



...l'avis budgétaire relatif au soutien de la politique de défense dans le cadre de l'examen du PLF 2021

RECRUTEMENT, FIDÉLISATION : QUELLE ATTRACTIVITÉ DES CARRIÈRES MILITAIRES ?

Rapport pour avis de M. Joël Guerriau et Mme Marie-Arlette Carlotti, au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Avis n° 140 (2020-2021) Tome n° 7

Le rapport de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées est centré sur l'attractivité de la carrière militaire : recrutement et fidélisation.

Ce sont les deux axes principaux d'un modèle RH où la gestion des flux est une problématique centrale. Avec le choc de la Covid-19, le recrutement a été mis à l'épreuve, tandis que la fidélisation risque d'être impactée par la réforme des retraites.

Le rapport conclut que :

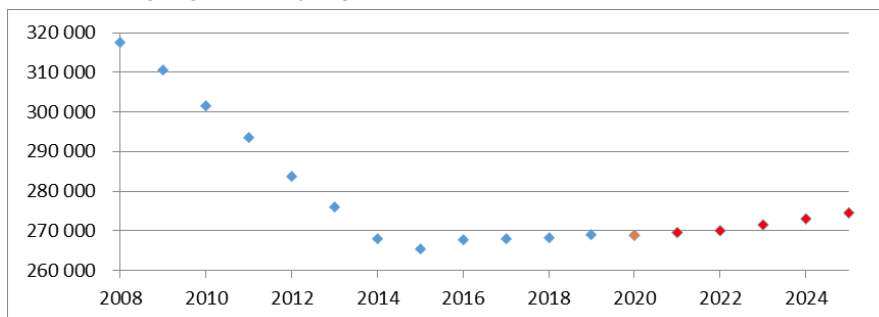
- les armées se sont adaptées pour réussir leur recrutement malgré la crise, enjeu majeur dans la dynamique de reconstitution des forces armées. L'effort doit être poursuivi pour recruter en nombre et en qualité, avec des exigences accrues de résistance physique et de technicité ;
- les spécificités des pensions militaires doivent être préservées car elles sont déterminantes pour l'attractivité des armées et l'équilibre de la condition militaire.

Au cours de sa réunion du 2 décembre 2020, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Défense » dans le projet de loi de finances pour 2021.

1. LE RECRUTEMENT DES ARMÉES AU RISQUE DE LA CRISE SANITAIRE

Après avoir relevé les défis du passage d'une armée de conscription à une armée de métier puis d'une très forte déflation des effectifs avant que les attentats de 2015 n'y mette un terme, les armées sont entrées avec la **dernière loi de programmation militaire (LPM 2019-2025)** dans une **phase de reconstitution des effectifs impliquant un rythme de recrutement soutenu**.

Effectifs totaux réalisés de 2008 à 2019 / prévus en 2020 / programmés jusqu'en 2025 suivant la LPM 2019-2025



Source : commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, chiffres DRH-MINARM

Dans le même temps, la diffusion de nouvelles technologies et la perspective de combats de plus haute intensité impliquent une **vigilance particulière quant à la qualité des profils recrutés**. Les soldats devront être capables de mettre en œuvre des matériels sophistiqués dans des conditions dégradées, l'évolution des besoins tendant vers à la fois plus de technicité et de rusticité. L'armée de terre, souvent présentée comme une armée de masse, devient de plus en plus technologique avec le programme Scorpion, tandis que la Marine et l'armée de l'air continuent à concentrer des métiers à très haute technicité aux contenus évolutifs¹.

C'est dans ce contexte très exigeant que la crise sanitaire est venue perturber les recrutements. Pour autant, les objectifs devraient être tenus en termes d'effectifs globaux et la capacité opérationnelle préservée, sans préjudice de la qualité du recrutement.

A. DES EFFECTIFS PRÉSERVÉS EN 2020 GRÂCE À UNE BONNE GESTION DE LA CRISE

Comment recruter 26 000 personnes malgré la crise sanitaire ?

1. Une fragilisation du recrutement au printemps dernier

Le ministère des armées **renouvelle chaque année environ le dixième de ses effectifs** budgétaires : c'est toute la singularité d'un modèle de ressources humaines basé sur des flux de départs et d'arrivées très importants. Le volume de ces flux est lui-même rendu possible par la part élevée des contractuels dans les forces armées : 53 % des militaires servent sous contrat.

Les **militaires du rang** représentent 41 % des effectifs des trois armées et **69 % des personnels entrants**² compte tenu de la promotion interne. Ils sont **recrutés sous contrat dans les Centres d'information et de recrutement des forces armées**, les **CIRFA**, sur lesquels les armées s'appuient pour réaliser leurs objectifs. Or ces centres, également impliqués dans le recrutement des sous-officiers et des officiers, ont été **fermés jusqu'au déconfinement**³. Parallèlement, l'organisation des concours et la scolarité au sein des écoles militaires étaient très perturbées. La crise sanitaire est en outre tombée au plus mauvais moment, pendant la campagne scolaire durant laquelle les recruteurs se déplacent dans les collèges et les lycées pour informer les jeunes.

Il s'est agi d'une **crise majeure en termes de ressources humaines** ; au creux de la vague, le déficit a atteint 2 700 emplois en équivalent temps plein.

2. Une réaction vigoureuse

Le ministère avait deux leviers à sa disposition pour préserver les effectifs : les recrutements et les départs. Il s'est agi de tout faire pour limiter la chute des recrutements tout en cherchant à la contrebalancer par le report de certains départs et la facilitation des réintégrations.

Texte emblématique de l'urgence à agir, la loi du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire⁴ a notamment habilité⁵ le gouvernement à prendre des mesures portant sur le **maintien en service au-delà des limites habituelles** d'âge, de durées de services ou de durées

¹ Tels ceux de contrôleurs aériens, électroniciens et maintenanciers aéronautiques, ou ceux d'atomeciens et d'électromécaniciens de la Marine.

² Contre 18 % de sous-officiers, 6 % d'officiers et 7 % de volontaires.

