1	3,1	3,1	2,9				
Les possibilités de loisirs (moyens, foyers, clubs, associations)	4,2	4,2	4,1	4,1	4,1	4,1	4,0	4,0	3,8	3,9				
La conciliation vie privée / vie professionnelle	4,1	4,2	4,1	3,9	4,1	3,9	3,9	3,9	4,1	3,9				
L'affectation géographique	4,8	4,6	4,7	4,7	4,7	4,5	4,5	4,5	4,6	4,6				
Le soutien social (aides financières, IGESA, aide à l'emploi du conjoint)	4,6	4,4	4,3	4,4	4,4	4,3	4,3	4,4	4,3	4,3				
La formation	4,2	4,1	4,1	4,0	4,2	4,2	4,1	4,1	4,0	4,0				
La progression professionnelle	3,6	3,3	3,4	3,2	3,5	3,3	3,3	3,3	3,4	3,2				
Les possibilités de reconversion	3,7	3,5	3,7	3,6	3,8	3,6	3,6	3,5	3,6	3,4				
La notation	4,9	4,7	4,6	4,7	4,7	4,5	4,5	4,6	4,6	4,4				
La mobilité géographique	4,2	3,9	4,0	3,8	4,2	4,0	3,8	3,9	4,0	4,1				
Les possibilités d'expression au sein de l'unité	4,2	4,1	4,1	3,9	4,2	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0				
La communication interne	3,3	3,3	3,2	3,2	3,4	3,3	3,1	3,2	3,2	3,1				
La communication externe	3,9	3,8	3,7	3,8	4,0	3,7	3,8	3,7	3,7	3,7				
Le dispositif de concertation	4,2	4,1	4,1	4,1	4,3	4,2	4,1	4,1	4,2	4,0				
Les évolutions actuelles de l'armée ou service	3,2	3,1	3,1	3,1	3,4	3,1	3,1	2,9	3,0	3,0				
L'adhésion aux valeurs et la fierté d'appartenance	3,9	4,1	3,9	3,8	4,1	4,1	4,2	4,2	4,1	4,1				
L'image de l'armée dans la société	4,2	4,1	4,1	4,1	4,2	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0				

Source : SGA/ MAP

Légende : l'indicateur de mesure du moral est effectué semestriellement auprès d'un échantillon de militaires. À chacune des dimensions est attribuée une note de satisfaction allant de 1 (très insatisfait) à 6 (très satisfait). Les indices de 0 à 3,5 sont représentés par des nuances de rouge à orange. Les indices de 3,5 à 6 par des nuances de jaune à vert.



## **ANNEXE 7**

# **TRAITS CARACTÉRISTIQUES DES GÉNÉRATIONS Y ET Z**

## ANNEXE 7

## TRAITS CARACTÉRISTIQUES DES GÉNÉRATIONS Y ET Z

## Les attentes des jeunes générations

« *Demain est moins à découvrir qu'à inventer* »  
Gaston Berger, philosophe et inventeur  
du terme « prospective »

\* \*  
\*

## Sources :

- *Les jeunesses face à leur avenir, enquête internationale, Fondation pour l'innovation politique, KAIROS FUTUR, 2008.*
- *Les jeunes d'aujourd'hui : quelle société pour demain ?, CREDOC, 12 février 2013.*
- *Quelle France dans dix ans ? Les chantiers de la décennie, France stratégie, juin 2014.*
- *Frustrée, la jeunesse française rêve d'en découdre, Le Monde, 25 février 2014.*
- *Génération 2004 : des débuts de trajectoire durablement marqués par la crise ?, Bref du Céreq n° 311, juin 2013.*

\* \*  
\*

Plusieurs enquêtes sur les jeunes de la tranche d'âge 18-29 ans dressent un portrait pessimiste sur la société française à l'horizon 2025.

S'intéresser à la population qui aura 18-29 ans en 2025, c'est étudier la part de la population née entre 1996 et 2007, appelée par les sociologues « génération nomade » « génération Z » ou « génération C ». La génération précédente, née entre 1980 et 1999 nommée « génération Y » ou « génération Internet » forme quant à elle les quadragénaires de demain.

Pour attirer, fidéliser et répondre aux attentes des militaires et de leurs familles à l'horizon 2025, il convient de mettre en évidence les caractéristiques et les comportements qui se dégagent de ces deux générations, la première étant le vivier de recrutement des armées de demain, la seconde celle à laquelle appartiennent ses futurs cadres.

Les 18-29 ans reflètent une grande diversité, que ce soit en termes de scolarités (diplômés du supérieur *vs.* jeunes sortis du système scolaire parfois tôt et sans diplômes), de situations familiales (vie en couple avec ou sans enfants *vs.* célibataires), d'emplois (statut précaire *vs.* emploi stable ; cadres, ouvriers, étudiants) ou de logements (logement des parents *vs.* autonomie résidentielle). Certaines caractéristiques de ces nouvelles générations permettent de tirer quelques incidences sur les armées.

