

N° 652

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2018-2019

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 juillet 2019

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur la **gestion des ressources humaines dans les armées,***

Par M. Dominique de LEGGE,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Mme Christine Lavarde, MM. Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Jean Bizet, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougéin, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.



## SOMMAIRE

Pages

<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>5</b>
--	----------

### PREMIÈRE PARTIE

#### **LES ARMÉES SONT MARQUÉES PAR D'IMPORTANTES MUTATIONS ET PAR LA SINGULARITÉ DE LA CONDITION MILITAIRE, QUI ONT UNE INFLUENCE DIRECTE SUR LEUR MODÈLE RH**

<b>A. UNE MUTATION PROFONDE DU MODÈLE ET DU FORMAT DES ARMÉES.....</b>	<b>9</b>
1. <i>Le changement des menaces, des missions et du contexte géostratégique s'est         accompagné d'une professionnalisation des effectifs.....</i>	<i>9</i>
2. <i>De 2009 à 2014 : une phase de déflation généralisée, matérialisée par une « perte »         d'environ 50 000 ETPT.....</i>	<i>10</i>
3. <i>Une mutation du contexte sécuritaire en 2015 entraînant une « remontée en puissance »         du format des armées .....</i>	<i>11</i>
<b>B. UNE CONDITION MILITAIRE MARQUÉE PAR SA SINGULARITÉ, DANS UN     CONTEXTE SOCIOLOGIQUE EN PROFONDE MUTATION.....</b>	<b>13</b>
<b>C. UNE ORGANISATION SPÉCIFIQUE DE LA FONCTION RH, AYANT CONNU     DE RÉCENTES ÉVOLUTIONS .....</b>	<b>14</b>
1. <i>Une fonction RH complexe, partagée entre le secrétariat général, le chef d'état-major des         armées et les états-majors d'armées .....</i>	<i>14</i>
2. <i>Une logique de rationalisation ayant entraîné une réorganisation RH dans un contexte         de réduction des effectifs .....</i>	<i>16</i>
3. <i>Une gestion de la masse salariale unifiée et une architecture budgétaire rénovée depuis         2015, dont la pertinence pourrait être réévaluée .....</i>	<i>17</i>

### DEUXIÈME PARTIE

#### **LES ARMÉES FONT FACE À DEUX DÉFIS RH MAJEURS : LE RECRUTEMENT ET LA FIDÉLISATION DE LEURS EFFECTIFS**

<b>A. UNE SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS PRÉVUS EN 2018, TRADUISANT DES PRÉVISIONS LARGEMENT PERFECTIBLES... ..</b>	<b>19</b>
1. <i>Une sous-consommation s'expliquant en partie par le caractère techniquement         perfectible de la prévision budgétaire des dépenses de personnel .....</i>	<i>19</i>
2. <i>Une sous-réalisation du schéma d'emploi du ministère des armées sur l'exercice 2018         entraînant un sous-effectif ministériel de plus de 500 ETP .....</i>	<i>21</i>
<b>B. ... DES DIFFICULTÉS DE RECRUTEMENT ... ..</b>	<b>22</b>
1. <i>Une mise sous tension de l'appareil de recrutement des armées résultant tant de         l'augmentation des cibles d'emploi que d'un manque d'attractivité.....</i>	<i>22</i>
2. <i>Des organisations du recrutement différentes, appelant une poursuite de la         mutualisation et de la rationalisation des moyens interarmées.....</i>	<i>24</i>
3. <i>Des objectifs atteints sur le plan quantitatif... ..</i>	<i>26</i>
4. <i>... mais des résultats plus contrastés sur le plan qualitatif : une baisse de la sélectivité et         des viviers de recrutement fragiles .....</i>	<i>27</i>

---

C. ... ET SURTOUT DES DIFFICULTÉS STRUCTURELLES DE FIDÉLISATION .....	30
1. La fidélisation constitue le principal enjeu RH des armées .....	30
2. Des mesures catégorielles récentes visant à renforcer la fidélisation, qui demeurent insuffisantes .....	34
3. Les problèmes de fidélisation dépassent largement la question indemnitaire : l'importance du cadre militaire et des conditions matérielles .....	38

**TROISIÈME PARTIE**  
**POUR FAIRE FACE À CES DÉFIS, LA CONDITION MILITAIRE DOIT FAIRE**  
**L'OBJET D'IMPORTANTES AMÉLIORATIONS**

A. UN NIVEAU GÉNÉRAL DE RÉMUNÉRATION FAIBLE, DONT LA RÉÉVALUATION APPARAÎT INÉLUCTABLE.....	39
1. Un niveau général de rémunération faible eu égard aux contraintes des militaires.....	39
2. Une démarche de rationalisation de la politique de rémunération des militaires qui doit être menée avec ambition .....	44
B. UN RÉGIME DE RETRAITE SPÉCIFIQUE, RÉSULTANT TANT DE LA NÉCESSAIRE RECONNAISSANCE DE LA NATION ENVERS SES FORCES QUE DES SPÉCIFICITÉS DU MODÈLE RH MILITAIRE .....	48
1. Un régime de pension spécifique répondant aux nécessités opérationnelles des armées .....	48
2. Une future réforme des retraites source d'inquiétudes légitimes de la part des militaires, nécessitant de réaffirmer solennellement la justification du régime spécifique.....	50
3. Une réforme des retraites susceptible de fragiliser l'ensemble du modèle RH des armées ....	52
C. DES SUJÉTIONS PARTICULIÈRES ET DES DIFFICULTÉS MATÉRIELLES DIFFICILEMENT COMPATIBLES AVEC LES ATTENTES CONTEMPORAINES, DONT LA COMPENSATION OU L'ATTÉNUATION APPARAÎT INDISPENSABLE.....	54
1. La nécessaire « remise à plat » de la politique de mobilité .....	54
2. Une politique du logement à recentrer sur les militaires connaissant les plus grosses difficultés .....	57
3. Pour limiter l'imprévisibilité inhérente à certaines missions de la marine nationale, recourir davantage au double équipage.....	59
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>61</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>67</b>
<b>I. AUDITIONS AU SÉNAT.....</b>	<b>67</b>
<b>II. DÉPLACEMENTS .....</b>	<b>68</b>

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

### Les principales observations

Les armées ont connu, ces soixante dernières années, de **profondes mutations aux implications importantes en termes de ressources humaines**, telles que le changement du contexte géostratégique et des menaces, la professionnalisation et, depuis 2009, une importante phase de déflation, dans un contexte de rationalisation de l'État (RGPP). Cette dernière a pris fin en 2015, pour prendre en compte le nouveau contexte sécuritaire, et laisser place à une remontée en puissance, qui a impliqué une importante mise sous tension de son appareil RH : le ministère recrute ainsi, depuis 2016, de l'ordre de 26 000 militaires et civils par an, soit un renouvellement d'environ 10 % de ses effectifs budgétaires.

Les militaires sont régis par un statut général dérogatoire à celui des autres fonctionnaires de l'État, caractérisé par **un régime de sujétions particulièrement marqué, qui caractérisent ce que le législateur a qualifié de « condition militaire »**.

La spécificité de la condition militaire entraîne également l'existence d'une **organisation originale de la fonction RH**. Cette dernière, et notamment l'architecture budgétaire des dépenses de personnel, mise en place en période de déflation des effectifs, pourrait faire l'objet d'une reconsidération.

En 2018, **les dépenses de personnel du ministère des armées ont été inférieures de 211 millions d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale**. Cette sous-consommation est due au caractère perfectible des prévisions et aux difficultés de recrutement et de fidélisation des effectifs.

Malgré l'inflexion, de la trajectoire des effectifs, qui a nécessité d'adapter le modèle de recrutement afin d'atteindre des cibles positives après plusieurs années de fortes réductions d'emplois, **la réalisation des cibles de recrutement ne pose, au niveau général, pas de difficulté majeure**. Les résultats apparaissent toutefois plus **fragiles sur le plan qualitatif** : la sélectivité baisse, les viviers apparaissent plus fragiles (inaptitudes médicales plus fortes, augmentation des candidats ayant des antécédents judiciaires), et une importante « déperdition » de candidats subsiste entre le premier contact dans les centres de recrutement et l'incorporation, ainsi que lors de la période probatoire.

**Le problème majeur est toutefois celui de la fidélisation insuffisante des effectifs incorporés, qui pourrait mettre en péril la capacité opérationnelle des armées**. Ce problème touche notamment les spécialités marquées par leur caractère aride ou répétitif (fusiliers), ainsi que celles en concurrence directe avec le secteur privé (atomiciens, maintenanciers aéronautiques, etc.). De manière générale, les armées sont confrontées à un raccourcissement de la durée des contrats des nouveaux recrutés et à des taux de renouvellement des contrats trop faibles pour optimiser les coûts de formation et disposer de soldats ayant une bonne expérience opérationnelle.

Des mesures indemnitaires visant à renforcer la fidélisation ont été prises, tournées vers certaines spécialités techniques. **La mise en place à compter de 2019 de la prime de lien au service, spécifiquement créée pour faire face aux difficultés de fidélisation du ministère, constitue une évolution bienvenue. Son montant apparaît toutefois trop faible pour offrir une solution durable, qui passe davantage par une amélioration générale de la condition militaire.**

En dépit des mesures de revalorisation spécifiques, **le niveau général de rémunération des militaires apparaît faible**, en comparaison des armées alliées et des autres emplois de la fonction publique.

Le régime de retraite spécifique des militaires, caractérisé notamment par des durées de service courtes, une pension à liquidation immédiate et des bonifications particulières, permet la prise en compte des sujétions et risques et la viabilité du modèle RH d'armée jeune. **La prochaine réforme des retraites prochaine, dont les contours restent à définir, pourrait rompre cet équilibre, et constitue légitimement la préoccupation majeure des militaires.**

La **mobilité des militaires** est plus forte que dans la fonction publique, et les **difficultés qu'elle implique en termes de vie personnelle sont en décalage croissant avec les aspirations contemporaines** (notamment celles des conjoints de militaire à être actifs). Ces contraintes doivent impérativement être atténuées ou compensées, au risque de mener sinon à une réelle impasse.

La mobilité forte entraîne également **d'importantes difficultés de logement pour les militaires**. Face à cette problématique, le ministère des armées met en place une politique du logement, qui a connu une importante progression ces dernières années en termes de dotation budgétaire. Malgré ces efforts, la proportion de logements attribués par rapport au nombre de demandes ne s'établit ainsi en 2017 qu'à 56 %.

Enfin, la marine nationale fait face à des difficultés particulières en matière de conciliation de la vie professionnelle et de la vie personnelle. Certaines missions impliquent une absence de prévisibilité particulièrement difficile à vivre, et tendent à fragiliser davantage la fidélisation des effectifs embarqués.

### **Les principales recommandations**

#### **Axe n°1 : renforcer la gouvernance RH du ministère des armées**

**Recommandation n° 1 :** réévaluer la pertinence de l'architecture budgétaire actuelle du ministère des armées, conçue dans le cadre révolu de la déflation des effectifs et poursuivre l'amélioration de la gouvernance RH du ministère.

**Recommandation n° 2 :** afin d'améliorer la portée de l'autorisation parlementaire, poursuivre la fiabilisation des prévisions de dépenses de personnel des armées, en privilégiant des estimations fondées sur les exercices passés et les mouvements RH observés plutôt que sur un modèle purement prévisionnel.

#### **Axe n°2 : poursuivre la mise en place de mesures visant à renforcer l'attractivité et la fidélisation au sein des armées**

**Recommandation n° 3 :** afin d'améliorer le fonctionnement des centres d'information et de recrutement des forces armées (CIRFA), poursuivre la mutualisation de leurs moyens et l'optimisation de leur maillage territorial.

**Recommandation n° 4 :** afin de rendre compte de l'efficacité des mesures prises par le ministère des armées en matière de fidélisation des effectifs, créer un indicateur de performance permettant d'évaluer les progrès réalisés en la matière. Ce dernier pourrait reposer sur le taux de renouvellement des contrats, les taux d'attrition des cohortes ou la durée de l'engagement effectif dans certaines spécialités tendues.

**Recommandation n° 5 :** après avoir procédé à son évaluation (métiers les plus en tension, risques d'effets d'aubaine), renforcer la prime de lien au service pour les spécialités connaissant les plus fortes tensions, tout en poursuivant la coopération avec les acteurs privés employant d'anciens militaires.

**Axe n°3 : pour renforcer durablement la fidélisation des effectifs,  
améliorer la condition militaire**

**Recommandation n° 6 :** afin de ne pas se heurter aux mêmes difficultés que les précédents projets de rationalisation de la rémunération des militaires et ne pas susciter un fort sentiment d'incompréhension, la NPRM doit intégrer une réévaluation indiciaire et prendre en compte les spécificités opérationnelles de chaque armée afin d'en assurer une juste rétribution.

**Recommandation n° 7 :** afin d'affirmer la différence entre la retraite à jouissance immédiate et une « retraite anticipée », envisager une nouvelle appellation des pensions militaires (comme « reconnaissance de la Nation ») pour ce dispositif.

**Recommandation n° 8 :** afin d'adapter les carrières aux aspirations contemporaines et de limiter la mobilité non-consentie, lancer une réflexion visant à limiter la mobilité aux strictes nécessité opérationnelles et à en atténuer au maximum les effets néfastes pour les personnels en privilégiant des bassins géographiques proches.

**Recommandation n° 9 :** afin de mieux compenser les difficultés de logement qu'implique la mobilité des militaires, accroître le parc de logements du ministère des armées, notamment à Paris, en reconsidérant la cession du Val-de-Grâce, et optimiser la gestion de ce parc en la ciblant sur les personnels connaissant une forte mobilité.

**Recommandation n° 10 :** afin de garantir la qualité de vie des marins embarqués sans limiter les capacités opérationnelles, augmenter le nombre de bâtiments aux contraintes particulièrement fortes disposant de double équipages.





## PREMIÈRE PARTIE

### LES ARMÉES SONT MARQUÉES PAR D'IMPORTANTES MUTATIONS ET PAR LA SINGULARITÉ DE LA CONDITION MILITAIRE, QUI ONT UNE INFLUENCE DIRECTE SUR LEUR MODÈLE RH

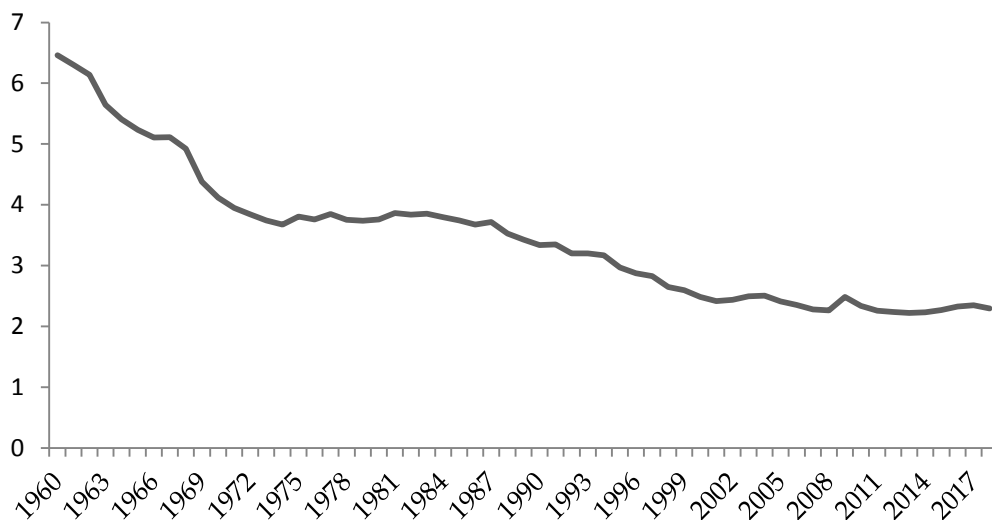
#### A. UNE MUTATION PROFONDE DU MODÈLE ET DU FORMAT DES ARMÉES

##### 1. Le changement des menaces, des missions et du contexte géostratégique s'est accompagné d'une professionnalisation des effectifs

Les armées ont connu, ces soixante dernières années, de profondes mutations aux implications importantes en termes de ressources humaines. Auparavant placée au cœur de la société, la position de l'armée au sein de la société a connu une importante transformation, matérialisée notamment par la **baisse importante des dépenses militaires par rapport au produit intérieur brut (PIB)**, qui ont été quasiment divisées par trois depuis 1960, passant de 6,5 % à 2,4 % du PIB<sup>1</sup>.

Part des dépenses militaires dans le produit intérieur brut

(en %)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires et la Banque mondiale

<sup>1</sup> Ces chiffres, issus de la banque de donnée de la Banque mondiale, ne coïncident pas avec ceux de la mission « Défense » car ils incluent les pensions.

La fin de la guerre froide, la participation importante et continue de l'armée à des opérations extérieures et des missions intérieures, au premier rang desquelles figure « Sentinelle », la professionnalisation des forces amorcée en 1997<sup>1</sup>, la réduction importante des effectifs et du nombre des implantations militaires ont conduit à **modifier la visibilité de l'armée dans le pays**<sup>2</sup>.

Les évolutions du contexte géostratégique et les transformations des menaces ont entraîné une adaptation continue des conditions d'exercice du métier militaire, dont les implications en termes de ressources humaines sont importantes.

## **2. De 2009 à 2014 : une phase de déflation généralisée, matérialisée par une « perte » d'environ 50 000 ETPT...**

Dans ce contexte, le format des armées a lui aussi fait l'objet, depuis 2008, d'importantes mutations, passant d'un **mouvement de déflation à une remontée en puissance depuis 2015**. Ainsi, de 2009 à 2015, le ministère des armées a connu une déflation de 49 291 ETPT, tandis que 4 844 ETPT ont été créés entre 2015 et 2018.

Le livre blanc pour la défense et la sécurité nationale de 2008 traduit bien les trois grandes catégories de motivations ayant mené à réduire le format des armées à partir de 2009 : *« la nécessité de restructurer en profondeur l'administration générale du ministère de la Défense et les structures de soutien des forces armées sur le territoire a été mise en évidence par la révision générale des politiques publiques (RGPP). La réorganisation des armées sur le plan géographique était restée inachevée à l'issue de la professionnalisation. La dispersion excessive des implantations militaires est source de duplications, de cloisonnements entre armées et de surcoûts non justifiés en termes militaires ou de sécurité. Il faut tenir compte de la nouvelle géographie des engagements des forces et procéder à leur nécessaire regroupement, qui bénéficiera à nos objectifs stratégiques et à la qualité opérationnelle de nos unités. Ces restructurations se traduiront par une déflation d'effectifs importante. »*<sup>3</sup>

Cette inflexion majeure se traduit par une baisse sensible des effectifs du ministère de la défense sur la période 2008-2013.

---

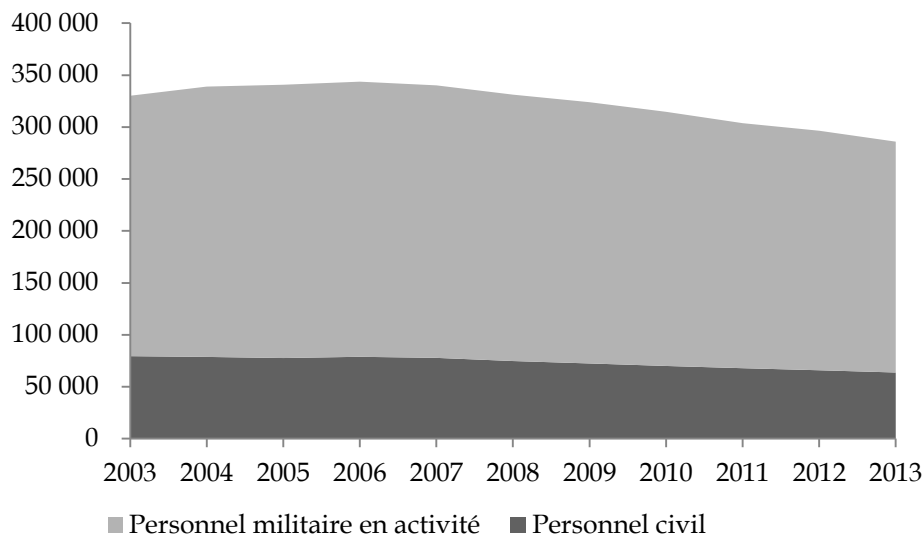
<sup>1</sup> Loi n° 97-1019 du 28 octobre 1997 portant réforme du service national.