³ Confinement national du 17 mars au 11 mai 2020. Les CIRFA sont restés ouverts au public sur rendez-vous, dans le respect des règles sanitaires, pour le confinement d'automne.

⁴ Loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

⁵ Habilitation prorogée par la loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire.

de contrat, le **réengagement d'anciens militaires**¹, les conditions de délivrance des diplômes et des qualifications militaires, ainsi que les voies d'accès aux formations militaires.

D'autres textes ont pu être utilement mobilisés pour faciliter les recrutements. On relèvera principalement :

- l'offre de **bourses d'études** pour les étudiants des filières techniques assorties d'engagements à servir dans les armées, favorisant le recrutement dans certaines filières en tension²;
- le renforcement des possibilités de **recrutement sans concours** avec :
 - l'extension depuis 2018 de la logique régionale des recrutements sans concours des techniciens supérieurs d'études et de fabrication (TSEF) pour les métiers ou bassins en tension ;
 - le recrutement sans concours rendu possible en 2020³ pour les agents techniques (catégorie C) ; des apprentis ont pu, ainsi, présenter des candidatures à l'issue de leur formation ;
- la **suppression des oraux d'admission** de concours pour les personnels civils et militaires (concours d'officier notamment) afin de s'adapter aux circonstances sanitaires⁴.

Par ailleurs, l'**anticipation du recrutement de contractuels** a permis d'amortir les reports de concours liés à la crise sanitaire.

Sur le terrain, 5 GRS (Groupement Recrutement Sélection) chapeautent les **104 CIRFA** dont environ la moitié étendent leur recrutement aux trois armées. Certes ralentie, **leur activité n'a jamais vraiment cessé pendant les deux mois de confinement** du printemps car le télétravail a permis de poursuivre les contacts, avec par exemple l'ouverture de 1 500 dossiers pour l'armée de terre. Pendant le confinement, les conseillers ont maintenu le lien grâce au site *s'engager.fr*, en prenant aussi des nouvelles des candidats par téléphone ou par SMS.

À la fin du confinement, à la mi-mai, les recruteurs ont repris leur activité à un rythme intensif en dépit des contraintes qu'imposaient les mesures de distanciation, tandis que les GRS recevaient un renfort de médecins pour que toutes les **visites médicales** puissent se faire en temps utile, sachant qu'il était par ailleurs mis fin au double contrôle médical à l'évaluation et à l'incorporation. La **mutualisation** des efforts de recrutement des armées de Terre, de l'Air, de la Marine et du service de santé des armées, tout en évitant la concurrence, a également eu un impact positif.

3. Une baisse du recrutement maîtrisée et compensée par une réduction des départs

Alors qu'avril et mai 2020 devaient rester dans l'histoire comme des mois sans incorporation, le ministère des armées restait engagé par l'objectif de 26 000 contrats nouveaux en 2020 ; l'armée de terre, de loin la plus nombreuses, devait trouver au total 16 000 recrues, l'armée de l'air et la marine attendant chacune, pour leur part, plus de 3 500 recrues. Heureusement, ainsi que l'a indiqué à la commission le général François Lecointre, chef d'état-major des armées, « *nous avons pu limiter les effets de la crise avec une reprise très dynamique des recrutements* ». Dès lors, le ralentissement des sorties permettait « *d'envisager l'atteinte des cibles d'effectifs pour la fin d'exercice* ».

¹ Cf. décret n° 2020-997 du 7 août 2020 relatif à la réintégration d'anciens militaires et aux congés de reconversion pris pour l'application du II de l'article 47 et le II de l'article 48 de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020. Les militaires ayant retrouvé la vie civile depuis moins de trois ans peuvent réintégrer les cadres sous certaines conditions, en conservant leur ancienneté de grade et d'échelon. Cette mesure a permis de capitaliser sur l'expérience de cadres sélectionnés tout au long de leur parcours militaire et d'apporter de la souplesse dans la gestion de certaines filières en tension. Une centaine de militaires aura ainsi été réengagée en 2020.

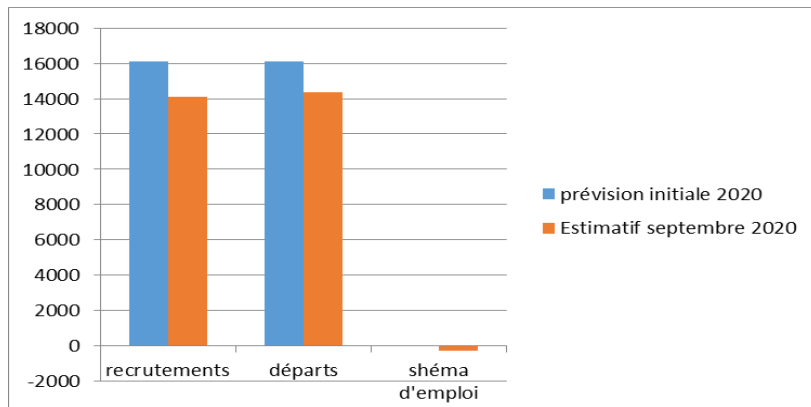
² Ordonnance n° 2016-982 du 20 juillet 2016 prise en application de l'article 30 de la loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense.

³ Arrêté du 20 décembre 2019 autorisant au titre de l'année 2020 l'ouverture de recrutements sans concours d'agents techniques du ministère de la défense.

⁴ Ordonnance n° 2020-351 du 27 mars 2020 relative à l'organisation des examens et concours pendant la crise sanitaire née de l'épidémie de covid-19.

• **Dans l'armée de terre**, sur 16 000 recrues attendues en 2020, 1 500 sont à destination de la BSPP¹ et de la Sécurité civile, ce qui fait 14 500 recrues pour les unités de l'armée de Terre ainsi distribuées : 500 officiers, 1 500 sous-officiers et, pour les militaires du rang, 12 500 engagés volontaires de l'armée de terre (EVAT). La crise sanitaire n'a pas eu d'impact sur le recrutement des officiers, et peu d'impact sur celui des sous-officiers, à l'inverse des militaires du rang pour lesquels chaque mois de confinement équivaut à la perte de 1 000 recrutements, ce qui fait en tout 2 000 recrues de perdues au printemps².