\* \*  
\*

Les générations « Y » et « nomades » sont les premières à être nées et avoir grandi avec les nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC) et la crise.

**L'émergence des TIC dans la vie personnelle et professionnelle induisent de nouveaux comportements.**

1- L'analyse des besoins et des niveaux de dépenses des jeunes (loisirs, restauration et moyens de communication numériques) est une bonne indication de ce que sont leurs centres d'intérêt. La communication numérique engendre de nouveaux styles de relations sociales qui ont comme particularités une **diminution des sphères publique, privée et professionnelle** et la généralisation des échanges « en réseau » de contenus dématérialisés avec une « *tribu* » ou des inconnus.

Si les entreprises et les administrations ont encore des réseaux informatiques vieillissants, demain, la technologie numérique devrait permettre la mise en place d'une politique de bureau « sans papier »<sup>106</sup> voire d'une dématérialisation du poste de travail qui pourrait **libérer les salariés des contraintes de lieu et d'horaire de travail.**

Ce mode d'organisation du travail devrait impacter le modèle de management basé sur le présentisme mais aussi l'équilibre familial.

D'après le cabinet Sia Partners, « les entreprises de 2020 les plus innovantes fonctionneront sur le principe de réseau d'individus mobilisables pour certains projets, certaines missions, et travaillant à distance. »

Paradoxalement, une majorité d'étudiants de la génération Y interrogés dans le cadre d'un sondage aspire à travailler dans l'entreprise plutôt qu'en télétravail mais plébiscitent la flexibilité des horaires et des lieux de travail.

2- Si, d'après l'étude du CREDOC, les TIC n'empiètent pas sur la pratique d'un sport ou les sorties, l'Organisation mondiale de la santé confirme, dans un rapport sur la santé des adolescents publié le 14 mai 2014, la **sédentarité** des jeunes générations.

Moins d'un adolescent sur quatre pratique une activité physique conforme aux recommandations (au moins une heure par jour) et, dans certains pays, un adolescent sur trois est **obèse**. Le plan obésité mis en place par le ministère de la santé concerne 15 % de la population française en 2011 (contre 8,5 % en 2009) dont un enfant sur six.

**Élevés dans un contexte général de crise et de chômage, les jeunes vivent dans des situations de grande précarité malgré les diplômes détenus. Leurs relations avec le monde du travail peuvent s'en trouver modifiées.**

**Plusieurs sociologues, DRH et spécialistes de la conduite du changement<sup>107</sup> pensent que les entreprises « devront s'adapter à la bombe à retardement que représente cette génération mutante ».**

1- Le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Céreq) qui étudie sur plusieurs générations<sup>108</sup> l'accès à l'emploi des jeunes à l'issue de leur formation initiale montre un **allongement du chômage de primo-insertion**<sup>109</sup>. Trois ans après la fin de leur formation initiale, parmi les chômeurs non diplômés, 24 % sont issus de la génération 1998 et 34 % de la génération 2004. Le même phénomène est constaté chez les titulaires d'un CAP-BEP (14 % et 17 %) et d'un baccalauréat (bac général : 11 % et 13 % ; bac professionnel ou technologique 8 % et 12 %).

L'enquête met également en évidence le rôle encore protecteur du diplôme même si celui-ci n'empêche pas le chômage (5 % des diplômés de l'enseignement supérieur sont au chômage). Entre la 5<sup>e</sup> et la 7<sup>e</sup> année de vie active quatre jeunes non diplômés de la génération 2004 sur dix ont connu le chômage contre trois sur dix pour la génération 98.

Une étude du cabinet Roland Berger publiée en octobre 2014, vient nuancer l'approche du Céreq et précise que d'ici 2025, presque tous les secteurs de l'économie seront impactés par la robotisation des tâches, élevant le taux de chômage à 18 % de la population active. Dans cette nouvelle donne, le « diplôme cesserait d'être un bouclier contre le chômage ».

<sup>106</sup> Ce qui sera le cas sur le site de Balard à Paris, nouveau siège du ministère de la défense.

<sup>107</sup> Didier Pitelet, « Le prix de la confiance - une révolution humaine au cœur de l'entreprise », Ed. Eyrolles, 2013.

<sup>108</sup> « Bref du Céreq », n° 311, juin 2013, sur les générations 1998 et 2004.

<sup>109</sup> Ce constat est par ailleurs vérifié par l'enquête emploi de l'INSEE 2009 repris par le CREDOC.