<sup>2</sup> Haut conseil d'évaluation de la condition militaire, 9<sup>e</sup> rapport annuel thématique, 2015.

<sup>3</sup> Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2008 du 17 juin 2008.

### Effectifs civils et militaires du ministère de la défense

(en ETP)



Source : commission des finances du Sénat, d'après la DRH-MD

L'objectif de réduire l'effectif global à 276 000 équivalents temps plein (ETP) prévu pour 2014, est atteint avec un an d'avance, mais le gouvernement décide, dans le cadre de la RGPP, une déflation supplémentaire de 10 000 ETP, finalement intégrée à la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019<sup>1</sup>.

Dans ce contexte, la gestion des ressources humaines doit à la fois assurer **l'adéquation des ressources aux exigences de l'activité des forces (jeunesse, compétence, recrutement, formation, disponibilité, promotion sociale, attractivité, sélection, fidélisation) et garantir les droits individuels (lisibilité de carrière, parcours professionnels, accompagnement, respect des règles statutaires, performance de la reconversion).**

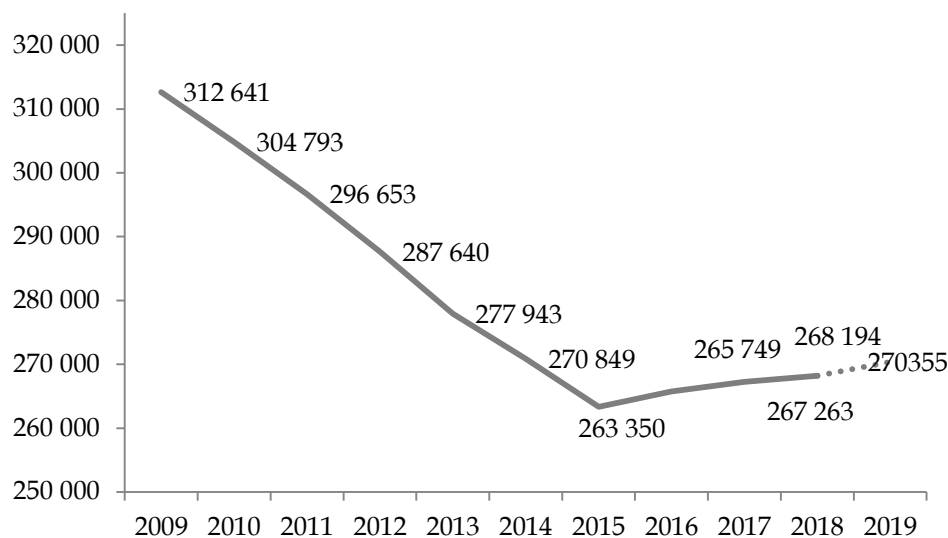
### 3. Une mutation du contexte sécuritaire en 2015 entraînant une « remontée en puissance » du format des armées

En 2015, la loi de programmation militaire actualisée corrige la trajectoire des évolutions d'effectifs en raison de la dégradation du contexte sécuritaire marqué par les attentats de janvier, avec un impact progressif sur le montant des plafonds d'emploi exécutés.

<sup>1</sup> Loi n°2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale.

### Plafonds d'emploi exécutés de la mission « Défense »

(en ETPT)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les données du ministère des armées

Après la première actualisation de la loi de programmation militaire 2014-2019 par la loi du 28 juillet 2015<sup>1</sup>, les attentats du 13 novembre conduisent le Président de la République à annoncer le 16 novembre 2015, devant le Parlement réuni en Congrès, **l'annulation des déflations d'effectifs programmées jusqu'en 2019.**

Ainsi, la diminution des effectifs initialement prévue à hauteur de 33 675 ETP par la loi de programmation militaire 2014-2019, après avoir été atténuée de 18 750 ETP à la faveur de la première actualisation, a été de nouveau atténuée de 10 000 ETP, pour finalement s'établir à un solde net de 4 925 déflations sur la période 2014-2019<sup>2</sup>.

Dans le même temps et pour faire face aux nouvelles menaces, plus de 2 500 emplois ont été créés entre 2014 et 2018 dans les domaines du renseignement et de la cyber-défense, auxquels s'ajoutent 500 emplois dans le domaine des systèmes d'information et de communication (SIC).

Au total, selon le ministère des armées, et nonobstant la remontée en puissance des effectifs à compter de 2015, la déflation des effectifs sur la période 2008-2018 a représenté un total de 52 697 ETP, auxquels s'ajoutent les transferts.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Hors volontaires liés à l'expérimentation du SMV, hors apprentis et hors augmentation d'effectifs du service industriel de l'aéronautique (SIAé).

## **B. UNE CONDITION MILITAIRE MARQUÉE PAR SA SINGULARITÉ, DANS UN CONTEXTE SOCIOLOGIQUE EN PROFONDE MUTATION**

**Les militaires sont régis par un statut général dérogatoire à celui des autres fonctionnaires de l'État, défini par un régime de sujétions particulièrement marqué, qui caractérisent ce que le législateur a qualifié de « condition militaire ».**

### **Grands principes du statut général des militaires issus du code de la défense**

L'armée de la République est au service de la Nation. Sa mission est de préparer et d'assurer par la force des armes la défense de la patrie et des intérêts supérieurs de la Nation.

L'état militaire exige en toute circonstance esprit de sacrifice, pouvant aller jusqu'au sacrifice suprême, discipline, disponibilité, loyalisme et neutralité. Les devoirs qu'il comporte et les sujétions qu'il implique méritent le respect des citoyens et la considération de la Nation.

Le statut énoncé au présent livre assure à ceux qui ont choisi cet état les garanties répondant aux obligations particulières imposées par la loi. Il prévoit des compensations aux contraintes et exigences de la vie dans les forces armées. Il offre à ceux qui quittent l'état militaire les moyens d'un retour à une activité professionnelle dans la vie civile et assure aux retraités militaires le maintien d'un lien avec l'institution.

La condition militaire recouvre l'ensemble des obligations et des sujétions propres à l'état militaire, ainsi que les garanties et les compensations apportées par la Nation aux militaires. Elle inclut les aspects statutaires, économiques, sociaux et culturels susceptibles d'avoir une influence sur l'attractivité de la profession et des parcours professionnels, le moral et les conditions de vie des militaires et de leurs ayants droit, la situation et l'environnement professionnels des militaires, le soutien aux malades, aux blessés et aux familles, ainsi que les conditions de départ des armées et d'emploi après l'exercice du métier militaire. (...)

*Source : article L. 4111-1 du code de la défense*

Ainsi que l'a indiqué le directeur des ressources humaines de l'armée de terre à votre rapporteur spécial en audition, « *l'état militaire nécessite une chaîne RH militaire spécifique, le soldat étant un citoyen extraordinaire pouvant faire usage de la force au nom de la Nation au péril de son intégrité* ». Il fonde, en outre, la pertinence de trois principes cardinaux en matière de gestion des ressources humaines :

- l'armée doit être composée de « *militaires jeunes, en raison du niveau d'engagement qu'implique l'état militaire* ». Ce principe, qui suppose l'existence d'un fort taux de rotation, constitue la principale spécificité des armées par rapport aux autres administrations de l'État en termes de modèle RH, qualifiée de « **RH de flux** », par opposition aux « RH de stock ». Ceci explique d'ailleurs la forte **prévalence du contrat comme mode d'engagement au sein des forces** (cf *infra*, troisième partie) ;

- un temps incompressible doit être passé par le militaire dans les forces, ce qui permet le maintien d'un niveau de compétence suffisant et d'assurer la solidité de la chaîne hiérarchique ;

- la promotion du mérite et la valorisation de l'expérience<sup>1</sup>.

La condition militaire dépasse ainsi le strict domaine de l'activité professionnelle et s'étend à celui de la vie personnelle. Cette extension s'explique par les effets de certains particularismes de la vie militaire sur l'environnement personnel des militaires, principalement la mobilité géographique et la disponibilité qui, de fait, s'imposent à leurs familles. Cette spécificité tend à être de moins en moins compatible avec les évolutions sociologiques contemporaines, notamment l'aspiration des conjoints à mener une vie professionnelle normale (cf. *infra*, troisième partie).

### **C. UNE ORGANISATION SPÉCIFIQUE DE LA FONCTION RH, AYANT CONNU DE RÉCENTES ÉVOLUTIONS**

#### **1. Une fonction RH complexe, partagée entre le secrétariat général, le chef d'état-major des armées et les états-majors d'armées**

La spécificité de la condition militaire entraîne également l'existence d'une **organisation originale de la fonction RH**, qui partagée entre le secrétariat général, le chef d'état-major des armées et les états-majors d'armées.

Au niveau central, le secrétaire général pour l'administration (SGA) du ministère assiste le ministre des armées dans tous les domaines de l'administration générale du ministère et est, à ce titre, responsable de la fonction RH ministérielle. Il dispose, à cet égard, de l'autorité sur la DRH du ministère, dite DRH-MD<sup>2</sup>. Le chef d'état-major des armées (CEMA) est responsable de l'expression du besoin RH des armées et participe à la définition de la politique RH du ministère, dont il est responsable de la mise en œuvre au sein des armées. Il est également responsable de la formation dans les armées.

Les chefs d'état-major (CEM) des trois armées sont « responsables de la cohérence de leur armée »<sup>3</sup> et participent à ce titre aux travaux de planification et de programmation des moyens et du format correspondant à leurs missions. Dans le cadre de l'élaboration de la politique des ressources humaines, ils **proposent au DRH-MD les mesures relatives à l'évolution statutaire des corps relevant de leur périmètre**. Ils sont responsables du

---

<sup>1</sup> 50% des officiers de l'armée de terre viennent du corps des sous-officiers et 50 % des sous-officiers viennent du corps des militaires du rang.

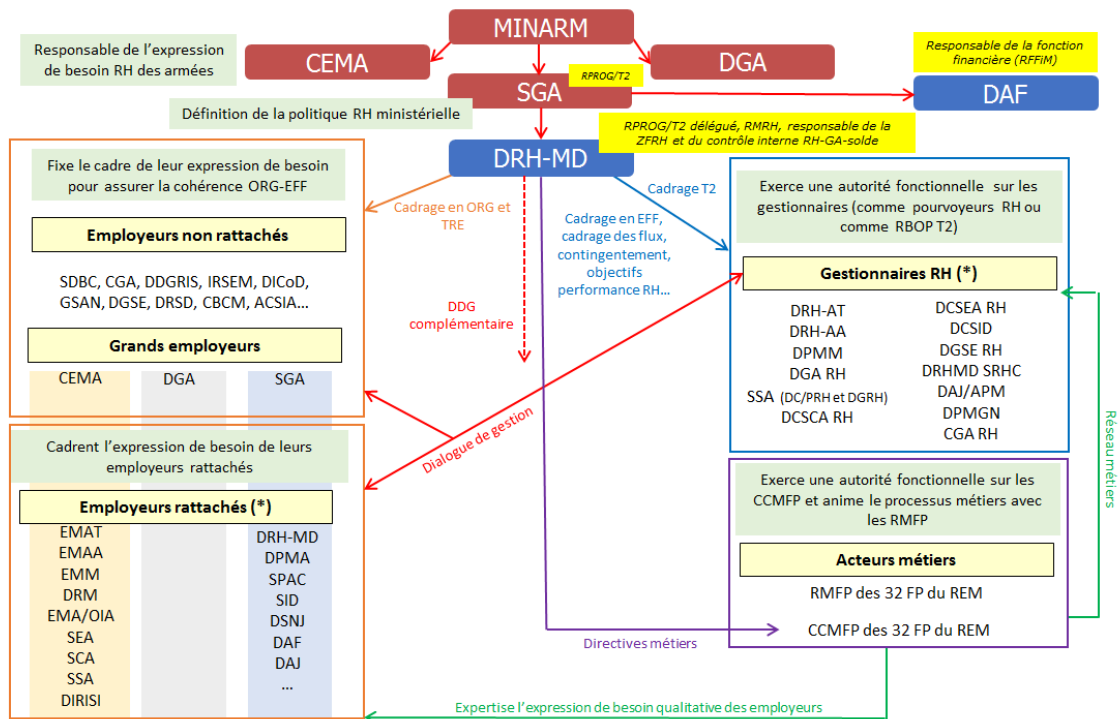
<sup>2</sup> Le changement de nom du ministère ne semble pas avoir eu d'incidence sur acronyme usuel de cette direction.

<sup>3</sup> Article R3121-19 du code de la défense.

**recrutement**, de la **formation** initiale et continue, de la discipline, du moral, de la concertation et de la condition des militaires, de **l'élaboration des parcours professionnels et de carrière** du personnel (à l'exception de l'encadrement supérieur militaire), de la **gestion des effectifs, des emplois et des compétences**, de **l'administration du personnel** (à l'exception des officiers généraux).

Pour ce faire, les chefs d'état-major des trois armées disposent de directions des ressources humaines propres<sup>1</sup>.

### Organisation de la fonction RH du ministère des armées



(\*) : les employeurs rattachés et gestionnaires RH sont hiérarchiquement subordonnés à leurs CEMx ou directeur central de rattachement

Source : ministère des armées

Cette structure décentralisée a fait l'objet d'une importante rationalisation à partir de 2008 ayant entraîné un accroissement des prérogatives du secrétariat général pour l'administration.

<sup>1</sup> La direction des ressources humaines de l'armée de Terre (DRHAT), la direction des ressources humaines de l'armée de l'air (DRHAA) et la direction des personnels militaires de la marine nationale (DPMM).

## 2. Une logique de rationalisation ayant entraîné une réorganisation RH dans un contexte de réduction des effectifs

La mise en œuvre en 2008 de la révision générale des politiques publiques (RGPP) se caractérise par un mouvement significatif de mutualisation à l'échelle ministérielle, avec la dissociation organique du soutien et du métier, conduisant à mettre en place des bases de défense<sup>1</sup>, qui constituent des centres de service partagés au service de toutes les unités soutenues. **Il s'agissait de passer d'une logique traditionnelle s'appuyant sur le triptyque « un chef, une mission, des moyens », à une logique de spécialisation des unités sur les fonctions opérationnelles.**

La fonction « ressources humaines » a ainsi été placée localement sous l'autorité des commandants de base de défense, même si un certain nombre d'actes de gestion des personnels militaires (recrutement militaires, formation...) continue à relever des directions des ressources humaines des armées. Dans ce contexte, **le DRH-MD s'est vu confier, sous l'autorité du secrétaire général pour l'administration, une autorité fonctionnelle sur l'ensemble des politiques RH et des organismes centraux chargés des ressources humaines dans les états-majors et directions.**

### Les missions de la DRH du ministère de la défense (DRH-MD)

L'autorité fonctionnelle de la DRH-MD repose sur l'exercice des missions suivantes :

- assurer le cadrage, la validation et la régulation des politiques RH ministérielles ;
- piloter efficacement les effectifs et la masse salariale, en liaison avec la DAF, au travers d'un dialogue avec les gestionnaires RH ;
- veiller, grâce à un dialogue de gestion renouvelé entre gestionnaires et employeurs, à la satisfaction des besoins de ces derniers ;
- engager une mise en cohérence progressive entre organisation, effectifs et masse salariale ;
- mettre en place une gestion de la politique RH ministérielle adossée à une gestion des compétences des personnels militaires et civils. (...)

*Source : décret du 19 décembre 2014 relatif à l'élaboration de la politique des ressources humaines du ministère des armées*

---

<sup>1</sup> Un arrêté du 24 décembre 2008 est venu porter organisation des bases de défense expérimentales et fixer les attributions des commandants des bases de défense expérimentales. Il a créé, pour un an et à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009, dix bases de défense expérimentales en métropole, complétée par une base expérimentale à Djibouti. Le déploiement de ces bases de défense a ensuite été généralisé le 1<sup>er</sup> janvier 2011 (arrêté du 29 novembre 2010 portant organisation des bases de défense et fixant les attributions des commandants des bases de défense).



### **3. Une gestion de la masse salariale unifiée et une architecture budgétaire rénovée depuis 2015, dont la pertinence pourrait être réévaluée**

La nouvelle organisation de l'appareil RH du ministère de la défense s'est accompagnée de la mise en place d'une nouvelle architecture budgétaire<sup>1</sup>, qui a pris ses effets à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015.

Depuis 2006, les crédits de personnel étaient rassemblés dans le programme 178 « Préparation et emploi des forces », qui regroupe les crédits des trois armées. Le législateur a toutefois prévu en 2015 que **le pilotage de la masse salariale « est confiée au secrétaire général pour l'administration, secondé par le directeur des ressources humaines du ministère de la défense et par le directeur des affaires financières. Le secrétaire général est responsable devant le ministre de la maîtrise des effectifs et de la masse salariale au sein du programme 212, qui regroupe les crédits du titre 2 »**<sup>2</sup>.

Cette disposition s'est traduite par le **regroupement du titre 2 au sein du programme 212 « Soutien de la politique de défense »**, dont la direction stratégique est assurée par le secrétaire général pour l'administration (responsable de programme), qui s'appuie sur un pilotage opérationnel assuré par le directeur des affaires financières, pour le volet financier, et le DRH-MD. **Des budgets opérationnels de programmes sont confiés aux gestionnaires (les directeurs des ressources humaines des trois armées), en lieu et place de la structuration par employeur qui prévalait depuis 2006**, qui permettait à chaque armée d'avoir la maîtrise de ses crédits de personnel.

Le pilotage des effectifs et de la masse salariale s'effectue désormais dans le cadre d'un dialogue de gestion, sous couvert du SGA, entre la direction des affaires financières et la DRH-MD d'une part, et les gestionnaires RH d'autre part (DRH des trois armées). Des comités spécifiques ont été mis en place, comme les comités directeurs du titre 2, qui se réunissent, *a minima*, quatre fois par an.

**Votre rapporteur spécial a pu constater que cette architecture budgétaire ne faisait pas l'unanimité au sein du ministère des armées.** Lors de son audition, le chef d'état-major des armées a ainsi estimé qu'elle « *était adaptée à la période de déflation, se justifie moins aujourd'hui avec la trajectoire en hausse prévue par la dernière programmation* ». Les différents interlocuteurs auditionnés ont également relevé que cette architecture entraînait une déresponsabilisation des gestionnaires et inciterait à une surenchère dans l'expression des besoins de la part des DRH d'armées. Elle prive, en outre, les responsables d'armées de la possibilité de recourir à la fongibilité asymétrique.

---

<sup>1</sup> Instruction n° 950/DEF/SGA relative au pilotage du titre 2, du 10 juillet 2014.

<sup>2</sup> 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.

La logique administrative qu'implique cette architecture budgétaire est également sujette à questionnements. Ainsi, le sous-directeur des études et de la politique à la DRH-AT estime que le rôle de relais de la DRH-MD vis-à-vis du « guichet unique » (direction générale de l'administration et de la fonction publique) et de la direction du budget est « perfectible », les correspondants n'étant « *pas comptables de la performance opérationnelle des armées* ». Cette approche transversale des ressources humaines apparaît, en outre, « civilianisante » et de nature à remettre en cause la capacité de chaque chef d'état-major d'armée à assurer la « *cohérence organique de son armée* »<sup>1</sup>, tel que le prévoit le code de la défense.

Au total, votre rapporteur spécial entend les différents arguments tendant à redonner la pleine responsabilité des crédits de personnel aux gestionnaires des armées, plutôt qu'au SGA, surtout dès lors que le paradigme de déflation des effectifs est abandonné, afin d'offrir plus de souplesse et d'autonomie. Sans trancher sur la pertinence d'une évolution de l'architecture budgétaire du ministère des armées, il estime que ce débat doit rester ouvert<sup>2</sup>. À défaut d'évolution en matière d'architecture budgétaire, une amélioration de la nouvelle gouvernance RH du ministère des armées apparaît nécessaire. Cette dernière passe par des évolutions en matière de comités (meilleure associations des DRH d'armées), de retours d'expérience, et de contrôle internes de la DRH-MD.

