

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Mission d'évaluation et de contrôle

La formation continue et la gestion des carrières dans la haute fonction publique

- Audition des directions des ressources humaines des armées : général Hervé WATTECAMPS, directeur des ressources humaines de l'armée de Terre, général Claude TAFANI, adjoint Ressources humaines du major général de l'armée de l'air, vice-amiral Christophe PRAZUCK, directeur du personnel militaire de la Marine

Mardi

5 avril 2016

Séance de 16 heures 15

Compte rendu n° 38

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

**Présidence
de M. Michel
Zumkeller, rapporteur**



M. Michel Zumkeller, rapporteur. Je souhaite la bienvenue et je vous laisse la parole pour un propos liminaire.

Le vice-amiral Christophe Prazuck, directeur du personnel militaire de la Marine. Je voudrais d'abord préciser que ce qui fonde la légitimité de l'encadrement supérieur de la marine, c'est le parcours opérationnel réalisé au cours de la carrière. Nous ne faisons pas de recrutement « latéral », comme pourrait le faire une entreprise, pour un poste de commandement d'un porte-avions ou d'un sous-marin nucléaire. Nous n'estimons pas non plus que la seule réussite à un concours, à 18 ou 20 ans, suffise à fonder l'accès aux plus hautes responsabilités. Les 200 officiers de marine recrutés chaque année se partagent entre une centaine d'officiers spécialisés dans des cursus très techniques et une centaine d'officiers généralistes. C'est dans ce vivier de généralistes que vont être distingués les futurs responsables. Environ 35 d'entre eux réussiront le concours de l'école de guerre, qui est le jalon marquant entre une carrière purement opérationnelle et une carrière ouverte vers les plus hauts postes de commandement ; une trentaine d'officiers deviendront ensuite capitaines de vaisseau, moins d'une dizaine d'officiers généraux ; et parmi ces derniers, deux officiers chaque année accéderont à des postes de direction générale dans la marine.

Deux particularités distinguent donc, à mon sens, la politique des relations humaines de la marine au sein de la fonction publique : la légitimité acquise par le parcours opérationnel suivi pendant les quinze premières années de la carrière, suivi par une alternance entre postes opérationnels et en administration centrale pour les officiers ayant réussi l'école de guerre. Autre caractéristique, la variété des postes dans l'état-major. Notamment, les amiraux postés en province ont en plus de leur responsabilité opérationnelle, des responsabilités de management dans des postes extrêmement divers, d'une façon peut-être assez proche du management des relations humaines en entreprise.

À côté du passage par l'école de guerre, l'évaluation annuelle est également très importante pour détecter les officiers à potentiel ? Chaque commandant note annuellement ses subordonnés en son âme et conscience et de façon indépendante d'une année sur l'autre, c'est-à-dire sans tenir compte des années antérieures. Nous consolidons ensuite l'ensemble de ces notations au cours de la réunion annuelle du collège de classement des officiers qui permet d'effectuer une comparaison des notations pour des postes occupés très différents. Le classement annuel résulte d'une appréciation hiérarchique opérée dans un cadre uniquement militaire. Nous avons donc souhaité croiser ces évaluations avec le regard extérieur de psychologues du travail appartenant à la marine ou de sociétés extérieures grâce à des évaluations à 360 degrés et des mises en situation.

Que fait-on des personnels qui ne sont pas sélectionnés dans ce parcours de responsabilités, dans un corps où la moyenne d'âge est de 30 ans tous grades confondus et de 28 ans sur les bateaux, du matelot à l'amiral ? Si la carrière d'un officier n'est pas vouée à évoluer vers plus de responsabilité, je dois, soit orienter ces personnels vers une seconde carrière, soit lui offrir des responsabilités asymptotiques dans la marine mobilisant des compétences techniques croissantes. C'est dans ce sens que des progrès pourraient être encore effectués.

Général Claude Tafani, directeur des ressources humaines de l'armée de l'air et adjoint au Major général de l'armée de l'air. Je commencerai par la formation continue des armées qui est un levier essentiel pour faire évoluer nos jeunes, les faire progresser au sein de l'institution mais aussi au bénéfice de la société tout entière qu'ils ont vocation ensuite à aller

irriguer. Constituant un critère d'attraction vers l'armée, cette politique de ressources humaines procède à la préparation de l'avenir au même titre que les programmes d'armement ou les programmes de capacités. La gestion du personnel et la formation sont intimement liées. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle depuis 2008, les commandements des écoles de l'armée de l'air et la direction des personnels ont fusionné dans la direction des ressources humaines.

