



N° 2745

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 mai 2015.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES

en conclusion des travaux d'une mission d'information ⁽¹⁾
sur l'état d'avancement de la manœuvre ressources humaines
et les conséquences des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme
du 2 octobre 2014

ET PRÉSENTÉ PAR

MME GENEVIÈVE GOSSELIN-FLEURY ET M. ALAIN MARLEIX,
Députés.

(1) La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

La mission d'information sur l'état d'avancement de la manœuvre ressources humaines et les conséquences des arrêts de la CEDH est composée de :

– Mme Geneviève Gosselin-Fleury et M. Alain Marleix, *rapporteurs* ;

– MM. Olivier Audibert-Troin, Guy Chambefort, Philippe Folliot et Christophe Léonard, *membres*.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
PREMIÈRE PARTIE : LA « MANŒVRE RH »	11
I. UN AJUSTEMENT DE LA « MANŒVRE RH » PLANIFIÉE EN 2013 S'EST RAPIDEMENT AVÉRÉ INDISPENSABLE	11
A. LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE 2014-2019 PRÉVOYAIT UNE « MANŒVRE DES RESSOURCES HUMAINES » AMBITIEUSE ...	11
1. Un remodelage profond des effectifs du ministère de la Défense	11
a. La juxtaposition de deux plans de déflation des effectifs du ministère de la Défense	11
i. La poursuite des déflations planifiées en 2008 et 2009, portant sur 10 175 postes.....	12
ii. Un plan de déflation supplémentaire, portant sur 23 500 emplois	13
b. Des objectifs complémentaires de « dépyramidage », de « rééquilibrage des effectifs entre civils et militaires » et de maîtrise des dépenses de personnel.....	14
i. Un objectif chiffré de « dépyramidage » des effectifs	14
ii. Une volonté de « rééquilibrage des effectifs entre civils et militaires ».....	18
iii. Un impératif de maîtrise des dépenses de personnel	26
2. Des leviers nouveaux pour permettre aux gestionnaires des ressources humaines d'atteindre les objectifs fixés	31
a. Un levier organisationnel : la « nouvelle gouvernance des ressources humaines » du ministère de la Défense et la mobilisation des services compétents pour la reconversion des personnels.....	32
b. Des leviers financiers : les aides au départ des personnels militaires et civils.....	41
B. LA MISE EN ŒUVRE DE LA « MANŒVRE DES RESSOURCES HUMAINES » S'EST HEURTÉE À DES DIFFICULTÉS DIRIMANTES, PAS TOUTES PRÉVISIBLES	46
1. Le renforcement de la protection du territoire national après les attentats de janvier 2015, avec l'opération Sentinelle.....	47
a. Un déploiement remarquablement rapide de nos forces sur le territoire national...	47

i. L'opération Sentinelle.....	47
ii. La mise en œuvre du plan Cuirasse	48
b. Un déploiement impossible à « tenir dans la durée » sans effectifs supplémentaires, principalement pour l'armée de terre	48
i. L'« équation RH » très tendue de l'armée de terre.....	49
ii. Des difficultés qui pèsent aussi sur les autres armées.....	53
2. L'objectif de déflation s'est avéré incompatible avec le maintien des capacités opérationnelles fixées par le Livre blanc	53
a. Au lieu de découler d'un schéma d'organisation fondé sur des analyses fonctionnelles approfondies, l'objectif de déflation a été érigé en « clé de voûte » de la « manœuvre RH »	54
i. Une méthode qui ne correspond pas aux techniques habituelles de gestion des ressources humaines	55
ii. Un « pilotage par les effectifs » qui ne garantit pas la cohérence de l'outil militaire.....	60
b. Dès lors, l'objectif de déflation n'aurait pu être tenu qu'au prix de déflations « aveugles » : pertes de compétences et suppressions de capacités opérationnelles.....	63
i. Dès le début de la programmation, le taux d'emploi des forces est déjà très élevé et le fonctionnement de certains services de soutien connaît déjà des tensions	63
ii. Les réorganisations fonctionnelles ne suffisent plus à dégager des marges de manœuvre pour les déflations.....	64
iii. Le « pilotage par les effectifs » risque de conduire à des effets d'aubaine dans l'attribution des aides au départ ainsi qu'à des pertes de compétences critiques.....	65
iv. L'impact des plans annuels de déflation sur le moral des armées n'est pas à négliger...	67
II. LA RÉVISION ANNONCÉE DES CIBLES DE DÉFLATION EST NÉCESSAIRE MAIS PAS SUFFISANTE POUR GARANTIR UNE « MANŒVRE RH » ÉQUILIBRÉE	68
A. DEUX OBJECTIFS DISTINCTS : ÉVITER DES DÉFLATIONS EXCESSIVES DANS L'ENSEMBLE DU MINISTÈRE ET DONNER AUX ARMÉES LES MOYENS D'ASSURER DANS LA DURÉE LA PROTECTION DU TERRITOIRE NATIONAL	68
1. La révision des cibles de déflation doit permettre de stabiliser les effectifs du ministère de la Défense	69
a. Une réaction rapide après les attentats de janvier 2015	69
b. Un scénario « haut » qui conduirait à stabiliser les effectifs du ministère de la Défense	72
2. Deux mouvements parallèles et distincts : la poursuite de la réforme pour l'ensemble du ministère de la Défense et le renforcement des capacités opérationnelles nécessaires à la protection du territoire	73
a. La réduction des cibles de déflation ne met pas un terme à l'effort d'optimisation du ministère de la Défense : la « manœuvre RH » continue, sur des bases aménagées.....	73

b. Une manœuvre à part entière : l'accroissement du format de la force opérationnelle terrestre nécessaire au maintien d'un haut niveau de protection du territoire.....	74
i. S'agissant des personnels à recruter pour des missions de renseignement.....	74
ii. S'agissant des personnels à recruter pour la mission Sentinelle et le « plan Cuirasse » ..	75
B. RÉVISER LES CIBLES DE DÉFLATION NE SUFFIT PAS À GARANTIR LA COHÉRENCE ET L'ÉQUILIBRE DE LA « MANŒVRE RH », QUI RESTE CONFRONTÉE À DIFFÉRENTS DÉFIS	76
1. Adosser la « manœuvre RH » à des analyses fonctionnelles partagées, pour éviter à la fois l'application homothétique des déflations et les tensions entre armées, directions et services.....	76
a. La répartition des premières « moindres déflations ».....	76
b. La répartition des « moindres déflations » à venir	77
2. Poursuivre les efforts visant à passer d'une gestion par statut et par grade à une véritable gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.....	78
a. L'intérêt d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.....	79
b. Des outils de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) en cours de déploiement au sein du ministère de la Défense	82
3. Promouvoir un nouveau modèle de carrière pour les officiers, en organisant très en amont une reconversion dans le secteur civil	84
a. Un nouveau mode de gestion des carrières, au cœur d'un nouveau « modèle RH » du ministère de la Défense.....	84
i. La reconversion des officiers des forces constitue un défi	84
ii. Une reconversion se préparant très en amont	85
b. Une inflexion encore inégalement partagée des pratiques de gestion	86
4. Veiller à ce que les marges de manœuvre dégagées par la révision des cibles de déflation soient effectivement consacrées au renforcement de nos capacités opérationnelles	89
SECONDE PARTIE : LE DROIT D'ASSOCIATION DES MILITAIRES...	91
I. LA FRANCE N'A PAS D'AUTRE CHOIX QUE DE CONFORMER SON DROIT À LA JURISPRUDENCE EUROPÉENNE RECONNAISSANT AUX MILITAIRES LE DROIT DE CONSTITUER ET D'ADHÉRER À DES GROUPEMENTS PROFESSIONNELS	92
A. LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME A RECONNU QUE LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION GARANTIE PAR LA CONVENTION DE ROME S'ÉTEND AUX MILITAIRES	92
1. Conformément à la tradition française de « cantonnement juridique » des militaires, le code de la défense leur interdit aujourd'hui de constituer des groupements professionnels ou d'y adhérer.....	92
a. Une interdiction qui s'inscrit dans un ensemble de droits et de sujétions spéciales, découlant de la spécificité de l'état militaire.....	92

b. Une interdiction compensée par la mise en place d'un cadre institutionnel de concertation	94
i. La possibilité d'un dialogue individuel	94
ii. La possibilité d'un dialogue collectif, qui s'appuie sur trois piliers.	95
2. Par deux arrêts en date du 2 octobre 2014, la Cour européenne des droits de l'homme a considéré que cette interdiction était incompatible avec le principe de la liberté d'association.....	96
a. Les arrêts de la Cour impliquent non seulement d'autoriser les groupements professionnels de militaires, mais aussi de respecter les éléments essentiels de la « liberté syndicale »	97
b. Les arrêts de la Cour laissent néanmoins à la France la possibilité d'aménager les modalités d'exercice de la « liberté syndicale » en tenant compte de la spécificité des armées	98
B. LE GOUVERNEMENT A FAIT LE CHOIX D'ACQUIESCER AUX ARRÊTS DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME.....	99
1. Une étude approfondie menée pour le compte du Gouvernement par le président Bernard Pêcheur	99
a. Les « motifs sérieux » que la France pourrait invoquer à l'appui d'une demande de renvoi.....	100
b. Les chances de succès d'une telle demande étaient toutefois « faibles, voire nulles »	101
2. La contribution apportée au débat public par la commission de la Défense nationale et des forces armées.....	102
a. L'audition de professeurs de droit spécialistes de la matière a permis à la commission de confronter les arguments en faveur d'une demande de renvoi et ceux qui plaidaient pour un acquiescement aux arrêts.....	102
i. Des opinions divergentes quant à l'opportunité d'une demande de renvoi devant la Grande Chambre de la Cour.....	102
ii. L'absence d'obligation de créer des syndicats militaires	103
b. La commission a tenu à suivre les travaux du président Bernard Pêcheur	103
II. LES INCERTITUDES SUR CE QUE SERA LA VIE ASSOCIATIVE MILITAIRE, AVEC LES RISQUES QUI S'Y ATTACHENT DANS UN CONTEXTE DE « MANŒUVRE RH » COMPLEXE, PLAIDENT EN FAVEUR D'UNE APPROCHE PRUDENTE	104
A. IL EST TRÈS DIFFICILE D'ANTICIPER CE QUE SERA LE PAYSAGE ASSOCIATIF DES MILITAIRES	104
1. L'adhésion aux futures associations nationales professionnelles de militaires sera-t-elle massive, ou plus marginale ?	104
a. Personne ne perçoit de véritable appétence pour les associations nationales professionnelles de militaires	105
b. Néanmoins, si l'outil existe, il est probable que certains s'en serviront.....	106
2. Quelle sera la posture des futures associations professionnelles nationales de militaires vis-à-vis de l'institution militaire ?	107

a. Certains requérants aux affaires jugées le 2 octobre 2014 par la Cour européenne des droits de l’homme plaident en faveur d’une action associative de dialogue sur les aspects généraux des intérêts matériels et moraux des armées	107
i. Une ambition : la défense de la place du militaire dans notre société	107
ii. Un risque : la politisation.....	107
b. D’autres requérants envisagent de développer des activités de soutien aux militaires dans leurs contentieux individuels avec l’institution.....	108
B. LES RAPPORTEURS PLAIDENT EN FAVEUR D’UNE APPROCHE PRUDENTE, AU BESOIN PROGRESSIVE, DANS LA RECONNAISSANCE ET LA MISE EN ŒUVRE DE LA LIBERTÉ D’ASSOCIATION PROFESSIONNELLE DES MILITAIRES	109
1. Conserver, au prix de quelques adaptations, le dispositif actuel de concertation...	109
a. Le système actuel de concertation donne satisfaction aux personnels comme à la hiérarchie militaires.....	109
b. Pour éviter un système de double représentation des personnels, avec les risques de conflits de légitimité que cela comporte, l’intégration des associations nationales professionnelles de militaires représentatives au sein de ce système de concertation est judicieuse	110
i. Une intégration de droit au système de concertation : le dispositif de représentativité envisagé	110
ii. Une intégration de fait au système de concertation : l’émergence prévisible de candidats des associations nationales professionnelles de militaires dans les dispositifs électifs existants	115
2. Des associations, oui ; mais pas de « syndicalisme » au sens classique	115
a. L’exigence constitutionnelle de libre disposition des forces armées fait obstacle à ce que le droit syndical commun soit étendu aux militaires	117
i. Limiter l’objet des associations à la condition militaire, pour éviter tout empiètement sur les pouvoirs de l’État en matière d’organisation et d’emploi des forces.....	117
ii. Interdire, par des règles strictes, la constitution d’associations catégorielles qui saperaient l’unité de l’outil militaire.....	120
iii. Rappeler avec force les spécificités du statut militaire : disponibilité, devoir de réserve, obligation de neutralité, interdiction de faire grève.....	123
iv. Ne pas confondre « dialogue social » et « cogestion » des armées	125
b. Prendre d’emblée des mesures permettant aux futures associations nationales professionnelles de militaires de rester, en droit comme en fait, indépendantes des syndicats civils	127
i. Donner à ces associations des moyens matériels suffisants pour exister par elles-mêmes	128
ii. Ne pas chercher à les marginaliser dans le dialogue social au sein des forces armées	129
3. La prudence plaide en faveur d’associations nationales professionnelles de militaires réservées aux seuls militaires en activité et réservistes, mais pas aux retraités	129

a. Les propositions du président Bernard Pêcheur : interdire aux retraités d'adhérer aux associations nationales professionnelles de militaires, et exclure les retraités du CSFM	130
b. La vive opposition des associations de militaires en retraite	130
c. La position plus conciliante des responsables des associations de militaires existant à ce jour	131
d. Une solution équilibrée : faire toute leur place aux militaires retraités, c'est-à-dire les intégrer au CSFM, mais pas dans des associations dédiées à la condition militaire actuelle	132
4. Garantir la bonne information du Parlement sur les questions liées à la condition militaire	133
EXAMEN EN COMMISSION	135
ANNEXES	141
ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS .	141
ANNEXE 2 : LISTE DES DÉPLACEMENTS DES RAPPORTEURS	143

INTRODUCTION

La loi de programmation militaire (LPM) pour les années 2014 à 2019 organisait l'évolution des effectifs du ministère de la Défense pour l'ensemble de cette période de programmation. Cette évolution était marquée par des efforts de réduction des effectifs et du taux d'encadrement du ministère, de modification de la répartition des effectifs entre personnels civils et militaires et, surtout, de maîtrise de la masse salariale si ambitieuse, qu'ils ont été vus et présentés d'emblée comme constituant une véritable « manœuvre », au sens pratiquement militaire du terme.

Cette « manœuvre RH » était ambitieuse ; elle s'est révélée complexe. Les rapporteurs se sont attachés à en dresser un premier bilan, un an après l'entrée en vigueur de la LPM.

Sur beaucoup de points, les résultats sont atteints ; le meilleur signe en est que le ministère de la Défense a désormais retrouvé la pleine maîtrise de sa masse salariale.

S'agissant en revanche de la réduction des effectifs, le ministère de la Défense a rapidement rencontré des difficultés. La première d'entre elles était tout à fait imprévisible : elle tient aux attentats de janvier 2015. Qui aurait pu prévoir que notre pays, par un effort sans précédent récent, devrait déployer en urgence 10 000 hommes sur le territoire national ? Il s'agit là d'une véritable opération militaire, dénommée Sentinelle, et elle doit être planifiée et conduite comme telle : cela suppose notamment un système de relève robuste. Or nos effectifs militaires, taillés au plus juste, ne le permettaient pas. Ce seul facteur suffit à justifier la profonde révision des objectifs de réduction d'effectifs que le chef de l'État a annoncée, et qui sera soumise à l'approbation de notre assemblée dans le cadre d'une actualisation plus rapide que prévu de la loi de programmation militaire – là aussi, un exercice sans précédent.

L'opération Sentinelle, toutefois, ne doit pas faire oublier d'autres difficultés. Les travaux des rapporteurs ont en effet mis en évidence le fait qu'avant même son lancement, la « manœuvre RH » paraissait de plus en plus complexe, et leur rapport analyse certaines faiblesses dans la méthode retenue pour la construction des objectifs de réduction d'effectifs. Il ne s'agit pas ici de distribuer l'éloge et le blâme, mais bien avant tout de tirer les leçons des obstacles franchis pour la nouvelle « manœuvre RH » qui commence.

Car c'est en effet une nouvelle « manœuvre RH » qui s'ouvre : la révision à la baisse du nombre d'emplois à supprimer, et la reconstitution de forces de combat constituent des défis en soi. La planification et la conduite de cette nouvelle manœuvre appellent en conséquence un pilotage robuste. La « nouvelle gouvernance des ressources humaines » du ministère de la Défense va dans ce sens.

Par ailleurs, lors de la discussion du projet de loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019, la commission avait tenu à ce qu'en parallèle de la « manœuvre RH », la loi donne une impulsion à la relance du dialogue social au sein du ministère, tant pour les personnels civils que pour le système de représentation et de concertation propre aux militaires. L'actualisation prochaine de cette loi de programmation devrait comprendre elle aussi des dispositions relatives au dialogue social, mais placées sous un angle résolument différent du dispositif français traditionnel de concertation : il s'agit en effet de mettre la législation française en conformité avec deux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme en date du 2 octobre 2014, qui l'ont considérée incompatible avec la Convention de sauvegarde des droits de l'homme en ce qu'elle interdit aux militaires de constituer des groupements de défense de leurs intérêts professionnels. Le rapport exprime donc la position des rapporteurs sur ce sujet et sur les voies envisagées pour prendre en compte la jurisprudence européenne.

PREMIÈRE PARTIE : LA « MANŒUVRE RH »

I. UN AJUSTEMENT DE LA « MANŒUVRE RH » PLANIFIÉE EN 2013 S'EST RAPIDEMENT AVÉRÉ INDISPENSABLE

Pendant toute la durée de leurs travaux, les rapporteurs ont pu suivre les réflexions et les discussions relatives à la révision des cibles de déflation prévues par la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019, dont le principe a été annoncé au lendemain des attentats du mois de janvier 2015 et dont les modalités ont été définies, peu à peu, dans les mois qui ont suivi.

Cette révision est généralement présentée comme visant en premier lieu à renforcer les effectifs des forces requises pour la protection du territoire national. Si tel est bien son objectif premier, elle a aussi pour objet de pallier certaines difficultés liées à l'ambitieux plan de déflation des effectifs du ministère de la Défense arrêté en 2013.

A. LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE 2014-2019 PRÉVOYAIT UNE « MANŒUVRE DES RESSOURCES HUMAINES » AMBITIEUSE

1. Un remodelage profond des effectifs du ministère de la Défense

a. La juxtaposition de deux plans de déflation des effectifs du ministère de la Défense

L'article 5 de la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 ⁽¹⁾ dispose que les réductions nettes d'effectifs du ministère de la Défense, au titre des missions « Défense » et « Anciens combattants », s'élèvent à 33 675 équivalents temps plein sur la durée de la programmation, amenant les effectifs du ministère à 242 279 équivalents temps plein en 2019. Cet article précise le cadencement annuel de ces suppressions nettes d'emplois : 7 881 suppressions en 2014, 7 500 en 2015, 7 397 en 2016 et autant en 2017, puis 3 500 suppressions pour 2018.