Quel que soit le modèle retenu *in fine*, il apparaît souhaitable de garder les crédits de personnel à la main des gestionnaires de personnel, les seuls disposant des leviers (recrutement, avancement, qualification) ayant une influence directe sur la masse salariale. Cette « uni-personnalité »<sup>3</sup> du responsable de BOP et du DRH est à la fois un facteur de cohérence entre politique RH et exécution budgétaire ainsi qu'un gage de simplification.

**Recommandation n°1 : réévaluer la pertinence de l'architecture budgétaire actuelle du ministère des armées, conçue dans le cadre révolu de la déflation des effectifs et poursuivre l'amélioration de la gouvernance RH du ministère.**

---

<sup>1</sup> Article R3121-19 du code de la défense.

<sup>2</sup> Le secrétaire général pour l'administration du ministère des armées a toutefois indiqué en audition qu'une évolution en la matière n'était, pour l'heure, pas envisagée

<sup>3</sup> Terme utilisé par le directeur des personnels militaires de la marine nationale.

## DEUXIÈME PARTIE LES ARMÉES FONT FACE À DEUX DÉFIS RH MAJEURS : LE RECRUTEMENT ET LA FIDÉLISATION DE LEURS EFFECTIFS

### A. UNE SOUS-CONSUMMATION DES CRÉDITS PRÉVUS EN 2018, TRADUISANT DES PRÉVISIONS LARGEMENT PERFECTIBLES...

#### 1. Une sous-consommation s'expliquant en partie par le caractère techniquement perfectible de la prévision budgétaire des dépenses de personnel

Votre rapporteur spécial a entrepris le présent contrôle budgétaire à la suite du constat d'une très forte sous-consommation des dépenses de personnel par le ministère des armées en 2018. Ainsi, **hors redéploiements pour couvrir les surcoûts Opex et Missint, le ministère des armées aurait présenté un excédent en dépenses de personnel (rémunération hors CAS « Pensions ») de 211 millions d'euros.** Cette sous-consommation est due aux difficultés de recrutement et de fidélisation des effectifs et au caractère perfectible des prévisions.

Environ les deux tiers<sup>1</sup> de cette sous-consommation s'expliquent par la **sous-réalisation des cibles en effectifs du personnel militaire**, les départs de l'institution ayant été plus importants que les prévisions alors que les recrutements, intervenus plus tardivement dans l'année, n'ont compensé que partiellement ces départs (cf. *infra*).

S'agissant des explications tenant à la qualité de la prévision ; selon le chef d'état-major des armées, il s'agit « *d'une sur-dotation des crédits de personnel, par mesure de précaution. La construction de la programmation militaire a été guidée par le principe de sanctuarisation de ces derniers au contraire des programmations précédentes. En revanche, la programmation a été plus audacieuse sur les économies et les résultats attendus en matière de performance sur les coûts d'entretien programmé du matériel et le fonctionnement des armées, des crédits supplémentaires dans ces deux domaines pouvant s'avérer nécessaires* ».

---

<sup>1</sup> Audition du secrétaire général pour l'administration et du directeur des ressources humaines du ministère des armées par votre rapporteur spécial.

### Dépenses de personnel de la mission « Défense »

(en euros, en AE/CP)

Catégorie	Exécution 2017	Prévision LFI 2018	Exécution 2018	Écart
Rémunération d'activité	10 254 964 704	10 393 836 178	10 182 506 544	- 211 329 634
Cotisations et contributions sociales	9 568 196 881	9 788 089 977	9 688 551 858	- 99 538 119
Prestations sociales et allocations diverses	299 116 188	316 359 412	282 572 445	- 33 786 967

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

Outre ce choix budgétaire contestable, les explications purement techniques de cette sous-consommation tiennent pour leur part à de moindres dépenses d'indemnisation au titre du chômage, des aides aux restructurations (moindres attributions en pécules réalisées afin de limiter le dépassement des cibles en sorties définitives) et à un niveau de réalisation inférieur à 2017 en accidents du travail et maladies professionnelles – par nature difficiles à prévoir<sup>1</sup>.

S'il peut être compréhensible qu'en phase de recrutement et de « remontée en puissance », des sous-consommations soient observées (celles de l'an dernier, déjà significatives, représentaient 88 millions d'euros), **vo****tre rapporteur spécial reste préoccupé par une telle différence entre la prévision et l'exécution**. Il a toutefois pu constater, lors des auditions du secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense que la mesure du problème avait été prise. Votre rapporteur spécial plaide donc pour une amélioration de la méthode de construction budgétaire des dépenses de personnel de la mission, qui devrait être dorénavant fondée sur les exercices passés et les départs observés, plutôt que sur un modèle purement prévisionnel (par chaînage) comme c'est le cas jusqu'alors.

---

<sup>1</sup> Dans sa note relative à l'exécution budgétaire 2018 de la mission « Défense », la Cour des comptes donne les explications suivantes aux économies de T2 : de moindres dépenses d'indemnités opérationnelles (54 millions d'euros), l'accélération du rythme des recouvrements d'indus « LOUVOIS » (26 millions d'euros), des encaissements en attributions de produits supérieurs de 15 millions d'euros aux prévisions, de moindres dépenses hors-socle (28 millions d'euros), notamment pour les dépenses de chômage (14 millions d'euros).

**Recommandation n° 2 : afin d'améliorer la portée de l'autorisation parlementaire, poursuivre la fiabilisation des prévisions de dépenses de titre 2, en privilégiant des estimations fondées sur les exercices passés et les mouvements RH observés plutôt que sur un modèle purement prévisionnel.**

## **2. Une sous-réalisation du schéma d'emploi du ministère des armées sur l'exercice 2018 entraînant un sous-effectif ministériel de plus de 500 ETP**

En 2018, le sous-effectif ministériel s'élève à - 583 ETP (en prenant en compte les retards pris depuis 2015), résultant d'un schéma d'emplois exécuté à hauteur de + 346 ETPE, au regard d'un schéma d'emplois cible de + 929 ETPE.

Ce sous-effectif est porté essentiellement par les sous-officiers et les militaires du rang des trois armées. Il relève de départs supplémentaires, imputables à une forte concurrence du secteur privé, alors même que les recrutements sont portés à des niveaux élevés.

### **Évolution des schémas d'emploi de la mission « Défense »**

(en ETP)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>LPM 09-14</b>	-7577	-7462	-7462	-7462					
<b>LPM 14-19</b>				-8007	0	2300	-2600	-2800	-3818
<b>LPM actualisée</b>							400	200	182
<b>LPM 19-25</b>									450
<b>LFI</b>	-7577	-7462	-7462	-8007	0	2300	464	518	466
<b>Exécution</b>	-7946	-9536	-7374	-7847	-644	2289	760	346	

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

Comme l'a relevé le secrétaire général du ministère des armées, les années de déflation sont marquées par d'importantes sur-exécutions des dépenses de personnel : « les choses se sont atténuées en 2016, après les événements de 2015. Toute l'ingénierie du ministère de la défense a été pensée pour faire partir les agents. Le dépassement s'élevait encore à 167 millions d'euros en 2015, et la première sous-consommation est intervenue en 2016 ». Au total, le ministère des armées est marqué par un réel changement de paradigme, passant d'une logique de déflation à une logique de remontée en puissance, laquelle explique la nécessité d'un temps d'adaptation entre les deux périodes.

Cette difficulté, rencontrée en 2018, illustre parfaitement les deux plus gros enjeux du ministère en matière de ressources humaines, que sont **le recrutement et la fidélisation de ses effectifs**.

S'agissant du **recrutement**, l'objectif demeure ambitieux : le ministère des armées devrait recruter 21 600 militaires et 3 700 agents civils en 2019.

S'agissant de la **fidélisation**, l'enjeu est également de taille dans la mesure où il s'agit désormais de conserver au sein du ministère une grande partie de la ressource massivement recrutée depuis 2015, notamment des militaires du rang ainsi que de conserver les compétences dans les domaines clés compte tenu de l'appel du secteur civil en raison de la reprise économique.

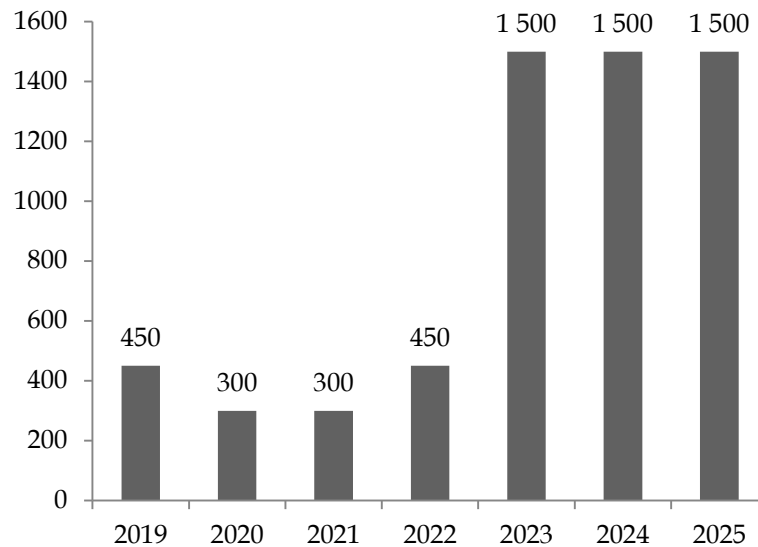
## ***B. ... DES DIFFICULTÉS DE RECRUTEMENT...***

### **1. Une mise sous tension de l'appareil de recrutement des armées résultant tant de l'augmentation des cibles d'emploi que d'un manque d'attractivité**

L'inflexion de trajectoire en 2015 a nécessité d'adapter le modèle de recrutement afin d'atteindre les cibles positives après plusieurs années de fortes réductions d'emplois. Les créations nettes d'emplois annuelles prévues pour l'ensemble du ministère des armées devraient d'ailleurs tripler d'ici à 2023, entraînant une mise sous tension accrue de l'appareil de recrutement.

### Créations nettes d'emploi du ministère des armées prévues par la loi de programmation militaire 2019-2025

(en ETP)



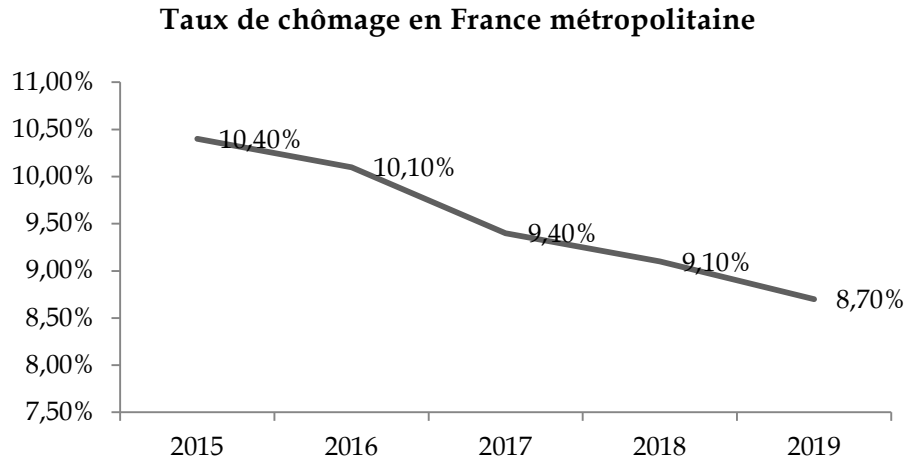
Source : commission des finances du Sénat, d'après l'article 6 de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense

**Du fait de la singularité du modèle RH militaire à flux (cf. *supra*, première partie), le ministère recrute ainsi, depuis 2016, de l'ordre de 26 000 militaires et civils par an, soit un renouvellement d'environ 10 % de ses effectifs budgétaires. L'importance des flux d'entrées et de sorties est elle-même rendue possible par la part élevée des contractuels dans les forces armées (52,7 % des militaires servent sous contrat et ils sont 65,7 % hors gendarmerie)<sup>1</sup>.**

2016 a notamment été une année exceptionnelle en termes de recrutement de militaires du rang, compte tenu de la montée en puissance de la « force opérationnelle terrestre » de l'armée de terre. Cependant, le niveau des sorties définitives, qui s'est révélé supérieur aux prévisions initiales, n'a été compensé que partiellement. Le nombre croissant de départs subis, qu'il s'agisse de départs définitifs ou de départs vers des positions statutaires différentes (détachements, non-activité, etc.), s'explique notamment par la reprise économique de certains secteurs d'emplois et par la concurrence du secteur privé, mais aussi par une plus grande volatilité des nouveaux recrutés (nombre de dénonciation de contrat initial en hausse notamment pour les sous-officiers, les volontaires et les militaires du rang, cf. *infra*).

<sup>1</sup> Haut comité d'évaluation de la condition militaire, 12<sup>e</sup> rapport, revue annuelle de la condition militaire, 2019.

Cette reprise est illustrée par la baisse continue du taux de chômage depuis 2015, année de renoncement à la déflation des effectifs.



Source : commission des finances du Sénat, d'après l'INSEE

**Cette difficulté est également prégnante pour les autres armées européennes, comme en témoigne la volonté de la ministre de la défense de la République fédérale d'Allemagne d'ouvrir le recrutement militaire aux candidats étrangers<sup>1</sup>.**

Enfin, la montée en puissance de l'ensemble des métiers liés à la sécurité à la suite du nouveau contexte connu par la France depuis 2015 représente sans conteste un facteur élevé de concurrence pour les armées.

## **2. Des organisations du recrutement différentes, appelant une poursuite de la mutualisation et de la rationalisation des moyens interarmées**

Pour assumer la mission de point d'entrée de la procédure de recrutement, les centres d'information et de recrutement des armées (CIRFA) ont été créés en 2007 afin de rassembler les bureaux de recrutement des trois armées présentes sur le territoire.

---

<sup>1</sup> Entretien de madame Ursula von der Leyen dans le Rheinische Post, 27 septembre 2018.



### Les centres d'information et de recrutement des forces armées

Les centres d'information et de recrutement des armées (CIRFA) ont été créés par une charte du 3 juillet 2007, signée des directeurs des personnels militaires des trois armées dans un but de mise en commun et de rapprochement. Antérieurement, les bureaux « terre », « marine » et « air » étaient indépendants. Ils disposent d'un rôle en matière d'interventions auprès des lycées, collèges et des organismes d'orientation de type Pôle emploi, de mutualisation de certains moyens et enfin, de services rendus aux candidats en termes d'information et de conseil.

En 2017, 42 CIRFA métropolitains et 7 CIRFA ultra-marins forment un guichet unique des trois armées et sont pilotés par une armée. Les 57 autres CIRFA sont dits « monocolores » car ils sont tenus par l'armée de terre (55) et la marine (2).

Source : ministère des armées

Les trois armées disposent toutefois de leurs structures et processus de recrutement propres.

La mission de recrutement de **l'armée de terre** est confiée à la sous-direction du recrutement de la DRHAT. Cette dernière est répartie sur une centaine de sites et comporte un état-major central à Paris et cinq entités régionales.

Après un processus d'évaluation dépendant de la spécialité pour laquelle le candidat postule, le dossier est étudié par une commission d'affectation. Une fois le candidat retenu, au fil de l'eau au cours de l'année, le conseiller en recrutement lui délivre les informations nécessaires pour son incorporation. Les engagés de l'armée de terre signent leur contrat en CIRFA le jour même de leur départ pour leur régiment.

La **marine nationale** dispose pour sa part du service de recrutement de la marine (SRM) qui s'appuie sur 47 bureaux marine et antennes des CIRFA en métropole et 5 bureaux marine de recrutement outre-mer. Au regard des dossiers complets et valides reçus des CIRFA, le chef du SRM décide au niveau central des admissions.

L'armée de l'air réalise également son recrutement annuel en flux continu, excepté pour les sous-officiers<sup>1</sup>.

De manière générale, **votre rapporteur spécial relève que les délais de recrutement des militaires du rang sont longs**. En 2016, ils atteignaient 154 jours dans l'armée de terre et 165 jours dans la marine. L'armée de l'air, quant à elle, est parvenue à diminuer le délai moyen de 223 jours en 2014 à 67 jours en 2016, en centralisant le recrutement des militaires techniciens de l'air. La question des délais de recrutement est centrale, les nouvelles générations étant de plus en plus impatientes et en prise avec la « société de

---

<sup>1</sup> Le recrutement des sous-officiers s'effectue par des commissions de sélection ad hoc, dans le cadre du plan de mise en formation (par type de spécialités).

*l'instantanéité* »<sup>1</sup> ; la diminution de sa durée doit donc constituer un objectif pour les trois armées.

**En outre, les différents travaux menés ont pu montrer le caractère inégal du fonctionnement des CIRFA, qui apparaît encore comme une juxtaposition des bureaux des trois armées sans relation organique ou hiérarchique entre eux.** Les CIRFA pratiquent la mutualisation de certains moyens (accueil, secrétariat...) et la coopération pour les actions d'information et de promotion. Toutefois, l'organisation matérielle de chaque bureau, certains moyens logistiques (bus d'information, supports de communication...) ainsi que le suivi des entretiens et des recrutements relèvent encore de chaque armée.

De même, votre rapporteur spécial a pu relever, lors de son déplacement à Brest, que **certaines régions n'avaient fourni aucune recrue au centre d'instruction naval, ce qui suggère que le maillage territorial de l'effort de recrutement est encore perfectible.**

<p><b>Recommandation n° 3 : afin d'améliorer le fonctionnement des CIRFA, poursuivre la mutualisation de leurs moyens et l'optimisation de leur maillage territorial.</b></p>
---

### **3. Des objectifs atteints sur le plan quantitatif...**

Les différentes auditions menées par votre rapporteur spécial ont montré que **la réalisation des cibles de recrutement ne pose, au niveau général, pas de difficulté majeure.** Ceci est par ailleurs corroboré par la réalisation des cibles de recrutement des militaires du rang ces cinq dernières années.

---

<sup>1</sup> Haut conseil d'évaluation de la condition militaire, 11<sup>e</sup> rapport, 2017.

### Recrutement de militaires du rang depuis 2014

	2014	2015	2016	2017
TOTAL effectifs réalisés	8 890	13 487	17 225	15 375
TOTAL cibles	9 268	13 256	17 147	15 219
Écart entre la cible et le réalisé	-378	231	78	156

Source : DRH-MD

Sur le plan quantitatif, les viviers de recrutement ne devraient pas faire l'objet de préoccupation dans les années à venir, contrairement à d'autres pays européens. Comme le relève le Haut conseil d'évaluation de la condition militaire (HCECM), « les projections démographiques concernant le vivier n'identifient aucune évolution significative à l'horizon 2015-2025. »<sup>1</sup>. Ainsi, « aucun élément démographique n'atteste l'hypothèse d'une contraction du vivier des armées, même si les services de recrutement enregistrent une contraction du vivier utile capté par l'institution ».

#### 4. ... mais des résultats plus contrastés sur le plan qualitatif : une baisse de la sélectivité et des viviers de recrutement fragiles

Les résultats apparaissent toutefois plus fragiles sur le plan qualitatif.

La sélectivité permet d'illustrer la marge de manœuvre dont disposent les armées pour choisir leurs recrues. Cette dernière, qui peut s'apprécier en rapportant le nombre de candidats par poste proposé, tend à s'éroder depuis 2015. Elle s'élève ainsi, pour les emplois d'officier, à 16,5 candidats pour un emploi en 2017 (18,2 en 2016), tandis qu'elle a baissé à 2,6 (contre 3,3 en 2016) pour les emplois de sous-officier.

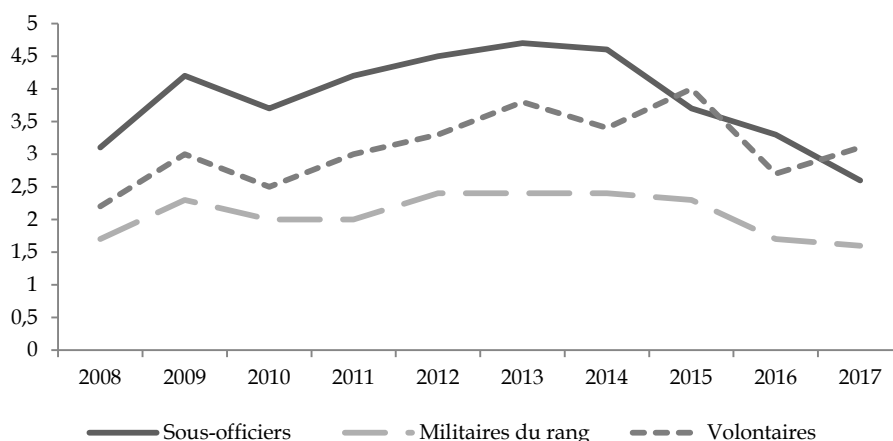
La sélectivité pour les emplois de militaire du rang est globalement stable en 2016 et 2017 (1,6 en 2017, soit - 0,1 point par rapport à 2016) mais en retrait de 0,6 point par rapport à 2015, sans atteindre encore les seuils bas du début des années 2000.

