

HAUT COMITÉ D'ÉVALUATION DE LA CONDITION MILITAIRE

3^{ÈME} RAPPORT

1^{ER} JUIN 2009

SOMMAIRE

INTRODUCTION

PAGE 008

PREMIÈRE PARTIE :

SUIVI DES RECOMMANDATIONS ÉMISES DANS LES PRÉCÉDENTS RAPPORTS

PAGE 012

1 - SUIVI DES RECOMMANDATIONS RELATIVES À L'ATTRACTIVITÉ DE LA CONDITION MILITAIRE (RAPPORT 2007)

PAGE 012

2 - SUIVI DES RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX RÉMUNÉRATIONS (RAPPORT 2007)

PAGE 013

3 - SUIVI DES RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA MOBILITÉ (RAPPORT 2008)

PAGE 014

4 - SUIVI DES RECOMMANDATIONS RELATIVES À L'ACCOMPAGNEMENT DE LA MOBILITÉ (RAPPORT 2008)

PAGE 015

DEUXIÈME PARTIE :

TABLEAU DE BORD DE LA CONDITION MILITAIRE

PAGE 022

1 - ACTIVITÉ DES ARMÉES ET SERVICES

PAGE 022

2 - EFFECTIFS

PAGE 023

3 - RECRUTEMENT

PAGE 024

4 - FIDÉLISATION ET DÉPARTS

PAGE 025

5 - MOBILITÉ

PAGE 027

6 - RECONVERSION

PAGE 028

7 - RÉMUNÉRATIONS

PAGE 030

8 - ÉVOLUTIONS LÉGISLATIVES OU RÉGLEMENTAIRES SURVENUES DEPUIS LE SECOND RAPPORT ET AFFECTANT LA CONDITION MILITAIRE

PAGE 032

TROISIÈME PARTIE :

LA RECONVERSION DES MILITAIRES

PAGE 036

1 - LE DISPOSITIF DE RECONVERSION

PAGE 038

1.1 - La reconversion est liée aux caractéristiques des carrières militaires

page 038

1.1.1 - La brièveté des carrières

page 039

1.1.2 - La gestion des carrières

page 040

1.2 - Un dispositif juridique progressivement élargi

page 041

1.2.1 - Le développement de la garantie statutaire

page 041

1.2.2 - Les principales dispositions juridiques relatives au départ des militaires

page 042

1.2.3 - L'accès au dispositif d'accompagnement vers l'emploi ouvert aux chômeurs

page 045

1.3 - Un ensemble de prestations complet et diversifié

page 045

1.3.1 - La reconversion dans le secteur privé

page 046

1.3.2 - La reconversion dans la fonction publique

page 048

1.3.3 - La formation en cours de carrière

page 048

1.4 - Les moyens humains et financiers de la reconversion

page 049

1.4.1 - La «chaîne reconversion»

page 049

1.4.2 - Le recours aux partenariats externes

page 051

1.4.3 - Le coût de la reconversion

page 052

1.5 - Éléments de comparaison

page 053

1.5.1 - La reconversion dans le secteur public et le secteur privé

page 053

1.5.2 - La reconversion dans trois armées occidentales

page 055

2 - LA POLITIQUE DE RECONVERSION ET SA COHÉRENCE

PAGE 062

2.1 - Comment les outils de reconversion sont-ils utilisés ?

page 062

2.1.1 - L'attribution des aides

page 063

2.1.2 - Le fonctionnement concret du dispositif

page 074

2.1.3 - Le contrôle de gestion et le pilotage de la politique de reconversion

page 082

2.2 - Peut-on améliorer l'efficacité et la cohérence de la politique de reconversion ?

page 084

2.2.1 - Les bases de l'analyse du Haut Comité

page 084

2.2.2 - Orientations pour une meilleure cohérence de la politique de reconversion

page 098

2.2.3 - Cas particulier des militaires rayés des contrôles du fait d'une maladie ou d'une infirmité imputable au service

page 098

page 103

CONCLUSION SUR LA RECONVERSION DES MILITAIRES

PAGE 106

APPENDICE :

LE DISPOSITIF DE RECONVERSION ET LES RESTRUCTURATIONS DE L'APPAREIL DE DÉFENSE

PAGE 112

INTRODUCTION

INTRODUCTION

1. Créé par l'article 1^{er} 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 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 sept personnalités indépendantes, ainsi que les deux membres suppléants, qui composent le Haut Comité ont été nommées pour quatre ans par décret du Président de la République en date du 26 janvier 2006. Le Haut Comité a successivement traité dans ses deux premiers rapports de l'attractivité des carrières militaires et des rémunérations (2007) et de la mobilité des militaires (2008).

2. Organisme permanent, le Haut Comité place ses travaux dans une perspective pluriannuelle qui l'a conduit, pour ce troisième rapport :
 - à faire le point des suites données aux recommandations émises à l'occasion de ses deux premiers travaux ;
 - à présenter une version complétée d'un «tableau de bord de la condition militaire», qui vise à regrouper certains des principaux paramètres qui la caractérisent ;
 - à analyser un thème particulier : la reconversion des militaires. Le Haut Comité avait, en effet, constaté dans son premier rapport qu'une part importante des militaires quittant les armées entraient dans le dispositif d'indemnisation du chômage. Il lui a semblé nécessaire, dans ces conditions, d'examiner plus attentivement la politique conduite en la matière afin, notamment, d'en évaluer la pertinence et l'efficacité.

3. Comme pour ses précédents travaux, le Haut Comité a étudié les documents disponibles¹ sur le sujet traité. Il a procédé à l'audition de hauts responsables des armées et de l'administration centrale du ministère de la défense ainsi que de responsables de la gestion des ressources humaines au sein d'entreprises employant d'anciens militaires. Enfin, à l'occasion des neuf visites d'unités qu'il a effectuées, il a rencontré et entendu des militaires de tous grades ainsi que d'anciens militaires ayant ou non trouvé un emploi après leur départ des armées.

Les travaux du Haut Comité continuent à faire une large place aux analyses statistiques, indispensables pour dépasser les impressions et mieux approcher les faits. A cet égard, le présent rapport s'est appuyé sur une étude statistique inédite, réalisée par l'INSEE, et visant à appréhender de manière objective la situation professionnelle en 2006 des militaires ayant quitté les armées en 2005. Toutefois, l'imprécision des données recueillies par les armées sur les prestations de reconversion dont ont pu, le cas échéant, bénéficier ces militaires avant leur départ n'a malheureusement pas permis d'élargir l'étude à l'appréciation de leur efficacité.

¹ Notamment le rapport parlementaire de MM. Michel DASSEUX et Hugues MARTIN, députés («La reconversion des militaires», rapport d'information n°3192, juin 2006) et le rapport de la mission d'audit de modernisation (Inspection générale des affaires sociales/Contrôle général des armées) de juin 2006 sur la fonction reconversion dans les forces armées.

Comme à l'accoutumée, le Haut Comité présente des comparaisons, notamment avec certaines armées occidentales. Comparer demeure toutefois un exercice délicat et, si ces comparaisons donnent des éléments d'appréciation utiles, elles ne sauraient pour autant faire oublier que la politique de reconversion ne peut être dissociée des autres aspects de la gestion des ressources humaines militaires ainsi que de la physionomie propre de l'emploi en France.

Le Haut Comité rappelle que, dans ses analyses comme dans ses constats, il se tient strictement à la mission d'instance indépendante qui lui a été confiée par le législateur. Il émet les recommandations qui lui paraissent découler le plus naturellement des constats effectués et précise qu'elles ne sauraient constituer un recensement exhaustif des évolutions envisageables en matière de condition militaire. Tel est le cas pour cette étude sur la reconversion.

Le Haut Comité tient à remercier les personnalités et les militaires de tous grades, en activité ou retraités, qui ont contribué à ses travaux, notamment lors des auditions et à l'occasion de ses déplacements dans les unités. Il remercie également les entreprises qui ont bien voulu répondre à ses questions sur l'accès des militaires à une seconde carrière dans le secteur privé. Il tient enfin à remercier l'INSEE qui lui a permis de bénéficier d'indications précises et objectives sur le devenir des anciens militaires.

Au terme de ces considérations préliminaires, le présent rapport traitera successivement :

- du suivi des recommandations émises à l'occasion des précédents rapports (1) ;
- du tableau de bord de la condition militaire (2) ;
- de la reconversion des militaires (3).

PREMIÈRE PARTIE :

**SUIVI DES RECOMMANDATIONS ÉMISES
DANS LES PRÉCÉDENTS RAPPORTS**

PREMIÈRE PARTIE :

SUIVI DES RECOMMANDATIONS ÉMISES DANS LES PRÉCÉDENTS RAPPORTS

Le Haut Comité a émis, dans les deux précédents rapports qu'il a présentés au Président de la République, des recommandations relatives aux aspects particuliers de la condition militaire qu'il avait choisi de traiter : l'attractivité de la condition militaire et les rémunérations en 2007, la mobilité et son accompagnement en 2008.

Il a estimé que la nature de sa mission, marquée par la permanence et la continuité, devait le conduire, à l'occasion de chaque rapport, à faire le point sur la mise en œuvre des recommandations émises antérieurement. Les tableaux qui suivent, élaborés à partir des données communiquées au Haut Comité par le ministère de la défense¹, ont précisé cet objet.

Ils font apparaître, pour chacun des thèmes traités, l'état d'avancement des mesures prises. La couleur bleue signale les recommandations auxquelles le ministère de la défense a décidé de ne pas donner suite ou pour lesquelles les travaux conduits ne correspondent pas à l'orientation souhaitée par le Haut Comité sur le sujet.

Le Haut Comité a souhaité formuler des observations sur certains points de la réponse du ministère de la défense. Elles figurent à la suite de chaque tableau.

1 - SUIVI DES RECOMMANDATIONS RELATIVES À L'ATTRACTIVITÉ DE LA CONDITION MILITAIRE (RAPPORT 2007)

Recommandations	Mesures prises ou en cours de réalisation
Replacer les mesures de soutien aux familles, notamment en matière de logement, d'emploi des conjoints, de garde et de scolarisation des enfants, au centre d'une politique d'ensemble rénovée et qui prenne en compte les évolutions de la société.	Création de 165 places de crèches effectives en 2008.
Mettre au point les procédures nécessaires pour disposer de données fiables et régulières sur la durée du travail dans les armées et sur les absences entraînées par les activités opérationnelles.	Parmi les propositions formulées par un groupe de travail réuni en 2007, le cabinet du ministre a prévu de mettre en place pour 2009 les instruments nécessaires au suivi de l'absence irrégulière et de l'absentéisme sous couvert médical.
Mettre en place les moyens permettant de prévenir les difficultés de reconversion, notamment pour les militaires du rang.	L'extension partielle du congé de reconversion aux volontaires dans les armées totalisant moins de quatre ans de service (possibilité d'un congé de reconversion d'une durée de 20 jours) figure dans un projet de loi sur la reconversion des militaires. Cette mesure devrait entrer en vigueur en 2009.
Procéder à une analyse approfondie du chômage des anciens militaires afin de mieux en percevoir la réalité et les causes.	Afin de comprendre les mécanismes qui mènent à l'emploi ou au chômage des anciens militaires, la direction des ressources humaines du ministère de la défense va conduire une enquête sur un ensemble de militaires quittant les armées en 2009.

¹ Les informations communiquées en février 2009 par le ministère de la défense figurent à l'annexe 5.

Observations du Haut Comité

Le Haut Comité avait, dès son premier rapport en février 2007, regretté de ne pouvoir disposer d'indications précises relatives à la durée du travail ou du temps d'activité des militaires, comme, par exemple, les absences de la garnison ou les déplacements entraînés par les activités opérationnelles.

Ces données ne sont toujours pas disponibles et, en tout cas, n'ont pu être mises à sa disposition, sinon de façon fragmentaire.

Cette situation est anormale. Elle l'est d'autant plus que de tels renseignements sont des données essentielles pour pouvoir porter une appréciation complète et objective sur la condition militaire.

Le Haut Comité demande fermement que lui soient communiquées ces données, nécessaires à l'accomplissement d'une partie de sa mission.

2 - SUIVI DES RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX RÉMUNÉRATIONS (RAPPORT 2007)

Recommandations	Mesures prises ou en cours de réalisation
Veiller à ce que les militaires placés dans des situations identiques soient traités de manière comparable, quelle que soit leur armée d'appartenance.	Cette recommandation est l'un des objectifs fixés en 2007 au groupe de travail sur la refondation du système indemnitaire des militaires qui devrait formuler des propositions pour la fin de l'année 2009. L'attribution de la NBI par les responsables de programme LOLF et non plus par chaque chef d'état-major ou directeur de service est toujours à l'étude. Une décision devrait être prise en 2009.
Veiller à ce que toute réflexion conduite sur l'encadrement supérieur de l'État prenne en compte en même temps l'encadrement civil et l'encadrement militaire, quelles que soient les adaptations spécifiques à prévoir.	La liste des emplois fonctionnels militaires et civils du ministère de la défense a été actualisée en 2008. Elle prévoit 143 emplois fonctionnels, soit 20 emplois supplémentaires. Un décret sur les emplois fonctionnels militaires est en cours d'examen interministériel.
Valoriser plus nettement les responsabilités effectivement exercées et celles afférentes aux postes de commandement et d'encadrement de terrain.	Recommandation prise en compte dans le cadre des travaux relatifs à la refondation du système indemnitaire des militaires.
Examiner comment réorganiser le déroulement du début de carrière des militaires du rang afin d'assurer une progression raisonnable et différenciée de leur traitement de base au cours des premières années de service et mettre ainsi fin à un recrutement à un indice de base inférieur à l'indice minimum de la fonction publique.	Ces recommandations ont abouti avec l'entrée en vigueur au 1 ^{er} janvier 2009 des nouveaux statuts particuliers et de la première annuité des grilles indiciaires associées. La mise en œuvre des grilles s'effectuera de 2009 à 2011.
Examiner comment aménager le déroulement du début de carrière des sous-officiers afin de différencier réellement la rémunération des jeunes sergents de celles des jeunes militaires du rang.	
Examiner comment remettre en cohérence l'évolution de la rémunération avec l'évolution des responsabilités lorsque des sous-officiers supérieurs sont promus officiers tardivement.	
Examiner comment élargir l'amplitude indiciaire des grades d'officier de façon à pouvoir pratiquer un avancement plus sélectif qui différencie plus nettement les carrières et qui assure ainsi une carrière plus rapide aux officiers les plus performants, tout en ménageant un espace de progression indiciaire pour les officiers non promus aux grades supérieurs.	

Examiner comment élargir les perspectives de carrière dans le grade de colonel, en recourant, par exemple, à la formule des emplois fonctionnels.	Les emplois fonctionnels du ministère de la défense ne concernent pas les colonels. Cependant, 158 HEB supplémentaires seront accordées aux colonels (ou grades équivalents) en 2009.
Rechercher comment tenir compte du fait que certaines sujétions, et notamment les absences de longue durée, sont d'autant plus lourdes qu'elles se répètent au fil de la carrière.	Cette recommandation est prise en compte dans le cadre des travaux relatifs à la refondation du système indemnitaire des militaires.

Observations du Haut Comité

Le Haut Comité demande à être informé des premiers résultats des travaux relatifs à la refondation du système indemnitaire des militaires.

3 - SUIVI DES RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA MOBILITÉ (RAPPORT 2008)

Recommandations	Mesures prises ou en cours de réalisation
Allonger la durée des préavis de mutation avec changement de résidence, de telle sorte que : - 80% des mutations soient prononcées avec un préavis supérieur ou égal à huit mois, en visant à terme un préavis d'une année dans la majorité des cas ; - moins de 5% des mutations soient prononcées avec un préavis inférieur à trois mois ; - la durée du préavis soit d'une année pour les militaires ayant un enfant handicapé ; - les militaires amenés à être mutés à leur retour d'opération extérieure aient connaissance de leur mutation avant leur déploiement.	L'objectif de 80% de mutations en huit mois est difficile à tenir (en particulier compte tenu des contraintes de restructurations). 80% des mutations sont réalisées avec un préavis de 6 mois. Moins de 5% des mutations sont prononcées avec un préavis de 3 mois. La durée de préavis d'un an pour les militaires ayant un enfant handicapé est recherchée.
Indiquer lors de la mutation une durée minimum et une durée maximum dans la future affectation ; prévoir un entretien personnalisé avec un gestionnaire de personnel si un impondérable vient remettre en cause ces prévisions.	Cette recommandation est contraire au principe de mobilité et difficile à réaliser. Des informations sont données en gestion chaque fois que possible.
Étendre à tous les militaires les entretiens d'orientation professionnelle avec un gestionnaire de personnel clairement identifié, aux moments-clés de la carrière et lorsque l'intéressé est susceptible de faire l'objet d'une mutation avec changement de résidence.	La mise en œuvre de cette recommandation se poursuit. L'objectif est atteint pour les moments-clés de la carrière.
Ménager une période de stabilité géographique pendant les trois à cinq années qui précèdent la limite d'âge des sous-officiers et des officiers jusqu'au grade de lieutenant-colonel.	Réalisé pour les trois dernières années seulement, et dans la limite des impératifs de service.

Observations du Haut Comité

- Le Haut Comité prend acte de la position du ministère de la défense sur l'allongement de la durée des préavis de mutation. Il relève cependant que les chiffres figurant dans la réponse du ministère ne correspondent pas aux données qui lui ont été fournies par les services en vue de l'élaboration du présent rapport. Ces dernières indiquent que 13% des militaires mutés en métropole en 2007 l'ont été avec un préavis d'une durée de plus de six mois, 52% avec un préavis d'une durée comprise entre 3 et 6 mois et 35% avec un préavis d'une durée inférieure à 3 mois.

- Le Haut Comité s'étonne que la recommandation visant à indiquer, lors de chaque affectation, une durée minimale et une durée maximale (mesure qui est appliquée dans la marine et qui donne satisfaction) soit jugée contraire au principe de mobilité.

4 - SUIVI DES RECOMMANDATIONS RELATIVES À L'ACCOMPAGNEMENT DE LA MOBILITÉ (RAPPORT 2008)

Aide au relogement	
Recommandations	Mesures prises ou en cours de réalisation
<p>Faire bénéficier tout militaire muté, quelle que soit sa situation de famille, d'une aide au relogement sous l'une et une seule des trois formes suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - soit l'attribution d'une indemnité mensuelle temporaire et dégressive d'aide au relogement dans le secteur privé couvrant une fraction - par exemple de 30 à 40% en province et de 50 à 60% en région parisienne - d'un loyer de référence égal au loyer médian ou moyen dans la garnison pour un ménage civil de composition identique et de revenu similaire. Les loyers de référence devraient être actualisés annuellement en fonction de l'évolution des loyers du marché dans chaque garnison. Il reviendrait à chaque allocataire d'utiliser l'indemnité pour se loger, selon son choix personnel, comme locataire ou comme accédant à la propriété ; - soit l'attribution d'un logement familial, avec un loyer réduit de façon à procurer à son occupant un avantage financier du même ordre que l'indemnité qu'il aurait perçue s'il s'était logé dans le secteur privé. L'aide à la pierre serait à terme strictement cantonnée aux garnisons où elle apparaît indispensable en raison de l'insuffisance de l'offre locative privée ou du montant particulièrement élevé des loyers ; - soit un hébergement en enceinte militaire. 	<p>Ces éléments sont intégrés dans les travaux en cours relatifs à la préparation de la loi de programmation militaire 2009-2014.</p> <p>La MICM a été revalorisée de 8,6% en 2006 et de 4,8% en région parisienne en 2007. La part du loyer couverte par la MICM est ainsi portée à plus de 31%.</p> <p>Dans certaines zones aux loyers plutôt modérés, l'octroi d'une indemnité mensuelle peut suffire à préserver le taux d'effort du ménage. Il apparaît donc opportun de concentrer l'aide à la pierre dans les zones où les loyers sont particulièrement élevés.</p>
Améliorer l'entretien et accélérer le renouvellement du parc de logements concédés par nécessité absolue de service aux militaires de la gendarmerie.	Les efforts en ce sens sont poursuivis.
Faire bénéficier de droit les militaires locataires de la caution solidaire des fonds de prévoyance, sous réserve que le loyer n'excède pas 50% des revenus du ménage.	<p>L'établissement public des fonds de prévoyance militaire et de l'aéronautique (EPFP) va consacrer 300M€ sur ses fonds propres au financement d'actions relatives à l'accession à la propriété (50M€) et au développement du logement locatif.</p> <p>Sur ce dernier point, l'établissement va prendre des participations dans des sociétés de droit privé afin de s'assurer un contingent de réservations de logements adapté à la demande. Ces actions devraient se traduire par la construction de plusieurs centaines de logements en 2009.</p> <p>En revanche, la mise en place d'un dispositif de caution solidaire n'entre pas dans le champ des missions de l'établissement. L'impact financier d'une telle caution, potentiellement considérable, devrait être couvert par des provisions correspondant à la totalité du risque, selon une règle comptable de droit commun. Cela modifierait considérablement la structure financière des fonds et leur capacité à tenir leurs engagements.</p>

<p>Prendre les dispositions permettant d'améliorer la gestion du parc de logements familiaux et le service rendu aux usagers :</p> <ul style="list-style-type: none"> - doter les bureaux de logements des moyens humains et techniques supplémentaires leur permettant d'accueillir et renseigner les demandeurs de logement et de leur donner une information personnalisée sur l'état de leur dossier et leurs perspectives de succès en fonction des caractéristiques de leur demande ; - expérimenter, dans un ressort géographique limité, «l'externalisation» de la gestion du logement familial ; - adresser les ordres de mutation aux bureaux de logements dès leur édition et sous un format informatique directement exploitable par ces derniers ; - se fixer comme objectif de prononcer 80% des attributions de logements familiaux au moins deux mois avant la date de mutation du demandeur. A défaut d'attribution dans ce délai, informer systématiquement le demandeur sur la situation du parc et des demandes afin qu'il puisse décider en connaissance de cause de maintenir sa demande, de la modifier ou de se tourner vers le secteur locatif privé. 	<p>La création des bases de défense va entraîner une réduction du nombre de bureaux du logement, dont la taille et les moyens pourront ainsi être revalorisés. Parallèlement, le système informatique de gestion des logements sera modernisé. La faisabilité de cette recommandation sera étudiée à l'issue de la réorganisation de la chaîne technique du logement. Le BILRIF a demandé aux bureaux de personnels des états-majors de lui communiquer les données du fichier informatique des mutations afin de connaître celles-ci au plus tôt. Le site internet du BILRIF communique régulièrement les statistiques sur l'état des demandes de logements. Une mise à jour bi-hebdomadaire est prévue.</p>
<p>Prendre les dispositions législatives et réglementaires permettant de mettre un terme aux occupations irrégulières de logements familiaux et d'améliorer l'accès au logement social pour les militaires ayant fait l'objet d'une mutation :</p> <ul style="list-style-type: none"> - modifier la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs afin d'insérer une disposition prévoyant que, lorsque le logement pris à bail a fait l'objet d'une convention de réservation passée par une administration publique au profit de ses agents éligibles à une telle prestation, la perte de la qualité d'éligible constitue un motif légitime de résiliation du bail ; - insérer dans l'arrêté du 29 juillet 1987 modifié, relatif aux plafonds de ressources des bénéficiaires de la législation sur les habitations à loyer modéré et des nouvelles aides de l'État en secteur locatif, une disposition permettant, pour apprécier les ressources du demandeur, de prendre en compte les revenus actuels du ménage lorsque, à la suite d'une mutation professionnelle, ils sont inférieurs aux revenus de l'avant-dernière année précédant celle de la signature du contrat de location. 	<p>Une consultation sera engagée auprès du Conseil d'État afin d'étudier cette possibilité pour les logements réservés auprès des divers opérateurs. Les locataires de logements domaniaux resteront liés, comme auparavant, par une convention d'occupation précaire.</p> <p>L'arrêté du 29 juillet 1987 a été modifié dans le sens proposé par l'arrêté du 26 juin 1998 : si le ménage peut justifier d'une baisse substantielle de ses revenus (diminution supérieure ou égale à 10% entre l'année N-2 et N-1), ce sont les revenus des 12 derniers mois qui sont pris en compte pour le calcul du plafond de ressources.</p>
<p>Refonder et simplifier les indemnités liées à la mobilité en s'inspirant des principes suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - une indemnité de mutation unique, servie à tous les militaires mutés avec changement de résidence ; - un taux de base pour les célibataires et un taux supplémentaire par personne à charge (conjoint déclaré et enfants) ; - un coefficient multiplicateur fonction du nombre cumulé de mutations sur la carrière, applicable pour tous à partir de la troisième mutation ; - un coefficient multiplicateur significatif en cas de mutation vers la région parisienne. 	<p>Cette recommandation est étudiée dans le cadre des travaux relatifs à la refondation du système indemnitaire des militaires.</p>

Observations du Haut Comité

- Le Haut Comité maintient sa recommandation visant à modifier le dispositif d'aide au logement. Les mesures envisagées par le ministère de la défense confortent le système actuel. Elles laissent ainsi perdurer des situations inégalitaires (notamment par l'effet du cumul possible entre différents types d'aides) et ne règlent pas la situation qui exclut de l'aide au logement plusieurs catégories de militaires pourtant sujets à mobilité géographique : célibataires, divorcés avec droit de visite sans droit de garde, couples sans enfant fiscalement à charge vivant en concubinage ou sous le régime du pacte civil de solidarité. **Le Haut Comité demande que sa recommandation fasse l'objet d'une étude plus approfondie.**
- S'agissant de la recommandation visant à améliorer l'accès au logement social pour les militaires ayant fait l'objet d'une mutation, le Haut Comité avait noté que l'arrêté du 29 juillet 1987 avait été modifié par l'arrêté du 26 juin 1998 mais souhaitait que le texte soit aménagé pour permettre la prise en compte des revenus actuels du ménage (et non ceux des 12 derniers mois).
- Enfin, le Haut Comité réitère les recommandations précises qu'il avait formulées sur les indemnités versées aux célibataires dans le cadre de l'accompagnement de la mobilité et souhaite qu'elles soient effectivement prises en compte dans les travaux de refondation du système indemnitaire.

Reconnaissance d'affectation et déménagement	
Recommandations	Mesures prises ou en cours de réalisation
Porter la durée de la reconnaissance d'affectation à trois jours francs dans la nouvelle garnison augmentés du temps de trajet aller et retour ; adapter en conséquence l'allocation versée par l'action sociale des armées.	Cette recommandation est examinée par les armées et les formations rattachées qui auraient à assumer les coûts de cette évolution. L'allocation versée par l'action sociale dans les armées peut désormais être attribuée en cas de recours à une société d'aide au déménagement.
Indemniser l'utilisation du véhicule personnel en indemnités kilométriques et non plus aux tarifs de la SNCF.	La recommandation n'est pas retenue.
Rénover et simplifier le régime de prise en charge des déménagements à partir des principes suivants : <ul style="list-style-type: none"> - le militaire muté dans l'intérêt du service ne supporte personnellement aucun frais de déménagement à l'occasion du transfert de son mobilier vers sa nouvelle affectation ; - c'est le contenu du domicile qui est déménagé, sans plafond de prix ni de volume. Les frais annexes (portage, étages, monte-meubles, assurance) sont intégralement pris en charge ; - il revient à l'administration d'encadrer le prix des déménagements par des conventions-cadres conclues, après appel d'offres, avec un certain nombre d'entreprises de déménagement. Chaque prestation particulière demeurerait régie par un contrat de droit privé conclu entre le militaire et un déménageur conventionné et respecterait les clauses, notamment tarifaires, de la convention-cadre ; - l'administration paie directement le déménageur. 	<p>La réglementation actuelle vise à une prise en charge intégrale du coût du déménagement effectué dans des conditions normales. Le niveau du plafond financier destiné à éviter les dérives a été réévalué en 2008 de 4,5% et sera réétudié en 2009.</p> <p>Pour l'année 2008, 80% des militaires mutés n'ont pas dépassé le plafond financier. 13% l'ont égalé et 72% ont été en-dessous et ont, en conséquence, perçu un intéressement. 15% des militaires ont été confrontés à un dépassement du plafond financier.</p> <p>La marine et l'armée de terre ont conclu un partenariat avec une société privée. Cette convention permet aux militaires qui le souhaitent de mandater cette société aux fins d'effectuer pour leur compte la mise en concurrence exigée par l'administration.</p> <p>Des études sont actuellement conduites pour déterminer dans quelle mesure il serait possible d'offrir aux militaires qui le souhaitent la possibilité d'être déménagés dans le cadre d'un marché public. Ce système serait en particulier destiné aux militaires qui n'auraient pu parvenir à bénéficier de prestations dont le montant serait inférieur ou égal au plafond financier.</p>

Observations du Haut Comité

Le Haut Comité prend acte du choix des autorités gestionnaires de laisser le nouveau système de prise en charge du déménagement faire ses preuves. Le fait toutefois que 15% des militaires ayant effectué un déménagement en 2008 aient dû prendre à leur compte une part du montant incite le Haut Comité à estimer que les recommandations qu'il avait formulées en 2008 demeurent pertinentes.

Travail du conjoint	
Recommandations	Mesures prises ou en cours de réalisation
Dans le cas des couples de militaires : sauf cas particulier (outre-mer, absence de poste vacant correspondant au grade et à la qualification), ne muter un militaire que si son conjoint peut être muté simultanément dans la même garnison ou dans une garnison proche.	Ces dispositions ont été intégrées dans le code de la défense.
Au ministère de la défense, réserver 20% des postes civils vacants de chaque département pour le rapprochement des conjoints de militaires ou fonctionnaires faisant l'objet d'une mutation, lorsque ces conjoints sont eux-mêmes agents publics.	Il n'est pas envisageable, en gestion, de «geler» un pourcentage, même limité, de postes aux fins d'accueillir des conjoints, a fortiori sur une base géographique limitée.
Conclure au niveau central des accords : <ul style="list-style-type: none"> - avec les principales administrations concernées, et en priorité avec l'éducation nationale, afin de faciliter le rapprochement des fonctionnaires conjoints de militaires ; - avec de grandes entreprises à réseau pour faciliter l'insertion professionnelle des conjoints de militaires. 	L'accompagnement de la mobilité professionnelle des conjoints fonctionnaires est assuré par une cellule spécialisée de la direction des ressources humaines du ministère de la défense. Cette cellule, ainsi qu'une cellule spécialisée pour les conjoints de militaires relevant du ministère de l'éducation nationale, mettent sur l'intranet du SGA l'ensemble des informations et formulaires nécessaires. Pour l'accompagnement des conjoints de militaires recherchant un emploi dans le secteur privé, l'action du réseau des 27 cellules d'accompagnement vers l'emploi des conjoints (CAEC) est complétée par les 25 conventions que le ministère de la défense a signées depuis un an avec de grands employeurs de niveau national ou international. Elles comportent toutes une disposition particulière visant à faciliter l'emploi des conjoints.
Affecter du personnel stable et professionnel du placement dans les organismes chargés de la reconversion des militaires et de l'aide à l'emploi des conjoints ; rapprocher ces deux types d'organismes de telle sorte que les demandeurs comme les offreurs d'emploi aient, au niveau territorial pertinent, un interlocuteur unique et identifié.	Depuis 2006, les prospecteurs placiers et les chargés de relations «entreprises» des armées et de la gendarmerie bénéficient d'une formation spécifique réalisée en partenariat avec l'ANPE. Les armées professionnalisent progressivement le réseau en faisant appel à des spécialistes de la gestion des ressources humaines, issus majoritairement du secteur de l'insertion professionnelle. La création de la future agence de reconversion de la défense permettra de regrouper l'ensemble des acteurs sous une même autorité, de mutualiser les moyens et d'améliorer la visibilité interne et externe de l'action du ministère de la défense en ce domaine.

Expérimenter, dans un ressort géographique limité, l'externalisation des prestations de reconversion des militaires et d'aide à l'emploi des conjoints.	Toutes les prestations d'orientation (hormis l'entretien bilan-orientation), d'accompagnement vers l'emploi et de formation professionnelle sont actuellement assurées par des consultants ou des cabinets privés dans le cadre de marchés publics ou de conventions individuelles signées par le ministère de la défense. Les conjoints des militaires relèvent du service public de l'emploi (SPE) et bénéficient, à ce titre, de prestations externalisées. Le dispositif des CAEC vise à individualiser l'accompagnement des conjoints et complète ainsi l'action du SPE.
---	---

Garde et scolarité des enfants	
Recommandations	Mesures prises ou en cours de réalisation
Poursuivre la politique actuelle en matière de création de crèches défense et de réservation de berceaux dans les crèches publiques et inter-entreprises.	Il est envisagé la création d'une crèche, au moins, pour chaque base de défense en favorisant la construction de structures ministérielles. Pour les garnisons majeures, il est prévu de procéder à la réservation de berceaux dans le cadre de marchés publics.
Encourager la vocation d'assistante maternelle parmi les conjoints de militaires, notamment en attribuant des logements adaptés à l'exercice de cette profession.	Des expérimentations sont actuellement conduites au sein du pool AMAT de Strasbourg (en collaboration avec l'ARIA) et de Toulon.
Mener une action auprès du ministère de l'éducation nationale afin de faciliter l'inscription scolaire et universitaire des enfants des militaires mutés tardivement.	Un nouveau site internet doit être substitué au système «RAVEL» au sein du rectorat de Paris. Le flux annuel d'inscriptions est à peu près constant chaque année.

Observations du Haut Comité

La recommandation visant à encourager le ministère de la défense à entreprendre des démarches auprès de l'éducation nationale pour faciliter l'inscription scolaire et universitaire des enfants de militaires s'appliquait à l'ensemble du territoire national. Par ailleurs, elle visait essentiellement le cas des mutations tardives : le nouveau système mis en place par le rectorat de Paris ne devrait apporter aucune amélioration sur ce point.

Célibat géographique	
Recommandations	Mesures prises ou en cours de réalisation
<p>Elaborer et formaliser une politique du logement des célibataires géographiques visant notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> - à donner aux célibataires géographiques une priorité d'accès à l'hébergement en enceinte militaire supérieure à celles des sous-officiers ou officiers «célibataires selon l'état civil» ; - à développer, prioritairement en région parisienne, les possibilités d'hébergement en chambres «conventionnées» situées hors des enceintes militaires ; - à ouvrir aux célibataires géographiques l'accès au parc de logements familiaux, notamment en permettant la colocation, ce qui pourrait, en outre, contribuer à réduire le nombre de logements vacants. 	<p>La possibilité d'un accès non prioritaire des célibataires géographiques à l'hébergement en enceinte militaire a été introduite par l'instruction n°266/DEF/SGA du 10 mars 2008.</p> <p>En matière de colocation, les difficultés sont nombreuses, notamment en raison de la clause de solidarité. Un essai d'expérimentation a échoué faute de volontaires.</p>

DEUXIÈME PARTIE :

TABLEAU DE BORD DE LA CONDITION MILITAIRE

DEUXIÈME PARTIE :

TABLEAU DE BORD DE LA CONDITION MILITAIRE

Le Haut Comité a décidé d'inclure, dans chacun de ses rapports, un tableau de bord regroupant certaines données significatives de différents aspects de la condition militaire et permettant d'en suivre l'évolution. La première version, volontairement synthétique, a été enrichie mais sa structure a été maintenue.

Les indicateurs initialement retenus permettaient de mesurer, à partir des statistiques disponibles, l'attractivité de la condition militaire dans ses principales composantes (recrutements, départs spontanés, reconversion dans la fonction publique et le secteur privé) ainsi que le niveau général des rémunérations. Ils ont été complétés par des données relatives à la mobilité (thème du second rapport) et par une présentation des principales évolutions législatives et réglementaires survenues depuis le précédent rapport et affectant la condition militaire (notamment les évolutions induites par les nouveaux statuts particuliers et les grilles indiciaires rénovées).

Comme pour l'édition précédente, les données détaillées sont reportées en annexe.

1 - ACTIVITÉ DES ARMÉES ET SERVICES

(Cf. annexe 6)

L'activité opérationnelle est demeurée soutenue. Le nombre total de militaires engagés en opérations extérieures s'est accru de 1 500 personnels entre 2007 et 2008.

Tableau 1 - Personnels des armées stationnés ou déployés hors du territoire métropolitain

	Opérations extérieures	Stationnements outre-mer ou à l'étranger	Total
2007	11 286	14 214	25 500
2008	12 778	14 380	27 158

Source : ministère de la défense - Situations à fin octobre.

Champ : militaires des trois armées et militaires de la gendarmerie placés sous le contrôle opérationnel du CEMA.

Au cours de l'année 2007, environ 55 800 militaires ont effectué au moins un déploiement temporaire de quatre mois hors du territoire métropolitain en participant à une opération extérieure ou en effectuant une «mission de courte durée» en renfort des forces de souveraineté outre-mer ou des forces de présence à l'étranger (soit une baisse de 3,4% par rapport à l'année 2006).

Tableau 2 - Effectif ayant effectué au moins une OPEX ou une MCD dans l'année

Les «missions de courte durée» (MCD) sont des déploiements de quatre mois hors du territoire métropolitain effectués par des militaires de l'armée de terre ou du service de santé dans un cadre autre que les opérations extérieures (OPEX).

	Terre	Marine	Air ¹	Gendarmerie	Autres ²
Effectif ayant effectué au moins une OPEX ou une MCD en 2006	39 150	8 426	5 681	2 534	2 167
Effectif ayant effectué au moins une OPEX ou une MCD en 2007 ³	39 144	6 250	6 209	2 006	2 287
% de l'effectif militaire total	29%	42%	11%	14%	21%

Source : ministère de la défense – Réponses des armées et services à un questionnaire du HCECM.

Champ : militaires ayant effectué au moins une OPEX ou une MCD pendant l'année 2007 (y compris les déploiements ayant débuté en 2006 ou s'étant achevés en 2008).

Faute de données consolidées dans l'armée de terre, le nombre de militaires ayant effectué plus d'une OPEX durant les années 2006-2007, et donc soumis à de fortes contraintes d'emploi, n'a pu être déterminé.

De même, les éléments fournis par les armées sur la durée des astreintes et celle des absences de la garnison n'ont pas permis de renseigner les indicateurs correspondants pour l'ensemble des militaires.

Le Haut Comité s'étonne que des données aussi centrales pour la bonne appréciation des contraintes qui pèsent sur les militaires ne soient pas disponibles.

2 - EFFECTIFS

(Cf. annexe 7)

Depuis 2003, les effectifs des militaires en activité sont stabilisés autour de 349 000 (249 000 sans la gendarmerie), et l'écart entre les effectifs réalisés et le plafond ministériel d'effectifs autorisés décroît, pour atteindre désormais 1,5%. Cette relative stabilité en volume cache cependant des évolutions dans la répartition par catégories : si le nombre des militaires du rang et des officiers a en effet augmenté, celui des sous-officiers a en revanche diminué.

Le taux de personnels militaires sous contrat est de 53%, stable depuis 2003. Il varie cependant fortement d'une armée à l'autre, allant de plus de 70% dans l'armée de terre à 29% dans la gendarmerie ; la marine et l'armée de l'air se situant quant à elles respectivement à 62% et 53%.

¹ Pour l'armée de l'air, la durée des séjours varie entre 15 jours et 8 mois.

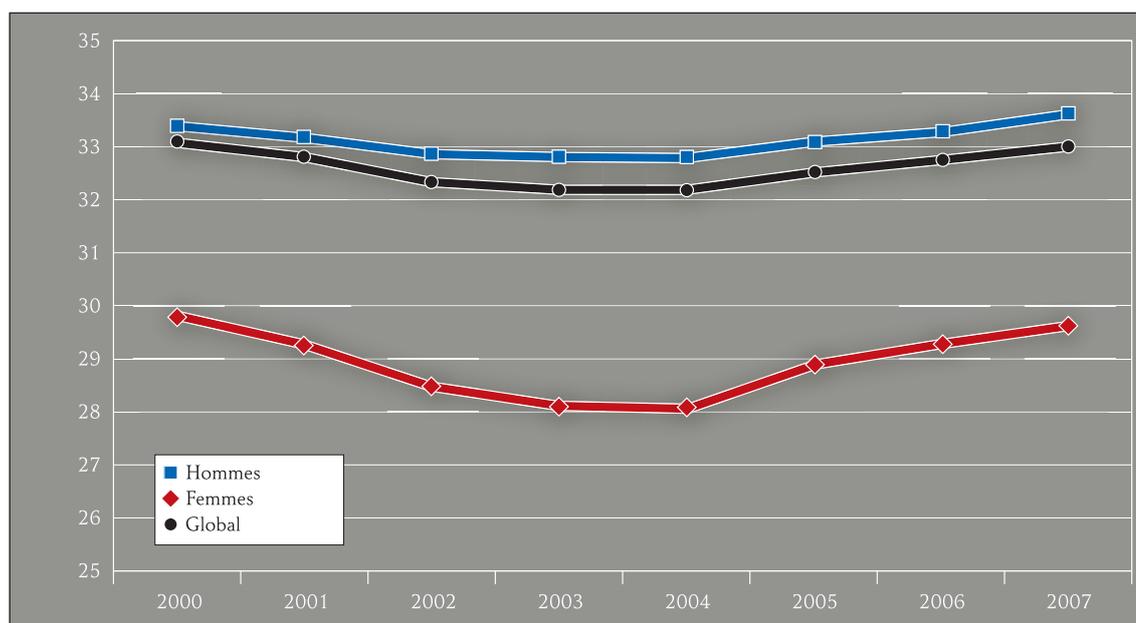
² Service de santé des armées et service des essences des armées.