Concernant la sélection des hauts potentiels, le modèle est le même que celui qui vient d'être évoqué. C'est bien dans la première partie opérationnelle de la carrière que se forment les aptitudes aux responsabilités. Il faut ensuite préciser que la moitié des personnels de haut potentiel servent, en réalité, à l'extérieur de l'armée de l'air dans des emplois interarmées. De même, le quart des aviateurs sert à l'extérieur de l'armée de l'air.

La politique de gestion des talents et des hauts potentiels mise en place s'est souvent inspirée de ce qui a été fait dans la marine avec l'individualisation de la gestion des compétences comme pilier de la politique de ressources humaines. Nous avons pour objectif de disposer en permanence d'officiers supérieurs cadres dirigeants militaires capables de gagner les combats et de convaincre en opération comme en administration centrale. Nous avons donc un vivier d'une dizaine d'officiers en mesure d'occuper les postes sommitaux des armées.

Il importe d'abord de détecter les personnels pendant la première partie de carrière et notamment grâce à l'école de guerre, puis de les former et de les mettre les personnels en situation en réelle. C'est un processus itératif, combinant un regard interne par l'armée de l'air et en inter-armée et celui de cabinets extérieurs.

Il s'agit, pour nous, d'un enjeu stratégique qui donne lieu à un processus long, complexe et par nature objectif grâce aux outils variés que l'on mobilise à cette fin. Il est aussi évolutif car nous devons intégrer bien entendu les directives de l'État, celles relatives à la sélection des cadres dirigeants notamment, mais aussi les évolutions de la société.

Général Hervé Wattecamps, directeur de ressources humaines de l'armée de Terre. Passer en troisième est un peu compliqué... et en même temps très facile, car il y a une pensée commune entre les trois armées. Ce qui est fait par la Marine et l'armée de l'Air, l'armée de Terre le fait aussi, avec des objectifs similaires.

Le point extrêmement important, et qui fait la différence avec la haute fonction publique est que, tout général a commencé par le grade de lieutenant. Ayant dit cela, on a quasiment tout dit. La légitimité du haut encadrement militaire, ce qui correspond aux colonels et aux généraux – c'est-à-dire à un volume d'un peu moins de 1 % de l'armée de Terre – vient du fait d'avoir été lieutenant un jour, puis capitaine et donc d'avoir commandé.

On vit aujourd'hui une période singulière en France, avec une menace qui est très importante et un emploi extrêmement important de toutes les forces. On voit bien que cette notion de chef au combat ou en intervention, est capitale. La légitimité d'un chef d'état-major, d'un officier général ou d'un colonel, c'est bien sûr d'avoir été respectable et respecté et d'avoir rempli sa mission à tous les grades et à tous les temps de responsabilité. Ces responsabilités dans l'armée de Terre consistent successivement à être lieutenant et commander trente personnes, être capitaine et commander environ cent cinquante personnes, puis devenir colonel et commander un régiment de mille hommes, et être général et commander une brigade de six mille ou sept mille hommes.

Ce cheminement pour parvenir au haut encadrement militaire est extrêmement sélectif, il se traduit donc par un haut degré d'échec. Sur une année, les Saint-Cyriens sont à peu près 145 ; le nombre de ceux qui réussissent l'école de guerre, qui est une étape obligée de sélection au grade de commandant, est de 85 ; l'accès au grade de colonel concerne 75 personnes et l'accès au généralat 22. Vous voyez les filtres à travers desquels il faut passer pour accéder au haut encadrement militaire.

Ce travail de sélection est effectué à travers la notation, mais aussi grâce à des regards extérieurs *d'assessment center*, à deux moments de la carrière. D'abord, au moment de l'école de guerre qui rassemble les trois armées après la réussite à un concours de même difficulté ; on y évalue le potentiel de chacun et l'oriente vers des dominantes de métier. Le deuxième rendez-vous est celui de l'accès au grade de colonel, moment où l'on demande à l'organisme extérieur, en plus de notre regard, de se prononcer sur le potentiel de l'intéressé.

Ces outils extérieurs de sélection s'étagent donc au long de la carrière, en marquant le temps important, qui est celui du commandement d'un régiment. Comme cela a été dit, c'est un chef au combat qui emmène ses hommes, avec une mission à remplir dans un cadre espace-temps. Cela nécessite des qualités qui sont bien connues des gens qui connaissent le milieu militaire. Pour nous, le point capital est l'accès au grade de colonel, puis d'officier général, pour être sûr d'avoir sélectionné les bons profils pour répondre à toutes les exigences d'aujourd'hui.