---

<sup>1</sup> Haut conseil d'évaluation de la condition militaire, 11<sup>e</sup> rapport, 2017.

### Évolution de la sélectivité des emplois de sous-officiers, de militaires du rang et de volontaires dans les armées

(en nombre de candidat par poste proposé)



Source : commission des finances, d'après le HCECM

La sélectivité varie fortement en fonction des métiers proposés. Si certaines unités continuent d'attirer de très nombreux candidats, de nombreuses spécialités restent régulièrement déficitaires. Au sein de l'armée de terre, les spécialistes des systèmes d'information et de communication (SIC) restent ainsi recherchés. Certaines spécialités affichent des déficits importants, comme celle de cuisinier, de mécanicien, ou encore de pilote d'engin blindé.

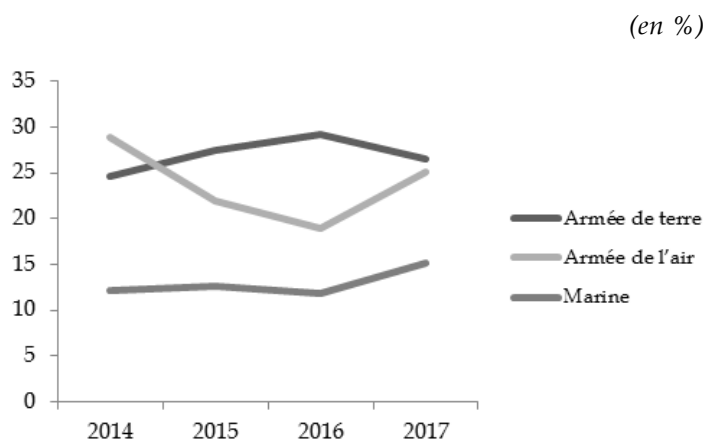
De manière générale, les gestionnaires auditionnés par votre rapporteur spécial, notamment les représentants de la DRHAT, ont indiqué qu'ils faisaient face à une certaine **baisse de la qualité des viviers**, tant sur le plan de la réussite aux tests écrits que sportifs. Comme le souligne le HCECM dans son 11<sup>e</sup> rapport, « le niveau d'aptitude physique du vivier de recrutement se dégrade. Sans tomber aux niveaux que certaines armées occidentales peuvent connaître, le taux d'inaptitude temporaire ou définitive au recrutement a augmenté ». Cet aspect est particulièrement sensible pour l'armée de terre : la proportion d'inaptes définitifs parmi les candidats ayant effectué les épreuves de sélection est passée de 4,6 % à 5,6 % entre 2011 et 2016 ; celle des inaptes temporaires de 14,2 % à 18,4 %. Au total, la proportion des candidats au recrutement immédiatement aptes est passée de 83 % à 76,3 % entre 2011 et 2016.

De même, une **augmentation de la proportion de candidats ayant des antécédents judiciaires est également observée**<sup>1</sup>.

Enfin, la baisse qualitative du recrutement se manifeste par l'existence d'une **forte « déperdition » des candidats**. Cette dernière intervient **à tous les stades du processus du recrutement** : entre le premier contact et l'ouverture formelle d'un dossier de recrutement, puis lors du passage en commission d'examen jusqu'à l'incorporation en unité. Ainsi, l'armée de l'air enregistre un taux d'attrition après convocation en sélection de l'ordre de 38,3 % en 2017 (10,5 % d'absences, 21,7 % d'inaptitudes médicales définitives ou temporaires et 6,1 % de désistement en cours d'évaluation<sup>2</sup>).

Après l'engagement, **les armées sont également confrontées à un taux de dénonciation du contrat pendant la période probatoire**<sup>3</sup> élevé pour les militaires du rang. Ce dernier connaît une hausse significative depuis 2014.

#### Taux de dénonciation<sup>4</sup> du contrat pendant la période probatoire pour les militaires du rang



Source : commission des finances, d'après les données de la Cour des comptes et de la DRH-MD

La nécessité de recruter de façon pérenne et dans une relative urgence complique en effet l'adéquation entre le poste et les attentes du recruté en même temps qu'elle pèse de façon durable sur les conditions de formation initiale, moins bonnes du fait d'un taux d'encadrement plus faible. L'armée de terre souligne par ailleurs que ce taux de déperdition est à relativiser au regard de métiers comparables, dans leur nature, leur

<sup>1</sup> HCECM, 11<sup>e</sup> rapport annuel, 2017.

<sup>2</sup> Données transmises par le ministère des armées.

<sup>3</sup> Cette période est, en règle générale, de six mois et peut-être renouvelée une ou deux fois, selon les armées.

<sup>4</sup> Environ 60 % des dénonciations sont le fait du militaire recruté.

pénibilité et/ou dans la population recrutée (jeune, souvent peu qualifiée) comme ceux de la sécurité privée ou du BTP.

Ainsi, l'analyse des processus de recrutement et de l'évolution des publics, qui nécessite une plus grande attention des armées, incite à la plus grande prudence. De fait, le maintien d'une importante déperdition, avant et après la signature du contrat, dans un contexte de tensions importantes sur les effectifs, requiert de la part des armées une vigilance accrue en matière de recrutement, qui, pour être réussie, doit répondre à trois exigences complémentaires : continuer de remplir les objectifs annuels, y compris dans les spécialités déjà déficitaires, réduire le taux de déperdition des effectifs (dénonciation, résiliation, désertion) et **fidéliser les recrutés**.

Le DRH-AT a ainsi résumé la situation devant votre rapporteur spécial : « *Nous avons remporté la bataille des effectifs. La question porte maintenant sur notre capacité à tenir dans la durée et à fidéliser les compétences.* »

## **C. ... ET SURTOUT DES DIFFICULTÉS STRUCTURELLES DE FIDÉLISATION**

### **1. La fidélisation constitue le principal enjeu RH des armées**

Si le recrutement constitue une source de difficultés ponctuelles pour les armées, **le sujet majeur est sans nul doute celui de la fidélisation des effectifs incorporés**. Elle détermine la capacité de l'institution à remplir ses objectifs opérationnels.

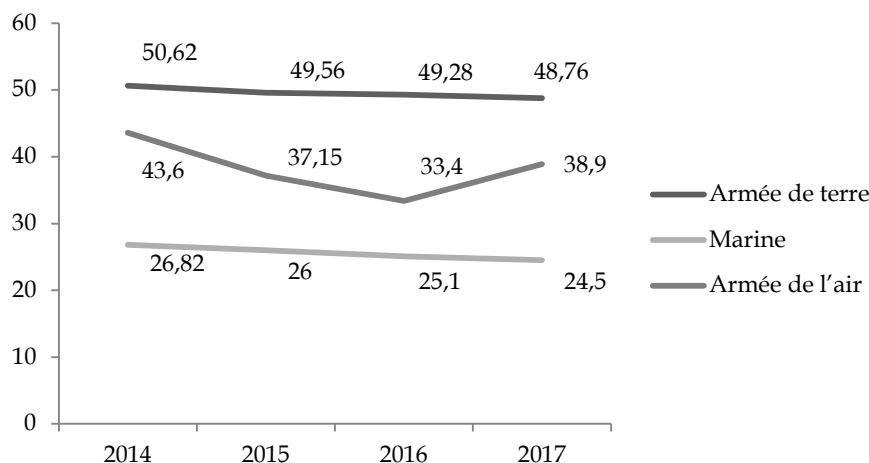
Ces difficultés touchent notamment les militaires du rang, généralement recrutés pour des contrats à durée déterminée, et dont le taux global d'attrition<sup>1</sup> avant la fin du contrat se maintient à un niveau élevé, notamment pour l'armée de terre.

---

<sup>1</sup> L'engagement d'un recruté peut être rompu de différentes manières : du fait d'un accord mutuel, du fait d'une dénonciation unilatérale du contrat au cours de la période dite probatoire que celle-ci soit à l'initiative du recruté ou de l'institution militaire. Au-delà de la période probatoire, les cas de ruptures les plus fréquemment rencontrés sont dus aux évolutions des conditions de vie du recruté, au départ du recruté dans une autre armée, à l'indiscipline allant jusqu'à la désertion, ou encore à la réforme pour incapacité physique. Plus de 70 % des départs avant terme ont lieu du fait du militaire recruté.

**Taux global d'attrition par cohorte (sur une période de 2 ou 5 ans)  
pour les militaires du rang**

(en %)



Source : commission des finances du Sénat, d'après le ministère des armées

Certains métiers connaissent des difficultés de fidélisation liées au caractère aride, fatigant ou répétitif de leur mission. La marine et l'armée de l'air rencontrent ainsi des difficultés à attirer et fidéliser dans les métiers de fusiliers-marins et de fusiliers commandos de l'air, ce qui se traduit par un taux de renouvellement des contrats particulièrement faible (50 % pour les fusiliers marins et 30 % pour les fusiliers commandos de l'air) alors que le risque terroriste renforce le besoin en protection-défense et donc en effectif de fusiliers.

**La marine nationale, caractérisée par ses effectifs plus limités et l'existence de nombreuses spécialités techniques (ainsi, 75 % de ses effectifs appartiennent à des spécialités qui recouvrent chacune moins de 1 % des effectifs), connaît une usure de ses personnels particulièrement sensible, en raison de taux d'activité particulièrement élevés pour certaines spécialités (comme pour les maintenanciers aéronautiques, les optroniciens, ou les pyrotechniciens)<sup>1</sup>. Cette suractivité entraîne un cercle vicieux puisqu'elle est aggravée par les départs qu'elle favorise, et nuit à la réputation de ces spécialités auprès des jeunes recrues, moins enclines à les choisir. La marine nationale emploie en outre de nombreux techniciens qualifiés parmi ses officiers-mariniers qui doivent maintenir leurs compétences techniques, requérant le passage régulier d'examens qualifiants, particulièrement exigeants et usants.**

<sup>1</sup> HCECM, 11<sup>e</sup> rapport annuel, 2017.

Les difficultés de fidélisation concernent, en outre, les **spécialités en concurrence directe avec le secteur privé**, comme les systèmes d'information et de communication, le maintien en condition opérationnelle aéronautique ou encore l'énergie atomique. Cela se traduit, d'une part, par des sous-effectifs dans certains métiers, le flux de recrutement ne parvenant pas à compenser les départs et, d'autre part, par la fragilisation des pyramides d'expertise, les départs précoces limitant la capacité des armées à disposer de techniciens expérimentés. **Le caractère stratégique de ces spécialités est tel qu'une éventuelle pénurie, ou un manque trop important, serait de nature à mettre en cause la capacité opérationnelle de pans entiers de l'activité des armées<sup>1</sup>.**

De manière générale, votre rapporteur spécial a pu constater, lors des différentes tables rondes qu'il a menées avec de jeunes recrues, notamment sur le porte-avion Charles-de-Gaulle et à l'école des officiers-mariniers de maistrance, que les armées faisaient face à **l'arrivée d'une population moins prévisible, davantage adepte du court-terme et moins encline à l'engagement**. Alors même que la carrière militaire était auparavant embrassée pour des durées significativement longues, les jeunes y voient aujourd'hui davantage une opportunité de consolider, de manière ponctuelle, leurs compétences et leurs savoir-être. Ainsi, les militaires interrogés ne se projettent guère, pour la plupart, au-delà de trois ou quatre ans, ce qui constitue la période qu'ils estiment nécessaire pour tirer le meilleur profit de leur expérience au sein des forces.

Ce ressenti trouve sa concrétisation dans l'évolution des types de contrats signés par les nouveaux recrutés. L'armée de terre enregistre ainsi, entre 2014 et 2017, une **nette diminution des contrats de cinq ans, qui, depuis 2010 représentaient en moyenne 77 % du total des contrats initiaux des militaires du rang**. Ces derniers passent ainsi de 77,7 % en 2014 à 60,3 % en 2017, soit une baisse de plus de 20 %. **Dans le même temps, les contrats longs (plus de huit ans), qui représentaient jusqu'à peu en moyenne 3,2 % de l'ensemble, passent en 2017 à 0,5 %**. Si les contrats de trois ans demeurent stables depuis 2010, connaissant même une très légère augmentation (23,8 % en 2017 contre une moyenne de 20,5 % entre 2010 et 2013), les contrats de deux ans, créés en 2015 afin de faire face à la montée en puissance et destinés à attirer les candidats encore indécis sur leur engagement à plus long terme, constituent désormais une part importante, avec 15,4 % du total, contre 3,5 % en 2015. Afin de limiter cette tendance, le volume des contrats de deux ans a été fortement réduit depuis 2017 à la demande de la DRH-AT afin de ralentir le turn-over des engagés.

---

<sup>1</sup> Ainsi en va-t-il du maintien en permanence d'un sous-marin nucléaire lanceur d'engin (SNLE) à la mer, qui constitue une condition d'existence de la composante maritime de la dissuasion nucléaire, et suppose de disposer d'un nombre suffisant d'atomiens qualifiés au sein de la marine nationale.



Cette fragilité de l'engagement ne semble toutefois **pas se traduire par une dégradation du taux de renouvellement des contrats initiaux** : ce taux reste en effet stable dans les trois armées à des niveaux toutefois hétérogènes, l'armée de terre affichant une progression récente qui doit être confirmée. En prenant en compte les renouvellements, la durée moyenne d'engagement des militaires du rang au sein de l'armée de terre est de 6 ans ; le DRH-AT a fait état en audition de sa volonté de porter cette durée à 7 ans, ce qui permettrait d' *« optimiser les coûts de formation et de disposer de soldats ayant une bonne expérience opérationnelle, ayant connu des régimes de vie et d'alerte différents qui garantissent la stabilité émotionnelle et la compétence technique »*. Votre rapporteur spécial estime toutefois, comme le HCECM, que *« la diversité des taux de renouvellement du premier contrat semble indiquer des marges possibles de progrès »*<sup>1</sup>.

#### Taux de renouvellement du premier contrat des militaires du rang

	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Terre</b>	63,20%	64,60%	63,70%	64,60%	64,90%
<b>Marine</b>	80%	80,50%	81,30%	84,70%	85,80%
<b>Air</b>	58,90%	49,80%	48,40%	51,40%	58,30%

Source : HCECM

Au total, **la fidélisation constitue sans nul doute l'enjeu RH majeur pour les armées**. À cet égard, les documents budgétaires ne comportent aucun indicateur permettant de rendre compte de l'efficacité des mesures prises par le ministère des armées visant à la renforcer. Le seul indicateur relatif aux ressources humaines est l'indicateur transversal d'efficacité de la gestion des ressources humaines (effectifs gérants/effectifs gérés). **Votre rapporteur spécial plaide donc pour que, eu égard à son caractère stratégique, la fidélisation fasse l'objet d'un indicateur de performance ad hoc**. Ce dernier pourrait reposer sur le taux de renouvellement des contrats, les taux d'attrition, ou la durée de l'engagement effectif dans certaines spécialités tendues.

**Recommandation n° 4: afin de rendre compte de l'efficacité des mesures prises par le ministère des armées en matière de fidélisation des effectifs, créer un indicateur de performance permettant d'évaluer les progrès réalisés en la matière. Ce dernier pourrait reposer sur le taux de renouvellement des contrats, les taux d'attrition des cohortes ou la durée de l'engagement effectif dans certaines spécialités tendues.**

<sup>1</sup> Haut conseil d'évaluation de la condition militaire, 11<sup>e</sup> rapport, 2017.

## 2. Des mesures catégorielles récentes visant à renforcer la fidélisation, qui demeurent insuffisantes

La rémunération constitue le levier le plus évident pouvant être activé afin de renforcer l'attractivité et la fidélisation au sein des forces.

Entre 2015 et 2019, l'ensemble des mesures catégorielles ont ainsi représenté un montant total de 454,89 millions d'euros pour les militaires. Certaines mesures mises en œuvre sur cette période ont plus particulièrement contribué à renforcer **la fidélisation et l'attractivité** du personnel. Les mesures suivantes ont ainsi été mises en œuvre :

- la revalorisation de l'indemnité spéciale de sécurité aérienne (ISSA ; 4,0 millions d'euros) pour les contrôleurs et son extension aux équipages de drones ;

- la revalorisation de l'indemnité de mise en œuvre et de maintenance des aéronefs (IMOMA ; 11 millions d'euros) ;

- la revalorisation de l'indemnité de sujétion d'absence du port base pour le personnel embarqué (ISAPB ; 11,0 millions d'euros) ;

- l'augmentation du contingent de la prime de haute technicité (PHT ; 3,6 millions d'euros) en faveur des sous-officiers pour des métiers émergents ou sous tension, tels que le renseignement, la cyberdéfense ou les systèmes d'information et de communication ;

- la revalorisation et l'augmentation du contingent de la prime ATOM<sup>1</sup> (1,5 million d'euros) ;

- l'extension de l'ISATAP (1,2 million d'euros), attribuée aux militaires titulaires d'un brevet militaire de parachutiste affectés dans certaines unités.

Dans le contexte post-attentats, des mesures ont également été prises afin de **compenser la suractivité des militaires** (notamment la transformation de deux jours de permissions complémentaires planifiées - PCP - en indemnité pour temps d'activité et d'obligations professionnelles complémentaires - ITAOPC, ou la revalorisation de l'indemnité d'alerte opérationnelle - AOPER).

La mise en œuvre en 2019 de la **prime de lien au service**<sup>2</sup> (PLS) constitue une innovation majeure, spécifiquement créée pour faire face aux difficultés de fidélisation du ministère. Elle vise à rénover les leviers d'incitation à la disposition des gestionnaires de ressources humaines.

---

<sup>1</sup> Indemnité de mise en œuvre de l'énergie à propulsion nucléaire.

<sup>2</sup> Prévue par le décret n° 2019-470 du 20 mai 2019 relatif à la prime de lien au service attribuée aux militaires.

Ce nouveau levier abondé à hauteur de 8,7 millions d’euros en 2019 se substitue en outre à plusieurs dispositifs existants<sup>1</sup> afin d’en renforcer l’efficacité, la modularité et l’assiette. Selon le ministère des armées, « les gestionnaires disposeront d’un outil indemnitaire de pilotage souple et réversible leur permettant d’anticiper et de s’adapter aux évolutions d’effectifs et de métiers soumis à forte concurrence avec le secteur civil (maintenance des matériels aéronautiques, cyberdéfense, systèmes de l’information et de la communication ou métiers de l’infrastructure) ».

### Modalités de versement de la prime de lien au service

Armée <sup>2</sup>	Type d’engagement	Nombre maximum de primes	Montant minimum de la prime	Montant maximum de la prime	Montant des primes attribué en 2019 (en M€)	Montant des primes attribué et versé en 2019 (en M€)	Familles professionnelles/filières professionnelles concernées
Armée de terre	Engagement à servir général (ESG)	1 253	900 €	4 000 €	2,45	2	
	Engagement à servir spécifique (ESS)	88	10 000 €	10 000 €	0,88	0,88	Commandement et contrôle aérospatial ; Conduite des aéronefs ; Finances ; Maintenance des matériels terrestres ; Maintien en condition opérationnelle aéronautique ; Renseignement ; Gestion des ressources humaines ; Systèmes d’information et de communication ; Logistique supply chain ; Sécurité secours incendie.
Armée de l’air	ESG	0					
	ESS	4 225	600 €	25 000 €	16,57	3,19	Conduite des aéronefs ; Commandement et contrôle aérospatial ; Maintien en condition opérationnelle aéronautique ; Systèmes d’information et de communication ; Munitions ; Maintenance des matériels terrestres ; Renseignement ; Opérations en milieu terrestre ; Exploitation nucléaire de défense.
Marine nationale	ESG	0					
	ESS	3 878	600 €	25 000 €	8,86	1,96	Opérations en milieu maritime ; Exploitation nucléaire de défense ; Maintien en condition opérationnelle aéronautique ; Commandement et contrôle aérospatial ; Systèmes d’information et de communication ; Gestion des ressources humaines ; Finances ; Logistique supply chain ; Achat ; Conduite des aéronefs ; Restauration, hôtellerie et loisirs ; Sécurité secours incendie ; Renseignement.