Réalisation du schéma d'emploi de l'armée de terre en 2020

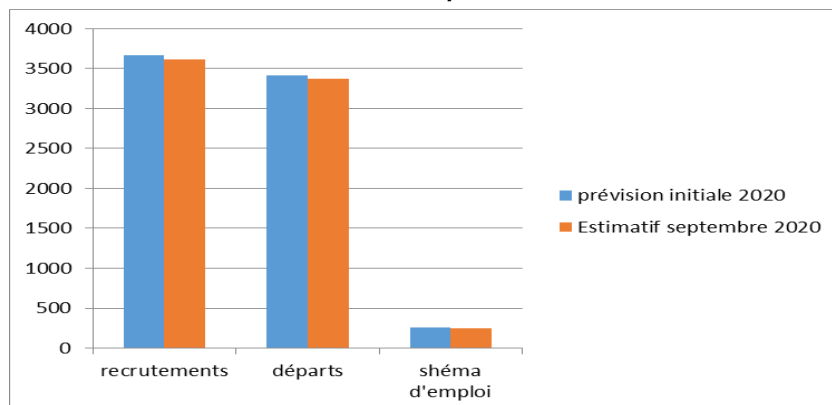


Source : commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, chiffres DRH-MINARM

Pour l'ensemble de l'armée de terre, compte tenu d'une réduction des départs comparable à la réduction des embauches, **le schéma d'emploi** (c'est-à-dire la variation du nombre d'emplois) **en 2020 ne serait dégradé que de 273 emplois**, passant de + 9 emplois en 2020 (dans l'épaisseur du trait sur le graphe) à une réalisation de -264 emplois.

• **Dans la marine**, on devrait approcher de la cible des quelque 3 500 recrues dans des proportions comparables, seules 50 recrues devant manquer à l'appel par rapport à l'objectif³. On aurait pu craindre une situation plus dégradée si l'attractivité n'avait été renforcée avec la mise en place de doubles équipages, débouchant sur un rythme alternant périodes dures et périodes de moindres contraintes, et une meilleure prévisibilité.

Réalisation du schéma d'emploi de la Marine en 2020



Source : commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, chiffres DRH-MINARM

Compte tenu d'une réduction des départs ici aussi comparable à la réduction des embauches (mais portant sur des effectifs beaucoup plus faibles), **le schéma d'emploi en 2020 serait à peine dégradé, avec une perte de seulement 9 emplois**, passant de 256 emplois prévus en 2020 à une réalisation de 247 emplois.

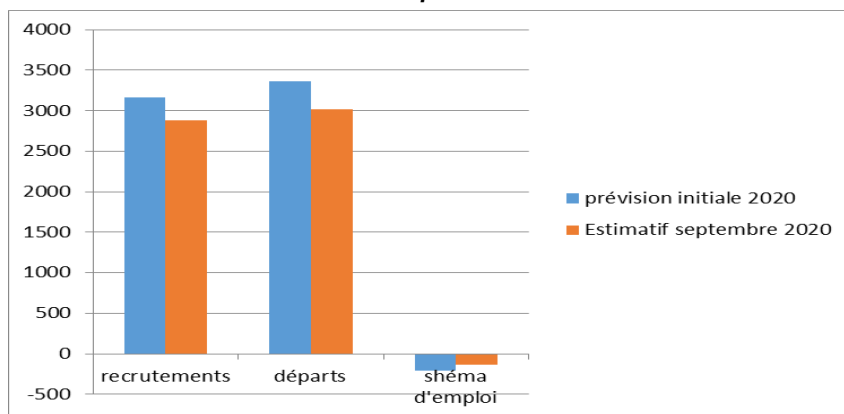
¹ La brigade de sapeurs-pompiers de Paris, parfois simplement appelée la Brigade, est une unité du génie de l'Armée de terre française placée sous l'autorité du préfet de police de Paris.

² En 2019, les objectifs de recrutement ont été atteints à 100 % pour les officiers et les sous-officiers, respectivement au nombre de 5 00 et 1 500. Pour les militaires du rang, 99,7 % des 13 000 recrues anticipées ont été recrutés.

³ En 2019, l'objectif de 3 500 recrues avait été complètement réalisé.

• **Dans l'armée de l'air et de l'espace**, les recrutements ont de même été finalement peu impactés par la crise, grâce à un plan de communication actif et une image traditionnellement dynamique. Selon un sondage *Harris Interactive et le Figaro Étudiant*, l'armée de l'Air et de l'Espace est l'entreprise préférée des étudiants et jeunes diplômés dans la catégorie « Institutions et établissements publics ». En dépit des moindres départs constatés par ailleurs, certains domaines restent insuffisamment pourvus en personnels – protection des emprises, contrôleurs aériens, informaticiens –, ce qui pèse sur les personnels en place.

Réalisation du schéma d'emploi de l'armée de l'air en 2020



Source : commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, chiffres DRH-MINARM

Compte tenu d'une réduction des départs ici plus importante que la réduction des embauches, **le schéma d'emploi en 2020 serait bonifié de 69 emplois**, passant de -205 emplois prévus en 2020 à une réalisation de -136 emplois.

*

Au total, pour l'ensemble des personnels relevant du ministère des armées – les trois armées ainsi que les directions et services –, compte tenu d'une réduction des départs très proche de la réduction des embauches, **le schéma d'emploi en 2020 perdrait seulement 112 emplois**, passant des 300 emplois prévus en 2020 par la loi de programmation militaire à une réalisation de 188 emplois, avec 2 611 recrutements et 2499 départs de moins que prévu initialement.