³ Le ratio 2007 est calculé, pour la marine, par rapport à l'effectif des personnels embarqués et, pour la gendarmerie, par rapport aux effectifs de la gendarmerie mobile.

Le taux de féminisation augmente de façon régulière depuis 2000, et ce dans chaque armée, pour atteindre désormais 14%. Il convient cependant de noter un taux particulièrement important au sein de l'armée de l'air (20,1%). C'est au sein des militaires du rang, mais surtout des volontaires (30%), que l'on trouve le plus de femmes, alors qu'elles ne représentent que 10% des officiers.

Enfin, l'âge moyen, comme l'ancienneté de service, montrent une légère mais sensible augmentation depuis 2004, pour atteindre respectivement 33 ans et 12 ans.

Graphique 1 - Évolution de l'âge moyen du personnel militaire



Source : ministère de la défense - «Bilan social», éditions 2000 à 2007.

3 - RECRUTEMENT

(Cf. annexe 7)

Les volumes annuels de recrutement, après les variations importantes constatées entre 2000 et 2003, sont globalement stabilisés depuis 2004 à environ 30 000 personnes. A cette stabilité globale du nombre de recrutements correspondent cependant des évolutions contrastées en fonction de la catégorie de personnels : les recrutements d'officiers et de volontaires progressent, alors que ceux des sous-officiers et des militaires du rang diminuent.

Le nombre global de candidats, après avoir atteint un sommet en 2004 et 2005, à près de 110 000 candidats, est depuis en baisse (-12% entre 2006 et 2007), principalement en raison de la diminution des candidats au recrutement de sous-officiers.

En dix ans, le nombre de candidats au recrutement externe de sous-officiers a diminué, pour les trois armées, de 61%, passant de 22 679 candidats en 1997 à 8 776 en 2007. La baisse concerne essentiellement l'armée de l'air (-58%), mais touche aussi l'armée de terre (-51%) et la marine (-35%). Sur la même période, le nombre de candidats au recrutement de militaires du rang dans les trois armées a augmenté de 38% (la hausse étant concentrée sur les candidats au recrutement dans l'armée de terre).

On constate en 2007, et par rapport à 2006, une stabilisation du taux de sélection pour les recrutements externes de militaires du rang et de sous-officiers, qui n'excède cependant pas 1,8 candidats par poste pour les militaires du rang de l'armée de terre et de la marine, et 3,1 candidats par poste pour les sous-officiers de l'armée de l'air.

Le taux de sélection des officiers de carrière augmente notablement depuis 2005 pour se rapprocher des taux observés dans la fonction publique catégorie A, hors enseignants.

Cette évolution doit cependant être appréciée en tenant compte du fait que les évolutions récentes des modalités d'inscription aux concours des grandes écoles militaires (phénomène des banques de concours) ont pu avoir pour effet d'accroître artificiellement le volume global de candidats inscrits.

La gendarmerie continue à connaître les taux de sélection les plus élevés pour l'ensemble des catégories hiérarchiques.

On continue enfin à observer des taux de sélection nettement supérieurs pour les recrutements externes dans les corps de catégorie B et C de la fonction publique civile.

Tableau 3 - Nombre de candidats par poste pour les recrutements externes de fonctionnaires civils de l'État et de militaires

Officiers	Sous-officiers (avec gendarmerie)	Sous-officiers (hors gendarmerie)	Militaires du rang	Volontaires	Fonctionnaires de catégorie A	Fonctionnaires de catégorie B	Fonctionnaires de catégorie C
De carrière 17,6	5,5	3,7	2,0	1,8	Ensemble de la catégorie A 11,1	14,5	25,8
Sous contrat 5,1					Catégorie A hors enseignement 22,0		

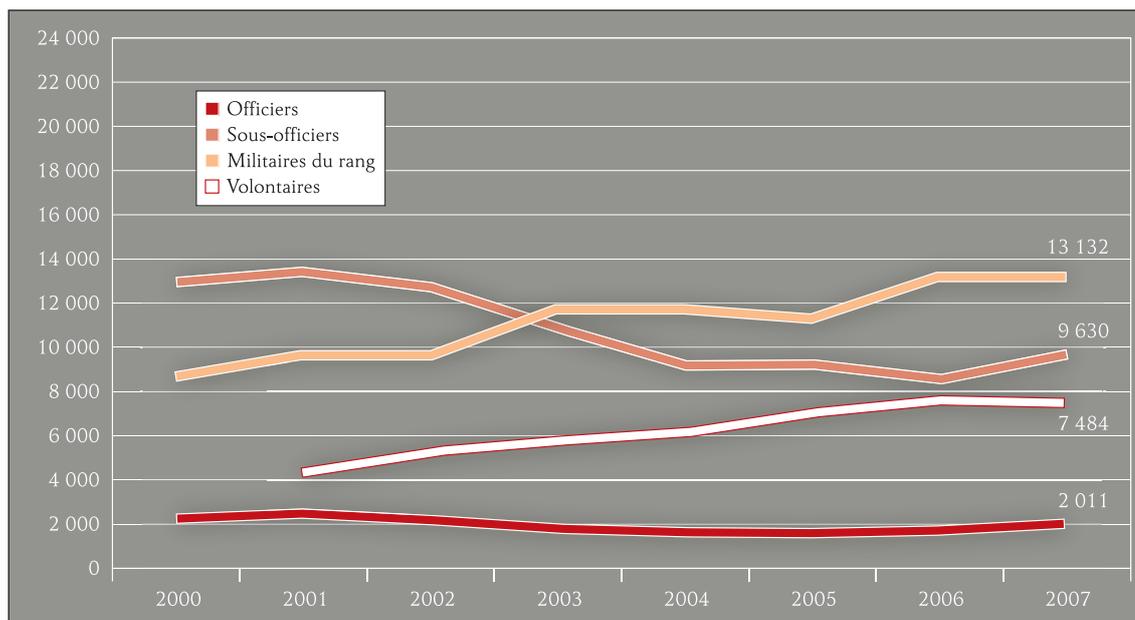
Sources : ministère de la défense pour les militaires (année 2007) - Fichier DGAFP pour les fonctionnaires (année 2006 - données 2007 non encore disponibles).

4 - FIDÉLISATION ET DÉPARTS

(Cf. annexe 7)

Le nombre de départs des armées a légèrement augmenté en 2007. On observe en particulier une hausse modérée des départs d'officiers et de sous-officiers.

Graphique 2 - Évolution du nombre de départs de militaires par catégorie de 2000 à 2007

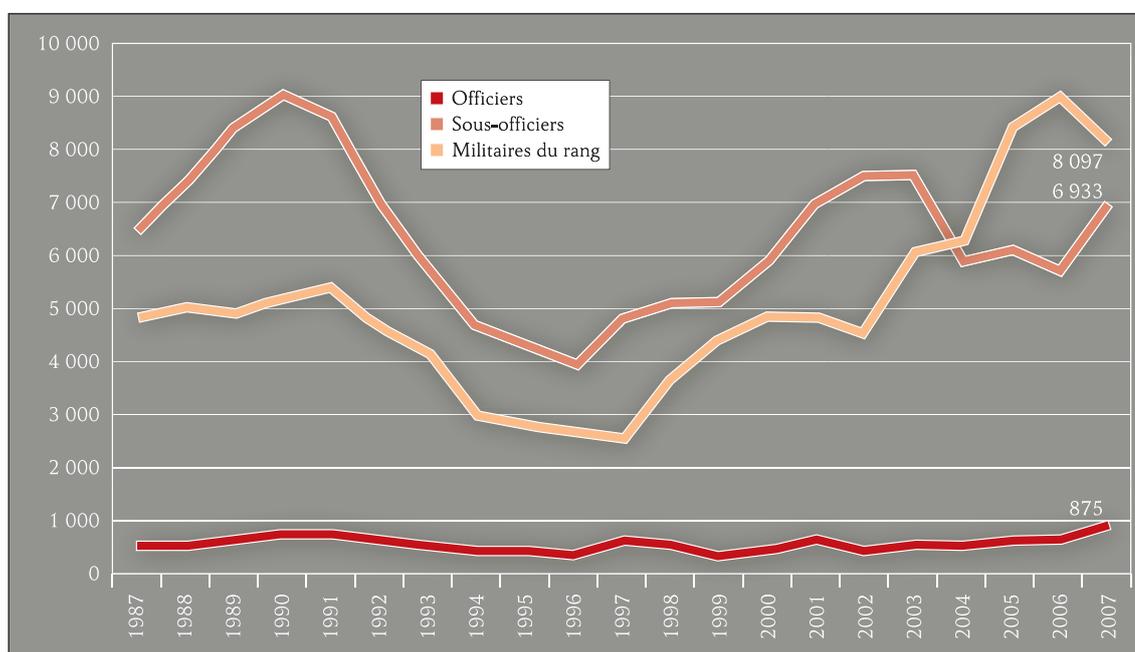


Source : ministère de la défense - «Bilan social», éditions 2000 à 2007, corrigé des données 2007 des volontaires de l'armée de terre.

Les départs spontanés, en baisse chez les militaires du rang, connaissent une hausse notable chez les officiers et les sous-officiers.

En moyenne, les départs spontanés de militaires du rang s'effectuent à quatre ans de service. Dans l'armée de terre, l'ancienneté moyenne des militaires du rang quittant le service de manière spontanée (4 ans) est en baisse régulière depuis 2002 (elle était alors de 9 ans).

Graphique 3 - Évolution du nombre des départs spontanés de militaires de 1987 à 2007



Source : DRH-MD, sous-direction des études et de la prospective - Historique des départs des militaires.

5 - MOBILITÉ

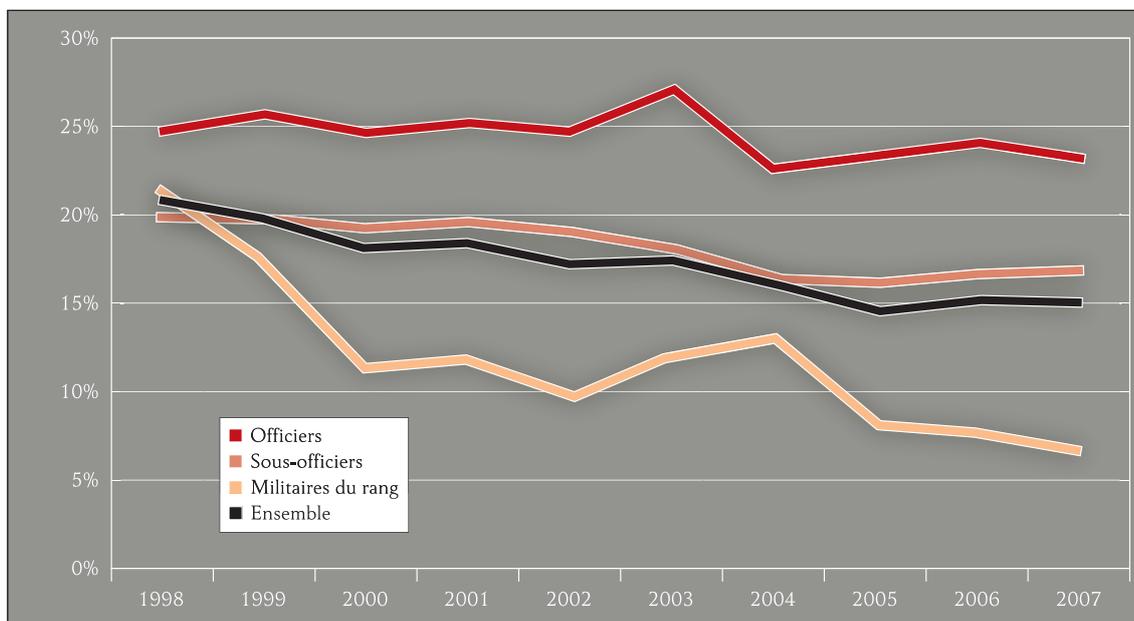
(Cf. annexe 8)

Le taux de mobilité géographique

Après avoir décliné de façon continue depuis 1998, le taux de mobilité géographique (toutes mutations avec changement de résidence) se stabilise depuis 2004. Cette évolution concerne toutes les catégories de personnels.

Il s'établit à 14,9% en 2007 pour l'ensemble de la population militaire. Les données 2006 pour la population civile faisaient état d'un taux de 5% pour l'ensemble des fonctionnaires (6,1% hors éducation nationale) et de 5,7% pour l'ensemble des ménages français (à structure d'âge comparable).

*Graphique 4 - Évolution du taux de mobilité géographique de 1998 à 2007
Ensemble des armées et services - Toutes mutations avec changement de résidence*



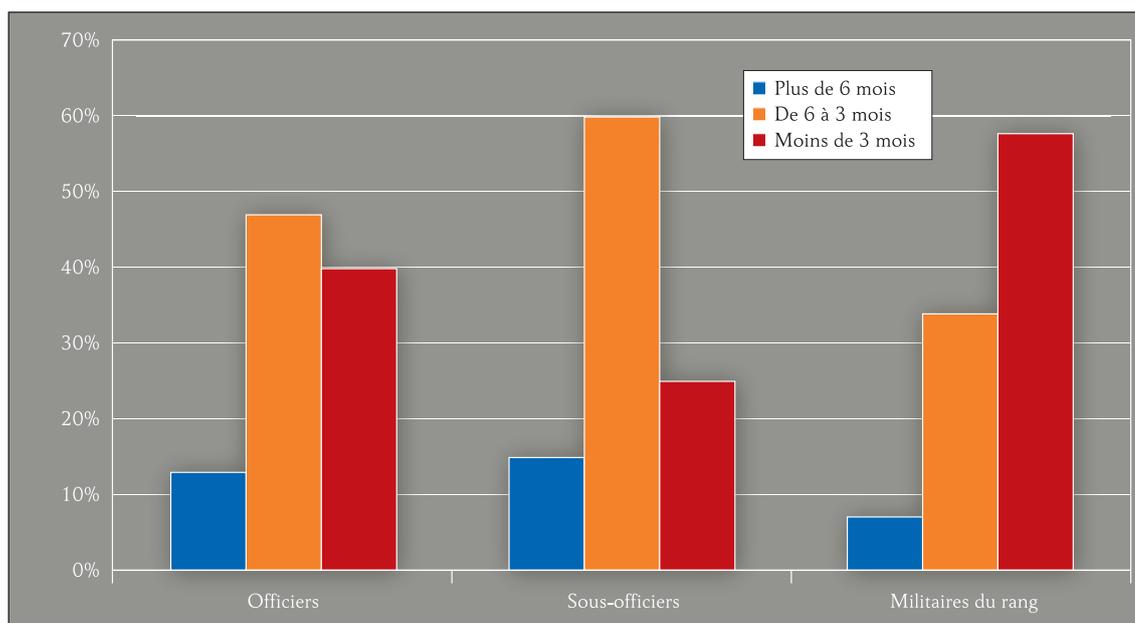
Source : bilans annuels de la mobilité élaborés par les armées et services pour les années 1998 à 2006. Réponses à un questionnaire adressé aux armées et services par le Haut Comité pour l'année 2007.

La durée des préavis de mutation à l'intérieur de la métropole

La situation, en 2007, n'apparaît guère différente de celle qui avait fait l'objet de constats et de recommandations dans le second rapport du Haut Comité. La durée des préavis de mutation des militaires du rang en général et des militaires de l'armée de terre en particulier demeure insuffisante.

Cet indicateur sera dorénavant suivi régulièrement.

Graphique 5 - Durée des préavis de mutation pour les militaires mutés à l'intérieur de la métropole en 2007



Source : réponses à un questionnaire adressé aux armées et services par le Haut Comité.

Champ : tous militaires sauf les militaires non-officiers de la gendarmerie (données non disponibles), et les reprises de service après indisponibilités des militaires de l'armée de terre.

Lecture : en 2007, 13% des officiers mutés à l'intérieur de la métropole ont bénéficié d'un préavis supérieur à six mois.

6 - RECONVERSION

Le présent rapport étant consacré à la reconversion des militaires, les données détaillées sur cette question figurent dans la 3^{ème} partie.

En prenant pour référence le taux de reclassement calculé par le ministère de la défense, le nombre total de militaires ayant trouvé un emploi dans le secteur privé augmente en 2008 par rapport à 2007. Le taux de reclassement des sous-officiers et des militaires du rang progresse, celui des officiers est stable.

Après plusieurs années de moindre recrutement (2003-2006), le nombre de militaires reconvertis dans la fonction publique civile, tous modes de recrutement confondus, s'est accru depuis 2006 et retrouve un niveau comparable à celui du début de la décennie.

Cette augmentation résulte en particulier de la **forte progression des candidats au recrutement dans la fonction publique territoriale** par la voie de la procédure de l'article L.4139-2 du code de la défense.

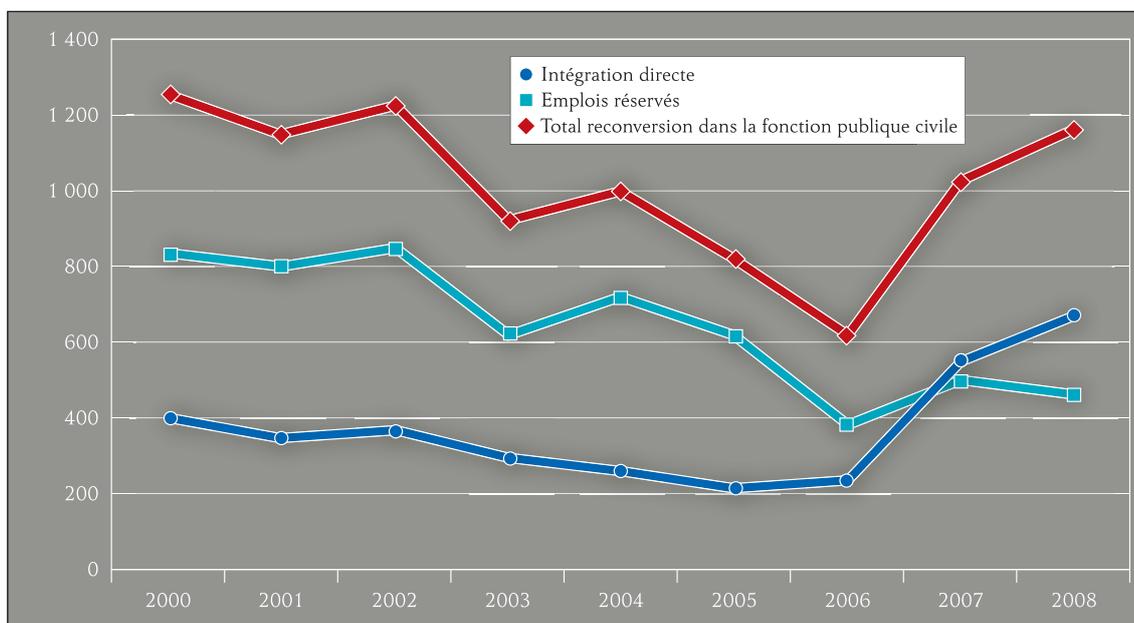
A l'inverse, le nombre de militaires accédant à la fonction publique civile par la voie des emplois réservés décroît de façon continue depuis l'année 2000.

Tableau 4 - Évolution du nombre de militaires reconvertis dans la fonction publique civile de 2000 à 2008

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Intégration directe	398	335	360	300	273	226	249	538	667
Emplois réservés	843	803	861	628	720	622	381	503	483
Total reconversions dans la fonction publique civile	1 241	1 138	1 221	928	993	848	630	1 041	1 150

Source : ministère de la défense - «Bilan reconversion», éditions 2002 à 2007 - DRH-MD pour 2008.

Graphique 6 - Évolution du nombre de militaires reconvertis dans la fonction publique civile de 2000 à 2008



Source : tableau 4.

On peut relever, par ailleurs, que le nombre d'anciens militaires indemnisés au titre du chômage, après quelques années de relative stabilisation, s'est de nouveau accru en 2008 (+ 4,1%).

7 - RÉMUNÉRATIONS

(Cf. annexes 9 et 10)

Analyse de la rémunération moyenne de 2000 à 2006

Avertissement

- l'analyse de l'annexe 9 porte sur la rémunération moyenne, dont l'évolution est soumise à différents effets de structure : modifications de la structure des qualifications et de la pyramide des âges, incidence des recrutements et des départs. Pour des raisons qui tiennent à l'état des données statistiques disponibles, le Haut Comité n'a pas encore pu, cette année, mesurer l'évolution de la «rémunération moyenne des personnes en place» (RMPP), notion qui tient compte de tous les facteurs d'évolution du salaire des agents présents deux années de suite (mesures générales, mesures catégorielles et avancements de grade et d'échelon) et neutralise l'effet des entrées et sorties ;
- les données⁴ relatives aux années 2000 à 2006 (données INSEE les plus récentes) sont à replacer dans le contexte des évolutions de rémunération intervenues sur le long terme, depuis 1990, et analysées dans le premier rapport du Haut Comité.

Constats

Les salaires nets moyens des militaires, exprimés en euros constants, ont progressé entre 2000 et 2006 : ils ont d'abord augmenté de 2000 à 2002, puis se sont stabilisés ou ont légèrement diminué entre 2002 et 2006.

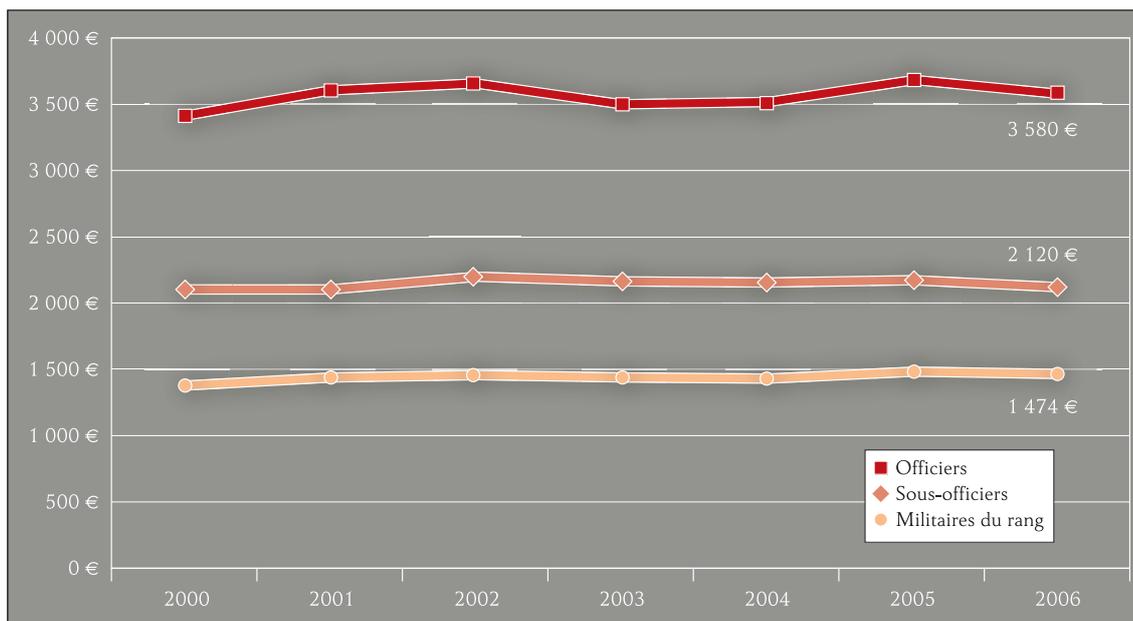
Comme pour l'ensemble de la fonction publique, deux phénomènes ont concerné les rémunérations des militaires au cours de cette période :

- une légère baisse, en euros constants, du traitement indiciaire, sauf pour les traitements les moins élevés ;
- une augmentation globale des primes qui, en valeur moyenne, n'a pas complètement compensé l'évolution du traitement indiciaire.

L'ensemble de ces constatations devra être mis en perspective avec la réévaluation des traitements indiciaires, consécutive à la mise en œuvre, de 2009 à 2011, des nouvelles grilles.

⁴ Communiquées par l'INSEE et dont le détail figure en annexe 9.

Graphique 7 - Évolution du salaire net mensuel moyen des militaires de 2000 à 2006



Source : fichiers INSEE (cf. données détaillées en annexe 9).

Analyse de la rémunération moyenne par grade pour l'année 2007

Cette étude, qui complète la précédente, a été réalisée à partir des données fournies par le mémento des coûts moyens du personnel militaire de la défense⁵, dont le degré de précision a été vérifié au travers d'une comparaison avec les données INSEE de l'année 2006 converties en euros 2007 et avec les données tirées du bilan social 2007, calculées à partir du fichier du recensement des agents de l'État (RAE).

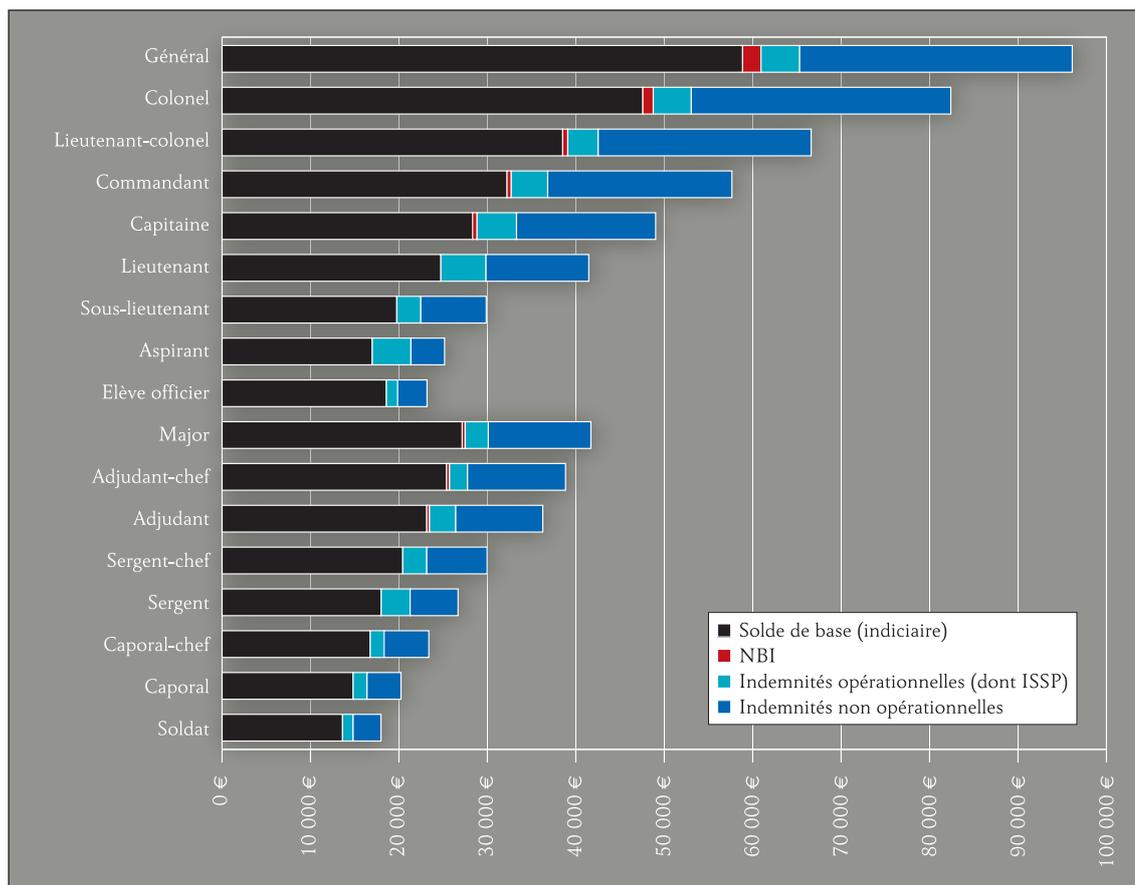
L'étude (qui prend en compte toutes les composantes de la rémunération à l'exception de l'indemnité de sujétions pour service à l'étranger - ISSE - «OPEX») souligne l'importance des primes dans la rémunération globale des militaires, comme l'avait noté le premier rapport du Haut Comité.

Elle met aussi en lumière la part modeste des primes directement liées à l'activité opérationnelle dans la rémunération totale moyenne⁶, même si les conséquences au plan individuel de la prise en compte de toutes les indemnités opérationnelles peuvent être importantes, comme l'avait noté le Haut Comité dans son rapport 2007.

⁵ Source : ministère de la défense, direction des affaires financières.

⁶ Le Haut Comité cherchera ultérieurement à disposer de données prenant en compte l'ISSE «OPEX» mais le montant global de cette dernière (pour l'année 2007, 350M€ environ pour une masse salariale de 27 milliards d'euros sur le périmètre considéré) rapporté au volume de personnels concernés (environ 45 000) ne devrait pas modifier sensiblement l'analyse effectuée.

Graphique 8 - Ventilation de la solde brute annuelle 2007 en métropole



Source : *mémento des coûts moyens du personnel militaire 2007* (cf. données détaillées en annexe 10).

Champ : Terre, Marine, Air et Gendarmerie, zone géographique métropole.

8 - ÉVOLUTIONS LÉGISLATIVES OU RÉGLEMENTAIRES SURVENUES DEPUIS LE SECOND RAPPORT ET AFFECTANT LA CONDITION MILITAIRE

Publication des nouveaux statuts particuliers et des grilles indiciaires renouvelées

En septembre 2008 ont été publiés les décrets portant nouveaux statuts particuliers des corps militaires et, en janvier 2009, sept décrets relatifs aux grilles indiciaires renouvelées (première étape d'une mise en œuvre progressive prévue entre 2009 et 2011).

Ces textes se placent dans la logique des recommandations formulées dans le premier rapport du Haut Comité.

Dans ses prochains travaux, le Haut Comité suivra avec attention l'application des dispositions relatives à la revalorisation des traitements indiciaires.

Dispositions réglementaires transposant aux militaires des mesures concernant les fonctionnaires de l'État

En 2008 ont été publiés quatre décrets étendant aux militaires le bénéfice de mesures prises au profit des fonctionnaires de l'État ou transposant ces dernières à leur profit :

- le décret n°2008-539 du 6 juin 2008 relatif à l'instauration d'une indemnité dite de garantie individuelle du pouvoir d'achat ;
- le décret n°2008-647 du 30 juin 2008 instituant une allocation d'aide à la mobilité du conjoint et une indemnité temporaire de mobilité en faveur de certains agents du ministère de la défense (pour la période 2009-2014) ;
- le décret n°2008-964 du 16 septembre 2008 relatif aux modalités de prise en compte dans la retraite additionnelle de la fonction publique de l'indemnité dite de garantie individuelle du pouvoir d'achat ;
- le décret n°2008-999 du 24 septembre 2008 relatif au cumul d'activités à titre accessoire des militaires.

Ces textes s'inscrivent dans la ligne de la recommandation que le Haut Comité avait formulée sur ce point dans son premier rapport.

Dispositions réglementaires améliorant la condition des militaires quittant les armées sans droit à pension

Le décret n°2008-1113 du 29 octobre 2008 a institué une indemnité pour activités militaires spécifiques au profit des militaires (de carrière, sous contrat ou réservistes) radiés des cadres ou rayés des contrôles sans droit à pension. Cette mesure vise à faire bénéficier les militaires placés dans cette situation d'une compensation de l'absence de validation, dans les droits à retraite des militaires affiliés rétroactivement au régime général et à l'IRCANTEC⁷, des bonifications pour activités militaires spécifiques acquises pendant leur service au sein des armées. Elle constitue une amélioration notable, principalement au profit des militaires du rang quittant les armées avant d'avoir accompli quinze ans de services militaires effectifs⁸.

Dispositions législatives et réglementaires pour l'accompagnement social des restructurations (2009-2014)

Pris en application de la loi de finances pour 2009, le décret n°2009-82 du 21 janvier 2009 institue un **pécule modulable d'incitation à une seconde carrière**. Accessible, sous certaines conditions, aux officiers et sous-officiers de carrière ainsi qu'aux militaires engagés, ce pécule représente un montant allant de 16 à 48 mois de solde brute. Il est défiscalisé et sera versé en deux tranches, l'une au moment du départ, l'autre lorsque l'ancien militaire pourra justifier de l'exercice d'une ou plusieurs activités professionnelles totalisant l'équivalent d'au moins une année dans les deux ans qui suivront son départ.

Par ailleurs, le décret n°2008-1525 du 30 décembre 2008 modifie, pour la période 2009-2014, le régime de l'indemnité pour charges militaires et **étend aux non-chargés de famille le bénéfice du complément ou du supplément forfaitaires de l'indemnité pour charges militaires** durant la période des restructurations.

⁷ Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques.

⁸ Dès lors qu'ils justifient d'au moins un trimestre entier de bonifications.

Enfin, le décret n°2008-1526 du 30 décembre 2008 crée, pour la période 2009-2014, une **indemnité spéciale de préparation à la reconversion**, permettant aux militaires placés en congé de reconversion de compenser l'absence de prise en compte des primes de qualification dans la rémunération du congé de reconversion depuis la publication du décret n°2006-882 du 17 juillet 2006 relatif aux positions statutaires des militaires.

Évolutions induites par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009

Parmi les mesures résultant de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, qui font suite aux décisions prises par le Gouvernement dans le cadre de l'évolution des régimes de retraite, le Haut Comité a relevé :

- d'une part, la majoration du taux de la surcote à compter du 1^{er} janvier 2009 (1,25% au lieu de 0,75%) et la substitution, à compter du 1^{er} avril 2009, de la notion de trimestres d'assurance à celle de trimestres de services ;
- d'autre part, la possibilité offerte, à compter du 1^{er} janvier 2010, aux fonctionnaires appartenant aux catégories actives dont la limite d'âge est inférieure à 65 ans de bénéficiaire, sur leur demande, d'un maintien en activité jusqu'à 65 ans, sous réserve d'aptitude physique.

La mise en œuvre combinée de ces mesures, qui modifient sensiblement le régime des pensions des fonctionnaires, accentue la singularité du statut des militaires, compte tenu des limites d'âge basses qui leur sont imposées, et celle du régime des pensions qui lui est associé. La pertinence de ce dernier s'en trouve renforcée.

Le Haut Comité entend aborder la question des pensions des militaires dans un prochain rapport.

TROISIÈME PARTIE :

LA RECONVERSION DES MILITAIRES

TROISIÈME PARTIE :

LA RECONVERSION DES MILITAIRES

Les évolutions permanentes du monde du travail conduisent un nombre croissant de salariés à effectuer une ou plusieurs reconversions au cours de leur parcours professionnel.

Au sens commun, le terme s'applique à un changement de métier, de profession ou d'emploi. La reconversion peut concerner les personnes désireuses de changer d'orientation professionnelle pour des raisons personnelles comme celles qui y sont contraintes par les aléas de la vie économique.

Dans les armées, les circonstances historiques, la singularité de l'état militaire et le devoir de reconnaissance de la Nation ont favorisé très tôt l'apparition de cette préoccupation. L'aide au retour des militaires à la vie civile s'est développée dès l'après-guerre pour faciliter le départ des cadres en surnombre à la suite des conflits, notamment ceux liés à la décolonisation. Il ne s'agissait alors que de mesures éparses, inscrites dans une politique de déflation des effectifs, et qui trouvaient leur justification dans la tradition sociale des armées.

Depuis les années 1970, plusieurs textes législatifs et réglementaires ont progressivement élargi cette faculté à tous les militaires quittant les armées. Ils ont conduit à la mise en place d'un dispositif sans équivalent, tant au sein des institutions publiques que dans le secteur privé, en raison de son caractère permanent et structuré.

La professionnalisation a naturellement conféré à la reconversion une importance particulière, mais à des titres si divers qu'il est devenu de plus en plus difficile de définir la nature exacte de cette fonction qui est à la fois :

- une aide à caractère social, ayant pour objet de fournir aux militaires les moyens d'une insertion réussie dans le monde du travail ;
- un outil de gestion, favorisant un dynamisme des carrières sans lequel l'impératif de jeunesse imposé par la finalité opérationnelle des armées ne pourrait être totalement satisfait ;
- un instrument de la politique de recrutement et de fidélisation des armées, contribuant à l'amélioration de l'horizon professionnel de personnels soumis, pour la majorité d'entre eux, à une forte incertitude sur leur devenir ;
- un dispositif à visée économique pour le ministère de la défense, dont le budget supporte le poids financier de l'indemnisation du chômage des anciens militaires.

Chaque année, environ **31 000 militaires** quittent les forces armées et les services (soit près de 9% des effectifs militaires). Ce chiffre donne la mesure de la singularité de la défense, tant au sein de la fonction publique que du secteur privé. Il souligne aussi le risque non négligeable de précarisation auquel sont exposés, dans un marché du travail en forte évolution, des personnels confrontés à un changement radical d'environnement professionnel.

C'est dire toute l'importance de la reconversion dont la finalité essentielle demeure l'accès, si possible rapide et durable, à l'emploi civil, public ou privé.

L'intention première du Haut Comité était de tenter d'évaluer le plus objectivement possible l'efficacité de la politique et des outils techniques de la reconversion, notamment à travers une étude statistique, réalisée par l'INSEE, qui aurait fourni des informations fiables et significatives sur la situation profes-

sionnelle des anciens militaires au cours de l'année civile ayant suivi leur départ des armées (les deux années de référence étant, en l'occurrence, 2005 et 2006). Il s'agissait d'apprécier, en particulier, leur situation vis-à-vis de l'emploi, les domaines d'activité dans lesquels ils se reconvertissent de manière préférentielle et le niveau de leur rémunération (que ce soit par rapport à leur dernière rémunération dans les armées ou par rapport à la rémunération moyenne de leur nouveau secteur professionnel). *In fine*, l'objectif de l'étude consistait à tenter d'apprécier l'efficacité des aides à la reconversion.

Malheureusement, le caractère fragmentaire des données transmises par le ministère n'a pas permis au Haut Comité de disposer de l'ensemble des résultats attendus et il a dû réaliser ses analyses à partir d'éléments très agrégés, compte tenu, notamment, des contraintes juridiques liées au secret statistique¹. Les informations objectives que l'étude a révélées sur la situation professionnelle des militaires au cours de leur première année d'activité dans la vie civile permettent toutefois de disposer d'un panorama inédit de celle-ci et le Haut Comité souhaite que des enquêtes sociologiques ciblées puissent ultérieurement l'enrichir.

Le dispositif de reconversion existant au ministère de la défense s'appuie sur un corpus juridique mis en place graduellement au fil du temps. Les aides dont peuvent bénéficier les militaires sont nombreuses et variées, ce qui distingue assez nettement le système français de ceux des principales armées occidentales.

Cependant, la diversité des logiques auxquelles se rattache la reconversion rend particulièrement complexe la détermination d'une politique claire qui puisse offrir aux personnels des perspectives et, surtout, des règles de gestion stables sur le moyen et long terme. La recherche d'une réelle cohérence entre les prestations fournies, les catégories de personnels aidés, les efforts financiers consentis et les buts poursuivis reste un exercice délicat. Elle demeure pourtant indispensable pour garantir l'efficacité de la politique conduite, quelles que soient l'influence que des facteurs externes exercent sur l'évolution du marché de l'emploi et les difficultés d'appréhension de la situation réelle des militaires après leur départ.

On examinera successivement :

- le dispositif de reconversion ;
- la cohérence et l'efficacité de la politique mise en oeuvre.

¹ Loi n°51-711 du 7 juin 1951 modifiée sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques.