**Indicateurs d'insertion sur les sept premières années de vie active  
Comparaison générations 2004 et 1998**

GÉNÉRATION 2004	Taux de chômage (%) (1)			Part des jeunes en emploi (%)			Part de jeunes en EDD (%) (2)			Part de jeunes cadres (%)			Salaire médian net mensuel (3) (temps plein, indexé sur l'inflation)			
	Interrogation			3 ans	5 ans	7 ans	3 ans	5 ans	7 ans	3 ans	5 ans	7 ans	3 ans	5 ans	7 ans	Variation entre 3 et 7 ans
Sans diplôme	34	32	26	56	60	67	44	34	32	1	1	3	1 040	1 050	1 070	3
CAP ou BEP	17	19	14	76	75	81	27	17	22	-	1	1	1 080	1 110	1 140	5
Bac prof.ou techno.	12	12	10	79	81	85	22	15	14	1	2	3	1 090	1 140	1 160	6
bac général	13	10	9	64	76	84	29	22	21	11	11	11	1 120	1 220	1 230	9
Bac + 2	5	6	4	90	91	94	14	8	9	6	7	8	1 250	1 270	1 290	3
Licence, L3	7	7	4	84	89	92	18	11	12	19	20	22	1 290	1 340	1 330	3
Maîtrise, M1	9	7	6	85	88	91	20	13	12	30	37	36	1 330	1 430	1 440	8
DEA, DESS, master, M2	6	3	4	90	94	94	15	9	8	66	68	68	1 630	1 760	1 780	9
Ecole d'ingénieur ou de commerce	4	3	3	93	93	93	6	4	4	79	78	80	1 900	2 050	2 100	11
Doctorat	8	3	1	92	95	97	18	11	9	96	94	95	1 900	1 950	1 940	2
<b>Ensemble</b>	<b>14</b>	<b>13</b>	<b>11</b>	<b>78</b>	<b>80</b>	<b>85</b>	<b>23</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>15</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>1 200</b>	<b>1 250</b>	<b>1 240</b>	<b>3</b>

GÉNÉRATION 1998	Taux de chômage (%) (1)			Part des jeunes en emploi (%)			Part de jeunes en EDD (%) (2)			Part de jeunes cadres (%)			Salaire médian net mensuel (3) (temps plein, indexé sur l'inflation)			
	Interrogation			3 ans	5 ans	7 ans	3 ans	5 ans	7 ans	3 ans	5 ans	7 ans	3 ans	5 ans	7 ans	Variation entre 3 et 7 ans
Sans diplôme	24	26	24	65	67	70	41	30	28	1	1	2	950	990	1 090	14
CAP ou BEP	14	12	11	79	83	83	27	19	18	1	1	1	990	1 040	1 110	13
Bac prof.ou techno.	8	7	8	84	88	88	25	18	14	3	3	3	1 000	1 070	1 160	15
bac général	11	12	10	69	76	82	28	26	20	7	8	9	940	1 100	1 220	30
Bac + 2	5	5	5	92	93	93	16	10	8	9	9	11	1 230	1 300	1 400	14
Licence, L3	7	5	5	88	92	92	19	13	9	28	29	28	1 250	1 350	1 420	14
Maîtrise, M1	8	5	4	88	91	93	14	9	9	47	50	50	1 420	1 480	1 590	12
DEA, DESS, master, M2	6	5	4	92	92	93	13	8	7	73	74	72	1 760	1 860	2 050	16
Ecole d'ingénieur ou de commerce	3	3	4	96	96	95	3	1	2	90	91	90	2 010	2 200	2 410	20
Doctorat	3	2	1	93	94	93	12	9	7	94	95	94	1 960	2 090	2 280	17
<b>Ensemble</b>	<b>11</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>82</b>	<b>85</b>	<b>86</b>	<b>23</b>	<b>16</b>	<b>14</b>	<b>17</b>	<b>18</b>	<b>18</b>	<b>1 110</b>	<b>1 180</b>	<b>1 280</b>	<b>15</b>

(1) Taux de chômage - Proportion de chômeurs parmi l'ensemble des actifs (personne ayant ou cherchant un emploi).