Les mesures favorables à l'embauche, et dans une moindre mesure un « effet chômage » en fin de période, **ont permis d'endiguer les pertes en recrutement liées à la crise, tandis que celles favorables au maintien en poste**, sans doute jointes à un autre « effet chômage », dissuasif pour les départs en vue d'une « deuxième carrière », **ont donc permis de contrebalancer ces pertes.**

Il est prévu que **le retard de recrutement enregistré en fin de gestion 2020 sera lissé tout au long de 2021. L'évolution des comportements en matière de départs sera primordiale pour le dosage de l'effort à fournir**, sachant que le schéma d'emploi programmé en 2021 par la LPM 2019-2025 est à nouveau de + 300 emplois.

B. L'EFFORT SUR LE RECRUTEMENT DOIT ÊTRE POURSUIVI

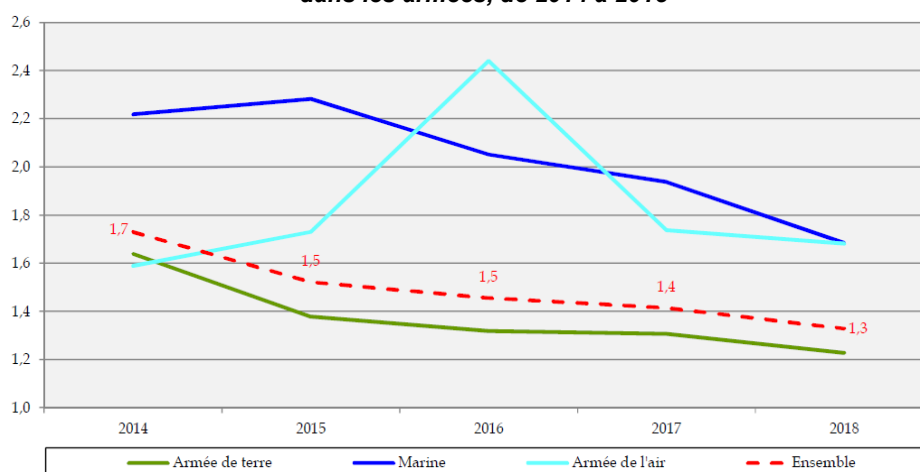
1. Une baisse apparente de la qualité du recrutement jusqu'à la crise

La valeur des candidats devient une problématique axiale au moment où s'impose un double impératif de rusticité et de technicité. Or il est constaté depuis quelque temps une **dégradation de la qualité des « viviers » de recrutement**. Dans son 11^{ème} rapport, le Haut comité d'évaluation de la condition militaire [HCEM] note ainsi que « *sans tomber aux niveaux que certaines armées occidentales peuvent connaître, le taux d'inaptitude temporaire ou définitive au recrutement a augmenté* ».

Pour la seule armée de Terre, la proportion des candidats médicalement aptes est ainsi passée de 83 % à 76 % entre 2011 et 2016. Un mode de vie de plus en plus sédentaire, une surconsommation d'écrans susceptible de favoriser surpoids et myopie, sont des facteurs susceptibles de conforter cette tendance.

Sous un autre angle, **la sélectivité du recrutement des militaires du rang s'effrite de façon continue** depuis 2014, sauf dans l'armée de l'air, et elle s'approche aujourd'hui des planchers de sélectivité constatés au début des années 2000, au moment de la professionnalisation.

Évolution de la sélectivité du recrutement de militaires du rang par voie externe, dans les armées, de 2014 à 2018



Source : 13^{ème} rapport du HCECM

Le résultat est une attrition¹ en constante augmentation depuis 2014 et qui s'établit aujourd'hui à un niveau élevé, puisque de 20 % à 28 % des recrues quittent l'Institution au bout de 6 mois dans l'armée de terre (avec une pointe à 31 % en 2019), les deux autres armées restant moins exposées (de 10 % à 20 % de départs). **On retrouve ces difficultés à un niveau de recrutement plus élevé**, notamment pour les spécialités techniques touchant à l'aviation et à la marine, dans le cadre d'un environnement de plus en plus concurrentiel avec le secteur privé.

Un coup d'arrêt pourrait être porté à cette tendance avec la **période d'incertitude ouverte par la crise sanitaire et la recrudescence du chômage**, qui constitue un terreau favorable à la présentation d'un **plus grand nombre de candidatures aux profils compatibles avec les métiers exercés**. Depuis la rentrée, on constate l'arrivée dans les CIRFA de personnes ayant perdu leur emploi dans le contexte de la crise sanitaire et pour qui l'armée, outre la stabilité d'un employeur public, offre la possibilité de donner du sens à un nouvel engagement².

2. La réponse de long terme : améliorer la condition militaire

L'**amélioration de la condition militaire** est le plus puissant des leviers pour préserver un recrutement abondant et de qualité, compte tenu la balance des avantages et des contraintes que peuvent proposer d'autres employeurs privés ou publics. Les éléments la composant, et dont l'amélioration est susceptible d'être attendue, sont fort nombreux. La **dimension pécuniaire** est bien entendu primordiale, et l'on note la montée en puissance depuis 2019 de la **prime de lien au service** (PLM), qui vise à faciliter le recrutement et le renouvellement des contrats sur les métiers en tension.

¹ Le taux de dénonciation au cours de la période probatoire de six mois pendant laquelle l'autorité militaire ou l'intéressé peuvent mettre fin au contrat sans justification est traditionnellement élevé.

² *A contrario*, les grandes difficultés de recrutement rencontrées, au moins jusqu'en 2019, par la Bundeswehr et la British Army s'expliquent largement par une situation très favorable de l'emploi.

Mais le plan d'accompagnement des familles et d'amélioration des conditions de vie des militaires, dit « **plan famille** », reste du point de vue de la condition militaire la **mesure phare** de ces dernières années. Lancé en 2017 et se déployant de 2018 à 2022, il tend notamment à mieux **prendre en compte les absences opérationnelles**, à **mieux vivre la mobilité**, à **améliorer les conditions de logement** familial mais aussi à améliorer les conditions d'hébergement et de vie des célibataires et des « célibataires géographiques ».