1 - LE DISPOSITIF DE RECONVERSION

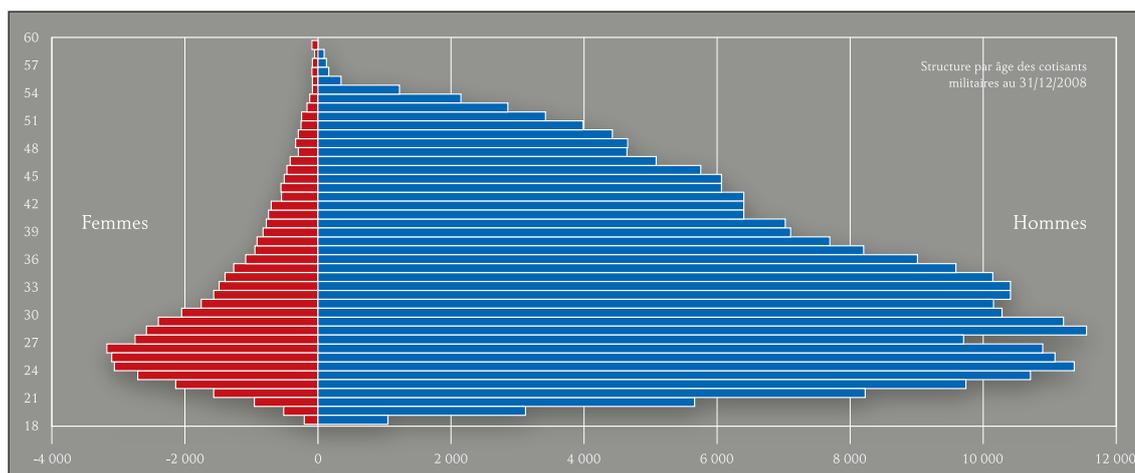
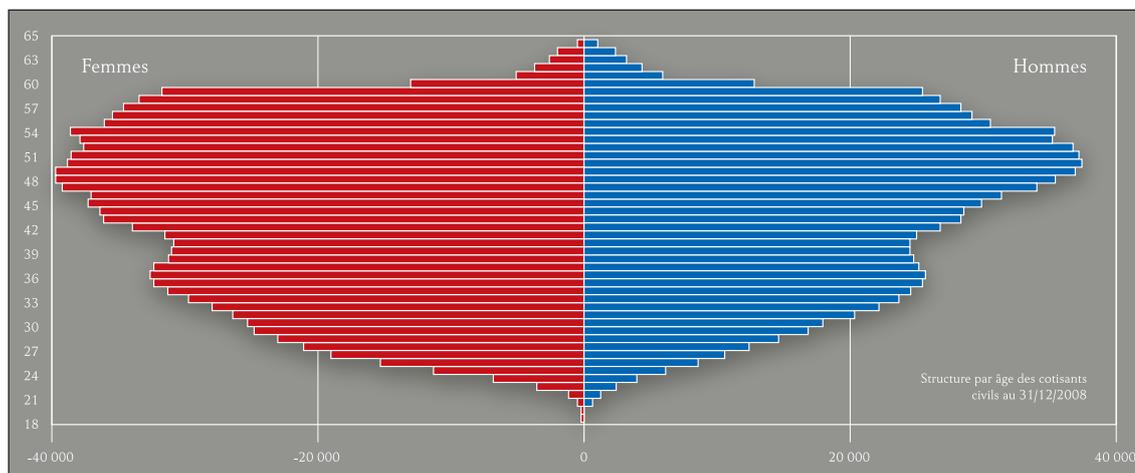
- 1.1 - La reconversion est liée aux caractéristiques des carrières militaires
- 1.2 - Un dispositif juridique progressivement élargi
- 1.3 - Un ensemble de prestations complet et diversifié
- 1.4 - Les moyens humains et financiers de la reconversion
- 1.5 - Éléments de comparaison

Intrinsèquement lié aux caractéristiques propres des carrières militaires, le dispositif de reconversion s'inscrit dans le cadre juridique tracé par le statut général des militaires. Il offre des prestations particulièrement variées, ce qui le distingue des systèmes comparables existant en France dans le secteur civil ou dans les principales armées occidentales.

1.1 - LA RECONVERSION EST LIÉE AUX CARACTÉRISTIQUES DES CARRIÈRES MILITAIRES

La singularité des carrières militaires transparaît à travers le rapprochement de la pyramide des âges des militaires avec celle des agents civils de l'État.

Graphique 1 - Pyramide des âges des militaires et des fonctionnaires civils



Source : Service des pensions du ministère des finances - «Chiffres clés 2007 des pensions de l'État», consultable sur le site internet <http://www.pensions.bercy.gouv.fr>.

Cette singularité s'explique par la conjugaison de plusieurs phénomènes :

- le choix de placer la majorité des militaires sous statut contractuel ;
- l'instauration de limites d'âge qui, même relevées par le statut général de 2005, demeurent basses pour la majorité des militaires (de 45 à 58 ans, pour la majorité des corps) ;
- les conséquences, particulièrement nettes, d'une structure pyramidale très accentuée qui impose une gestion rigoureuse des départs tout au long de l'échelle des grades et des âges ;
- la possibilité de bénéficier d'une retraite à jouissance immédiate avant la limite d'âge, dont le montant et le taux de liquidation sont augmentés par l'attribution de bonifications (bonification du cinquième et bonifications pour activités militaires spécifiques).

1.1.1 - LA BRIEVETÉ DES CARRIÈRES

Le recours massif aux personnels sous contrat, dont la durée maximale de service est de 20 ou 25 ans selon leur catégorie hiérarchique, est un facteur décisif de la brièveté générale des carrières.

Les 19 000 volontaires des armées, dont la durée de service est limitée à cinq ans, accentuent ce phénomène. Ils créent une problématique particulière en matière de reconversion (spécialement dans la gendarmerie, qui compte dans ses rangs près de 15 000 volontaires).

Tableau 1 - Proportion de contractuels parmi les militaires et les agents civils de l'État

	Militaires	Agents civils de l'État
Proportion de contractuels	53%	12%

Source : militaires : ministère de la défense – agents civils : DGAFP, *Faits et chiffres 2007-2008, volume 1, p.43.*

Les départs effectifs des armées se produisent en moyenne à un âge inférieur, voire très inférieur, à celui auquel la majorité des agents publics et des salariés du secteur privé quittent la vie professionnelle.

Les officiers et sous-officiers quittent ainsi le service en moyenne 12 à 16 ans avant les fonctionnaires des services actifs et 16 à 20 ans plus tôt que les fonctionnaires d'État sédentaires appartenant aux catégories correspondantes. Pour les militaires du rang, l'écart est encore plus important.

Tableau 2 - Âge moyen de départ par armée et catégorie hiérarchique

	Armées	Gendarmerie	Ensemble
Officiers	43,9	52,7	44,9
Sous-officiers	39,7	45,6	41,6
MDR	25,1	***	25,1
Total	32,5	46	32,4

Source : exploitation de fichiers communiqués par la DRH-MD.

Champ : terre, marine, air, gendarmerie - Tous départs 2006, avec ou sans pension.

Tableau 3 - Âge moyen de départ des fonctionnaires civils des services actifs

Ensemble des services actifs	Dont police nationale	Dont administration pénitentiaire	Dont aviation civile
55,9	54	53,7	56,4

Source : service des pensions du ministère des finances.

Champ : départs 2006 pour l'ensemble des services actifs – Départs 2007 pour police nationale, administration pénitentiaire et aviation civile.

Tableau 4 - Âge moyen de départ en 2007 des fonctionnaires civils comptant plus de quinze ans de services actifs au moment de leur départ

	Actifs	Sédentaires
Fonction publique d'État	55,8	60,4
Fonction publique hospitalière	55,5	59,5
Fonction publique territoriale	57	57,9

Source : DGAFP, *Faits et chiffres 2007-2008*, volume 1 p.113.

Champ : agents comptant plus de 15 ans de services actifs au moment de leur départ à la retraite – FPE : titulaires hors La Poste et France Télécom, FPT et FPH : agents travaillant plus de 28H par semaine.

Les armées ne peuvent donc, par construction, offrir à tous leurs personnels, loin s'en faut, des carrières complètes, ces dernières étant elles-mêmes statutairement plus courtes que celles de la majorité des agents publics civils.

1.1.2 - LA GESTION DES CARRIÈRES

La pyramide fonctionnelle des armées induit une **gestion très sélective des carrières**. Comme l'a souligné le deuxième rapport du Haut Comité, parmi les officiers recrutés par la voie des grandes écoles militaires, un sur deux accède au grade de colonel et un sur cinq à six au premier grade d'officier général. Parmi les sous-officiers, tous recrutements confondus, un sur trois environ accède au grade d'adjudant-chef et un sur cinq à dix au grade de major, selon les armées.

La reconversion ne peut donc être dissociée de la gestion des carrières, à telle enseigne que son dispositif permanent sert généralement de point d'appui à l'ensemble des mesures spécifiques d'aide au départ mises en œuvre lors des périodes de restructurations majeures de l'appareil militaire : ce fut le cas lors de la professionnalisation des armées et il en sera de même pour la période 2009-2014, couverte par la loi de programmation militaire.

A l'inverse, une gestion plus restrictive des aides à la reconversion est l'un des outils dont dispose un gestionnaire confronté à des exigences de fidélisation dans certaines catégories ou spécialités.

1.2 - UN DISPOSITIF JURIDIQUE PROGRESSIVEMENT ÉLARGI

1.2.1 - LE DÉVELOPPEMENT DE LA GARANTIE STATUTAIRE

C'est le **statut général des militaires de 1972** qui a institué un droit à une formation professionnelle destinée au retour à la vie civile, et ce pour une catégorie de militaires bien identifiée. L'article 95 de ce texte disposait, en effet, que «*[l'engagé] qui accomplit des services d'une durée d'au moins quatre années reçoit, s'il le demande, une formation professionnelle le préparant à l'exercice d'un métier dès le retour à la vie civile*», posant ainsi, pour les contractuels, la condition d'une durée de service minimale de quatre années ainsi que le principe d'un droit à la formation à la demande de l'intéressé. Ces mesures ne concernaient cependant que 30 000 engagés sur 270 000 militaires.

Avec la professionnalisation, le périmètre des bénéficiaires potentiels comme les buts assignés à la reconversion ont été élargis.

La **loi n°96-1111 du 19 décembre 1996** relative aux mesures en faveur du personnel militaire dans le cadre de la professionnalisation des armées a modernisé le statut de 1972 en instituant, pour tout militaire, la possibilité de bénéficier, sur demande agréée :

- de «dispositifs d'évaluation et d'orientation professionnelles» destinées à préparer pendant le service le retour à la vie active ;
- de «congrés de reconversion» lui permettant de suivre, dans les mois précédant son départ, des actions de reconversion adaptées à son projet. Cette dernière possibilité était toutefois subordonnée à la condition d'avoir accompli au minimum quatre années de service.

Il s'agit, dès lors :

- de *attirer* : autrefois conçu comme une incitation au départ, le dispositif de reconversion contribue dorénavant à l'incitation à l'engagement ;
- de *fidéliser* : l'exigence d'une durée minimale de service conditionnant l'accès au parcours de reconversion vise à inciter notamment les personnels sous contrat à prolonger leur temps de service ;
- et de *compenser* la brièveté des parcours professionnels, les cadres de carrière bénéficiant dorénavant des mêmes facultés que les contractuels.

Enfin, le nouveau **statut général des militaires**² (loi n°2005-270 du 24 mars 2005) reprend, en l'élargissant tant au plan des bénéficiaires que de celui des aides proposées, le principe posé par le précédent statut en disposant, dès l'article premier³ que : «*[le statut] offre à ceux qui quittent l'état militaire les moyens d'un retour à une activité professionnelle dans la vie civile*».

Affirmant ainsi clairement la légitimité d'une sollicitude particulière de l'État vis-à-vis d'une catégorie d'agents publics soumis à des contraintes spécifiques, le texte fixe ensuite⁴ les règles applicables à ces derniers en matière d'aide au départ et d'accès à un second emploi, que ce soit dans le secteur privé ou dans la fonction publique.

² Inséré dans la partie législative du code de la défense.

³ Article L.4111-1 du code de la défense.

⁴ Livre premier du titre IV du code de la défense, chapitre 9, «fin de l'état militaire».

1.2.2 - LES PRINCIPALES DISPOSITIONS JURIDIQUES RELATIVES AU DÉPART DES MILITAIRES

Les aides au départ

Deux grandes phases peuvent être distinguées dans le processus général décrit par l'article L.4139-5 du code de la défense :

- l'évaluation et l'orientation professionnelle ;
- la formation professionnelle ou l'accompagnement direct vers l'emploi.

Tous les militaires envisageant une reconversion, qu'elle soit liée à un départ volontaire, à une limite d'âge, à une limite de durée de service ou aux règles de gestion qui leur sont applicables, peuvent bénéficier de dispositifs **d'évaluation et d'orientation professionnelle**, destinés à préparer leur retour à la vie civile.

L'accès aux dispositifs de **formation professionnelle** ou **d'accompagnement direct vers l'emploi** est, en revanche, statutairement limité aux militaires qui ont accompli quatre ans de services effectifs, quelle que soit la catégorie hiérarchique à laquelle ils appartiennent ou le type de leur lien au service (carrière, contrat, service à titre étranger)⁵. Ces aides sont exclusivement destinées à préparer leurs bénéficiaires à l'exercice d'un métier civil.

Les congés liés au dispositif d'aide au départ

Le statut général des militaires prévoit trois congés destinés à aider les militaires préparant leur départ :

- a) le **congé de reconversion** et le **congé complémentaire de reconversion** (article L.4139-5 du code de la défense) : ces congés, ouverts à l'ensemble des militaires, qu'ils soient ou non de carrière, sont destinés à placer les personnels auxquels est accordé le bénéfice d'une aide à la reconversion (formation professionnelle ou accompagnement direct vers l'emploi) dans une situation administrative leur permettant de se dégager des contraintes du service. Ils sont donc liés à l'attribution de prestations de reconversion⁶.

Le congé de reconversion a une durée maximale de six mois. Durant cette période, les militaires de carrière restent en position d'activité et les militaires sous contrat ainsi que les volontaires demeurent sous contrat, le lien au service étant, si nécessaire, prorogé jusqu'à l'expiration du congé, sans toutefois pouvoir dépasser la durée maximale de service autorisée. Les militaires placés en congé de reconversion continuent de percevoir leur rémunération, qui est toutefois amputée des primes liées au poste et des primes de qualification⁷. Les bénéficiaires d'un congé de reconversion peuvent demander un congé

⁵ Cette disposition statutaire ne fait cependant pas obstacle à l'application, au sein de chaque armée, de règles de gestion pouvant conduire, le cas échéant, à une application plus restrictive : c'est ainsi que, pour des raisons liées à la fidélisation de ses engagés en premier contrat, l'armée de terre ne leur accorde aucune aide à la formation ou à l'accompagnement vers l'emploi avant la fin de la cinquième année de service.

⁶ Ce qui n'était pas forcément le cas avant 2005, date d'entrée en vigueur du nouveau statut général.

⁷ Cette disposition, issue du décret n°2006-882 du 17 juillet 2006 relatif aux positions statutaires des militaires, pris en application de l'article 65 de la loi n°2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires, place globalement les militaires en congé de reconversion dans une situation comparable à celle des fonctionnaires civils placés dans des situations de même nature (congé de formation par exemple). Toutefois, pour la période 2009-2014, le décret n°2008-1526 du 30 décembre 2008 institue une indemnité spéciale de préparation à la reconversion qui compense forfaitairement la perte de rémunération des militaires placés en congé de reconversion.

complémentaire de reconversion. A l'expiration du congé de reconversion, le militaire de carrière qui n'est pas placé en congé du personnel navigant ou en congé complémentaire de reconversion est soit mis à la retraite d'office, soit tenu de démissionner de son état de militaire de carrière s'il n'a pas acquis de droit à pension de retraite.

Le congé complémentaire de reconversion est un congé, d'une durée maximale de six mois, qui peut être accordé aux militaires pour lesquels la durée maximale du congé de reconversion ne permet pas de satisfaire la réalisation du projet professionnel. Les bénéficiaires sont placés en position de non-activité et perçoivent une rémunération limitée à la solde indiciaire, à l'indemnité de résidence et au supplément familial de solde. Les règles régissant la situation des militaires parvenus à l'expiration d'un congé complémentaire de reconversion sont identiques à celles applicables à la fin d'un congé de reconversion.

Pendant les congés de reconversion, le cumul d'une rémunération réduite et de revenus tirés d'activités civiles est possible.

En 2007 ont été attribués 4 679 congés de reconversion et 542 congés complémentaires.

b) le **congé du personnel navigant** (articles L. 4139-7 et L.4139-10 du code de la défense) : ce congé s'analyse comme une aide au départ. Bien qu'il ne soit pas réductible à un simple outil de reconversion, il donne accès aux mêmes aides que le congé de reconversion ou le congé complémentaire de reconversion.

Il peut être attribué aux militaires de carrière et aux militaires sous contrat.

Pour les militaires de carrière, le statut général des militaires prévoit deux types de congés :

- l'un, ouvert en cas de services aériens exceptionnels, dans la limite d'un nombre annuel fixé par arrêté, et d'une durée maximale de trois ans ;
- l'autre, ouvert aux personnels navigants dès qu'ils ont atteint la limite d'âge, d'une durée de trois ans pour les officiers et d'un an pour les sous-officiers.

Les militaires sous contrat peuvent être placés en congé du personnel navigant dès qu'ils totalisent 17 ans de service dont 10 dans le personnel navigant. Le congé a une durée maximale d'un an. A l'issue du congé, le militaire est considéré comme ayant atteint sa durée de service et rayé des contrôles avec le bénéfice de la liquidation de sa pension de retraite.

Les bénéficiaires d'un congé du personnel navigant perçoivent une rémunération réduite.

Ce congé, dont l'attribution est en augmentation depuis 2004, a été accordé en 2008 à 159 militaires (officiers généraux compris). 78% des congés ont été attribués aux officiers sous contrat (congés d'une durée d'un an).

c) la **disponibilité des officiers de carrière** (article L.4139-9 du code de la défense) : cette position statutaire, dont le bénéfice peut être accordé à ces militaires après 15 ans de service, dont six en qualité d'officier, peut s'analyser comme un congé, d'une durée maximale de 10 années. Les bénéficiaires conservent le bénéfice du tiers de leur solde indiciaire et peuvent, dans ce cadre, préparer une reconversion (tout en conservant la possibilité de réintégrer les cadres avant leur 25^{ème} année de service).

L'accès à la fonction publique civile

(Cf. annexe 12)

Les militaires désireux d'accéder à un emploi de la fonction publique disposent de quatre possibilités.

Deux relèvent du droit commun : l'accès sur concours (article L.4139-1 du code de la défense) et l'intégration après détachement (article L.4138-8 du code de la défense).

Deux leur sont spécifiques : les emplois réservés (article L.4139-3 du code de la défense) et la procédure de l'article L.4139-2 du code de la défense (auparavant communément dénommée «70-2»).

L'accès sur concours ne présente aucune spécificité, les militaires étant placés dans la situation ordinaire de tout candidat à la fonction publique ou à la magistrature. Une période de détachement précède une éventuelle intégration.

La seconde procédure de droit commun est celle du **détachement suivi d'une intégration**. Depuis plusieurs années, l'essentiel des corps de la fonction publique sont ouverts aux militaires de niveau équivalent par la voie du détachement. Ce mode d'accès diffère de celui de l'article L.4139-2 du code de la défense par le fait que les emplois accessibles par la voie du détachement ne font pas l'objet d'une réservation spécifique au bénéfice des militaires. Dans cette procédure, les militaires doivent postuler au bénéfice du détachement dans les mêmes conditions que l'ensemble des autres fonctionnaires, ce qui signifie qu'ils doivent notamment obtenir l'accord de l'administration d'accueil. Le projet de loi sur la mobilité dans la fonction publique, en cours d'examen par le Parlement, pose le principe de l'accessibilité aux militaires de l'ensemble des corps de niveau équivalent, la même possibilité étant offerte aux fonctionnaires désireux de rejoindre un corps militaire.

La **procédure de détachement-intégration prévue par l'article L.4139-2 du code de la défense** a été spécialement conçue au bénéfice des militaires. Résultant initialement de la loi n°70-2 du 2 janvier 1970, elle est actuellement régie par l'article L.4139-2 du code de la défense et concerne l'ensemble des militaires réunissant certaines conditions d'ancienneté de service. Elle présente la particularité de reposer sur des contingents d'emplois de la fonction publique civile spécialement réservés à des militaires et dont le nombre est arrêté par voie réglementaire pour chaque administration de l'État et pour chaque catégorie de collectivité territoriale ou établissement public administratif⁸, compte tenu des possibilités d'accueil. Les candidats militaires sont sélectionnés sur dossier⁹ et entretien, effectuent un détachement d'une année renouvelable (deux ans pour les emplois dans les corps enseignants) et sont intégrés à l'issue de ce stage, sauf si l'intégration n'est pas souhaitée par l'administration d'accueil.

Enfin, la voie des **emplois réservés** est un mode traditionnel d'accès à la fonction publique civile pour les anciens militaires. Elle consiste, à l'occasion de toutes les procédures de recrutement des fonctionnaires civils, à réserver une partie de ces emplois à d'anciens militaires, avec une priorité au bénéfice des blessés de guerre et de leurs ayants droit. Cette procédure a été profondément remaniée en 2008¹⁰. Avant l'entrée en vigueur de la réforme législative survenue à cette date, l'accès aux emplois réservés reposait sur la réussite, par les candidats intéressés, à un examen vérifiant leur aptitude à occuper l'emploi offert. Pour des raisons tenant à la rigidité du système, de nombreux emplois n'étaient pas pourvus dans les délais et se trouvaient, dès lors, réaffectés au recrutement général des corps de la fonction publique. La procédure repose dorénavant sur un processus de sélection permettant de prendre en compte les qualifications du candidat militaire et les acquis de son expérience professionnelle (utilisation du «passport professionnel»). Les candidats, qui peuvent opter pour un recrutement uniquement dans certaines régions ou sur l'ensemble du territoire national, sont intégrés à l'issue de la phase de détachement qui suit leur éventuel recrutement.

⁸ Les contingents annuels des emplois n'ont cependant jamais été fixés pour les fonctions publiques territoriale et hospitalière.

⁹ Ces derniers sont centralisés par la Commission nationale d'orientation et d'intégration - CNOI.

¹⁰ Loi n°2008-492 du 26 mai 2008 relative aux emplois réservés.

1.2.3 - L'ACCÈS AU DISPOSITIF D'ACCOMPAGNEMENT VERS L'EMPLOI OUVERT AUX CHÔMEURS

Le dispositif juridique régissant la situation des anciens militaires qui n'ont pu accéder à un emploi civil dès leur départ des armées a connu deux évolutions favorables dans une période récente.

Jusqu'à la promulgation de la loi n°2008-493 du 26 mai 2008 de modernisation de la fonction publique, le bénéfice de l'accès à l'indemnisation du chômage était réservé aux anciens militaires sous contrat involontairement privés d'emploi. La loi précitée a étendu cette disposition à l'ensemble des militaires involontairement privés d'emploi.

Par ailleurs, en application de l'article L.351-12 du code du travail, la charge et la gestion de l'indemnisation des militaires involontairement privés d'emploi sont assurées par le ministère de la défense dans des conditions identiques à celles définies par la convention relative à l'indemnisation du chômage¹¹. Cette situation privait toutefois les chômeurs militaires, jusqu'au 1^{er} janvier 2009, de la possibilité de bénéficier d'un plan d'aide au retour à l'emploi (PARE), cette prestation étant fournie par l'UNEDIC, organisme auquel ils n'étaient pas affiliés. Ils ne pouvaient ainsi accéder aux aides en matière de formation professionnelle ou d'accompagnement vers l'emploi¹² offertes aux chômeurs ex-salariés du secteur privé.

La loi n°2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi a confié clairement à Pôle emploi, à compter du 1^{er} janvier 2009, la mission *«d'accompagner les personnes, qu'elles disposent ou non d'un emploi, à la recherche d'un emploi, d'une formation ou d'un conseil professionnel, prescrire toutes actions utiles pour développer leurs compétences professionnelles et améliorer leur employabilité, favoriser leur reclassement et leur promotion professionnelle, faciliter leur mobilité géographique et professionnelle et participer aux parcours d'insertion sociale et professionnelle»*¹³.

Ces dispositions ouvrent aux anciens militaires indemnisés au titre du chômage la possibilité de bénéficier des mêmes aides de formation professionnelle et d'accompagnement vers l'emploi que l'ensemble des demandeurs d'emploi. Ainsi pourront être, en quelque sorte, prolongées les actions de reconversion dont ces militaires auraient pu bénéficier avant leur départ des armées et qui ne leur auraient pas permis d'accéder à un emploi dès leur entrée dans la vie civile.

1.3 - UN ENSEMBLE DE PRESTATIONS COMPLET ET DIVERSIFIÉ

(Cf. annexe 13)

Le dispositif couvre un vaste champ, l'éventail des prestations allant de l'information initiale au placement. Essentiellement destiné à aider les militaires recherchant un nouvel emploi dans le secteur privé, il comporte également des prestations adaptées à ceux pour lesquels le projet professionnel, élaboré lors de la phase d'orientation, vise à l'obtention d'un emploi public.

¹¹ Actuellement la convention du 19 février 2009.

¹² Aide à la reprise d'emploi, aide à la garde d'enfants, action de formation préalable au recrutement, action de formation conventionnée, aide aux frais associés à la formation, aide forfaitaire à l'employeur.

¹³ Article L.311-7 du code du travail.

1.3.1 - LA RECONVERSION DANS LE SECTEUR PRIVÉ¹⁴

Information, évaluation et orientation

Les prestations proposées en matière d'orientation doivent intervenir en théorie dans un délai de 12 à 18 mois avant le départ du militaire. Collectives ou individuelles, elles s'adressent à l'ensemble des militaires qui en expriment la demande.

- prestations collectives :
 - **sessions bilan-orientation (SBO)**,
 - **sessions bilan-projet (SBP, pour les cadres)**,
 - **sessions d'orientation pour cadres de haut niveau ou pour officiers généraux (SOHN ou SOGX)**.

En 2007, plus de 8 400 militaires ont suivi une SBO, 853 une SBP et 135 cadres de haut niveau ont bénéficié d'une session d'orientation adaptée.

- prestations individuelles :
 - **entretiens d'orientation (EO) et entretiens bilans d'orientation (EBO)**,
 - éventuellement **bilans de compétences**.

En 2007, près de 3 000 militaires ont bénéficié d'un entretien individuel et 58 officiers et sous-officiers d'un bilan de compétences.

Accompagnement direct vers l'emploi

Réservée statutairement aux militaires totalisant plus de quatre ans de service, l'aide mise en place dans ce cadre est accordée, en gestion, à ceux qui disposent de compétences directement transposables dans un emploi civil, que ces dernières aient été acquises antérieurement à leur entrée dans la vie militaire ou au cours de celle-ci.

Les prestations proposées regroupent :

- **des sessions (collectives) de techniques de recherche d'emploi (STRE)** ;
- **des sessions (collectives) d'accompagnement vers l'entreprise (SAE)** ;
- **des périodes (individuelles) d'adaptation en entreprise (PAE)**, au cours desquelles le militaire, en congé de reconversion, est formé par un employeur qui doit s'engager à l'embaucher pour six mois au minimum ;
- **des parcours individualisés du créateur d'entreprise (PIC)** ;
- **des prestations individuelles d'accompagnement auprès de l'association pour l'emploi des cadres (APEC)**.

En 2007, 1 431 militaires ont bénéficié d'une PAE, 411 d'une SAE, plus de 2 800 d'une STRE ou d'une prestation individuelle réalisée par l'APEC et 171 d'un parcours du créateur ou repreneur d'entreprise.

Les militaires bénéficiaires d'une période d'adaptation en entreprise (PAE), d'une session d'accompagnement vers l'entreprise (SAE) et d'un parcours individualisé du créateur d'entreprise (PIC) sont placés, pour tout ou partie de la durée de la prestation, en congé de reconversion.

¹⁴ Dans les départements et collectivités d'outre-mer (dans lesquels sont affectés plus de 6 000 militaires), la seule prestation existant jusqu'en 2008 était la session bilan orientation (SBO). Depuis l'été 2008, les militaires affectés dans les Antilles, en Guyane, en Nouvelle Calédonie, en Polynésie et à la Réunion peuvent bénéficier de deux prestations d'orientation (SBO et bilan individuel de compétences - BIC) et de deux prestations collectives d'accompagnement vers l'emploi (session de techniques de recherche d'emploi - STRE - et accompagnement vers l'emploi - AVE).

Formation professionnelle

Réservées statutairement aux militaires totalisant plus de quatre ans de service, elles ne sont accordées qu'à ceux qui ne disposent pas de qualifications leur permettant d'exercer directement une activité professionnelle. Elles permettent la prise en charge, sous certaines conditions, d'une formation professionnelle destinée à leur apporter les qualifications correspondant à leur projet professionnel.

La formation est dispensée :

- dans le cadre de **stages de formation professionnelle**, ces derniers pouvant prendre la forme de stages en milieu militaire (centre militaire de formation professionnelle de Fontenay-le-Comte et centres d'instruction spécialisés de l'armée de terre) ou d'inscription de candidats militaires dans des centres de formation civils (centres AFPA, écoles de formation professionnelle de l'ONAC) ou dans des cycles de formation adaptés à des besoins particuliers et négociés sur devis ;
- dans le cadre de **périodes de formation gratuite en entreprise (PFGE)**.

Plus de 4 700 militaires ont bénéficié d'actions de formation professionnelle en 2007, parmi lesquels 2 400 en centres civils, 866 en milieu militaire et 315 lors d'une PFGE.

L'attribution d'une prestation de formation professionnelle s'accompagne (sauf pour les stages en milieu militaire) du placement du militaire en congé de reconversion (et, éventuellement, en congé complémentaire de reconversion).

Le ministère de la défense a développé une **politique d'accompagnement financier** pour les militaires bénéficiaires d'actions de formation dans le cadre de leur reconversion. Outre la rémunération qu'ils perçoivent au titre de leur placement en congé de reconversion, le coût de la formation est pris en charge à hauteur de 70% à 97% par le ministère de la défense, le pourcentage variant en fonction de la situation du bénéficiaire au regard du droit à pension, du statut et de la limite d'âge de son grade. Le montant total de la prise en charge est plafonné à 9 000€. La formation est gratuite pour les militaires suivant une formation professionnelle en milieu militaire et les militaires du rang qui, partant entre 4 et 15 ans de service, suivent une formation dans un centre AFPA ou une école de l'ONAC.

Placement

Au-delà des aides «classiques» à la reconversion, les armées développent depuis quelques années le placement des militaires inscrits dans les bureaux de reconversion. La mobilisation des structures territoriales de la reconversion permet de constituer des réseaux et de développer des contacts directs avec les employeurs potentiels, notamment au niveau local ou régional.

La prospection directe du « marché caché¹⁵ » de l'emploi dont peuvent ainsi bénéficier les militaires lors de leur départ **et pendant les trois ans qui suivent**, élargit à moindre coût la panoplie des outils de reconversion avec un objectif essentiel : la lutte contre le chômage des anciens militaires.

¹⁵ Terme désignant la part du marché de l'emploi dans laquelle les postes sont pourvus par d'autres moyens que la publication d'une annonce : prospection directe, candidatures spontanées, cooptation, contacts permanents avec des réseaux associatifs ou professionnels, etc.

Aides spécifiques pour les militaires quittant les armées avant quatre ans de service

38% des militaires ayant quitté les armées en 2007 n'étaient pas statutairement ayants droit à l'ensemble des prestations de reconversion du fait de leur ancienneté insuffisante¹⁶. Les conditions de leur départ les empêchent souvent de bénéficier dans de bonnes conditions des prestations d'orientation qui leur seraient cependant accessibles. Cette catégorie de personnels représentait par ailleurs 30% des chômeurs indemnisés par le ministère de la défense au 31 décembre 2008.

La prise de conscience de cette situation a conduit, dès 2006, à la mise sur pied de dispositifs spécifiques à leur profit :

- une prestation commune à tous les militaires : les **sessions d'orientation pour jeunes militaires (SOJM)**, proposant aux jeunes les moins préparés les moyens de déterminer un ou plusieurs projets professionnels réalistes et réalisables ;
- des prestations mises sur pied par certaines armées : **partenariats avec les Missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes**¹⁷ organisés par la marine pour ses engagés initiaux de courte durée, **partenariats avec les structures régionales ou départementales d'insertion** développés localement par la gendarmerie au bénéfice de ses volontaires et **sessions air mobilité emploi (SAME)** mises sur pied par l'armée de l'air.

1.3.2 - LA RECONVERSION DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Les aides mises en place dans ce cadre concernent essentiellement la **préparation aux emplois réservés** et la **prise en charge financière** (à hauteur de 1 500€) **de cycles d'enseignement**.

En 2007, plus de 740 militaires ont bénéficié d'actions de préparation aux emplois réservés et 400 de la prise en charge de cycles d'enseignement (dont 146 militaires du rang).

1.3.3 - LA FORMATION EN COURS DE CARRIÈRE

Les militaires peuvent bénéficier au cours de leur carrière, grâce à la formation professionnelle continue ou à la validation des acquis de l'expérience (VAE), d'opportunités de parfaire ou d'adapter leurs qualifications. Cette possibilité présente un intérêt particulier dans l'optique de la reconversion car certaines des qualifications ainsi acquises peuvent améliorer l'aptitude des militaires à occuper un emploi civil et ainsi alléger l'accompagnement de la dernière phase de leur vie professionnelle.

Cette procédure est encore peu utilisée au sein du ministère de la défense, comme le montre le tableau ci-contre.

¹⁶ Il convient de préciser que, pour toutes les catégories de militaires des trois armées, les départs survenus au cours de la période probatoire ont représenté, pour l'année 2007, 43% des départs avant quatre ans de service.

¹⁷ Relevant du ministère chargé des affaires sociales.

Tableau 5 - Validation des acquis de l'expérience dans les armées en 2007

Armée	Terre	Marine	Air	Gendarmerie	DGA	Interarmées
Nombre de titres inscrits au RNCP	37	46	23	16	13	9
Nombre de demandes de validation	29	101	5	62	NC	NC
Nombre de candidats présentés devant un jury	20	54	NC	NC	NC	NC
Nombre de validations partielles	3	16	NC	NC	NC	NC
Nombre de validations complètes	17	30	2	15	NC	NC

Source : réponse des armées à un questionnaire du HCECM.

Champ : demandes de certification ayant entraîné une procédure complète de VAE - titre appartenant au ministère de la défense (reconnaissance de niveau exclue) - année 2007.

A titre de comparaison, plus de 4 800 titres étaient inscrits au répertoire national de la certification professionnelle (RNCP) au 31 décembre 2007 et plus de 26 000 candidats ont obtenu une validation totale de leur demande de certification en 2006¹⁸.

La réglementation prévoit que les militaires désireux d'obtenir une formation professionnelle par la voie de la VAE sont aidés au cours de la procédure. La VAE externe (recherche d'une certification délivrée par un organisme certificateur étranger au ministère de la défense) donne lieu à une prise en charge financière (à hauteur de 1 500€).

Le ministère de la défense expérimente, en relation avec les académies de l'éducation nationale, une démarche de VAE collective, dans le domaine de la sécurité, au profit de jeunes militaires sans qualifications. Il envisage d'étendre ultérieurement cette formule à d'autres domaines.

1.4 - LES MOYENS HUMAINS ET FINANCIERS DE LA RECONVERSION

1.4.1 - LA «CHAÎNE RECONVERSION»

(Cf. annexes 14 et 15)

Jusqu'en 2009, le dispositif territorial de la fonction reconversion reposait sur la coexistence de plusieurs chaînes fonctionnelles, implantées sur 250 sites et regroupant au total près de 1 100 personnes, civiles et militaires :

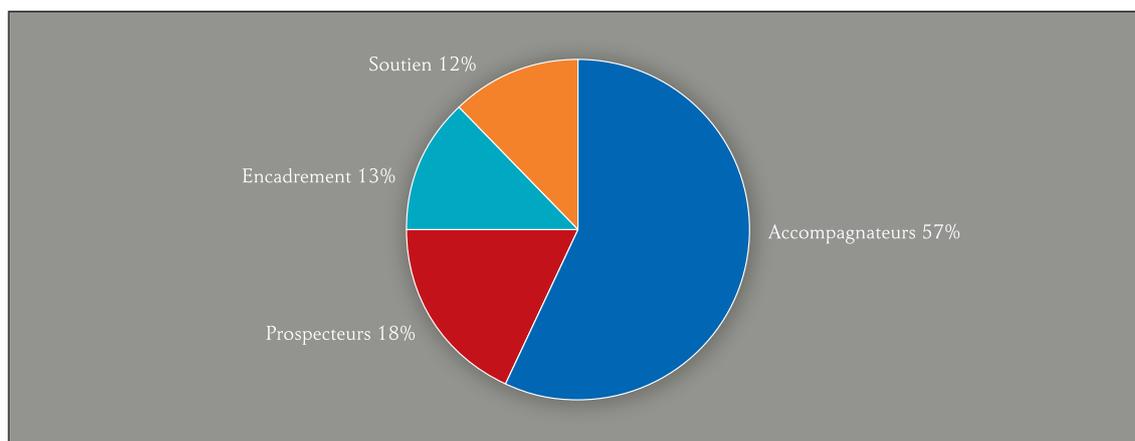
- une chaîne dépendant de la direction des ressources humaines du ministère de la défense (DRH-MD) comprenant elle-même un échelon central et 8 centres interarmées de reconversion (CIR) répartis sur le territoire métropolitain ;
- trois chaînes d'armée et une chaîne gendarmerie, comprenant chacune un niveau central et des structures régionales (sauf pour l'armée de l'air et la marine) et locales.

¹⁸ Source : rapport du secrétaire d'État chargé de la prospective, de l'évaluation des politiques publiques et du développement de l'économie numérique, septembre 2008.

Malgré l'évolution vers une professionnalisation accrue¹⁹ de la fonction reconversion dans la marine et, plus récemment, dans l'armée de l'air, les personnels des différentes chaînes sont majoritairement des militaires, le plus souvent en deuxième partie de carrière, qui ont bénéficié de formations internes, mais qui ne disposent pas toujours du même niveau de qualification technique que les acteurs civils de ce domaine professionnel.

La part des prospecteurs placiers et des personnes chargées des relations avec les entreprises est minoritaire.

Graphique 2 - Répartition fonctionnelle des personnels des chaînes reconversion des armées en 2007



Source : réponses à un questionnaire adressé aux armées et à la DRH-MD par le HCECM.

Champ : chaînes reconversion des armées (sans CMFP).

Le nombre de personnels affectés, au sein du dispositif de reconversion, à des missions de soutien ou d'encadrement représente 25% de l'effectif total.

Le volume de personnels affectés à des missions opérationnelles permet cependant d'obtenir un ratio général d'un conseiller reconversion pour 21 militaires aidés. A titre de comparaison, le ratio est de l'ordre d'un pour 50 dans les cellules de reclassement mises en place dans les entreprises, d'un pour 150 au sein du service public de l'emploi et d'un pour 30 ou 40 dans les cabinets privés spécialisés²⁰.

Tableau 6 - Ratio entre le nombre d'acteurs de contact de la chaîne reconversion et le nombre de militaires inscrits dans le dispositif en 2007

Armées	Terre	Marine	Air	Gendarmerie	Total
Nombre d'acteurs de contact	367	59	120	41	587
Nombre de militaires aidés	6 215	1 255	3 319	1 740	12 529
Ratio	1/17	1/21	1/27	1/42	1/21

Source : ministère de la défense, bilan reconversion 2007.

Champ : accompagnateurs reconversion, conseillers en emploi, prospecteurs placiers et chargés de relations avec les entreprises en 2007 - militaires inscrits en 2007 dans le dispositif de reconversion.

¹⁹ Notamment par le recrutement, sous statut contractuel, de spécialistes de l'orientation et de l'accompagnement vers l'emploi, titulaires de qualifications professionnelles civiles.

²⁰ Source : Rapport conjoint IGAS/CGE sur la fonction reconversion dans les forces armées, juin 2006, p.5.

La recherche d'une meilleure synergie entre les chaînes d'armée et d'une meilleure lisibilité vis-à-vis des acteurs externes de la reconversion (employeurs et service public de l'emploi notamment) a conduit, à la suite d'un audit externe de modernisation réalisé en 2006²¹, à la **création d'une agence unique de reconversion** (dite «Défense Mobilité»), organisme placé sous la responsabilité du DRH-MD et regroupant les différentes chaînes fonctionnelles.

Défense Mobilité a vocation à devenir l'opérateur ministériel unique de la politique de reconversion, définie par la DRH-MD en collaboration avec les armées. La montée en puissance de la nouvelle structure, engagée dès mars 2009 avec la mise en place d'un échelon central unifié, se poursuivra jusqu'à l'automne 2010. La nouvelle structure accompagnera :

- le personnel militaire des armées, des services communs et de la délégation générale à l'armement ainsi que de la gendarmerie ;
- le personnel civil de la défense et de la gendarmerie en situation d'évolution vers le secteur privé ;
- les conjoints (époux, concubins, personnes liées par un pacte civil de solidarité) du personnel civil et militaire de la défense et de la gendarmerie.

Enfin, le ministère de la défense a créé, en 2006, une **mission d'aide au retour à la vie civile des officiers généraux** (MIRVOG), structure placée sous la tutelle du cabinet du ministre, et qui a vocation à mettre en œuvre des moyens adaptés à l'accompagnement vers l'emploi civil des cadres dirigeants des armées. La mise en place de Défense Mobilité n'a pas remis en cause l'indépendance de la MIRVOG, cette structure étant cependant appelée à œuvrer en étroite synergie avec l'agence.

1.4.2 - LE RECOURS AUX PARTENARIATS EXTERNES

A l'exception de l'information, de quelques actions d'orientation (entretiens bilan individuels) et de certaines actions de formation en milieu militaire, les prestations de reconversion sont réalisées, pour l'essentiel, par le biais de partenariats avec des opérateurs externes qui peuvent être :

- des structures spécialisées (APEC²², AFPA²³, ARCO²⁴, ONAC²⁵, etc.) ;
- des entreprises (au sein desquelles sont réalisées certaines prestations de formation ou d'accompagnement) ;
- ou des cabinets privés spécialisés dans l'accompagnement.