Ce plan de déflation concerne les trois armées, pour 15 500 emplois environ, la majorité des réductions d'effectifs pesant sur les fonctions de soutien, c'est-à-dire sur les services interarmées et divers organismes du ministère de la Défense. Ce plan porte pour 80 % (soit 26 200 postes) sur les personnels militaires ; les 7 400 suppressions de postes concernant les personnels civils pèsent principalement sur les agents de catégorie C (avec 2 300 suppressions de postes) et sur les ouvriers de l'État (avec 3 700 suppressions d'emplois).

(1) 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.

Une partie de ces réductions d'effectifs résulte cependant de la poursuite de celles planifiées en 2008 et 2009, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques et de la précédente loi de programmation militaire⁽¹⁾, l'addition de ces deux plans de déflation devant conduire, au total, à la suppression de 82 000 postes entre 2008 et 2019.

- i. La poursuite des déflations planifiées en 2008 et 2009, portant sur 10 175 postes

La réforme du ministère de la Défense mise en œuvre à partir de 2008 s'est traduite par un plan de suppression de 54 000 postes sur le périmètre de la mission « Défense » entre 2008 et 2016. Cet objectif de déflation résultait lui-même de l'addition de deux séries de réformes :

– la révision générale des politiques publiques (RGPP), dans le cadre de laquelle ont été mises en œuvre des restructurations conduisant à la suppression de 36 000 postes, soit les deux tiers du plan de déflation ;

– l'adaptation du ministère de la Défense au nouveau format des armées, tel que le Livre blanc sur la Défense et la sécurité nationale l'avait redéfini en 2008⁽²⁾. Ces restructurations se sont traduites par la suppression de 18 000 postes.

Comme l'indique le point 3.1.1 du rapport annexé à la loi de programmation militaire pour les années 2009 à 2014, le plan de déflation faisait porter plus des trois quarts des suppressions de postes sur les fonctions de soutien. Celles-ci ont en effet supporté 41 513 suppressions d'emplois sur les 54 000 planifiées, répartis entre 28 013 postes de personnels militaires et 13 500 postes de personnels civils. Le reste des déflations, soit 12 487 postes, a porté sur les forces opérationnelles. Ainsi que le souligne le rapport d'information précité, l'accent mis sur les services de soutien dans la répartition des postes à supprimer visait à préserver la capacité opérationnelle des armées.

Comme l'indique le point 6.3 du rapport annexé à la LPM pour les années 2014 à 2019, au 1^{er} janvier 2014, 10 175 suppressions de postes nettes restaient à effectuer au titre des mesures planifiées en 2008 et 2009. Cet objectif recouvrait deux mouvements de sens inverse :

- 10 381 suppressions de postes, dont 7 881 en 2014 et 2 500 pour 2015 ;
- 206 créations d'emplois dans les services en charge de la cyberdéfense, avec 103 créations de postes en 2016 et autant en 2017.

(1) Loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense.

(2) Pour une présentation détaillée de ces mouvements d'effectifs, on renverra au rapport d'information n° 1353 sur la mise en œuvre et le suivi de la réorganisation du ministère de la Défense fait en septembre 2013 par Mme Geneviève Gosselin-Fleury et M. Damien Meslot.

ii. Un plan de déflation supplémentaire, portant sur 23 500 emplois

• Traduisant la révision du format des armées opérée par le Livre blanc de 2013 sur la défense et la sécurité nationale, la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 a prévu un plan de déflation supplémentaire portant sur 23 500 équivalents temps plein. Elle en a fixé ainsi le cadencement : 5 000 suppressions d'emplois pour 2015, 7 500 pour 2016, autant en 2017 et 3 500 pour 2018.

Le point 6.3 du rapport annexé à cette loi précise que cet objectif était réparti de façon à préserver autant que possible le potentiel opérationnel de nos forces :

– un tiers seulement des suppressions de postes (soit 8 000 emplois) devait porter sur les forces de combat ;

– la majorité des déflations, avec 14 500 postes, devait porter sur le soutien, les structures organiques, l'environnement et l'administration du ministère de la Défense ;

– 1 100 emplois devaient en outre être supprimés au sein des forces de souveraineté (stationnées dans les outre-mer) et les forces de présence (stationnées en permanence à l'étranger).

Il est à noter que le plan de déflation prévu par la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 diffère du précédent plan de déflation non seulement par son volume (qui est moindre), mais aussi par son rythme. En effet, alors que la précédente loi de programmation militaire répartissait les déflations d'effectifs de façon linéaire sur les six années de la période de programmation, le nouveau plan concentre l'effort sur les quatre premières années de la programmation 2014-2019. Ce choix sert un triple objectif :

– diminuer plus rapidement la masse salariale du ministère de la Défense, afin de dégager plus rapidement des économies ;

– fixer un terme aux déflations, de façon à limiter l'inquiétude des personnels du ministère de la Défense ;

– donner aux gestionnaires des ressources humaines une sorte de « soupape de sécurité » dans l'hypothèse où le calendrier initial de réduction des effectifs ne pourrait être respecté : le niveau modéré de la réduction d'effectif prévue pour 2018 (3 500 suppressions) et l'absence de toute réduction programmée pour 2019 devait permettre d'« absorber » un éventuel retard dans la déflation des effectifs sans qu'il soit besoin de poursuivre ces déflations au-delà de 2019.

b. Des objectifs complémentaires de « dépyramidage », de « rééquilibrage des effectifs entre civils et militaires » et de maîtrise des dépenses de personnel

i. Un objectif chiffré de « dépyramidage » des effectifs

● Le point 6.3 du rapport annexé à la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 précise que la réduction des effectifs s'accompagnera d'un « effort de dépyramidage », dont il est précisé qu'il vise « à réduire le pourcentage d'officiers dans la population à statut militaire de 16,75 % à 16 % en fin de programmation ». Cette mesure s'inscrit dans la poursuite d'efforts de dépyramidage des effectifs menés à partir de 2011.

Selon le rapport annexé, cet objectif chiffré, fixé à 16 %, correspond au poids relatif de l'effectif des officiers dans la population à statut militaire fin 2010. L'effort correspondant (une baisse de 0,75 point du taux d'encadrement) n'est faible qu'en apparence. Il implique en effet, selon ce même rapport annexé, la suppression de près de 5 800 postes d'officiers entre 2014 et 2019, alors qu'entre le 1^{er} janvier 2009 et 1^{er} janvier 2013, 1 007 postes d'officiers seulement avaient été supprimés.

Pour garantir une mise en œuvre stricte de cet objectif de dépyramidage, deux instruments financiers sont prévus :

– un mécanisme dénommé « clause d'auto-assurance ». Comme l'a expliqué aux rapporteurs le général Frédéric Servera, directeur des ressources humaines de l'armée de terre, il consiste en ce que « si l'on atteint pas les objectifs de déflation, on compense la moindre déflation par un moindre recrutement » ;

– un mécanisme de « contingentement par grades » : ce dispositif, qui n'était pas prévu par la loi de programmation militaire, a été selon le général Frédéric Servera, « imposé par Bercy ». Il consiste à obliger les armées à respecter des plafonds d'effectifs par grade, et même par échelle de solde. Ce dispositif a des effets sur l'avancement : « un colonel qui ne part pas, c'est un lieutenant-colonel qui ne progresse pas ». Le général Frédéric Servera a évoqué l'idée que le ministère pourrait ainsi être amené, de façon inédite, à décaler les tableaux d'avancement d'une année sur l'autre. Or « on quitte jeune l'institution : à 59 ans » : dès lors, tout retard dans l'avancement nuit sensiblement à l'attractivité des carrières.

L'objectif de dépyramidage appelle trois remarques principales.

● En premier lieu, l'accroissement du taux d'encadrement au fil de la précédente période de programmation est moins le résultat d'un quelconque « laxisme » dans la gestion des cadres du ministère de la Défense en général et des officiers en particulier, que la conséquence de choix politiques qui ont :

– soit freiné les départs ; c’est le cas, principalement, de l’augmentation de l’âge de départ en retraite, qui limite pour plusieurs années le flux de départs « naturels » des fonctionnaires et des militaires de carrière. À titre d’exemple, le directeur des ressources humaines de l’armée de terre a indiqué aux rapporteurs qu’en 2015, seuls sept colonels partiraient à la retraite, alors que 41 postes de colonels doivent être supprimés : les gestionnaires des ressources humaines de l’armée de terre doivent donc « *trouver trente-quatre colonels candidats au départ* » ;

– soit accru le besoin de personnels de haut niveau ; à titre d’exemple, le retour de la France au sein du commandement intégré de l’OTAN a conduit le ministère de la Défense à détacher 880 agents supplémentaires au sein des états-majors de l’Alliance ; or ces personnels sont le plus souvent des officiers.

En outre, s’agissant des forces, les précisions fournies par la direction des ressources humaines du ministère de la Défense indiquent que leur taux d’encadrement, qui s’élevait à 13,5 % en 2010, situait les armées françaises globalement au même niveau que l’armée américaine (qui compte 14 % d’officiers) mais 3,5 points en deçà de l’armée britannique (pour laquelle ce taux atteint 17 %) et 4,5 points en deçà de l’armée allemande (avec 18 % d’officiers).

• Il faut rappeler par ailleurs que la tendance observée au « repyramidage » des effectifs dans les années 2000 répondait également à un objectif d’ordre social. Revenant sur l’objectif de dépyramidage, le général Servera a ainsi rappelé que l’armée de terre avait mis en œuvre, ces dix dernières années, « *une politique de rajeunissement des colonels* ». Elle traduisait des recommandations du Haut comité d’évaluation de la condition militaire (HCECM) qui préconisait une accélération des passages de grade comme une façon de revaloriser la condition des personnels par rapport à leurs équivalents civils. Pour le général Servera, « *c’était une bonne chose* ».

• En troisième lieu, le rapport annexé à la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 ne précise pas la répartition des suppressions de postes d’officiers entre les armées, directions et services du ministère de la Défense. Or il ressort du dernier bilan social du ministère publié à ce jour que la proportion d’officiers est très inégale d’un « employeur » à un autre au sein du ministère : elle est d’ores et déjà relativement basse dans les armées – atteignant 13 % seulement dans l’armée de terre et dans la marine et 15 % dans l’armée de l’air –, tandis qu’elle dépasse 50 % dans les autres directions et services du ministère, qui regroupent environ la moitié des officiers. Comme le montre le tableau ci-après, ces directions et services comptent 9 375 officiers pour 17 750 militaires.

TAUX D'ENCADREMENT DES MILITAIRES EN FONCTION EN DEHORS DES ARMÉES
en équivalents temps-plein travaillés (ETPT)

	Officiers	Sous-officiers	Militaires du rang	Volontaires	Total	Proportion d'officiers
Service de santé des armées (SSA)	3 836	4 493		185	8 514	45,06 %
Service des essences des armées (SEA)	221	329	893		1 443	15,32 %
Direction générale de l'armement (DGA)	3 450				3 450	100,00 %
Autres services*	1 640	146			1 786	91,83 %
Total	9 375	6 813	893	669	17 750	52,82 %

* Contrôle général des armées (CGA), service du commissariat des armées (CSA), service des Affaires pénales militaires (APM), Service des infrastructures de la Défense (SID), Poste interarmées (PIA).

Source : données présentées par le bilan social du ministère de la Défense pour 2013.

Ces différences de taux d'encadrement entre les armées, directions et services s'expliquent bien entendu par la mission de chacun de ces « employeurs » : une direction qui emploie essentiellement des ingénieurs, comme la direction générale de l'armement, a nécessairement un taux d'encadrement plus élevé que d'autres services. Néanmoins, ces spécificités ne devraient pas exonérer totalement les services par nature les plus dotés en cadres de toute contribution à l'objectif de dépyramidage des effectifs du ministère de la Défense. En effet, si tel devait être le cas, la poursuite de cet objectif viendrait à peser essentiellement sur les armées. Or leur taux d'encadrement est déjà relativement bas, de sorte qu'il y a un risque de perte d'efficacité en cas d'abaissement supplémentaire trop marqué.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS MILITAIRES

par armée, direction et service et par catégorie

CAT.		2011	2012	2013	PART DE CHAQUE CATEGORIE			TOTAL
					OFF.	S/OFF.	MdR	
TERRE	OFF.	15 379	15 181	14 827	12,9 %			TERRE 115 004
	S/OFF.	41 943	41 011	39 937	34,7 %			
	MdR	64 007	62 121	59 618	51,9 %			
	Volontaires	999	757	622	0,5 %			
MARINE	OFF.	4 787	4 758	4 700	12,8 %			MARINE 36 776
	S/OFF.	25 303	24 643	24 240	65,9 %			
	MdR	7 608	7 583	7 087	19,3 %			
	Volontaires	945	855	749	2,0 %			
AIR	OFF.	7 068	6 978	6 849	15,1 %			AIR 45 489
	S/OFF.	28 536	27 360	26 379	58,0 %			
	MdR	13 947	13 031	12 123	26,6 %			
	Volontaires	276	169	138	0,3 %			
GENDARMERIE*	OFF.	225	231	228	8,9 %			GEND 2 557
	S/OFF.	1 971	1 901	1 845	72,2 %			
	MdR	0	0	0	0,0 %			
	Volontaires	540	516	484	18,9 %			
SSA	OFF.	4 087	3 872	3 836	45,0 %			SSA 8 514
	S/OFF.	4 593	4 518	4 493	52,8 %			
	MdR	0	0	0	0,0 %			
	Volontaires	178	166	185	2,2 %			
SEA	OFF.	221	225	221	15,3 %			SEA 1 443
	S/OFF.	328	327	329	22,8 %			
	MdR	905	911	893	61,9 %			
	Volontaires	0	0	0	0,0 %			
DGA**	OFF.	3 430	3 442	3 450	100,0 %			DGA 3 450
	S/OFF.	0	0	0	0,0 %			
	MdR	0	0	0	0,0 %			
	Volontaires	1	0	0	0,0 %			
AUTRES SERVICES***	OFF.	1 238	1 492	1 640	91,8 %			AUTRES SERVICES 1 786
	S/OFF.	141	167	146	8,2 %			
	MdR	0	0	0	0,0 %			
	Volontaires	0	0	0	0,0 %			
TOTAL	OFF.	36 435	36 179	35 751	16,6 %			TOTAL 215 019
	S/OFF.	102 815	99 227	97 369	45,3 %			
	MdR	86 467	83 646	79 721	37,1 %			
	Volontaires	2 939	2 463	2 178	1,0 %			

Source : ministère de la Défense, bilan social 2013.

• Les rapporteurs relèvent à cet égard que le directeur des ressources humaines de l'armée de terre leur a indiqué que cette dernière devait réaliser 51 % des déflations d'officiers du ministère de la Défense en 2015, alors qu'elle ne compte que 40 % des officiers de celui-ci. La direction des ressources humaines de l'armée de terre est ainsi confrontée à une double difficulté :

– un problème quantitatif : « *il manque une cinquantaine d'officiers volontaires au départ en 2015* », particulièrement dans les grades élevés (lieutenant-colonel et colonel). Leur situation est très différente de celle des sous-officiers, pour lesquels, selon le général Frédéric Servera, « *il n'y a aucun problème : la direction des ressources humaines de l'armée de terre a quatre ou cinq candidats pour une aide au départ* » ;

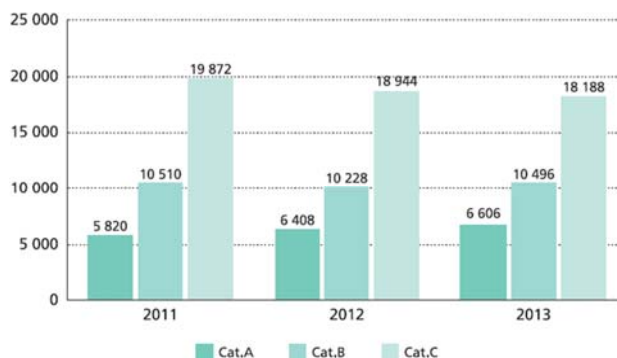
– un problème qualitatif : dès lors qu'il n'y a pas suffisamment de candidats au départ, elle est contrainte, pour atteindre ses objectifs de déflation, d'acquiescer au départ (aidé, de surcroît) de personnels disposant de compétences critiques. Ainsi, le directeur des ressources humaines de l'armée de terre a indiqué aux rapporteurs que pour le plan de départ en 2015, se sont manifestés huit officiers spécialisés en cyberdéfense, dix officiers spécialisés en renseignement, et huit en aéromobilité – toutes spécialités qui correspondent précisément aux domaines identifiés par le Gouvernement comme étant des priorités. Or, comme l'a déclaré aux rapporteurs le général Frédéric Servera, « *si ce sont les seuls à être volontaires, ce sont eux qui partent* ».

On rencontre des difficultés comparables dans les autres armées. Ainsi, le général Denis Mercier, chef d'état-major de l'armée de l'air, a indiqué aux rapporteurs que cinquante postes d'officiers à supprimer en application des plans initiaux de déflation et de dépyramidage n'avaient pas pu être identifiés. Il a fait valoir que même la fermeture d'une base aérienne – décision pourtant lourde de conséquences – ne permettait pas de « gagner » beaucoup de postes d'officiers, car le taux d'encadrement d'une base ne dépasse pas 6 %. En conséquence, il a plaidé en faveur de « *davantage de souplesse* » dans la mise en œuvre conjuguée des objectifs de déflation et de dépyramidage, estimant que « *même à enveloppe de dépenses de personnel constante, on peut éviter un dépyramidage excessif* », dont les représentants du cabinet de conseil en ressources humaines Altedia entendus par les rapporteurs ont souligné qu'il constituait « *une contrainte supplémentaire qui ne concourt pas à la pertinence de la manœuvre des ressources humaines* ».

La poursuite de l'objectif de dépyramidage pose les mêmes difficultés dans la marine nationale. Comme l'amiral Bernard Rogel, chef d'état-major de la marine, l'a expliqué aux rapporteurs, la réduction sensible de l'effectif des équipages sur les nouveaux bâtiments – l'effectif d'une frégate passant ainsi de 250 hommes à 100 environ à l'occasion du renouvellement d'une frégate de type F70 à une frégate multi-missions – a pour corollaire une « *transformation de la pyramide des grades « en ballon de rugby » : peu de « petites mains », pas mal de techniciens, et pas moins d'officiers* ».

• Il faut souligner que le dépyramidage concerne aussi les personnels civils du ministère de la Défense. Le rapport annexé à la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 n'est pas aussi explicite à cet égard qu'il ne l'est pour les personnels militaires, mais les effectifs dans le haut de la pyramide catégorielle des personnels civils sont eux aussi orientés à la baisse.