Source : commission des finances du Sénat, d’après l’arrêté du 20 mai 2019 pris en application du décret n° 2019-470 du 20 mai 2019 relatif à la prime de lien au service attribuée aux militaires placés sous l’autorité du ministre de la défense

<sup>1</sup> Elle se substitue, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, à la prime de volontariat en faveur des militaires non officiers servant dans les forces sous-marines, aux primes d’engagement attribuées aux militaires non officiers servant sous contrat et à la prime réversible des compétences à fidéliser en faveur de certains militaires non officiers à solde mensuelle.

<sup>2</sup> Ce dispositif est également ouvert à d’autres directions et services du ministère, notamment le service de santé des armées et le service du commissariat aux armées.

Cette prime sera ouverte à compter de la signature de l'engagement à servir pour le militaire, et permettra, pour certaines spécialités, le versement d'une somme pouvant aller jusqu'à 25 000 euros. Cet engagement peut intervenir en début ou en cours de carrière, et peut être d'une durée d'une à cinq années<sup>1</sup>. Les montants perçus doivent être intégralement reversés par le bénéficiaire s'il est radié, s'il voit son contrat résilié, s'il est admis dans un corps d'une autre force armée ou placé en dehors de la spécialité lui ayant ouvert le droit à la prime de lien au service avant la fin de son engagement à servir.

Les DRH des trois armées ont confirmé qu'ils voyaient dans ce nouvel outil un moyen particulièrement flexible pouvant être utilisé, à leur convenance, et eu égard à leurs objectifs, au moment du recrutement, du renouvellement du contrat, ou à l'ouverture des droits au départ en retraite à jouissance immédiate (qui constitue un moment propice aux départs, parfois difficile à gérer pour les unités<sup>2</sup>).

Votre rapporteur spécial considère la **mise en place de cette prime comme une évolution bienvenue** et indispensable pour renforcer la fidélisation des effectifs sur les spécialités les plus tendues. **Les montants proposés pour certaines spécialités, eu égard aux durées retenues, risquent toutefois d'être trop faibles** pour être réellement efficaces et résoudre les problèmes de fidélisation rencontrés. **Les officiers-mariniers de la spécialité « exploitation nucléaire de défense » de la force océanique stratégique, par exemple, pourront se voir proposer une prime de 25 000 euros sur 5 ans, qui apparaît comme étant inférieure, au moins de moitié, à l'augmentation de rémunération, de l'ordre de 1 000 euros mensuels<sup>3</sup>, que peuvent obtenir ces derniers dans le secteur privé.**

---

<sup>1</sup> Décret n° 2019-470 du 20 mai 2019 relatif à la prime de lien au service attribuée aux militaires placés sous l'autorité du ministre de la défense. Son article 4 dispose ainsi qu'«une décision du directeur des ressources humaines du ministère de la défense fixe, pour chaque force armée et formation rattachée relevant de l'autorité du ministre de la défense, les durées d'engagement à servir, les catégories statutaires, les spécialités, les emplois et les compétences particulières visés par la prime de lien au service ainsi que les montants unitaires et le fractionnement des versements. »

<sup>2</sup> Cette difficulté est par exemple prégnante pour les officiers-mariniers, qui peuvent prétendre à leur retraite à jouissance immédiate après 17 ans de service, alors même qu'ils sont encore particulièrement utiles à leurs unités.

<sup>3</sup> Chiffre évoqué par les officiers de la Force océanique stratégique à Brest.

Une **réévaluation des montants de la prime de lien au service pour les spécialités les plus en tension est donc inévitable à terme**. Votre rapporteur spécial souhaite que la revue annuelle du dispositif prévue par l'article 1<sup>er</sup> du décret relatif à la PLS<sup>1</sup> permette également de dégager les évolutions pertinentes au vu de l'exercice précédent, et que des modifications annuelles soient effectuées en fonction des besoins. Une évaluation des éventuels effets d'aubaine provoqués par le dispositif semblerait également nécessaire, eu égard à la nature de la prime.

De manière plus générale, **cet outil indemnitaire n'est viable que s'il s'articule avec une réelle politique volontariste des armées pour anticiper les mouvements de personnel et maîtriser leurs effets**. La marine et l'armée de l'air portent une **attention particulière aux relations avec les acteurs privés susceptibles d'employer leurs pilotes, techniciens aéronautiques ou atomiciens**. Ces relations permettent de nouer des liens de coopération plutôt que de concurrence. Ainsi, des « pactes de non-agression » avec certains acteurs privés visent à limiter les départs de l'armée tout en garantissant un niveau élevé de formation et de qualification pour les futures recrues des industriels. Votre rapporteur spécial a toutefois pu constater que certaines entreprises, notamment les sous-traitants de l'industrie de défense, ne respectaient pas nécessairement ces engagements uniquement pris par les grands groupes. En tout état de cause, il estime, tout comme le HCECM, qu'un « *dialogue plus construit avec les potentiels employeurs privés pourrait permettre sans doute de limiter le nombre de départs prématurés, néfastes pour les forces armées, tout en répondant aux besoins futurs des industriels ainsi qu'aux aspirations des militaires à une deuxième carrière.* »<sup>2</sup>

**Recommandation n° 5 : après avoir procédé à son évaluation (métiers les plus en tension, risques d'effets d'aubaine), renforcer la prime de lien au service pour les spécialités connaissant les plus fortes tensions, tout en poursuivant la coopération avec les acteurs privés employant d'anciens militaires.**

<sup>1</sup> *Ce dernier dispose qu'« au premier trimestre de chaque année, le ministre de la défense et (...) le ministre de l'intérieur transmettent aux ministres chargés du budget et de la fonction publique un bilan des montants attribués et payés au titre des primes de lien au service allouées sur les précédents exercices. Au plus tard au quatrième trimestre de chaque année, ils leur transmettent une prévision des dépenses afférentes aux primes de lien au service qui seront attribuées et payées l'année suivante. Ces prévisions et bilans déclinent, pour chaque vivier ciblé selon des critères d'emploi, de spécialité ou de compétence, le nombre et le montant des primes attribuées ainsi que l'échéancier de paiement correspondant. »*

<sup>2</sup> HCECM, 11<sup>e</sup> rapport annuel, 2017.

### **3. Les problèmes de fidélisation dépassent largement la question indemnitaire : l'importance du cadre militaire et des conditions matérielles**

Si les outils indemnitaires ciblés constituent des moyens pertinents de fidélisation de certains effectifs, cette question dépasse très largement le cadre financier et tient à **l'identité même des armées et à la carrière qu'elles offrent**. Cette dimension a été mise en avant en audition par le sous-directeur des études et de la politique de la DRH de l'armée de terre en ces termes : *« le militaire de l'armée de terre est avant tout un soldat. Il s'agit là d'un élément de fidélisation extrêmement fort. Cela permet de donner le sens que les gens recherchent en venant chez nous. Parfois on pourrait être tenté de séparer les combattants et les non-combattants : ce n'est pas du tout notre approche. À Barkhane, le soldat qui prépare le pain peut saisir son arme quand le camp est attaqué. (...) Notre succès RH est avant tout une affaire de chef, de commandement. La fidélisation, vous l'obtenez à travers la bienveillance que toute la chaîne de commandement exerce à l'égard de ses subordonnés. (...) Ce sont bien les relations humaines et le style de commandement qui sont les facteurs de fidélisation à l'efficacité supérieure. Plus nos soldats et nos jeunes officiers sont utiles et ont l'impression de faire partie d'un milieu protecteur et ordonné, plus ils ont envie de rester chez nous, et ne pas aller ailleurs. »*

Votre rapporteur spécial souscrit largement à ces propos et estime pour sa part que si les contraintes liées à la condition militaire peuvent constituer un facteur de lassitude, voire de rejet de la carrière au sein des forces, **elles constituent dans la majorité des cas, en plus d'être une nécessité opérationnelle, un atout important en offrant un sens et un cadre au quotidien des militaires**. Il considère, en tout état de cause, que la tentation de « civilianiser » en partie les armées, fût-elle possible, ne constituerait pas une solution aux problèmes de fidélisation et d'attractivité qu'elles rencontrent.

Les difficultés de fidélisation sont davantage à rechercher dans les conditions matérielles d'exercice des missions, telles que la dégradation ressentie du soutien, des infrastructures et de l'hébergement, ou encore la difficulté des parcours de carrière et de la vie de famille, qui doivent constituer des priorités pour le ministère des armées (cf. *infra*, troisième partie, C).

## **TROISIÈME PARTIE**

### **POUR FAIRE FACE À CES DÉFIS, LA CONDITION MILITAIRE DOIT FAIRE L'OBJET D'IMPORTANTES AMÉLIORATIONS**

#### **A. UN NIVEAU GÉNÉRAL DE RÉMUNÉRATION FAIBLE, DONT LA RÉÉVALUATION APPARAÎT INÉLUCTABLE**

##### **1. Un niveau général de rémunération faible eu égard aux contraintes des militaires**

Lors de son audition devant votre rapporteur spécial, le chef d'état-major des armées a indiqué que « *malgré l'aspect vocationnel du métier, le décalage avec les exigences naturelles des Français est tel qu'il y aura plus de difficultés à recruter à l'avenir* ». Face à cet étiolement des vocations, le niveau actuel de rémunération, relativement faible, apparaît comme un handicap majeur.

Toutes catégories hiérarchiques confondues, la solde mensuelle nette moyenne perçue en 2017, hors indemnités spécifiques au milieu ou à l'activité opérationnelle est de 2 144 euros. La solde médiane s'élève quant à elle à 1 763 euros<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La rémunération du personnel militaire présentée a été calculée sur la base d'un socle de rémunération commun à l'ensemble des militaires. Ce socle exclut toutes les indemnités spécifiques au milieu ou à l'activité opérationnelle. Sur l'ensemble des militaires, en intégrant toutes les primes et indemnités, la solde nette mensuelle moyenne est de 2 640 euros.

## Répartition de la rémunération mensuelle nette perçue en 2017 par les militaires, par grade

(en euros)

GRADE	PREMIER DÉCILE	MÉDIANE	DERNIER DÉCILE
GÉNÉRAL/AMIRAL*	6 113	7 161	8 229
COLONEL/CAPITAINE DE VAISSEAU	4 893	5 967	7 153
LIEUTENANT-COLONEL/CAPITAINE DE FRÉGATE	4 096	4 815	5 798
COMMANDANT/CAPITAINE DE CORVETTE	3 467	4 015	4 886
CAPITAINE/LIEUTENANT DE VAISSEAU	2 947	3 396	4 008
LIEUTENANT/ENSEIGNE DE VAISSEAU DE 1 <sup>re</sup> CLASSE	1 888	2 508	3 161
SOUS-LIEUTENANT/ENSEIGNE DE VAISSEAU DE 2 <sup>e</sup> CLASSE	1 428	1 581	2 179
ASPIRANT**	974	1 381	1 802
MAJOR	2 552	2 959	3 290
ADJUDANT-CHEF/MAÎTRE PRINCIPAL	2 206	2 621	2 967
ADJUDANT/PREMIER MAÎTRE	1 969	2 349	2 758
SERGENT-CHEF/MAÎTRE	1 623	1 882	2 302
SERGENT/SECOND MAÎTRE**	1 427	1 591	1 969
CAPORAL-CHEF/QUARTIER MAÎTRE DE 1 <sup>re</sup> CLASSE**	1 440	1 655	2 074
CAPORAL/QUARTIER MAÎTRE DE 2 <sup>e</sup> CLASSE**	1 392	1 428	1 595
SOLDAT/MATELOT BREVETÉ**	1 303	1 391	1 515
ENSEMBLE DES MILITAIRES	1 380	1 763	3 294

Source: DRHMD/SPPRH/PEP, données issues de la BDRH.

Champ: ensemble du personnel militaire sous RMEA du ministère des armées affecté en France métropolitaine hors Gendarmerie et CGAC en 2017.

Lecture: en 2017, 10 % des généraux ou amiraux gagnent moins de 6 113 € nets par mois.

50 % des généraux ou amiraux gagnent plus de 7 161 € nets par mois.

10 % des généraux ou amiraux gagnent plus de 8 229 € nets par mois.

\* Outre les officiers généraux des armées, cette dénomination comprend les officiers généraux des corps des ingénieurs de l'armement, des ingénieurs des études et techniques d'armement, des ingénieurs militaires des essences, des ingénieurs militaires d'infrastructure, des commissaires, des contrôleurs généraux des armées et des médecins, pharmaciens, vétérinaires et dentistes. Les médecins en chef des services sont également intégrés dans cette appellation.

\*\* y compris volontaires.

Les comparaisons, tant internationales qu'avec les catégories socio-professionnelles comparables en France montrent que **les militaires connaissent des niveaux de rémunération faibles, en dépit des mesures de revalorisation spécifiques prises afin de renforcer la fidélisation (cf. supra, seconde partie) et de compenser la suractivité et des mesures générales de revalorisation de la rémunération de la fonction publique<sup>1</sup>**. Ces dernières sont rendues toutefois particulièrement complexes, en raison de la diversité des statuts, des modalités de rémunération et de pensions.

<sup>1</sup> Revalorisations successives de la valeur du point d'indice en juillet 2016 et février 2017 et mise en œuvre de la première étape du protocole relatif aux « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) qui visait à améliorer la pension de retraite et s'est traduite par une hausse de points d'indice majoré en contrepartie d'un abattement annuel appliqué sur la partie indemnitaire de la rémunération des militaires.



Les travaux du HCECM, qui s'appuient sur les enquêtes de l'INSEE sur les revenus fiscaux et sociaux, mettent clairement en évidence une **différence de niveau de vie annuel moyen<sup>1</sup> entre un ménage dont la personne de référence est un militaire et les autres ménages globalement défavorable aux militaires**. Ainsi, « le niveau de vie annuel moyen du ménage dont le référent est un militaire demeure inférieur à celui du ménage dont le référent est un fonctionnaire civil de l'État (- 17,0 % sur 2010-2015). Comparé au niveau de vie annuel moyen des ménages, toutes catégories socioprofessionnelles confondues, celui du ménage dont la personne de référence est un militaire est inférieur de 6,8 %, alors que celui du ménage dont la personne de référence est un fonctionnaire civil de l'État est supérieur de 12,3 % »<sup>2</sup>. De même, « le niveau de vie annuel moyen des ménages dont la personne de référence est un officier ou un sous-officier est inférieur respectivement à celui dont le référent est un cadre (- 22,6 %) ou un personnel exerçant une profession intermédiaire (- 9,9 %). » La seule nuance porte sur les ménages dont la personne de référence est un militaire du rang, qui disposent « d'un niveau de vie annuel moyen approchant celui du ménage dont la personne de référence est un employé (+ 1,9 %) et supérieur à celui du ménage dont la personne de référence est un ouvrier (+ 12,3 %). »<sup>3</sup>

Même si, dans l'absolu, il faudrait comparer des carrières entières, pensions comprises, car la population militaire à statut équivalent est par exemple plus jeune que la population des fonctionnaires, ces constats n'en démontrent pas moins les **conséquences de la mobilité du militaire** (cf. *infra*, C) **sur l'emploi de son conjoint et sa rémunération**. Les conjoints de militaire disposent ainsi de revenus inférieurs à la moyenne : « dans un couple dont la personne de référence est un militaire, le revenu individuel moyen du conjoint, pour les seuls conjoints qui ont un revenu, est inférieur de 27,4 % à celui du conjoint de fonctionnaire civil de l'État. 14,2 % des conjoints de militaire ont un revenu individuel nul contre 8,3 % des conjoints de fonctionnaire civil de l'État »<sup>4</sup>. Les conjoints de militaires connaissent, en outre, un taux de chômage plus élevé que la moyenne.

---

<sup>1</sup> Le niveau de vie est le revenu disponible du ménage rapporté au nombre d'unités de consommation du ménage. Il est donc le même pour toutes les personnes d'un même ménage.

<sup>2</sup> Haut conseil d'évaluation de la condition militaire, 12<sup>e</sup> rapport (revue annuelle d'évaluation de la condition militaire), 2018.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Haut conseil d'évaluation de la condition militaire, 12<sup>e</sup> rapport (revue annuelle d'évaluation de la condition militaire), 2018.

### Le taux de chômage des conjoints de militaires

Les conjoints de militaires sont au chômage dans des proportions plus importantes que la population française.

Le taux de chômage des conjoints était de 11,6 % en 2013, supérieur à celui de la population française qui au quatrième trimestre 2013 s'élevait en métropole à 9,7 %. Il atteignait 12,1 % parmi les conjointes.

Dans son étude publiée en mars 2017 sur les conditions de vie des marins, la marine a mis en exergue le fait que la première raison du célibat géographique est la volonté de préserver l'emploi du conjoint (41 % en moyenne), sauf en Ile-de-France où les aspects liés au coût de la vie prédominent. Cette enquête relève que le chômage toucherait 16 % des conjoints de marins et 28 % des seuls conjoints des quartiers-maîtres et matelots. Le taux de chômage des conjoints atteindrait 32 % dans l'année qui suit une mobilité

Ces données corroborent celles, un peu plus anciennes, établies en 2013 par la DRH-MD d'où il ressortait que si 11 % des conjoints étaient au chômage avant la mutation avec changement de résidence, 21 % étaient au chômage après. La mobilité pourrait d'ailleurs conduire des conjoints à renoncer à leur emploi.

L'agence de reconversion de la défense a pour mission d'accompagner les conjoints de militaire lors des mutations. Elle rencontre toutefois des difficultés à se faire connaître des conjoints et peine à les aider à trouver des emplois pérennes (- 28 % de CDI entre 2013 et 2015).

Source : 11<sup>e</sup> rapport du haut conseil d'évaluation de la condition militaire, 2016

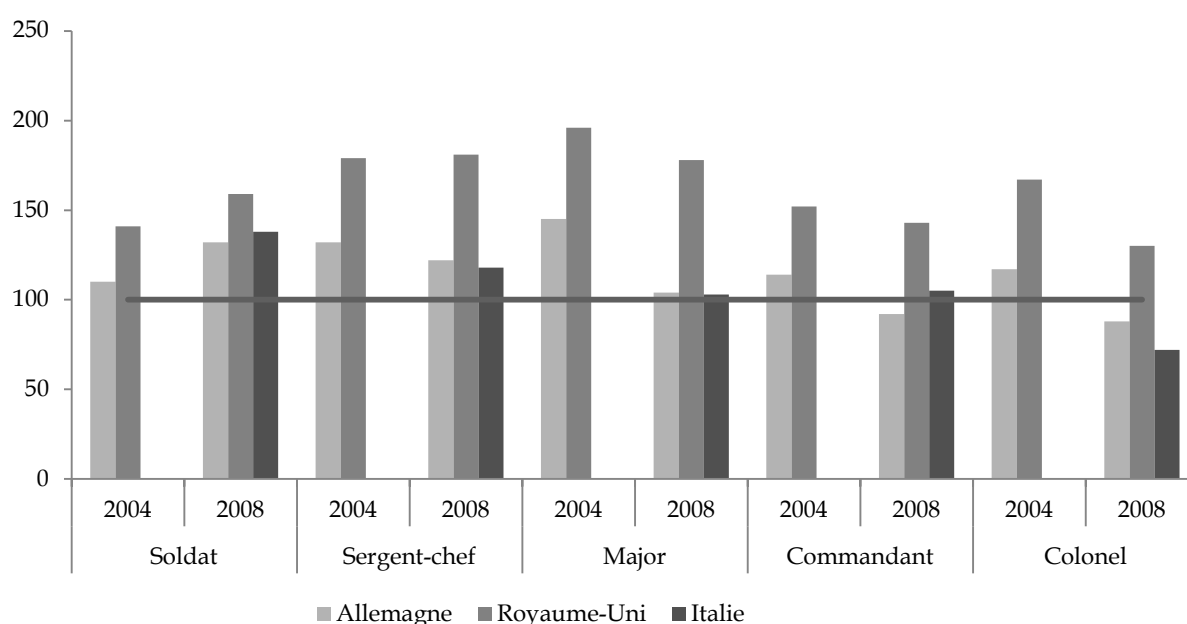
Les comparaisons internationales doivent quant à elles être menées avec une prudence toute particulière, eu égard à la diversité des organisations et des modalités de rémunération au sein des autres armées. Le président du HCECM a ainsi indiqué à votre rapporteur spécial **qu'aucune comparaison internationale récente et fiable n'était disponible**. Il n'existe pas d'outil commun d'évaluation de la condition militaire dans les différents pays alliés alors que les engagements opérationnels de ces dernières années conduisent les militaires à vivre et combattre ensemble, ce qui semble d'ailleurs alimenter chez les Français le sentiment général d'être moins bien traités. Le DRH de l'armée de terre a ainsi indiqué en audition qu'« *un caporal britannique gagne ce que gagne un lieutenant français. Un colonel français en poste en Grande-Bretagne bénéficie d'ailleurs d'un supplément de solde pour le mettre au niveau de ses homologues locaux* ».