Le centre militaire de formation professionnelle (CMFP) de Fontenay-le-Comte lui-même, structure originale gérée par l'armée de terre et délivrant une formation professionnelle principalement aux engagés et sous-officiers quittant les armées entre 4 et 15 ans d'ancienneté, fonctionne sous le régime du partenariat : si l'armée de terre assure l'encadrement ainsi que la gestion et l'entretien de la structure, les formations sont délivrées par des personnels de l'AFPA.

²¹ Rapport conjoint Contrôle général des armées/Inspection générale des affaires sociales, «La fonction reconversion dans les forces armées», juin 2006.

²² Association pour l'emploi des cadres.

²³ Association pour la formation professionnelle des adultes.

²⁴ Association pour la reconversion civile des officiers et des sous-officiers.

²⁵ Office national des anciens combattants.

Le ministère de la défense tente de coordonner l'ensemble de ces acteurs au moyen d'une politique partenariale sectorielle : l'AFPA est plus particulièrement chargée de la formation professionnelle au profit des personnels peu qualifiés, l'association pour la reconversion civile des officiers et des sous-officiers (ARCO) est chargée des prestations destinées aux militaires souhaitant se reconvertir sur un emploi de cadre, etc.

De nombreuses associations corporatives (notamment les associations d'anciens élèves des grandes écoles militaires ou les associations d'anciens sous-officiers) mènent parallèlement une action indépendante.

Au-delà des seuls aspects liés au support des prestations, **le recours au partenariat constitue l'un des axes généraux de la politique de reconversion** conduite par le ministère de la défense. Entre 2005 et 2009, trente-neuf conventions-cadres ont été signées par le ministère avec des institutions publiques (ministères, établissements publics, associations) et privées (fédérations professionnelles et grandes entreprises). Ces conventions nationales ont pour but de favoriser l'embauche d'anciens militaires. Dans certains cas, leur objectif est de réguler le flux de départ de personnels appartenant à des spécialités critiques et que les armées ont des difficultés à fidéliser.

1.4.3 - LE COÛT DE LA RECONVERSION

Le coût global de la reconversion s'établit, pour 2007, à près de **118M€**.

Ce montant représente l'équivalent des rémunérations de l'équipage de dix frégates de premier rang pour une année, mais seulement **0,66% de la masse salariale** des personnels militaires des programmes LOLF «emploi des forces» et «gendarmerie nationale».

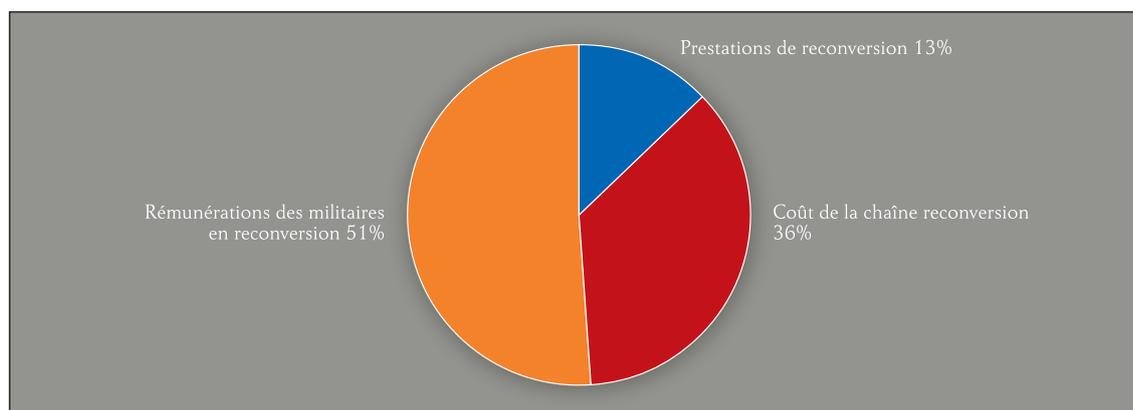
Tableau 7 - Coût de la reconversion en 2007

Coût de la reconversion en 2007	M€
Rémunérations et charges sociales (RCS) chaîne	38
RCS du personnel en reconversion	58,3
Frais de déplacement du personnel en reconversion	2
Prestations	15,6
Fonctionnement de la chaîne	3,5
Investissement (CMFP et centres de formation en milieu militaire armée de terre)	0,35
Total	117,7

Source : données fournies par les armées et la DRH-MD à la demande du HCECM - Mémento 2007 des coûts moyens du personnel militaire et du personnel civil pour les RCS.

Champ : chaînes reconversion (y compris le CMFP et la MIRVOG), sans les coûts de fonctionnement des autres centres de formation en milieu militaire de l'armée de terre - RCS hors pensions - Indemnité d'accompagnement à la reconversion (IAR), soit 2,6M€ non prise en compte.

Graphique 3 - Composition du coût de la reconversion



Source : tableau 7.

Il est d'usage de rapprocher le coût de la reconversion de celui de l'indemnisation du chômage des anciens militaires involontairement privés d'emploi, bien qu'il soit difficile d'établir un lien direct entre ces deux données. Le coût de l'indemnisation des chômeurs s'est élevé, en 2007, à 82M€ et en 2008, à 85,7M€.

Le cumul des dépenses de reconversion et des dépenses d'indemnisation du chômage, contribue au coût total, pour la défense, de la spécificité de la gestion de ses ressources humaines militaires²⁶.

1.5 - ÉLÉMENTS DE COMPARAISON

1.5.1 - LA RECONVERSION DANS LE SECTEUR PUBLIC ET LE SECTEUR PRIVÉ

La gestion des agents de la fonction publique répond, pour la majeure partie d'entre eux (88%), à une logique de carrière. La limite d'âge est, en règle générale, de 65 ans pour les fonctionnaires sédentaires, mais certains corps appartenant aux catégories actives (policiers, surveillants de l'administration pénitentiaire, services actifs des douanes, pompiers professionnels, ...) ont des limites d'âge plus basses (de 55 à 60 ans). Le droit à la jouissance de la pension est ouvert aux agents des catégories actives de la police nationale dès 50 ans, dès lors qu'ils ont accompli 25 ans de service.

Les statuts de la fonction publique ne comportent pas, à proprement parler²⁷, de dispositions relatives à la reconversion, y compris pour les catégories actives (991 000 personnes dans les trois fonctions publiques en 2006).

Une analyse strictement limitée à un point de vue statutaire pourrait conduire à considérer que les militaires de carrière appartenant à des corps dont les limites d'âge sont proches, voire supérieures à celles des corps actifs de la fonction publique²⁸ sont placés, grâce aux aides à la reconversion dont ils peuvent bénéficier, dans une situation plutôt favorable. Il convient cependant de nuancer cette approche par la prise en compte des conditions propres de la gestion des corps militaires et de ses effets sur l'âge moyen de départ effectif, largement inférieur, y compris pour ces catégories de personnels, à celui des fonctionnaires appartenant aux corps actifs (cf. paragraphes 1.1.1 et 1.1.2 ci-dessus).

²⁶ Si l'on ajoute aux dépenses de reconversion et d'indemnisation du chômage le coût des dispositifs d'aide au départ (indemnité de départ du personnel non officier, congé du personnel navigant, disponibilité des officiers de carrière), le coût total de la spécificité de la gestion des ressources humaines militaires s'est élevé en 2007 à plus de 240M€.

²⁷ Il n'est pas question ici des possibilités ouvertes aux fonctionnaires dans le cadre du droit individuel à la formation.

²⁸ Officiers des armes (57 ou 58 ans), officiers des services (60 ans), sous-officiers de gendarmerie (56 ou 57 ans).

Les agents contractuels de la fonction publique ne bénéficient d'aucune aide à la reconversion (à l'exception de quelques dispositions en faveur des agents licenciés). Leur situation administrative, très proche de celle des agents titulaires (contrat à durée indéterminée après six ans de service, limites d'âge identiques), ne peut toutefois se comparer à celle des contractuels militaires (contrat à durée déterminée, durée maximale de service entre 20 et 25 ans).

Il convient toutefois de noter qu'à statut et fonctions quasiment identiques, les volontaires des armées et de la gendarmerie se trouvent, du fait de la politique de reconversion dont ils peuvent bénéficier dans leur dernière année de service, dans une situation objectivement plus favorable que celle des adjoints de sécurité de la police nationale.

Dans le secteur privé, dans le cadre du droit individuel à la formation (DIF), les salariés peuvent bénéficier, à leur initiative ou à celle de l'entreprise, de deux types d'aides pouvant être utilisées dans le cadre d'une reconversion professionnelle :

- **le congé individuel de formation (CIF)**, permettant à tout salarié (ayant de 24 à 36 mois d'ancienneté comme salarié selon la taille de l'entreprise et la nature du contrat de travail), quelle que soit la taille de son entreprise, de s'absenter de son poste de travail pour suivre une formation ; le salarié peut bénéficier, dans certaines conditions, de la prise en charge de sa rémunération et des frais liés à sa formation ;
- **le bilan individuel de compétences (BIC)** : cette prestation, réalisée obligatoirement par un prestataire extérieur à l'entreprise, peut être décidée par l'employeur dans le cadre de son plan de formation ou mise en œuvre, à l'initiative du salarié justifiant de cinq ans d'activité salariée, dans le cadre d'un congé spécifique. Elle donne lieu à la rédaction d'un document de synthèse permettant de définir ou de confirmer un projet professionnel et, le cas échéant, un projet de formation.

Dans le cadre de la protection des salariés contre le licenciement économique et dès lors que le reclassement des personnels dans le groupe ou l'entreprise s'avère impossible, des **aides au reclassement**, variables selon la taille de l'entreprise et les conditions du licenciement, leur sont proposées. Précisées dans les plans de sauvegarde pour l'emploi obligatoires élaborés par les entreprises sous le contrôle du juge, elles peuvent être attribuées dans le cadre de :

- **congés de reclassement** : s'appliquant de manière générale aux entreprises regroupant plus de 1 000 salariés, ce congé, d'une durée fixée par l'employeur entre 4 et 9 mois, permet au salarié de bénéficier de mesures intégralement financées par l'employeur, telles que : entretien d'évaluation et d'orientation ou bilan de compétences, prestations de la cellule de reclassement, actions éventuelles de formation ou de validation des acquis. Durant son congé, le salarié perçoit une rémunération dont le montant est au moins égal à 65% du salaire brut des 12 derniers mois précédant la notification du licenciement, sans toutefois pouvoir être inférieure à 85% du SMIC ;
- **congés de mobilité** : ce congé peut être proposé aux salariés d'une entreprise qui entre dans le champ d'application du congé de reclassement, dès lors qu'elle a conclu un accord collectif relatif à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) et que cet accord en prévoit les modalités. L'acceptation par le salarié du congé de mobilité dispense l'employeur de lui proposer un congé de reclassement. La durée du congé de mobilité ne connaît aucune contrainte de temps. Le congé permet, de plus, de tester ou d'accepter un travail en CDD ou CDI avant la rupture du contrat de travail ;
- **congés de conversion** : ce congé apporte aux salariés licenciés pour motif économique un appui pour leur reclassement à l'extérieur de l'entreprise. Cette dernière ne doit pas être tenue de mettre en œuvre un congé de reclassement et doit en faire la demande ; il faut, par ailleurs, que l'importance des licenciements envisagés et la situation du bassin d'emploi le justifient et que, par ailleurs, le salarié soit volontaire pour bénéficier de ce congé. Ce dernier perçoit une allocation mensuelle égale au minimum à 65% du salaire antérieur brut (et à 85% du SMIC), la durée du congé étant comprise

entre 4 et 10 mois. Les prestations associées sont classiques : session «évaluation-orientation», formation aux techniques de recherche d'emploi, actions de remise à niveau, actions d'adaptation à un emploi, formation qualifiante ;

- **conventions de reclassement personnalisées** : l'obligation de proposer des conventions de reclassement personnalisées s'applique aux entreprises non soumises à l'obligation de proposer un congé de reclassement. Elles permettent aux salariés de bénéficier, après la rupture du contrat de travail, d'actions de soutien psychologique, d'orientation, d'accompagnement, d'évaluation des compétences professionnelles et de formation destinées à accélérer le reclassement.

Même si, sous certains aspects, ces aides peuvent paraître, par leur nature et leurs modalités d'application, proches de celles réservées aux militaires, il convient de souligner qu'elles sont liées aux caractéristiques de l'entreprise et que les salariés ne sont pas tous, de ce point de vue, placés dans des conditions identiques. Par ailleurs, les conditions de rémunération lors de ces congés sont souvent moins favorables que celles que connaissent les militaires dans des situations comparables.

1.5.2 - LA RECONVERSION DANS TROIS ARMÉES OCCIDENTALES

(Cf. annexe 16)

La majorité des armées occidentales, qu'elles soient totalement ou partiellement professionnalisées, ont mis en place un dispositif de reconversion.

Le Haut Comité s'est intéressé plus particulièrement à la situation au Royaume-Uni, en Allemagne et aux Etats-Unis. La politique de reconversion conduite au sein des armées canadienne et australienne est proche de celle développée au Royaume-Uni. La professionnalisation plus récente des armées espagnole et italienne explique que la structuration de la politique et du dispositif de reconversion ne soit pas encore totalement achevée dans ces pays.

Nonobstant les particularités sociales, politiques ou juridiques de chaque pays, la spécificité de la conception française apparaît clairement, tant en matière de politique générale que de mise en œuvre. En effet, si les armées des pays anglo-saxons concentrent leurs efforts sur l'accompagnement et le conseil dans une démarche de partenariat avec les organismes et associations de vétérans, la *Bundeswehr*, qui dispose d'un véritable service de formation et d'insertion professionnelle, accorde une grande importance à la formation et en réalise une part non négligeable en régie.

La reconversion au Royaume-Uni

Confronté à des flux de personnels importants au sein de ses forces armées (24 600 départs en 2006-2007), le ministère britannique de la défense a développé une politique de reconversion très structurée dont les principales caractéristiques sont les suivantes :

- une **logique clairement orientée vers la récompense du service rendu** et la prise en compte des contraintes de la gestion (la durée de service nécessaire à l'obtention des prestations les plus complètes a été relevée en 2002 pour faire face à des difficultés de fidélisation) ;
- une **priorité accordée à l'accompagnement et au conseil**, au détriment de la formation professionnelle ;
- la **quasi-absence de congés spécifiques** destinés à la préparation de la reconversion ;
- un **suiti des militaires dans la durée** après leur départ du service (2 ans) ;
- des **dispositions généreuses au profit des militaires rayés des cadres ou des contrôles pour raisons médicales** ;

- une organisation associant, sous le pilotage d'une direction ministérielle, **des chaînes d'armée** et un **dispositif interarmées d'accompagnement et de conseil dont les prestations sont externalisées**.

Le dispositif de reconversion est organisé sur trois niveaux, l'accès des militaires aux prestations délivrées par chaque niveau étant fonction de l'ancienneté de service.

Les prestations offertes aux militaires quittant les armées avant 4 ans de service (sauf départ pour raisons médicales) et à ceux dont le contrat fait l'objet d'une résiliation par l'autorité militaire sont réduites et font l'objet d'un programme spécifique : entretien individuel destiné à évaluer leur vulnérabilité aux risques d'exclusion sociale, aide à l'établissement d'un plan personnel de recherche d'emploi, sensibilisation aux questions de budget domestique et de logement.

Les militaires quittant les armées après au moins 4 ans de service bénéficient d'aides (dites «de niveau 1» ou «de niveau 2»), fournies par les structures de reconversion de chaque armée : information sur la reconversion, soutien administratif, orientation, conseil.

Les militaires quittant les armées après 6 ans de service (5 ans s'ils se sont engagés avant 2002) bénéficient, quant à eux, de programmes d'aide fournis par un organisme privé, lié contractuellement au ministère de la défense :

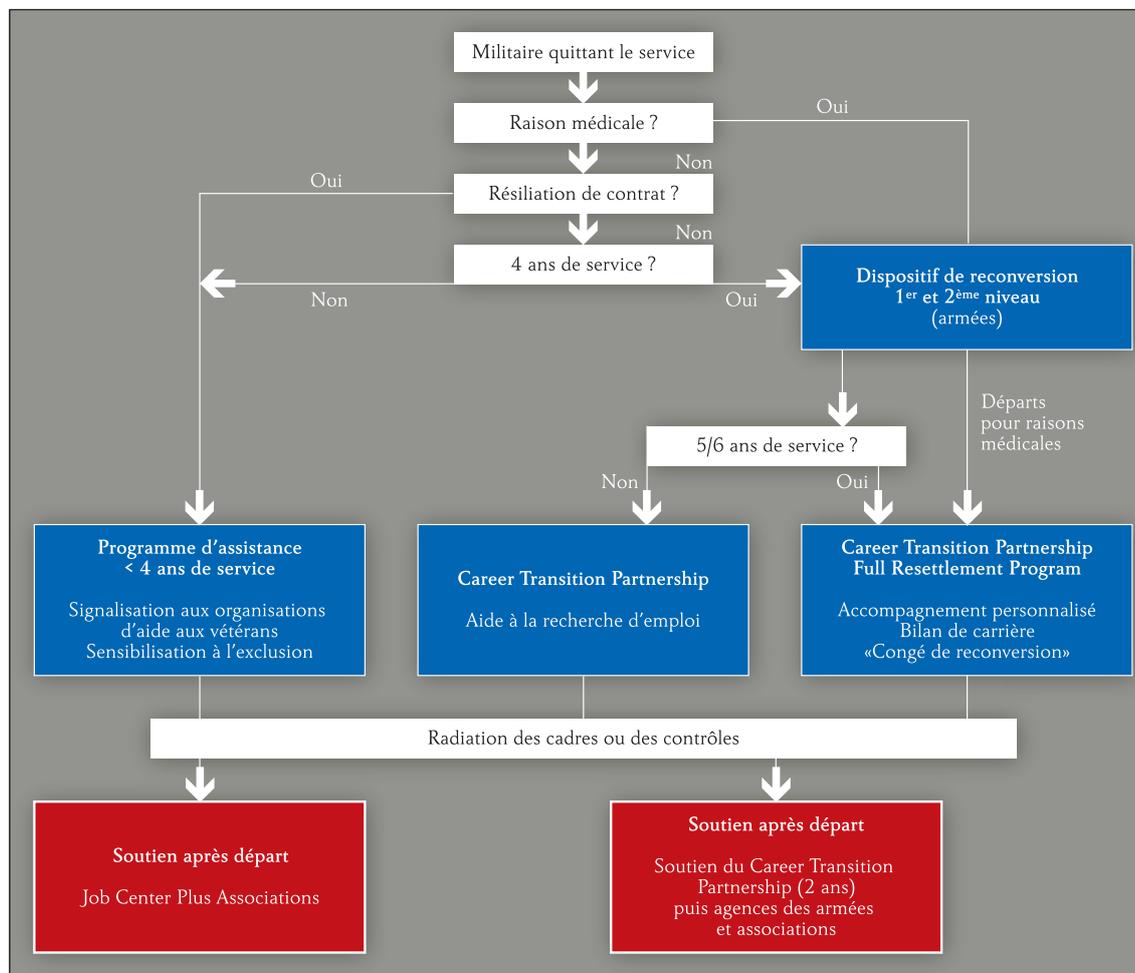
- assistance personnalisée d'un conseiller en emploi (si nécessaire, pendant les deux années suivant le départ du militaire) ;
- accompagnement et formation en matière de rédaction de CV et de techniques d'entretien ;
- accès à des ateliers pratiques de reconversion ;
- prise en charge de frais de déplacement et d'hébergement liés à la participation aux ateliers et aux démarches de recherche d'emploi («crédit de reconversion») ;
- congé rémunéré à durée variable (de 20 jours à 35 jours ouvrables²⁹) destiné à l'accomplissement de ces démarches (*Graduated Resettlement Time*, pouvant s'assimiler à un congé de reconversion) ;
- indemnité de reconversion pour les militaires de plus de 12 ans de service.

Par ailleurs, les militaires radiés des contrôles pour raisons médicales (qu'elles soient ou non imputables au service) bénéficient automatiquement du dispositif le plus complet, quelle que soit leur ancienneté. Le bénéfice de ces prestations peut être transféré aux conjoints de ceux qui, du fait de leur état de santé, seraient dans l'incapacité d'y accéder. Par ailleurs, les militaires souffrant de blessures graves ou de maladies mentales bénéficient de prestations complémentaires.

Enfin, bien que ne faisant pas partie, au sens strict, des prestations de reconversion, les militaires peuvent utiliser, à cette fin, les facultés qui leur sont offertes, durant leur carrière, en matière de formation personnelle et continue (la Défense prenant en charge, dans le cadre d'un dispositif national, 80% des frais d'inscription des militaires à des formations externalisées). Pour parfaire leur formation personnelle avant leur départ des armées, de nombreux militaires sollicitent, au cours de leurs trois dernières années de service, le bénéfice du crédit dit «*Enhanced Learning Credit*», par ailleurs cumulable avec le «crédit de reconversion».

²⁹ La durée réelle moyenne de ce congé a été de 16,4 jours en 2006.

Graphique 4 - Schéma de la procédure de reconversion (Royaume-Uni)



Source : rapport du National Audit Office, «Leaving the Services », 27 juillet 2007, p.12, consultable sur le site [www.http//nao.org.uk/publications](http://nao.org.uk/publications).

Ce dispositif a bénéficié en 2006-2007 à plus de 12 000 militaires (pour le niveau maximal de prestations), soit 50% des partants. Plus de 2 000 militaires de moins de quatre ans de service ont bénéficié du niveau minimal de prestations.

Le coût en a été estimé par le *National Audit Office* pour 2006-2007 à 115 M£ (soit plus de 160 millions d'euros)³⁰.

L'efficacité en est assez largement méconnue, le *National Audit Office* ayant dû recourir, en 2007, à un sondage pour en évaluer les résultats en termes d'accès à l'emploi et d'insertion sociale : parmi les personnes ayant quitté les armées dans les deux années précédant l'enquête, 74% indiquaient occuper un emploi à plein temps, 7% un emploi à temps partiel, 6% étaient au chômage, 5% en formation et 3% à la retraite.

La reconversion aux États-Unis

Les États-Unis ont développé depuis la fin de la Guerre de Sécession (1865) une politique spécifique en faveur des vétérans de leurs armées, visant en particulier à favoriser l'insertion de ces derniers au sein des agences de l'État fédéral.

³⁰ Taux de change : 1 £ = 1,409 € (parités de pouvoirs d'achat du PIB 2007, source OCDE).

En 1991, dans une période de forte réduction des effectifs militaires, ce dispositif a été complété par la mise en place d'un programme fédéral d'aide à la reconversion des militaires, le *Transition Assistance Program* (TAP). Fruit d'un partenariat entre le Département de la défense (DOD), le Département du travail (DOL), le Département des transports (DOT) et le Département des vétérans (VA), ce programme est destiné à apporter une aide, sous forme d'information et de conseil, aux militaires quittant les armées de leur plein gré ou à la limite d'âge de leur grade. Il est complété par un programme spécifique pour les militaires invalides ou handicapés (*Disabled Transition Assistance Program*).

Cependant, l'essentiel de l'effort financier consacré à la réinsertion professionnelle des anciens militaires est concentré sur plusieurs programmes fédéraux d'assistance aux vétérans, gérés par le Département des vétérans. Ces derniers proposent aux anciens militaires ou à leurs ayants droit une aide, le plus souvent financière, en matière de formation ou de reprise d'études, une loi de juin 2008 ayant renforcé les dispositions de ce type offertes aux vétérans qui ont servi dans les armées depuis le 11 septembre 2001.

Enfin, les associations de vétérans, nombreuses et actives, complètent les actions publiques par leurs interventions propres (mise à disposition de ressources et de réseaux, actions spécifiques en faveur d'anciens militaires se trouvant en situation de précarité, etc.).

Les forces armées ne conduisent en propre aucune action de préparation à la reconversion de leurs personnels. En revanche, elles organisent et financent l'intervention, dans leurs infrastructures, des prestations prévues par les **deux programmes d'assistance (TAP et DTAP)**. Ces derniers mettent à la disposition des ayants droit :

- un entretien individuel et obligatoire préparatoire au départ (*Preseparation Counseling*), orienté vers la préparation d'un plan individuel de reconversion ;
- des ateliers facultatifs d'aide à l'emploi, par groupes d'environ 25 participants ;
- des ateliers d'information sur les droits des anciens militaires (séances collectives d'information animées par des professionnels du Département du travail) ;
- un entretien complémentaire individuel pour les militaires handicapés (programme DTAP).

Ces prestations se déroulent sur une très courte durée (deux à trois jours en moyenne).

Le Département de la défense estime qu'en moyenne 200 000 militaires ont bénéficié chaque année de ce programme depuis 2001, pour un coût total annuel de 45M\$ (soit 41 millions d'euros 2007³¹).

Pour sa part, le Département des vétérans développe et finance plusieurs **programmes d'assistance aux anciens militaires invalides ou handicapés du fait du service**. Le principal d'entre eux, le *Vocational Rehabilitation and Employment Program* (VR&E), dont ont bénéficié plus de 90 600 vétérans en 2007 et auquel 722M\$ ont été consacrés, offre des prestations de conseil personnalisées et adaptées à la situation particulière de ces anciens militaires. Il finance également d'éventuelles dépenses de formation complémentaire permettant d'améliorer la vie quotidienne des vétérans dont l'état physique empêche l'accès immédiat à l'emploi.

³¹ Taux de change : 1 \$ = 0,911 € (parités de pouvoirs d'achat du PIB 2007, source OCDE).

Par ailleurs, les vétérans bénéficient de **facilités pour l'accès aux emplois publics de l'État fédéral**. Le dispositif, dénommé «Préférence aux vétérans» (*Veterans Preference*), est accessible aux militaires, d'un grade inférieur à celui de commandant, qui ont quitté les armées de leur plein gré et dont la manière de servir a été jugée «honorable». Il consiste à accorder 5 ou 10 points de bonus aux vétérans (ou à leurs ayants droit ou ayants cause) réunissant les conditions et candidats aux emplois que les agences fédérales ouvrent au recrutement externe. Le nombre de points supplémentaires accordés dépend de la qualité du bénéficiaire, de la durée de service, des campagnes effectuées et des récompenses obtenues. La réglementation ne crée pas pour autant un droit à l'emploi public, les agences conservant, pour un poste ouvert, une capacité de choix entre le recrutement de candidats externes et des redéploiements internes.

Pour sa part, le Département de la défense offre chaque année environ 700 emplois civils aux anciens militaires.

Enfin, dans le cadre du *Montgomery GI Bill*, les vétérans peuvent avoir accès, sous certaines conditions de revenus et de durée de services, à une aide financière prenant totalement ou partiellement en charge des frais de formation complémentaire au sein d'établissements universitaires, scolaires ou de formation professionnelle. Le *post 9/11 GI Bill* (2008) élargit les aides accordées aux vétérans ayant servi depuis le 11 septembre 2001 en fixant notamment le plafond des remboursements par rapport aux frais de scolarité les plus élevés pratiqués dans les universités publiques de l'État considéré.

La reconversion en Allemagne

Dans la *Bundeswehr*, qui conserve 60 000 appelés du contingent aux côtés de 131 000 engagés et de 57 000 militaires de carrière (aux limites d'âge élevées), la politique de reconversion est **clairement orientée vers les appelés libérables et les contractuels** arrivant en fin de lien au service. Parmi les militaires de carrière, seuls ceux dont la limite d'âge est fixée à 41 ans (principalement les pilotes de l'aéronautique) ont accès aux prestations³².

Le flux annuel d'ayants droit s'établit à environ 700 militaires de carrière, 15 000 personnels sous contrat et 30 000 appelés (essentiellement les volontaires de service long).

La politique de reconversion conduite par le ministère allemand de la défense, dans le cadre d'une loi fédérale de 1957 sur les pensions des anciens militaires et leurs ayants droit, se caractérise par :

- une **large palette de prestations** couvrant l'intégralité du spectre information - orientation - accompagnement - formation ;
- la **durée du cycle de reconversion** (de 7 à 60 mois) ;
- l'**existence d'un opérateur spécialisé**, le *Berufsförderungsdienst* (BFD), organisme dépendant du secrétariat pour l'administration du ministère de la défense et chargé de la mise en œuvre de la politique de reconversion ;
- l'**utilisation à des fins de reconversion du dispositif de formation professionnelle de la Bundeswehr**.

L'ambition du dispositif mis en place est de permettre à ses bénéficiaires (tout particulièrement les militaires sous contrat) de faire carrière dans le secteur civil, voire d'améliorer leurs qualifications et leurs chances de réussite immédiatement après leur radiation des cadres. Cet objectif n'est pas sans lien avec la recherche d'une amélioration de l'image des forces armées au sein de la société.

³² Les limites d'âge des autres catégories de militaires de carrière n'étant pas fondamentalement différentes de l'âge d'ouverture du droit à la retraite dans la société civile.

Le *BFD*, qui regroupe 1 000 employés civils répartis sur 20 agences régionales et l'ensemble des implantations militaires, dispose d'un budget annuel de l'ordre de 200 M€ (y compris les prestations de reconversion). Il assure les tâches suivantes :

- information et conseil personnalisés sur les filières de formation et de reconversion ;
- soutien financier du personnel engagé dans la procédure de reconversion (avant la fin du service actif et au-delà) ;
- assistance à la recherche d'emploi ;
- reconversion du personnel inapte au service.

Les prestations d'information et d'orientation sont classiques, mais débutent dès l'entrée en service. Réalisées au moyen d'entretiens individuels, elles sont un préalable nécessaire à l'obtention des autres prestations.

Ces dernières peuvent prendre des formes variées qui se caractérisent cependant par leur durée et l'importance des moyens mis en œuvre, qu'ils soient propres au ministère ou qu'ils soient ceux d'organismes partenaires, publics ou privés :

- **la formation** : elle peut être réalisée en interne (sous forme de stages assurés directement par le BFD) ou en partenariat avec des opérateurs externes. Des formations par correspondance peuvent être également proposées. Les militaires de plus de quatre ans de service qui ne sont pas bénéficiaires d'allocations d'insertion peuvent suivre une formation scolaire ou professionnelle durant la dernière partie de leur temps d'activité ; celle-ci peut se poursuivre après leur départ de la *Bundeswehr*, les conditions de prise en charge financière et la durée de formation octroyée dépendant de la durée des services accomplis et des certificats et diplômes universitaires obtenus aux frais de la *Bundeswehr* pendant la durée du contrat. Après leur radiation des contrôles, les ex-militaires perçoivent un revenu de transition, non imposable. Dans tous les cas, le BFD prend en charge la majeure partie des frais de formation, ainsi que les frais de déménagement dans les cas où la formation est réalisée hors du lieu de résidence du militaire.
La formation peut également être réalisée, sous certaines conditions, *dans les 10 écoles professionnelles de la Bundeswehr*, habilitées à délivrer des titres homologués. La part des militaires en reconversion dans ces écoles avoisine 20% du nombre total des stagiaires ;
- **l'accompagnement** : l'accès à ces prestations (sessions d'orientation professionnelle, sessions de préparation à l'emploi, programmes d'aide à la valorisation personnelle) est possible dès le début du parcours de reconversion et pendant les six années postérieures au départ ;
- **l'accès à une bourse d'emploi**, interconnectée avec celle du service public de l'emploi ;
- **la possibilité d'accéder à des emplois réservés au sein de la fonction publique** (fédérale, des *Länder* ou locale), en qualité de fonctionnaires ou d'agents sous contrat, ouverte aux militaires contractuels dont la durée de service est supérieure à 12 ans ;

Le coût des prestations³³ s'élève à 20 M€ pour les mesures de promotion professionnelle pendant la durée du service, 42 M€ pour la formation professionnelle en fin de contrat et après radiation des cadres et 25 M€ pour les coûts annexes (primes d'éloignement, remboursement des frais de déplacement, etc.).

³³ Chiffres 2006, source : attaché de défense près l'ambassade de France en République fédérale d'Allemagne.

Le ministère fédéral de la défense précise que, bien que les données relatives au reclassement des militaires sous contrat ne présentent qu'une validité relative, il estime que 90% des anciens militaires ont pu être reclassés avec succès dans le secteur civil dans le délai d'un an après leur radiation des contrôles.

Conclusion : L'originalité du dispositif français

Comparer demeure un exercice difficile, en particulier dans un domaine dont l'organisation et les résultats apparaissent étroitement dépendants des caractéristiques de la gestion des ressources humaines et de la politique de l'emploi propre à chaque nation.

L'étude des trois exemples cités ci-dessus met toutefois en lumière le positionnement singulier du dispositif français, notamment par **le nombre et la diversité des instruments juridiques et des outils techniques mis à la disposition des militaires.**

Le dispositif français apparaît, en effet, plus complet que les systèmes anglo-saxons, dans lesquels des prestations de courte durée sont centrées sur l'orientation des personnels et un accompagnement souvent minimal. Parallèlement, le fait qu'il semble moins généreux que le système allemand en matière de formation s'explique sans doute par un positionnement différent des forces armées au sein de la société civile et par la nature totalement professionnelle des armées françaises.

Il importe maintenant d'examiner quel parti le ministère de la défense tire de l'ensemble de ces outils et d'étudier si l'utilisation qui en est faite est toujours cohérente avec l'objectif recherché.

2 - LA POLITIQUE DE RECONVERSION ET SA COHÉRENCE

2.1 - Comment les outils de reconversion sont-ils utilisés ?

2.2 - Peut-on améliorer l'efficacité et la cohérence de la politique de reconversion ?

Au-delà du dispositif juridique et des instruments techniques dont disposent les armées, le Haut Comité s'est interrogé sur la politique de reconversion. A partir de données statistiques et des contacts qu'il a pu avoir lors de ses visites dans les unités, il a notamment cherché à évaluer si l'utilisation des outils de reconversion répondait aux besoins des militaires et si la politique conduite était bien adaptée.

Il tient cependant à préciser, qu'à ses yeux, la reconversion ne doit pas occulter la priorité que les armées doivent légitimement accorder au maintien de leur capacité opérationnelle et à la régularité de leurs flux de recrutement, notamment en période de réductions d'effectifs.

Les réflexions qui suivent ne visent donc en aucun cas à bouleverser le nécessaire équilibre entre la politique de reconversion et l'exigence de fidélisation, indispensable au bon fonctionnement d'une armée professionnelle.

Elles se situent, par ailleurs, dans le cadre du dispositif permanent de reconversion, les questions posées par les flux de départs liés aux restructurations en cours faisant l'objet de remarques spécifiques en fin de rapport.

Le Haut Comité s'est d'abord intéressé à la manière dont les outils de reconversion étaient utilisés. Il a observé que l'application concrète de la politique d'attribution des aides n'apparaissait pas toujours objective et claire aux personnes qu'il a rencontrées lors des auditions et des visites. Il a surtout noté la faiblesse du contrôle de gestion et le déficit de pilotage, conditions indispensables à une bonne adéquation entre les besoins des militaires et les aides qui leur sont proposées (2.1).

N'excluant pas par principe une solution d'externalisation totale de la fonction reconversion, solution qui appellerait cependant une étude particulière, le Haut Comité a choisi de raisonner dans le cadre d'une fonction qui continuerait à être assumée organiquement par le ministère de la défense et il a cherché comment améliorer l'efficacité de la politique suivie. Avant même d'envisager un accroissement des moyens, il lui a semblé préférable de recommander une meilleure cohérence de cette politique en la structurant autour des principales problématiques auxquelles sont confrontés les militaires selon les circonstances de leur retour à la vie civile (2.2).

2.1 - COMMENT LES OUTILS DE RECONVERSION SONT-ILS UTILISÉS ?

On répondra à cette question en examinant successivement :

- l'attribution des aides à la reconversion ;
- le fonctionnement concret du dispositif de reconversion.

2.1.1 - L'ATTRIBUTION DES AIDES

(Cf. annexe 17)

Les flux de départ des personnels militaires augmentent depuis l'année 2002 et le volume de l'ensemble des départs dépasse 30 000 personnes depuis 2005 (il s'établit à 31 977 en 2007). Le nombre de militaires de plus de quatre ans de service, ayants droit à l'ensemble des prestations de reconversion, s'élève à 19 084 personnes en 2007, soit **60%** de l'ensemble des départs.

Le défi est donc de taille : il s'agit, pour les armées, d'être en mesure de proposer une information et une orientation à quelque 30 000 demandeurs potentiels et une formation professionnelle ou un accompagnement vers l'emploi à potentiellement plus de 19 000 militaires ayants droit.

Le bilan global des actions réalisées fait apparaître qu'**en 2007**, seuls 39% des partants ont sollicité et obtenu une prestation d'orientation, ce qui signifie que **61% des militaires qui ont quitté les armées n'ont pas eu recours au dispositif de reconversion**.

Ce chiffre est particulièrement significatif, même s'il recouvre indéniablement des situations très variées et même si une nette amélioration peut être constatée depuis plusieurs années³⁴.

En l'absence de données précises sur les causes de cet état de fait, il est difficile de distinguer parmi celles-ci :

- celles qui relèvent de raisons personnelles (manque de confiance envers le système ou absence d'intention de reprendre une activité professionnelle) ;
- celles qui sont imputables aux règles contraignantes que définissent les gestionnaires pour atteindre leurs objectifs en matière de fidélisation ;
- celles qui résultent des circonstances du départ du militaire (départ sous faible préavis suite à un non-renouvellement de contrat, par exemple) ;
- celles qui révèlent des insuffisances du dispositif de reconversion.

Le Haut Comité recommande donc de conduire une analyse approfondie des raisons pour lesquelles une majorité de militaires quittant les armées ne recourent pas au dispositif de reconversion.

Il recommande également d'étudier des mesures supplémentaires permettant d'augmenter significativement le nombre de militaires bénéficiant d'une évaluation et d'une orientation professionnelle avant leur départ.

³⁴ En 2002, seuls 24% des militaires quittant les armées ont eu recours au dispositif de reconversion.

Tableau 8 - Ayants droit et prestations de reconversion en 2007

	Départs	Ayants droit*	Orientation	Formation	Accompagnement
Nombre	31 977	19 084	12 609	4 740	4 855
Taux/ayant droit				25%	25%
Taux/départs		60%	39%	15%	15%

Source : bilan reconversion 2007, corrigé des données des volontaires de l'armée de terre.

Champ : tous départs 2007, prestations accordées en 2007.

Lecture : en 2007, 39% des militaires quittant les armées ont bénéficié d'une prestation d'orientation. NB : le cumul, par un même individu, d'une aide à la formation et d'une prestation d'accompagnement n'est pas la règle mais ne peut être exclu.

* ayants droit à la totalité des prestations de reconversion

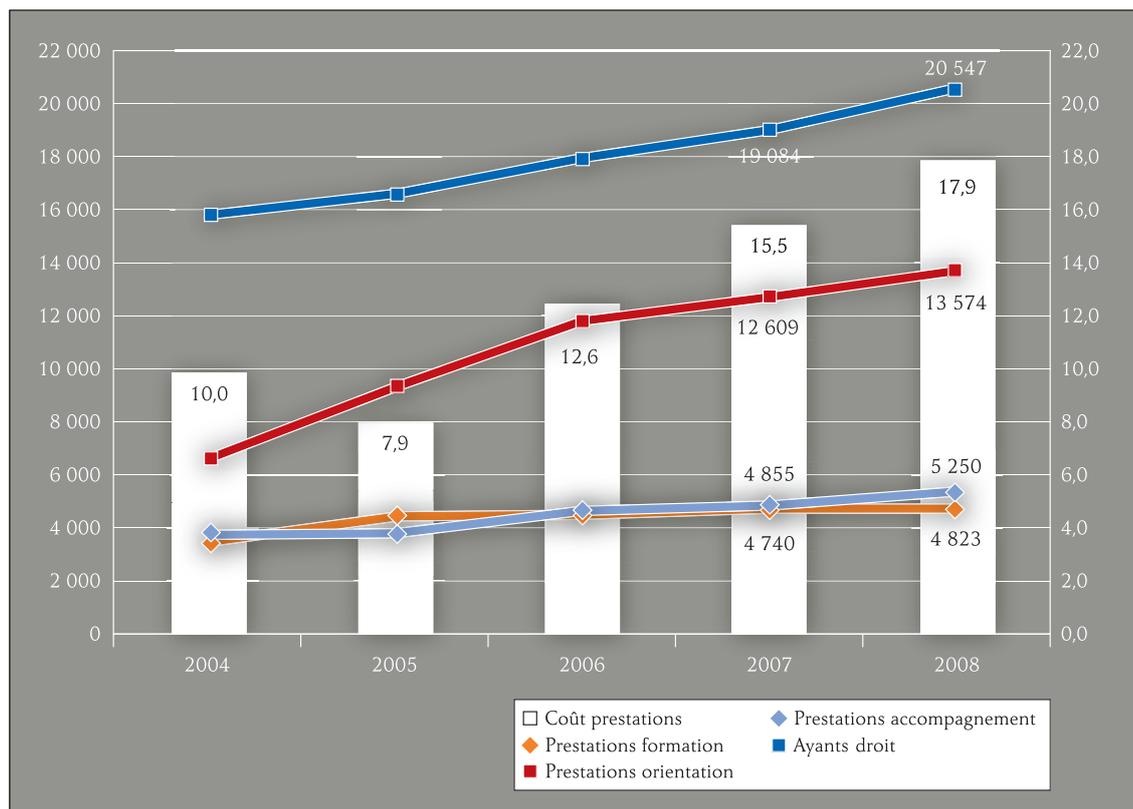
L'analyse des données relatives à l'attribution des prestations entre 2004 et 2007 permet d'établir trois constats majeurs :

- une **augmentation du nombre de prestations accordées**, due principalement à l'accroissement du nombre de prestations d'orientation accordées aux militaires de plus de quatre ans de service (A) ;
- la persistance de **réelles différences entre les armées** dans l'attribution des aides malgré une tendance à l'homogénéisation (B) ;
- une **grande dispersion** dans la palette d'outils utilisés mais une **concentration des dépenses sur la formation professionnelle** (C).