Après la sélection, il faut évoquer l'accompagnement. L'une des qualités du fonctionnement du monde militaire est l'individualisation des parcours ; ce qui suppose un service de ressources humaines qui est assez important, plus important en volume que celui d'autres ministères.

Il y a ensuite une période où l'on positionne tous ceux d'un même millésime pour qu'ils sachent où ils en sont dans leur carrière ; tous nos colonels par exemple vers quarante-trois, quarante-quatre ans. À cet âge, on est capable de leur dire où on les voit dans cinq ou dix ans. C'est un engagement fort, parce que la personne a encore un temps de parcours – la limite d'âge est de cinquante-neuf ans – mais cela lui permet de choisir : soit elle continue au sein de l'armée de Terre, soit au vu de ses perspectives elle change de métier. C'est un point important qui n'existe pas dans le reste de la fonction publique et qui est une vraie caractéristique du monde militaire.

Parmi les qualités d'un haut potentiel, vient en premier lieu, le discernement. C'est ce que je dis à tous les personnels que je reçois, c'est la première des qualités d'un officier. La deuxième est le courage – dans tous les aspects. Au vu de la situation nationale et internationale on a besoin de chefs militaires courageux pour remplir les objectifs et les missions demandées.

En conclusion, il y a dans l'armée de Terre (comme dans les autres armées) un niveau de sélectivité qui est assez inégalé par rapport au reste de la fonction publique. On ne naît pas dans le haut encadrement militaire ; il faut faire ses preuves tout au long de la carrière, et je pense que c'est vraiment notre force par rapport à d'autres fonctions publiques.

M. Jean Launay, rapporteur. Merci à tous les trois pour cette présentation. Vous avez évoqué la phase de l'école de guerre, mais vous n'êtes pas entré dans les détails de la deuxième phase, sauf à parler du passage du grade de colonel et de l'accès au généralat.

Comment se passe cette étape de sélectivité ? À partir de quand le recours à des consultants extérieurs a-t-il été mis en place ?

Vice-amiral Christophe Prazuck, directeur du personnel militaire de la Marine.

Dans la Marine, le recours à des consultants date des années 2000, de manière concomitante à l'instauration du collège de classement des officiers. Comment avoir chaque année, pour l'ensemble des officiers quel que soit leur grade, une estimation de leur potentiel et de leurs qualités relatives qui puisse fonder les choix pour les différents tableaux d'avancement. Les gestionnaires ayant l'habitude de consulter les notations indépendantes d'une année sur l'autre, se sont vite rendu compte du biais introduit par le fait que ces évaluations sont faites par des militaires sur des militaires et qu'il y avait probablement des traits de caractère ou des qualités morales et intellectuelles qui peut-être nous échappaient. Il a été décidé de recourir à des évaluations extérieures, tant au profit de l'officier lui-même que de l'institution.

Elles interviennent à trois étapes de la carrière ; officier subalterne ancien, jeune officier supérieur, capitaine de vaisseau ancien. À chaque fois, après ces évaluations il y a un entretien de carrière, c'est-à-dire une rencontre avec le gestionnaire, non pas pour parler de la prochaine affectation, mais pour proposer des perspectives à moyen ou long terme, à la lumière de l'évaluation extérieur et de l'analyse des dix années de notation antérieures.

Ces cadencements correspondent aux trois étapes de la formation continue que vous avez évoquées. Après l'école navale de formation initiale, on fait ses premières armes sur un bateau comme chef de service. Rapidement il faut un complément technique qui est fourni par l'enseignement militaire supérieur de premier niveau – sur l'emploi des sonars, des radars, sur les tactiques de guerre navale. L'enseignement militaire supérieur de deuxième niveau est l'école de guerre. Après les quinze premières années de carrière où l'on a eu prioritairement des emplois dans les unités opérationnelles, il faut se préparer à la deuxième partie de carrière pendant laquelle alterneront les postes opérationnels et les postes en état-major. Il faut donc des outils, en particulier pour travailler dans les états-majors interarmées où il faut avoir des notions sur le fonctionnement des autres armées, sur le fonctionnement des finances, sur le fonctionnement du MCO, sur les problématiques des ressources humaines et les problématiques générales de la défense. Cela concerne seulement trente-cinq officiers de marine parmi les cent recrutés.