ÉVOLUTION DU PERSONNEL CIVIL TITULAIRE, NON TITULAIRE ET OUVRIER DE L'ÉTAT



Source : ministère de la Défense, bilan social 2013.

ii. Une volonté de « rééquilibrage des effectifs entre civils et militaires »

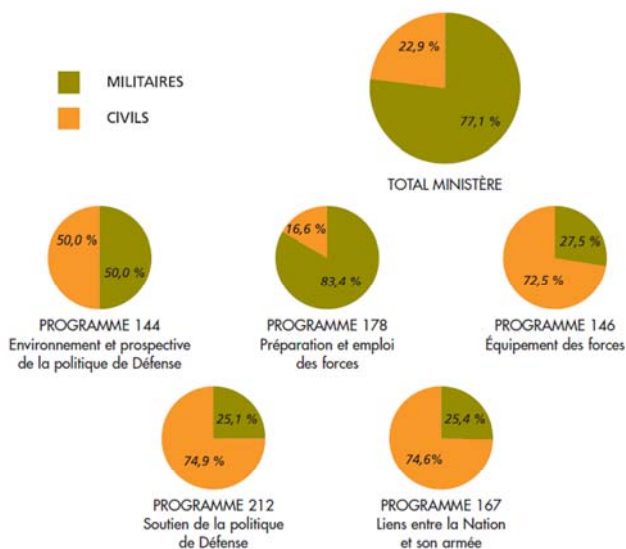
Le mouvement de « rééquilibrage » des effectifs du ministère de la Défense entre civils et militaires a été longtemps appelé « civilianisation ». Ce terme ayant toutefois été perçu par certains militaires comme une remise en cause de la spécificité du ministère de la Défense, on emploie plus couramment, désormais, l'expression : « rééquilibrage entre civils et militaires ». L'orientation générale de cette politique n'a cependant pas changé.

• Le principe d'un rééquilibrage des effectifs entre civils et militaires figurait dans le Livre blanc de 2008 sur la défense et la sécurité nationale. Celui-ci indiquait en effet que « *les personnels militaires devront se concentrer sur les missions opérationnelles, les personnels civils sur les tâches administratives et de soutien, dès lors qu'elles ne sont pas l'objet d'une externalisation* » et que les personnels civils « *doivent occuper désormais une part plus importante dans les fonctions de soutien, parallèlement à la concentration des personnels militaires sur leur métier opérationnel* ». Comme le rappelle le rapport d'information précité sur la réorganisation du ministère de la Défense, l'objectif alors annoncé était qu'un poste sur quatre soit occupé par un civil. Il devait être atteint, notamment, en portant aux deux tiers la part des personnels civils dans les effectifs des groupements de soutien des bases de défense (GSBDD).

Selon le Livre blanc de 2013 sur la défense et la sécurité nationale, « *la mise en œuvre de la déflation de 40 000 postes entre 2008 et 2012, sur les 54 000*

prévus par le Livre blanc de 2008 pour la période 2009-2015, n'a pas permis d'amorcer suffisamment ce rééquilibrage ». Les personnels civils représentaient en effet 23 % des effectifs du ministère de la Défense au 1^{er} janvier 2013 : il était dénombré à cette date 64 957 postes de civils pour un effectif total de 283 863 équivalents temps plein. Les graphiques ci-dessous illustrent la répartition des effectifs entre civils et militaires pour chacune des grandes missions du ministère de la Défense.

RÉPARTITION DES EFFECTIFS ENTRE CIVILS ET MILITAIRES



Source : ministère de la Défense, bilan social 2013.

Le Livre blanc de 2013 sur la défense et la sécurité nationale a donc confirmé cet objectif de rééquilibrage, précisant qu'il « doit être poursuivi de façon volontariste » afin « d'orienter chacune des catégories, civiles et militaires, vers son cœur de métier ».

• Outre la nécessaire adéquation entre, d'un côté, le statut et la qualification des personnels et, de l'autre, les missions qui leur sont confiées, l'argument avancé à l'appui de cette démarche de rééquilibrage est le coût moindre des personnels civils par rapport aux personnels militaires. Cette différence de coût s'explique, comme l'analysait en 2011 déjà un rapport de MM. Louis Giscard d'Estaing et Bernard Cazeneuve ⁽¹⁾ :

– par le statut financier plus avantageux accordé aux militaires du fait des risques attachés à l'exercice de leurs fonctions. Ainsi, selon le rapport précité, en 2010, le coût moyen (pension incluse) d'un fonctionnaire de catégorie A du

(1) Rapport d'information n° 3624 du 5 juillet 2011 en conclusion des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle sur les externalisations dans le domaine de la Défense.

ministère de la Défense s'élevait à 68 801 euros contre 102 197 euros pour un officier ; celui d'un fonctionnaire de catégorie B de 50 909 euros contre 58 592 euros pour un sous-officier ; celui d'un agent de catégorie C de 36 133 euros contre 45 870 pour un militaire du rang ;

– compte tenu du temps que le militaire doit consacrer à l'entretien de ses capacités opérationnelles, sa disponibilité pour la réalisation de tâches « civiles » se trouve abaissée à environ 1 000 heures par an contre 1 600 heures pour un civil.

• Selon le contrôleur général des armées Jacques Feytis, directeur des ressources humaines du ministère de la Défense, les conclusions de cet exercice de comparaison des coûts respectifs des civils et militaires doivent toutefois être tempérées.

Tout d'abord, si les coûts moyens intégrant les charges et des pensions *« sont, pour toutes les catégories militaires, supérieurs à ceux du personnel civil »* de niveau comparable, *« s'agissant des coûts hors pension, seul le coût moyen des officiers est, en moyenne, supérieur à la catégorie « correspondante » de personnel civil »*. Dès lors donc que l'objectif poursuivi est de réaliser rapidement des économies, il n'y a que pour certaines catégories d'officiers – sous réserve, encore, qu'ils n'occupent pas des fonctions opérationnelles – qu'un gain financier peut être espéré.

Cet exercice de comparaison est ensuite très difficile dans la mesure où la rémunération des personnels militaires inclut des éléments qui n'ont pas leur équivalent dans celle des personnels civils.

Tel le cas, par exemple, de diverses indemnités auxquelles sont éligibles les militaires – indemnité pour services en campagne (ISC), indemnité pour services aériens (ISAé), indemnité (et supplément d'indemnité) de sujétion pour service à l'étranger (ISSE), etc. M. Jacques Feytis a indiqué aux rapporteurs que la direction des ressources humaines du ministère de la Défense ne les avait pas prises en compte dans ses travaux de comparaison des coûts salariaux des civils et des militaires, car si leur prise en compte *« assurerait l'exhaustivité du périmètre des rémunérations retenu »*, elle *« biaiserait considérablement l'exercice »*. Un militaire en opération accomplit en effet des tâches qui, par définition, ne sont pas susceptibles d'être confiées à des personnels civils.

Le directeur des ressources humaines du ministère de la Défense a cité d'autres éléments supplémentaires qui tendent à brouiller la comparaison des coûts salariaux des civils et des militaires :

– le surcoût des affectations outre-mer, plus nombreuses pour le personnel militaire que le personnel civil ;

– le fait que les contraintes et les obligations statutaires propres aux militaires, que leur régime spécifique de rémunération a vocation à compenser, *« rendent souvent difficile le travail d'un conjoint civil »*.

En outre, certains experts en matière de ressources humaines ont émis devant les rapporteurs des réserves sur l'impact financier réel de la « civilianisation » des effectifs. Ainsi, pour représentants du cabinet Arthur Hunt, il faut, en général, prendre avec beaucoup de circonspection les solutions consistant à remplacer un personnel d'un statut par un personnel d'un autre statut à des fins d'économies. Pour eux, si certaines de ces opérations paraissent bénéfiques *« sur le papier »*, dans la pratique, *« on ne gagne jamais beaucoup à ces changements de statuts à homme pour homme »*. Le secteur privé l'a beaucoup expérimenté avec les politiques, un temps très en vogue, d'externalisation de certaines fonctions. Le même raisonnement peut être appliqué aux opérations de civilianisation, voire de dépyramidage : l'écart de productivité apparent rend la substitution intéressante en théorie, mais l'identification des postes et des personnels concernés et les procédures de changement de statut ont un coût tel qu'il ne rend pas toujours l'opération très rentable au regard de sa complexité. Les véritables gisements d'économie se situent davantage dans des changements d'organisation et d'effectifs que dans des changements de statut « homme pour homme ».

- Pour mettre en œuvre ce rééquilibrage, le ministère de la Défense a décidé, comme l'indique le point 6.3 du rapport annexé à la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019, de procéder dans un premier temps à l'analyse fonctionnelle de tous ses emplois afin *« de définir de manière objective les emplois ayant vocation à être exclusivement tenus par des militaires, d'une part, et des civils, d'autre part »*, le nombre d'emplois dits « mixtes » devant être, pour sa part, le plus réduit possible. Cette démarche doit permettre à chaque catégorie de *« disposer d'une visibilité sur ses perspectives professionnelles »* et aux gestionnaires des ressources humaines de *« développer une politique plus proactive et performante »*.

Le contrôleur général des armées Jacques Feytis a expliqué aux rapporteurs que sur la base de ce mandat, la direction des ressources humaines du ministère de la Défense a élaboré un *« plan d'action »* visant à définir une cible de rééquilibrage entre personnels militaires et personnels civils qui soit compatible avec les besoins incompressibles du ministère en personnels militaires.

Selon lui, l'état-major des armées a transmis en juin 2014 à la direction des ressources humaines du ministère de la Défense le résultat de ses travaux visant à identifier, *« sur le périmètre de l'administration et du soutien »*, les effectifs militaires *« nécessaires aux besoins opérationnels et fonctionnels des armées »*. Il a toutefois précisé que *« faute de visibilité sur les déflations à réaliser pour les familles professionnelles concernées, il n'a pas été possible de réaliser les projections nécessaires à la définition d'objectifs cibles globaux »*. Une fois

fixés les arbitrages relatifs à l'allégement annoncé de l'objectif de déflation des effectifs (cf. *infra*), « une maquette 2020 devrait être finalisée à l'été 2015 » ; ensuite, « une analyse fonctionnelle, prenant en compte les impacts du plan *Sentinelle*, devrait aboutir, au second semestre 2015, à mieux définir les perspectives d'évolution des effectifs civils dans l'administration et le soutien ».

Aussi, pour l'heure, le rééquilibrage entre personnels militaires et personnels civils s'opère-t-il « dans le cadre d'une démarche pragmatique privilégiant les recrutements au titre de l'article L. 4139-2 du code de la défense ⁽¹⁾, le cas échéant sans mobilité du militaire reclassé ».

Article L. 4139-2 du code de la défense.

« Le militaire, remplissant les conditions de grade et d'ancienneté fixées par décret, peut, sur demande agréée, après un stage probatoire, être détaché pour occuper des emplois vacants et correspondant à ses qualifications au sein des administrations de l'État, des collectivités territoriales, de la fonction publique hospitalière et des établissements publics à caractère administratif, nonobstant les règles de recrutement pour ces emplois.

« Les contingents annuels de ces emplois sont fixés par voie réglementaire pour chaque administration de l'État et pour chaque catégorie de collectivité territoriale ou établissement public administratif, compte tenu des possibilités d'accueil.

« Après un an de détachement, le militaire peut demander, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État, son intégration ou sa titularisation dans le corps ou le cadre d'emploi dont relève l'emploi considéré, sous réserve de la vérification de son aptitude. Pour l'intégration ou la titularisation dans un corps enseignant, la durée du détachement est portée à deux ans. La période initiale de détachement peut être prolongée pour une période de même durée.

« Le militaire du rang détaché dans un corps ou un cadre d'emplois depuis deux ans en application de l'article 13 *ter* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires peut demander son intégration dans ce corps ou ce cadre d'emplois dans les conditions prévues au troisième alinéa du présent article.

« En cas d'intégration ou de titularisation, l'intéressé est reclassé à un échelon comportant un indice égal ou, à défaut, immédiatement supérieur à celui détenu dans le corps d'origine. »

À titre d'exemple, on notera que le général Denis Mercier, chef d'état-major de l'armée de l'air, a indiqué aux rapporteurs que l'armée de l'air n'avait recruté aucun civil en 2013 et 2014, et que 25 seulement seraient recrutés en 2015. Il a précisé qu'en revanche, 25 postes d'aviateurs seraient transformés en postes civils cette même année et qu'il était prévu de faire passer 120 aviateurs sous statut civil dans les structures interarmées, en particulier dans des services de soutien. Pour lui, « *c'est là que la civilianisation est possible* », pour des emplois nécessitant une certaine stabilité, mais pas d'aptitude à la projection.

(1) Cet article, présenté par un encadré ci-après, établit un régime dérogatoire d'intégration dans les fonctions publiques au bénéfice des personnels militaires.

• Il ressort des travaux des rapporteurs que si le « rééquilibrage entre civils et militaires » est en cours, cette politique suscite de profondes méfiances parmi les personnels – tant civils que militaires –, comme parmi leurs cadres.

Ainsi, les représentants des personnels civils du ministère de la Défense entendus par les rapporteurs ont déclaré, pour leur part, que « *les études montrent que plusieurs dizaines de milliers d'emplois pourraient être « civilianisés », avec un impact allant jusqu'à 3 milliards d'euros* ». Ils se sont toutefois montrés très réservés sur les résultats du processus de rééquilibrage entre civils et militaires, certains allant jusqu'à déclarer que les armées avaient « *montré leur capacité à saisir au profit des seuls militaires des postes qui devraient revenir aux civils* ». L'ensemble des représentants des personnels civils du ministère s'est accordé pour déplorer la lenteur du processus de rééquilibrage, qui, selon eux, n'a pas encore produit d'effets visibles sur le terrain. Certains d'entre eux dénoncent des cas dans lesquels des personnels militaires se verraient offrir, selon eux, des conditions très favorables pour passer sous statut civil, citant par exemple le cas « *d'un sergent recruté comme catégorie B pour prendre en charge le nettoyage de 20 véhicules* ». Certains envisagent d'ailleurs de demander à intégrer la commission compétente pour instruire les demandes de reclassement au titre de l'article L. 4139-2 du code de la défense.

Pour ce qui est des personnels militaires, comme l'a dit aux rapporteurs le chef d'état-major de l'armée de l'air, le terme même de « civilianisation » est « *très mal pris par les personnels militaires* ». En outre, le général Frédéric Servera, directeur des ressources humaines de l'armée de terre, a indiqué que l'effort de « rééquilibrage » des effectifs entre civils et militaires « *a un impact sur le déroulement de carrière des militaires* » : les postes de deuxième partie de carrière (après un premier temps, souvent éprouvant, passé dans les forces), deviennent « *plus rares* » pour les militaires de carrière. Il a jugé que, compte tenu de cette contrainte, « *il faudra trouver de bons équilibres en la matière* ». Le changement de statut d'un même personnel dans le même poste est une des voies poursuivies pour atteindre l'objectif sans priver les militaires d'une deuxième partie de carrière, mais restent deux limites :

– l'aptitude à la projection des personnels, qui est plus limitée chez les civils que chez les militaires. Pour le général Servera, cette question constitue un véritable enjeu, même en matière de maintenance ;

– les armées doivent pouvoir continuer à employer des militaires en deuxième partie de carrière.

Le directeur des ressources humaines du ministère de la Défense a confirmé aux rapporteurs que « *les positions des civils et des militaires sont très braquées sur la question de la civilianisation* ». En effet, selon lui, « *les syndicats de personnels civils sont inquiets du recours au dispositif de l'article L. 4139-2 du code de la défense : ils ne s'y opposent pas, mais cela les rend méfiants* ». Leurs réticences sont particulièrement fortes lorsqu'il s'agit de transformations de statut

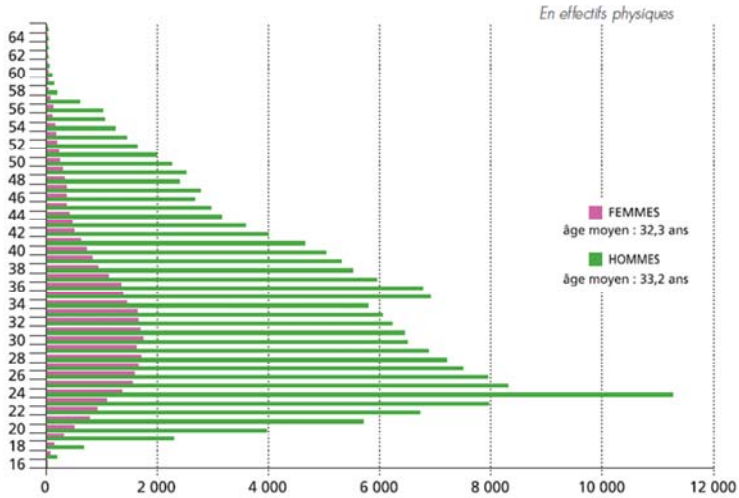
dites « *sur place* », qui consistent à ce qu'un personnel passe du statut de militaire au statut de civil tout en conservant le même poste.

Toutefois, d'après le contrôleur général des armées Jacques Feytis, sur 1 224 militaires ayant changé de statut en application des dispositions de l'article L. 4139-2, seuls « *une quinzaine d'entre eux ont bénéficié d'un changement de statut « sur place* » ». Dans les autres cas, le changement de statut d'un militaire a pour corollaire une mobilité, « *la mobilité des militaires [étant] la vocation de ce dispositif* ». Il a ajouté que, pour l'année 2015, sa direction avait organisé « *une campagne spécifique de 250 transformations « sur place* » », présentée aux syndicats de personnels civils comme « *un moyen de faire accepter la civilianisation aux personnels militaires* ». Il a enfin précisé que les organisations syndicales ont eu la liste des 250 postes concernés, « *en toute transparence* ».

Les réticences des syndicats de personnels civils sont aussi motivées, selon lui, par l'impression qu'ont leurs membres que les militaires bénéficiant du dispositif de l'article L. 4139-2 du code de la défense sont avantagés dans l'avancement de carrière. Mais pour le contrôleur général des armées Jacques Feytis, « *une analyse objective et approfondie, conduite en vue d'écrire les règles de gestion, a montré que les bénéficiaires des dispositions de l'article L. 4139-2 du code de la défense n'ont aucun avantage dans l'avancement* ». Il explique ce décalage entre la réalité et l'impression des représentants syndicaux des personnels civils par le fait que les personnels militaires qui bénéficient des dispositions de l'article L. 4139-2 du code de la défense « *sont des militaires qui ont déjà de l'ancienneté : ils arrivent donc haut dans la grille indiciaire* », de sorte qu'ils sont retenus parmi les personnels susceptibles de profiter d'une mesure d'avancement. Il a rappelé qu'en tout état de cause, les organisations syndicales sont représentées au sein des commissions administratives paritaires réunies pour examiner les dossiers d'avancement.