A - Premier constat : de plus en plus de militaires recourent à une aide à la reconversion, mais l'orientation des militaires quittant les armées avant 4 ans de service pose toujours problème

Depuis 2003, le nombre de prestations de reconversion croît à un rythme plus soutenu que celui des ayants droit : la part des militaires qui quittent les armées en recourant au dispositif de reconversion est donc en augmentation. L'évolution des coûts montre, pour sa part, qu'en moyenne, depuis 2004, le coût des prestations de reconversion a augmenté davantage que le nombre d'ayants droit.

Graphique 5 - Évolution du nombre de prestations de reconversion de 2004 à 2008



Sources : bilans reconversion 2004-2007, corrigé des données 2007 des volontaires de l'armée de terre - DRH-MD pour les chiffres de 2008.

Champ : tous départs.

Lecture : le nombre de prestations d'orientation délivrées en 2008 s'élève à 13 574 (échelle de gauche en nombre de prestations délivrées).

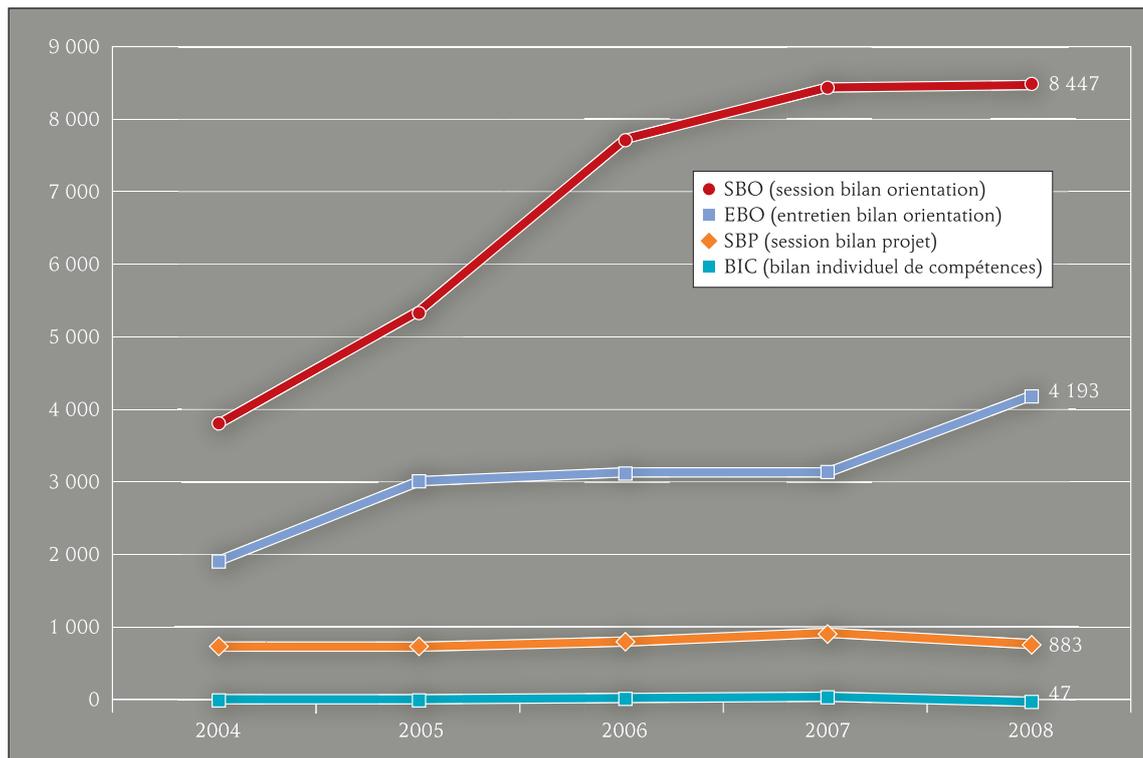
Le coût de l'ensemble des prestations de reconversion était de 12,6 M€ en 2006 (échelle de droite en millions d'euros).

Cette situation est surtout imputable à l'accroissement des prestations d'orientation, le volume des actions de formation professionnelle et d'accompagnement direct vers l'emploi restant globalement stable. En effet, depuis 2003, les armées ont incité les militaires quittant le service à engager au minimum une démarche d'orientation professionnelle.

On remarque cependant que l'effort a surtout porté, jusqu'en 2007, sur les sessions collectives, principalement au profit des militaires du rang et, dans une moindre mesure, des sous-officiers (sessions bilan orientation). L'augmentation du nombre d'entretiens individuels (EBO) constatée en 2008 mérite d'être soulignée. En effet, si les prestations collectives peuvent avoir un certain intérêt pour les militaires du rang partant avant quatre ans de service, elles ont un intérêt plus limité pour les autres catégories de personnels.

Par ailleurs, cette évolution concerne surtout l'armée de l'air et l'armée de terre. La marine et la gendarmerie continuent à délivrer proportionnellement beaucoup moins de prestations d'orientation à leurs militaires du rang ou volontaires.

Graphique 6 - Évolution des prestations d'orientation de 2004 à 2008



Sources : bilans reconversion 2004-2007 - DRH-MD pour les chiffres de 2008.

Champ : tous départs.

Lecture : en 2008, 8 447 militaires ont bénéficié d'une session bilan orientation (SBO).

- **L'effort réalisé en matière d'orientation concerne essentiellement les militaires de plus de quatre ans de service.** La situation de ceux qui quittent les armées avant cette limite (militaires du rang et volontaires notamment) est, en revanche, nettement moins favorable.

Les circonstances de leur départ (départ en cours de formation initiale, non renouvellement ou résiliation de contrat avec court préavis par exemple) font souvent obstacle à ce qu'ils puissent bénéficier du droit à l'information et à l'orientation qui leur est statutairement ouvert. Le sentiment d'échec ou le ressentiment qui s'ajoute parfois aux circonstances concrètes du départ renforcent le phénomène.

La mise sur pied en 2006 des sessions d'orientation pour jeunes militaires (SOJM) constituait une réponse à cette situation.

Cependant, le nombre très faible de militaires ayant suivi ces sessions en 2007 (333³⁵) et, plus encore, en 2008 (259) indique clairement que cette prestation ne remplit que très imparfaitement ses objectifs.

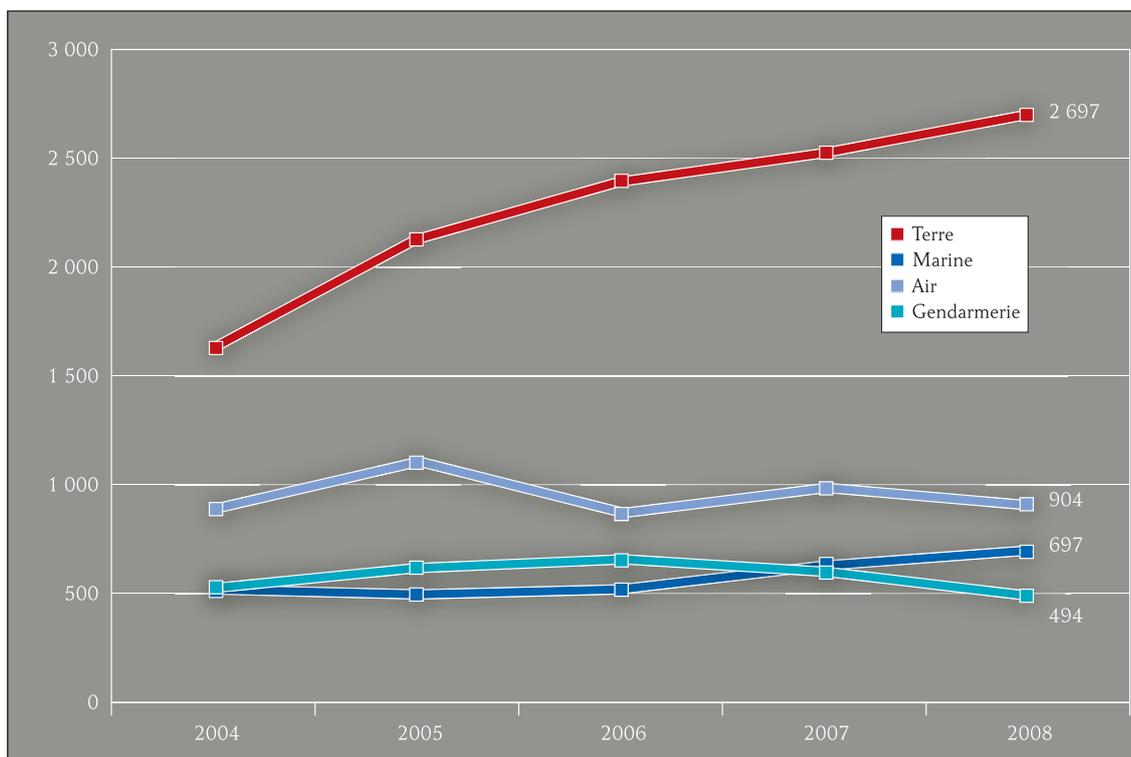
Les raisons de cet état de fait semblent d'ailleurs tenir aussi bien à la difficulté de susciter l'intérêt des militaires concernés qu'à une implication insuffisante du commandement, notamment des échelons locaux³⁶ et au faible nombre (3) de lieux de stages.

³⁵ Ce chiffre doit être rapporté aux 10 862 militaires du rang ayant quitté les armées avant 4 ans de service en 2007.

³⁶ Ce point a été souligné à plusieurs reprises lors des visites du Haut Comité.

- En matière de **formation**, le nombre de prestations augmente également, mais seulement au profit des militaires du rang et principalement dans l'armée de terre.

Graphique 7 - Évolution des prestations de formation de 2004 à 2008 selon les armées



Sources : bilans reconversion 2004-2007 - DRH-MD pour les chiffres 2008.

Champ : tous départs.

Lecture : en 2008, 2 697 militaires de l'armée de terre ont bénéficié d'une aide à la formation professionnelle.

- Les **prestations d'accompagnement** n'augmentent qu'au profit des seuls militaires du rang de l'armée de terre.

Dans ce domaine, une évolution commune à toutes les armées peut être observée : le nombre d'officiers et de sous-officiers bénéficiaires de sessions et de périodes d'accompagnement en entreprise (qui s'effectuent sous congé de reconversion) décroît depuis 2006.

Ce phénomène, qui ne touche pas les militaires du rang, peut s'expliquer par la moindre attractivité, pour les cadres, du congé de reconversion du fait de la baisse de revenu entraînée par la suppression, depuis cette date, des primes de qualification dans la rémunération des personnels bénéficiaires de ce congé³⁷. L'instauration de l'indemnité spéciale de préparation à la reconversion (ISPR) devrait permettre de corriger cette tendance, durant la période des restructurations, à moins que l'évolution du marché de l'emploi n'en annule les effets escomptés.

En revanche, le nombre des sessions d'accompagnement de courte durée (sessions de techniques de recherche d'emploi, accompagnement fourni par l'APEC) progresse.

³⁷ Cf supra paragraphe 1.2.2

B - Deuxième constat : malgré une tendance à l'homogénéisation, les armées maintiennent une pratique différenciée de l'attribution des aides

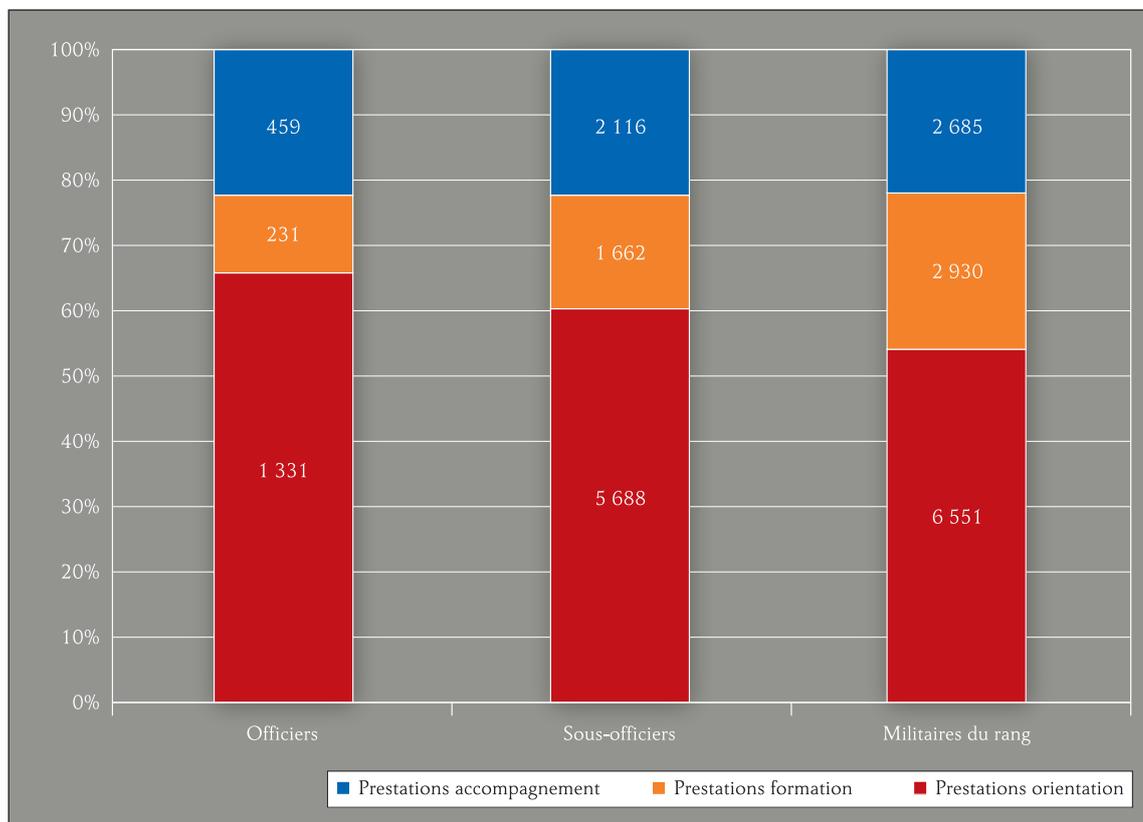
B1 - Les rapprochements récents

Sans qu'une politique ait été réellement formalisée au niveau ministériel, les armées ont tendance à adopter la même logique dans deux domaines : la répartition des prestations de reconversion entre les différentes catégories hiérarchiques et l'attribution des congés de reconversion.

■ La répartition des prestations par catégories hiérarchiques

Les militaires du rang (et, dans une moindre mesure, les sous-officiers) sont les principaux bénéficiaires des prestations de formation professionnelle. Mais la part prise par les prestations d'accompagnement direct vers l'emploi dans l'ensemble des aides à la reconversion tend à s'homogénéiser pour toutes les catégories de personnels (elle est en baisse chez les officiers et les sous-officiers).

Graphique 8 - Répartition des familles de prestations selon la catégorie hiérarchique en 2008



Source : DRH-MD.

Champ : tous militaires, toutes prestations.

Lecture : les actions d'orientation représentent 66% de l'ensemble des prestations de reconversion réalisées au profit des officiers en 2008.

■ L'attribution des congés de reconversion³⁸

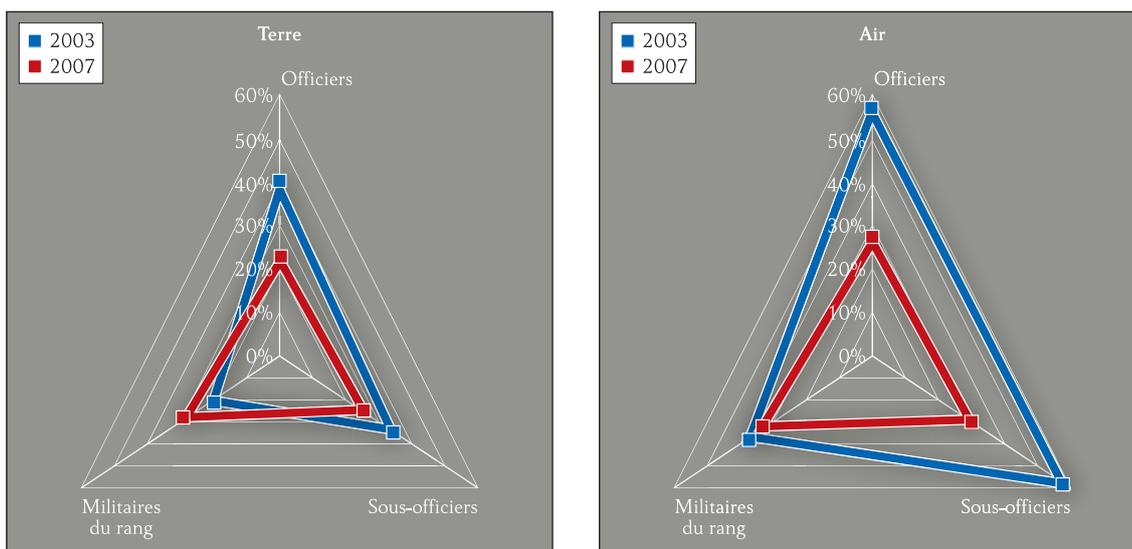
Les armées ont tendance à rapprocher leurs pratiques en matière d'attribution des congés de reconversion, qu'il s'agisse du taux d'attribution ou de la répartition des congés entre les différentes catégories de personnels.

La situation a, en effet, beaucoup évolué en quelques années : jusqu'en 2004, les congés de reconversion étaient attribués de manière très généreuse en nombre, mais surtout en durée, sans d'ailleurs que cette dernière soit liée à celle des prestations de reconversion. Le coût, en 2001, des rémunérations et charges sociales des militaires en reconversion (qu'ils soient placés en congé de reconversion ou qu'ils suivent une formation en milieu militaire) était ainsi le double de celui de l'année 2008 (le nombre de congés attribués en 2001 n'étant supérieur à celui de 2008 que de l'ordre de 20%).

Jusqu'en 2004, les armées avaient, par ailleurs, une approche nettement différenciée en matière d'attribution de congés de reconversion : l'armée de l'air avait une politique d'attribution très libérale, principalement au profit des cadres, la marine avait une pratique plus restrictive pour l'ensemble des catégories de personnels, l'armée de terre conduisait une politique relativement généreuse sauf pour les militaires du rang. La gendarmerie, dont les personnels effectuent majoritairement des carrières longues, accordait peu de congés, même pour les volontaires.

En 2007, on peut constater que, suite à la rupture instaurée en 2004 dans la pratique de l'attribution des congés de reconversion (et que le nouveau statut général a confirmée en rendant obligatoire le lien entre l'attribution d'une prestation et celle d'un congé), le taux d'attribution s'est homogénéisé entre les trois armées et un **net rééquilibrage en faveur des militaires du rang** a été opéré dans la gendarmerie et l'armée de l'air, pour lesquelles cette catégorie n'était pas prioritaire en 2003.

Graphiques 9 - Taux d'attribution des congés de reconversion selon les armées en 2003 et 2007

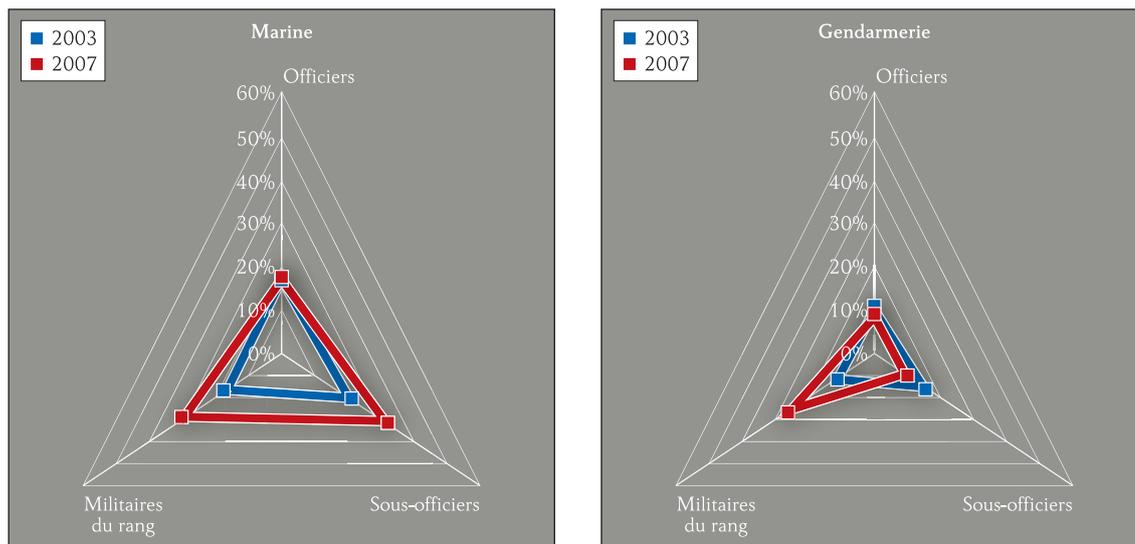


Source : bilans reconversion 2003 et 2007.

Champ : terre, air.

Lecture : en 2003, 55% des officiers de l'armée de l'air quittant le service ont bénéficié d'un congé de reconversion ; en 2007, cette proportion est de 25%.

³⁸ L'attribution d'un congé de reconversion à un militaire qui en fait la demande incombe au gestionnaire de personnel militaire mais la décision constitue en fait l'aboutissement d'un processus associant le militaire, la chaîne reconversion de son armée, le gestionnaire de personnel et la DRH-MD, gestionnaire des crédits relatifs aux prestations auxquelles le congé donne accès.



Source : bilans reconversion 2003 et 2007.

Champ : mer, gendarmerie.

Lecture : en 2003, 10% des militaires du rang de la marine quittant le service ont bénéficié d'un congé de reconversion ; en 2007, cette proportion est de 20%.

S'agissant de la **durée moyenne des congés**, elle s'établit en 2007 à environ **3 mois** dans toutes les armées et pour presque toutes les catégories de personnels. L'armée de l'air et la gendarmerie attribuent cependant à leurs sous-officiers des congés d'une durée moyenne supérieure (4 mois).

B2 - Les différences qui subsistent

En dépit de ces points de rapprochement, la répartition des prestations demeure différente selon les armées et selon les catégories de personnels. Cette situation, qui peut parfois s'expliquer par les caractéristiques propres au personnel de chaque armée³⁹ ou par l'organisation de la chaîne de reconversion, peut aussi résulter d'un choix clairement affirmé.

La marine se distingue ainsi nettement des autres armées en matière d'orientation et d'accompagnement. Elle a, en effet, choisi de mettre en place un suivi personnalisé et de réaliser en interne l'orientation et l'accompagnement des marins qui font appel à ses services. Peu d'entre eux bénéficient donc des prestations «standard» réalisées dans les centres interarmées de reconversion (CIR, futurs pôles intermédiaires de Défense Mobilité), d'ailleurs géographiquement éloignés de Brest et Toulon. En 2007 par exemple, les sessions collectives d'orientation ont représenté seulement 26% des prestations d'orientation destinées aux sous-officiers dans la marine (86% dans l'armée de terre et près de 82% dans l'armée de l'air). En matière d'accompagnement, la part représentée par les périodes d'accompagnement en entreprise (PAE) dans l'ensemble des prestations de ce type traduit une recherche d'efficacité, mais le nombre total de prestations standard d'accompagnement délivrées dans la marine reste faible.

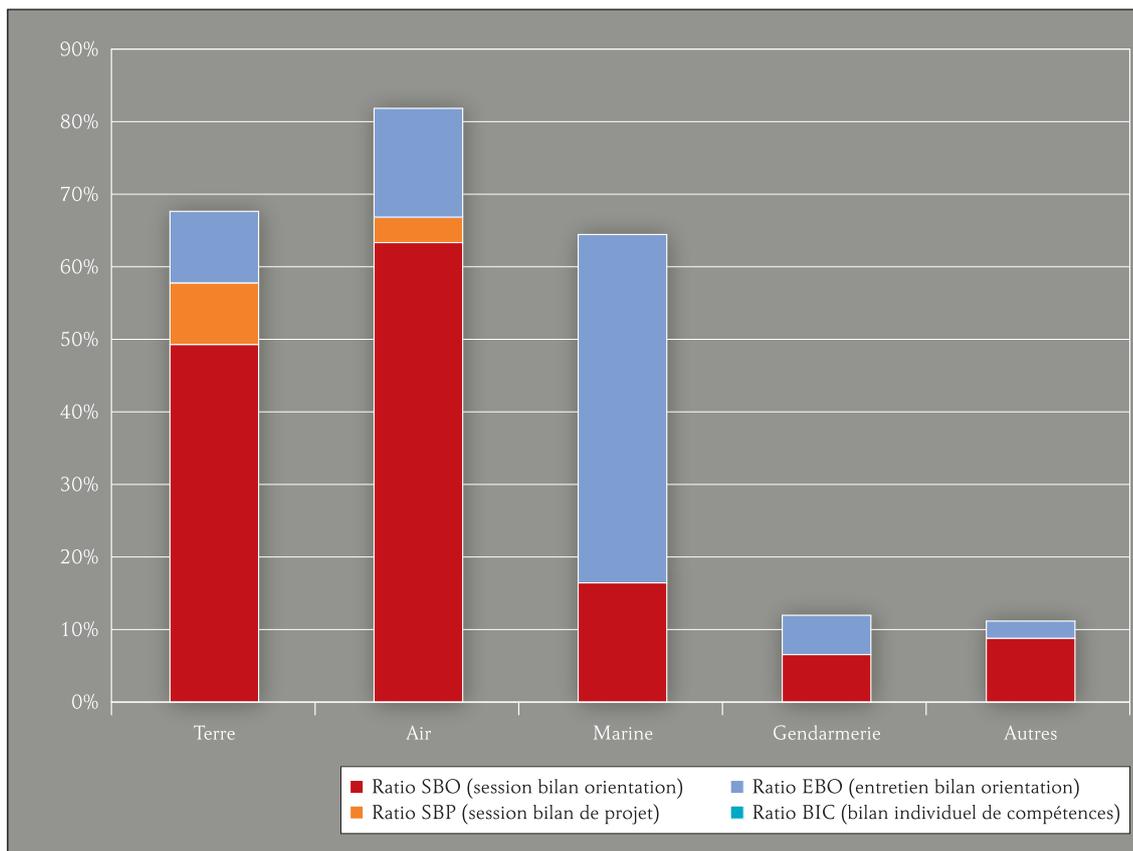
L'armée de l'air, qui conduit une politique relativement généreuse pour l'ensemble de ses personnels, a recentré ses prestations sur des catégories bien identifiées : l'orientation des sous-officiers, la formation des militaires du rang et des sous-officiers, l'accompagnement des cadres.

³⁹ C'est le cas notamment pour la gendarmerie, dont les personnels effectuent majoritairement des carrières longues et qui, de ce fait, délivre peu d'aides à la reconversion.

L'armée de terre se distingue de la marine et de l'armée de l'air par le faible taux d'attribution des aides à la formation pour les officiers et donne manifestement priorité en la matière aux sous-officiers et aux militaires du rang. Pour cette dernière catégorie, l'armée de terre est celle qui, de loin, consent l'effort de formation le plus important.

La gendarmerie, pour des raisons évidentes, concentre son effort sur les aides à la formation au bénéfice de ses volontaires et ne réalise que peu de prestations au profit de ses officiers et sous-officiers.

Graphique 10 - Orientation des sous-officiers selon les armées en 2007

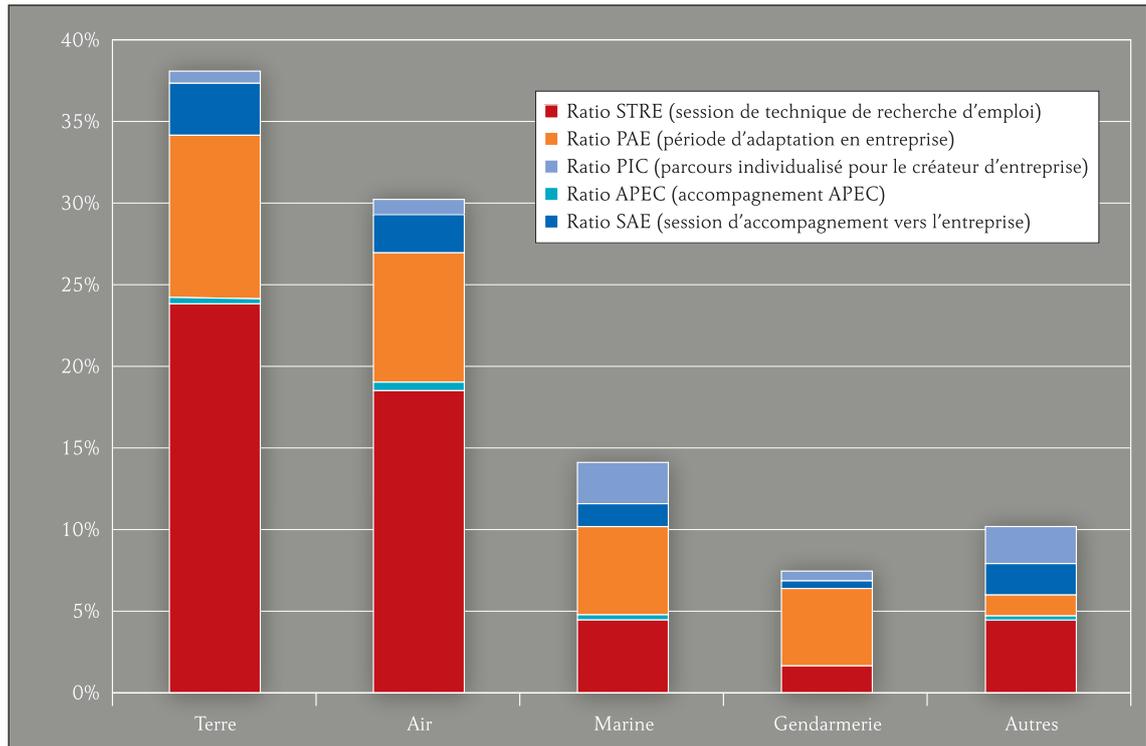


Source : bilan reconversion 2007.

Champ : ensemble des départs, tous sous-officiers, prestations d'orientation.

Lecture : 68% des sous-officiers ayant quitté l'armée de terre en 2007 ont bénéficié d'une prestation d'orientation, 50% ayant suivi une session collective (SBO).

Graphique 11 - Accompagnement des militaires selon les armées en 2007



Source : bilan reconversion 2007.

Champ : tous militaires ayant quitté les armées après 4 ans de service, prestations d'accompagnement.

Lecture : 30% des militaires de plus de 4 ans de service ayant quitté l'armée de l'air ont bénéficié d'une prestation d'accompagnement, dont 18% d'une session de techniques de recherche d'emploi (STRE).

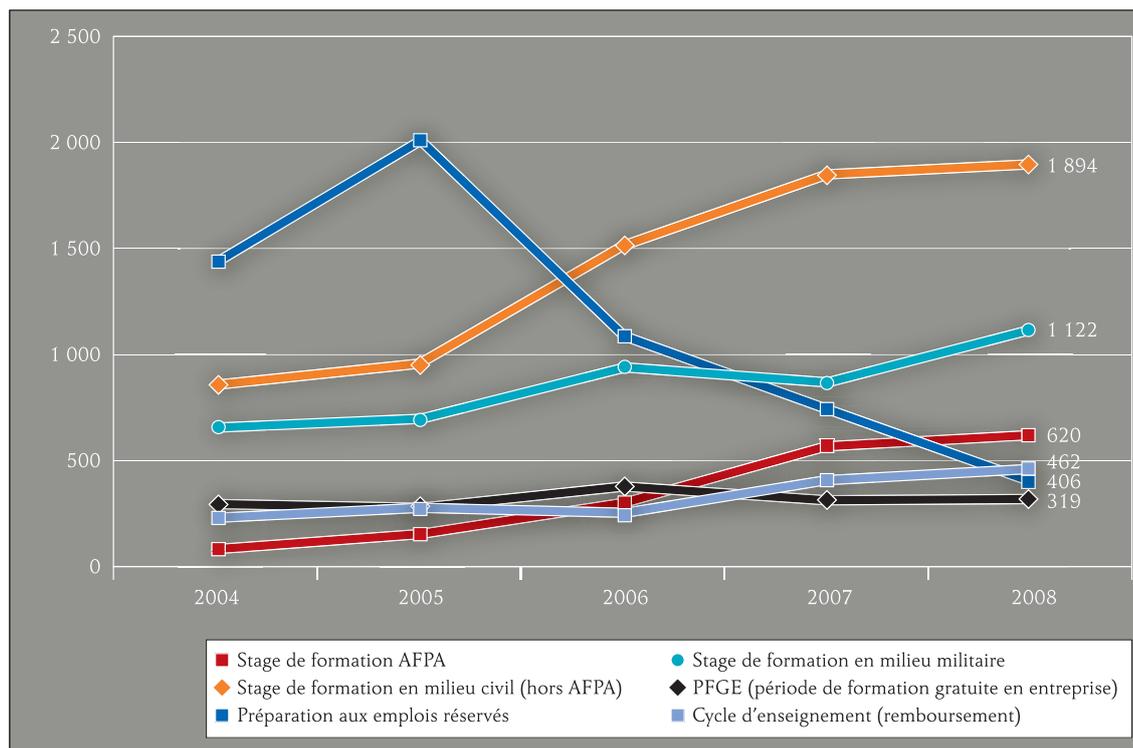
C - Troisième constat : les armées utilisent la totalité des aides disponibles, mais l'effort financier se concentre sur la formation au profit d'un petit nombre de bénéficiaires

Les prestations de reconversion se sont progressivement diversifiées, les armées et la DRH-MD tentant de s'adapter aux caractéristiques du marché de l'emploi, à l'évolution des pratiques professionnelles des partenaires externes et à la variété croissante des attentes des militaires. On compte ainsi **16 prestations différentes**.

Il en résulte un ensemble particulièrement complexe, la spécificité de chaque prestation étant parfois difficile à distinguer (c'est notamment le cas pour les entretiens d'orientation et les entretiens bilans d'orientation, les sessions d'orientation pour hauts niveaux et les sessions d'orientation pour officiers généraux, les sessions bilans d'orientation et les sessions bilans projet).

Le recours à tel ou tel type de prestation évolue dans le temps et selon les armées mais l'ensemble de la palette est utilisé.

Graphique 12 - Évolution de l'attribution des prestations de formation de 2004 à 2008



Sources : bilans reconversion 2004 à 2007 - DRH-MD pour les chiffres 2008.

Champ : tous militaires, prestations d'accompagnement.

Lecture : de 2004 à 2008, le nombre de stages de formation professionnelle en milieu civil est passé de 853 à 1 894.

L'impression de dispersion que peut donner la diversité des outils mis à la disposition des personnels en reconversion ne doit cependant pas masquer la nette **concentration des efforts financiers sur la formation** qui, avec **12,6M€** en 2008, a représenté **77% du coût total de l'ensemble des prestations**. La demande de formation est en augmentation constante dans toutes les armées depuis 2004.

Plus de 60% des dépenses de formation professionnelle sont consacrées à des formations «sur mesure». Les militaires disposant d'un projet professionnel validé dont la réalisation nécessite une formation professionnelle qui n'est pas proposée (soit à cause de sa nature, soit à cause de son niveau) dans l'offre de formation des organismes avec lesquels le ministère de la défense a passé des marchés nationaux⁴⁰, sont autorisés à rechercher une formation adéquate au sein d'autres organismes. La prise en charge par la Défense au titre des prestations de reconversion intervient à l'issue d'une procédure simplifiée reposant sur la fourniture de deux devis contradictoires. Cette procédure (qui concerne 50% des stages de formation professionnelle) offre d'indéniables avantages pour les militaires concernés et favorise la diversité des projets professionnels. **Elle a cependant un coût dont l'importance limite le nombre global de militaires pouvant bénéficier d'une formation** : en 2007, le coût moyen d'une prestation sous marché s'élevait à 3 524€ alors que celui d'une prestation sous convention individuelle était de 6 502€.

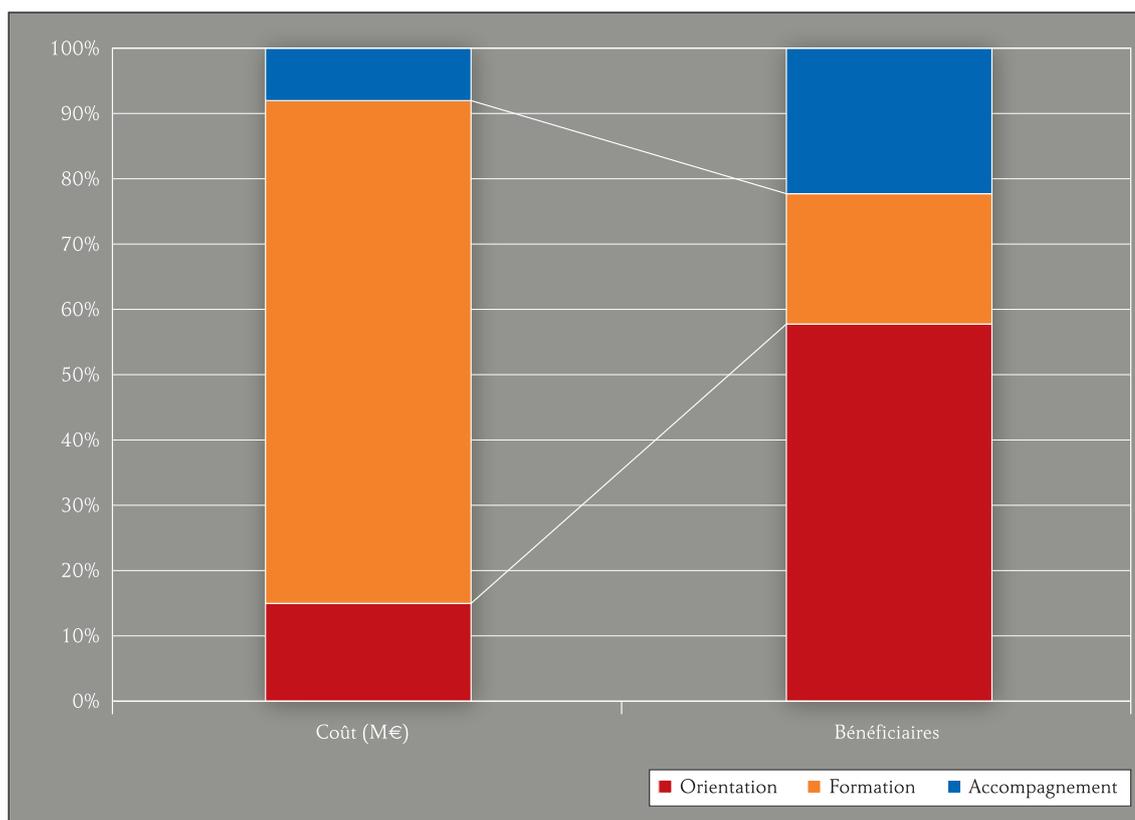
L'effort réalisé en matière de formation est **concentré sur un nombre relativement faible de bénéficiaires** (4 823 en 2008, soit **20%** de la totalité des bénéficiaires des aides à la reconversion pour 2008).

⁴⁰ Neuf marchés nationaux ont été ainsi passés avec des organismes de formation ou des entreprises, dans des domaines comme le transport, la sécurité ou l'informatique.

L'effort financier réalisé au profit des bénéficiaires d'actions de formation (parmi lesquels 60% sont des militaires du rang) est donc sans commune mesure avec celui qui est fourni pour ceux qui ne bénéficient que d'une orientation ou d'une prestation d'accompagnement. Cette situation traduit l'attention portée par les armées aux militaires qui disposent des atouts les plus faibles face au marché du travail.

Elle n'est, en soi, pas critiquable. Le Haut Comité regrette cependant de n'avoir pu, à travers l'étude plus poussée qu'il avait envisagée, vérifier que l'attribution d'une aide de formation professionnelle facilitait effectivement le retour à l'emploi de ceux qui en ont bénéficié.