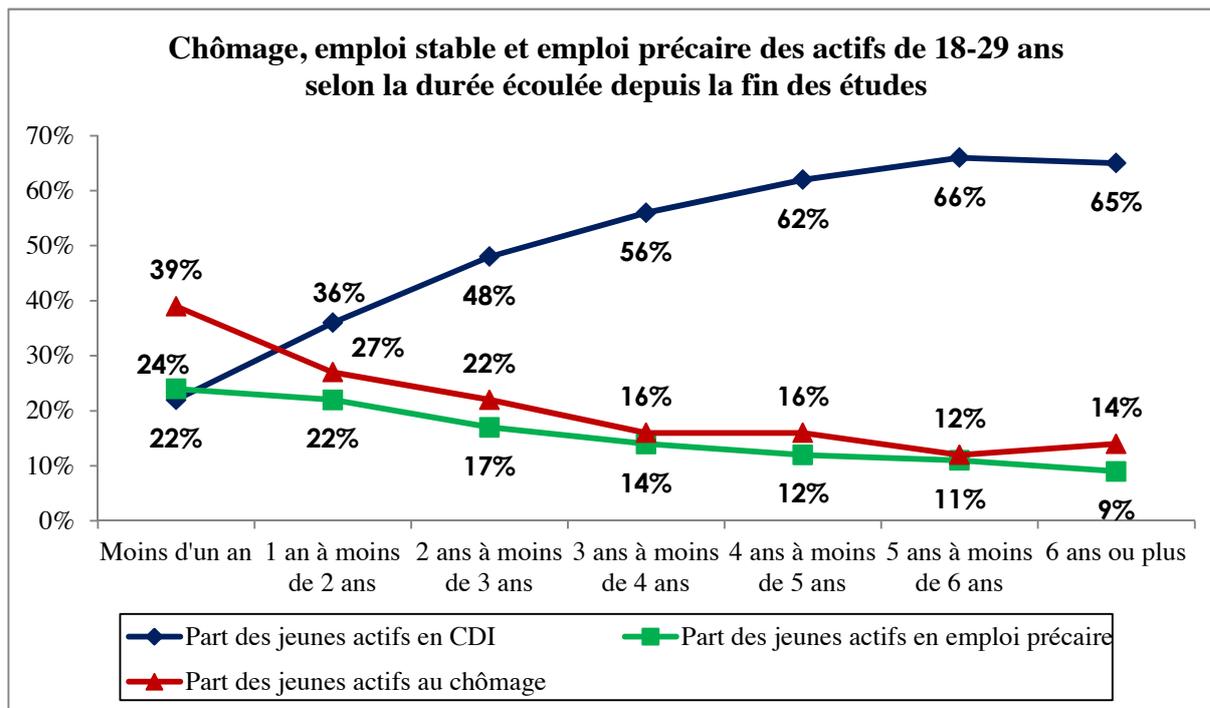
(2) EDD - Emploi à durée déterminée : regroupe tous les emplois sous contrat temporaire.

(3) Salaire médian - Salaire tel que la moitié de la population considérée gagne moins et l'autre moitié gagne plus.

Source : Céreq, enquêtes 2007, 2009, 2011 auprès de la génération 2004, enquêtes 2001, 2003, 2005 auprès de la génération 1998.

S'agissant de la formation, le Céreq souligne **la volonté des jeunes de la génération 2004 de se former ou de progresser professionnellement** par l'obtention d'un autre diplôme que celui obtenu en formation initiale (23 %). Ces nouveaux diplômes seraient acquis par la reprise d'études à temps plein (42 %), la formation en alternance (33 %), des stages de formation professionnelle (23 %) ou plus rarement par la VAE (2 %).

Enfin, le Céreq constate une **augmentation des emplois sous statut précaire à 7 ans** (emplois à durée déterminée) et parle d'une « flexibilisation de l'emploi » qui pourrait fragiliser durablement les trajectoires professionnelles si la crise perdure. La précarisation des emplois n'est pas sans incidence sur le niveau des salaires.



Lecture : parmi les jeunes sortis depuis moins d'un an de formation initiale, 24 % sont en emploi précaire (intérim, CDD de moins de 6 mois, contrat aidé), 22 % sont au chômage, 39 % occupent un CDI (à temps plein ou à temps partiel choisi). Les autres formes d'emploi (indépendants, CDI à temps partiel contraint et apprentissage) n'apparaissent pas sur le graphique. Le total ne fait donc pas 100 %.

Source : Enquête Emploi 2009, INSEE – exploitation CREDOC.

Champ : personnes de 18 à 29 ans.

L'indicateur d'insertion sur les sept premières années de vie active suivi par le Céreq permet d'observer **une évolution de moins en moins rapide des salaires médians nets mensuels** des jeunes.

Le salaire médian<sup>110</sup> net mensuel (35 heures) des jeunes titulaires du CAP-BEP évolue ainsi, entre la 3<sup>e</sup> et la 5<sup>e</sup> année d'activité, de 12,12 % pour la génération 1998 et de seulement 2,77 % pour la génération 2004. Pour les jeunes sans diplôme, les salaires évoluent respectivement de 4,21 % et 0,98 %.

2- Les deux générations étudiées sont marquées par une crise de confiance qui se manifeste par une prise de **distance avec les institutions** représentées par l'école, l'État, l'entreprise, les partis politiques et **le rejet de toute forme classique d'autorité**. Le modèle de management est à repenser.

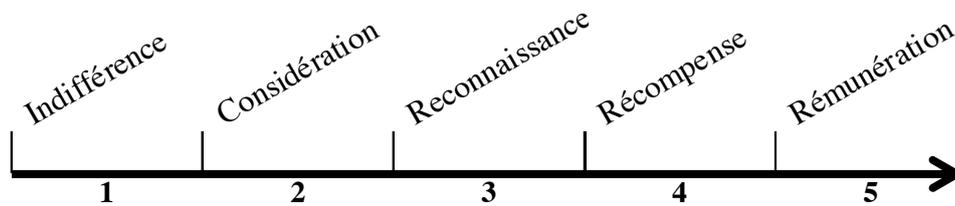
La génération Z souhaitera un contact direct et plus personnel avec les managers et les dirigeants de l'entreprise (« relations personnelles et non hiérarchiques »). Dirigée par son affect, elle ne recherchera plus un emploi permanent et sécurisant tel que la fonction publique<sup>111</sup> et n'hésitera pas à **quitter l'entreprise si elle ne correspond pas à ses souhaits** (« en cas de tromperie, la génération Z prendra les jambes à son cou », « l'entreprise ne doit pas les décevoir »), notamment en termes d'activités (mener de front plusieurs activités avec un collectif, trouver un intérêt et donner du sens au travail quotidien) et de **reconnaissance** (« exister, se réaliser, réussir », « rapport donnant-donnant »).