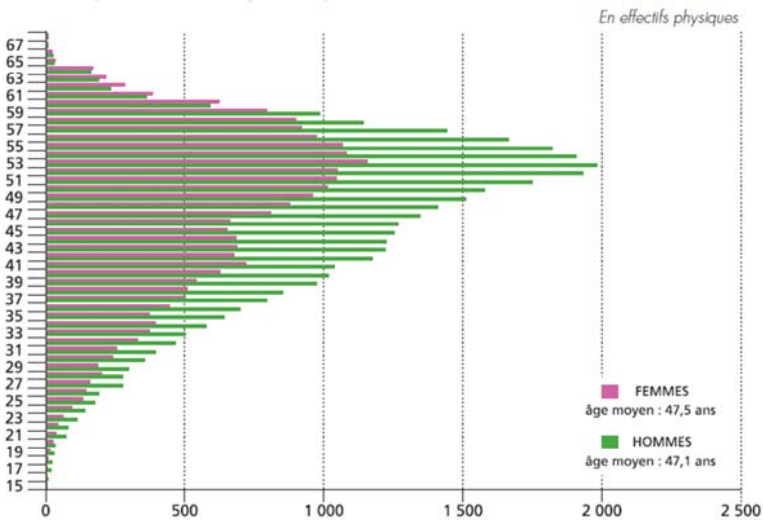
● Le directeur des ressources humaines du ministère de la Défense a par ailleurs assuré aux rapporteurs que sa direction aimerait « *recruter massivement des civils, ne serait-ce que pour assurer le renouvellement des compétences* ». En effet, comme le montrent les schémas ci-après, à l'inverse de celle des personnels militaires, la pyramide des âges des personnels civils « *forme une pyramide parfaite, mais posée sur la pointe* » : le renouvellement des compétences et la transmission des savoir-faire se trouvent donc compliqués par la perspective du départ à la retraite de cohortes massives de personnels civils.

PYRAMIDE DES ÂGES DES PERSONNELS MILITAIRES DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE



Source : ministère de la Défense, bilan social 2013.

PYRAMIDE DES ÂGES DES PERSONNELS CIVILS DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE



Source : ministère de la Défense, bilan social 2013.

Les allègements de déflation annoncés ne devraient, selon lui, pas modifier substantiellement cette situation, du moins s'agissant « des personnels qui intéressent le plus les syndicats ». En effet, selon le contrôleur général des armées Jacques Feytis, ces moindres réductions d'effectifs visent en premier lieu à satisfaire les besoins en forces nécessaires à la protection du territoire national, c'est-à-dire des militaires ; s'il est également prévu de recruter des personnels

civils en vue de renforcer nos capacités de renseignement et de cyberdéfense, le DRHMD a souligné que les personnels à recruter « *sont des cadres supérieurs [qui] ne correspondent pas au « cœur de cible » de l'action des syndicats* ». Aussi, les perspectives de recrutement du ministère de la Défense ne permettent-elles pas, à court terme, de donner pleinement satisfaction aux revendications des représentants des personnels civils.

iii. Un impératif de maîtrise des dépenses de personnel

La précédente période de programmation militaire a été marquée par un paradoxal effet de ciseaux entre, d'une part, la croissance des dépenses de personnel du ministère de la Défense et, d'autre part, ses effectifs déjà décroissants. Dès lors, pour respecter le cadre financier très contraint de l'actuelle période de programmation militaire, il était indispensable de faire en sorte que le ministère retrouve la maîtrise de sa masse salariale.

● *Un paradoxal effet de ciseaux entre l'évolution des effectifs et celle des dépenses de personnel sous la précédente période de programmation*

Dans son rapport du 11 juillet 2012 relatif au bilan à mi-parcours de la loi de programmation militaire 2009-2014, la Cour des comptes soulignait, en s'appuyant sur les données d'exécution budgétaire de la mission « Défense », que la masse salariale afférente à celle-ci avait progressé de 1,02 milliard d'euros sur la période courant de 2008 à 2011, bien que les objectifs de réduction des effectifs aient été tenus durant cette période – sur le périmètre de cette mission, 22 801 emplois à équivalent temps plein travaillés avaient en effet été supprimés. La Cour s'interrogeait, dès lors, sur la réalité des économies nettes cumulées, par rapport à la situation avant réforme, que le ministère de la Défense indiquait avoir réalisées au titre de cette période sur la masse salariale – à savoir 1,107 milliard d'euros – et les explications qui lui avait été données ne l'avaient pas conduite à revoir sa position.

Comme la Cour l'indique en effet dans son rapport, le ministère faisait valoir :

– que l'augmentation de la masse salariale observée entre 2007 et 2011 était largement due à l'augmentation des dépenses de pension (860 millions d'euros) et dans une moindre mesure (118 millions d'euros) à celle des dépenses de masse salariale hors pension ;

– qu'en outre, ces 118 millions d'euros de dépenses de masse salariale résultaient de l'augmentation importante (190 millions d'euros), mais par définition conjoncturelle, des dépenses dites « hors socle », c'est-à-dire les dépenses engagées, notamment, au titre de l'accompagnement des restructurations et de l'indemnisation du chômage des personnels ayant quitté le ministère de la Défense ;

– qu’à l’inverse, les dépenses « socles », c’est-à-dire les dépenses récurrentes de personnel liées à l’évolution des effectifs et à l’évolution des rémunérations récurrentes, avaient diminué de 72 millions d’euros grâce aux réductions d’effectifs et à l’absence de revalorisation du point d’indice de la fonction publique.

La Cour rappelait toutefois qu’un certain nombre de mesures statutaires de revalorisation de la condition militaire étaient intervenues, contrebalançant la diminution des dépenses dites « socles ». Ces mesures revêtaient, selon elle, un caractère « *paradoxal* » : elles concernaient principalement les personnels dont des départs volontaires étaient espérés, ce qui ne pouvait que favoriser l’augmentation des dépenses dites « hors socles ». Cependant, comme M. Hugues Bied-Chareton, directeur des affaires financières du ministère de la Défense, l’avait indiqué aux rapporteurs du rapport d’information précité sur la réorganisation du ministère de la Défense, ces mesures faisaient partie des éléments d’acceptation par les personnels du ministère des réductions d’effectifs demandées à celui-ci.

Ce même rapport d’information soulignait en outre qu’à côté de ces mesures « *conjoncturelles* » de revalorisation statutaire, une autre explication à la croissance de la masse salariale du ministère de la Défense était le dynamisme de son « glissement vieillisse technicité » (GVT) par rapport à la situation observée dans d’autres ministères : selon M. Hugues Bied-Chareton, il atteignait ainsi 3,5 % à 4 % par an chez les sous-officiers et son incidence « *avait été sous-évaluée dans l’équation sous-tendant* » la loi de programmation militaire 2009-2014.

Quoi qu’il en soit, la Cour appelait à accentuer les efforts de diminution des dépenses de personnel et formulait à cet égard trois recommandations :

– la première consistait à ramener le taux d’encadrement des personnels civils et militaires du ministère de la Défense à son niveau de 2008, ce taux ayant crû de 1,31 point sur la période courant entre 2008 (où il s’établissait 14,59 %) et 2011 (où il avait atteint 15,90 %). L’objectif de dépyramidage des effectifs établi par la loi de programmation militaire 2014-2019 répond à cette recommandation ;

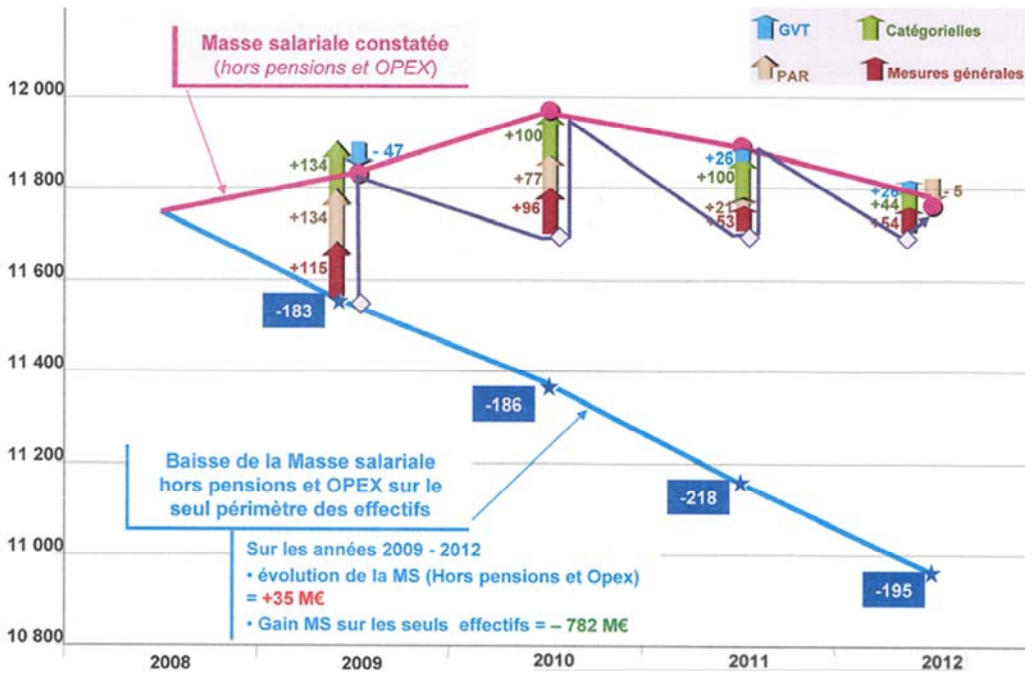
– la deuxième tendait à ce que le ministère s’attache impérativement à respecter l’objectif de suppression de 54 000 postes arrêté dans le cadre de la révision générale des politiques publiques et de la loi de programmation militaire pour la période 2009-2014, la Cour préconisant de faire porter l’effort sur les structures centrales et intermédiaires dont certaines, selon elle, « *avaient pris de l’ampleur à l’occasion de la mise en œuvre des réformes* » ;

– la dernière consistait à ce que le ministère s’interroge sur certains aspects de sa politique de gestion des ressources humaines, comme par exemple la pertinence du rythme des mutations des officiers ou l’absence de lien effectif entre le versement d’aides au départ et la suppression de postes.

Le graphique ci-après illustre l'effet de ciseaux observé entre l'évolution des effectifs et celle de la masse salariale du ministère de la Défense. Les rapporteurs rappellent que ce dernier, de manière certaine au moins jusqu'en 2013 – les données d'exécution n'étant pas encore disponibles pour 2014 –, a plus que respecté ses objectifs de diminution d'effectifs. Comme le montre en effet le tableau ci-après, le plafond d'emplois de la mission « Défense » effectivement atteint a été, pour chacune des années de la période 2009 à 2013, systématiquement inférieur de 1,4 % à 2,5 % à celui prévu par l'article 4-I de la loi de programmation pour les années 2009 à 2014. Il s'établissait ainsi, pour l'exercice 2013, à 276 598 équivalents temps pleins travaillés (ETPT) alors que cette loi avait fixé un objectif de 283 500 ETPT. D'où, comme le montre le graphique ci-après, les évolutions contradictoires des effectifs et de la masse salariale du ministère de la Défense.

ÉVOLUTIONS COMPARÉES DES EFFECTIFS ET DE LA MASSE SALARIALE DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE, 2008-2012

en millions d'euros



Source : Assemblée nationale, rapport n° 1551 fait par Mmes Patricia Adam et Geneviève Gosselin-Fleury au nom de la commission de la Défense nationale et des forces armées sur le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale, tome I, novembre 2013.

● *Un effort de maîtrise de la masse salariale mis en œuvre à partir de 2011 et affermi depuis 2013*

Le Livre blanc de 2013 sur la défense et la sécurité nationale insiste sur la nécessité, pour le ministère de la Défense, d'une gestion optimisée des effectifs tenant « *le plus grand compte de l'exigence de maîtrise de la masse salariale et des dépenses afférentes, laquelle a fait défaut dans la période qui s'achève* », soulignant qu'à cet effet, « *la déflation des effectifs et les évolutions en matière d'organisation du ministère de la Défense devront conduire à un « dépyramidage » des effectifs* ». Cette exigence a été reprise dans le rapport annexé à la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019, dont le point 6.4 prévoit que :

– en cas de risque de dépassement de la masse salariale (hors dépenses « hors socle ») qui ne serait pas dû à une mesure générale non connue au moment de l'adoption de la loi de finances, le ministère de la Défense proposera et mettra en œuvre des mesures d'économies permettant de couvrir ce risque ; c'est ce qu'il est convenu d'appeler une « *clause d'auto-assurance* » ;

– le directeur des ressources humaines du ministère de la Défense devient le responsable opérationnel de la gestion et de la maîtrise des crédits du titre 2 et se voit conférer une autorité fonctionnelle sur les gestionnaires en charge des dépenses de personnel ;

– pour une meilleure visibilité de l'effet des déflations sur la masse salariale, la présentation des crédits de titre 2 dans le rapport annuel d'exécution de la loi de programmation militaire fera apparaître, pour chaque annuité, l'évolution, d'une part, des rémunérations et charges afférentes (économies brutes liées à la déflation, atténuées des mesures générales et catégorielles et complétées du glissement vieillesse technicité) et d'autre part, des dépenses conjoncturelles liées à l'accompagnement des restructurations.

Ces dispositions étaient d'autant plus nécessaires que sur la période 2009-2013, les autorisations d'engagement arrêtées dans le cadre des lois de finances, au titre des dépenses de personnel de la mission « Défense », ont systématiquement été en augmentation et, en outre, « surconsommées ».

En effet, comme le montre le tableau ci-après :

– l'autorisation d'engagement arrêtée dans le cadre de la loi de finances pour 2009 ⁽¹⁾ excédait de 1,30 % celle arrêtée au titre de l'année précédente et, pour les quatre exercices budgétaires suivants, l'évolution enregistrée était toujours positive, correspondant à une croissance de 0,08 % en 2010, de 1,48 % en 2011, de 1,55 % en 2012 et de 1,03 % en 2013. Ces évolutions ont pour résultat un

(1) Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

accroissement de plus d'un milliard d'euros des dépenses de personnel du ministère de la Défense entre 2009 et 2013 ;

– si l'on compare ces autorisations d'engagement aux données d'exécution budgétaire, on observe une surconsommation quasi-systématique de l'enveloppe de dépenses de personnel allouée par la loi de finances. Ainsi, la dépense effectivement engagée est supérieure à l'autorisation d'engagement de 0,52 % pour 2009, de 1,62 % pour 2010, de 1,41 % pour 2011, de 2,33 % pour 2012 et de 1,19 % pour 2013. Cette surconsommation représente des surcroûts de dépenses annuelles allant de près de 100 millions d'euros en 2009 à plus de 450 millions d'euros en 2012, et un total de dépenses supplémentaires sur cette période de 1 368 millions d'euros.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL DE LA MISSION DÉFENSE DE 2009 À 2015

2009**	Prévision (1)	Exécution (2)	Écart (1 - 2)	Écart en %	Coût unitaire de l'ETPT
Autorisation d'engagement	18 960 120 477	19 059 321 416	99 200 939	0,52 %	61 657
Évolution de 2008 à 2009	243 533 964	338 017 900	Sans objet		
Soit en pourcentage	1,30 %	1,81 %			
Plafond d'emplois (ETPT)	314 640	309 119	- 5 521	-1,75 %	
Évolution de 2008 à 2009	- 5 972	- 6 208	- 236	3,95 %	
2010**	Prévision (1)	Exécution (2)	Écart (1 - 2)	Écart en %	Coût unitaire de l'ETPT
Autorisation d'engagement	18 975 789 067	19 282 783 171	306 994 104	1,62 %	63 831
Évolution de 2009 à 2010	15 668 590	223 461 755	Sans objet		
Soit en pourcentage	0,08 %	1,17 %			
Plafond d'emplois (ETPT)	306 545	302 093	- 4 452	-1,45 %	
Évolution de 2009 à 2010	- 8 095	- 7 026	1 069	-13,21 %	
2011**	Prévision (1)	Exécution (2)	Écart (1 - 2)	Écart en %	Coût unitaire de l'ETPT
Autorisation d'engagement	19 256 798 546	19 527 555 273	270 756 727	1,41 %	66 314
Évolution de 2010 à 2011	281 009 479	244 772 102	Sans objet		
Soit en pourcentage	1,48 %	1,27 %			
Plafond d'emplois (ETPT)	299 008	294 473	- 4 535	-1,52 %	
Évolution de 2010 à 2011	- 7 537	- 7 620	- 83	1,10 %	
2012**	Prévision (1)	Exécution (2)	Écart (1 - 2)	Écart en %	Coût unitaire de l'ETPT
Autorisation d'engagement	19 554 539 849	20 011 046 372	456 506 523	2,33 %	69 916
Évolution de 2011 à 2012	297 741 303	483 491 099	Sans objet		
Soit en pourcentage	1,55 %	2,48 %			
Plafond d'emplois (ETPT)	291 615	286 215	- 5 400	-1,85 %	
Évolution de 2011 à 2012	- 7 393	- 8 258	- 865	11,70 %	
2013**	Prévision (1)	Exécution (2)	Écart (2 - 1)	Écart en %	Coût unitaire de l'ETPT
Autorisation d'engagement	19 756 177 330	19 991 300 005	235 122 675	1,19 %	72 276
Évolution de 2012 à 2013	201 637 481	- 19 746 367	Sans objet		
Soit en pourcentage	1,03 %	-0,10 %			
Plafond d'emplois (ETPT)	283 743	276 598	- 7 145	-2,52 %	
Évolution de 2012 à 2013	- 7 872	- 9 617	- 1 745	22,17 %	

2014*	Prévision (1)	Exécution (2)	Écart (1 - 2)	Écart en %	Coût unitaire de l'ETPT
Autorisation d'engagement	19 087 842 885	Non disponible			69 630
Évolution de 2013 à 2014	- 668 334 445				
Soit en pourcentage	-3,38 %				
Plafond d'emplois (ETPT)	274 131				
Évolution de 2013 à 2014	- 9 612				
2015*	Prévision (1)	Exécution (2)	Écart (1 - 2)	Écart en %	Coût unitaire de l'ETPT
Autorisation d'engagement	18 721 819 581	Non disponible			70 424
Évolution de 2014 à 2015	- 366 023 304				
Soit en pourcentage	-1,92 %				
Plafond d'emplois (ETPT)	265 846				
Évolution de 2014 à 2015	- 8 285				

* Les données afférentes à ces années sont tirées des états B annexés aux lois de finances correspondantes.

** Les données afférentes à ces années sont tirées des rapports annuels de performance des lois de finances correspondantes.

NB : à compter de la loi de finances pour 2015, l'essentiel des dépenses de personnel et les effectifs associés de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », c'est-à-dire les dépenses du programme 167 « Liens entre la Nation et son armée », sont intégrées dans les dépenses de personnel et effectifs associés de la mission « Défense ». L'incidence sur les données de celle-ci est très marginale : en 2014, les dépenses de personnel du programme 167 arrêtées par la loi de finances pour 2014 (soit 75 149 340 euros) représentaient 0,4 % des dépenses de personnel de la mission « Défense » et le plafond d'emploi (1 436 équivalents temps plein travaillés) de ce programme représentait 0,5 % de celui de cette mission.