L'enquête menée en 2012 par le HCECM montre que la rémunération des militaires allemands, italiens et britanniques est en général plus élevée, même si les rémunérations des officiers supérieurs italiens et allemands étaient en 2008 situées en dessous de celles de leurs homologues français. Toutefois, une nette différence se maintient avec celles des officiers de rang équivalent britanniques, canadiens et américains. Si **cette étude tend à accréditer une rémunération plus faible des militaires français, elle ne suffit pas à rendre compte du revenu disponible pour chaque militaire dans chaque pays, puisqu'elle ne porte que sur la solde de base complétée**

**par l'indemnité de charges militaires.** Le poids des primes et indemnités, le système de pension, les droits à permissions, le soutien des militaires et de leur famille, la protection sociale, les conditions de vie en opérations constituent autant de paramètres à prendre en compte. En tout état de cause, **une fiabilisation et une actualisation de cette évaluation semble hautement souhaitable, dans un contexte de multiplication des engagements opérationnels communs.**

### Comparaison des niveaux de rémunération<sup>1</sup> des militaires français avec l'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni

(en base 100 pour la France)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les données du Haut conseil d'évaluation de la condition militaire

Les différents angles d'approche possibles de la question du niveau des rémunérations (comparaison avec les autres foyers fiscaux, étude de la situation professionnelle des conjoints, comparaisons internationales disponibles) tendent à accréditer la thèse d'un niveau général de rémunération trop faible eu égard aux engagements des militaires. Votre rapporteur spécial estime en conséquence, comme beaucoup de hauts responsables militaires rencontrés, **qu'une revalorisation est inéluctable pour conserver le modèle d'armée actuel**, et maintenir une attractivité et une capacité de fidélisation suffisante. Il rappelle également que la situation actuelle repose sur un équilibre fragile permis par le modèle de retraite

<sup>1</sup> Solde de base et indemnité de charges militaires.

dérogatoire des militaires, dont une évolution non maîtrisée pourrait déstabiliser l'ensemble de l'institution (cf. *infra*, B).

## **2. Une démarche de rationalisation de la politique de rémunération des militaires qui doit être menée avec ambition**

La rémunération des militaires se compose de la solde de base et d'indemnités accessoires. La solde de base est l'équivalent pour les militaires du traitement versé aux fonctionnaires.

**La part des primes dans la rémunération totale des militaires est importante**, et représente entre 32 % (militaires du rang) et 50 % (officiers supérieurs) de l'ensemble<sup>1</sup>. **La majorité des primes et indemnités spécifiquement militaires ne visent que certaines catégories de personnel au sein de la communauté militaire.** Elles sont attribuées selon la nature de l'activité, l'affectation, la position administrative, les qualifications ou la situation géographique de résidence. Certaines sont mensuelles, d'autres sont liées à des changements de situation (mutation, unité particulière, zone d'opération...).

**En 2013, la Cour des comptes<sup>2</sup>, qui en dénombrait 173 à l'époque, contre 174 aujourd'hui, avait, à la demande de votre rapporteur spécial, étudié ce système de prime et appelé à le simplifier, ce qui n'a pas été fait.**

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

**Un chantier de nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM) a été lancé par le précédent Président de la République<sup>3</sup> en 2016.** Ce projet en cours vise à rénover le système de la solde pour « *redonner sens, souplesse et lisibilité à la rémunération des militaires en phase avec l'évolution du modèle des ressources humaines dans les armées* ».

---

<sup>1</sup> Si certaines de ces primes et indemnités sont communes à tous les agents publics de l'État [comme l'indemnité de résidence (RESI), le supplément familial de solde (SUFA) et prise en charge partielle des frais de transport en commun domicile-travail (TRAJ)], la grande majorité d'entre elles sont spécifiques aux militaires. Parmi celles-ci, quelques-unes sont perçues par l'ensemble des militaires, telles que l'indemnité pour charges militaires (ICM) ou encore l'indemnité pour temps d'activité et d'obligations professionnelles complémentaires (TAOPC)].

<sup>2</sup> Cour des comptes, *La rémunération des militaires, étude faite à la demande de la commission des finances du Sénat*, 2013.

<sup>3</sup> Discours du président de la République devant le Conseil supérieur de la fonction militaire le 25 novembre 2016.

La nouvelle politique de rémunération des militaires est présentée par le secrétaire général du ministère des armées comme une réforme d'ampleur, ne consistant pas en un simple toilettage des dispositifs indemnitaires, mais en une refondation de la politique salariale dont **l'objectif premier est de mieux valoriser les sujétions spécifiquement militaires**. Elle repose également sur la volonté appuyée de marquer ces différences avec le reste des agents publics.

Ce projet constitue **un ambitieux plan de modernisation pour le ministère des armées** et vise principalement à :

- garantir **l'attractivité des emplois/carrières militaires** dans les armées pour répondre aux nouveaux enjeux opérationnels (nouveaux engagements et nouveaux métiers) ;
- **simplifier les modalités de calcul** de la solde afin de lui redonner de la lisibilité interne et externe ;
- permettre une gestion efficiente et différenciée des personnels ;
- faciliter la **maitrise de la masse salariale** ;
- et enfin **réduire les coûts de gestion** de la solde.

#### **Les évolutions de la partie indemnitaire de la rémunération prévues par la NPRM**

La partie indemnitaire de la solde des militaires serait réorganisée autour de blocs indemnisant une seule sujétion ou primant un seul domaine. Cette architecture vocation à se substituer à plus de 80 primes et indemnités existantes :

- la disponibilité ;
- l'absence pour raison opérationnelle ;
- les exigences liées aux milieux d'emploi et les compétences spécifiques ;
- les qualifications militaires générales ;
- la responsabilité et la performance ;
- l'attractivité et la fidélisation ;
- les charges liées aux mutations imposées, récurrentes (en particulier dans le domaine du logement) ou non récurrentes.

Elle s'accompagnerait, en outre, d'une révision ciblée de la partie indiciaire.

*Source : ministère des armées*

**Votre rapporteur spécial accueille très favorablement cette initiative, même si elle doit éviter certains écueils pour entrer effectivement en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2022 sans encombre, comme le prévoit le Gouvernement.** Les projets mis en œuvre précédemment<sup>1</sup> n'ont en effet pas abouti et se sont heurtés à la difficulté de moderniser et simplifier des dispositifs réglementaires complexes dans un environnement instable (difficultés liées au calculateur Louvois) et avec des marges budgétaires insuffisantes.

Le premier risque, de nature technique, résulte du passage du calculateur de solde Louvois à Source-Solde, qui pourrait entraîner, en cas de difficultés, des retards dans la mise en place de la NPRM. À ce stade, le ministère des armées a toutefois indiqué à votre rapporteur spécial que l'« *écosystème Source-Solde [était] arrivé à un niveau de maturité satisfaisant* », les premiers versements de solde des militaires de la marine nationale, à la fin du premier semestre 2019, n'ayant donné lieu à aucune anomalie majeure.

**Sur le fond, l'absence d'ambition suffisante du Gouvernement, en matière de révision indiciaire et de prise en compte des sujétions spécifiques liées à l'état militaire serait susceptibles de mettre en échec le succès de la NPRM.** Comme l'a indiqué le chef d'état-major des armées en audition, ce projet doit aller « *au-delà de la simple clarification* ». Votre rapporteur spécial souscrit à cette idée et estime qu'une remise à plat de la rémunération des militaires ne peut réussir sans une revalorisation substantielle, au risque d'être totalement incomprise par ces derniers.

De manière plus précise, **certains aspects du bloc indemnitaire doivent faire l'objet d'une attention particulière, en raison de leur caractère peu adapté à certaines missions spécifiques de la marine nationale et de l'armée de l'air, notamment. L'indemnité de sujétions pour service à l'étranger (ISSE), par exemple, en fait partie, alors même qu'elle n'entre pas dans le champ des modifications prévues par la NPRM.** L'ISSE, qui constituait une dépense de 357,7 millions d'euros en 2018, est **versée aux militaires envoyés en opération extérieure ou en renfort temporaire à l'étranger.** Payée mensuellement, elle n'est pas imposable sur le revenu (mais est soumise à certains prélèvements sociaux).

**Cette dernière, dont le montant est significatif (son montant journalier est égal à 1,5 fois la solde de base brute), est selon divers représentants de l'armée de l'air et de la marine nationale auditionnés, particulièrement inadaptée à leurs engagements opérationnels car fondée sur un critère purement géographique<sup>2</sup>, propice aux effets de seuil (en mer) et inadaptée aux missions courtes (dans les airs).** Le directeur des personnels militaires de la marine nationale a ainsi indiqué à votre rapporteur spécial que le porte-avion Charles de Gaulle pouvait sortir ponctuellement de la

---

<sup>1</sup> Projets de refondation du système indemnitaire des militaires (RSIM) de 2007 à 2012 et de simplification du dispositif indemnitaire des militaires (SDIM) en 2013-2014

<sup>2</sup> La zone d'opération extérieure, qui déclenche le droit à l'ISSE, est définie par arrêté ministériel.

zone Opex pour des raisons purement météorologiques<sup>1</sup>. L'armée de l'air connaît une problématique similaire, certaines opérations majeures ne bénéficiant pas du régime indemnitaire de l'ISSE : le volet aérien<sup>2</sup> de l'opération « Harmattan » de 2011 s'est ainsi intégralement déroulé depuis des bases situées dans l'hexagone. Pour pallier cette difficulté, chaque gestionnaire de BOP (les DRH d'armées) dispose d'une part d'ISSE pouvant être distribuée discrétionnairement, comme c'est le cas par exemple pour les équipages des sous-marins nucléaires lanceurs d'engin (SNLE) en patrouille<sup>3</sup>, mais cette « ISSE d'armée » ne prend pas en compte toutes les situations de ce type, faute d'une enveloppe budgétaire suffisante à disposition des gestionnaires. Au surplus, le régime de l'Opex comporte également un volet assurantiel protecteur, qui ne s'applique pas à certains accidents survenus en opération hors Opex<sup>4</sup>.

L'existence d'indemnités spécifiques, telles que l'indemnité de sujétions d'absence du port-base<sup>5</sup> pour les marins ou l'indemnité pour services aériens du personnel navigant<sup>6</sup> compense en partie les cas d'opérations dans lesquelles l'ISSE ne s'applique pas. Leur montant, respectivement fixé à 0,2 et 0,5 fois la solde de base brute, est toutefois largement inférieur à celui de l'ISSE (1,5 fois la solde de base brute), et ces dernières sont soumises à l'impôt sur le revenu.

Votre rapporteur spécial entend les arguments, tels que sa solidité juridique ou l'exonération d'impôt sur le revenu auquel elle donne droit, mis en avant pour conserver l'ISSE dans sa mouture actuelle, comme le prévoit actuellement le secrétaire général pour l'administration.

Sans prendre parti sur le sort devant être réservé à l'ISSE en particulier, il estime néanmoins que **cet exemple doit inciter à prendre en compte les points de vue de l'ensemble des armées et considérer une réévaluation des compensations des activités opérationnelles, sans quoi la NPRM risque d'engendrer des frustrations et des situations parfois incomprises par les militaires.**

---

<sup>1</sup> Afin de procéder aux catapultages et appontages face au vent.

<sup>2</sup> Hors groupe aéronaval.

<sup>3</sup> La nature de la mission des SNLE, la dissuasion nucléaire, est telle que leurs opérations ne les mènent quasiment jamais en zone Opex.

<sup>4</sup> La ministre des armées peut ainsi être amenée à prendre des mesures individuelles pour rectifier certaines injustices, telles que la non-indemnisation d'un accident survenu avec un marin dans un port d'avitaillement situé à la limite de la zone d'opération extérieure, comme ce fut le cas récemment.

<sup>5</sup> L'ISAPB a été créée par le décret n° 2002-674 du 24 avril 2002. Elle est versée au militaire embarqué dès lors qu'il est absent de sa garnison d'affectation et du port-base du bâtiment pour une durée supérieure à 36 heures consécutives, du fait des mouvements du bâtiment. Payée mensuellement, son montant représente 20 % de la solde de base brute mensuelle. Elle est soumise à plusieurs prélèvements, notamment l'impôt sur le revenu.

<sup>6</sup> L'ISAPN a été créée par le décret n° 48-1686 du 30 octobre 1948. Elle est ouverte au personnel navigant des forces armées. Payée mensuellement, son montant est égal à 50 % de la solde de base brute mensuelle tout en étant plafonnée. Elle n'est pas cumulable avec plusieurs autres primes, en particulier l'ISC. Elle est soumise à plusieurs prélèvements, en particulier l'impôt sur le revenu.

**Recommandation n° 6 : afin de ne pas se heurter aux mêmes difficultés que les précédents projets de rationalisation de la rémunération des militaires et susciter un fort sentiment d'incompréhension, la NPRM doit intégrer une réévaluation indiciaire et prendre en compte les spécificités opérationnelles de chaque armée afin d'en assurer une juste rétribution.**

## **B. UN RÉGIME DE RETRAITE SPÉCIFIQUE, RÉSULTANT TANT DE LA NÉCESSAIRE RECONNAISSANCE DE LA NATION ENVERS SES FORCES QUE DES SPÉCIFICITÉS DU MODÈLE RH MILITAIRE**

### **1. Un régime de pension spécifique répondant aux nécessités opérationnelles des armées**

Des règles particulières du régime des pensions de l'État sont applicables aux seuls militaires et répondent aux **besoins opérationnels des armées, qui rendent nécessaires un statut spécifique** (le statut général des militaires) et un mode particulier de gestion des ressources humaines (la gestion dite « de flux »), imposée par la nécessité de disposer en permanence d'une ressource humaine jeune (cf. *supra*, première partie).

Ce dispositif est notamment marqué par le **principe de la retraite à jouissance immédiate en cas de départ après 17 ans de services effectifs pour les militaires non officiers, après 20 ans pour les officiers sous contrat et après 27 ans pour les officiers de carrière**<sup>1</sup>. Le régime de pension des militaires prévoit également la possibilité de cumuler intégralement cette dernière avec un revenu d'activité du secteur privé pour tous les militaires, ou du secteur public pour certains d'entre eux (militaires ayant atteint leur limite d'âge de grade, militaires sous contrat ayant atteint leur limite de durée de services, militaires non officiers radiés des cadres avant 25 ans de service). En outre, la reprise d'activité après perception de la pension militaire ouvre un nouveau droit à retraite en cas de reprise d'activité après perception d'une pension.

Les militaires bénéficient également de la **bonification du cinquième du temps, qui majore d'un an chaque tranche de 5 années de services** (autrement dit, 5 ans de services équivaut à 6 ans pris en compte pour le calcul de la pension) pendant les 25 premières années de service (puis plus rien au-delà, la bonification étant dite « plafonnée ») et de bonifications spécifiques (bénéfices de campagne et bonifications pour services aériens ou sous-marins) qui compensent des risques aggravés et des

---

<sup>1</sup> Un droit au bénéfice différé d'une pension versée à l'âge de 52 ans existe pour les militaires ayant plus de 15 ans de service mais n'ayant pas atteint ces seuils.



sujétions fortes. Ces bonifications augmentent aussi les services pris en compte pour le calcul de la pension.

Enfin, le dispositif de **décote de la pension** est organisé en deux volets pour les militaires, afin de l'adapter à leurs durées de carrières (une décote « carrière longue », correspondant à celle des fonctionnaires, et une décote spéciale « carrière courte » pour ceux qui bénéficient de la pension liquidée par anticipation).

À l'exception de ces dérogations notables, le régime de retraites des militaires est le même que celui des fonctionnaires de l'État.

### **Dispositifs partagés par les militaires et les fonctionnaires de l'État**

Les militaires et les fonctionnaires de l'État partagent le même dispositif s'agissant notamment :

- du nombre d'années (2 ans) de services effectifs ouvrant droit à une pension de retraite ;
- de l'ouverture du droit à pension sans condition de durée de services en cas de radiation des cadres pour invalidité ou en présence d'un enfant âgé de plus d'un an et atteint d'une invalidité égale ou supérieure à 80 % ;
- du nombre de trimestres (167 en 2019 et jusqu'à 172 en 2032) d'activité nécessaire pour obtenir, sans décote, une pension au taux maximum (75 % de la rémunération de référence hors primes) ;
- des modalités de calcul du montant de leur pension, à partir de l'indice de rémunération correspondant au grade et à l'échelon détenu pendant les 6 derniers mois d'activité ;
- des bonifications pour enfants, d'une année par enfant né ou adopté avant le 1<sup>er</sup> janvier 2004 sous réserve d'une interruption de service d'au moins deux mois, de la prise en compte de la période d'interruption réelle d'activité pour élever un enfant né ou adopté après le 1<sup>er</sup> janvier 2004 dans la limite de trois ans, de la majoration de la pension pour les parents ayant élevé trois enfants pendant 9 ans et jusqu'à l'âge de 16 ans<sup>1</sup> ;
- du principe d'une décote (minoration du montant de la pension) si la carrière est incomplète ;
- de la possibilité d'augmenter le taux de liquidation de la pension de cinq points (donc de 75 % à 80 %) grâce aux bonifications ;
- de l'exclusion des primes et indemnités dans le calcul de la pension, à l'exception de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) et, pour les gendarmes, de l'indemnité de sujétion pour services de police (ISSP). Toutefois, depuis 2005, une part restreinte de l'ensemble des primes des agents publics est intégrée dans la pension à travers la retraite additionnelle de la fonction publique.

---

<sup>1</sup> Le taux de la majoration est fixé à 10 % du montant de la pension pour les trois premiers enfants et à 5 % par enfant au-delà du troisième, dans la limite de 100 % de la solde de base.

Pour les militaires quittant le service actif en 2017 et bénéficiaires d'une pension militaire, le niveau moyen de la pension brute mensuelle s'élevait à 2 989 euros pour les officiers (pour une durée de service moyenne de 32,7 ans), 1 903 euros pour les sous-officiers (pour une durée de service moyenne de 28,1 ans) et 810 euros pour les militaires du rang (pour une durée de service moyenne de 14 ans).

## **2. Une future réforme des retraites source d'inquiétudes légitimes de la part des militaires, nécessitant de réaffirmer solennellement la justification du régime spécifique**

Lors de ses différents travaux, votre rapporteur spécial a pu constater que l'actuel projet de réforme des retraites, dont l'application est prévue à compter de 2025, constituait, de loin, la **préoccupation majeure des militaires**, tous grades et tous âges<sup>1</sup> confondus. Ces préoccupations portent tant sur les taux de remplacement que sur le mécanisme de la retraite à jouissance immédiate.