<sup>110</sup> Le SMIC (35 heures) est de 1 133,18 euros nets en 2014.

<sup>111</sup> La fonction publique et la sécurité de l'emploi arrivent au dernier rang des aspirations des jeunes. Leur préférence va aux petites entreprises non cotées au CAC 40 au sein desquelles leur travail en petites équipes de travail pourra être reconnu.

3- Les attentes des 18-30 ans en matière de **reconnaissance** sont supérieures à celles des générations antérieures. Qu'elle porte sur la personne (s'exprime en termes de relations), les résultats (souligne la qualité du travail bien fait), l'effort indépendamment du résultat obtenu (se traduit par des remerciements) ou les compétences (rétribution financière ou symbolique), la reconnaissance au travail va devenir une composante essentielle de la vie professionnelle.

**Le continuum indifférence / rémunération  
(graphique adapté de Bourcier et Palobart, 1997)**



La reconnaissance est un concept qui est très proche de celui de la considération et de la récompense.

- **Indifférence** : un lien entre l'individu et l'organisation qui est de type contractuel.
- **Considération** : un lien social qui unit un être humain et une organisation. L'employé est perçu comme un être humain pensant et de dignité.
- **Reconnaissance** : un lien relationnel qui s'établit entre deux ou plusieurs personnes. La reconnaissance est un retour sur l'effort, sur l'investissement de l'employé dans son travail ainsi que sur les résultats qu'il obtient.
- **Récompense** : un échange formalisé, impartial et équitable. En fait, c'est une marque d'appréciation qui prend une forme matérielle ou monétaire et qui est conditionnelle aux résultats.
- **Rémunération** : la marque d'intérêt la plus formalisée : une rétribution monétaire régulière.

Plusieurs études<sup>112</sup> appuient l'idée que le besoin de reconnaissance est éprouvé par tous les salariés, quel que soit leur statut, car elle **donne un sens à leur travail** et contribue à leur santé et leur bien-être.

4- Le besoin qu'expriment les jeunes générations de **sortir des cadres établis** s'accompagne également d'une volonté de vouloir résoudre seul les problèmes posés dans leur environnement. Grâce à l'Internet et aux réseaux de communication qu'elles savent tisser et entretenir elles parviennent à trouver sans attente un panel de solutions.

D'après l'étude du CREDOC, « je veux tout, tout de suite » fait passer de la consommation à la consommation. « Les jeunes [génération Y] **ne s'inscrivent plus dans une temporalité longue de type carrière**. En revanche ils ont une réelle disposition à la **résilience** et à l'**adaptation**. »

5- Si le changement d'employeur ne semble pas être un obstacle à l'épanouissement professionnel des jeunes, en revanche, la mobilité géographique semble plus difficile à concevoir. D'après Joëlle Brunet-Labbez, auteur de « Innover avec la génération Y », l'affect lié à la proximité des amis (de la « tribu ») et du lieu de la formation initiale, la crise du logement, le montant des coûts d'installation et la représentation collective des régions attractives et répulsives sont de réels **freins à la mobilité géographique**.

**Autonome dans ses choix, le jeune cherche de plus en plus tôt l'indépendance vis-à-vis de sa famille. Par ailleurs, sa vision de la cellule familiale devient de moins en moins conventionnelle.**

<sup>112</sup> Jean-Pierre Brun, Les sept pièces manquantes du management, Ed. Transcontinentales, 2008.

1- Les démographes démontrent qu'il existe aujourd'hui **plusieurs modèles de familles** (dont traditionnelle, recomposée,...) **vivant ou non sous le même toit pendant la semaine**. Ces nouvelles articulations de la familiale ne sont pas sans incidence sur le **logement** (statut d'occupation du logement principal, taille, localisation...) et la garde des enfants.

L'accès à un logement des jeunes, le plus souvent dans des conditions peu favorables (mauvaise qualité, coût du loyer non compensé par les aides au logement), est fortement dépendant de l'accès à l'emploi des deux membres du ménage, d'autant que le secteur de l'immobilier est susceptible de rester sous pression dans les années à venir<sup>113</sup>.

2- La part des femmes dans la population active devrait légèrement augmenter entre 2015 et 2020 passant de 48 % à 48,1 %<sup>114</sup>. La place des femmes au travail sera aussi une préoccupation majeure des années à venir.

Favoriser l'accès des femmes au travail avec des horaires atypiques revient aussi à s'interroger sur les **modes de garde des enfants** de 3 à 6 ans.