Ensuite, parmi les capitaines de vaisseaux anciens, sept ou huit personnes c'est-à-dire la taille d'une liste d'aptitude, seront auditeur du centre des hautes études militaires (CHEM). Ce sont ceux qui potentiellement doivent devenir officier généraux à l'issue du processus de sélection d'observation et de sélection. Grâce à l'IHEDN et à une vision politico-militaires des questions de défense, on leur donne des armes pour la troisième partie de leur carrière.

Général Claude Tafani adjoint Ressources humaines du major général de l'armée de l'air. La mise en œuvre d'une politique des hauts potentiels, telle qu'elle avait été conçue par le chef d'état-major des armées, est du ressort de chacun des chefs d'état-major des armées considérées. Au sein de l'armée de l'Air, le processus est piloté par le conseil supérieur de l'armée de l'Air qui se réunit tous les mois et travaille sur l'ensemble des viviers et en particulier des hauts potentiels, pour arriver à une cohérence d'ensemble de la gestion des deuxièmes parties de carrière.

À l'issue de l'école de guerre, le choix des commandants de bases est opéré, depuis une dizaine d'années, avec le conseil d'un *assessment center*. Ce sont des postes très importants puisqu'ils sont responsables des bases aériennes qui sont nos systèmes de combat.

Cela a été construit en cohérence avec la politique interarmées des hauts potentiels et le conseil supérieur de l'armée de l'Air qui en assure la mise en œuvre jusqu'à la proposition de la liste d'aptitude qui est faite au chef d'état-major des armées. C'est un continuum depuis l'école de guerre, puis le niveau de poste de commandant de base, le vivier des hauts potentiels et la désignation pour le CHEM, et *in fine* la proposition d'inscription sur la liste d'aptitude. Tous les mois, le conseil supérieur de l'armée de l'Air avec des employeurs extérieurs viennent nous parler des différents officiers supérieurs qui sont employés par eux, ce qui nous permet aussi un regard croisé avec l'ensemble des acteurs du ministère.

Général Hervé Wattecamps. Je répondrais à votre question sur l'enseignement militaire supérieur de troisième niveau (EMS3), le deuxième niveau étant l'école de guerre et le premier niveau les cours spécifiques après le grade de capitaine. L'EMS3 est l'ouverture vers l'autre, au niveau national et international, d'où ce brassage à l'IHEDN avec des participants de différents ministères et des étrangers. L'EMS3 est la dernière étape au grade de colonel qui donne les clés, au niveau national et international, pour faire face aux postes de responsabilité qu'on peut avoir à l'issue de cette formation. Il y a bien sûr le CHEM, mais il existe aussi des formations à l'étranger auxquelles nous participons, ce qui est extrêmement important. Il existe des équivalents du CHEM aux États-Unis, en Grande-Bretagne, en Italie et dans le cadre de l'OTAN, le collège de défense l'OTAN, à Rome. Nous envoyons aussi beaucoup de stagiaires à l'étranger pour apprendre la culture des autres pays ; cela permet des échanges et la constitution d'un réseau important pour la suite de sa carrière. En termes d'effectif, pour vous montrer le niveau de sélection, il y a tous les ans 75 nouveaux colonels ; 9 tous les ans qui participent au CHEM et 2 ou 3 à des formations à l'étranger. Seule une douzaine sur les 75 accède donc à l'EMS3.

Cette formation qualifiante n'est donc accessible qu'à l'issue d'une sélection sévère.

Si l'armée de terre a des effectifs importants qui rendent l'individualisation de la gestion compliquée au départ, c'est aussi une machine lourde qui, une fois lancée, fonctionne très bien. La Marine a beaucoup initié ces processus, mais l'armée de terre a aujourd'hui un niveau d'individualisation et de sélection qui s'en rapprochent. La sélection s'opère chez nous au niveau du grade de colonel, donc vers les 43, 44 ans.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. Je comprends bien l'intérêt du parcours opérationnel. Ce dispositif pourrait-il être transposé à d'autres fonctions publiques ? Des passerelles pourraient-elles être créées ? Tout le monde ne va pas au bout du parcours dans l'armée et, parmi ces personnes, beaucoup ont d'énormes qualités qui pourraient être valorisées ailleurs. Que peut-on faire pour développer les passerelles entre les différentes fonctions publiques ?