D'ores et déjà, **on note diverses améliorations**, telles que le déploiement du wifi gratuit en garnison, la possibilité pour les familles d'utiliser la carte SNCF de réduction du militaire hors sa présence, la prestation de soutien en cas d'absence prolongée du domicile ou l'augmentation des crédits d'allocation pour l'amélioration des conditions de vie en enceinte militaire. À mi-parcours du plan, la cible de création de quelque 2500 places de crèches est presque atteinte, et il est prévu la construction de nouvelles crèches.

L'accompagnement des conjoints vers l'emploi doit aussi faire l'objet de toutes les attentions, en mobilisant l'Agence de reconversion de la défense (ARD), dénommée « Défense Mobilité ».

Une difficulté particulière concernait la MICM, la majoration de l'Indemnité pour charges militaires, qui faisait l'objet d'un traitement différencié selon que l'on était marié, avec une perception immédiate de l'indemnité, ou pacsé, avec un délai de 2 ans avant de percevoir la prime. Le ministère nous a informés que la suppression de ce délai fait partie des évolutions envisagées dans le cadre de la nouvelle politique de rémunération des militaires, avec la perspective d'une mise en œuvre au 1^{er} janvier 2023.

Bien sûr, la crise sanitaire a pu impacter négativement d'autres améliorations programmées, en particulier la **production de logement, tout à fait essentielle au regard d'une situation déjà critique**. À cet égard, il importera de veiller à ce que le Val-de-Grâce puisse contribuer à réduire les tensions sur le logement des militaires en Île-de-France. La crise peut aussi avoir un impact direct sur la qualité de vie des militaires avec des contraintes nouvelles telles que, par exemple, des quatorzaines avant d'embarquer et des suppressions d'escales dans la Marine. Si certaines de ces contraintes, prises isolément, mériteraient peut-être que l'on réfléchisse à leur indemnisation, elles sont heureusement réversibles.

*

L'ensemble de ces améliorations, particulièrement utiles à terme, composent un ensemble de mesures au fond disparates dont la conception, l'évaluation et la mise en œuvre se font nécessairement dans la durée. Sans perdre de vue leur absolue nécessité, il convient aussi d'agir à court terme, et à la source même du recrutement.

C. VERS UN RECRUTEMENT AMÉLIORÉ À LA SOURCE

Paradoxalement, augmenter le nombre des candidats n'est pas un objectif suffisant à court terme. À le poursuivre seul, le risque serait celui d'une moindre adéquation du profil des postulants aux métiers exercés, et il pourrait s'ensuivre à la fois :

- une sélectivité en hausse, évolution trompeuse qui signifierait seulement que l'on a surchargé la chaîne de recrutement avec des candidatures inadaptées ;
- l'entretien d'une boucle « augmentation du recrutement – augmentation de l'attrition », impliquant en outre une lourde charge de formation en pure perte.

Il y a donc **plusieurs objectifs à poursuivre simultanément pour améliorer le recrutement**, et l'on peut identifier :

- certes, **l'augmentation du nombre des candidatures**, gage de **sélectivité** ;
- **une moindre attrition** au cours de la période probatoire grâce à **des profils plus adaptés** ;
- **la réduction de la durée de la procédure** (du premier contact à l'incorporation en passant par l'ouverture d'un dossier de recrutement et le passage en commission d'examen) **et donc du nombre d'abandons** ; à cet égard, en 2016, il fallait compter 154 jours, du premier contact à l'incorporation, pour les militaires du rang de l'armée de Terre...

Les armées fournissent depuis quelques temps un effort marqué en termes de recrutement, qui semble pouvoir impacter favorablement l'ensemble de ces facteurs.

➤ Des progrès significatifs sont ainsi constatés pour la **communication et le ciblage du public** :

- **L'armée de Terre** mise sur le *big data* et l'intelligence artificielle pour développer ses campagnes de recrutement pour les trois prochaines années. Le recrutement de l'armée de Terre est désormais basé sur l'utilisation accrue des données et la **personnalisation des messages pour s'adapter aux attentes et besoins des futurs soldats** et de leur environnement.

La dernière campagne de recrutement, qui se poursuivra jusqu'en décembre, se veut par ailleurs **immersive** avec des images prises sur le vif dans des unités opérationnelles. Par une combinaison personnalisée d'images et de slogans percutants, cette nouvelle campagne permet **d'améliorer le dialogue des conseillers en recrutement** avec des jeunes se représentant mieux la singularité du métier de soldat.



La communication personnalisée de l'armée de terre

Chaque « cible » se voit proposer de visionner des contenus spécifiques. Les formats des spots sont très courts (6 et 10 secondes). 20 vidéos et 20 visuels seront diffusés au lancement de la campagne. Ils seront suivis en 2021 de nouvelles vidéos et de nouveaux visuels, pour un objectif de diffusion de 80 capsules vidéo et 50 visuels sur les 3 ans de la campagne de communication. Cette multitude de spots publicitaires très courts et différenciés est présumée adaptée à la manière dont les jeunes utilisent les médias digitaux.

Le système est en outre « apprenant » : il détecte les messages ou combinaisons de messages les plus performants en fonction des différents profils de cible.

En se basant sur la réalité de la vie militaire, cette campagne a pour volonté de tenter de réduire le choc vécu par les jeunes lors de sa découverte. Toutes les images sont prises sur le vif avec des soldats dans leur vie quotidienne et illustrent, par exemple, l'engagement, la vie en collectivité en régiment, la fraternité d'armes, la rusticité, l'apprentissage ou la vie de famille.

- De son côté, **l'armée de l'Air** s'appuie sur une cartographie des meilleurs viviers de recrutement grâce à l'analyse décisionnelle, qui lui a déjà permis d'atteindre en 2019 son objectif de 3 500 recrutements. Elle a créé une cellule « e.sourcing » afin de trier des candidatures et d'envoyer, elle aussi, des messages de recrutement ciblés.

- **La Marine** a pour sa part développé un « e.CIRFA » qui fait passer des entretiens par téléphone pour orienter les candidats. Dans chaque CIRFA, un e-conseiller est chargé de traiter les contacts du site *etremarin.fr* et tous les viviers disponibles sous-exploités (ex : journées Défense et Citoyenneté). Elle recourt aussi à des sites d'orientation et de recrutement (MyJobGlasses, Pathmotion).