\*            \*  
                 \*  
                 \*

### Quels enseignements pour la défense ?

Pour attirer les jeunes, les armées doivent moderniser leur approche des jeunes en étant visibles sur les réseaux sociaux et Internet ou elles doivent par ailleurs montrer la réalité du métier militaire.

Après l'engagement, les militaires attendent, notamment pendant leurs heures libres au quartier et en OPEX, de pouvoir rester en contact avec leur réseau. Toutes les facilités en termes de connexions Internet doivent être proposées.

L'émergence des TIC pose aussi la question du temps de service et du lieu d'exercice du métier mais également du style de commandement à adopter.

Les épreuves de sélection à l'engagement doivent, tout en prenant en compte les nécessités de l'engagement opérationnel, être adaptées au manque d'appétence des jeunes pour l'effort physique.

Des stages sportifs préparatoires à l'engagement de type préparation militaire pourraient être développés.

Après l'engagement, pour donner le goût de l'effort, l'instruction doit être ludique et progressive.

Plusieurs enseignements peuvent être tirés l'étude du Céreq concernant le vivier de recrutement, la nature et la durée du contrat ainsi que les attentes en termes de reconversion et de rémunération.

Une grande majorité des jeunes sans diplôme ou avec un CAP-BEP sont au chômage 3 ans après avoir terminé leur formation initiale. Ces jeunes recherchent, en plus d'une rémunération qui compense l'investissement consenti (financière ou symbolique), une expérience professionnelle qui peut se traduire par un contrat de courte durée et un diplôme acquis par une voie différente de celle de la validation de l'expérience qui n'attire pas les jeunes.

Les efforts de communication des recruteurs et des conseillers en reconversion doivent porter sur ces deux aspects de l'engagement militaire.

La question de la rémunération, notamment celle des militaires du rang, est centrale pour l'attractivité des armées.

<sup>113</sup> 71 % des français pensent qu'il est difficile de trouver et logement et 80 % d'entre eux estiment que le marché ne s'améliorera pas dans les années à venir (étude IPSOS auprès de 957 personnes représentatives).

<sup>114</sup> INSEE, Projection population active 2010-2060, n° 1 345, avril 2011.

Les jeunes attendent des conditions de rémunération plus favorable que dans le secteur civil compte tenu des contraintes du métier de militaire. Or, entre sa 3<sup>e</sup> et sa 5<sup>e</sup> année de service (caporal à caporal-chef), la solde des militaires du rang évolue en moyenne de 4,04 % passant de 1 705 à 1 774 euros<sup>115</sup>.

L'employeur de demain devra investir non seulement dans la culture digitale mais également dans les relations humaines et sortir du cadre professionnel codifié et hiérarchisé. Le cadre professionnel pour eux doit être à l'image d'une start-up : « l'aventure avec des copains ».

Pour les jeunes, la hiérarchie est davantage déterminée par la compétence détenue que par le positionnement sur l'organigramme. Dans une structure hiérarchisée, les jeunes générations sont donc très attachées à ce que peut leur apporter leurs chefs.

Afin de mieux s'adapter aux attentes des parents d'enfants en bas âge, il conviendrait de réfléchir à la mise en place d'un temps partiel en permettant par exemple un changement de statut temporaire.

La modification de la structure familiale produit directement des effets sur les attentes du militaire en termes de conditions de vie. Il entend de plus en plus concilier vie professionnelle, emploi du conjoint, accession à la propriété, proximité des enfants issus d'une union précédente. La mobilité peut constituer un frein à la fidélisation des plus jeunes.

---

<sup>115</sup> Bilan social des armées 2013, p 70.

## **ANNEXE 8**

# **INTERNET EN OPÉRATION ET DANS LES HÉBERGEMENTS MILITAIRES**

## ANNEXE 8

## INTERNET EN OPÉRATION ET DANS LES HÉBERGEMENTS MILITAIRES

## 1 L'INTERNET À DES FINS PRIVÉES EN OPEX « INTERNET DE LOISIRS EN OPÉRATIONS EXTÉRIEURES (ILOPEX) »

Pour préserver le moral des combattants, l'état-major des armées a défini en novembre 2011, dans un document de politique interarmées, le cadre de mise en œuvre et d'utilisation de l'Internet à des fins privées sur les théâtres d'opérations extérieures<sup>116</sup>.

Tout en prenant en considération la nécessité de maintenir les liens familiaux et l'accès à la culture, le document précise que la sécurité du personnel et des installations ainsi que la protection du secret de l'information doivent être maîtrisées et rester une priorité<sup>117</sup>. L'utilisation de l'Internet en opération « ne saurait être semblable à ce qui peut être pratiqué chez soi en France » et impose une sensibilisation forte des utilisateurs.

L'utilisation de l'Internet à des fins privées n'est pas un droit mais participe à la condition du personnel. L'accès à Internet peut, dans certaines situations particulières, être adapté dans le temps (ouvertures de théâtres, sites isolés), restreint (personnel embarqué de la marine) ou partagé avec des forces armées étrangères.