Les années 2014 et 2015, en revanche, marquent une rupture dans cette croissance continue des dépenses de personnel. En effet, les autorisations d'engagement arrêtées dans le cadre des lois de finances pour 2014 ⁽¹⁾ et 2015 ⁽²⁾ sont inférieures de respectivement 3,38 % et 1,92 % à celles arrêtées au titre de l'année antérieure. Compte tenu de la surconsommation budgétaire observée pour l'exercice 2013 (de 235 millions d'euros), l'économie en résultant entre 2013 et 2015 s'élèverait à 800 millions d'euros environ.

2. Des leviers nouveaux pour permettre aux gestionnaires des ressources humaines d'atteindre les objectifs fixés

Pour permettre la bonne mise en œuvre de cette « manœuvre RH », et rendre possible l'atteinte des ambitieux objectifs qui s'y attachaient, la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 a mis à la disposition des gestionnaires des ressources humaines du ministère de la Défense un ensemble d'outils spécifiques, qui relèvent de deux catégories : d'une part, des outils organisationnels, déployés dans le cadre d'une réforme de la « gouvernance des RH » du ministère ; d'autre part, des outils financiers, dont le volume et le régime juridique ont été adaptés au volume des réductions d'effectifs prévues et au besoin de « cibler » les incitations au départ sur les catégories de personnels dont les effectifs étaient appelés à décroître.

(1) Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

(2) Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

a. Un levier organisationnel : la « nouvelle gouvernance des ressources humaines » du ministère de la Défense et la mobilisation des services compétents pour la reconversion des personnels

i. Une « nouvelle gouvernance des ressources humaines »

● *Une réforme mise en œuvre dès 2013*

Les faiblesses constatées dans le pilotage des ressources humaines du ministère ont conduit le ministre à conférer à la DRHMD une « *autorité fonctionnelle renforcée* » sur les directions des ressources humaines (DRH) d'armées et de services. Cette décision a été présentée lors des comités exécutifs des 30 mai et 12 juin 2013. La réorganisation de la « gouvernance » des ressources humaines s'est, depuis cette date, traduite par :

– la suppression de la sous-chefferie « ressources humaines » de l'état-major des armées et le transfert à la direction des ressources humaines du ministère de la Défense de ses compétences, c'est-à-dire de l'autorité qu'elle exerçait sur les directions des ressources humaines de chacune des armées ;

– le transfert de la responsabilité des dépenses de personnel (dites « de titre 2 ») au Secrétaire général pour l'administration.

Ainsi, la gestion des effectifs et de la masse salariale ressortit non plus aux employeurs (armées et services), mais désormais aux gestionnaires des ressources humaines (directions des ressources humaines d'armée ou de service) sous l'autorité de la DRHMD. Au sens de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), ces gestionnaires deviennent responsables de budget opérationnel de programme (BOP) sur le périmètre des agents relevant de leur compétence.

Cette réforme a été conduite dans un triple objectif affiché :

– harmoniser et simplifier la définition et la mise en œuvre des politiques de ressources humaines ;

– améliorer la maîtrise de la masse salariale en centralisant la responsabilité de son pilotage ;

– réaliser des économies de postes dans la « chaîne » de gestion des ressources humaines.

Néanmoins, la décision du ministre indique clairement qu'en cas de persistance des dysfonctionnements sous le régime de l'« *autorité fonctionnelle renforcée* », il envisage de « *passer au scénario « autorité hiérarchique »* » directe de la DRHMD sur les directions des ressources humaines d'armées et de services.

● *Un point d'équilibre « classique » dans l'architecture des ressources humaines au sein d'une organisation telle que le ministère de la Défense*

Les rapporteurs ont tenu à interroger des experts des ressources humaines sur le point de savoir quelle articulation est classiquement admise comme la plus efficace entre la direction des ressources humaines « centrale » d'une organisation de l'ampleur du ministère de la Défense et les directions des ressources humaines des différentes entités (armées, directions et services) d'une telle organisation.

Pour les représentants du cabinet Altedia entendus par les rapporteurs, « classiquement, dans le privé, la direction des ressources humaines « centrale » d'un groupe a plusieurs missions » :

– le « pilotage global des grandes masses d'effectifs et de dépenses » de personnel ;

– « l'encadrement et l'animation » des directions des ressources humaines des entités du groupe ;

– le « pilotage direct de certaines catégories de personnels » (« hauts potentiels », etc.)

Toutefois, « en aucun cas, une direction des ressources humaines de groupe ne gère l'emploi » : tel est classiquement le rôle des directions des ressources humaines des entités du groupe. Les représentants du cabinet Altedia ont cité l'exemple de la société EDF : la direction de l'emploi du groupe, « traditionnellement prudente », demande aux directions des ressources humaines des entités de produire une analyse d'organisation, avant de consolider les analyses des différentes entités, d'en faire la synthèse, et de décliner pour chaque entité le projet de groupe qui en ressort.

Les représentants du cabinet Arthur Hunt ont souligné quant à eux que dans un organisme aussi étendu que le ministère de la Défense, l'articulation entre la DRH « centrale » (en l'espèce, la DRHMD) et les DRH « d'unités » (en l'espèce, les DRH d'armées et de services) constitue un des enjeux cruciaux du succès dans la définition et la conduite des réformes.

Classiquement, une DRH « centrale » doit « piloter », c'est-à-dire définir des « principes », mais « ne doit surtout pas déposséder chaque DRH « locale » » de toute marge de manœuvre dans la définition des modalités d'action. M. Axel Parkhouse, président du cabinet Arthur Hunt, a reconnu que certes, faire la différence entre « principes » et « modalités d'action » n'est pas toujours simple ; néanmoins, « une DRH centrale ne peut pas légiférer sur tout : les DRH centrales du privé ne le font jamais ; elles fixent des objectifs, vérifient qu'on ne dépasse pas les limites, mais laissent leurs opérationnels faire le reste » en liaison avec les gestionnaires des ressources humaines de leurs unités.

Aussi, concernant le système d'autorité fonctionnelle renforcée de la direction des ressources humaines du ministère de la Défense sur les directions des ressources humaines d'armées et de services, les représentants du cabinet Arthur Hunt mettent-ils en garde contre toute « *tentation de centralisation* ». Selon eux, l'autorité fonctionnelle renforcée est susceptible de permettre à la DRHMD de fixer mieux les objectifs de la « manœuvre RH » et d'en décrire de façon plus pertinente les principes de mise en œuvre, s'il est avéré que ce système permet effectivement à la DRHMD d'accéder à des informations dont elle a besoin pour l'exercice de ses missions de DRH « centrale » et auxquelles elle n'aurait pas eu accès auparavant. Mais dans une organisation telle que le ministère de la Défense, « *une autorité hiérarchique directe ne fonctionnera jamais* ». Elle n'aurait pas de plus-value : selon eux, des règles strictes comme le contingentement par grade et le principe dit d'« auto-assurance » sont d'ores et déjà suffisants pour éviter les dérapages passés des dépenses de titre 2 en contexte de déflation. Elle pourrait également s'avérer contre-productive : « *une DRH centralisée n'aura jamais les moyens d'un pilotage plus fin des déflations : elle ne pourra les opérer, de loin, qu'en jouant au maximum sur les aides au départ* ».

M. Éric Lhomme, directeur du département « performance RH » du cabinet Altedia, a souligné que cette articulation « classique » n'exclut pas des mécanismes « *coercitifs* » dans la gestion des emplois : une direction centrale de l'emploi peut très bien être « *consultée* » avant les recrutements, « *afin de vérifier si les besoins de personnels d'une entité peuvent être couverts par des mobilités internes* ». Selon lui, « *ce type de procédure contraint fonctionne bien, et s'est généralisé* ». Il a d'ailleurs souligné que dans le cas du ministère de la Défense, « *laisser trop de latitude aux DRH d'entités présente des risques de comportement de passager clandestin – c'est-à-dire un risque que telle ou telle entité se sente plus ou moins concernée par la « manœuvre RH »* ». Dès lors, selon lui, « *la DRH centrale ne peut espérer atteindre des résultats qu'au prix d'un certain centralisme* » : elle doit fixer seule la « *méthode de mise en œuvre de la « manœuvre RH »* » ainsi que « *les feuilles de route assignées à chaque armée, direction et service* » du ministère de la Défense. Aussi, selon les représentants du cabinet Altedia entendus par les rapporteurs, « *pour le seul aspect de l'emploi et pour le seul temps de la réforme, c'est quasiment une autorité hiérarchique qui est pertinente* ». M. Éric Lhomme a toutefois précisé que « *cette autorité doit s'asseoir aussi sur un partage de l'analyse fonctionnelle de base et de la méthode élaborée par la DRHMD : c'est plus efficace qu'un oukase portant sur le nombre de déflations à opérer* ».

De plus, pour les représentants de ce cabinet, développer la mobilité interne à un grand organisme suppose également un certain degré de centralisme dans le pilotage de la « manœuvre RH » : « *aucun grand groupe en France ne peut aujourd'hui faire l'économie d'une direction centrale de l'emploi, car s'il n'y a pas une autorité centrale qui impose aux unités d'ouvrir des mobilités internes, rien ne se passe* ». C'est d'ailleurs, selon eux, un des aspects très « *bénéfiques* »

de la législation sociale que d'imposer des mesures favorisant la mobilité interne en cas de restructuration.

En parallèle, « *un second niveau d'organisation tend à se mettre en place, par bassin d'emploi* ». Selon les explications des représentants du cabinet Altedia, « *le risque est toujours que dans un groupe, celui qui est le moins en difficulté ait parfois tendance à s'autonomiser* ». Afin d'éviter que ces tendances déstabilisent la « manœuvre RH » d'un groupe, « *un recoupage transverse, par bassin d'emploi, entre les différentes entités du groupe permet d'organiser des transferts* ». Cette organisation permet d'établir « *un double niveau de contrôle : d'une part, central, avec le pilotage des masses d'effectifs et le contrôle hiérarchique ; d'autre part, local, avec un dispositif de transparence sur les besoins et les structures* ».

Les représentants du cabinet Arthur Hunt ont insisté sur le fait que dans tous les cas de figure, la conduite d'une « manœuvre RH » suppose que les responsables des ressources humaines, d'une part, et les responsables opérationnels, d'autre part, soient capables de travailler à la définition et à la mise en œuvre des réformes au sein de « *binômes* » équilibrés, tant au niveau central qu'à l'échelon des entités subordonnées. Cela suppose que « *le responsable opérationnel considère le responsable RH comme un soutien essentiel* », un partenaire dans la conduite des réformes, et non comme quelqu'un d'un métier de moindre importance. Or ils constatent que ce fonctionnement en binôme « *n'existe pas au ministère de la Défense, et peu dans la fonction publique* » : leur impression est qu'au sein du ministère, « *les « opérationnels » considèrent les « RH » comme de purs gestionnaires, les opérationnels voulant garder la main sur les déflations* » – « *les « RH » partent avec un déficit d'image fort aux yeux des « opérationnels »* ». C'est ce qui conduit les représentants de ce cabinet à conclure que « *la professionnalisation de la fonction RH du ministère de la Défense reste à approfondir* ».

- *Une réforme qui donne satisfaction aux armées*

Le général Denis Mercier a rappelé que « *contrairement aux autres armées, l'armée de l'air avait appelé de ses vœux ce système* » et déclaré qu'elle en est « *satisfaite* ». Il a estimé que ce nouveau système « *permet un vrai dialogue de gestion des ressources humaines, un dialogue « métier », constructif, ce qui n'était pas le cas de la sous-chefferie « ressources humaines » de l'état-major des armées* ». Il a porté une appréciation tout aussi positive sur le regroupement, au sein d'un seul et même budget opérationnel de programme, de toute la masse salariale des aviateurs : « *cela permet une gestion globale de ces effectifs, alors que les 25 % des aviateurs affectés à des structures interarmées n'avaient pas jusqu'alors de direction des ressources humaines* ». Néanmoins, selon le général Denis Mercier, il demeure « *une certaine confusion entre « postes en organisation » et « postes en gestion »* » et des difficultés d'articulation entre les gestionnaires des ressources humaines et le suivi de la masse salariale (dépenses

de titre 2). À cet égard, le copilotage des ressources humaines par les directions des ressources humaines de chaque armée et la DRHMD pourrait, selon lui, « être simplifié ».

L'appréciation générale, positive, que porte le chef d'état-major de l'armée de l'air sur ce nouveau dispositif d'autorité fonctionnelle renforcée semble partagée par les autres armées.

Ainsi, l'amiral Bernard Rogel, chef d'état-major de la marine, a déclaré aux rapporteurs que la « nouvelle gouvernance RH » « *ne fonctionne pas mal* ». Il a précisé que par rapport au précédent mode de « gouvernance » des ressources humaines, les changements devaient être appréciés de façon différenciée :

– « *en gestion, l'état-major des armées était peu présent* ». Néanmoins, pour le chef d'état-major de la marine, « *compte tenu des spécificités et des besoins de gestion de proximité, il serait très dangereux de déposséder les chefs d'état-major de leurs compétences en matière de gestion des ressources humaines* » ;

– « *en organisation, la direction des ressources humaines du ministère de la Défense ne pouvait pas se passer de l'état-major des armées car elle ne connaît pas, par nature, l'organisation* » des armées. Or, pour le chef d'état-major de la marine, « *un arbitrage interarmées est indispensable avant de « monter » à l'étage de la DRHMD* ». C'est pourquoi, selon lui, « *on ne peut pas faire autrement* » que de confier la rédaction des référentiels des effectifs en organisation (REO) à l'état-major des armées.

De même, il a jugé que la centralisation des crédits de personnel « *est une bonne chose* », estimant que le placement des crédits de titre 2 auprès des employeurs « *n'avait pas permis de donner de bons résultats* ». Aujourd'hui, les armées ont en la matière « *un contrat d'objectifs : cela implique « un œil extérieur », mais c'est utile* ».

Pour le général Servera, directeur des ressources humaines de l'armée de terre, le passage au nouveau système d'autorité fonctionnelle renforcée « *s'est bien passé* ». D'ailleurs, selon lui, « *la réforme n'a pas changé grand-chose au travail de la DRHAT* », qui reste placée sous l'autorité du chef d'état-major de l'armée de terre (CEMAT). En effet, la réforme a eu pour principale conséquence de supprimer l'intermédiaire entre la direction des ressources humaines de l'armée de terre et celle du ministère de la Défense que constituait la sous-chefferie « ressources humaines » de l'état-major des armées, mais le dialogue direct avec la DRHMD fonctionne bien. Le général Servera a noté que cette fluidité dans le fonctionnement administratif est aussi « *une question de personnes* ».

Le général Gratien Maire, major général des armées, a estimé lui aussi que les gestionnaires « *se parlent beaucoup* » et que « *les échanges sont fluides et les*

personnalités compatibles », ce qui fait que « *le système fonctionne bien* » : il constitue « *un bon point d'équilibre* ».

● *Un point d'équilibre à ne pas déplacer entre souplesse et centralisation dans la gestion des ressources humaines*

Les rapporteurs ont pu constater que les chefs d'état-major et les directeurs des ressources humaines des armées étaient très réticents à l'idée d'un possible passage à un dispositif d'autorité hiérarchique directe de la direction des ressources humaines du ministère de la Défense sur les directions des ressources humaines des armées.

Ainsi, l'amiral Bernard Rogel, chef d'état-major de la marine, a souligné que si « *l'autorité fonctionnelle renforcée fonctionne à peu près bien* », en revanche, « *il ne faut pas aller au-delà* » : ce serait « *une erreur gravissime que de mettre en œuvre les menaces d'autorité hiérarchique qui ont été formulées* ». Pour l'amiral, « *cette menace est surréaliste* » car, dans un système centralisé, « *les gestionnaires centraux ne connaîtraient rien des spécificités de la marine* », au sein de laquelle « *on ne fait même plus du sur-mesure, on fait de la dentelle de Calais* ». Il a en outre estimé que le fait de procéder en menaçant les gestionnaires d'un système centralisé de gestion des ressources humaines n'était pas de bonne pratique, et ce à deux égards :

– « *la menace est en elle-même une mauvaise manière* » en matière de *management* ;

– elle ne doit pas conduire à s'exonérer d'un choix judicieux des personnels affectés à la gestion des ressources humaines, qui nécessite des qualités particulières : « *si l'on est mécontent des gestionnaires actuels, libre au ministère de la Défense de les affecter à d'autres fonctions* ».

ii. La mobilisation de l'Agence de reconversion de la Défense

● *Une chaîne de reclassement à part entière*

Pour être menées dans des conditions de dignité compatibles avec la reconnaissance que doit la Nation à ceux qui l'ont servie, les baisses d'effectifs doivent être conduites avec l'appui d'un dispositif efficace de reconversion des militaires appelés à quitter l'institution. Tel est l'objet d'un service du ministère de la Défense à compétence nationale : l'Agence de reconversion de la Défense, également appelée « Défense Mobilité », dont l'encadré ci-après présente le statut.

L'Agence de reconversion de la Défense

L'article L. 4139-5 du code de la défense précise que le militaire peut bénéficier, sur demande agréée : 1° de dispositifs d'évaluation et d'orientation professionnelle destinés à préparer son retour à la vie civile ; 2° d'une formation professionnelle ou d'un accompagnement vers l'emploi destinés à lui permettre de réaliser son projet professionnel, que ce soit vers le secteur privé comme vers les trois fonctions publiques.

L'Agence de reconversion de la Défense a été créée en juin 2009 à cette fin. La politique de reconversion mise en œuvre par l'agence s'inscrit dans le cadre des recommandations du Haut comité d'évaluation de la condition militaire de 2009.

En amont du départ de l'institution, Défense Mobilité propose des séances d'information tant collectives qu'individuelles, de manière à favoriser la préparation du retour à la vie civile et à faciliter la mise en œuvre ultérieure de la démarche de transition professionnelle.

Le processus de « reconversion » commence par un premier « entretien diagnostic » avec un conseiller en emploi, dans le but d'établir un diagnostic général sur les attentes de l'intéressé et d'identifier les prestations les mieux adaptées pour préparer son retour à l'emploi civil. L'étape suivante consiste à aider le candidat à s'orienter puis à élaborer un projet professionnel réaliste au regard de ses souhaits et capacités, ainsi que réalisable au regard de la situation du marché du travail dans la zone géographique de son choix.

À l'issue de ces étapes (obligatoires), et selon les caractéristiques de son projet professionnel et les besoins de sa mise en œuvre, le militaire pourra se voir proposer :

- des actions d'accompagnement vers l'emploi ;
- des actions de formation professionnelle, dispensées soit dans le secteur civil, soit au centre militaire de formation professionnelle de Fontenay-le-Comte (qui dispense une trentaine de formations, adaptées aux publics les plus « fragiles ») ;
- un dispositif d'incitation au recrutement vers le secteur privé ;
- un dispositif d'accès à la fonction publique.

Enfin, Défense Mobilité accompagne le militaire en lui proposant des actions d'acquisition des outils nécessaires pour se présenter sur le marché de l'emploi. Ces prestations se traduisent par une aide à la rédaction d'un *curriculum vitae* et d'une lettre de motivation, par la simulation d'entretiens d'embauche ainsi que par une mise en relation entre candidats et employeurs, et par un suivi lors des premiers pas dans l'entreprise ou l'administration. Cette aide s'étend jusqu'à trois ans après la radiation des contrôles.