➤ Par ailleurs, l'accompagnement des candidatures sera bientôt renforcé par la mise en service de SPARTA, un programme informatique interarmées qui permettra de suivre et gérer les dossiers de candidature. Il devrait avoir un **impact positif sur le recrutement, tant en termes de qualité, d'adéquation au poste que de durée de la procédure**, en poursuivant trois objectifs principaux : meilleur ciblage des candidatures ; meilleure analyse des candidatures permettant aux recruteurs de proposer les postes les plus adaptés aux profils ; meilleur accompagnement des candidats par les recruteurs, libérés des tâches répétitives et peu productives.

➤ D'autres mesures pourront être mises en œuvre. Par exemple, **nous recommandons de pérenniser la simplification du contrôle médical pour l'étendre au-delà de la crise sanitaire.**

2. LES PENSIONS MILITAIRES RESTENT AU CŒUR DU MODÈLE D'UNE ARMÉE D'EMPLOI

Des politiques de puissance de plus en plus désinhibées laissent présager de conflits dits « de haute intensité » qui impliquent une armée endurcie, à la formation et à la technicité accrues mais aussi à la jeunesse préservée. Dans ce contexte, le **renouvellement des personnels** et l'**attractivité de la carrière militaire** constituent, plus que jamais, deux enjeux primordiaux pour la gestion des ressources humaines des armées. **Parce que les fortes spécificités du régime de retraite des militaires participent, et à l'un, et à l'autre, la question de leur devenir se pose avec une acuité particulière.** En juin dernier, le 14^{ème} rapport annuel du Haut comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM) est venu expertiser l'impact potentiel d'une réforme des retraites.

A. LES PENSIONS MILITAIRES SERVENT DES OBJECTIFS DE DÉFENSE ET DÉFINISSENT LA CONDITION MILITAIRE

Outre la fonction d'assurance vieillesse, les pensions militaires de retraite remplissent deux fonctions spécifiques sur lesquelles nous voulons insister :

- servir des objectifs de la défense : les pensions militaires participent à la régulation des flux de recrutements et de départs, dont l'objet est de garantir la plasticité et l'adaptabilité des structures des forces armées. Elles permettent aussi d'éviter un vieillissement incompatible avec l'intensité et les exigences physiques des missions ;
- participer à l'équilibre de la condition militaire : la condition militaire est d'abord faite des fortes sujétions que suppose l'état militaire. Outre les périls majeurs auxquels les militaires sont exposés et leur disponibilité en tout temps et en tout lieu, elle implique *de facto* une pénalisation économique en raison de la moindre employabilité des conjoints à cause des déménagements successifs. En contrepoint, le régime des pensions militaires apporte une reconnaissance essentielle en termes d'attractivité, de fidélisation et de moral. Ainsi équilibrée, il va de soi que la condition militaire sert aussi des objectifs de la défense¹.

Au total, en consacrant 8,5 milliards d'euros aux pensions militaires en 2021, soit 18 % du budget de la défense, l'État finance une politique de défense.

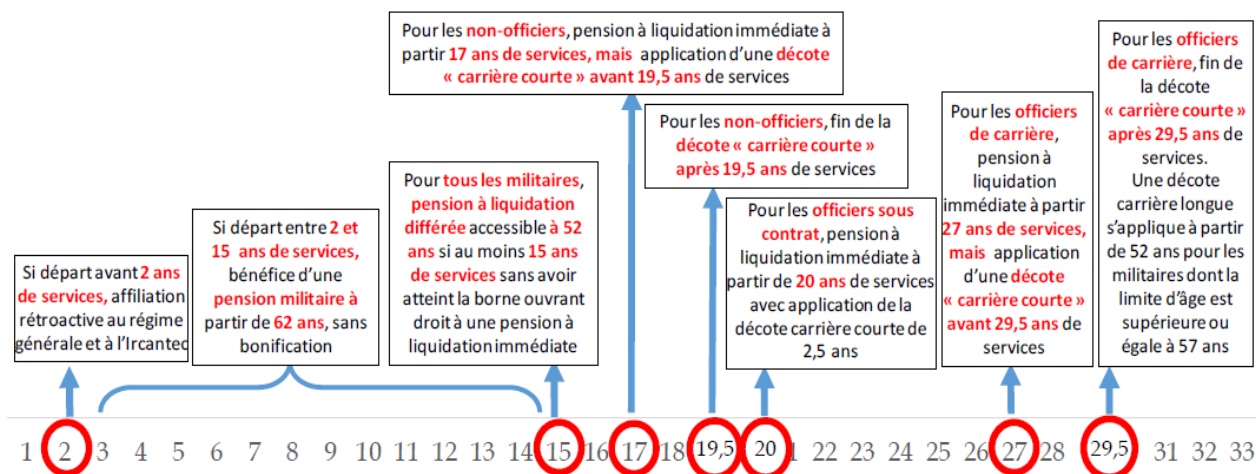
B. DES RÈGLES GLOBALEMENT ADAPTÉES AUX BESOINS

Les règles de liquidation applicables aux militaires présentent donc des **spécificités très fortes**.

Ainsi, pour bénéficier d'une pension militaire, les **officiers** doivent exercer durant **27 ans** pour une liquidation immédiate (20 ans pour les officiers sous contrat) ; les **non-officiers** doivent exercer **17 ans** minimum dans leur armée (ces durées étaient respectivement fixées à 25 ans et 15 ans avant la réforme des retraites de 2010). L'accès à une pension sans décote s'effectue 2 ans et demi plus tard.

¹ Le rapport se félicite, à cet égard, qu'un article L. 4111-1-1 nouveau ait été introduit dans le code de la défense par le projet de loi instituant un système universel de retraite adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, suivant lequel « les dispositions [...] du code de la sécurité sociale relatives à l'application aux militaires du système universel de retraite concourent aux objectifs de la défense et permettent d'adapter à ces objectifs la structure des forces armées. Elles constituent une composante de la condition militaire ».

