

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission de la défense nationale et des forces armées

- Audition, ouverte à la presse, de M. Francis Lamy, président
du Haut comité d'évaluation de la condition militaire 2
— ANNEXE : réponses complémentaires 3

Mardi

29 janvier 2019

Séance de 17 heures

Compte rendu n° 23

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

**Présidence de
M. Jean-Jacques Bridey,
*président***



La séance est ouverte à dix-sept heures.

La commission de la Défense nationale et des forces armées auditionne M. Francis Lamy, président du Haut comité d'évaluation de la condition militaire.

Les débats sont accessibles sur le portail vidéo du site de l'Assemblée à l'adresse suivante :

http://videos.assemblee-nationale.fr/video.7190995_5c50766769af6.commission-de-la-defense--m-francis-lamy-president-du-haut-comite-d-evaluation-de-la-condition-mi-29-janvier-2019

La séance est levée à dix-huit heures quarante-cinq.

*

* *

Membres présents ou excusés

Présents. - M. Jean-Philippe Ardouin, M. Didier Baichère, M. Xavier Batut, M. Stéphane Baudu, M. Thibault Bazin, M. Christophe Blanchet, Mme Aude Bono-Vandorme, M. Sylvain Brial, M. Jean-Jacques Bridey, Mme Carole Bureau-Bonnard, M. André Chassaingne, M. Jean-Pierre Cubertafon, Mme Françoise Dumas, M. Jean-Jacques Ferrara, M. Jean-Marie Fiévet, M. Claude de Ganay, Mme Séverine Gipson, M. Stanislas Guerini, M. Jean-Michel Jacques, M. Loïc Kervran, M. Fabien Lainé, M. Didier Le Gac, M. Jacques Marilossian, Mme Josy Poueyto, Mme Natalia Pouzyreff, M. Joaquim Pueyo, M. Joachim Son-Forget, M. Jean-Louis Thiériot, Mme Laurence Trastour-Isnart, M. Stéphane Trompille, M. Charles de la Verpillière

Excusés. - M. Florian Bachelier, M. Luc Carvounas, M. Alexis Corbière, M. Olivier Faure, M. Richard Ferrand, Mme Manuëla Kéclard-Mondésir, Mme Anissa Khedher, M. Bastien Lachaud, M. Jean-Christophe Lagarde, Mme Frédérique Lardet, M. Jean-Charles Laronneur, M. Christophe Lejeune, M. Franck Marlin, Mme Sabine Thillaye, Mme Alexandra Valetta Ardisson

ANNEXE

RÉPONSES COMPLÉMENTAIRES



**HAUT COMITÉ D'ÉVALUATION
DE LA CONDITION MILITAIRE**

Paris, le 5 février 2019
N° 48/19/HCECM

LE PRÉSIDENT

Monsieur le président,

À votre invitation, j'ai eu l'honneur d'être auditionné par la commission de la défense et des forces armées de l'Assemblée nationale, le 29 janvier dernier, pour lui présenter les deux tomes du 12^e rapport annuel du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire.

Au cours de la séquence de questions-réponses, plusieurs sujets ont été abordés sur lesquels, comme je l'avais indiqué, il m'a semblé utile d'apporter des éléments complémentaires par écrit.

J'ai l'honneur, en conséquence, de vous adresser en annexe ces compléments qui ont pour vocation d'enrichir l'éclairage que le Haut Comité peut apporter au Parlement sur le sujet complexe et évolutif de la condition militaire.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mon profond respect.

*Je vous adresse
avec mes vifs
remerciements, Monsieur le
Président, mes
vives salutations
de la Commission*

Francis LAMY

Monsieur Jean-Jacques BRIDEY
Président de la commission de la défense nationale et des forces armées
Palais Bourbon
126 rue de l'Université
75355 Paris SP 07

2) Le remboursement des frais de déménagement

Le député M. Philippe Chalumeau a posé une question sur les délais de remboursements des frais de déménagements consécutifs à la cessation de l'état militaire.

Les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les changements de résidence des militaires sont fixées par le décret n° 2007-640 du 30 avril 2007 qui a été modifié par le décret 2015-1861 du 30 décembre 2015.