Si les contours exacts du futur projet de réforme des retraites ne sont pas encore connus, votre rapporteur spécial estime que **les préoccupations des militaires sont justifiées**, et ce d'autant plus qu'aucune concertation n'a été directement menée avec ces derniers. Comme l'a rappelé le haut-commissaire à la réforme des retraites Jean-Paul Delevoye, ce projet s'oriente vers la mise en place d'un système universel, dans lequel chaque euro cotisé donne accès aux mêmes droits. Ses effets sur les taux de remplacement, et surtout sur les dates de départ à la retraite, ne sont pas encore connus. Selon le haut-commissaire, *« un système universel suppose un rapprochement des régimes de la fonction publique et du secteur privé, mais aussi des régimes spéciaux. L'intérêt du système universel, fondé sur des principes simples et opposables à tous (convergence des taux de cotisation, des rendements, etc.), est de prendre en compte les différences acceptables, par exemple, l'octroi de droits aux militaires engagés sur des opérations extérieures. En revanche, la diminution de certaines assiettes et taux de cotisations n'est pas justifiée par la solidarité nationale. Certains avantages n'ont plus de raison d'exister. Nous serons intransigeants sur ce sujet. »*<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Cette préoccupation a notamment été évoquée à l'occasion d'une table ronde avec des élèves officiers-marinières de l'école de maistrance.

<sup>2</sup> Commission des affaires sociales du Sénat, colloque du 19 avril 2018 sur la réforme des retraites.

Contrairement à ce qu'indique le haut-commissaire à la réforme des retraites, la spécificité du régime militaire ne saurait se limiter à l'octroi de « *droits aux militaires engagés sur des opérations extérieures* », mais repose fondamentalement sur trois types de dispositif :

- des limites d'âge et de durée de services basses ;
- une pension à liquidation immédiate, pour permettre un départ anticipé du militaire, conformément au principe de jeunesse (cf. *supra*, première partie) ;
- des bonifications opérationnelles compensatrices des spécificités militaires et favorisant un départ anticipé en cours de carrière, également témoignage de la reconnaissance de la Nation à son armée.

La mise en place d'un système universel pourrait avoir des effets ponctuellement bénéfiques pour les militaires<sup>1</sup>, puisqu'il intégrerait par exemple les primes dans le calcul de la retraite. Dans son ensemble, il apparaît toutefois de nature à remettre en cause l'équilibre actuel, qui permet la **prise en compte des sujétions et risques spécifiques des militaires avec les mécanismes de bonification, et de garantir la viabilité du modèle RH des armées.**

Votre rapporteur spécial tient, à cet égard, à rappeler que **cette pension liquidée par anticipation ne correspond pas à une pension de vieillesse**, contrairement à celle qui est servie en fin normale de carrière (à la limite d'âge), mais à une **allocation, compensatrice et proportionnelle aux services accomplis, servie au titre de la reconnaissance que la Nation s'est engagée à manifester envers les militaires**. Il estime que la pension militaire constitue une rémunération différée visant à compenser la **disponibilité totale des militaires**, en « *tout temps et en tout lieu* »<sup>2</sup>, et **l'absence de limitation dans la durée du temps de travail, qui constituent des dérogations exorbitantes du droit commun**<sup>3</sup>.

Il serait, à cet égard, souhaitable que le terme de « retraite » ou « pension » actuellement retenu, qui entretient une confusion sémantique, soit remplacé par un terme plus solennel comme celui de « reconnaissance de la Nation », évitant l'assimilation à un simple mécanisme de « retraite anticipée » qu'elle n'est pas.

---

<sup>1</sup> Notamment les militaires du rang contractuels, dont la durée de service est insuffisante pour bénéficier de la retraite à jouissance immédiate.

<sup>2</sup> Article L. 4121-5 du code de la défense.

<sup>3</sup> Votre rapporteur spécial estime à cet égard que les militaires doivent continuer à déroger aux principes de la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail, qui prévoit notamment une durée du travail hebdomadaire maximale de 48 heures et un repos journalier de 11 heures. Ces limitations sont manifestement incompatibles avec la nature des missions des armées et seraient de nature à en déstabiliser gravement le fonctionnement.

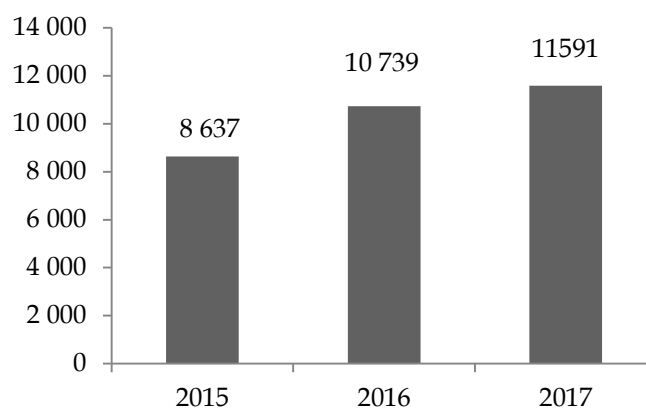
**Recommandation n° 7 : afin d'affirmer la différence entre la retraite à jouissance immédiate et une « retraite anticipée », envisager une nouvelle appellation des pensions militaires (comme « reconnaissance de la Nation ») pour ce dispositif.**

### **3. Une réforme des retraites susceptible de fragiliser l'ensemble du modèle RH des armées**

En plus de constituer une compensation indispensable aux sacrifices des « plus belles années de leur vie » par les militaires, le régime actuel de retraite est nécessaire pour répondre aux exigences d'une **gestion de flux des RH militaires**. Sa fragilisation serait donc susceptible de mettre ce modèle d'armée, reposant sur des effectifs jeunes, en péril, alors même que le nombre de militaires quittant le service sans droit à pension a d'ores et déjà augmenté ces dernières années.

#### **Nombre de militaires quittant le service sans droit à pension**

(en ETP)



Source : commission des finances du Sénat (d'après le ministère des armées)

Par ailleurs, la structure de ses emplois est pyramidale. L'accès aux grades sommitaux de chaque catégorie (officiers, sous-officiers, militaires du rang) ne repose pas sur l'ancienneté mais sur la détention de compétences acquises au long d'un parcours professionnel, sanctionnées parfois par un diplôme, un brevet (par exemple, le brevet de l'école de guerre). Nombre de militaires quittent donc l'institution avant la limite d'âge de leur grade<sup>1</sup>, avec un taux de liquidation inférieur au taux plein et à un âge éloigné de l'âge légal de départ à la retraite.

<sup>1</sup> Seuls 15 % des sous-officiers et 29 % des officiers des armées servent jusqu'à leur limite d'âge.

### Taux moyen et indice moyen de liquidation des militaires quittant le service

	2015	2016	2017
<b>Part des pensions au taux plein</b>	<b>49,6 %</b>	<b>46,4 %</b>	<b>44,4%</b>
<b>Taux moyen de liquidation</b>	<b>61,4 %</b>	<b>60,6 %</b>	<b>59,7%</b>

Source : commission des finances du Sénat (d'après le ministère des armées)

Il n'est pas possible, pour l'heure, de détailler les conséquences de la future réforme des retraites pour les militaires. En revanche, le ministère des armées a indiqué à votre rapporteur spécial que les réformes précédentes, qualifiées de paramétriques, ont eu un effet observable sur la gestion des ressources humaines militaires (allongement des durées de service, ralentissement de l'avancement, modification des politiques d'emploi...). Ces réformes ont ainsi entraîné une élévation de plus d'un an (plus de deux ans pour les militaires du rang) de l'âge moyen de départ au cours des six dernières années<sup>1</sup>.

### Âge moyen des militaires quittant le service

(en années)

	Officiers généraux	Officiers	Sous-officiers	Militaires du rang	Ensemble
<b>2012</b>	57,7	50,7	45,2	38,8	45,1
<b>2013</b>	57,8	51,2	45,7	39,1	45,7
<b>2014</b>	58,2	51,8	45,9	39,8	46
<b>2015</b>	58,2	51,8	45,8	40,3	46,2
<b>2016</b>	58,9	51,6	46,2	40,8	46,1
<b>2017</b>	59	51,9	46,6	41,1	46,3

Source : commission des finances du Sénat, d'après le service des retraites de l'État - Bases des pensions

---

<sup>1</sup> Réponse au questionnaire.

Il apparaît donc indispensable, en raison des contraintes opérationnelles et de l'impératif de jeunesse qui en découle, que les militaires continuent de bénéficier de dispositions permettant aux armées de préserver leur politique de gestion de flux.

**Au total, les pensions militaires relèvent davantage d'un système de gestion des ressources humaines, unique dans la fonction publique, et du choix d'un modèle d'armée jeune que d'une pure logique d'assurance-vieillesse.**

**C. DES SUJÉTIONS PARTICULIÈRES ET DES DIFFICULTÉS MATÉRIELLES  
DIFFICILEMENT COMPATIBLES AVEC LES ATTENTES  
CONTEMPORAINES, DONT LA COMPENSATION OU L'ATTÉNUATION  
APPARAÎT INDISPENSABLE**

**1. La nécessaire « remise à plat » de la politique de mobilité**

**La mobilité géographique, si elle est plus marquée au sein de l'armée de terre et de marine nationale que de l'armée de l'air, constitue un inévitable corollaire de la condition militaire.** La loi dispose à cet égard que « *les militaires peuvent être appelés à servir en tout temps et en tout lieu* »<sup>1</sup>.

De 2015 à 2017, le taux de mobilité<sup>2</sup> a baissé de 1,4 point passant de 13,1 % à 11,7 %. Il reste toutefois particulièrement élevé pour les officiers et les sous-officiers, ce qui s'explique par la volonté historique d'éviter la personnalisation du commandement, comme cela se fait dans certaines fonctions civiles (corps préfectoral, police nationale) ou au sein de la gendarmerie nationale<sup>3</sup>.

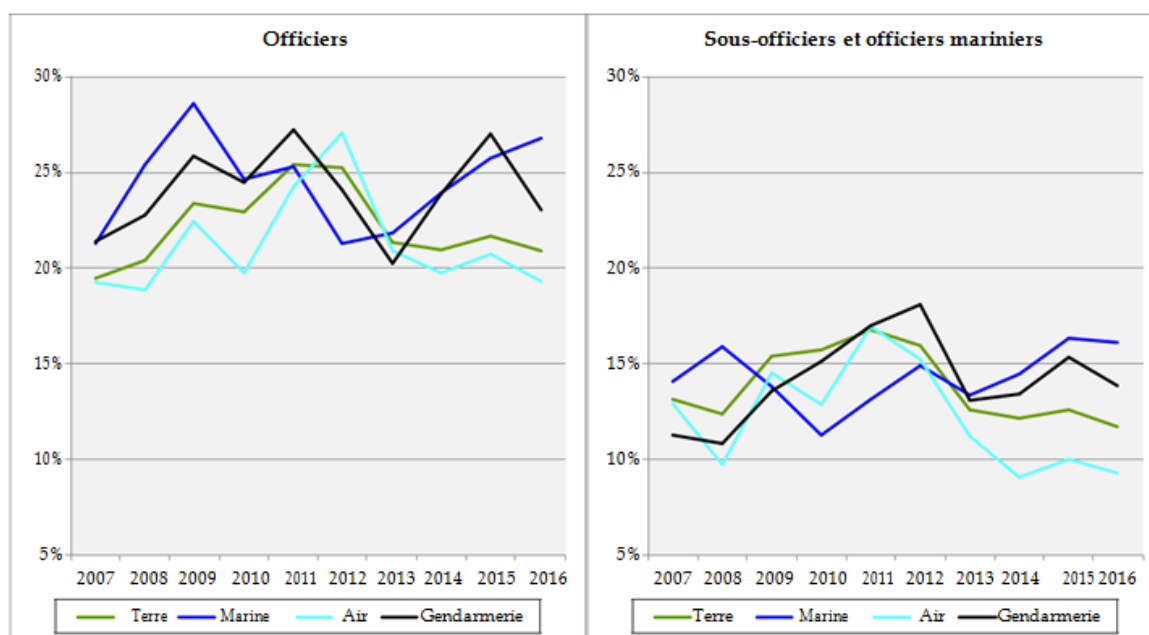
---

<sup>1</sup> Article L. 4121-5 du code de la défense.

<sup>2</sup> Part des effectifs ayant connu une mobilité géographique dans l'année.

<sup>3</sup> Comme l'indique le HCECM dans son 12<sup>e</sup> rapport, les temps de commandement sont assez courts (2 ans dans l'armée de terre, 1 an, 18 mois ou 2 ans dans la marine...) pour permettre le renouvellement des cadres de contact et la disposition de viviers de sélection suffisamment étoffés pour les emplois d'état-major et de haute direction.

### Taux moyen annuel de mobilité géographique des officiers et sous-officiers par force armée de 2007 à 2016



Source : Haut conseil d'évaluation de la condition militaire, 2018

Par comparaison, le taux de changement de zone d'emploi des fonctionnaires civils de l'État entre 2014 et 2015 n'était que de 7,3 %.

La principale implication de cette mobilité est le célibat géographique<sup>1</sup>.

#### Taux de célibat géographique

Armée de terre	Marine nationale	Armée de l'air
15,7 %	13,5 %	5,5 %

Source : commission des finances, d'après le ministère des armées

<sup>1</sup> Le célibat géographique correspond à la situation du militaire marié, pacsé ou en concubinage notoire, dont le conjoint réside à une distance du lieu de travail ne permettant pas au militaire de le rejoindre chaque soir lorsque l'intéressé n'est pas retenu pour des raisons professionnelles et que cette situation dure ou est appelée à durer plus de six mois.

Si une évaluation pour l'ensemble de la société n'existe pas, les enquêtes de l'INSEE, qui indiquent le taux de couples non-cohabitant, suggèrent que la pratique est plus répandue chez les militaires que dans l'ensemble de la société<sup>1</sup>.

**L'importance de la question a été prise en compte par les armées. Le DRH-AT a ainsi indiqué à votre rapporteur spécial que le nombre de mutation était passé, sur les cinq dernières années, de 18 000 à 13 000, ce qui est proche d'un niveau considéré comme incompressible (rotation des commandements, effectifs en formation, etc.). Des progrès sont toutefois encore possibles, par exemple, en matière de délais de préavis.** Comme l'indique le HCECM dans son 12<sup>e</sup> rapport, en 2017, les durées de préavis de mutation se sont dégradées par rapport à 2016 : 59 % des mutations en métropole ont été prononcées administrativement moins de 3 mois avant la mutation effective (+ 4 points par rapport à 2016), la part des mutations dont le préavis est inférieur à 1 mois atteignant 30 %, niveau jamais atteint ces 10 dernières années.

Au total, la condition militaire implique d'importants sacrifices en termes de vie personnelle de moins en moins compatible avec les attentes contemporaines. En audition, **le chef d'état-major des armées a ainsi indiqué à votre rapporteur spécial être « l'un des derniers représentants d'un modèle de vie »,** impliquant notamment des déménagements fréquents et une impossibilité de travailler pour le conjoint, en contradiction avec l'évolution des pratiques sociales, et notamment l'activité des conjoints<sup>2</sup>. Votre rapporteur spécial estime que **ces contraintes doivent impérativement être atténuées ou compensées, au risque de mener à une réelle impasse** (cf. *supra*, partie relative à la rémunération des militaires). Il plaide donc pour **l'ouverture d'un grand chantier visant à limiter la mobilité aux strictes nécessités opérationnelles, et envisageant des moyens de la rendre moins difficile à vivre, en privilégiant, par exemple, des mutations dans des bassins géographiques proches.**

**Recommandation n° 8 : afin d'adapter les carrières aux aspirations contemporaines et de limiter la mobilité non-consentie, lancer une réflexion visant à limiter la mobilité aux strictes nécessité opérationnelles et à en atténuer au maximum les effets néfastes pour les personnels en privilégiant des bassins géographiques proches.**

<sup>1</sup> HCECM, 12<sup>e</sup> rapport annuel, 2018.

<sup>2</sup> Le président du HCECM a indiqué en audition que 85 % des conjoints de militaires avaient une activité professionnelle.



## 2. Une politique du logement à recentrer sur les militaires connaissant les plus grosses difficultés

La mobilité forte entraîne également d'importantes difficultés de logement pour les militaires, confrontés à une diversité de marché locatifs locaux de l'immobilier. En outre, le taux de militaires propriétaires ou accédant à la propriété de leur résidence principale est inférieur à celui observé dans la population française<sup>1</sup>.

Face à cette problématique, le ministère des armées met en place **une politique du logement**, qui a connu une importante progression ces dernières années en termes de dotation budgétaire.

### La politique du logement menée par le ministère des armées

Pour répondre au besoin de logement des militaires, une politique du logement active est conduite [...]. Fondée sur l'article L. 4123-1 du code de la défense qui dispose que « *lorsque l'affectation entraîne des difficultés de logement, les militaires bénéficient d'une aide appropriée* », cette politique représente 144 millions d'euros en 2018, en progression de 20 millions d'euros par rapport à 2017, 40 millions d'euros étant consacrés aux loyers en outre-mer et à l'étranger.

La politique du logement vise deux objectifs : d'abord compenser la mobilité exigée des militaires sans chercher pour autant à loger tous les militaires, ensuite, répondre à une préoccupation sociale au profit du personnel à revenu modeste, en particulier les militaires du rang et le personnel civil de catégorie C. (...)

En 2017, le parc global de logements du ministère des armées est constitué de 47 556 logements, dont 42 349 en métropole et 5 207 en outre-mer et à l'étranger. Ce parc comprend des logements domaniaux et des logements pris à bail ou réservés par convention auprès d'un bailleur. La part de logements sous convention de réservation auprès de grands opérateurs ou de bailleurs sociaux est globalement stable et s'établit en moyenne en métropole à 78 % du parc total entre 2013 et 2017. En outre-mer et à l'étranger, 51 % des logements du parc sont des logements domaniaux. Le parc global a baissé de 12 % entre 2013 et 2017.

Cependant, c'est moins le parc global que le parc utile qu'il faut observer : il s'établissait en 2017 en métropole à 30 958 logements familiaux. Ce parc est réparti sur tout le territoire mais il est très concentré en Ile-de-France puisque 35 % des logements s'y trouvent contre seulement 13 % des militaires.

Source : HCECM, 12<sup>e</sup> rapport annuel, 2018

<sup>1</sup> Le taux de propriétaire des ménages de militaire s'établissait en 2011 à 41,3 % contre 57,8 % dans la population française.

Malgré ces efforts budgétaires, **la proportion de logements attribués par rapport au nombre de demandes ne s'établit ainsi en 2017 qu'à 56 %**. Si ce taux s'établit à 70 % pour les personnels établis en Ile-de-France, cette région continue à être source de préoccupations, en raison du coût très élevé des logements sur le marché privé, et du « passage obligé » qu'elle constitue pour certains militaires, dont les officiers de carrière, qui sont en conséquence confrontés à une réelle perte de pouvoir d'achat lors de leur mobilité. Une amélioration de ce taux passe, inévitablement, par **l'accroissement du nombre de logements disponibles en Ile-de-France et à Paris**. À cet égard, votre rapporteur spécial ne peut qu'exprimer, à nouveau<sup>1</sup>, sa volonté de **voir la cession du Val-de-Grâce reconsidérée**, en raison de son emprise stratégique. Le Val-de-Grâce pourrait utilement héberger les militaires du dispositif « Sentinelle » ou, plus largement, contribuer à la montée en puissance du nombre de logements du ministère prévu par le plan « Familles ».

#### La cession du Val-de-Grâce

**Si la partie historique du Val-de-Grâce** – qui comprend la chapelle, les bâtiments abbatiaux et des jardins à la française – **n'a pas vocation à être cédée<sup>2</sup>, il est prévu que le bâtiment qui abritait l'hôpital moderne soit vendu à l'horizon 2021**, pour un montant estimé à **150 millions d'euros environ**.

Or, depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2018 et le transfert des militaires de l'opération Sentinelle jusqu'alors hébergés au sein de l'îlot Saint-Germain vers le Val-de-Grâce, ce site est devenu la dernière emprise parisienne accueillant des militaires.

*Source : Rapport général n° 147 (2018-2019) de M. Dominique de Legge, fait au nom de la commission des finances, déposé le 22 novembre 2018*

En outre, **la politique de logement n'est pas suffisamment orientée vers les militaires en situation de mobilité**. Le parc immobilier du ministère des armées est occupé à 23 % par du personnel civil et à 77 % par du personnel militaire, soit une proportion proche de la répartition des agents du ministère des armées par statut. Le HCECM relève toutefois que « *le taux de mobilité des militaires est près de 3,5 fois supérieur à celui du personnel civil du ministère des armées* »<sup>3</sup>, et qu'aucun critère lié à la mobilité n'est pris en compte. Votre rapporteur spécial a pu constater que cet état de fait

<sup>1</sup> Rapport général n° 147 (2018-2019) de M. Dominique de Legge, fait au nom de la commission des finances, déposé le 22 novembre 2018.