La mise en œuvre du plan d'action « *escale des armées* » s'est ainsi concrétisée par un accord entre le SCA et l'Économat des armées (EdA). Ce programme prévoit un accès Internet filtré (1,3 Go par personne) mais financé par le ministère de la défense auquel peut s'ajouter un accès personnel élargi qui reste à la charge de l'utilisateur. Il est également proposé un service de téléphonie pour partie gratuit<sup>118</sup>.

En 2014, la prestation « *escale des armées* », dont le déploiement a été confié à la société AIRBUS DS, devenait « *Internet de loisirs en opérations extérieures (ILOPEX)* ».

**Évolution du nombre moyen mensuel de comptes Internet actifs, tous théâtres d'opérations confondus**

	2013	2014	2015
	3 037	4 858	4 324

Source : Économat des armées.

## 2 L'INTERNET DANS LES HÉBERGEMENTS MILITAIRES « INTERNET DE LOISIRS DES ARMÉES (ILDA) »

Après des expériences réussies d'installations de l'Internet en OPEX et sur la base-Vie de Canjuers<sup>119</sup> par un prestataire extérieur, l'EMA/CPCS a diligenté une enquête sur l'opportunité d'étendre le dispositif au sein des bases de défense.

En mai 2012, il était constaté « *l'urgence à satisfaire ce qui est considéré maintenant comme un besoin élémentaire de vie quotidienne*<sup>120</sup> » sur une centaine de sites comprenant le raccordement de 20 000 à 25 000 chambres et 200 ordinateurs en cybercafés.

Mandaté par l'EMA en février 2013 pour équiper les bases de défense en Internet et téléphonie de loisir, l'Économat des armées a lancé une prospection auprès de différents prestataires Wi-Fi. La

<sup>116</sup> EMA Division soutien, PIA-4.1.6 (A), *Utilisation d'Internet à des fins privées dans le cadre de la condition du personnel en opération*, 18 novembre 2011.

<sup>117</sup> Un fournisseur d'accès unique, pas de Wifi, contrôle physique de l'accès.

<sup>118</sup> Depuis le 15 septembre 2014, les prestations sont gratuites à hauteur de 180 minutes par mois puis payantes en cas de dépassement.

<sup>119</sup> La base de défense de Canjuers a été désignée site pilote et raccordée en 2011.

<sup>120</sup> Note-express n° D-12-004474/DEF/EMA/CPCS/OLSCA/NP du 22 mai 2012 relative à l'Internet « *welfare* » dans les bases de défense.

société WIFIRST a remporté le marché et contribue depuis juin 2013 à la mise en place du programme « *Internet de loisirs des armées* » (ILDA) dans les bases de défense qui en font la demande. Ce service n'est en effet pas obligatoire.

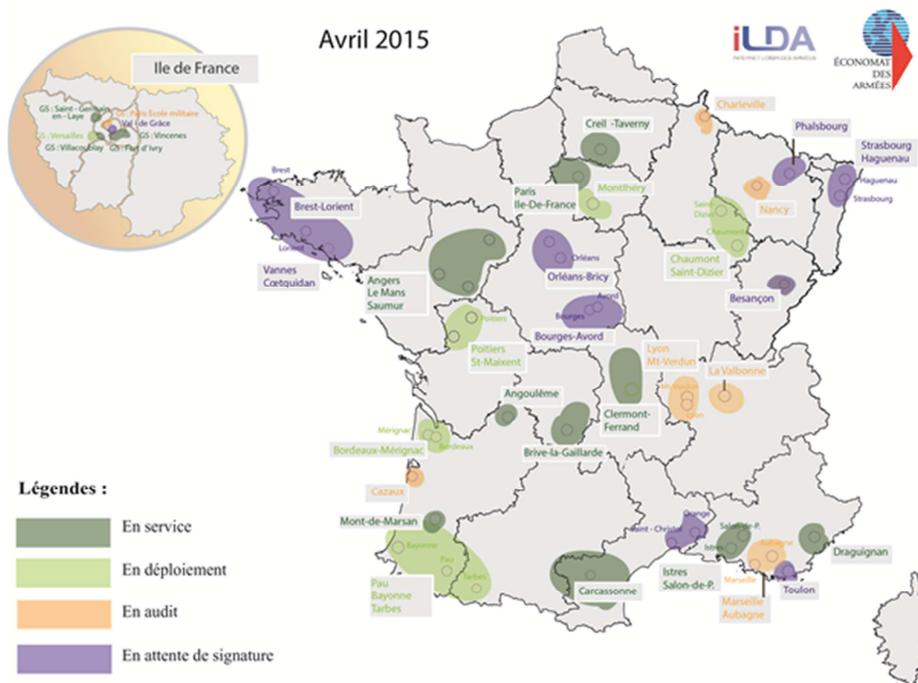
Le service délivré par WIFIRST est payant dans les chambres moyennant un abonnement mensuel d'environ 20 euros et peut, suivant les bases de défense, être gratuit dans les lieux de convivialité (bars, mess) ce qui est par exemple le cas sur la BA 102.