Graphique 13 - Coûts des prestations de reconversion rapportés au nombre de bénéficiaires en 2008



Sources : DRH-MD/SDARP - ARCO - MIRVOG.

Champ : toutes aides, toutes armées.

Lecture : les prestations de formation (dont le coût représente 77% du coût de l'ensemble des prestations de reconversion) ont concerné, en 2008, 20% de l'ensemble des bénéficiaires des aides à la reconversion.

2.1.2 - LE FONCTIONNEMENT CONCRET DU DISPOSITIF

Lors des neuf visites qu'il a effectuées sur le terrain et à l'occasion des auditions de personnalités civiles et militaires qu'il a organisées, le Haut Comité a pu recueillir des informations qui lui ont permis de mieux appréhender le fonctionnement réel du dispositif de reconversion et les difficultés auxquelles ce dernier est confronté.

A - Le fonctionnement du dispositif de reconversion lui est apparu très fortement structuré par une **logique de traitement de dossiers** et marqué par le **poids des procédures administratives**.

Particulièrement sensible dans l'armée de terre, la gendarmerie et, dans une moindre mesure, l'armée de l'air, cette situation résulte principalement du fait que les mêmes acteurs (accompagnateurs locaux et structures régionales) réalisent le traitement administratif des dossiers de reconversion, concomitamment

à leurs tâches opérationnelles. Elle explique d'ailleurs en grande partie l'importance des coûts de structure et de gestion dans le coût global du dispositif (25% des personnels de la chaîne reconversion sont actuellement employés dans des missions de soutien ou d'encadrement, sans compter la part des tâches administratives réalisées par les accompagnateurs reconversion).

Beaucoup des militaires rencontrés par le Haut Comité et qui avaient, à un titre ou à un autre, été concernés par la reconversion, ont insisté, particulièrement dans l'armée de terre⁴¹, sur la lourdeur et le formalisme des procédures administratives, la complexité des dossiers et la relative lenteur des décisions. Aucune armée n'a indiqué au Haut Comité le délai moyen de traitement des dossiers, mais, sauf cas d'urgence, le délai minimal nécessaire à l'obtention d'une prestation de formation ou d'accompagnement sous congé de reconversion est de l'ordre de trois mois.

Compte tenu des éléments à réunir, du nombre des acteurs concernés et des implications de la décision (en termes financiers et de gestion des ressources humaines), ce délai n'apparaît pas anormal. Il est évidemment souhaitable qu'il soit réduit au maximum. Toutefois, le Haut Comité, bien qu'il ait aussi entendu le souhait des entreprises de pouvoir bénéficier d'une grande réactivité de la part du ministère de la défense face aux offres d'embauche, est parfaitement conscient de la nécessité, pour les armées, d'intégrer dans leurs décisions les contraintes de leur propre gestion et de ne pas s'engager imprudemment dans un mode de traitement qui les conduirait, in fine, à renoncer à leur politique de fidélisation.

B - Le Haut Comité a également noté que la plus grande partie des militaires engagés dans le parcours de reconversion n'avaient **pas de référent permanent et bien identifié**.

A l'exception de la marine et, dans une certaine mesure, de l'armée de l'air, les personnels sont alternativement suivis, conseillés ou formés par des acteurs différents en fonction des phases de leur parcours et des prestations dont ils bénéficient.

C'est ainsi qu'actuellement, dans l'armée de terre ou la gendarmerie :

- l'information du militaire et l'ouverture du dossier administratif sont du ressort de l'accompagnateur reconversion du corps de troupe ou du référent reconversion du groupement ;
- l'orientation est réalisée par le centre interarmées de reconversion (CIR) ou par un prestataire externe (ARCO ou cabinet spécialisé) ;
- certaines prestations d'accompagnement peuvent être effectuées par des structures différentes, liées contractuellement à la défense ;
- la mise en contact avec les réseaux d'offres d'emploi se déroule aussi bien au niveau local qu'au niveau régional (cf. annexe 14 pour la liste des intervenants).

Ce mode de fonctionnement ne correspond plus à celui des structures civiles comparables, dont se sont inspirées la marine (depuis plusieurs années) et l'armée de l'air (plus récemment). Il contribue à orienter le dispositif de reconversion vers une simple fourniture de prestations, alors que l'enjeu se situe de plus en plus dans l'accompagnement individuel et la mise en réseau de compétences complémentaires.

Il importe que Défense Mobilité s'approprie au plus vite les meilleures pratiques en la matière en **personnalisant le suivi des candidats** et en **regroupant au niveau adéquat les compétences d'orientation, de conseil et de relations avec les employeurs**. Pour le Haut Comité, il est important que le suivi soit effectué au sein d'une **structure de proximité** qui ne peut être que l'antenne locale de reconversion et d'accompagnement vers l'emploi (au sein de la base de défense).

⁴¹ Elle est la seule, avec la gendarmerie, à avoir un échelon régional et doit traiter des flux importants.

Cette évolution nécessitera tout d'abord une **forte accélération de la professionnalisation de la chaîne**, ceci apparaissant prioritaire, surtout dans le contexte des restructurations en cours.

Par ailleurs, elle ne sera pleinement efficace que si des dispositions concrètes sont prises pour garantir aux premiers contacts entre les militaires et les structures de reconversion une **confidentialité maximale**.

A cet égard, il y a lieu, notamment, de veiller à ce que **l'implantation physique des locaux** des antennes locales de reconversion qui seront mises en place au sein des bases de défense soit de nature à permettre des démarches discrètes et que **les plages horaires réservées à la réception des candidats en recherche d'information soient adaptées à leur rythme de vie et de travail**.

L'évolution vers une meilleure professionnalisation de la chaîne devrait enfin permettre, surtout dans le contexte des restructurations, de tirer le meilleur profit des marges de progression qu'offre le **ratio entre le nombre d'acteurs opérationnels de la reconversion et le nombre de militaires aidés**⁴².

Le Haut Comité recommande :

- de professionnaliser⁴³ rapidement la chaîne de reconversion et d'introduire dans son fonctionnement les méthodes modernes d'accompagnement vers l'emploi, notamment :
 - le *suivi personnalisé des candidats*, de l'orientation au placement, par un référent unique ;
 - la *complémentarité entre les conseillers en emploi* (chargés de l'information des candidats, de l'orientation et de l'évaluation des besoins en formation) *et les conseillers en relations avec les entreprises* (chargés de la constitution des réseaux, des relations avec les employeurs et du placement) ;
- de conserver le rôle pivot de l'échelon opérationnel de contact, situé au sein du groupe de soutien des bases de défense ;
- de garantir aux candidats, pendant la phase initiale d'information et d'orientation, une *confidentialité maximale* des entretiens.

C - Les armées sont également confrontées à une difficulté réelle lorsque **les militaires s'installent, après leur départ, dans une région différente de celle de leur dernière affectation**.

Toutes les armées sont concernées à des degrés divers, mais le phénomène touche plus particulièrement les gendarmes adjoints volontaires (dont le recrutement est national), ainsi que les officiers, les jeunes sous-officiers et certains engagés.

Que ce soit au début du processus (phase de validation du projet professionnel) ou lors de la dernière phase (contacts avec les employeurs), le dispositif déterminé par le lieu d'affectation, fortement régionalisé, répond difficilement aux besoins des militaires désireux de se reconvertir dans une autre région. Il n'apporte qu'une plus-value limitée aux démarches individuelles que les personnels concernés peuvent effectuer par eux-mêmes.

Les armées tentent de répondre à cette difficulté par la mise en réseau de leurs structures locales de reconversion, dès la phase de validation du projet professionnel, mais cette solution n'est pas pleinement satisfaisante.

⁴² Cf. tableau 6, paragraphe 1.4.1 supra.

⁴³ Il y a lieu, par exemple, de préférer le recrutement de spécialistes issus du secteur privé à la spécialisation de militaires en deuxième partie de carrière.

S'il n'est pas réaliste d'envisager que les militaires dont le lieu de repli diffère de celui de leur dernière affectation soient mutés dans un organisme administratif de rattachement dès le début de leur démarche active de reconversion, le Haut Comité estime en revanche que cette possibilité pourrait leur être ouverte lors de leur placement en congé de reconversion⁴⁴.

Les personnels concernés seraient ainsi placés dans des conditions plus favorables pour les démarches qu'ils auraient éventuellement besoin de réaliser localement.

Le Haut Comité recommande d'ouvrir, pour les militaires qui s'installent, après leur départ, dans une région différente de celle de leur dernière affectation, la possibilité d'être mutés dans un organisme administratif de rattachement dès leur placement en congé de reconversion.

D - Le Haut Comité a, par ailleurs, constaté que **l'information des personnels** était souvent **insuffisante**.

Si le dispositif général est connu, le contenu des prestations, les modalités de prise en charge financière et le rôle respectif des différents acteurs de la reconversion sont appréhendés de manière nettement moins précise.

Par ailleurs, les personnels ont beaucoup de mal à distinguer ce qui relève du dispositif permanent de reconversion des mesures décidées pour l'accompagnement social des restructurations en cours.

L'information sur les accès aux emplois des fonctions publiques est particulièrement mal maîtrisée, y compris même chez les acteurs de la reconversion dont beaucoup se montrent peu au fait des conditions d'accès, des procédures, des personnels concernés et des exigences liées à ces emplois.

Le ministère de la défense et les armées utilisent largement les réseaux internet et intranet pour diffuser l'information sur la reconversion. Toute la documentation nécessaire figure sur les sites intranet des armées. Un site internet spécifique⁴⁵ et interactif, géré par Défense Mobilité, regroupe les trois sites de même nature qui avaient été créés par les trois armées. Il permet aux candidats, guidés par un accompagnateur de la chaîne, de s'inscrire en ligne, de déposer leur CV et de consulter les offres d'emploi que les entreprises y publient.

Toutefois, beaucoup de personnels, notamment les militaires du rang servant dans les unités opérationnelles, ne disposent pas d'un accès libre et permanent à ces réseaux.

Il convient donc de **ne pas délaisser l'information sur des supports classiques** (brochures, fascicules, dépliants etc.) qui doit être largement diffusée et qui peut permettre d'améliorer **l'information générale** sur les possibilités offertes en matière de reconversion.

E - **Chez les officiers rencontrés, la reconversion apparaît encore parfois comme une question taboue.**

Les militaires du rang et les sous-officiers ont généralement intégré la perspective d'une reconversion. Il n'en va manifestement pas de même chez les **officiers de carrière** d'une certaine ancienneté. Beaucoup d'entre eux continuent à se situer dans la perspective d'une carrière longue ou se montrent réticents à entreprendre ouvertement une démarche susceptible d'entraîner une réaction d'incompréhension, voire de réprobation de la part du commandement.

⁴⁴ La marine et la gendarmerie affectent déjà tous les militaires placés en congés de reconversion dans un organisme administratif de rattachement.

⁴⁵ <http://www.reconversion-defense.gouv.fr>

Cette situation, qui semble commune à l'armée de terre et à l'armée de l'air, pose non seulement la question de la confidentialité de la démarche, mais aussi celle des rapports entre la chaîne de reconversion et le gestionnaire. Elle souligne surtout la nécessité d'une **évolution sensible des mentalités**⁴⁶. Il convient de parvenir à un équilibre entre le besoin d'une vision à long terme, indispensable à la bonne gestion des carrières et des compétences, et la reconnaissance de la légitimité des réorientations individuelles.

Toutefois, dans toutes les armées, les officiers sous contrat et les jeunes officiers de carrière ont, pour leur part, une approche différente, comparable à celle des autres catégories de personnels. Ceci peut laisser augurer une amélioration progressive de la transparence de la gestion de l'ensemble des corps d'officiers.

De façon plus générale, la sensibilité des questions touchant à la reconversion des officiers pose le problème de l'adaptation des structures et des processus de reconversion aux problématiques particulières de cette catégorie de personnels que leur position et leurs fonctions hiérarchiques placent souvent en situation délicate face au dispositif général de la reconversion. Cela est particulièrement le cas des officiers de grade supérieur, mais un capitaine servant dans un régiment de l'armée de terre, un commandant de compagnie de gendarmerie départementale, un capitaine de corvette ou de frégate affecté à terre ou sur un bâtiment ou un officier pilote de l'armée de l'air auront aussi quelque difficulté à pouvoir trouver, dans la chaîne de la reconversion, un interlocuteur disposant de la formation et d'un niveau hiérarchique suffisants pour répondre, de façon discrète et efficace, à des interrogations éventuelles.

Cette problématique particulière a été identifiée. Il y a été répondu en développant des aides adaptées (prestations de l'ARCO et de l'APEC). La marine a mis en place, pour les officiers supérieurs et ceux qui ont un projet professionnel qui dépasse le cadre habituel de travail des antennes locales, un processus de centralisation du suivi de ces personnels au sein de l'antenne de Paris.

Le Haut Comité estime qu'il y a lieu de réfléchir à des procédures permettant aux militaires présentant un projet professionnel de cadre supérieur ou dirigeant de disposer, pendant leur parcours de reconversion, d'interlocuteurs externes adaptés à leur situation et pouvant intervenir au niveau national ou international.

L'expérimentation, envisagée par Défense Mobilité, dans ce domaine, mérite, à cet égard, d'être suivie avec attention. Il conviendra cependant de s'interroger sur l'articulation de ces expérimentations au sein de la chaîne avec le dispositif mis en œuvre par la MIRVOG pour les officiers généraux et certains colonels.

F - Le Haut Comité a été frappé par les **nombreuses différences existant entre les armées** en matière de **liberté d'élaboration du projet professionnel, d'accès aux prestations de reconversion et d'indemnisation.**

Elaboré et validé par le militaire, le projet professionnel est agréé par le gestionnaire. Cet agrément ouvre droit au bénéfice des prestations de formation ou d'accompagnement. La plus ou moins grande liberté laissée au militaire illustre donc, en creux, les contraintes du gestionnaire : besoin de fidélisation de telle ou telle catégorie de personnels ou contraintes budgétaires (coût des congés de reconversion ou des actions de formation professionnelle notamment).

La liberté d'élaboration du projet professionnel apparaît plus importante dans la marine et l'armée de l'air que dans l'armée de terre.

⁴⁶ Cette évolution est engagée dans la marine et, depuis l'année 2009, prend la forme d'une information écrite adressée personnellement à certains officiers ou officiers marins pour lesquels la marine estime que leur avenir professionnel ne sera plus valorisant, mais à qui elle indique qu'elle les soutiendra dans une éventuelle démarche de reconversion.

Celle-ci, confrontée à des flux plus importants de militaires souvent peu qualifiés, tient le plus grand compte, pour l'attribution des actions de formation, des acquis professionnels de ses personnels. Elle n'accorde d'aide à la formation professionnelle qu'aux militaires réellement dépourvus de toute qualification susceptible de leur permettre d'accéder directement à un emploi civil, que celle-ci ait été acquise antérieurement à l'incorporation ou non.

Ceux qui détiennent un titre ou une expérience transposable se voient ainsi contraints de limiter leur projet professionnel au métier correspondant. Le Haut Comité a rencontré des militaires placés dans cette situation. Certains d'entre eux avaient effectivement une qualification professionnelle civile, souvent acquise préalablement à leur entrée en service, mais n'avaient jamais exercé le métier auquel elle correspondait durant leur séjour dans les armées. D'autres s'étaient vu refuser une formation professionnelle en raison de leur appartenance à une spécialité militaire a priori transposable mais dont les composantes étaient en réalité profondément différentes de celles du métier auquel ils souhaitaient accéder dans le cadre de leur projet professionnel (secrétaires notamment).

Une telle politique, qui concerne toutes les catégories de personnels, est souvent vécue difficilement. Elle pose problème car il est clair qu'il ne peut y avoir de reconversion réussie si le projet professionnel n'est pas réellement celui du militaire.

A cet égard, **le Haut Comité recommande** de ne pas systématiquement tirer prétexte de la détention de qualifications antérieures pour refuser l'attribution d'une aide à la formation dans le cas d'un projet professionnel constitué et cohérent.

Par ailleurs, le Haut Comité a constaté que les militaires en reconversion étaient parfois placés, selon leur armée d'appartenance, dans des conditions différentes d'indemnisation et de prise en charge financière de leurs frais annexes.

Dans toutes les armées, les militaires en congé de reconversion bénéficiant de formations gratuites comme les périodes de formation gratuite en entreprise (PFGE) ou les périodes d'adaptation en entreprise (PAE) ne perçoivent aucune indemnité de déplacement temporaire, les frais afférents étant généralement pris en charge par les entreprises.

En revanche, pour les autres types de stages de formation professionnelle, les armées appliquaient, jusqu'à l'abrogation récente⁴⁷ de certaines de ses dispositions, le décret n°48-1366 du 27 août 1948 modifié déterminant les indemnités susceptibles d'être payées au titre de la solde aux militaires des armées de terre, de mer et de l'air⁴⁸. Les interprétations des dispositions de ce texte divergeaient parfois selon les armées.

C'est ainsi que, dans l'armée de terre, les stages de formation en milieu civil sous congé de reconversion et ceux se déroulant en milieu militaire n'ouvraient droit à aucune indemnité, à l'exception des périodes pratiques en entreprise pouvant être effectuées pendant un stage en milieu militaire et ouvrant droit au versement de l'indemnité journalière de stage.

Dans les autres armées, tous les stages de formation professionnelle (autres que les PFGE et les PAE) ouvraient droit au versement d'une indemnité de déplacement temporaire (indemnité journalière de stage), quel que soit le lieu où se déroulait la formation (le droit n'étant cependant pas ouvert, dans la marine, si le militaire était logé et nourri par l'État pendant la durée de sa formation).

⁴⁷ Par le décret n°2009-545 du 14 mai 2009.

⁴⁸ Source : réponses de la DRH-MD/SDARP et des armées à un questionnaire adressé par le Haut Comité.

Pour des conditions de stage identiques (formation en milieu civil, d'une durée de trois mois, en métropole, dans une garnison différente de celle de la dernière affectation ou en-dehors de la localité de résidence ou dans un périmètre ne permettant pas au militaire de rejoindre chaque soir sa résidence), la différence d'indemnisation entre deux militaires pouvait aller, selon leur armée d'appartenance, de 723€ (jusqu'au grade d'adjudant-chef), à 739€ (pour les grades de major ou de lieutenant) et à 822€ (à partir du grade de capitaine).

Par ailleurs, les militaires de l'armée de terre effectuant un parcours individualisé du créateur d'entreprise (PIC) ou une session d'accompagnement vers l'entreprise (SAE) percevaient simplement des indemnités de mission pour les déplacements réalisés entre leur garnison ou leur domicile et le lieu du stage ou le lieu des entretiens, tandis que les militaires des autres armées percevaient, en outre, durant la période de formation initiale, l'indemnité journalière de stage dans les mêmes conditions que pour les stages de formation professionnelle.

Il faut souhaiter que la publication d'un nouveau texte permette une harmonisation des pratiques entre les armées, de manière à ce que tous les militaires appelés à effectuer des déplacements temporaires pour leur reconversion soient placés dans une situation identique au plan de l'accompagnement financier.

G - Le Haut Comité a constaté **plusieurs difficultés concrètes qui freinent l'accès des militaires à la fonction publique civile**, notamment par la voie des emplois réservés et celle de l'article L.4139-2 du code de la défense.

(Cf. annexe 12)

Les principales difficultés pour l'accession à la fonction publique par la voie des emplois réservés sont :

- d'une part, **la longueur de la procédure**, qui conduit à un taux de perte important (de l'ordre de 30%) entre le nombre de militaires convoqués et le nombre de militaires se présentant effectivement aux épreuves de l'examen d'aptitude ;
- d'autre part, **la nature de l'examen** qui, malgré les efforts réalisés par le ministère de la défense en matière de préparation, s'avère relativement inadapté (le taux de réussite n'est, en moyenne, que de 42%), ce qui ne contribue guère à la motivation des candidats.

Les modifications apportées à la procédure des emplois réservés par la loi n°2008-492 du 26 mai 2008 devraient, lorsque les textes d'application seront parus, corriger cet état de fait et améliorer ainsi l'attractivité de ce mode de recrutement.

S'agissant de la voie instaurée par l'article L.4139-2 du code de la défense, plusieurs difficultés sont apparues :

- la **relative longueur de la procédure** (de l'ordre de deux ans pour la fonction publique d'Etat), qui tenait essentiellement: jusqu'en 2009, au rythme annuel de réunion de la commission nationale d'orientation et d'intégration (CNOI) et aux nécessaires contacts entre le ministère de la défense et les ministères d'accueil. Les efforts actuellement conduits pour raccourcir les délais de traitement des candidatures au sein du ministère de la défense et la tenue de deux réunions de la CNOI chaque année à compter de 2009 (six réunions pour l'accès à la fonction publique territoriale) devraient contribuer à améliorer la situation des militaires candidats ;
- la **difficulté d'encadrer la procédure d'accès à la fonction publique territoriale** : la diversité des collectivités et leur inégale connaissance des dispositions relatives au recrutement de militaires par la voie de l'article L.4139-2 du code de la défense conduit parfois à des incompréhensions avec la CNOI. L'absence de contacts formels entre les candidats militaires et les autorités responsables des collectivités favorise la multiplication des dossiers inexploitable et accroît la charge de la CNOI ;

- les **difficultés liées au niveau de préparation des candidats** et à leur défaut de connaissance du monde administratif ;
- enfin, les **difficultés liées au positionnement indiciaire des militaires candidats à une intégration**, les administrations d'accueil, pour des raisons tenant à leur gestion interne, tendant à limiter le recrutement des militaires dans le premier ou les deux premiers grades des corps d'accueil, ce qui réduit de manière importante le nombre de candidatures «utiles». Cette difficulté est, par ailleurs, aggravée, pour certains grades d'officiers, par les effets de la revalorisation des grilles indiciaires. Les négociations en cours entre le ministère de la défense et la direction générale de la fonction publique devraient permettre de régler cette difficulté à court terme.

Le Haut Comité insiste sur **le rôle essentiel que l'Etat peut jouer en tant qu'employeur unique**. Il lui semble naturel que ce dernier puisse encourager, dans toute la mesure du possible, les militaires qui le souhaitent et qui en ont les capacités à poursuivre, au sein de la fonction publique civile, le service qu'ils ont débuté au sein des armées.

Par ailleurs, il lui paraît nécessaire que le ministère de la défense, pour sa part, améliore la préparation des militaires à cette réorientation professionnelle qu'il convient de considérer comme une action de reconversion à part entière. Des moyens adaptés doivent y être consacrés.

Le Haut Comité recommande, qu'au-delà des besoins conjoncturels du ministère de la défense pour la période 2009-2014, les recrutements de la fonction publique (tout particulièrement la fonction publique d'Etat) fassent une **place significative aux militaires**, en particulier ceux qui n'accomplissent qu'une carrière courte.

Il recommande également que les possibilités qui devraient être ouvertes en matière de détachement dans la fonction publique par la loi sur la mobilité dans la fonction publique soient réellement valorisées au sein du ministère de la défense et qu'elles soient pleinement intégrées dans sa politique de gestion des ressources humaines.

Il recommande enfin qu'un effort particulier soit fourni par la chaîne de reconversion du ministère de la défense pour **inscrire totalement l'accès aux emplois publics dans le processus de reconversion**, notamment à travers :

- l'amélioration de la formation des conseillers emplois sur ce mode de reconversion ;
- la mise en place d'aides à la préparation aux recrutements de la fonction publique (rédaction de CV et de lettres de motivation, formation des militaires aux principales caractéristiques de la fonction publique et des emplois recherchés, aide à la préparation d'entretiens de recrutement) ;
- l'instauration de contacts étroits entre les échelons déconcentrés de Défense Mobilité, les centres de gestion de la fonction publique territoriale et les services de recrutement des collectivités locales.

H - Enfin, sur un plan très général, il lui a semblé que **la politique de partenariat avec les entreprises conduite au niveau ministériel était une orientation utile mais qui nécessitait une déclinaison locale** pour être réellement efficace.

Le ministère de la défense a signé depuis 2005 près de 40 conventions-cadres avec des organismes du secteur privé ou public dans le but de favoriser l'embauche, par ces structures, d'anciens militaires. La plupart des entreprises signataires sont de grands groupes des secteurs de l'industrie ou des services (AREVA, AXA, EDF, SNCF, Brink's, Thalès, Géodis, Suez, etc.).

A ces conventions ministérielles s'ajoutent des partenariats conclus par les armées au profit de leurs ressortissants. La marine a ainsi conclu en 2008 des accords avec la marine marchande qui visent, à travers la reconnaissance mutuelle des métiers maritimes, à faciliter le recrutement d'anciens marins sur des postes correspondant à leurs qualifications à bord de navires de commerce. L'armée de terre a, pour sa part, conclu en mars 2009 une convention spécifique avec la fédération des syndicats de l'assainissement et de la maintenance.

De manière générale, les conventions ont pour finalité le placement d'anciens militaires et permettent aux entreprises, qui communiquent leurs besoins au ministère de la défense, de bénéficier de candidatures adaptées et sélectionnées par le dispositif de reconversion.

Il s'agit, pour le Haut Comité, d'une démarche qui mérite d'être poursuivie.

Il a cependant constaté que ces conventions étaient très mal connues au plan local, y compris par les acteurs locaux ou régionaux de la chaîne de reconversion. De même, certaines entreprises signataires reconnaissent avoir du mal à impliquer, pour l'instant, leurs échelons locaux dans la démarche.

Le Haut Comité considère que ces conventions gagneraient à être **systematiquement déclinées au niveau local**⁴⁹. Il lui semble notamment indispensable que soient désignés, au sein des entreprises concernées, des **correspondants locaux** qui auraient vocation à devenir les interlocuteurs privilégiés des **pôles intermédiaires** de Défense Mobilité.

2.1.3 - LE CONTRÔLE DE GESTION ET LE PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE RECONVERSION

Ayant examiné les modalités d'attribution des aides et le fonctionnement concret du dispositif sur le terrain, le Haut Comité s'est interrogé sur le pilotage de la politique de reconversion.

Ses observations et ses réflexions se rapportent à la situation antérieure à la réforme de l'organisation de la reconversion. Selon toute vraisemblance, elles conserveront leur pertinence pendant la phase de montée en puissance du nouveau dispositif (le calendrier retenu par le ministère de la défense prévoyant que ce dernier soit stabilisé à l'automne 2010).

La reconversion est une fonction complexe qui fait partie intégrante de la politique des ressources humaines du ministère de la défense et dont le pilotage associe le niveau ministériel et les armées. Les liens étroits entre la reconversion et la gestion, la nécessité de tenir compte des spécificités et des besoins propres à chaque armée, l'équilibre délicat entre le niveau opérationnel de contact et le niveau central ainsi que les implications financières des décisions sont autant de raisons qui rendent indispensable le recours au contrôle de gestion dans le management du dispositif.

Jusqu'à la réforme intervenue en 2009⁵⁰, la politique de reconversion était proposée au ministre par le secrétaire général pour l'administration qui en définissait les instruments, les procédures et les moyens, en concertation avec les armées. Les **objectifs de la politique** étaient, eux, fixés par chaque chef d'état-major et mis en œuvre par les chaînes techniques propres à chaque armée. Le pilotage de l'ensemble incombait à une structure collégiale⁵¹, le « groupe de travail reconversion ».

De manière surprenante, les objectifs de la politique de reconversion échappaient à celui qui avait la charge de la définir et il était dès lors difficile de déterminer qui en était le responsable. Il faut souhaiter que la mise en place du nouveau dispositif soit l'occasion de clarifier et de rationaliser la répartition des responsabilités en matière de politique de reconversion.

⁴⁹ Comme les plus récentes d'entre elles le prévoient d'ailleurs expressément.

⁵⁰ Source : instruction ministérielle n°941/DEF/SGA du 29 mai 2006.

⁵¹ Cette structure n'a plus été réunie depuis 2008, dans l'attente de la création de Défense Mobilité. Ses attributions seront reprises par le conseil de gestion de l'agence interarmées.

Il restera à fixer des objectifs plus précis et plus clairs que ceux qui sont jusqu'à présent retenus par les armées dans leurs directives annuelles. Ces dernières⁵² comportent au mieux des orientations par catégories de personnels (catégories hiérarchiques et tranches d'ancienneté) mais peu d'objectifs chiffrés, que ce soit en termes de prestations, de délais ou de reclassements.

Le pilotage d'un dispositif nécessite de disposer de données fiables et exhaustives. Or, **les statistiques disponibles en matière de reconversion sont à la fois dispersées et incomplètes.**

La dispersion résulte au premier chef de la **multiplicité des systèmes d'information, qui empêche toute vision complète du fonctionnement du dispositif :**

- la DRH-MD dispose de son propre système (AGIR), dont la base de données regroupe les informations relatives aux prestations réalisées par les centres interarmées de reconversion (CIR), c'est-à-dire, pour l'essentiel, les prestations d'accompagnement. Elle ne comporte, en revanche, pas d'informations sur les prestations de formation, suivies dans une autre base et essentiellement dans une optique comptable, ni de données relatives aux prestations d'orientation ;
- les armées disposent chacune d'un système d'information des ressources humaines différent (CONCERTO dans l'armée de terre, STARR dans l'armée de l'air, GRECO dans la marine, AGORHA dans la gendarmerie, le module reconversion de ce dernier n'étant toutefois disponible qu'à compter de juillet 2009).

Les données dont disposent les échelons centraux de chaque armée (et, dans un premier temps Défense Mobilité) sont très agrégées ; elles sont transmises annuellement en fonction d'un cadre fixé par la DRH-MD et ne permettent pas, du fait de leur degré de précision insuffisant, d'analyser de manière fine l'adaptation des aides au profil des militaires et à leurs besoins.

A cet égard, les données qui ont été transmises par les armées en vue de la réalisation de l'étude que le Haut Comité souhaitait confier à l'INSEE sont apparues très incomplètes. Ces fichiers nominatifs, qui concernaient les militaires ayant quitté les armées en 2005, présentaient, en effet, des déficiences qui en ont empêché une exploitation optimale :

- seuls 25 580 militaires y figuraient sur les 28 700 qui avaient effectivement quitté les armées ;
- des informations essentielles en étaient absentes :
 - l'ancienneté de service (déterminant la qualité d'ayant droit) pour 31% des militaires ;
 - le niveau de diplôme civil pour 52% ;
 - les prestations de reconversion reçues pour la totalité des militaires de la gendarmerie ;
 - les prestations d'orientation pour 34% des militaires hors gendarmerie ;
 - les prestations de formation professionnelles pour 39% des militaires hors gendarmerie ;
 - les prestations d'accompagnement vers l'emploi pour 31% des militaires hors gendarmerie.

Il a été ainsi impossible de faire le lien entre les prestations attribuées et le profil détaillé des militaires qui en avaient été l'objet.

Tout ceci signifie que ces informations, qui sont pourtant enregistrées par les armées, sont dispersées, qu'elles ne sont pas accessibles au plan central avec le degré de précision qui permettrait réellement à l'échelon de pilotage d'orienter son action, et que ce dernier n'est pas en mesure de conduire une analyse approfondie et suivie des résultats de la politique qu'il est en charge de définir et d'évaluer.

⁵² Directive unique de gestion pour l'armée de terre, contrat d'objectifs de Marine mobilité et document de politique sectorielle dans l'armée de l'air.

C'est dire tout l'enjeu du développement et du déploiement rapide d'un système d'information performant et étroitement relié à ceux des gestionnaires de ressources humaines des armées. A cet égard, le système de remontée des données envisagé pour les débuts du fonctionnement de Défense Mobilité ne peut être que provisoire. Il importe, par ailleurs, que Défense Mobilité se dote au plus vite d'un tableau de bord dont les indicateurs soient plus exhaustifs que ceux qui existent actuellement au niveau de chaque armée (qui sont essentiellement orientés vers le suivi des prestations).

Le Haut Comité recommande, en conséquence, la mise en place d'un véritable contrôle de gestion reposant sur :

- la définition de grands objectifs pour la politique de reconversion ;
- le développement d'un système d'information unifié prenant en compte la totalité des informations relatives à la reconversion ;
- l'instauration de méthodes d'analyse des actions engagées permettant d'orienter, en fonction des objectifs quantitatifs et qualitatifs retenus et de l'évaluation des résultats, l'action conduite par l'agence Défense Mobilité et les armées.

2.2 - PEUT-ON AMÉLIORER L'EFFICACITÉ ET LA COHÉRENCE DE LA POLITIQUE DE RECONVERSION ?

L'objectif principal de la politique de reconversion consiste à assurer au plus grand nombre de militaires quittant le service et, si possible, à chacun d'entre eux, un accès rapide et durable à un emploi civil, qu'il soit public ou privé. Il s'agit donc, pour le ministère de la défense, de chercher, grâce à un dispositif de reconversion performant, à atteindre le meilleur taux de reclassement possible et de contribuer ainsi à abaisser le nombre d'anciens militaires indemnisés au titre du chômage.

2.2.1 - LES BASES DE L'ANALYSE DU HAUT COMITÉ

Le Haut Comité a choisi d'appuyer sa réflexion sur trois éléments qui, à des titres divers, permettent d'apprécier la situation des anciens militaires après leur départ du service :

- le chômage des anciens militaires (à partir des données 2003 à 2008) ;
- le taux de reclassement (à partir de l'indicateur construit par le ministère de la défense) ;
- la physionomie de l'emploi des anciens militaires dans l'année qui suit leur départ (à partir des données issues de l'analyse INSEE).

Le Haut Comité mesure parfaitement la difficulté d'estimer le degré de performance de la politique de reconversion à partir de ces données, principalement pour des raisons qui tiennent à leur nature et qui seront explicitées ci-dessous. Il tient par ailleurs à faire deux remarques préalables.

Tout d'abord, **en matière de reconversion, le ministère de la défense n'a pas d'obligation de résultat** : l'article 1^{er} du statut général ne lui fixe qu'une obligation de moyens. Il s'agit avant tout pour lui de faire le maximum pour que les militaires quittant les armées disposent des meilleurs atouts pour affronter le monde de l'emploi civil. De même que la reconversion n'est pas un droit dont chaque militaire puisse disposer à sa guise, l'accès à l'emploi à l'issue de la radiation des contrôles ne constitue qu'un objectif, ce qui, bien sûr, n'interdit pas de le fixer avec quelque ambition.

Par ailleurs, l'efficacité d'une politique de reconversion ne peut s'apprécier sur le seul critère de l'accès rapide à l'emploi. Trop de facteurs, dont une bonne partie échappe à la défense et dont certains ressortissent autant des conditions d'indemnisation du chômage que du comportement individuel des personnels, influent sur l'emploi et le chômage. Cela doit être rappelé, spécialement dans les conditions économiques actuelles.

A - L'analyse du chômage des anciens militaires

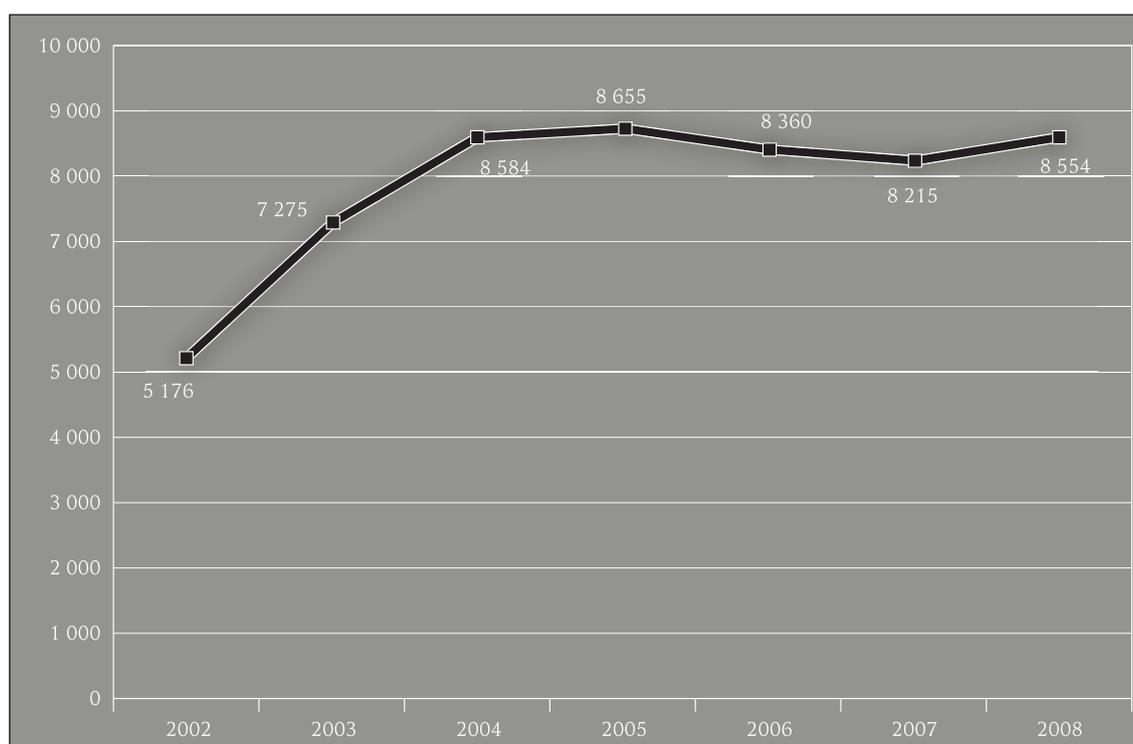
(Cf. annexe 18)

Le nombre total des chômeurs militaires, après deux années de baisse, s'est accru en 2008 (8 554 personnes au 31 décembre, soit une augmentation de 4,1% en un an)⁵³.

L'indemnisation du chômage représente un coût de 85,6M€(soit une augmentation de 4,4% en un an).

La moyenne des durées d'indemnisation de ses anciens ressortissants (civils comme militaires) est estimée par le ministère de la défense, à **337 jours** (soit plus de 11 mois) alors qu'elle s'établit à 384 jours pour l'ensemble des chômeurs indemnisés par Pôle emploi⁵⁴. On peut considérer le chiffre global du ministère comme sensiblement équivalent à celui de la durée moyenne d'indemnisation des chômeurs militaires⁵⁵.

Graphique 14 - Evolution du nombre d'anciens militaires indemnisés au titre du chômage de 2000 à 2008



Source : ministère de la défense, centres payeurs de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air.

Champ : anciens militaires (terre, air, mer, gendarmerie) bénéficiaires de l'allocation d'aide au retour à l'emploi au 31 décembre de l'année.

⁵³ Source : ministère de la défense - Centres payeurs des armées - Champ : Terre, air, mer, gendarmerie.

⁵⁴ Source : étude du ministère de la défense, réalisée en octobre 2007, relative à l'éventuel transfert à l'UNEDIC de l'indemnisation du chômage des anciens personnels du ministère de la défense (les durées citées sont pondérées par les effectifs des différentes tranches d'âge).

⁵⁵ Les chômeurs militaires représentent plus de 87% de l'ensemble des chômeurs indemnisés par le ministère.

L'analyse de la répartition des chômeurs par ancienneté de service au moment du départ (analyse du stock) montre la **part prépondérante des militaires ayant quitté les armées entre 4 et 7 ans de service**, c'est-à-dire des jeunes ayant droit aux prestations de reconversion : ces personnels représentent **plus de 45% du total des chômeurs** indemnisés. Ils sont suivis de près par les militaires ayant quitté le service avant quatre ans (30%).

Tableau 9 - Répartition des anciens militaires indemnisés au 31 décembre 2008 par ancienneté de service et par armée

	moins de 4 ans	de 4 à 7 ans	de 8 à 14 ans	de 15 à 24 ans	25 ans et plus	ensemble
Terre	1 310	2 216	845	390	6	4 767
Marine	365	388	208	211	3	1 175
Air	343	603	275	88	12	1 321
Gendarmerie	558	712	10	10	1	1 291
Ensemble	2 576	3 919	1 338	699	22	8 554
	30,1%	45,8%	15,6%	8,2%	0,3%	

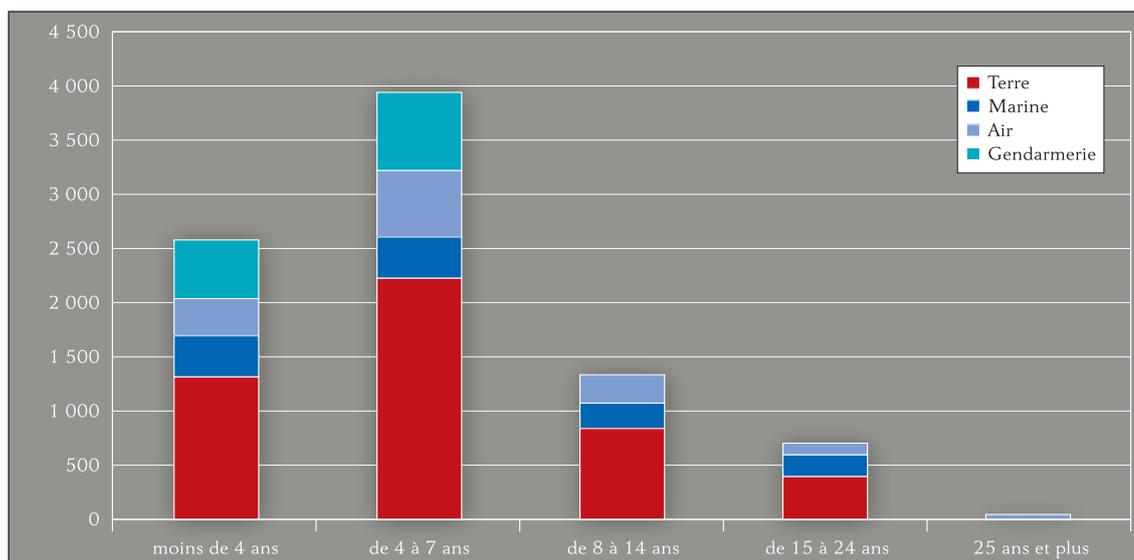
Source : ministère de la défense - centres payeurs des armées.