<sup>2</sup> Dans sa réponse au questionnaire budgétaire, le ministère des armées rappelait ainsi que la partie historique « continuera à héberger l'école du Val-de-Grâce qui assure la formation initiale et continue ainsi que la préparation opérationnelle de l'ensemble du personnel du service de santé des armées, l'inspection, le musée et la bibliothèque centrale du service de santé des armées. Ce dernier y installera également le service de direction de la formation, de la recherche et de l'innovation en août 2018 ainsi que la direction des hôpitaux en 2023 ».

<sup>3</sup> HCECM, 12<sup>e</sup> rapport annuel, 2018.

constituait une importante source de frustration pour les militaires ; il recommande donc que la politique de mobilité prenne en compte la fréquence de la mobilité dans l'affectation des logements.

**Recommandation n° 9 : afin de mieux compenser les difficultés de logement qu'implique la mobilité des militaires, accroître le parc de logements du ministère des armées, notamment à Paris, en reconsidérant la cession du Val-de-Grâce, et optimiser la gestion de ce parc en la ciblant sur les personnels connaissant une forte mobilité.**

### **3. Pour limiter l'imprévisibilité inhérente à certaines missions de la marine nationale, recourir davantage au double équipage**

La marine nationale fait face à des difficultés particulières en matière de conciliation de la vie professionnelle et la vie personnelle. Certaines missions impliquent une absence de prévisibilité particulièrement difficile à vivre. Lors de son déplacement à l'école de maistrance, votre rapporteur spécial a pu constater que certaines recrues estimaient que la vie de famille était totalement incompatible avec la vie de marin. Le chef d'état-major de la marine nationale a ainsi pu évoquer les difficultés d'un équipage de frégates multi-missions (FREMM), dont la mission, devant durer une semaine, avait finalement été prolongée d'un mois et demi<sup>1</sup>. De manière générale, certains équipages ne disposent, en raison du caractère indéterminé de la durée des missions, d'aucune possibilité de prévoir leur emploi du temps personnel. Ces derniers ne peuvent, en conséquence, pas planifier leurs vacances, leur présence à des mariages ou à la naissance de leurs enfants...

**Ces contraintes, ne sont, à terme, pas soutenables, et de nature à fragiliser la fidélisation des équipages.**

Votre rapporteur spécial souscrit donc à la volonté du chef d'état-major de la marine nationale **d'étendre le double équipage**, qui existe déjà pour certains bâtiments, notamment les sous-marins, **aux bâtiments ayant des contraintes particulièrement fortes**. Selon la marine nationale, cette démarche fait l'objet dès 2019 d'une expérimentation sur deux FREMM (bâtiments complexes à équipages réduits) et un patrouilleur de service public cherbourgeois (cumul d'astreintes et d'une forte proportion de célibataires géographiques). Le commandant de la force d'action navale a indiqué que ce nouveau dispositif suivrait *« un schéma planifié de bascule à quatre mois : pendant quatre mois, [l'équipage] sera en charge du bateau, souvent à*

---

<sup>1</sup> Audition de l'amiral Christophe Prazuck, chef d'état-major de la marine nationale devant la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, mercredi 11 avril 2018.

*la mer et, les quatre mois suivants à terre « en préparation » du prochain embarquement, ce qui permettra d'être tous les soirs chez soi. Désormais, le quartier-maître qui embarquera sur le Languedoc au mois de septembre pourra planifier [...] son mariage ou la naissance de son deuxième enfant. C'est une vraie révolution pour nous : jusqu'à présent, on était déjà content quand on avait une visibilité à trois ou quatre mois. »<sup>1</sup>*

Cette extension, qui apparaît comme une nécessité, dans un contexte d'érosion continue de la fidélisation des effectifs embarqués de la marine nationale, devra s'effectuer dans le respect des nécessités opérationnelles<sup>2</sup>, et sur la base de critères stricts et transparents.

**Recommandation n° 10 : afin de garantir la qualité de vie des marins embarqués sans limiter les capacités opérationnelles, augmenter le nombre de bâtiments aux contraintes particulièrement fortes disposant de double équipages.**

---

<sup>1</sup> Audition de l'amiral Jean-Philippe Rolland, commandant la force d'action navale devant la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, 12 mars 2019.

<sup>2</sup> Le retrait anticipé de certains bâtiments en 2019, comme les frégates Cassard et Primauguet, afin de dégager des effectifs disponibles, s'inscrit dans cette démarche.

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 10 juillet 2019, sous la présidence de M. Charles Guené, vice-président, la commission a entendu une communication de M. Dominique de Legge, rapporteur spécial, sur la gestion des ressources humaines dans les armées.

**M. Dominique de Legge, rapporteur spécial.** Je me suis intéressé à la gestion des ressources humaines dans les armées pour trois raisons : tout d'abord, fin 2018, on a constaté un excédent de 211 millions d'euros qui n'ont pas été consommés et je voulais en connaître la raison ; ensuite, la ministre des armées a indiqué que la dernière loi de programmation militaire (LPM) était, avec le plan famille, une loi « à hauteur d'homme » ; enfin, nous sortons d'une longue période de déflation des effectifs et amorçons, depuis 2015, une phase de « remontée en puissance ».

Les armées ont fait l'objet d'une profonde mutation depuis 25 ans. Le service militaire a été supprimé en 1996. L'effort de la nation est passé en 60 ans de 6,5 % à 2 % du PIB ; la diminution a été de 50 % ces 25 dernières années. Quant aux effectifs, ils étaient de 276 000 en 2014, contre 330 000 en 2004, soit une diminution de 25 % en 10 ans.

Cette mutation est aussi d'ordre opérationnel, du fait du changement de type de menaces, de l'apparition du risque « cyber », de l'importance des engagements sur les théâtres extérieurs et de l'intervention sur le sol français avec l'opération « Sentinelle ».

Il a été difficile pour nos armées de passer d'une culture de déflation à une culture de remontée en puissance.

Si la réalisation des cibles de recrutement ne pose pas de difficulté majeure, les résultats apparaissent toutefois moins satisfaisants sur le plan qualitatif : les viviers apparaissent plus fragiles - inaptitudes médicales plus fortes, augmentation des candidats ayant des antécédents judiciaires -, et une importante « déperdition » de candidats subsiste entre le premier contact dans les centres de recrutement et l'incorporation.

Reste à gagner la bataille de la fidélisation des effectifs incorporés. Ce problème touche notamment les spécialités particulièrement sollicitées, comme les fusiliers marins, ainsi que celles en concurrence directe avec le secteur privé : atomiciens, maintenanciers aéronautiques, etc.

De manière générale, les armées sont confrontées à un raccourcissement de la durée des contrats des nouveaux recrutés. L'armée de terre enregistre ainsi une nette diminution des contrats de cinq ans, qui sont passés de 77,7 % en 2014 à 60,3 % en 2017, soit une baisse de plus de 20 %. Dans le même temps, les contrats longs - ceux de plus de huit ans - qui représentaient jusqu'à aujourd'hui en moyenne 3,2 % de l'ensemble, sont passés en 2017 à 0,5 %.

Des mesures indemnitaires visant à renforcer la fidélisation ont été prises, tournées vers les spécialités en tension et en concurrence avec le privé. Ces mesures risquent d'être insuffisantes, compte tenu de la faiblesse des soldes militaires.

Le premier enjeu pour l'institution est le maintien des savoir-faire techniques en évitant des départs trop rapides, particulièrement critiques pour la marine nationale. Cette armée est en effet caractérisée par des effectifs plus limités et l'existence de nombreuses spécialités techniques. Ainsi, 75 % de ses effectifs appartiennent à des spécialités qui recouvrent chacune moins de 1 % des effectifs. Le risque existe de ne pas pouvoir armer des sous-marins, par exemple.

Autre enjeu : la nécessité d'une armée jeune.

L'armée doit être composée de militaires jeunes, en raison du niveau d'engagement qu'implique l'état militaire. Ce principe, qui suppose l'existence d'un fort taux de rotation, constitue la principale spécificité des armées par rapport aux autres administrations de l'État en termes de modèle RH. La défense, qui constitue une mission éminemment régaliennne, est assurée, à hauteur de 65 % des effectifs, par des contractuels.

La durée moyenne d'engagement des militaires du rang au sein de l'armée de terre est de 6 ans. La direction des ressources humaines a fait état en audition de sa volonté de porter cette durée à 7 ans, ce qui permettrait d'« optimiser les coûts de formation et de disposer de soldats ayant une bonne expérience opérationnelle, ayant connu des régimes de vie et d'alerte différents qui garantissent la stabilité émotionnelle et la compétence technique ».

Un enjeu essentiel pour les militaires eux-mêmes est la mobilité géographique. L'ancien schéma, qui avait prévalu jusqu'aux années 1990, a explosé. Désormais, les conjoints de militaires souhaitent exercer une activité professionnelle, ce qui est peu compatible avec l'obligation de mobilité. En conséquence, le taux de célibat géographique est en augmentation.

Quant au train de vie des ménages de militaires, il est inférieur à celui des autres agents de la fonction publique, de nombreux conjoints ayant renoncé à travailler.

Un sujet très sensible est celui des retraites. On entend souvent dire que les militaires bénéficient d'un régime dérogatoire. C'est une erreur sémantique. La pension que touche un militaire au bout de 17 ans de service, qui n'est pas une retraite à taux plein, est la compensation de sa disponibilité de chaque instant lorsqu'il était dans l'armée et du non-paiement des heures supplémentaires.

Il y a donc une inquiétude, aggravée par le fait qu'il est difficile de retrouver un emploi dans le privé après l'âge de 45 ans. La tentation existe donc de partir en retraite encore plus tôt.

Dans l'éventualité d'une remise en cause du principe de la reconnaissance de la nation envers ces personnes qui ont donné leurs années de jeunesse à l'armée, tout en supportant les contraintes de mobilité et de disponibilité, on peut craindre des difficultés de recrutement à l'avenir.

Je conclurai par quelques pistes.

La première est liée à l'attractivité du métier. La question de la revalorisation des rémunérations se posera inévitablement. En France, les militaires sont plutôt moins bien payés que dans les autres pays.

Il conviendrait de limiter la mobilité aux nécessités liées au service et à l'acquisition des compétences.

Il nous faut également apporter des réponses sociales, en particulier pour le logement. De nombreux cadres militaires doivent venir à Paris à un moment de leur carrière ; compte tenu du niveau des loyers dans la capitale, ils renoncent à le faire ou sont contraints au célibat géographique.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Les militaires sont-ils complètement exclus de la directive européenne de 2003 concernant le temps de travail ?

J'observe que ce qui fonctionne le mieux en France, c'est l'armée, laquelle assume une mission régaliennne. Or elle est essentiellement composée de contractuels. Cela donne à réfléchir par rapport au statut...

**M. Antoine Lefèvre.** – Je remercie Dominique de Legge de nous éclairer sur le moral des troupes et l'état du matériel, les deux étant liés.

Le commandement est-il concerné par le recours aux contrats ?

Nous devons être attentifs à la question des retraites et ne pas tout mélanger. J'ai apprécié la nuance sémantique faite par le rapporteur spécial. La retraite des militaires est non pas un régime dérogatoire, mais une spécificité qu'il faut conserver dans la perspective de la réforme annoncée.

**M. Vincent Capo-Canellas.** – En matière de fidélisation, qu'en est-il des mesures qui ont d'ores et déjà été prises ? Quelles sont les pistes pour améliorer la situation ?

Je comprends l'avertissement du rapporteur sur les retraites, mais j'avais compris que celles-ci n'entraient pas dans le champ de la réforme...

**Mme Christine Lavarde.** – Quelle est la nouvelle ventilation des contrats proposés ? J'ai compris que ceux d'une durée de 5 et 8 ans étaient moins nombreux. Pouvez-vous préciser quel est le cadre du recrutement des contractuels dans l'armée ?

**M. Gérard Longuet.** – Je vous remercie, monsieur le rapporteur spécial, de parler de l'armée avec affection.

Est-il toujours vrai que la moitié des officiers est issue du corps des sous-officiers, et que la moitié des sous-officiers étaient auparavant des hommes de rang ?

Quel jugement portez-vous sur le système états-unien, dans lequel les carrières d'officiers sont très courtes ? Il semble que, dans ce pays, les reconversions soient mieux organisées. La pyramide des responsabilités oblige à une évaporation très forte des officiers encore jeunes, qui ne pourront prétendre à exercer des commandements d'unités.

Le reclassement des hommes du rang est une condition absolue pour fidéliser et pour allonger la durée du contrat. Existe-t-il des indicateurs permettant de suivre l'importance de l'effort et la réalité des résultats ?

**M. Marc Laménie.** – Quels sont les moyens humains consacrés à l'opération « Sentinelle » et aux opérations extérieures, et comment sont répartis ces effectifs ?

Tout est-il revenu dans l'ordre depuis la panne du système informatique Louvois ?

**Mme Sylvie Vermeillet.** – Je partage l'inquiétude du rapporteur sur les retraites. Savez-vous, monsieur le rapporteur spécial, si la perspective de cette réforme a déjà des effets négatifs sur le recrutement ?

**M. Thierry Carcenac.** – Vous avez fait état de la situation du parc de logements domaniaux, qui aurait été réduit de 12 % entre 2013 et 2017. Ce parc est-il aux normes ?

Pouvez-vous nous en dire un peu plus sur la cession du Val-de-Grâce ?

**M. Dominique de Legge.** – Le code militaire me semble exclure de fait les militaires du champ de la directive européenne de 2003 concernant certains aspects du temps de travail : il y a une totale contradiction entre les deux.

Pourquoi y a-t-il autant de contractuels dans l'armée ? Pour conserver une armée jeune. Quand on recrute quelqu'un à 18 ans, on ne le garde pas quarante ans. Un militaire s'engage pour une durée déterminée. Certains d'entre eux souhaitent devenir statutaires, mais ils sont devenus une minorité, à hauteur de 30 %.

La perspective d'une réforme des retraites affecte-t-elle le moral des armées ? À bord d'un bâtiment dont je tairai le nom, j'ai rencontré cinq officiers supérieurs. Deux d'entre eux m'ont dit : « C'est mon dernier embarquement car je n'ai pas de perspective de carrière, et il faut que je parte maintenant si je veux bénéficier du système de retraite actuel et me reconvertir. » – ce qui est probablement faux, car le nouveau système ne s'appliquerait qu'à partir de 2025. Mais cela en dit long sur le climat... Sur le Charles de Gaulle, j'ai demandé à des matelots, pour qui c'est le premier



embarquement, et qui n'ont pas forcément de spécialité, comment ils se projetaient à dix ans. Leur réponse m'a surpris : ils ne se projettent pas du tout... La moitié d'entre eux m'ont répondu qu'ils seront probablement encore là dans cinq ans. Tous remercient la marine nationale de les avoir sortis de là où ils étaient, conscients que l'armée leur a donné un cadre, mais ils ne veulent pas forcément y rester.

L'une de nos préconisations, Vincent Capo-Canellas, serait d'avoir des indicateurs qui soient non seulement quantitatifs, mais aussi qualitatifs. La mise en place d'une prime de lien au service me semble intéressante ; elle permettra de dire à un militaire que s'il reste comme atomicien, il touchera 25 000 euros supplémentaires sur cinq ans, soit 5 000 euros par an. Ce n'est pas à la hauteur du différentiel avec le privé, mais c'est une manière de conserver certaines spécialités en tension. Certes, nous risquons d'avoir des grades inférieurs mieux payés que les supérieurs. Ce sera de plus en plus la technicité qui sera reconnue, davantage que le grade.

S'agissant de la réforme des retraites, j'ai rencontré une collaboratrice de M. Delevoye, qui m'a dit qu'elle ne pouvait rien nous dire... Ce qui m'inquiète dans les propos de M. Delevoye, c'est qu'il ne veut prendre en considération, comme rémunération accessoire pour la retraite, que celles liées aux opérations extérieures (Opex). Or il s'agit d'une notion administrative : selon l'endroit où est le Charles de Gaulle, il est en Opex ou non. Lorsqu'il se ravitaille, il peut sortir du cadre de l'Opex. Je suis assez inquiet de cette idée de calculer la retraite spécifique des militaires sur une notion géographique, qui n'a rien à voir avec l'engagement. Certains de nos avions décollent de bases qui ne sont pas en zone Opex pour des raisons de sécurité, ils vont pourtant bien sur un théâtre d'opérations Opex ... Est-ce moins dangereux ?

Christine Lavarde, la contractualisation consiste pour l'armée et le militaire à signer pour une durée d'engagement. Ce qui nous inquiète, c'est que cette durée tend à diminuer.

Gérard Longuet m'interroge sur la promotion des sous-officiers venant du rang et des officiers issus des sous-officiers : si je n'ai pas de chiffre à vous citer, l'armée reste un merveilleux lieu de promotion humaine et sociale. J'ai rencontré un capitaine de vaisseau formateur à Brest qui a commencé comme matelot. Je souhaite que nous ayons des indicateurs qualitatifs de la gestion des ressources humaines.

« Sentinelle » représente 10 000 personnes potentiellement en opération. Concernant les Opex, à chaque seconde 5 000 militaires sont mobilisés. Sachant que la durée d'une Opex est de quatre mois, cela donne une idée de l'engagement de nos armées.

Nous avons pu dire adieu au logiciel Louvois pour la paie des militaires ; c'est le logiciel Source solde qui le remplace. Il a un nom moins évocateur, mais il fonctionne mieux.

Thierry Carcenac, les casernements ne sont pas à la hauteur. Des efforts substantiels sont faits dans le cadre du plan famille. Pour les autres logements, cela passe par des sociétés HLM. Le Val-de-Grâce est devenu une marotte pour moi. Je ne comprends pas pourquoi nous nous obstinons à brader notre patrimoine immobilier, et à loger des militaires affectés à Paris loin en banlieue, avec tous les problèmes que cela pose. Symboliquement, il est important de conserver une capacité d'hébergement en plein cœur de Paris.

**La commission a autorisé la publication de la communication de M. Dominique de Legge sous la forme d'un rapport d'information.**

## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES**

### **I. AUDITIONS AU SÉNAT**

#### **Ministère des Armées**

- Général François LECOINTRE, chef d'état-major des armées (CEMA) ;
- M. Jean-Paul BODIN, secrétaire général pour l'administration ;
- Vice-amiral d'escadre Philippe HELLO, directeur des ressources humaines ;
- Colonel Franck MOLLARD ;
- Lieutenant-colonel Pierre-Yves MESPLEDES.

#### **Armée de terre**

- Général de corps d'armée Frédéric HINGRAY, directeur des ressources humaines de l'armée de terre (DRHAT) ;
- Colonel Sébastien PY, chef de bureau pilotage des effectifs et de la masse salariale ;
- Colonel David PAWLOWSKI, assistant militaire du DRHAT ;
- Général de brigade Marc CONRUYT, sous-directeur des études et de la politique de la direction des ressources humaines ;
- Lieutenant-colonel Jobic LE GOUVELLO, officier en charge des relations parlementaires.

#### **Armée de l'air**

- Général de corps d'armée Alain FERRAN, directeur des ressources humaines de l'armée de l'air (DRHAA) ;
- Lieutenant-colonel Isabelle MENAGER, assistant militaire du DRHAA.

#### **Marine nationale**

- Vice-amiral d'escadre Jean-Baptiste DUPUIS, directeur des personnels de la marine ;
- Capitaine de vaisseau Antoine VIBERT, chargé des liaisons parlementaires au cabinet du Chef d'état-major de la marine.

**Haut comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM)**

- M. Francis LAMY, président ;
- M. Olivier MAIGNE, contrôleur général des Armées.

**Haut-commissariat à la réforme des retraites**

- Mme Sophie LEBRET, chargée de mission auprès du haut-commissaire à la réforme des retraites.

**II. DÉPLACEMENTS**

- Déplacement au camp de Mailly-le-Camp ;
- Déplacement sur le porte-avion Charles-de-Gaulle ;
- Déplacement à Brest (centre d'instruction naval et force océanique stratégique).