Défense Mobilité s'efforce aussi de lier des partenariats avec les grandes entreprises et les différents ministères, et à développer des relations de proximité avec les petites et moyennes entreprises et les collectivités territoriales.

Défense Mobilité effectue, en outre, un suivi personnalisé des anciens militaires en situation de chômage indemnisé et mène également des actions en coopération avec Pôle emploi. Une convention de collaboration avec Pôle emploi a été signée le 14 juin 2010, puis complétée le 19 décembre 2011. Outre le maintien des conseillers référents Pôle emploi dans chacun des pôles Défense Mobilité, cette nouvelle convention permet la mise en œuvre de l'offre de service « *coaching* placement » au profit des anciens militaires.

Un accompagnement spécifique est proposé pour les militaires blessés en opérations ainsi que pour les conjoints.

- *Un dispositif performant*

Selon les informations fournies aux rapporteurs par la direction des ressources humaines du ministère de la Défense, l'Agence de reconversion de la Défense a apporté son appui, en 2014, à 13 600 des 20 200 personnes quittant définitivement le ministère.

Au sein de cette population, l'Agence de reconversion de la Défense présente un taux de reclassement assez élevé, s'établissant autour des deux tiers. Le reclassement s'entend aussi bien pour l'intégration dans les fonctions publiques civiles que pour le placement dans un emploi du secteur privé.

Les militaires s'étant reconvertis dans les fonctions publiques ont été au nombre de 2 135, soit 11 % de plus qu'en 2013. La part des reclassements dans les administrations de l'État, toutes procédures confondues, s'établit en 2014 à 63 %, tandis que la fonction publique territoriale représente moins de 30 % des recrutements et la fonction publique hospitalière moins de 8 %. Les militaires concernés ont pu bénéficier :

- de deux procédures dérogatoires, prévues respectivement aux articles L. 4139-2 (détachement-intégration) et L. 4139-3 (emplois réservés) du code de la défense, qui représentent à elles seules 57 % des recrutements de 2014 ;

- de trois procédures de droit commun : le détachement au titre de l'article L. 4138-8 du code de la défense, qui représente moins de 6 % des recrutements ; les concours, qui en représentent environ 3 % ; et les contrats.

Les reclassements dans le secteur privé se sont élevés en 2014 à environ 8 800, soit 3 % de moins qu'en 2013, ce fléchissement étant à mettre en relation avec la dégradation de la situation économique.

Le tableau ci-après présente l'évolution des résultats de l'Agence de reconversion de la Défense.

LA RECONVERSION DES MILITAIRES EN 2014

		Départs définitifs	Entretiens diagnostic	Projets professionnels	Reclassés	Reclassements		
						Secteur privé	Fonctions publiques	Total des reclassements
OFF	COL ou CV	372	107	51	66			
	LCL ou CF	537	308	135	124			
	CDT ou CC	216	211	74	74			
	Sous-total OFF sup.	1 125	626	260	264	0	0	0
	OFF subalternes	1 268	766	362	365			
	Total	2 393	1 392	622	629	462	200	662
SOF		6 585	5 667	3 836	3 852	3 372	1 003	4 375
MDR	MDR + 4 ans		6 299	4 834	4 495			
	MDR - 4 ans		277	363	417			
	Total	11 260	6 576	5 197	4 912	4 985	932	5 917
TOTAL		20 238	13 635	9 655	9 393	8 819	2 135	10 954

Source : direction des ressources humaines du ministère de la Défense.

● *Un effort particulier en faveur des publics « fragiles »*

Au regard des exigences du marché de l'emploi en France, les jeunes de moins de 25 ans, les non-diplômés et les personnes en situation précaire constituent un public fragile pesant fortement sur l'indemnisation chômage. Les données présentées par la DRHMD montrent que les militaires n'échappent pas à cette tendance, et que cette situation touche particulièrement les militaires du rang, population qui est à la fois la plus jeune, la moins qualifiée et la plus sensible aux situations sociales complexes. En effet, les militaires du rang représentent 79 % des demandeurs d'emploi primo-entrants indemnisés par le ministère de la Défense, alors qu'ils ne sont que 57 % des partants.

Un autre point de fragilité apparaît avec le seuil des quatre années de services effectifs (cinq pour l'armée de terre) en deçà duquel les militaires ne peuvent bénéficier ni d'un congé de reconversion, ni d'une prestation de formation ou d'accompagnement vers l'emploi.

Défense Mobilité a engagé trois types d'actions pour lever ces freins au retour à l'emploi :

- ses conseillers mettent en œuvre un accompagnement dit « renforcé », se traduisant par un plus grand nombre d'entretiens de suivi entre les conseillers et les candidats ;

- les prestations adaptées aux publics fragiles ont été renforcées. Il s'agit, d'une part, des stages de remise à niveau scolaire (RAN) organisés par le centre militaire de formation professionnelle (CMFP). Il s'agit aussi, d'autre part, de l'atelier bilan orientation (ABO) pour les militaires non officiers, sans acquis transposables, ayant besoin d'un appui spécifique dans leurs apprentissages et

dans l'incapacité avérée de suivre le module *e-learning* des sessions externalisées de bilan orientation (SBO) ;

– l'accompagnement de certains candidats, excédant le champ de compétence de l'agence, nécessite le recours à d'autres acteurs, à savoir : l'action sociale pour les problématiques sociales et financières ; l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre et la délégation nationale au handicap pour les difficultés liées aux blessures en opération ou en service ; le réseau des 450 missions locales pour l'emploi, dont la mission vise à permettre aux jeunes de moins de 26 ans de surmonter les difficultés qui font obstacle à leur insertion professionnelle et sociale.

b. Des leviers financiers : les aides au départ des personnels militaires et civils

La dernière loi de programmation militaire a institué plusieurs outils financiers d'incitation au départ des personnels militaires et civils. La plupart de ces dispositions ne sont en vigueur que pour la durée de la période de programmation. Elles visent à doter les gestionnaires des ressources humaines de moyens leur permettant d'atteindre les objectifs de déflation, sans pour autant en venir à des procédures coercitives – durée maximale réglementaire de service dans un grade, loi de dégraissage des cadres, etc.

i. Les leviers d'incitation au départ

Les dispositifs auxquels sont éligibles les personnels ne sont pas les mêmes suivant que les intéressés sont militaires ou civils.

● *Les incitations au départ des personnels militaires*

Une seule mesure prévue par la loi de programmation militaire 2014-2019 a une vocation pérenne : la rénovation du dispositif de disponibilité. Cette position est accordée, à la demande des intéressés, dans la limite d'un contingent annuel, aux officiers de carrière ayant plus de quinze années de service. Elle vise à leur permettre d'entamer une carrière civile tout en conservant pendant cinq ans l'assurance de pouvoir réintégrer l'armée en cas d'échec dans leur reconversion. Par ailleurs, en permettant à son bénéficiaire de conserver une rémunération versée par le ministère de la Défense, cette disposition réduit d'autant les exigences salariales de celui-ci sur le marché civil.

La loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 a prolongé le dispositif de « pécule modulable d'incitation au départ » institué sous la précédente période de programmation. Cette somme forfaitaire, exclue de l'assiette de l'impôt sur le revenu, est versée en deux temps.

La loi de programmation militaire a également institué deux nouveaux leviers d'aide au départ :

– la « pension afférente au grade supérieur », dispositif qui permet à certains militaires de prendre leur retraite avec une pension correspondant au grade supérieur au leur. Il vise les colonels, lieutenants-colonels, commandants, capitaines, adjudants-chefs et adjudants de carrière qui ont effectué suffisamment d’années de services pour avoir droit à une pension à jouissance immédiate, mais qui se trouvent à plus de cinq ans de la limite d’âge de leur grade.

– la « promotion fonctionnelle », qui permet au ministère de promouvoir à un grade certains agents dont les capacités et les compétences leur permettent d’occuper de nouvelles responsabilités mais pas d’envisager une évolution de carrière continue au sein du ministère.

● *Les incitations au départ des personnels civils*

Outre les mesures applicables à l’ensemble des agents de l’État, les personnels civils du ministère de la Défense sont éligibles aux suivantes :

– le complément spécifique de restructuration pour les fonctionnaires et les agents non titulaires de droit public recrutés pour une durée indéterminée ;

– l’indemnité de conversion attribuée aux ouvriers de l’État ;

– le complément exceptionnel de restructuration attribué aux mêmes ouvriers de l’État ;

– l’indemnité de départ volontaire accordée aux ouvriers de l’État ;

– l’indemnité de départ volontaire pour création ou reprise d’entreprise pouvant être attribuée aux ouvriers de l’État qui quittent l’administration et créant ou reprenant une entreprise privée.

Le tableau ci-après présente, pour chaque type de mesure d’incitation au départ, son coût moyen et la répartition de son contingent.

AIDES AU DÉPART DES PERSONNELS DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

NATURE DE L'AIDE	TYPE	COÛT MOYEN	RÉPARTITION DES CONTINGENTS (2014 ET 2015)
Personnel militaire			
Mesure conjoncturelle – Indemnité en capital	Pécule modulable d’incitation au départ (PMID)	80 000 €	Depuis l’introduction de la PAGS, la part des pécules a baissé progressivement, dès 2014 pour représenter en 2015 la moitié des aides au départ des militaires.
Mesure conjoncturelle – Indemnité en rente	Pension afférente au grade supérieur (PAGS)	2 500 €	Le dépyramidage des officiers repose sur le PMID qui représente 72 % des départs d’officiers contre 46 % chez les sous-officiers. Les sous-officiers sont plus sensibles à la PAGS que les officiers (71 % des PAGS contre 29 % pour les officiers).

Mesure statutaire pérenne : maintien partiel de rémunération	Disponibilité rénovée	-	Les volumes sont restés stables, avec un contingent de 93 agents en disponibilité en 2014.
Mesure pérenne	Dispositifs de recrutement dérogatoire dans les fonctions publiques	-	Alors qu'au moins 2 100 reclassements sont nécessaires chaque année, en 2014, seuls 1 681 ont été réalisés dont 71 % au sein du ministère.
Personnel civil			
Mesure conjoncturelle – Indemnité en capital	Indemnité de départ volontaire d'ouvriers de l'État (IDV OE)	69 000 €	499 IDV ouvriers de l'État ont été attribuées en 2014 et 484 sont prévues pour 2015.
	Indemnité de départ volontaire fonctionnaires et contractuels (IDV FC)	54 000 €	Dispositif moins attractif que l'IDV OE, son volume annuel est néanmoins stable. 61 IDV FC ont été attribuées en 2014 et 66 sont prévues pour 2015.
	Indemnité de départ volontaire pour création ou reprise d'entreprise des ouvriers de l'État (IDV CRE OE)	15 000 €	L'IDV CRE OE est un dispositif complémentaire de l'IDV OE. Il est destiné aux agents ayant le projet de créer ou reprendre une entreprise. En 2014, 16 versements ont été effectués, 24 sont prévus en 2015. Le faible succès de cette mesure est directement lié à la conjoncture économique peu encourageante actuellement.
	Prime de restructuration de service (PRS)	20 000 €	En 2014, 374 agents ont été indemnisés au titre d'une mobilité liée à une mesure de restructuration. 39 AAMC ont été versées en 2014 ; environ 5 % des agents indemnisés au titre d'une mobilité bénéficient de cette mesure. 700 agents pourraient être indemnisés en 2015. Le CSR et le CER sont 2 compléments indemnitaires spécifiques au ministère, attribués dès lors qu'un agent change de résidence familiale ou effectue une mobilité à plus de 200 km. Ils s'ajoutent donc à la PRS des fonctionnaires et à l'IC des ouvriers de l'État.
	Complément spécifique de restructuration (CSR)		
	Indemnité de conversion (IC) des ouvriers de l'État		
	Complément exceptionnel de restructuration (CER) des ouvriers de l'État		
Aide d'accompagnement à la mobilité du conjoint (AAMC)			

Source : direction des ressources humaines du ministère de la Défense.

ii. Une appropriation encore inégale des leviers d'incitation au départ

• *Un succès global*

Selon la direction des ressources humaines du ministère de la Défense, les sous-officiers sont les plus nombreux à candidater au départ : alors que pour une aide au départ d'officier il y a 1,5 volontaire, ce ratio passe à 3,5 pour les sous-officiers. Chez les officiers, les commandants et les colonels sont les cibles qui recueillent le moins de volontaires.

Quant aux dispositifs d'aide au départ des civils, notamment les indemnités de départ volontaire, la DRHMD juge que les dispositifs existants rencontrent un succès certain. Particulièrement marqué parmi les ouvriers de l'État, il s'explique par l'attractivité de la mesure : la presque totalité de la somme est exonérée d'impôts, et son bénéficiaire est éligible aux prestations d'assurance-chômage pour une durée de 24 à 36 mois.

• *Une appréciation variable portée par les chefs d'état-major*

Il ressort des travaux des rapporteurs que tous les dispositifs d'incitation au départ ne sont pas également connus et, partant, pas également employés.

Ainsi, l'amiral Bernard Rogel, chef d'état-major de la marine, a souligné l'importance du pécule : « *sans le pécule, la déflation ne serait pas possible* ». Pour lui, l'intérêt de cet instrument tient à ce que les gestionnaires peuvent « *choisir de l'attribuer ou non, ce qui permet à la fois d'éviter les effets d'aubaine et de ne pas inciter au départ des personnels ayant des compétences critiques* » pour la marine. Le chef d'état-major de la marine souligne cependant que le refus opposé aux demandes de pécule des personnels que « *l'on veut garder* » au sein des armées « *est parfois pris comme une grande injustice* ». Néanmoins, « *il est crucial que ce système soit discrétionnaire* » : c'est ce qui en fait un véritable « *outil de gestion* ».

En revanche, selon l'amiral Bernard Rogel, « *la pension afférente au grade supérieur marche très mal : les personnels en voient peu l'intérêt* ». Il a ajouté que cet instrument était encore peu connu pour l'heure. Surtout, « *un tel instrument est adapté pour les militaires qui ont peu effectué d'opérations, et qui ont donc accumulé moins d'annuités que les autres ; or c'est aujourd'hui le cas d'une part très réduite des personnels...* ». De même, le général Denis Mercier, chef d'état-major de l'armée de l'air, voit dans la pension afférente au grade supérieur le « *dispositif le plus intéressant* » en théorie, mais signale que dans les faits « *il intéresse peu de personnels* » car il n'est pas adapté aux particularités de l'armée de l'air. En effet, les personnels ont droit à la jouissance immédiate de leur pension de retraite dès qu'ils ont validé 27 années de services ; or pour les personnels navigants, les heures de vol accumulées se traduisent par des annuités supplémentaires (« *ils amassent rapidement des annuités* ») : la mesure n'a vraiment d'intérêt que pour les sous-officiers.

Pour le chef d'état-major de la marine, « *la promotion fonctionnelle paraît plus prometteuse* », notamment pour permettre la promotion au grade d'officier général de personnels trop spécialisés pour qu'il soit aisé de les promouvoir dans le contexte actuel. L'amiral a en effet expliqué que « *le nombre de postes d'officiers généraux ouverts est beaucoup trop limité (neuf par an pour la marine)* », et que cela conduit à favoriser la promotion des officiers dont le profil est « *généraliste* » : en effet, une carrière d'officier général se déroule sur une période relativement longue et, de ce fait, passe par plusieurs postes, ce qui suppose un profil plus « *généraliste* » que « *spécialiste* ». Dans ces conditions, le dispositif de promotion fonctionnelle « *peut être gagnant-gagnant : le spécialiste aurait eu des difficultés à être promu au grade d'officier général compte tenu de la priorité aux généralistes dans des listes d'aptitudes trop resserrées, et la marine pourvoit son besoin* ». L'amiral Bernard Rogel a cité, à titre d'exemple, l'hypothèse dans laquelle la marine aurait besoin d'un spécialiste d'aéronavale pour pourvoir un poste à la Structure intégrée de maintien en condition

opérationnelle des matériels aéronautiques de la défense (SIMMAD), et disposerait d'un capitaine de vaisseau qui est très spécialisé. Toutefois, aux yeux du chef d'état-major de la marine, le dispositif présente deux limites :

– d'une part, il est strictement contingenté ;

– d'autre part, il repose sur un mécanisme « *qui ne va pas dans le sens de l'évolution des mentalités* » : les personnels « *sont de moins en moins sensibles au grade, et à l'affichage social qui s'y attache* » : « *c'est désormais l'intérêt du métier plus que toute autre chose qui retient les personnels* ».

Quant à la disponibilité, l'amiral Bernard Rogel juge que ce dispositif est « *encore trop récent pour en faire un bilan* ».

• *Des outils de gestion à employer avec discernement*

Mme Anne Carrizo, directrice de projets au sein du cabinet Altedia, a fait valoir aux rapporteurs qu'« *aujourd'hui, les entreprises privées réfléchissent beaucoup à des plans de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) qui articulent les « solutions externes » (c'est-à-dire les départs) et internes (c'est-à-dire la mobilité interne), basées toujours sur une analyse des compétences et des « métiers en croissance », « stables » ou « en décroissance »* ». Elle a expliqué que « *les aides à la mobilité, externe ou interne, sont dès lors ouvertes au seul bénéfice des personnes « métiers en décroissance »* », quitte à accorder un volume d'aide substantiel, pour éviter les pertes de compétences et les effets d'aubaine.

À l'inverse, un pilotage de la « manœuvre RH » par cibles de déflation comporte d'après son expérience les risques suivants :

– permettre le départ de personnels ayant des compétences utiles, voire critiques, sans garantir le départ des personnels exerçant des « métiers en décroissance » ;

– accroître la tension psychosociale et induire, de ce fait, des pertes d'efficacité ;

– en fin de gestion annuelle, le risque est grand que les gestionnaires tenus d'atteindre des objectifs de déflation opèrent « *par la facilité* » : non-renouvellement de contrats, absence de sélectivité dans les aides au départ, externalisations, etc.

Pour les représentants du cabinet Arthur Hunt, un « système de double volontariat » est ce qu'il y a de plus efficace pour, d'une part, organiser la « *passation des compétences* » entre les personnels qui quittent l'institution et ceux qui y restent et, d'autre part, « *définir le niveau sous-critique en deçà duquel on ne doit pas déflater une organisation* », selon les termes de M. Axel Parkhouse. On entend par « système de double volontariat » un dispositif dans lequel les aides

au départ sont attribuées sur la base du volontariat des employés concernés, et dans lequel, symétriquement, le bénéfice de ces aides n'est pas ouvert de plein droit, mais sur décision individuelle de l'employeur.

M. Laurent Megglé a ajouté que même dans un système de « double volontariat », il importe que les règles d'attribution des aides au départ soient définies explicitement, précisément et préalablement et qu'elles soient ciblées sur certains métiers pour éviter les pertes de compétences critiques. À défaut, les refus d'octroi de ces aides créent inévitablement de grandes frustrations parmi les personnels concernés, dont l'investissement professionnel connaît alors une dégradation rapide. Ces règles doivent être calibrées de façon à éviter la perte de compétences critiques.