En avril 2015, douze bases de défense sont équipées totalement ou partiellement et plus de 5 000 comptes sont activés.

La directive de pilotage de l'armée de terre 2015 prévoit la mise en place d'un indicateur annuel relatif au taux de réalisation de déploiement ILDA dans les formations. Sans attendre les résultats de cet indicateur<sup>121</sup>, quelques difficultés apparaissent au niveau local dans la mise en place du programme. Elles sont essentiellement liées à la multiplicité des intervenants :

- le GSBdD demandeur, responsable du soutien et de la sensibilisation des utilisateurs aux règles de protection des données ;
- le prestataire civil unique, qui prend en charge les coûts d'installation et fixe les prix du service ;
- le SCA pour la passation du marché ;
- la DIRISI en charge des aspects techniques ;
- l'ESID en tant qu'expert en infrastructure ;
- le militaire qui souscrit un abonnement payant.

À titre d'exemple, dans un régiment de l'armée de terre, le changement de prestataire a provoqué début 2015 une rupture dans la fourniture du service Internet dans les bâtiments d'hébergement des militaires du rang et des cadres célibataires.



<sup>121</sup> À partir de fin 2015.



# GLOSSAIRE

## GLOSSAIRE

## A

**APNM** Association professionnelle nationale de militaires

## B

**BA** Base aérienne  
**BVA** Brulé Ville et Associés (institut de sondage)

## C

**CAEC** Cellule d'aide à l'emploi des conjoints  
**CE** Conseil d'État  
**CEDH** Cour européenne des droits de l'homme  
**CEMA** Chef d'état-major des armées  
**CEM** Chef d'état-major  
**CEREQ** Centre d'études et de recherches sur les qualifications  
**CESU** Chèque emploi service universel  
**CFM** Conseil de la fonction militaire  
**CIGEM** Corps interministériel à gestion ministérielle  
**CJUE** Cour de justice de l'union européenne  
**CP** Crédits de paiement  
**CPCS** Centre de pilotage et de conduite du soutien  
**CREDOC** Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie  
**CSFM** Conseil supérieur de la fonction militaire

## D

**DAR** Délégation à l'accompagnement des restructurations  
**DGAFF** Direction générale de l'administration et de la fonction publique  
**DGGN** Direction générale de la gendarmerie nationale  
**DICoD** Délégation à l'information et à la communication de la défense  
**DIRISI** Direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information de la défense  
**DRH-MD** Direction des ressources humaines du ministère de la défense

## E

**ESID** Établissement du service d'infrastructure de défense  
**ETP** Emploi temps plein  
**ETPT** Emploi temps plein travaillé

## G

**GIGN** Groupement d'intervention de la gendarmerie nationale  
**GIPA** Garantie individuelle du pouvoir d'achat  
**GRAF** Grade à accès fonctionnel  
**GSBdD** Groupement de soutien de la base de défense  
**GVT** Glissement vieillesse technicité

## H

**HCECM** Haut Comité d'évaluation de la condition militaire

## I

IGeSA	Institut de gestion sociale des armées
IHEDN	Institut des hautes études de la défense nationale
IJAT	Indemnité journalière d'absence temporaire
ILDA	Internet de loisirs des armées
ILOPEX	Internet de loisirs en opérations extérieures
I2M	Indicateur de mesure du moral
INSEE	Institut national supérieur des études et de la statistique
IPC	Indice des prix à la consommation
IPSOS	Institut politique de sondages et d'opinions sociales
ISSP	Indemnité spéciale de sujétion de police
ITB-GI	Indice de traitement brut-grille indiciaire
ITN-GI	Indice de traitement net-grille indiciaire

## L

LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
LPFP	Loi de programmation des finances publiques
LOUVOIS	Logiciel unique à vocation interarmées de la solde

## M

MITHA	Militaires infirmiers et techniciens des hôpitaux des armées
-------	--

## N

NBI	Nouvelle bonification indiciaire
NES	Nouvel espace statutaire

## O

OED	Observatoire économique de la défense
OPEX	Opération extérieure

## P

PCCR	Parcours professionnels, carrières et rémunérations
POMLT	<i>Police operationnal mentoring and liaison team</i>
PSAD	Prestation de soutien en cas d'absence prolongée du domicile

## Q

QPC	Question prioritaire de constitutionnalité
-----	--

## R

RDB	Revenu disponible brut
-----	------------------------

## S

SCA	Service du commissariat des armées
SMIC	Salaires minimum interprofessionnel de croissance

## T

TAOPM	Temps d'activité et d'obligations professionnelles des militaires
-------	---

## 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 DE LA DÉFENSE

*[www.defense.gouv.fr/hcecm](http://www.defense.gouv.fr/hcecm)*

LE SITE INTERNET DE LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

*[www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)*