Les dispositions réglementaires prévoient que les frais de déménagement, comprenant les frais de transport de mobilier, sont notamment pris en charge à la cessation de l'état militaire¹ pour accompagner le militaire vers son lieu de repli.

Initialement, la prise en charge par le ministère se faisait si le déménagement était réalisé en une fois dans un délai de trois ans à compter de la date d'ouverture du droit y compris pour les militaires quittant l'état militaire (pour ceux qui y ont droit).

En 2015, pour mieux prendre en compte les particularités des affectations hors métropole, deux modifications ont été apportées :

- le délai de prise en charge des changements de résidence hors métropole a été réduit à un an ;
- parallèlement, pour les militaires originaires d'outre-mer quittant le service actif et rejoignant leur lieu de repli, « *le délai pour changer de résidence est porté à cinq ans lorsque la dernière affectation du militaire se situe en métropole et à dix ans lorsque celle-ci se situe hors métropole et en dehors du territoire dont il est originaire.* »

L'instruction n° 230112 du 14 mars 2016² relative aux conditions de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires et les changements de résidence du personnel militaire reprend ces dispositions :

« 2.3. Conditions d'indemnisation des frais de changement de résidence.

2.3.1. Délai d'exercice du droit.

2.3.1.1. Cas général.

Aux termes de l'article 4. du décret n° 2007-640 du 30 avril 2007 modifié, le déménagement doit être effectué dans un délai de trois ans à compter de la date à laquelle intervient le fait générateur du droit, tel que défini au point 2.1. de la présente instruction. Le délai est réduit à un an pour un changement de résidence hors métropole.

Pour un militaire originaire d'outre-mer, à la cessation de l'état militaire (soit d'office par atteinte de la limite d'âge ou de la limite de durée de services, soit par démission ou résiliation du contrat ouvrant droit à pension militaire de retraite) ou au retour à la vie civile à l'expiration d'un contrat d'engagement, le délai pour changer de résidence est porté à :

- *cinq ans lorsque la dernière affectation du militaire se situe en métropole ;*
- *dix ans lorsque celle-ci se situe hors métropole et en dehors du territoire dont il est originaire.*

Le militaire peut néanmoins présenter son dossier préalable de changement de résidence et déménager dans un délai de trois mois précédant la date d'ouverture du droit. Il peut, dans ce délai, percevoir une avance sur ses indemnités de changement de résidence.

Les dispositions de l'alinéa précédent sont subordonnées à une autorisation préalable de l'autorité militaire compétente pour les militaires de la gendarmerie nationale attributaire d'un logement concédé par nécessité absolue de service ».

¹ Soit d'office par atteinte de la limite d'âge ou de la limite de durée de service, soit par démission ou résiliation du contrat ouvrant droit à pension militaire de retraite.

² Instruction N° 230112/DEF/SGA/DRH-MD/SR-RH/FM2 du 14 mars 2016 relative aux conditions de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires et les changements de résidence du personnel militaire.

Après échange avec le service du commissariat des armées, il n'apparaît pas de difficulté récurrente ou structurelle dans l'application de la réglementation. Quelques rares cas ont pu faire l'objet d'échanges entre les services du ministère des armées et des administrés.

En revanche, plusieurs administrés n'ont pas compris que l'élargissement des délais ne concernait que les militaires originaires des outremer et non pas tous les militaires souhaitant s'installer hors métropole après leur radiation des cadres ou des contrôles.

3) La mobilité des sous-officiers de la gendarmerie

Le président André Chassaigne a posé une question sur la mobilité géographique des sous-officiers de gendarmerie.

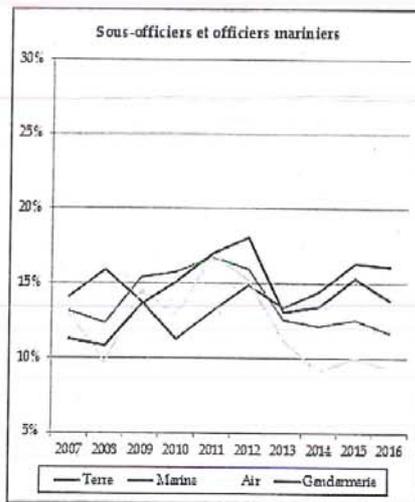
Le Haut Comité constate que le taux de mobilité des sous-officiers de gendarmerie évolue entre 11 et 18% par an depuis 2007.