De surcroît, selon les représentants du cabinet Arthur Hunt entendus par les rapporteurs, *« il ne suffit pas d'attendre que les volontaires au départ se présentent au guichet »* : pour un ciblage efficace des aides, réduisant autant que possible les effets d'aubaine comme les pertes de compétences-clés, *« il faut surtout « aller chercher » les personnels que l'on veut faire partir : à défaut, les volontaires ne sont pas toujours ceux dont les compétences sont les moins critiques »*.

B. LA MISE EN ŒUVRE DE LA « MANŒUVRE DES RESSOURCES HUMAINES » S'EST HEURTÉE À DES DIFFICULTÉS DIRIMANTES, PAS TOUTES PRÉVISIBLES

Très rapidement après les attentats qui ont frappé la France en janvier 2015, le Président de la République a fait connaître son intention de réviser les objectifs de déflation des effectifs du ministère de la Défense, afin de permettre un renforcement significatif de la protection du territoire national. En effet, le format de nos forces armées ne permettait déjà plus de déployer plusieurs milliers d'hommes et d'en assurer la relève : ainsi, le maintien de l'opération Sentinelle dans la durée justifie à lui seul une révision des cibles de déflation. Par nature, cette difficulté n'était pas prévisible.

Toutefois, pour valable et imprévisible qu'il soit, ce motif de révision des cibles de déflation ne doit pas masquer le fait qu'avant même les attentats de janvier 2015, ces cibles apparaissaient déjà impossibles à atteindre – sauf à consentir à des sacrifices déraisonnables dans nos capacités opérationnelles, et à renoncer de ce fait aux ambitions formulées par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale. Ainsi, la révision annoncée des cibles de déflation se justifie à autant par le besoin de renforcer la protection du territoire national face à une menace nouvelle, que par la légitime préoccupation de ne pas « casser » notre outil militaire.

1. Le renforcement de la protection du territoire national après les attentats de janvier 2015, avec l'opération Sentinelle

« Sentinelle » est le nom donné à l'opération, lancée au lendemain des attentats de Paris, consistant à déployer sur le territoire national plus de 10 000 hommes, issus principalement de l'armée de terre. Cette opération a été conduite avec succès, dans des délais encore plus resserrés que ne le prévoyait le contrat opérationnel de l'armée de terre.

Ce succès ne doit cependant pas éclipser deux défis :

– l'opération Sentinelle inclut la plupart des missions de protection du territoire, mais pas toutes : elle ne doit pas faire oublier la mise en œuvre du plan Cuirasse, qui mobilise près de 2 000 hommes pour le renforcement de la protection des sites sensibles du ministère de la Défense ;

– si le format de notre force opérationnelle terrestre a permis d'armer l'opération Sentinelle avec 10 000 hommes, il ne permet pas de maintenir ce dispositif (même allégé) dans la durée.

a. Un déploiement remarquablement rapide de nos forces sur le territoire national

Le déploiement des forces de protection du territoire national en janvier 2015 a été remarquablement rapide, que ce soit pour l'opération Sentinelle ou pour la mise en œuvre du plan Cuirasse.

i. L'opération Sentinelle

Alors que le plan Vigipirate, même au niveau d'alerte « vigilance », mobilisait moins de 900 hommes de l'armée de terre, l'opération Sentinelle a vu le déploiement de 10 400 soldats. Il s'agit donc d'un considérable changement d'échelle pour l'engagement de nos forces sur le territoire national. Lors de son audition du 3 février 2015 devant la commission, le général Pierre de Villiers, chef d'état-major des armées, a d'ailleurs souligné que « *ce déploiement n'a pas de précédent dans l'histoire récente de notre pays* », rappelant qu'« *au plus, nous avons atteint un total de 4 500 hommes lors des commémorations du D-day* ».

Le déploiement de la force opérationnelle terrestre sur le territoire national est exceptionnel non seulement par son volume, mais aussi par sa rapidité. En effet, le contrat opérationnel de l'armée de terre ne prévoyait la possibilité de déployer 10 000 hommes sur le territoire national qu'en dix jours, et, comme l'a indiqué à la commission le chef d'état-major des armées, les études menées par l'état-major des armées « *prévoient ce déploiement en un minimum de sept jours* ». Pourtant, comme il l'a fait observer, l'opération Sentinelle a été déployée encore plus rapidement : « *quelques heures pour les premiers éléments, moins de trois jours pour le dispositif complet* ».

ii. La mise en œuvre du plan Cuirasse

Parallèlement à l'opération Sentinelle, le ministère de la Défense a dû mettre en œuvre le « plan Cuirasse », qui vise au renforcement de la surveillance de ses installations sensibles – c'est-à-dire, par exemple, des installations liées à la dissuasion nucléaire, etc. Selon les explications fournies aux rapporteurs par le contrôleur général des armées Jacques Feytis, directeur des ressources humaines du ministère de la Défense, la mise en œuvre de ce plan nécessite « 2 000 personnels supplémentaires ». Or les effectifs actuels, « taillés au plus juste, ne laissent pas de marge » pour mobiliser 2 000 militaires : en conséquence, « pour cette mission comme pour l'opération Sentinelle, le ministère de la Défense doit recruter ».

L'amiral Bernard Rogel, chef d'état-major de la marine, a souligné que « toutes les armées ont contribué, en parallèle de l'opération Sentinelle, à la mise en œuvre du « plan Cuirasse » », avec pour conséquence que « les fusiliers marins sont en situation de pression extrême ». Le général Denis Mercier a tenu lui aussi à souligner la place de l'armée de l'air dans les missions intérieures, auxquelles elle consacre selon lui « beaucoup de moyens » : 3 900 aviateurs, auxquels il faut ajouter quelques centaines d'hommes affectés à des fonctions de surveillance aérienne à Bordeaux, ainsi que deux escadrons et des éléments de transmissions affectés à la posture de dissuasion nucléaire.

b. Un déploiement impossible à « tenir dans la durée » sans effectifs supplémentaires, principalement pour l'armée de terre

Le général Gratien Maire, major général des armées, a expliqué aux rapporteurs que le « cœur du problème », dans la révision des cibles de déflation du ministère de la Défense, est « l'insuffisance des effectifs de la force opérationnelle terrestre pour assurer dans la durée la protection du territoire ». En effet, le contrat opérationnel de l'armée de terre ne prévoyait pas la possibilité de « tenir dans la durée » un déploiement tel que l'opération Sentinelle en assurant la relève de cette force.

En tout état de cause, d'après les explications du major général des armées, le taux de rotation de la force opérationnelle terrestre fait que l'on a besoin de trois fois plus d'effectifs qu'il n'en faut pour assurer, à un moment donné, une mission. Dès lors, pour déployer en permanence 7 000 hommes sur le territoire national, il en faut 21 000 alors que l'armée de terre ne disposait pour cela que de 10 000 hommes : le maintien de 7 000 militaires de l'armée de terre en déploiement sur le territoire national suppose donc 11 000 hommes en plus. De surcroît, la protection des emprises avec le plan Cuirasse et les besoins de formation et de soutien des hommes déployés pour cette opération supposent également des effectifs supplémentaires.

Le général Gratien Maire a indiqué que cela se traduit dans l'immédiat par une dégradation des conditions de préparation opérationnelle, par des annulations

de permissions et, de façon générale, par « *des rythmes très soutenus* » avec « *des taux de rotation difficilement soutenables à moyen ou long terme* ».

i. L'« équation RH » très tendue de l'armée de terre

● *La cible d'effectifs fixée par le Livre blanc est déjà presque atteinte*

Le Livre blanc de 2013 fixe à 66 000 hommes « projetables » le format de la force opérationnelle terrestre.

Le général Frédéric Servera, directeur des ressources humaines de l'armée de terre, a indiqué aux rapporteurs que compte tenu des déflations déjà intervenues en 2013 et 2014, les effectifs de la force opérationnelle terrestre ne seront plus, fin 2015, qu'à 1 200 emplois de cette cible de 66 000 personnels.

● *Les effectifs de la force opérationnelle terrestre ne permettent de mobiliser que 10 000 hommes pour la protection du territoire national*

Comme le montre le schéma ci-après, l'effectif de la force opérationnelle terrestre se répartit comme suit :

– 18 000 hommes sont « centrés sur les OPEX » (qu'ils s'y préparent, les accomplissent ou en reviennent) ;

– 9 000 personnels servent en mission de courte durée (ce sont les « tournants » des bases) dans le dispositif déployé outre-mer et à l'étranger (qu'ils s'y préparent, y soient ou en reviennent) ;

– 1 700 personnels servent en mission de longue durée (ce sont les « permanents » des bases) dans le dispositif déployé outre-mer et à l'étranger (qu'ils s'y préparent, y soient ou en reviennent)

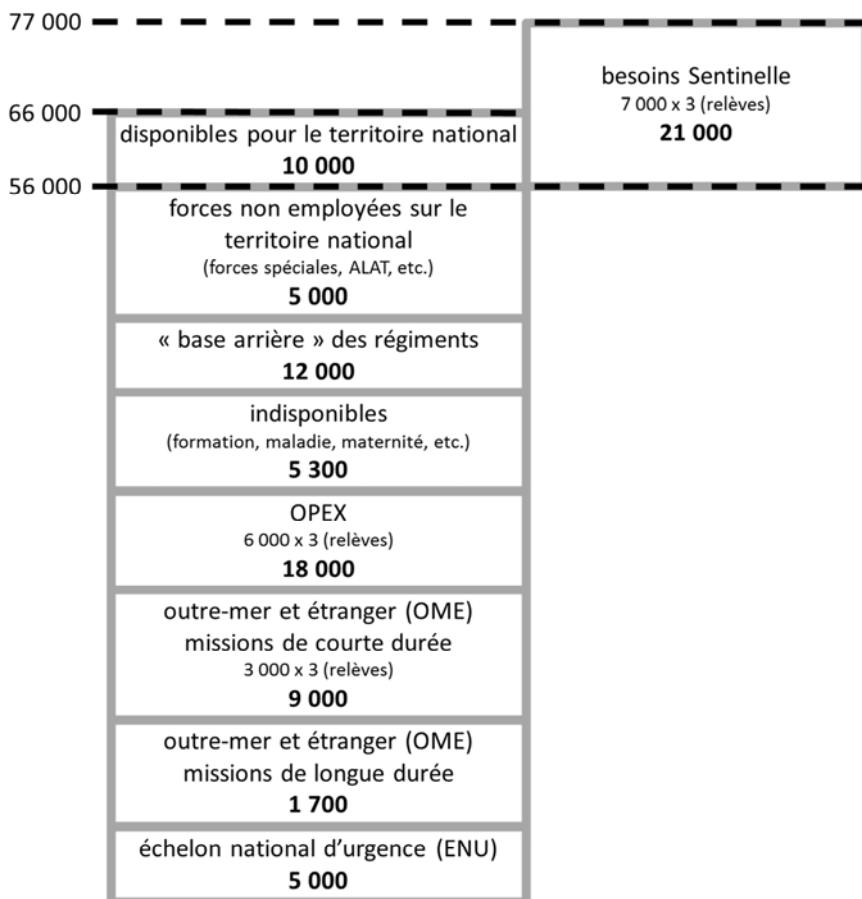
– 5 000 personnels sont placés en alerte dans le cadre de l'échelon national d'urgence défini par le Livre blanc de 2013. Comme l'ont montré les dernières opérations, ils sont disponibles pour partir les premiers en OPEX ;

– 12 000 personnels constituent la « base arrière » des régiments, c'est-à-dire qu'ils en assurent la garde et le fonctionnement courant. Cela revient à 150 hommes par régiment, ce qui est « *modeste* » ;

– 5 000 personnels sont indisponibles pour divers motifs : congés de maladie, stages de formation, etc. ;

– reste un reliquat de 10 000 hommes, ce qui correspond au format de l'opération Sentinelle, hors relève. En effet, le contrat opérationnel de l'armée de terre prévoit la disponibilité d'une force de ce type de format pendant trois mois, mais pas davantage.

EFFECTIFS DE LA FORCE OPÉRATIONNELLE TERRESTRE



Source : données fournies par la direction des ressources humaines de l'armée de terre et mises en forme par les rapporteurs.

● Pour assurer la relève d'un effectif déployé en permanence, il en faut trois fois plus dans la force opérationnelle terrestre

Le directeur des ressources humaines de l'armée de terre a indiqué aux rapporteurs que pour mobiliser 10 000 personnels au service de l'opération Sentinelles, « il y a eu d'ores et déjà beaucoup d'abandons » dans diverses activités planifiées : réduction des moyens affectés au soutien aux exportations, réductions capacitaires dans le cadre de l'échelon national d'urgence⁽¹⁾, report d'activités de formation – avec des « effets de report » sur l'avancement lorsqu'il s'agit de formations requises pour un avancement –, report de journées de préparation opérationnelle, « reports massifs de permissions », etc.

(1) ENU, dont le Livre blanc de 2013 a défini le régime en s'inspirant de l'ancien dispositif Guépard.

En outre, le général Frédéric Servera a souligné que même si les forces terrestres ont « *chamboulé tout leur système de planification* » pour assurer la relève de l'opération Sentinelle, cette relève est parfois assurée « *dans des conditions médiocres* ». En effet, l'armée de terre ayant dû rassembler un grand nombre d'effectifs dans des délais très resserrés, les unités ne sont pas projetées en corps constitués. Cela se traduit par des phénomènes d'« *atomisation des unités* » et de « *panachage* » préjudiciables à la bonne connaissance réciproque des chefs et des hommes, élément pourtant important de l'efficacité opérationnelle.

Pour toutes ces raisons, il s'est dit « *inquiet pour la résilience des hommes* », notant que l'« *on peut prévoir des non-renouvellements de contrats, des départs précoces, etc.* ». Le risque est donc que le capital humain et le niveau d'entraînement opérationnel s'érodent très rapidement. En effet, la compilation des données présentées année après année par les annexes au projet de loi de finances, dont le tableau ci-après présente les résultats, fait apparaître que l'armée de terre a d'ores et déjà vu son « *taux d'optimisation* » – c'est-à-dire le rapport entre ses effectifs globaux et ceux de la force opérationnelle terrestre – augmenter très sensiblement, et que le taux de rotation des hommes en posture opérationnelle atteint un niveau historiquement haut et difficilement soutenable.

• *Tenir l'opération Sentinelle dans la durée suppose donc de renforcer les effectifs de la force opérationnelle terrestre*

Le général Gratien Maire, major général des armées, a indiqué aux rapporteurs que l'« *on envisage deux options principales : maintenir 7 000 hommes sur le territoire national ou n'en maintenir que 5 000* ».

Or il ressort des développements qui précèdent que pour assurer la relève d'une force de 7 000 hommes dans des conditions qui n'alourdissent pas excessivement le taux de rotation des hommes – condition du maintien de leurs capacités opérationnelle sur le long terme –, il faut disposer de 21 000 hommes, et donc porter les effectifs de la force opérationnelle terrestre à 77 000 personnels.

Pour ce faire, il paraît très difficile de jouer sur les effectifs de l'armée de terre hors force opérationnelle terrestre. En effet, le taux d'optimisation de l'armée de terre s'établit déjà à un niveau historiquement élevé, et si elle devait suivre ses objectifs initiaux de déflation, il lui resterait encore 5 000 postes à supprimer. En conséquence, l'opération Sentinelle ne peut être tenue dans la durée qu'au prix d'un renoncement aux objectifs de déflation de l'armée de terre, et d'un renforcement des effectifs de la force opérationnelle terrestre.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE L'ARMÉE DE TERRE

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Janvier 2015	Moyenne 2008-2014
Opérations extérieures (OPEX)	10 245	7 916	7 123	6 653	5 476	6 202	6 021	6 306	7 091
dispositif permanent outre-mer et étranger (OME)	8 397	7 845	7 195	6 262	6 960	6 511	6 472	5 553	7 092
<i>Sous Total « étranger et outre-mer »</i>	18 642	15 761	14 318	12 915	12 436	12 713	12 493	11 859	14 183
Protection du territoire national	933	904	923	1 151	770	770	630	10 373	869
Autres missions intérieures	194	234	306	166	560	660	840	1 012	423
<i>Sous Total « missions intérieures »</i>	1 127	1 138	1 229	1 317	1 330	1 430	1 470	11 385	1 292
Alerte / projection (Guépard puis échelon national d'urgence)	5 424	5 162	5 184	5 256	5 300	5 520	5 630	4 860	5 354
Effectif total en situation opérationnelle	25 193	22 061	20 731	19 488	19 066	19 663	19 593	28 104	20 828
Effectifs du BOP Terre	144 745	140 014	132 638	122 538	105 795	102 084	99 571	96 605	121 055
Effectifs de la force opérationnelle terrestre (FOT)	93 003	85 000	80 000	75 153	72 647	71 070	69 178	67 245	78 007
Ratio FOT /Total	64,3%	60,7%	60,3%	61,3%	68,7%	69,6%	69,5%	69,6%	64,9%
Taux de rotation en situation opérationnelle (« un soldat de la FOT sur X est en situation opérationnelle à l'instant T)	1 / 3,69	1 / 3,85	1 / 3,86	1 / 3,86	1 / 3,81	1 / 3,61	1 / 3,53	1 / 2,39	1 / 3,75

BOP Terre : budget opérationnel de programme de l'armée de terre (BOP 178-0011).

Source : données présentées par les projets annuels de performance, retraitées par les rapporteurs avec l'appui de l'état-major de l'armée de terre.

ii. Des difficultés qui pèsent aussi sur les autres armées

Si l'armée de terre est la première concernée par les tensions sur les effectifs résultant de l'impératif de protection du territoire national, au motif que c'est elle qui fournit la quasi-totalité des effectifs de l'opération Sentinelle, les autres armées voient elles aussi leurs effectifs mis sous de grandes tensions avec l'autre versant du dispositif de protection du territoire mis en œuvre à partir de janvier 2015 : le plan Cuirasse.

Ainsi, le chef d'état-major de l'armée de l'air a estimé devant les rapporteurs que l'enjeu actuel pour l'armée de l'air consiste à pouvoir « *tenir dans la durée, au-delà de l'objectif initial de six mois* ». Tenir dans la durée suppose d'avoir des effectifs ; or, pour le général Denis Mercier, « *on touche à la limite : plus que les équipements, ce sont aujourd'hui les hommes qui manquent* ».

De même, l'amiral Bernard Rogel a souligné le fort taux d'emploi des forces de la marine : non seulement, « *les marins sont souvent éloignés, mais en revenant à terre, ils ont des alertes à 72 heures et gardent leurs bâtiments* ». Selon le chef d'état-major de la marine, il en résulte que les marins « *en arrivent à 120 jours de déploiement et 100 jours d'alerte (à moins de 72 heures) par an, soit 220 jours de posture opérationnelle par an* ». S'agissant des fusiliers marins, 40 % sont déployés en permanence et 10 % d'alerte sous 12 heures ou 24 heures – ce qui a pour conséquence concrète, comme l'a souligné l'amiral Bernard Rogel, qu'il leur est impossible même de partir en week-end. Concernant les personnels des sémaphores, « *ils sont déjà d'alerte un jour sur deux* ». Le chef d'état-major de la marine a souligné que cette pression était d'autant plus pesante « *dans un contexte où les familles acceptent de moins en moins les contraintes* ».