Champ : anciens militaires de l'armée de terre, de la marine, de l'armée de l'air et de la gendarmerie indemnisés au 31 décembre 2008.

La situation est assez contrastée selon les armées et les catégories :

- dans l'armée de terre, le phénomène du chômage concerne surtout les militaires du rang, les jeunes sous-officiers et les jeunes officiers partis avant 7 ans de service ;
- dans la marine, on note l'importance du chômage chez les officiers mariniers partis entre 8 et 24 ans de service ;
- dans la gendarmerie, la concentration des chômeurs chez les militaires non ayants droit et les jeunes ayants droit semble indiquer que le phénomène touche les volontaires et les jeunes sous-officiers partis avant leur admission dans le corps des sous-officiers de carrière.

Graphique 15 - Répartition des anciens militaires indemnisés au titre du chômage selon l'armée et la durée de service à la radiation des cadres



Source : tableau 9.

Le lien entre les départs d'une année donnée et le nombre de chômeurs comptabilisés au 31 décembre de l'année suivante ne peut être établi directement, mais il est possible, en rapprochant ces deux indicateurs, de voir ce que peuvent représenter les anciens militaires indemnisés au titre du chômage par rapport aux partants.

Le Haut Comité a donc complété la première analyse par une seconde étude réalisée à partir du nombre moyen de chômeurs des années 2006 à 2008 rapporté au nombre moyens de départs des années 2005 à 2007. Cette analyse des flux a été conduite par armées et par catégories.

Des différences apparaissent assez nettement entre les armées et les catégories de personnels :

- chez les militaires du rang, les chômeurs se concentrent dans la catégorie des militaires ayant quitté les armées entre 4 et 14 ans de service ainsi que chez les militaires du rang anciens de l'armée de l'air ;
- chez les sous-officiers, les chômeurs sont majoritairement des militaires ayant quitté les armées entre 4 et 14 ans, mais également des militaires ayant quitté la marine avant 4 ans de service et des officiers mariniers anciens ;
- chez les officiers, les chômeurs se concentrent surtout chez les militaires ayant quitté prématurément l'institution (avant 4 ans) mais aussi chez ceux qui ont effectué une carrière courte (4-14 ans), population qui semble comprendre une majorité d'officiers sous contrat.

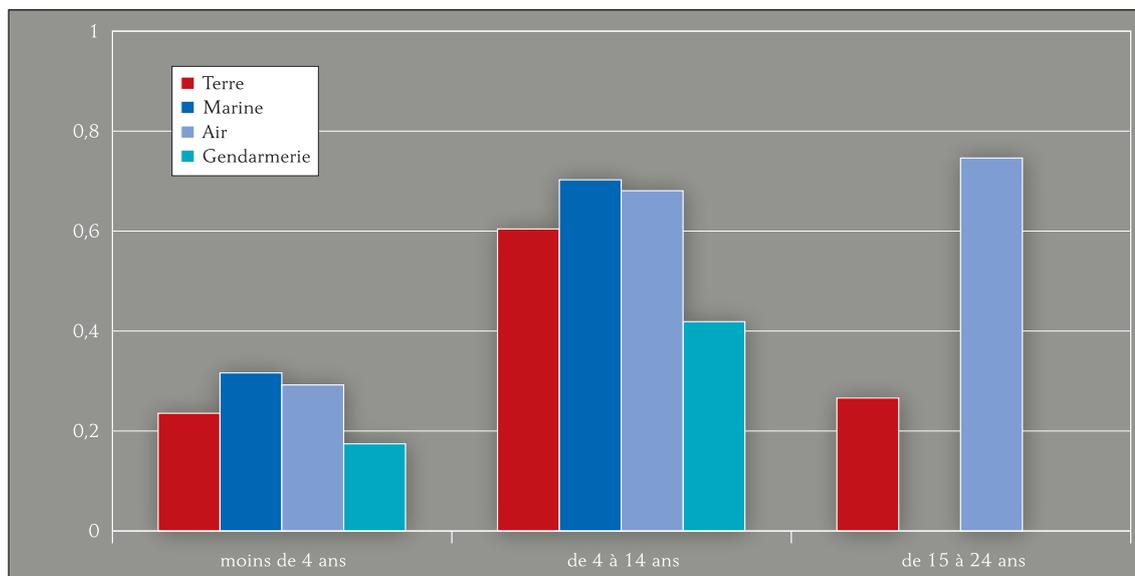
Dans la marine, le chômage concerne principalement :

- les militaires du rang partis entre 4 et 14 ans de service ;
- les sous-officiers, quelle que soit leur ancienneté de service au moment du départ, mais particulièrement les plus jeunes et les plus anciens (moins de 4 ans de service et 15-24 ans de service) ;
- les jeunes officiers.

Dans l'armée de terre, on note une situation défavorable pour les jeunes officiers (essentiellement ceux quittant le service entre 4 et 15 ans) et les sous-officiers appartenant à la même tranche d'ancienneté.

Dans l'armée de l'air, les militaires du rang anciens (après 15 ans de service) et les sous-officiers d'ancienneté moyenne (4-15 ans) sont dans la situation la plus défavorable.

Graphique 16 - Nombre moyen d'anciens militaires du rang indemnisés au titre du chômage par catégorie d'ancienneté de 2006 à 2008 rapporté à la moyenne des départs dans les mêmes catégories de 2005 à 2007

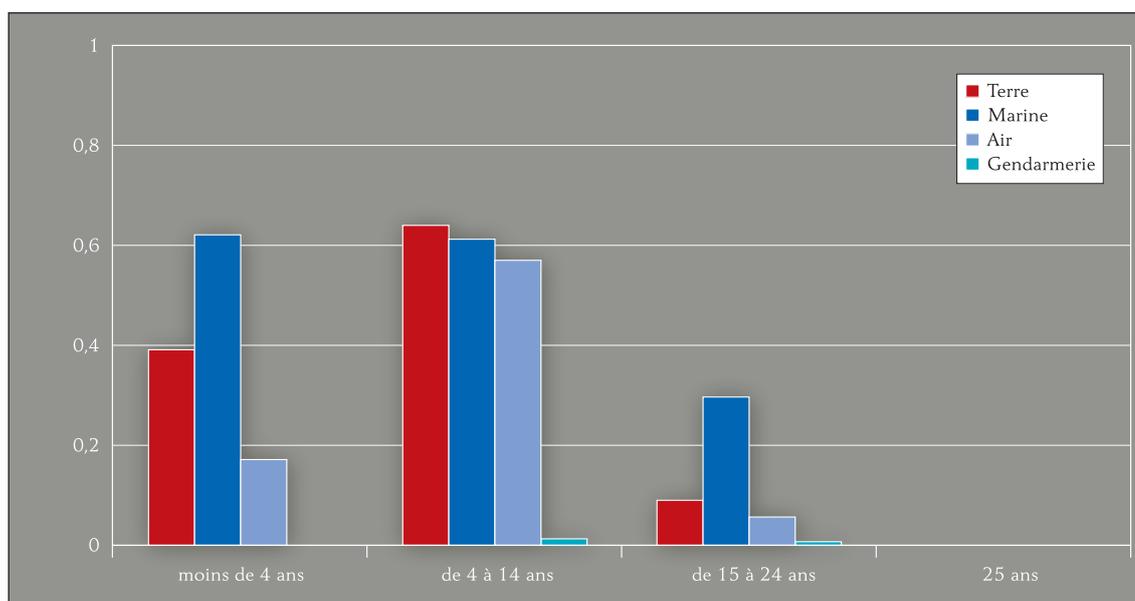


Source : ministère de la défense - Centres payeurs des armées.

Champ : anciens militaires du rang de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air, anciens gendarmes adjoints volontaires.

Lecture : Pour, en moyenne, un militaire du rang de l'armée de terre ayant quitté le service entre 2005 et 2007 avec une ancienneté comprise entre 4 et 14 ans, on compte, en moyenne, 0,6 ancien militaire du rang de l'armée de terre de la même ancienneté au chômage entre 2006 et 2008.

Graphique 17 - Nombre moyen d'anciens sous-officiers indemnisés au titre du chômage par catégories d'ancienneté de 2006 à 2008 rapporté à la moyenne des départs dans les mêmes catégories de 2005 à 2007

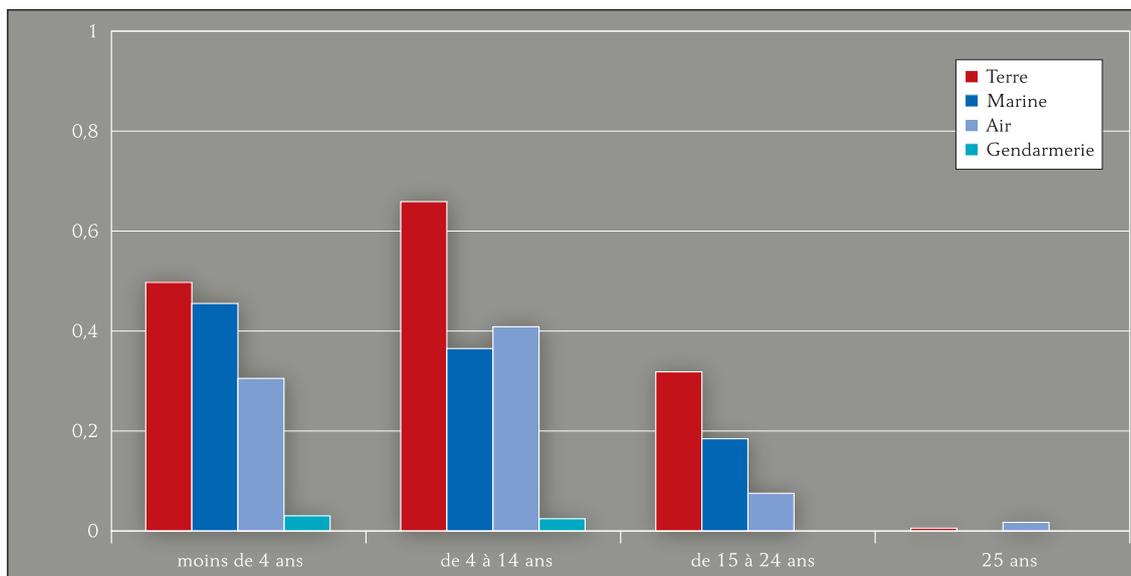


Source : ministère de la défense - Centres payeurs des armées.

Champ : anciens sous-officiers de l'armée de terre, de la marine, de l'armée de l'air et de la gendarmerie.

Lecture : Pour, en moyenne, un sous-officier de l'armée de terre ayant quitté le service entre 2005 et 2007 avec une ancienneté inférieure à 4 ans, on compte, en moyenne, 0,4 ancien sous-officier de l'armée de terre de la même ancienneté au chômage entre 2006 et 2008.

Graphique 18 - Nombre moyen d'anciens officiers indemnisés au titre du chômage par catégories d'ancienneté de 2006 à 2008 rapporté à la moyenne des départs dans les mêmes catégories de 2005 à 2007



Source : ministère de la défense - Centres payeurs des armées.

Champ : anciens officiers de l'armée de terre, de la marine, de l'armée de l'air et de la gendarmerie.

Lecture : Pour, en moyenne, un officier de l'armée de terre ayant quitté le service entre 2005 et 2007 avec une ancienneté inférieure à 4 ans, on compte, en moyenne, 0,5 ancien officier de l'armée de terre de la même ancienneté au chômage entre 2006 et 2008.

L'interprétation de ces résultats s'avère cependant délicate. Il n'est pas exclu notamment que les raisons de certaines situations surprenantes (notamment celle des anciens militaires de la marine) puissent être liées à l'accès plus rapide à une pension complète ou à la situation défavorisée de certains bassins d'emploi.

B - L'analyse du taux de reclassement

Afin de mieux connaître le devenir des anciens militaires et d'évaluer la performance de la chaîne de reconversion, le ministère de la défense a mis au point un indicateur mesurant annuellement, à partir du nombre de militaires inscrits dans les cellules de reclassement⁵⁶ («les inscrits») dont on retire les militaires ne répondant plus aux sollicitations de la chaîne ou qui ne cherchent plus d'emploi («les radiés»), les militaires qui indiquent de manière déclarative avoir obtenu un emploi («les reclassés»). Le rapport fournit un **taux de reclassement dans le secteur privé et semi-public**⁵⁷. Il s'est élevé, en 2007, à 60%⁵⁸.

Cet indicateur, qui, faute actuellement de possibilité plus objective d'évaluer le reclassement après la rupture du lien au service, obéit à une logique qui n'est pas critiquable, ne fournit cependant qu'une vision partielle de la réalité.

D'une part, le mode de recueil des informations relatives au reclassement prive sans doute le ministère de la connaissance de certains reclassements non déclarés et fausse la vision de la répartition des militaires à l'emploi selon les armées ou les catégories. D'autre part, la définition des conditions d'inscription n'est pas homogène selon les armées, ce qui permet à une armée dont le périmètre d'inscription serait plus restrictif d'améliorer mécaniquement son taux de reclassement.

⁵⁶ Figurent également parmi les inscrits des militaires rayés de contrôles au cours des deux années précédentes, conformément à la possibilité qui leur est offerte d'avoir accès aux cellules de reclassement trois ans après leur radiation des contrôles.

⁵⁷ Le taux de reclassement ne prend pas en compte les anciens militaires reclassés dans des emplois publics.

⁵⁸ Les objectifs fixés à Défense Mobilité pour les années 2009 et 2010 sont respectivement de 70 et 75%.

Cependant, il convient de noter que l'étude de la situation professionnelle en 2006 des anciens militaires ayant quitté les armées en 2005, réalisée par l'INSEE, et dont les principales conclusions figurent dans le paragraphe C ci-après fait état d'un taux de **53%** de militaires ayant trouvé un emploi en tant que salariés du secteur privé ou semi-public dans l'année suivant leur départ (temps complet et temps partiel)⁵⁹.

La convergence des deux indicateurs, de conception pourtant fortement dissemblable, est significative. Elle permet de considérer que **le taux d'emploi des anciens militaires dans l'année suivant leur départ est vraisemblablement situé dans une fourchette allant de 50 à 60%**.

Le Haut Comité considère cependant qu'il y aurait lieu, pour une meilleure appréciation de l'efficacité du dispositif de reconversion, de ne pas se limiter aux seuls militaires inscrits dans les cellules de reclassement, mais de prendre également en compte ceux qui ont sollicité la chaîne à deux niveaux différents.

Deux indicateurs permettraient alors de mesurer :

- pour l'un, le nombre de reclassés connus par rapport au nombre de militaires ayant sollicité et obtenu une prestation d'orientation (ce qui constitue la première étape d'un parcours de reconversion) ;
- pour l'autre, le nombre de reclassés connus par rapport au nombre de militaires ayant engagé une démarche complémentaire à l'issue de la validation de leur projet professionnel et ayant sollicité, à ce titre, une formation, un accompagnement ou une aide au placement direct.

Plus qu'une étude du taux de reclassement en lui-même, le Haut Comité s'est attaché à mettre en relation, pour chaque armée et pour les années 2002 à 2007, des indicateurs différents comme le nombre de départs et d'ayants droit, le nombre de prestations de reconversion, le nombre de chômeurs indemnisés au 31 décembre, le nombre d'inscrits dans les cellules de reclassement et le nombre de reclassés connus.

On remarque, dans l'armée de terre et, surtout, l'armée de l'air, la nette augmentation du nombre de militaires inscrits dans les cellules de reclassement dont le volume, depuis 2004 ou 2005, tend à se rapprocher du flux de sortie des ayants droit.

Dans ces deux armées, la courbe, nettement ascendante, des prestations d'orientation coupe celle du chômage dès l'année 2005. Par ailleurs, dans l'armée de l'air, on observe l'augmentation du nombre des reclassements connus qui, dépasse, dès 2006, le nombre de chômeurs.

En revanche, dans la marine, on observe le maintien d'un niveau élevé de chômage jusqu'en 2005. Malgré la baisse enregistrée depuis, le nombre d'anciens marins au chômage demeure plus élevé que celui des chômeurs issus de l'armée de l'air. Le nombre de prestations délivrées connaît une progression moindre que dans les autres armées. Par ailleurs, le nombre de marins inscrits dans les cellules de reclassement, même s'il augmente depuis 2005, ne se rapproche pas du niveau des ayants-droit. La courbe des prestations d'orientation ne coupe celle du chômage qu'entre 2006 et 2007.

D'une manière générale, l'existence d'un lien direct entre le chômage des anciens militaires, le niveau des reclassements connus et l'efficacité de la politique de reconversion ne peut être objectivement démontrée du fait des multiples facteurs influant sur cette réalité et de l'impossibilité d'individualiser statistiquement, parmi les chômeurs, ceux qui ont été aidés par le dispositif de reconversion.

Le Haut Comité constate cependant que la plupart des contrastes observés entre les armées dans la politique d'attribution des prestations correspondent, pour les mêmes catégories, aux divergences existant sur le niveau du chômage rapporté aux flux de départ.

⁵⁹ Ce taux ne prend pas en compte les anciens militaires reclassés dans le secteur public.

Toutefois, cette constatation ne le conduit pas à ignorer, dans l'efficacité de l'aide au retour à l'emploi, le rôle de facteurs tels que :

- les caractéristiques de la gestion du personnel : une politique privilégiant les carrières courtes et entraînant un «turn over» plus important nécessite davantage d'efforts de reconversion et accroît les risques de chômage ;
- les conséquences de la dispersion ou de la concentration des implantations géographiques : une armée comme la marine dont les forces sont réparties sur deux bassins d'emploi, par ailleurs peu dynamiques, est davantage exposée au risque de la fragilisation de ces derniers.

Ces facteurs doivent être pleinement intégrés dans la définition d'une politique plus cohérente.

C - L'analyse statistique de l'emploi des anciens militaires au cours de l'année qui suit leur départ

(Cf. annexe 19)

Pour renforcer l'objectivité des constats sur la situation socioprofessionnelle des anciens militaires, le Haut Comité a réalisé, avec la collaboration de l'INSEE, une étude statistique permettant de caractériser la situation en 2006⁶⁰ des militaires ayant quitté les armées en 2005, notamment en matière de situation vis-à-vis de l'emploi, de domaine d'activité, de catégorie socioprofessionnelle et de rémunération.

L'étude devait également tenter de déterminer si des différences statistiquement significatives pouvaient être dégagées entre les anciens militaires ayant bénéficié d'une prestation de reconversion (formation, accompagnement vers l'emploi) et les autres.

La méthodologie utilisée a consisté à rapprocher des données issues du ministère de la défense (situation administrative des militaires concernés, données relatives à la rémunération, aux pensions et à l'indemnisation du chômage) avec les données contenues dans les fichiers dits «DADS⁶¹» détenus par l'INSEE. L'étude a été réalisée par cet organisme (et, s'agissant du chômage, par la sous-direction des études et de la prospective de la DRH-MD) sur une population de 25 580 personnes (89% des départs réels mesurés par le ministère de la défense en 2005), les tris effectués ayant porté sur des variables pour lesquelles les données disponibles étaient statistiquement significatives.

Comme cela a déjà été indiqué, il n'a pas été possible d'évaluer l'efficacité de la politique de reconversion et des aides mises en oeuvre du fait de la précision insuffisante des données fournies par le ministère de la défense.

⁶⁰ Année pour laquelle l'INSEE dispose des données nécessaires les plus récentes.

⁶¹ La déclaration annuelle de données sociales (DADS) est une formalité déclarative que doit accomplir toute entreprise employant des salariés. Dans ce document commun aux administrations sociales et fiscales, les employeurs, y compris les entreprises nationales, les administrations publiques et les collectivités locales sont tenus, annuellement et pour chaque établissement, de communiquer aux organismes de Sécurité sociale, d'une part, et à l'administration fiscale, d'autre part, la masse des traitements qu'ils ont versés, les effectifs employés et une liste nominative de leurs salariés indiquant, pour chacun, le montant des rémunérations salariales perçues. L'INSEE exclut actuellement de l'exploitation statistique de ces données les agents de l'Etat. Les déclarations des services de l'Etat à caractère industriel et commercial (grandes entreprises), des collectivités territoriales et des hôpitaux publics sont, par contre, prises en compte.

Toutefois, l'étude a permis de dégager plusieurs caractéristiques de la situation des anciens militaires partis en 2005 sur les points suivants :

- leur situation vis-à-vis du chômage ;
- leur situation vis-à-vis de l'emploi salarié ;
- leur rémunération ;
- leurs secteurs d'activité.

■ Les constats faits sur le **chômage** font apparaître :

- une **proportion plus importante de chômeurs chez les anciens militaires du rang**. Cet élément, qui traduit sans doute une plus grande difficulté, pour ces personnels, à accéder à l'emploi, doit être relativisé par le fait que les anciens officiers ou sous-officiers n'ont pas tous besoin, compte tenu de leur ancienneté, de reprendre un emploi salarié ;
- la proximité des pourcentages de chômeurs chez les **officiers et sous-officiers subalternes**, populations rassemblant très majoritairement des individus jeunes ;
- la sensibilité au phénomène du chômage des **anciens militaires partis entre 4 et 15 ans de service** ;
- des **disparités entre armées**.

Ces constats confirment ceux effectués au paragraphe A ci-dessus, leur intérêt résidant dans le fait que l'échantillon porte uniquement sur le pourcentage de chômeurs au sein d'un flux de départ annuel bien identifié.

Tableau 10 - Bénéficiaires d'une allocation de chômage en 2006 selon la catégorie hiérarchique (en 6 catégories)

Catégorie hiérarchique	Effectifs	% de bénéficiaires par catégorie
Officiers	125	8%
<i>Officiers supérieurs</i>	7	1%
<i>Officiers subalternes</i>	118	16%
Sous-officiers	953	10%
<i>Sous officiers supérieurs</i>	275	6%
<i>Sous officiers subalternes</i>	678	15%
Militaires du rang	3 311	23%
Total	4 389	17%

Sources : directions centrales des commissariats et directions des personnels militaires.

Champ : militaires partis en 2005.

Lecture : 6% des sous-officiers supérieurs partis en 2005 ont perçu une allocation de chômage en 2006 (soit 275 militaires).

Les résultats obtenus ne peuvent être comparés aux statistiques civiles relatives au chômage. Ils témoignent quand même d'une **difficulté non négligeable pour les anciens militaires (notamment les militaires du rang) à s'insérer de manière stable dans le monde du travail civil dans le délai d'un an après leur départ**. Près d'un militaire du rang sur quatre connaît le chômage après son départ des armées. Une explication tenant à la nécessité d'un temps d'adaptation, voire de l'exercice de plusieurs emplois successifs avant l'accession à un emploi durable, ne peut être exclue.

- Les constats faits sur **la situation par rapport à l'emploi salarié** indiquent que **53%** des militaires ayant quitté les armées en 2005 sont titulaires d'un emploi à temps complet ou à temps partiel en 2006 (dans le secteur privé et semi-public).

Même si les modes de calcul de cet indicateur et du taux de reclassement présenté au paragraphe B ci-dessus sont fortement dissemblables, la relative proximité des résultats doit être soulignée⁶² et permet de confirmer, comme cela a été indiqué au paragraphe précédent, le caractère vraisemblable du reclassement, dans une fourchette comprise entre 50 et 60%, d'anciens militaires dans le secteur privé ou semi-public dans l'année qui suit leur départ.

On note par ailleurs, la **forte prépondérance de l'emploi à temps complet** (43% des anciens militaires salariés).

La répartition par catégorie hiérarchique montre que **59% des anciens militaires du rang** ont un emploi salarié dans l'année qui suit leur départ. Comparativement, le taux d'emploi des anciens sous-officiers se situe à un bon niveau, le taux plus faible des anciens officiers devant vraisemblablement être mis en relation avec le niveau plus élevé des limites d'âge et le nombre plus important, dans cette catégorie, de départs intervenant après 50 ans.

Tableau 11 - Répartition des militaires ayant quitté le service en 2005 selon leur catégorie hiérarchique et leur statut en 2006

	Grade									
	Officiers		Sous-officiers supérieurs		Sous-officiers subalternes		Militaires du rang		Total	
Statut en 2006										
Salariés du secteur privé et semi-public										
- à temps complet	492	30%	1 798	37%	1 844	40%	6 802	47%	10 936	43%
- à temps partiel	154	9%	462	10%	410	9%	1 690	12%	2 716	11%
Autres*	990	61%	2 574	53%	2 306	51%	6 058	42%	11 928	47%
Ensemble de la cohorte	1 636	100%	4 834	100%	4 560	100%	14 550	100%	25 580	100%

Sources : directions centrales des commissariats et directions des personnels militaires, Insee-DADS 2006.

Lecture : 30% des anciens officiers ayant quitté le service en 2005 sont salariés à temps complet dans le secteur privé ou semi-public en 2006.

* salariés mal identifiés, inactifs, chômeurs, non salariés ou salariés de la fonction publique d'État.

- L'examen des résultats relatifs à la **rémunération** montre que **la majorité des anciens militaires ayant un emploi se situe dans des tranches qui correspondent à des emplois d'employés ou de professions intermédiaires.**

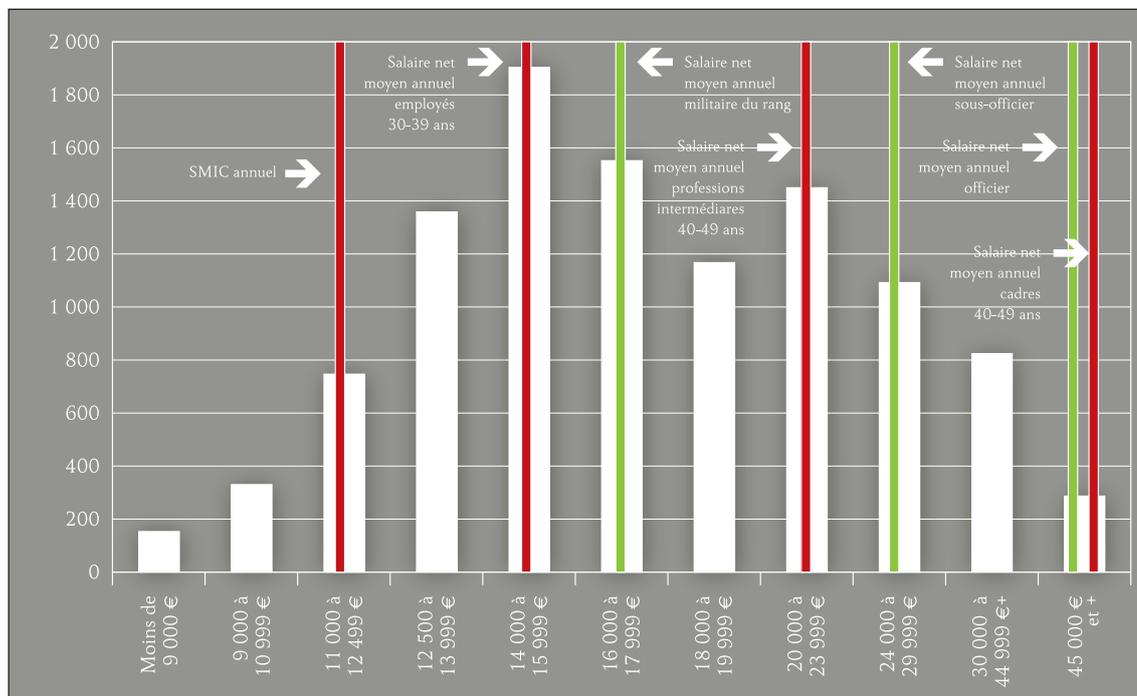
Peu (4,5%) se situent dans des tranches inférieures au montant du SMIC annuel.

Pour les tranches de salaire les plus élevées, même si les contraintes liées au secret statistique ne permettent pas d'en avoir une vue précise, la majorité des emplois correspondants sont occupés par d'anciens officiers (65% d'entre eux occupant des fonctions de cadres, pour 4% d'anciens sous-officiers et 1% d'anciens militaires du rang).

⁶² Ce taux ne prend pas en compte les militaires reclassés dans le secteur public (fonction publique civile) - soit 848 personnes en 2006.

Enfin, il faut noter que les résultats obtenus diffèrent sensiblement de ceux publiés par le ministère de la défense dans son bilan reconversion, les divergences constatées résultant sans nul doute du mode de recueil des données (mode déclaratif pour le bilan reconversion, analyse statistique réalisée par l'INSEE pour la présente étude).

Graphique 19 - Répartition des militaires ayant quitté le service en 2005 selon leur tranche de salaire net total annualisé

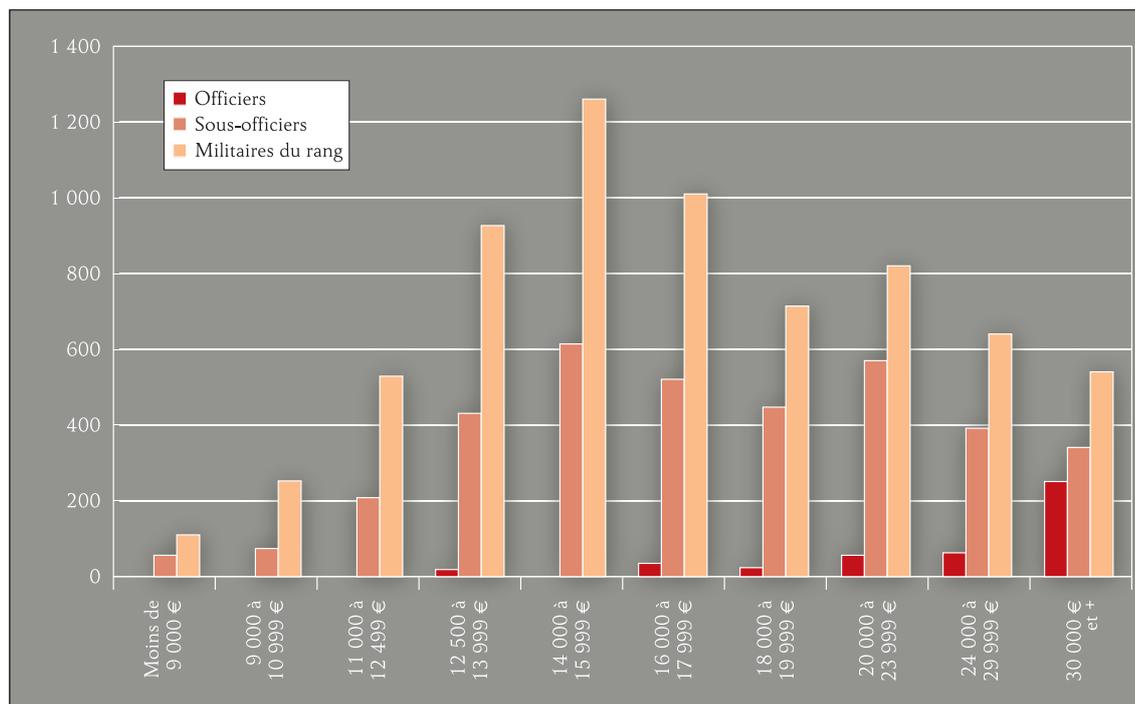


Sources : directions centrales des commissariats et directions des personnels militaires - INSEE DADS 2006 - publication INSEE «Les salaires en France», édition 2007, p.93 - Fichiers INSEE 2006 transmis au HCECM.

Champ : militaires ayant quitté le service en 2005 et ayant eu une activité salariée à temps complet en 2006 (hors établissement de la fonction publique d'État).

Lecture : 743 anciens militaires ayant quitté le service en 2005 ont perçu en 2006, en tant que salariés à temps complet du secteur privé et semi-public, un salaire net annualisé compris entre 11 000 et 12 499€.

Graphique 20 - Répartition des militaires ayant quitté le service en 2005 selon leur tranche de salaire net total annualisé et leur catégorie hiérarchique



Sources : directions centrales des commissariats et directions des personnels militaires, INSEE DADS 2006.

Champ : militaires ayant quitté le service en 2005 et ayant eu une activité salariée à temps complet en 2006 (hors établissement de la fonction publique d'État).

Lecture : parmi les 743 anciens militaires ayant perçu en 2006, en tant que salariés à temps complet du secteur privé et semi-public, un salaire net annualisé compris entre 11 000 et 12 499€, se trouvaient 204 sous-officiers et 530 militaires du rang.

Poursuivant l'analyse, le Haut Comité a cherché à connaître l'évolution des rémunérations et des revenus des militaires concernés entre leur dernière année d'activité dans les armées et leur première année d'activité professionnelle civile.

Une première **comparaison** a été effectuée, parmi les militaires ayant quitté les armées **sans droit à pension**, **entre la solde nette annualisée perçue en 2005 et le salaire net annualisé perçue en 2006**.

Portant sur 8 280 personnes ayant quitté les armées en 2005 et titulaires, en 2006, d'un emploi à temps complet dans le secteur privé et semi-public, elle montre que :

- 35% de ces anciens militaires ont une rémunération civile nette inférieure à la solde nette qu'ils percevaient lorsqu'ils étaient en activité ;
- 11% ont une rémunération équivalente ;
- 54% ont une rémunération supérieure.

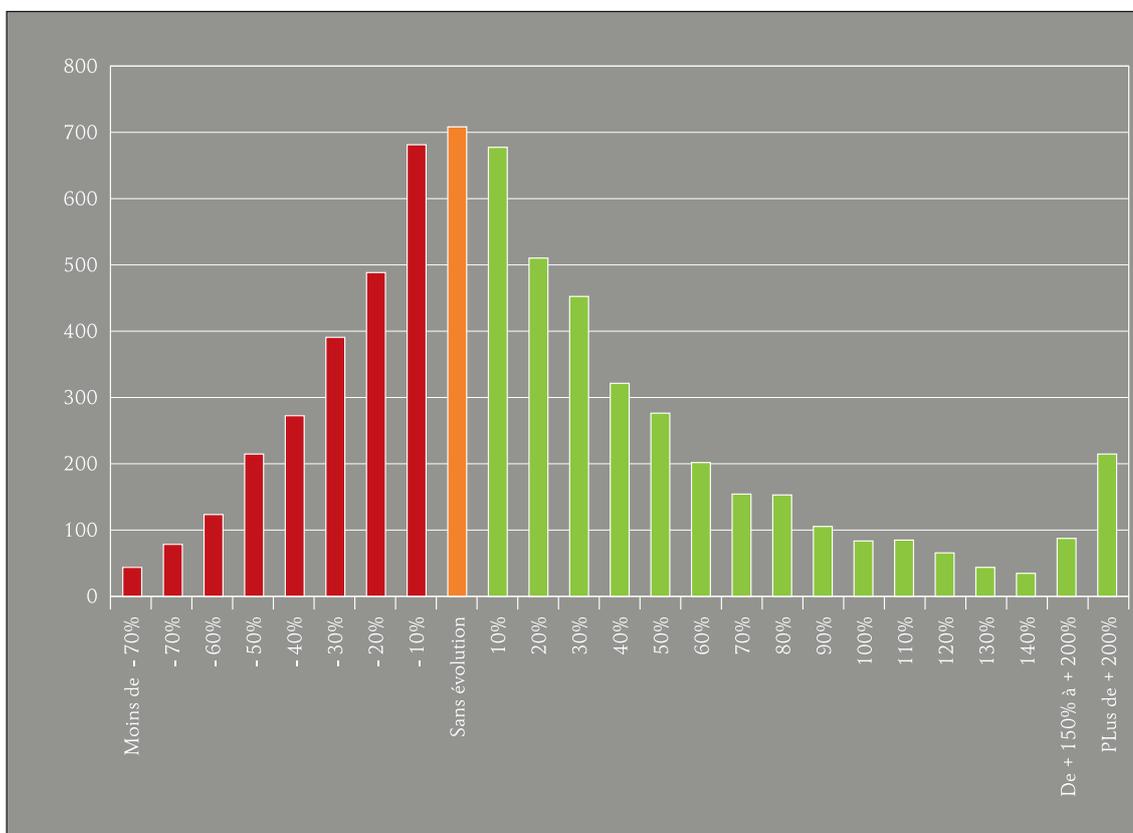
L'écart entre la rémunération de 2005 et celle de 2006 peut être important : jusqu'à -70% pour ceux qui connaissent une diminution de salaire et jusqu'à plus de 200% pour ceux qui augmentent leur rémunération.

Si la faiblesse du nombre d'anciens officiers et sous-officiers ayant quitté les armées sans droit à pension et ayant retrouvé un emploi civil à temps plein rend délicate toute analyse statistique limitée à ces catégories, il est, en revanche, intéressant d'observer la situation des militaires du rang qui forment l'essentiel de l'échantillon étudié (dans la mesure où 93% d'entre eux ont quitté le service sans droit à pension) :

- 60% ont augmenté leur rémunération en 2006 par rapport à leur solde nette de 2005 ;
- 12% n'ont pas connu d'évolution de rémunération ;
- 28% ont une rémunération inférieure.

On peut considérer que ces résultats, bien que contrastés, témoignent d'une situation globalement plutôt avantageuse, d'autant qu'ils se rapportent à la première année d'activité professionnelle civile de ces anciens militaires.

Graphique 21 - Comparaison de la rémunération nette annualisée 2006 des militaires ayant quitté les armées sans pension en 2005 avec leur solde nette annualisée en 2005.



Source : HCECM 2005 - INSEE-DADS 2006.

Champ : ensemble des militaires ayant quitté les armées en 2005 sans droit à pension et ayant eu une activité salariée à temps complet en 2006 (hors établissements de la fonction publique d'État).

Lecture : 390 militaires ayant quitté les armées en 2005 sans droit à pension ont eu, en 2006, une rémunération nette annualisée inférieure de 30% à leur solde nette annualisée de 2005.

Une deuxième comparaison a été effectuée, parmi les militaires ayant quitté les armées avec droit à pension, entre le revenu brut annualisé perçu en 2006 (comprenant la pension et la nouvelle rémunération civile) et la solde brute annualisée perçue en 2005.

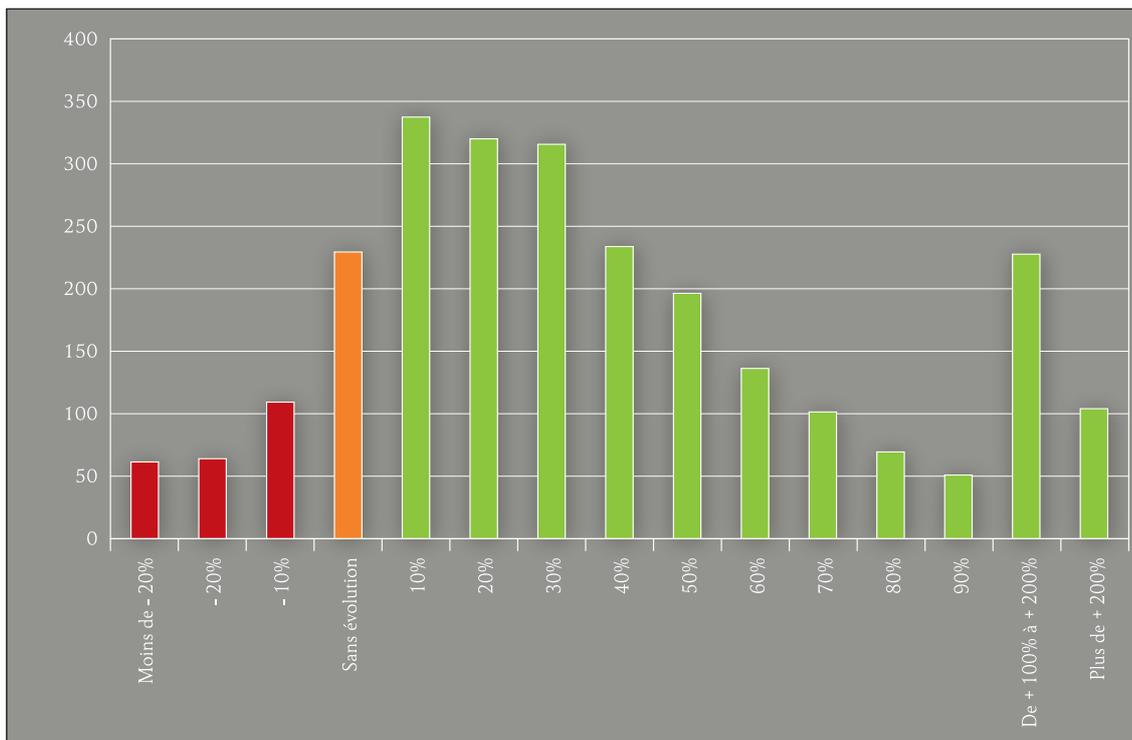
Il s'agissait, pour le Haut Comité, de mesurer l'effet du cumul d'une pension et d'une rémunération d'activité⁶³, cette situation ne concernant cependant que 10,4% des militaires ayant quitté les armées en 2005 (toutes catégories confondues).