Tableau 1 - Taux moyen annuel de mobilité géographique des sous-officiers de gendarmerie depuis 2007

Taux de mobilité géographique	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Sous-off Gendarmerie	11%	11%	14%	15%	17%	18%	13%	13%	15%	14%

Ce taux relativement élevé place les sous-officiers de gendarmerie parmi les sous-officiers les plus mobiles avec les officiers mariniers.

Graphique 1 - Taux moyen annuel de mobilité géographique des sous-officiers par force armée de 2007 à 2016



Plusieurs éléments doivent cependant être apportés pour bien saisir les particularités des mobilités en gendarmerie.

Depuis plusieurs années, la gendarmerie est la force armée qui a le plus développé les outils de gestion différenciée pour améliorer la prise en compte de la mobilité.

L'avancement des sous-officiers n'est désormais plus lié strictement à une mobilité. Dans le cadre de « l'avancement rénové », le militaire peut non seulement échanger avec le gestionnaire sur ses choix et sur la mobilité envisagée en cas d'inscription au tableau d'avancement, mais il peut aussi s'inscrire dans une logique d'avancement par « voie professionnelle » ; celle-ci lui ouvrira un parcours de carrière différent avec des prises de responsabilité plus tardives mais garantira une plus grande stabilité résidentielle. Dans la suite du protocole du 11 avril 2016, la mobilité sera réduite jusqu'au grade d'adjudant, si le militaire le souhaite et que l'intérêt du service n'en souffre pas.

Pour rendre plus attractif l'accès tardif de certains sous-officiers au corps des officiers de gendarmerie, la

gendarmerie étudie une modification des règles de gestion : il s'agirait de limiter leur avancement au grade de capitaine contre une gestion régionale préservant l'ancrage géographique.

Par ailleurs, à l'image d'autres forces armées, la gendarmerie a mis en place une pratique de permutations de postes et créé en 2017 l'équivalent d'une « bourse à l'emploi » pour les emplois de « gradés de brigade » non pourvus à l'issue du plan annuel de mutation.

Enfin, la gendarmerie garantit aux gendarmes ayant été affectés outre-mer, à Saint-Astier ou en gendarmerie prévôtale l'affectation correspondant à leur premier choix lorsque vient le temps d'être muté. La gendarmerie a également développé une gestion personnalisée des couples de militaires, en améliorant ses collaborations avec les autres gestionnaires. Au sein même de la gendarmerie, un officier en couple avec un autre officier de l'arme est reçu avec son conjoint par le gestionnaire, sauf s'il ne le souhaite pas, pour faciliter la hiérarchisation des attentes fonctionnelles, géographiques et de communauté de vie. La gendarmerie reconnaît toutefois qu'elle peut encore améliorer cette approche et renforcer la coordination avec d'autres forces armées.

4) Les foyers

Le député M. Thibault Bazin a posé une question sur les foyers présents dans les formations administratives.

Le Haut Comité a toujours accordé une importance particulière aux lieux qui permettent aux militaires de se retrouver, y compris hors service, pour accéder à des espaces de loisirs et y vivre une sociabilité militaire utile à la cohésion.

Les cercles et foyers ont pour objectif de répondre à ces besoins.

Les cercles de garnison ont cependant très majoritairement disparu au cours des 30 dernières années, parce qu'ils ne correspondaient plus aux besoins des militaires et de leur famille dont la vie s'est contractée sur l'unité opérationnelle d'affectation ou sur une vie personnelle éloignée du formalisme de la sociabilité militaire.

En revanche, le besoin de disposer d'un lieu de convivialité au sein des unités a perduré en raison de la présence dans les enceintes militaires de nombreux militaires du rang que l'État héberge par nécessité de service. Cette présence continue exige d'ouvrir largement des lieux collectifs en dehors des heures de service, à moins de considérer que cette sociabilité doit se vivre exclusivement en dehors des casernes ou dans l'espace réduit des chambres individuelles ou collectives : depuis la deuxième partie du XIX^e, le commandement militaire a toujours considéré que la discipline gagnait à ce que l'oisiveté ne soit pas d'abord ce qui est offert hors service à un militaire encaserné.