Droits à retraite en fonction des principales bornes de durée de services



Source : HCECM

Comme dans tous les régimes, les pensions sont liquidées proportionnellement à la durée de cotisation au regard du nombre de trimestres exigibles. Toutefois, au titre de la reconnaissance des services accomplis, des **bonifications spécifiques** (« pour campagne », « de milieu », « du cinquième »¹) viennent **allonger sensiblement la durée de cotisation** prise en compte tout en réduisant l'impact de la décote.

Mentionnons encore l'accès facilité à une pension par suite d'infirmité et l'accès à une pension de réversion sans condition d'âge, ni de durée de service. Comme le remarque le HCECM, « 4 000 veuves de militaires de moins de 55 ans bénéficient d'une pension de réversion soit, en proportion, trois fois plus que dans la fonction publique de l'État, illustrant les réalités d'une armée d'emploi ».

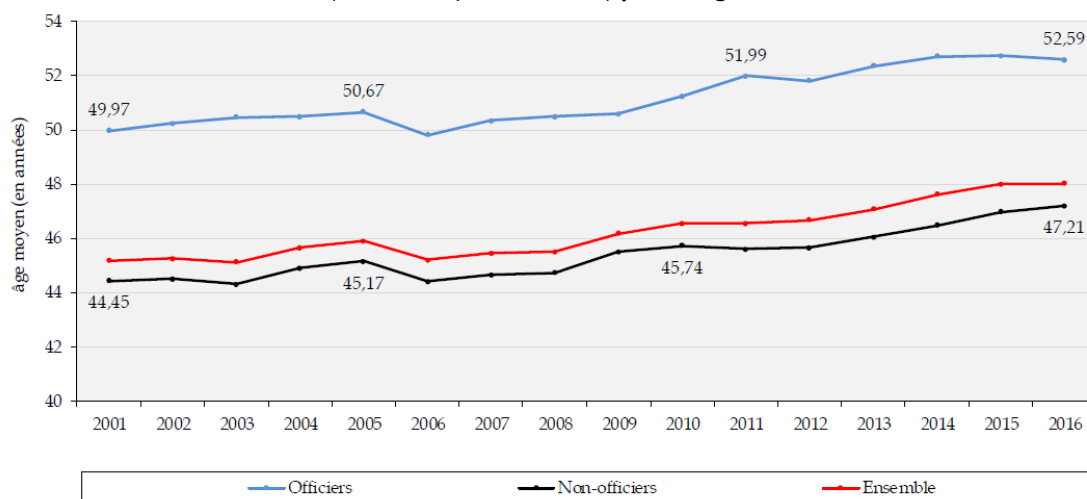
Ce système **incite aux reconversions professionnelles en milieu de carrière**, avec une pension liquidée à 45 ans en moyenne. Le HCECM conclut à « des objectifs dans l'ensemble atteints », tant en termes d'attractivité, de jeunesse des effectifs que de fidélisation (pour atteindre les « bornes »).

C. UNE DÉMOGRAPHIE MILITAIRE À SURVEILLER

Le décalage progressif des bornes d'accès à une pension militaire à liquidation immédiate sans décote résultant des lois des 21 août 2003, 9 novembre 2010 et 20 janvier 2014 se sont traduits, à partir de la seconde moitié de la décennie 2000, par un **recul progressif de l'âge de départ moyen des militaires**, tant officiers que non-officiers, à rebours de l'impératif de jeunesse des forces armées :

¹ La bonification du cinquième du temps de service accompli est la principale bonification, elle concerne 97 % des militaires et majore leur durée de cotisation d'un peu plus de 4 ans.

Évolution de l'âge moyen des militaires accédant à une pension militaire de retraite (non radiés pour infirmités) par catégorie de 2001 à 2016.



Source : DGFIP, Service des retraites de l'État, Recueil statistique 2016 (page 59), bases des pensions 2001 à 2016.

Sous un autre angle, en 2019, l'âge de départ en retraite pour motif de vieillesse s'est établi à 48,5 ans pour les militaires et à 62,1 ans pour les fonctionnaires civils. Mais, si l'on prend ensemble tous les retraités pour qui sont aujourd'hui versées des pensions, leur âge moyen de départ était de 45 ans pour les militaires et 58,9 ans pour les fonctionnaires civils. La différence révèle **une dynamique de rehaussement de l'âge au moment de la liquidation plus forte chez les militaires (+ 3,5 ans) que chez les civils (+ 3,2 ans)**.

Heureusement, la révision de la LPM 2014-2019 consécutive aux attentats de 2015, en portant les effectifs de la Force Opérationnelle Terrestre (FOT) de 66 000 à 77 000 hommes en deux ans a eu un impact baissier sur l'âge moyen des soldats et des cadres, de même que, dans une moindre mesure, le schéma d'emploi positif sur la période 2019-2025 décidé par la loi de programmation militaire.

Les dernières données relatives aux pensions militaires de retraite de droit direct pour motif d'ancienneté permettent, tous facteurs confondus, d'**envisager une stabilisation depuis 2016** pour les militaires du rang et les sous-officiers pris ensembles, avec une moyenne d'âge de 47,35 ans en 2019, proche des 47,21 ans constatés en 2016¹.

Mais il se peut qu'il faille aussi bientôt compter, toutes choses restant égales par ailleurs, avec l'impact d'une tendance à l'entrée de plus en plus tardive des jeunes dans le monde du travail, ou de moindres départs anticipés en vue d'une seconde carrière à cause de la dégradation du marché de l'emploi. **Ces évolutions sont donc à surveiller.**

Par ailleurs, si l'on se réfère à l'âge moyen des seuls militaires de carrière, celui-ci ressort aujourd'hui à 42 ans, contre 45 ans pour les fonctionnaires civils de l'État. Une telle différence est loin d'apparaître exagérée au regard de la différence entre la condition militaire et celle des autres fonctionnaires.

D. UN ÉQUILIBRE À PRÉSERVER, GAGE DE L'ATTRACTIVITÉ MILITAIRE

Compte tenu des enjeux et des équilibres qui viennent d'être évoqués, toute évolution du régime des pensions militaires doit être abordée avec beaucoup de circonspection.