M. le général Hervé Wattecamps. La mobilité externe avec d'autres ministères porte sur de petits volumes. Pour l'armée de terre, de l'ordre de 3 ou 4 échanges par an ont lieu, essentiellement avec le ministère des Affaires étrangères, celui de l'Intérieur ou celui des Finances. Ces échanges permettent un regard extérieur et apprennent à connaître l'autre ce qui est très important pour l'exercice de nos postes de responsabilité.

Nous avons entamé une réflexion sur le parcours dual hors fonction publique. Je suis en contact avec le directeur des ressources humaines de la Banque de France pour organiser un échange à partir de l'été prochain. Je mettrai à disposition un officier ou un lieutenant-colonel pendant deux ou trois ans auprès du siège de la Banque de France et j'accueillerai au sein des services de l'état-major un salarié de la Banque de France. Ces dispositifs peuvent se

développer, mais il est vrai que nos effectifs sont comptés. Ils concernent des personnes qui ont été repérées pour remplir des fonctions bien particulières.

D'autres mouvements dans les deux sens existent déjà, mais pourraient être un peu plus institutionnalisés : des élèves d'écoles de commerce, par exemple, viennent s'aguerrir avec nous à Coëtquidan et nous avons des échanges avec l'ENA.

M. le général Claude Tafani. Je voudrais ajouter un complément sur ce point. Nous avons travaillé sur la mobilité en direction des entreprises partant du constat que le monde de l'entreprise connaissait mal les officiers, et réciproquement, alors qu'une bonne connaissance mutuelle est indispensable. Les officiers doivent comprendre que le monde de l'entreprise peut aussi être fait pour eux et les entreprises apprécier la plus-value que peut leur apporter le recrutement d'officiers. Parallèlement au dispositif des réservistes citoyens qui viennent au sein de la défense, nous avons mis en place la réserve inversée : un certain nombre d'officiers vont dans les entreprises faire des périodes de réserve afin de travailler sur des projets communs. Ce dispositif concerne une vingtaine d'officiers par an. Des entreprises extérieures au monde de la défense ont délibérément été ciblées pour élargir la vision commune. Ce dispositif procède de l'accompagnement des officiers qui iront exercer leurs talents à l'extérieur.

M. le vice-amiral Christophe Prazuck. Le modèle de l'armée et des officiers est un modèle de flux. La moyenne d'âge dans la marine est de 30 ans et celle sur les bateaux de 28 ans. Je ne suis pas certain qu'on ait poussé jusqu'au bout toutes les conséquences de ce modèle en flux. D'autres armées à l'étranger ont fait des choix d'organisation différents. Certaines, par exemple, ont une organisation beaucoup plus volatile avec des militaires qui partent beaucoup plus tôt et en grand nombre ; le problème aux États-Unis est de retenir les soldats dans les armées. À l'opposé, dans le sud de l'Europe, certaines armées ont des statuts protecteurs avec des profils de type « fonction publique civile » qui vieillissent et qui perdent un peu de punch. En France nous avons un système intermédiaire. On veut conserver certains officiers, ceux qui ont les potentiels les plus élevés et qui vont diriger l'armée et les opérations, mais il y a ceux qui au bout de 10, 15 ou 20 ans ne correspondent pas à ce qu'on attendait d'eux, n'ont pas démontré leurs qualités ou ont d'autres aspirations. Je ne suis pas certain que l'on a mis en place tous les outils qui permettraient de faire le bilan à chacune des étapes

La réforme du statut des militaires en 2008 a quasiment interdit tout passage automatique de grade. Tous les grades d'officier – capitaine, commandant, lieutenant-colonel, colonel – peuvent être des grades terminaux. La logique voudrait qu'à partir du moment où on met une barrière, on ait aussi des systèmes qui permettent d'accompagner les officiers vers d'autres carrières, ou de les retenir quelques années pour tirer avantage de leur expérience. Ces dispositifs existent en assez petit nombre dans le statut général des militaires ; ils sont complétés dans le cadre de la loi de programmation militaire, mais les dispositions de cette loi ne s'appliquent que jusqu'en 2019. Une réflexion mérite d'être portée sur ce sujet. Si on veut sélectionner – et c'est ce que nous faisons –, si on veut être dans un modèle en flux, il faut se donner les moyens d'accompagner à l'extérieur les officiers que nous ne voulons pas garder dans nos rangs.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. Merci pour ce moment d'échanges qui a été très instructif.