Au rythme des réformes de l'administration générale et du soutien commun, la gestion des foyers est passée des formations administratives au service du commissariat des armées et à ses groupements de soutien des bases de défense. Cette évolution administrative est d'importance.

En termes d'efficacité économique, ce choix est sans doute pertinent. Le Haut Comité ne le remet pas en cause. Qu'importe en effet le support juridique de cette activité de loisirs, si le service est rendu.

Aussi, le Haut Comité est-il moins inquiet de l'organisation juridique des foyers que de l'évolution des prestations qui y sont délivrées : ce qui prime pour les militaires et leur condition, c'est qu'un « service de foyer » existe et réponde aux besoins des militaires à commencer par les militaires du rang qui vivent 24h sur 24 et 365 jours par an en caserne. Ces militaires ont besoin :

- de disposer d'un lieu de convivialité au sein des enceintes militaires ;
- d'y conduire des activités de loisirs voire de petites restaurations ;
- d'y accéder dans des créneaux horaires hors service, notamment en week-end.

Or, il ressort des nombreuses visites et de multiples échanges avec des militaires que :

- les contraintes de réduction d'effectifs du service du commissariat n'ont pu conduire dans certains sites à une réduction des heures d'ouverture du foyer voire à sa fermeture en dehors des heures de service ;

- l'ouverture des foyers pendant les week-ends n'est pas garantie dans toutes les formations alors même que de nombreux militaires du rang restent le week-end dans leur chambre d'hébergement ;
- certaines unités détachent du personnel auprès du service du commissariat pour assurer l'ouverture de foyers dans des créneaux horaires que le SCA n'est pas en mesure d'assurer faute de personnel ;
- d'autres unités peuvent organiser la gestion de points de vente secondaires du foyer en s'appuyant sur des dispositifs associatifs recourant au bénévolat ;
- l'offre de restauration les soirs et week-end peut parfois être très réduite en raison de la faiblesse des effectifs des équipes de restauration ce qui accentue encore le besoin de disposer d'un foyer permettant de compenser cette fragilité ;
- les attentes des militaires du rang évoluent avec le temps et les foyers peuvent peiner à trouver une réponse attractive à leurs besoins...

Indépendamment de la forme juridique de l'entité assurant une activité de « foyer », le Haut Comité souligne l'importance d'organiser des lieux collectifs de loisirs pour faire des casernes des lieux de vie favorables à la cohésion plutôt que de seuls dortoirs.

La jeunesse des militaires du rang et la diversité de leurs origines militent fortement pour que l'institution militaire accompagne l'hébergement par nécessité de service des militaires du rang en enceinte militaire par une offre de service qui ne se résume pas à l'oisiveté en dehors des heures de service et en week-end. Les formes de la réponse peuvent être très diverses.

5) Le parcours professionnel des conjoints et les impacts sur leur retraite

Le député M. Jean-Michel Jacques a posé une question sur la réforme envisagée des pensions militaires de retraite.

Le Haut Comité a rédigé en 2010 un rapport thématique dédié aux pensions militaires de retraite. Il y avait exposé sa vision de ce sujet dont les fondements n'ont pas évolué depuis, ce qui n'interdit pas des ajustements comme cela a été fait en 2003 (allongement de la durée de cotisation, décote), 2010 (augmentation du taux de cotisation agent, allongement de deux ans des limites d'âge, allongement des décotes) et 2014 (allongement de la durée de cotisation, hausse du taux de cotisation agent).

Sur le fond toutefois, il importe de souligner que les pensions militaires de retraite ne sont pas seulement un avantage vieillesse mais d'abord un outil de gestion d'un modèle de ressources humaines qui doit garantir la jeunesse des forces armées nécessaire à la réussite de leurs missions.