Les chiffres montrent que 82% des anciens militaires pensionnés et titulaires d'un emploi à temps complet disposent en 2006 d'un revenu supérieur à celui dont ils disposaient durant leur dernière année d'activité. 9% ont un revenu qui ne connaît pas d'évolution et 9% connaissent une baisse de revenu.

L'effet amplificateur du cumul de la pension et de la rémunération d'activité est inversement proportionnel au niveau de rémunération antérieur :

- 76% des officiers pensionnés salariés à temps complet connaissent une augmentation de revenu entre 2005 et 2006 ;
- 80% des sous-officiers sont dans cette situation ainsi que 93% des militaires du rang (sur, il est vrai, seulement 481 personnes).

Graphique 22 - Comparaison du revenu brut annualisé en 2006 des militaires ayant quitté les armées avec pension avec leur solde brute annualisée en 2005.



Source : HCECM 2005 - INSEE-DADS 2006.

Champ : ensemble des militaires ayant quitté les armées en 2005 avec droit à pension et ayant eu une activité salariée à temps complet en 2006 (hors établissements de la fonction publique d'État).

Lecture : 314 militaires ayant quitté les armées en 2005 avec droit à pension ont eu, en 2006, un revenu brut annualisé (rémunération brute annualisée et pension) supérieur de 30% à leur solde nette annualisée de 2005.

⁶³ Tirée d'une activité salariée à temps complet dans le secteur privé ou semi-public.

- Enfin, les résultats obtenus sur **les secteurs d'activité** des anciens militaires confirment la part prépondérante des structures de services aux entreprises (sécurité, soutien multiservices, assistance informatique), des secteurs du commerce, du transport, de l'éducation, de la santé et de l'action sociale.

2.2.2 - ORIENTATIONS POUR UNE MEILLEURE COHÉRENCE DE LA POLITIQUE DE RECONVERSION

D'une manière générale, le Haut Comité considère qu'avant de proposer un accroissement des moyens, il y a lieu de chercher à améliorer la cohérence de la politique de reconversion en s'appuyant sur **les problématiques spécifiques à trois grandes catégories de militaires** :

- A - les militaires quittant les armées avant quatre ans de service : leur problématique majeure est l'insertion ;
- B - les engagés ou cadres n'effectuant qu'une carrière courte : leur objectif essentiel est *l'accès à une réelle seconde carrière* ;
- C - les militaires effectuant une carrière longue : ils recherchent avant tout *le maintien d'un niveau de ressources à court et moyen terme*.

A - Pour les militaires quittant les armées avant quatre ans de service, rechercher leur prise en charge par des structures civiles d'insertion

Le public cible est essentiellement constitué des jeunes engagés et des volontaires quittant les armées après la fin de leur période probatoire mais avant d'avoir accompli quatre ans de service effectifs.

Pour le Haut Comité, il n'est **pas question de remettre en cause la limite statutaire des quatre ans de service**. Le maintien de cette durée minimale est indispensable pour encourager la fidélisation des personnels et se justifie par la priorité qui doit légitimement être accordée à la formation et l'emploi opérationnel de ces personnels durant leurs premières années de service.

Pourtant, les actuelles sessions d'orientation pour jeunes militaires (SOJM) ou les sessions air mobilité emploi (SAME) développées par l'armée de l'air, bien qu'elles représentent une avancée, ne sont pas pleinement satisfaisantes.

Pour ces militaires, souvent peu qualifiés et n'ayant acquis qu'une faible expérience professionnelle dans le cadre de leur activité militaire, l'effort doit porter sur **l'insertion professionnelle**.

De manière générale, et en fonction des particularités de la gestion des contrats au sein de chaque armée, il y a lieu de **généraliser, à la date la plus favorable par rapport à la fin prévisible du service, le repérage des jeunes militaires les plus fragiles à travers des entretiens individuels**. Par ailleurs, la mise en place d'un passeport professionnel (livret de compétences) devrait être généralisée dès l'incorporation.

Pour l'insertion de ceux qui relèvent de cette problématique, une démarche partenariale avec des organismes civils compétents semble la voie la plus adaptée. Elle a déjà été explorée par la marine pour les engagés initiaux de courte durée ou la gendarmerie pour ses volontaires (mais de manière très inégale selon les régions). Un suivi, réalisé en parallèle avec la chaîne reconversion, devrait pouvoir être ainsi mis en place et devrait permettre aux jeunes militaires de bénéficier des offres d'emploi proposées par ces structures.

La redéfinition des missions de Pôle emploi, service dorénavant chargé de l'accompagnement de toute personne en recherche d'emploi ou d'insertion professionnelle, devrait en faire un interlocuteur privilégié pour les structures locales de Défense Mobilité. Mais il y a lieu de ne pas négliger les opportunités de coopération avec des structures comme les missions locales, les collectivités territoriales, les structures associatives, les chambres de métiers ou de commerce, etc.

La possibilité, pour les volontaires, de bénéficier d'un congé de reconversion de 20 jours (mesure qui est envisagée dans le cadre d'un projet de loi en préparation visant à moderniser le dispositif juridique de reconversion) devrait notamment permettre à ces militaires de profiter des outils spécifiques des missions locales, comme les expérimentations en milieu de travail.

Le Haut Comité recommande de développer l'orientation individuelle des jeunes militaires partant avant quatre ans de service en mettant en place un soutien personnalisé pour ceux qui sont confrontés à une problématique d'insertion professionnelle, en développant des actions d'insertion en partenariat avec des organismes spécialisés et en favorisant le suivi de cette catégorie de personnels après leur départ des armées.

Il demande enfin qu'une **attention particulière** soit portée aux **gendarmes adjoints volontaires (GAV)** dont les départs vont s'accroître du fait de la réduction du volume du corps des sous-officiers de gendarmerie dans les prochaines années et parmi lesquels ceux qui quittent l'institution dans leur cinquième année de contrat sont particulièrement confrontés au problème du chômage. Il lui semble indispensable que les dispositions du parcours professionnel des GAV, prévoyant un entretien individuel obligatoire avec un conseiller en emploi entre 12 et 18 mois de service, soient effectivement appliquées dans toutes les régions et que les partenariats locaux soient rapidement généralisés.

B - Pour les militaires effectuant une carrière courte, offrir les meilleures chances pour une seconde carrière

Les militaires qui quittent les armées entre **4 et 20 ans de service** entrent dans la vie civile à un âge qui impose à la très grande majorité d'entre eux, quelle que soit leur catégorie hiérarchique, d'entreprendre **une véritable seconde carrière**.

Nonobstant les contraintes imposées aux gestionnaires par les exigences de la fidélisation⁶⁴, ces personnels doivent constituer **le cœur de cible de la politique de reconversion**. C'est vers eux que doit être déployée la gamme complète des aides et des dispositifs d'accompagnement vers l'emploi.

Le Haut Comité recommande de donner clairement priorité, dans la politique de reconversion, aux militaires, sous contrat et de carrière, quittant les armées à l'issue d'une carrière courte, d'une durée comprise entre 4 et 20 ans.

Il recommande de mettre en place des indicateurs permettant à Défense Mobilité de vérifier que l'ensemble des moyens de reconversion sont effectivement mis en œuvre prioritairement au bénéfice de ces militaires.

Le Haut Comité considère que, parmi ces personnels, **une priorité doit être établie en faveur de ceux qui quittent les armées involontairement** dans l'un des cas suivants :

- militaires sous contrat dont le contrat, arrivé à terme, n'est pas renouvelé du fait de l'autorité militaire ;
- militaires de carrière rayés des cadres pour réforme définitive, après avis de la commission de réforme des militaires.

⁶⁴ Qui peuvent conduire, en gestion, à graduer le niveau des aides accordées en fonction de l'ancienneté de service ou d'une durée de service minimale entraînée par l'appartenance à une spécialité particulière.

Trois points doivent faire l'objet d'une attention particulière : la nécessité d'une réelle anticipation de la démarche de reconversion, la généralisation de l'orientation individuelle et l'élargissement de l'accès à la formation professionnelle.

- L'importance de l'**anticipation** pour l'inscription dans la démarche de reconversion n'est plus à souligner : il est essentiel, pour la chaîne reconversion, d'être informée au plus tôt des décisions du gestionnaire susceptibles de conduire un militaire à la radiation des contrôles et, pour les militaires, d'avoir une meilleure lisibilité de leur parcours professionnel.

Il est donc nécessaire d'établir, dans le mode de fonctionnement normal de la chaîne de reconversion mais à un niveau plus opérationnel que celui du conseil de gestion de l'agence, des contacts étroits, réguliers et transparents entre les gestionnaires de personnels et les échelons concernés de Défense Mobilité. Au niveau local, il est indispensable de mettre en place des procédures permettant d'associer les acteurs de la reconversion aux instances au sein desquelles les décisions de gestion déconcentrée sont prises ou proposées (conseils de base ou conseils de régiment).

Le Haut Comité recommande de mettre en place, à tous les niveaux opérationnels, des procédures régulières permettant à Défense Mobilité d'être informée, avec un préavis suffisant, des décisions de gestion susceptibles de conduire un militaire à la radiation des contrôles.

Par ailleurs, les dispositions réglementaires existantes⁶⁵ prévoient que les militaires (engagés ou officiers sous contrat) dont le contrat prend fin à moins de six mois de la date de fin d'une prestation de formation professionnelle ou d'accompagnement direct vers l'emploi obtiennent à leur demande la prorogation de leur contrat jusqu'à la date de la fin de cette prestation.

Certains militaires auxquels est notifié, six mois avant le terme de leur contrat, le non-renouvellement de celui-ci peuvent cependant, du fait de leur emploi (cas des militaires en opérations par exemple) ou du fait des délais de traitement des dossiers de reconversion, se trouver confrontés à l'impossibilité d'obtenir la prorogation prévue par les textes.

Le Haut Comité recommande, dans un but d'équité, de veiller à ce que les militaires dont le contrat n'est pas reconduit du fait de l'autorité militaire en soient informés dans des délais compatibles avec ceux qui sont nécessaires à cette dernière pour agréer ou rejeter leur demande d'aide à la reconversion. **A défaut**, il conviendra de compléter les dispositions réglementaires relatives à la fin du contrat des militaires engagés ou des officiers sous contrat en prévoyant que, sous réserve des dispositions statutaires relatives aux limites d'âge ou de durée de service, la prorogation du lien au service de ces militaires soit de droit jusqu'à la date de l'agrément ou du rejet par l'autorité militaire d'une demande d'aide au départ prévue par l'article L.4139-5 du code de la défense, dès lors que cette demande aura été formulée dans les trois mois suivant la date de la notification au militaire du non-renouvellement du son contrat.

- En matière d'**orientation**, la tendance actuelle à la multiplication des prestations collectives n'est pas pleinement satisfaisante et mériterait d'être inversée au profit du développement des entretiens individuels.

Le Haut Comité recommande de développer, tout particulièrement pour les militaires quittant les armées après une carrière courte, les entretiens individuels d'évaluation et d'orientation professionnelle et de mettre en place les indicateurs permettant de suivre la mise en œuvre de cette politique.

⁶⁵ Article 18 du décret n°2008-961 du 12 septembre 2008 relatif aux militaires engagés et article 9 du décret n°2008-939 du 12 septembre 2008 relatif aux officiers sous contrat.

- En matière de **formation**, la règle réservant l'attribution d'une formation aux militaires ne disposant pas de compétences transposables est une disposition de bon sens qui ne doit cependant pas être interprétée de manière trop stricte.

Elle ne doit notamment pas conduire à refuser systématiquement une formation à des militaires ayant une qualification professionnelle trop ancienne ou qui se trouvent, en apparence seulement, dans la situation de militaires bénéficiant de compétences transposables.

La hausse des demandes de formation que cette orientation risque d'entraîner nécessite que des marges de manœuvre soient dégagées.

Le Haut Comité considère que cet objectif devrait pouvoir être atteint en combinant deux actions :

- une politique d'attribution des aides à la formation professionnelle davantage orientée vers la catégorie des militaires effectuant une carrière courte ;
- une politique de partenariat plus volontariste dans le domaine de la formation professionnelle, conduisant à réduire la part des formations réalisées «sur mesure», qui sont les plus coûteuses.

Cette dernière orientation entraînerait une réduction de la palette des formations proposées (celles-ci se situant cependant dans les domaines les plus favorables quant aux débouchés professionnels). Elle devrait ainsi permettre l'attribution d'un nombre plus élevé de prestations.

Le Haut Comité recommande :

- d'orienter l'attribution des aides à la formation professionnelle préférentiellement vers les militaires quittant les armées entre 4 et 20 ans de service ;
- de développer et de diversifier les partenariats en matière de formation professionnelle, de manière à réduire la part des stages réalisés hors marchés formalisés et à augmenter ainsi le volume de prestations accordées.

Les armées disposent, avec le centre militaire de formation professionnelle (CMFP) de Fontenay-le-Comte, d'un organisme tout particulièrement orienté vers les militaires contractuels (militaires du rang et sous-officiers) quittant les armées, sans qualification transposable, entre 4 et 15 ans de service et dont le profil personnel nécessite un suivi particulier préalablement à leur insertion dans l'emploi civil. La formation dispensée au CMFP représente un effort financier non négligeable pour le ministère de la défense⁶⁶ et il importe que les stagiaires désignés pour suivre une formation au CMFP correspondent effectivement aux critères requis. Or, les conditions administratives dans lesquelles sont effectués les stages (détachement jusqu'à six mois de formation, affectation pour une durée de stage supérieure) ainsi que la complexité et la durée de la procédure de désignation des candidats conduisent à une sous-représentation, parmi les stagiaires, des militaires répondant aux critères de sélection (76% du nombre total). Les places vacantes sont alors proposées à des personnels civils de la défense ou à des stagiaires du service militaire adapté (SMA).

⁶⁶ Le coût de la formation, délivrée par l'AFPA, est inclus dans l'enveloppe de la convention pluriannuelle signée avec cet organisme. Le coût de fonctionnement du CMFP est globalement comparable à celui de centres AFPA de taille et de capacités similaires (source : AFPA sur demande du Haut Comité). Le coût de la masse salariale de l'encadrement du centre, qui est propre à cette structure, représentait, en 2007, un montant annuel de 6,1M€(source : CMFP, mémento 2007 des coûts moyens personnel militaire, champ terre, métropole, BOP 17811C ; Mémento des coûts moyens personnel civil 2007, champ services déconcentrés, BOP 17811C).

Compte tenu de la plus-value du CMFP et des excellents résultats obtenus par ses stagiaires⁶⁷, il y a lieu de veiller à faire évoluer la procédure de désignation de ces derniers de manière à ne retenir que des militaires réunissant les critères requis et dont la situation personnelle justifie réellement le passage par le centre.

Enfin, les militaires confrontés, du fait de leurs carrières courtes, à la problématique de l'accès à une réelle seconde carrière dans la vie civile sont les plus concernés par la nécessité d'anticiper leur reconversion et de diversifier au maximum leurs compétences dans cette perspective. Pour le Haut Comité, ce sont eux qui doivent constituer la cible privilégiée des actions de formation professionnelle continue et de la **validation des acquis de l'expérience (VAE)**.

Quelles que soient les insuffisances du dispositif et de la procédure de la VAE⁶⁸, investir dans cette direction constitue, pour les armées, une opportunité intéressante à trois titres :

- l'amélioration du niveau de qualification reconnu des personnels (ce qui favorise l'acquisition d'atouts transposables) ;
- l'allègement du coût de la formation (et des besoins de formation professionnelle durant la phase active de la démarche de reconversion) ;
- la préparation d'éventuelles réorientations dans le parcours professionnel des militaires.

Les résultats du ministère de la défense, qui ne sont, pour l'instant, pas à la hauteur des enjeux (Cf. §1.3.3 supra), doivent pouvoir être améliorés, **tout particulièrement pour les militaires à carrière courte**.

Le Haut Comité recommande à cet égard :

- d'augmenter significativement le nombre de titres professionnels inscrits au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) ;
- de déterminer au sein de chaque armée, et en fonction des priorités de la gestion, des catégories de militaires pour lesquelles une politique active de VAE serait plus particulièrement développée, que ce soit aux fins de formation professionnelle ou aux fins de prise en compte du parcours professionnel ;
- de mieux intégrer la VAE dès le début du parcours professionnel des militaires à carrière courte ;
- de poursuivre et d'amplifier le développement de la VAE collective.

C - Pour les militaires effectuant une carrière longue, priorité à l'orientation et à l'accompagnement

Les militaires quittant les armées après 20 ans de service, spécialement ceux qui partent après 50 ans cherchent plutôt, non pas une réelle seconde carrière, mais **l'accès à un emploi leur permettant de maintenir, pendant quelques années, un niveau de ressources compatible avec celui de leurs charges familiales**. Ils disposent d'une expérience professionnelle longue, la majorité d'entre eux pouvant également s'appuyer sur des compétences techniques susceptibles de constituer des atouts pour un accès à l'emploi.

⁶⁷ En 2007, le taux de réussite des stagiaires du CMFP aux examens professionnels préparés dans le centre s'est élevé à 92,12%, soit 10% de plus que la moyenne des centres AFPA (source : CMFP).

⁶⁸ Cf. rapport du secrétaire d'État chargé de la prospective, de l'évaluation des politiques publiques et du développement de l'économie numérique, septembre 2008.

Le Haut Comité estime que la politique de reconversion doit prendre en compte les besoins réels de cette catégorie de militaires et **privilégier**, à leur égard, **une orientation personnalisée ainsi qu'un accompagnement vers l'emploi**.

Cependant, la situation des militaires qui ne disposent pas de qualifications ou de compétences directement transposables, à un titre ou à un autre, dans un emploi civil, ne peut être ignorée. Le Haut Comité propose, dans ce cas, que la procédure d'attribution d'une aide à la formation professionnelle s'inspire des dispositions retenues pour l'attribution de l'indemnité d'accompagnement de la reconversion (IAR).

Le Haut Comité recommande que l'attribution d'une aide à la formation professionnelle aux militaires quittant les armées après l'âge de 50 ans soit subordonnée à la validation d'un projet professionnel par un opérateur extérieur au ministère de la défense.

S'agissant des officiers généraux, la création de la MIRVOG, cohérente avec l'instauration, pour ces militaires, de limites d'âge souvent identiques à celles des autres officiers, répond à un besoin spécifique, la reconversion des cadres dirigeants des armées devant être traitée de manière centralisée.

Les moyens affectés à cette structure, notamment au plan financier⁶⁹, témoignent de l'intérêt du ministère de la défense pour une politique qui n'a pas simplement pour objectif de réussir la reconversion des officiers à haut potentiel⁷⁰ mais cherche également à accroître le rayonnement des armées au sein de la sphère dirigeante de la société civile.

La cohérence de la politique conduite avec les objectifs recherchés et les moyens financiers qui y sont consacrés serait cependant améliorée si les prestations les plus coûteuses (outplacement⁷¹ notamment) étaient effectivement réservées aux officiers généraux dont **le projet professionnel vise à l'obtention d'un emploi de cadre dirigeant ou de consultant de haut niveau**.

Par ailleurs, le Haut Comité suggère d'étudier la possibilité d'une **ouverture de l'accès aux prestations de la MIRVOG à des cadres dirigeants de la fonction publique** en situation de reconversion professionnelle, ce qui permettrait au ministère de la défense de mieux s'insérer dans des réseaux plus larges.

2.2.3 - CAS PARTICULIER DES MILITAIRES RAYÉS DES CONTRÔLES DU FAIT D'UNE MALADIE OU D'UNE INFIRMITÉ IMPUTABLE AU SERVICE

Les militaires rayés des cadres ou des contrôles du fait d'une inaptitude médicale à un emploi dans les forces armées ne bénéficient d'aucune disposition particulière en matière d'accès à la reconversion.

Parmi ceux-ci, le Haut Comité s'est intéressé à la situation de ceux dont l'inaptitude définitive au service, reconnue après avis d'une commission de réforme, résulte d'une blessure, d'une maladie ou d'une infirmité imputable au service. Ces personnels, titulaires d'une pension militaire d'invalidité, sont soumis aux mêmes dispositions statutaires (en matière d'accès à la reconversion) que l'ensemble de la communauté militaire.

⁶⁹ Le coût complet de la MIRVOG pour l'année 2007 s'est élevé à environ 1M€ (dont 900 000€ de prestations externalisées). Le coût d'accompagnement d'un officier général rapporté aux généraux inscrits à la MIRVOG est d'environ 10 000€. Le taux d'accès à l'activité des officiers généraux inscrits à la MIRVOG est de 60%. (Source : MIRVOG).

⁷⁰ Le flux des officiers généraux quittant chaque année le service est d'environ 120. La MIRVOG assure en moyenne annuelle le suivi de 360 dossiers.

⁷¹ Le coût moyen d'une prestation d'outplacement est de 12 000€

Ils bénéficient cependant :

- de la possibilité de solliciter un **emploi réservé** (au titre de l'article L.394-1° du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre) ;
- de la possibilité de bénéficier d'une **formation professionnelle assurée par l'ONAC** (soit au sein de ses 9 écoles de reconversion professionnelle, soit dans le cadre d'une formation sous convention).

Pour ceux qui totalisent plus de quatre ans de service, ces dispositions constituent des possibilités d'aide supplémentaires par rapport à celles qui leur sont accessibles dans le cadre du dispositif de reconversion du ministère de la défense. Ceux qui ont dû quitter les armées avant quatre ans de service bénéficient ainsi de prestations auxquelles ils n'auraient pu avoir accès dans le cadre du dispositif de reconversion de droit commun, même si l'offre de l'ONAC est limitée à la formation professionnelle.

S'agissant des **conjointes de ces militaires**, l'état actuel de la réglementation ne leur reconnaît pas la qualité de ressortissant de l'ONAC (qui n'est reconnue qu'aux conjointes de militaires décédés en service).

Le Haut Comité considère qu'une attention particulière doit être portée aux conjointes de militaires rayés des cadres ou des contrôles du fait d'une infirmité ou d'une blessure imputable au service et se trouvant, du fait de leur état physique, dans l'incapacité de profiter des aides à la reconversion qui leur sont ouvertes, tant au sein du ministère de la défense qu'au sein de l'ONAC. Une modification du code des pensions civiles et militaires d'invalidité, visant à reconnaître à ces personnes la qualité de ressortissant de l'ONAC, constituerait, à ses yeux, une avancée significative.

Le Haut Comité recommande de modifier le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre en vue d'accorder la qualité de ressortissant de l'ONAC, pour l'accès aux prestations de formation professionnelle, aux conjointes (mariés, concubins, liés par un pacte civil de solidarité) de militaires titulaires d'une pension militaire d'invalidité et se trouvant, du fait de leur état de santé, dans l'incapacité d'user de leur droit à une formation professionnelle.

**CONCLUSION
SUR LA RECONVERSION DES MILITAIRES**

CONCLUSION SUR LA RECONVERSION DES MILITAIRES

LES CHIFFRES - CLÉS DE LA RECONVERSION DES MILITAIRES

- 1 - En moyenne 31 000 militaires quittent chaque année les armées depuis 2005
- 2 - Parmi eux, le nombre de militaires ayant plus de quatre ans de service et ayant vocation à bénéficier de l'ensemble des prestations de reconversion s'est élevé à 19 084 en 2007, soit 60% des départs
- 3 - 61% des militaires ayant quitté les armées en 2007 n'ont pas eu recours au dispositif de reconversion ou n'en ont pas bénéficié
- 4 - Le taux d'emploi des anciens militaires dans le secteur privé et semi-public et dans l'année qui suit leur départ est compris dans une fourchette allant de 50 à 60%¹
- 5 - Près de 25% des militaires du rang connaissent une situation de chômage dans l'année suivant leur départ des armées
- 6 - 16 prestations de reconversion différentes sont mises à la disposition des militaires quittant les armées
- 7 - En 2007, le coût global du dispositif de reconversion a été de l'ordre de 118M€
- 8 - Le coût des prestations de formation représente plus de 75% du coût total des aides à la reconversion (15,6 M€ en 2007)

1. **La reconversion** des militaires répond aux besoins particuliers que génèrent aussi bien la brièveté relative et la gestion dynamique des carrières que la forte proportion de contractuels servant dans les armées.

Elle repose sur une garantie statutaire qui lui assure sa pérennité et en fait **un élément essentiel de l'attractivité de la condition militaire**. Bénéficiant de moyens humains et financiers importants, le dispositif de reconversion, dont l'organisation subit actuellement une réforme profonde, met en œuvre un ensemble de prestations particulièrement diversifiées.

Par son caractère permanent, ce dispositif est sans équivalent au sein de la fonction publique ou du secteur privé. Il présente également des particularités fortes au regard des systèmes mis en œuvre au sein des principales armées occidentales comparables. Il se distingue notamment de celui en vigueur dans les pays anglo-saxons par la variété des aides déployées, la place faite à la formation professionnelle et le rôle essentiel joué par les structures organiques du ministère et de chacune des armées.

Le Haut Comité considère que ce dispositif, par son existence même, **est un atout certain pour les personnels** qui peuvent tous, à des degrés divers en fonction de leur ancienneté, bénéficier de l'une ou l'autre de ses aides.

2. **La politique de reconversion**, à la croisée d'intérêts divers et parfois contradictoires, souffre d'un fort déficit de pilotage qui s'explique en particulier par une **connaissance statistique très imparfaite des actions conduites et des résultats obtenus** ainsi que par **une approche trop exclusivement administrative de l'attribution des aides**.

¹ Les anciens militaires n'ayant pas d'emploi regroupent des chômeurs et des inactifs, l'inactivité pouvant être choisie ou subie.

Le Haut Comité estime qu'il s'agit du principal défi que devra relever la nouvelle agence interarmées de reconversion. Les recommandations prioritaires qu'il formule s'ordonnent, en conséquence, selon trois axes principaux :

- instaurer un pilotage de la politique de reconversion par les résultats en s'appuyant sur un contrôle de gestion solide et réactif ;
- structurer le dispositif autour des problématiques spécifiques à trois catégories de militaires :
 - pour les militaires quittant les armées avant quatre ans de service : l'insertion ;
 - pour les engagés ou les cadres effectuant une carrière courte : l'accès à une réelle seconde carrière ;
 - pour les militaires effectuant une carrière longue : la possibilité d'un maintien du niveau de ressources à court et moyen terme ;
- donner clairement priorité aux militaires effectuant une carrière courte dans les armées.

3. Sur le plan du **fonctionnement du dispositif de reconversion**, le Haut Comité prend acte de la création de Défense Mobilité. Il recommande d'améliorer rapidement la professionnalisation de la chaîne en s'inspirant des meilleures pratiques en vigueur. Il estime également qu'une attention particulière devra être portée au développement de liens étroits entre les gestionnaires et le service interarmées de reconversion. Il propose, en conséquence, trois orientations essentielles :

- instaurer un suivi personnalisé des candidats à la reconversion autour d'un référent bien identifié ;
- tendre à la généralisation de l'orientation individuelle pour tous les militaires quittant les armées ;
- améliorer l'information des personnels et garantir la plus grande transparence dans la gestion.

Le Haut Comité considère que Défense Mobilité devra être évaluée régulièrement sur ses résultats. Si, après une certaine durée de fonctionnement, ceux-ci s'avéraient insuffisants, la mise à l'étude d'une solution d'externalisation devrait être envisagée.

Les diverses recommandations relatives à la reconversion sont récapitulées ci-après, par grandes rubriques :

a) Amélioration du pilotage de la politique de reconversion

Le Haut Comité recommande :

- de professionnaliser rapidement la chaîne de reconversion et d'introduire dans son fonctionnement les méthodes modernes d'accompagnement vers l'emploi, notamment :
 - le *suivi personnalisé des candidats*, de l'orientation au placement, par un référent unique ;
 - la *complémentarité entre les conseillers en emploi* (chargés de l'information des candidats, de l'orientation et de l'évaluation des besoins en formation) *et les conseillers en relations avec les entreprises* (chargés de la constitution des réseaux, des relations avec les employeurs et du placement) ;
- de conserver le rôle pivot de l'échelon opérationnel de contact, situé au sein du groupe de soutien des bases de défense ;
- de garantir aux candidats, pendant la phase initiale d'information et d'orientation, une *confidentialité maximale* des entretiens.

Le Haut Comité recommande la mise en place d'un véritable contrôle de gestion reposant sur :

- la définition de grands objectifs pour la politique de reconversion ;
- le développement d'un système d'information unifié prenant en compte la totalité des informations relatives à la reconversion ;
- l'instauration de méthodes d'analyse des actions engagées permettant d'orienter, en fonction des objectifs quantitatifs et qualitatifs retenus et de l'évaluation des résultats, l'action conduite par l'agence Défense Mobilité et les armées.

Le Haut Comité recommande de conduire une analyse approfondie des raisons pour lesquelles une majorité de militaires quittant les armées ne recourent pas au dispositif de reconversion.

Il recommande également d'étudier des mesures supplémentaires permettant d'augmenter significativement le nombre de militaires bénéficiant d'une évaluation et d'une orientation professionnelle avant leur départ.

b) Structuration du dispositif de reconversion autour des problématiques spécifiques à trois catégories de militaires et priorité donnée aux militaires effectuant une carrière courte

■ Les militaires quittant les armées avant quatre ans de service

Le Haut Comité recommande de développer l'orientation individuelle des jeunes militaires partant avant quatre ans de service en mettant en place un soutien personnalisé pour ceux qui sont confrontés à une problématique d'insertion professionnelle, en développant des actions d'insertion en partenariat avec des organismes spécialisés et en favorisant le suivi de cette catégorie de personnels après leur départ des armées.

■ Les militaires quittant les armées après une carrière courte (entre 4 et 20 ans de service)

Le Haut Comité recommande de donner clairement priorité, dans la politique de reconversion, aux militaires, sous contrat et de carrière, quittant les armées à l'issue d'une carrière courte, d'une durée comprise entre 4 et 20 ans.

Il recommande de mettre en place des indicateurs permettant à Défense Mobilité de vérifier que l'ensemble des moyens de reconversion sont effectivement mis en œuvre prioritairement au bénéfice de ces militaires.

Le Haut Comité recommande de développer, tout particulièrement pour les militaires quittant les armées après une carrière courte, les entretiens individuels d'évaluation et d'orientation professionnelle et de mettre en place les indicateurs permettant de suivre la mise en œuvre de cette politique.

Le Haut Comité recommande :

- d'orienter l'attribution des aides à la formation professionnelle préférentiellement vers les militaires quittant les armées entre 4 et 20 ans de service ;
- de développer et de diversifier les partenariats en matière de formation professionnelle, de manière à réduire la part des stages réalisés hors marchés formalisés et à augmenter ainsi le volume de prestations accordées.

Le Haut Comité recommande de ne pas systématiquement tirer prétexte de la détention de qualifications antérieures pour refuser l'attribution d'une aide à la formation dans le cas d'un projet professionnel constitué et cohérent.

Le Haut Comité recommande, qu'au-delà des besoins conjoncturels du ministère de la défense pour la période 2009-2014, les recrutements de la fonction publique (tout particulièrement la fonction publique d'Etat) fassent une **place significative aux militaires**, en particulier ceux qui n'accomplissent qu'une carrière courte.

Il recommande également que les possibilités qui devraient être ouvertes en matière de détachement dans la fonction publique par la loi sur la mobilité dans la fonction publique soient réellement valorisées au sein du ministère de la défense et qu'elles soient pleinement intégrées dans sa politique de gestion des ressources humaines.

Il recommande enfin qu'un effort particulier soit fourni par la chaîne de reconversion du ministère de la défense pour **inscrire totalement l'accès aux emplois publics dans le processus de reconversion**, notamment à travers :

- l'amélioration de la formation des conseillers emplois sur ce mode de reconversion ;
- la mise en place d'aides à la préparation aux recrutements de la fonction publique (rédaction de CV et de lettres de motivation, formation des militaires aux principales caractéristiques de la fonction publique et des emplois recherchés, aide à la préparation d'entretiens de recrutement) ;
- l'instauration de contacts étroits entre les échelons déconcentrés de Défense Mobilité, les centres de gestion de la fonction publique territoriale et les services de recrutement des collectivités locales.

Le Haut Comité recommande :

- d'augmenter significativement le nombre de titres professionnels inscrits au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) ;
- de déterminer au sein de chaque armée, et en fonction des priorités de la gestion, des catégories de militaires pour lesquelles une politique active de VAE serait plus particulièrement développée, que ce soit aux fins de formation professionnelle ou aux fins de prise en compte du parcours professionnel ;
- de mieux intégrer la VAE dès le début du parcours professionnel des militaires à carrière courte ;
- de poursuivre et d'amplifier le développement de la VAE collective.

■ Les militaires quittant les armées après une carrière longue

Le Haut Comité recommande que l'attribution d'une aide à la formation professionnelle aux militaires quittant les armées après l'âge de 50 ans soit subordonnée à la validation d'un projet professionnel par un opérateur extérieur au ministère de la défense.

- **Recommandation particulière pour les militaires sous contrat**

Le Haut Comité recommande enfin, dans un but d'équité, de veiller à ce que les militaires dont le contrat n'est pas reconduit du fait de l'autorité militaire en soient informés dans des délais compatibles avec ceux qui sont nécessaires à cette dernière pour agréer ou rejeter leur demande d'aide à la reconversion. **A défaut**, il conviendra de compléter les dispositions réglementaires relatives à la fin du contrat des militaires engagés ou des officiers sous contrat en prévoyant que, sans préjudice des dispositions statutaires relatives aux limites d'âge ou de durée de service, la prorogation du lien au service de ces militaires soit de droit jusqu'à la date de l'agrément ou du rejet par l'autorité militaire d'une demande d'aide au départ prévue par l'article L.4139-5 du code de la défense, dès lors que cette demande aura été formulée dans les trois mois suivant la date de la notification au militaire du non-renouvellement de son contrat.

c) Amélioration des liens entre les gestionnaires et le dispositif de reconversion

Le Haut Comité recommande de mettre en place, à tous les niveaux opérationnels, des procédures régulières permettant à Défense Mobilité d'être informée, avec un préavis suffisant, des décisions de gestion susceptibles de conduire un militaire à la radiation des contrôles.

d) Amélioration des conditions d'exécution des prestations de reconversion

Le Haut Comité recommande d'ouvrir, pour les militaires qui s'installent, après leur départ, dans une région différente de celle de leur dernière affectation, la possibilité d'être mutés dans un organisme administratif de rattachement dès leur placement en congé de reconversion.

e) Amélioration de la situation des conjoints des militaires rayés des contrôles du fait d'une maladie ou d'une infirmité imputables au service

Le Haut Comité recommande de modifier le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre en vue d'accorder la qualité de ressortissant de l'ONAC, pour l'accès aux prestations de formation professionnelle, aux conjoints (mariés, concubins, liés par un pacte civil de solidarité) de militaires titulaires d'une pension militaire d'invalidité et se trouvant, du fait de leur état de santé, dans l'incapacité d'user de leur droit à une formation professionnelle.

APPENDICE :

**LE DISPOSITIF DE RECONVERSION
ET LES RESTRUCTURATIONS DE L'APPAREIL
DE DÉFENSE**

APPENDICE :

LE DISPOSITIF DE RECONVERSION ET LES RESTRUCTURATIONS DE L'APPAREIL DE DÉFENSE

Le Haut Comité a fondé ses réflexions sur le dispositif permanent de reconversion et les recommandations qu'il formule dans le présent rapport visent à améliorer l'efficacité d'une politique qui constitue, à ses yeux, une composante essentielle de la condition militaire.

Il est cependant conscient que les restructurations qui affecteront l'appareil de défense de 2009 à 2016 généreront un volume non négligeable de départs supplémentaires et que cette situation mettra sous tension le dispositif permanent de reconversion.

Les réformes à venir entraîneront, en effet, une réduction de 54 981 emplois civils et militaires sur l'ensemble de la période considérée, soit 16,8% du plafond ministériel d'emplois autorisés de l'année 2008¹. Pour les années 2009 à 2011, ce sont environ 8 400 emplois civils et militaires qui seront annuellement supprimés, dont **6 300 emplois militaires (hors gendarmerie)**. Parmi ces derniers, 10% seront des emplois d'officiers, 45% des emplois de sous-officiers et 45% des emplois de militaires du rang².

Pour réaliser et accompagner ces réductions d'effectifs, le ministère de la défense prévoit d'agir sur trois axes complémentaires :

- l'incitation financière aux départs (réalisée techniquement à travers le versement du pécule d'incitation des militaires à une seconde carrière prévu par l'article 149 de la loi n°2008-1425 de finances pour 2009) ;
- le reclassement de militaires dans les fonctions publiques ;
- des mesures de régulation de flux (non-recrutements et non-renouvellements de contrats).

Pour les années 2009 à 2011, les départs incités financièrement devraient concerner annuellement environ 1 200 militaires de carrière et 700 militaires contractuels, soit 1 900 personnes³, les reclassements dans les fonctions publiques 1 100 militaires et les non-recrutements ainsi que les non-renouvellements de contrat 3 300 militaires (hors départs aidés financièrement).

¹ A titre de comparaison, la professionnalisation réalisée entre 1997 et 2002 n'a conduit qu'à la suppression de 18 000 emplois (hors gendarmerie).

² Source : DRH-MD

³ Le contingent de pécules d'incitation des militaires à une seconde carrière pour 2009 dépasse légèrement les prévisions : il est fixé à 2 000 par l'arrêté ministériel du 3 avril 2009 (Journal officiel du 15 avril 2009).

Tableau 1 - Restructurations - Réductions annuelles d'effectifs (2009-2011)

Non recrutements	4 000 (dont 700 pécules)	64%
Non renouvellements de contrats		
Reclassements fonction publique	1 100	17%
Départs de militaires de carrière incités financièrement	1 200	19%
Total départs militaires	6 300	100%

Source : ministère de la défense/DRH-MD.

Champ : moyenne annuelle des années 2009 à 2011 – Périmètre : missions défense et anciens combattants.

Si ces objectifs sont respectés, le flux de départ permanent (environ 31 000 personnes) devrait ainsi s'accroître d'au moins 3 000 militaires (soit une hausse d'environ 10%), la part respective des non-recrutements et des non-renouvellements de contrat étant actuellement difficilement prévisible.

Le Haut Comité s'interroge sur les capacités du dispositif permanent de reconversion par rapport à l'ampleur des réformes à venir⁴.

Il lui semble, tout d'abord, que le contenu du flux des départs sera en partie modifié par les caractéristiques des militaires prioritairement concernées par les départs incités financièrement. Les armées ont, en effet, défini des critères d'éligibilité au pécule d'incitation à une seconde carrière qui conduisent à les attribuer préférentiellement à des officiers ou des sous-officiers anciens qui ne disposent pas de l'ensemble des atouts nécessaires à la poursuite d'une carrière valorisante. Ces militaires sont susceptibles de solliciter un accompagnement individuel et pourraient présenter des difficultés particulières de reconversion en raison de leur âge.

Par ailleurs, l'obligation de résultat attachée aux opérations de restructuration modifie en partie la nature des départs et, de ce fait, le rôle du dispositif de reconversion. En sus de sa mission d'accompagnement de départs volontaires, il lui faudra en effet contribuer à l'incitation au départ de militaires qui n'envisageaient pas initialement cette perspective. La performance du dispositif de reconversion deviendra ainsi un élément non négligeable de la réussite des mesures d'accompagnement financier.

L'étroite imbrication des problématiques locales liées aux restructurations des sites avec les exigences de la gestion nationale des métiers et des spécialités sera également un paramètre nouveau, de nature à compliquer l'ensemble de la manœuvre.

Enfin, le Haut Comité mesure la difficulté, pour un système de reconversion engagé dans une rénovation profonde de son organisation et de son fonctionnement, de faire face aux problèmes supplémentaires liés aux restructurations en cours.

⁴ Malgré l'augmentation de plus de 5 M€ de la dotation budgétaire accordée dans la loi de finances initiale de 2009 pour les prestations de reconversion et qui est destinée à financer l'orientation, l'accompagnement et la formation de 5 000 militaires supplémentaires, parmi lesquels 1 000 pourront bénéficier d'une formation professionnelle.

Conscient de l'ampleur du défi posé par la conjonction de ces évolutions, le Haut Comité croit devoir insister sur deux points :

- **la nécessité de réaliser au plus vite une véritable professionnalisation de la chaîne de reconversion** afin que la qualité de l'accompagnement offert aux militaires soit à la hauteur de l'ampleur des restructurations engagées ;
- **le maintien indispensable d'un flux régulier de recrutements de militaires**, en évitant de faire de ces derniers la variable d'ajustement des réductions d'effectifs.