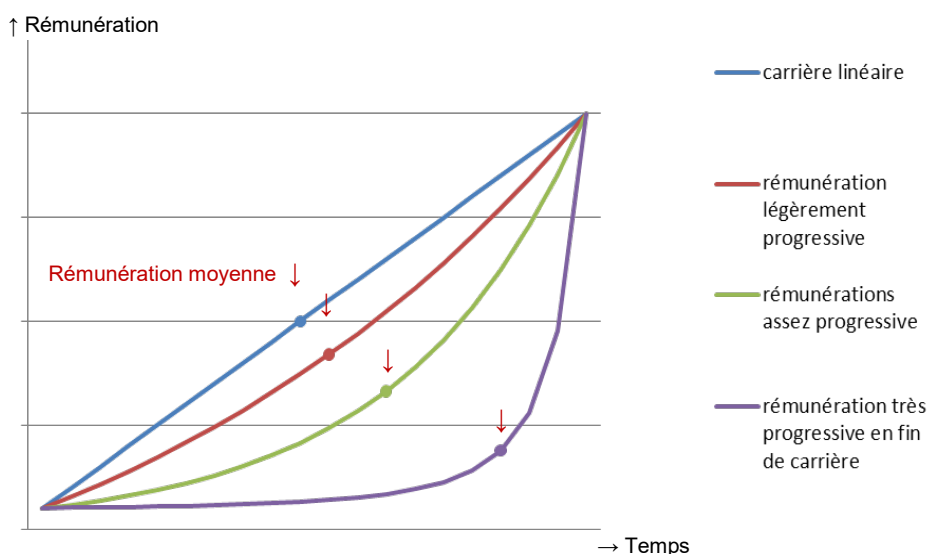
¹ Les données disponibles ne permettent pas de conclure, en raison d'une rupture statistique, sur les dernières évolutions concernant les officiers.

Ainsi, il importe de préserver les principales caractéristiques du régime en vigueur pour les pensions militaires : seuils d'âge existants pour le bénéfice d'une pension à effet immédiat, régime de bonifications, régime spécifique des pensions de réversion.

Des interrogations fortes demeurent sur toute **réforme systémique qui aurait pour effet de faire dépendre le montant de la pension de l'ensemble des rémunérations reçues au cours d'une carrière, et non des dernières rémunérations** comme c'est actuellement le cas¹. Une telle évolution pourrait être contrebalancée par la prise en compte des primes, mais elle poserait alors deux questions principales :

- celle de l'équilibre entre ces deux effets ; celui-ci dépend largement :
 - du rendement du système ;
 - de l'intégrité de l'effet combiné des bonifications et des règles concernant la décote ;
 - de la part que représentent les primes dans la rémunération, en cohérence avec la refonte en cours du régime des primes : de 2021 à 2023, la NPRM, la nouvelle politique de rémunération des militaires, se traduira par la mise en place de 8 dispositifs rémunérant chacun une seule sujétion², en lieu et place de 170 primes et indemnités différentes ; or ce nouveau régime n'opérera pas à droit constant, ce qui réduit la visibilité de l'équilibre dans la perspective de l'instauration d'un régime universel à point ;
- celle, de principe, concernant la **prise en compte de la rémunération moyenne** et non finale :
 - il pourrait en résulter la perte d'un levier de motivation et de fidélisation. Tant le HCECM que le CSFM, le Conseil supérieur de la fonction militaire, dans son avis rendu sur la réforme en janvier dernier, insistent sur ce point ;
 - par ailleurs, la prise en compte de l'ensemble de la carrière au lieu des 6 derniers mois pourrait avoir des effets différents selon le profil de cette carrière : pour un même paramétrage d'ensemble, elle serait défavorable aux corps dont la rémunération est la plus progressive en fin de carrière.

Impact du profil de carrière sur la rémunération moyenne



Source : Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat

¹ Dernier traitement indiciaire détenu par l'agent pendant au moins 6 mois avant son départ en retraite.

² Par exemple l'état militaire, le logement, la mobilité géographique ou l'engagement opérationnel.

- Par ailleurs, **la question du maintien des conditions des pensions de réversions** doit être posée dans un régime de retraite où le veuvage précoce est comparativement fréquent.

Exemple de l'évolution des pensions de réversion dans le projet de système universel de retraite :
un équilibre sensiblement modifié

Par exemple, en lieu et place d'une pension de réversion versée au taux de 50 % mais sans condition d'âge du conjoint survivant, le projet de système universel de retraite prévoit que la retraite de réversion majorée de la retraite de droit direct du conjoint survivant corresponde à 70 % des points acquis de retraite par le couple, sous réserve que le conjoint survivant ait atteint l'âge de 55 ans (étant précisé que la condition d'âge ne s'appliquerait pas aux conjoints survivants de militaire mort en service). La règle des 70 % apparaît favorable aux conjoints survivants de militaire dont le montant de la pension ou du revenu d'activité est inférieur aux deux tiers du montant de la pension du militaire, ce qui est souvent le cas vu les contraintes s'exerçant sur la carrière des conjoints de militaires ; en revanche, la condition d'âge de 55 ans en cas de décès induirait une perte qui pourrait être considérée comme injuste au regard des risques encourus.

*

La commission continuera d'exercer une vigilance particulière sur la préservation de la condition militaire, gage de la qualité des recrues, au travers du régime des pensions militaires. Il doit offrir des conditions de départ incitatives, gage à la fois de fidélisation et de renouvellement des effectifs permettant d'en préserver la jeunesse.



Christian Cambon

Président de la commission
Sénateur du Val-de-Marne
(LR)

Commission des affaires étrangères, de
la défense et des forces armées

<http://www.senat.fr/commission/etr/index.html>



Joël Guerriau

Rapporteur
Sénateur de la Loire-
Atlantique
(LIRT)



Marie-Arlette Carlotti

Rapporteure
Sénatrice des
Bouches-du-Rhône
(SER)

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2021.html>