Le Haut Comité souligne qu'il existe, en effet, des **particularités fortes des pensions militaires de retraite** qui sont à la fois :

- un **instrument de gestion des flux au service de forces armées qui doivent demeurer jeunes** et dont la retraite à jouissance immédiate est un outil de mise en œuvre ;
- une **aide à la reconversion pour des militaires** dont la grande majorité a développé des compétences qui ne sont pas directement transposables sur le marché de l'emploi (tireur canon, grenadier voltigeur...);
- un **outil d'attractivité et de fidélisation** ;
- une **rémunération différée** notamment dans le cas des activités opérationnelles conduisant aujourd'hui à des bonifications.

Les pensions militaires de retraite sont considérées aujourd'hui par les militaires comme un élément essentiel du contrat qui les lie à la Nation.

La question des pensions militaires de retraite ne touche pas que les militaires. L'évolution de la conjugalité et de l'emploi des femmes a en effet profondément transformé les conditions économiques des ménages « militaires ».

Aujourd'hui 85 % des conjoints sont actifs³ et 57 % des conjoints en emploi travaillent dans le secteur privé. Les conjoints souhaitent développer leur propre parcours professionnel.

Or, plusieurs indicateurs soulignent que l'état militaire semble être un frein puissant à l'épanouissement professionnel des conjoints en raison notamment des contraintes de mobilité pesant sur les militaires et des nombreuses absences du lieu de résidence consécutives aux activités opérationnelles ou d'entraînement :

- le taux de chômage moyen des conjoints de militaire est légèrement supérieur à celui du conjoint au sein des couples français actifs (de 0,3 à 0,4 point) ;
- la part des CDD parmi les conjoints de militaire salariés est plus élevée (+ 8 points par rapport à la population française ayant entre 15 et 64 ans) ;
- le temps partiel est significativement plus haut parmi les conjoints de militaire salariés (+ 9 points que dans la population française ayant entre 15 et 64 ans), quel que soit leur activité, leur âge ou leur niveau de diplôme ;
- l'inactivité des conjoints de militaire est supérieure de près de 6 points parmi les 25-49 ans, sans doute favorisée par la difficulté à tenir un emploi lorsque le ménage a un enfant de moins de 3 ans ou plus de 2 enfants et que le militaire est absent ;
- la part des conjoints sans revenu est particulièrement visible parmi les conjoints d'officiers, les plus exposés aux mobilités, (26,5 % des conjoints d'officier ont un revenu nul contre 9 % des conjoints de fonctionnaire de catégorie A) ;
- enfin, les conjoints de militaire souffrent de ruptures de carrière au rythme de la mobilité géographique du militaire ce qui limite les opportunités d'ascension professionnelle.

Ces réalités se traduisent très concrètement. Le Haut Comité constate depuis plusieurs années la **persistance d'un décalage entre le revenu individuel moyen d'un conjoint de militaire et celui d'un conjoint d'un autre ménage, atteignant plus de 30 %** entre le conjoint d'un officier ou d'un sous-officier et celui d'un fonctionnaire de catégorie A ou B⁴.

La perturbation des parcours professionnels des conjoints a un impact sur le niveau de revenu ; logiquement, cela aura des conséquences sur les niveaux de retraites des conjoints impactés par ces réalités.

Ce constat est identifié par les militaires et rend ces derniers **très sensibles à toutes les réflexions autour de l'évolution des modalités de calcul et de versement des pensions de réversion**. Cela résonne particulièrement parmi les officiers, dont un quart des conjoints n'ont aucun revenu, ni du travail, ni du capital.

³ « La population active regroupe la population active occupée (appelée aussi « population active ayant un emploi ») et les chômeurs. La mesure de la population active diffère selon l'observation statistique qui en est faite. On peut actuellement distinguer trois approches principales : au sens du BIT, au sens du recensement de la population, au sens de la Comptabilité nationale ». Source : Insee.

⁴ Sur la période 2010-2015, le revenu individuel moyen d'un conjoint d'officier est inférieur de 40,2 % à celui d'un conjoint de fonctionnaire de catégorie A, celui d'un conjoint de sous-officier de 32,4 % à celui d'un conjoint de fonctionnaire de catégorie B et celui d'un conjoint de militaire du rang de 10,5 % à celui d'un conjoint de fonctionnaire de catégorie C.