2. L'objectif de déflation s'est avéré incompatible avec le maintien des capacités opérationnelles fixées par le Livre blanc

Il ressort des travaux des rapporteurs que l'opération Sentinelle ne suffit pas à expliquer l'ensemble des besoins de révision des cibles de déflation des effectifs. En effet, il est apparu très tôt que ces objectifs ne pouvaient pas être atteints, sauf à consentir des réductions de capacités opérationnelles déraisonnables, et en tout état de cause incompatibles avec le Livre blanc et les contrats opérationnels qui en découlent.

Cette difficulté tient à un problème de méthode : les objectifs de déflation avaient été fixés sans que soient précisément identifiés les postes qu'il était possible de supprimer. Les rapporteurs se sont attachés à étudier cette méthode et à la comparer aux pratiques des autres organisations en matière de restructuration, ainsi qu'aux techniques employées par le ministère de la Défense pour mettre en œuvre son plan de transformation sous la précédente période de programmation.

a. Au lieu de découler d'un schéma d'organisation fondé sur des analyses fonctionnelles approfondies, l'objectif de déflation a été érigé en « clé de voûte » de la « manœuvre RH »

Très tôt, l'atteinte des objectifs de déflation est devenue l'alpha et l'oméga de la gestion des ressources humaines du ministère de la Défense, et ce à des fins d'économies. Pour légitimes que soient ces fins, les moyens mis en œuvre semblent avoir fait une place excessive aux plans de déflation, au détriment d'une réflexion sur l'organisation du ministère.

Le champ d'investigation de la mission d'information inclut non seulement le volume des déflations d'effectifs, mais aussi – et surtout – leurs modalités de mise en œuvre. En effet, toute « manœuvre RH » comporte des risques :

– risque de perte d'efficacité opérationnelle, si la diminution des effectifs est excessive au sein des unités opérationnelles ;

– risque de démotivation voire de tensions sociales, si la stratégie de moyen ou long terme n'est pas clairement établie et largement comprise ;

– risque de voir partir les personnels les plus compétents plutôt que ceux qui ont le moins de débouchés sur le marché du travail, si les leviers d'incitation au départ sont mal ciblés ;

– risque de dérapage financier, si les leviers d'incitation au départ et les aides à la restructuration sont trop largement calculés, ou si les déflations sont compensées par des externalisations trop coûteuses ;

– risque d'échec global de la manœuvre, si les cibles de déflation ne correspondent pas à des modèles d'armées cohérents en eux-mêmes et suffisants au regard des missions qui sont assignées aux forces.

Les modalités de la « manœuvre RH » du ministère de la Défense, c'est-à-dire la méthode suivie pour la conduire, constituent donc un enjeu de premier rang. C'est pourquoi il a paru aux rapporteurs utile de nourrir leurs analyses des modalités de cette « manœuvre RH » par des comparaisons avec les techniques d'ingénierie des ressources humaines mises en œuvre par d'autres organisations, qu'elles soient publiques ou privées. Bien entendu, le secteur public en général et le ministère de la Défense en particulier ont leurs spécificités, mais deux raisons poussent cependant à comparer les modalités de sa « manœuvre RH » avec les pratiques d'aujourd'hui en matière de gestion des ressources humaines :

– la « manœuvre RH » du ministère de la Défense au cours des trois dernières périodes de programmation est d'une ampleur sans précédent et sans égal parmi les autres ministères : dès lors, pour comparer les méthodes de conduite de « manœuvres RH » de grande ampleur (avec plusieurs milliers ou dizaines de

milliers de suppressions de postes), il était pertinent d'examiner ce que font des groupes du secteur privé ;

– les services de l'État eux-mêmes s'attachent régulièrement les services de conseils spécialisés dans les ressources humaines pour les aider dans la mise en œuvre de leurs réformes : ainsi, l'État « importe » d'ores et déjà des techniques d'ingénierie des ressources humaines du secteur privé.

- i. Une méthode qui ne correspond pas aux techniques habituelles de gestion des ressources humaines

La comparaison entre la méthode suivie par le ministère de la Défense pour mettre en œuvre la « manœuvre RH » prévue par la loi de programmation militaire 2014-2019 d'une part, et la méthode suivie par ce ministère dans le passé et par d'autres organisations conduites à se réorganiser en profondeur fait apparaître deux différences majeures : le ministère de la Défense s'est donné peu de temps pour mettre en œuvre son nouveau plan de transformation, et il a défini des cibles de déflation avant d'avoir conduit une réflexion approfondie sur son organisation.

- *Une restructuration enserrée par un calendrier extrêmement ambitieux*

Le général Gratien Maire, major général des armées, a mis l'accent sur le fait que « *la transformation du ministère de la Défense a dû être conduite « à marche forcée* » ». Il a rappelé que, classiquement, les experts chargés d'appuyer de grands organismes dans de telles manœuvres dites de « transformation » identifiaient « *« 5 commandements » pour une transformation réussie* » – que, suivant la métaphore, l'on peut résumer ainsi : « Tu annonceras ta vision », « De façon transverse tu agiras », « Le temps qu'il faut tu prendras », « Avec agilité tu conduiras », « Les moyens tu te donneras ». Pour le major général des armées, « *aucun de ces cinq principes n'a pu être pleinement appliqué au sein du ministère de la Défense...* ».

Or, selon le général Gratien Maire, « *le succès de la transformation des armées dépend largement de la capacité des soutiens à se transformer* » ; pour lui, « *Louvois montre qu'il ne faut pas « mettre la charrue avant les bœufs » : la logique voudrait que l'on commence par harmoniser et simplifier les procédures, puis que l'on développe de nouveaux systèmes d'information, avant de supprimer des postes ; mais aujourd'hui on ne peut pas procéder dans cet ordre* » : on commence par supprimer des effectifs, et l'on ne développe pas toujours des systèmes d'information performants, trop onéreux et trop longs à mettre en place.

Pourtant, un cadencement avisé des réformes est d'autant plus important que ce ministère représente une organisation particulièrement importante en volume, et marquée par une « culture » très spécifique. Le DRHMD a d'ailleurs souligné devant les rapporteurs les effets d'inertie qui marquent la gestion des ressources humaines d'une organisation telle que le ministère de la Défense : « *nous pilotons non pas un frêle esquif, mais un vrai pétrolier...* ».

• *Des objectifs chiffrés de déflation établis sans réflexion préalable sur l'organisation du ministère de la Défense*

Lors de son audition du 16 octobre 2014 devant la commission, le général Jean-Pierre Bosser a précisé que son prédécesseur « *avait pensé, à juste titre, pouvoir franchir la loi de programmation militaire 2014-2019 à partir du modèle d'armée reconfiguré en 2008* », mais qu'il lui était apparu que « *la déflation actuelle ne nous permettra pas de conserver la maquette de 2008* », concluant qu'il fallait désormais « *créer un nouveau modèle* ». Cette situation montre comment les objectifs de déflation du ministère de la Défense ont été établis sans réflexion préalable suffisante sur l'organisation des armées, et donc sur la viabilité de leur modèle dans un contexte de compression d'effectifs.

1. Une méthode éloignée des pratiques habituelles en gestion des ressources humaines.

Selon les représentants du cabinet Altedia entendus par les rapporteurs, les organisations du secteur privé se fixent généralement un objectif initial d'économies, qui constitue « *l'effet générateur* » du plan de restructuration – situation comparable à la contrainte budgétaire du ministère de la Défense. En revanche, fixer des cibles de déflation *ab initio* est « *plus complexe* ».

D'emblée, Mme Anne Carrizo, directrice des projets de ressources humaines du cabinet Altedia, a également fait valoir que, dans le secteur privé, « *un groupe qui présenterait à l'administration un plan de suppression 30 000 postes serait poliment renvoyé à ses obligations légales, notamment la publication d'un « livre 2 »* ». Ce document, dont la publication est obligatoire en vue de l'homologation de tout plan de sauvegarde de l'emploi, a pour objet de :

– justifier les réductions d'emploi par une analyse du contexte économique ;

– décrire une « organisation-cible justifiant des allègements d'effectifs » ;

– définir avec précision les catégories d'emploi dans lesquelles il est envisagé de supprimer des postes.

Pour les représentants du cabinet précité, la législation sociale applicable en la matière au secteur privé est sous-tendue par « *une logique vertueuse* ». Reconnaissant que « *le privé le fait, certes, mais pas toujours de bonne grâce* », Mme Anne Carrizo a estimé cependant que « *c'est une obligation légale, mais aussi une obligation intelligente : on évite de tailler à la serpe sans vision de ce que sera l'organisation demain* ». La législation tend en effet selon elle à garantir qu'un groupe ne se retrouve pas dans une situation contre-productive, et ce à deux égards :

– à force de déflations d'effectifs opérées sans qu'elles correspondent à un modèle d'organisation productive définie au préalable, le groupe concerné en

serait réduit à « constater a posteriori » l'organisation qui résulte des déflations, celle-ci ayant une forte probabilité d'être profondément perturbée ;

– une telle manœuvre laisserait les personnels dans une « situation de trouble » qui est « favorable à des pertes de productivité ».

Comme l'a précisé M. Éric Lhomme, directeur du département « performance RH » du cabinet Altedia, le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale « ne peut pas être vu comme tenant lieu de modèle d'organisation » comparable à un « livre 2 », car « il fixe un cadre très général, qui doit encore être décliné et étoffé à l'échelle de chaque armée, direction et service pour pouvoir servir de modèle d'organisation ».

L'intérêt d'un travail préalable sur l'organisation-cible d'un groupe qui doit se restructurer a selon les représentants du cabinet Altedia un autre intérêt : éviter des déflations « aveugles ». Il ressort en effet de leurs expériences que ce travail sur l'organisation-cible « permet de cibler les incitations au départ sur les postes à supprimer et les personnes qui les occupent ». En effet, pour être efficace, un modèle d'organisation doit selon eux être décrit « par métiers, et non par catégorie de personnel ou par grade ».

Les schémas ci-dessous illustrent ces différences de méthodes.

MÉTHODE DE TRANSFORMATION RETENUE PAR LE MINISTÈRE DE LA DÉFENSE EN 2013



MÉTHODE « CLASSIQUE » POUR LA TRANSFORMATION D'UNE ORGANISATION



Source : informations ressortant des auditions des rapporteurs.

Ce constat a été partagé pour une large partie par les autres experts des ressources humaines consultés par les rapporteurs. Ainsi, selon les représentants du cabinet Arthur Hunt, l'expérience montre que :

– « sans objectif de déflation, les directions opérationnelles ne font rien et rien ne bouge » ; c'est pourquoi « on est parfois obligé d'en passer par un « oukase », un objectif chiffré, quitte à avoir des tensions en organisation » ;

– dans le même temps, les réductions d'effectifs peuvent avoir des effets irréversibles sur la pérennité d'une organisation.

Dans le cas du ministère de la Défense, il semble que la situation des différentes armées, directions et services appelle des approches différentes :

– dans certains secteurs, notamment ceux qui n’ont pas encore connu de fortes restructurations et/ou qui tendent à y résister, la seule solution pour imposer une restructuration peut être de procéder par « oukases » ;

– dans les autres secteurs, notamment qui ont déjà connu de fortes restructurations, « *l’oukase ne suffit pas* ».

On soulignera que lors de son audition du 18 mars 2015 devant la commission, le général Jean-Pierre Bosser a expliqué comment les travaux de construction d’un nouveau modèle pour l’armée de terre sont conduits, cette fois-ci, en partant d’une analyse des besoins de cette armée pour honorer son contrat opérationnel, analyse dont est déduit l’effectif « critique » de l’armée – et non l’inverse. L’encadré ci-après présente ses principales déclarations en ce sens.

La construction d’un nouveau modèle pour l’armée de terre

Général Jean-Pierre Bosser. Lors de mon audition sur le projet de loi de finances, nous étions dans un scénario de compression des effectifs. La manœuvre que j’avais imaginée était de partir d’un projet, d’en déduire un modèle « de raison » puis d’en décliner une maquette qui serait celle des ressources.

Deux éléments ont été pris en compte dans la réflexion. La nécessité d’un modèle plus adapté à la menace tout d’abord. L’armée de terre dont nous disposons actuellement a vingt ans et l’on voit bien aujourd’hui que dans les opérations des capacités opérationnelles comme les forces spéciales, l’aéromobilité, le renseignement et le cyber sont aujourd’hui prégnantes. Il a donc fallu imaginer une organisation qui corresponde bien à notre stratégie et non pas avoir une stratégie qui s’adapte à une organisation décalée. Ce modèle de la raison était la première ambition permettant de décrire aux décideurs politiques le modèle « terre » dont la France a besoin pour répondre à la réalité des opérations extérieures ainsi qu’à celle des opérations intérieures.

Sur la question des ressources, le Président de la République a rappelé à plusieurs reprises que les engagements en termes de budget seraient tenus. Le seuil critique à 100 000 hommes correspond au contrat opérationnel du Livre blanc, or avec l’opération Sentinelle dans la durée, nous sommes plus proches d’un besoin en effectifs de 110 000 hommes. En effet, si l’on a l’ambition de maintenir 12 000 hommes à l’extérieur de l’hexagone, tout en ayant 7 000 hommes déployés dans la durée sur le territoire national, le seuil critique évolue.

Source : commission de la Défense nationale et des forces armées, compte rendu n° 45, séance du 18 mars 2015.

2. Une méthode qui rompait avec les pratiques antérieures du ministère de la Défense.

Le contrôleur général des armées Jacques Feytis, directeur des ressources humaines du ministère de la Défense, a estimé devant les rapporteurs que la méthode suivie en 2013 pour piloter la « manœuvre RH » « *diffère radicalement* » de celle qui avait été employée en 2008. Il a en effet souligné que la méthode retenue en 2008 consistait à « *mener avant toute autre chose des analyses fonctionnelles* », c’est-à-dire des travaux d’audit de chaque « fonction » du

ministère de la Défense – paie, restauration, etc. Un objectif global de déflation avait été fixé en amont, mais n'avait pas été réparti entre les services de façon précise, afin que « *les analyses fonctionnelles précèdent la définition des cibles de déflation* ». Lorsque les missions d'audit, généralement constituées par des équipes du contrôle général des armées et de l'inspection générale des finances, ont rendu leurs conclusions, « *le total de déflations identifiées comme possibles était proche, mais légèrement inférieur, à l'objectif global* » : le ministère a alors dû « *forcer un peu* ».

Le DRHMD a reconnu que « *cette méthode avait des inconvénients* », tenant notamment à ce que « *les analyses ont été menées « en chambre »* » et non sur le terrain, ce qui a pu expliquer, selon lui, « *que les acteurs vivent la réforme comme traumatisante une fois celle-ci mise en œuvre* ». Cela peut expliquer qu'à l'inverse, « *en 2013, on a voulu éviter de mener des analyses fonctionnelles, qui avaient laissé un mauvais souvenir* ».

Dès lors, sur la base des orientations générales définies par le Livre blanc de 2013 sur la défense et la sécurité nationale et des contrats opérationnels qui ont été actualisés pour tenir compte de ces orientations, le ministère de la Défense a d'abord réparti le nombre de déflations « *par grand agrégat* » – forces, administration et soutien, forces de présence et de souveraineté –, puis établi une répartition précise des déflations entre les « *employeurs* », à charge pour chacun de définir et de mettre en œuvre un plan de réforme permettant d'atteindre ces cibles de déflation. Cependant, le contrôleur général des armées Jacques Feytis a expliqué que « *de loi de finances en loi de finances, on a observé que les choses n'avançaient pas* ». Selon lui, ces difficultés sont pour une part inhérentes à la méthode retenue, qui est « *plus facile à accepter, mais moins incitative* » que celle qui avait été suivie en 2008 et 2009 : « *il est toujours difficile de demander à quelqu'un de se couper un bras...* ». C'est pourquoi le ministère de la Défense « *en est donc venu à mener des analyses fonctionnelles* » mais en chargeant les employeurs eux-mêmes, « *ce qui ne leur permet pas de se défausser sur le contrôle général des armées comme certains avaient pu être tentés de le faire auparavant* ». Tel est l'objet des trente chantiers de réforme élaborés dans le cadre du plan ministériel de modernisation et de simplification (PMMS). C'est pourquoi les travaux d'identification des postes à supprimer n'ont véritablement été lancés qu'à la fin de l'année 2013, au moyen de ces analyses fonctionnelles. Ainsi, pour le contrôleur général des armées Jacques Feytis, « *l'avantage de cette méthode, c'est son côté moins traumatisant : au final, le ministère de la Défense a eu davantage de temps pour mener des analyses fonctionnelles* ».

Il a souligné que la méthode suivie en 2013 était marquée, pour les gestionnaires des ressources humaines, par une contrainte supplémentaire : suivant les directives du Président de la République, le ministère de la Défense ne pouvait s'autoriser de restructurations qu'« *a minima* ». Or, pour M. Jacques Feytis, « *non seulement il est toujours difficile de réinventer une organisation redéfinie seulement quelques années auparavant, mais il fallait le faire à structure quasi-constante* ».

- ii. Un « pilotage par les effectifs » qui ne garantit pas la cohérence de l'outil militaire

À la question de savoir si un pilotage « par les effectifs » était vraiment plus efficace qu'un pilotage « par la masse salariale »⁽¹⁾, le DRHMD a indiqué que « *le ministère de la Défense est placé en permanence sous une double contrainte : des plafonds d'effectifs, mais aussi des plafonds de masse salariale* ». Cette double contrainte est « *intégrée dans la nouvelle architecture financière* » du ministère.

Il a cependant expliqué que, « *parfois, l'un des objectifs pèse plus lourd que l'autre* ». Tel est le cas, par exemple, de l'objectif de contrôle des dépenses lorsque la pyramide hiérarchique est « *alourdie par le haut* » : les personnels les plus gradés ayant les rémunérations les plus élevées, dans ce cas, c'est l'objectif de maîtrise de la masse salariale qui prédomine. Mais lorsque la pyramide des grades est marquée par un poids plus important de la base, c'est à l'inverse les plafonds d'effectifs qui deviennent la contrainte la plus prégnante.

Ainsi, la cible de 33 675 emplois à supprimer « *résulte bien d'un cadrage budgétaire global* », intégrant l'ensemble des orientations politiques concernant non seulement les effectifs et les dépenses de personnel, « *mais aussi et surtout sur l'équipement des forces* ». Dans ce cadre, selon le directeur des ressources humaines du ministère de la Défense, « *compte tenu des discussions interministérielles, l'affichage d'objectifs de déflation précis, par catégorie d'emplois, s'est révélé incontournable* », « *notamment au regard l'objectif de dépyramidage* » de la structure des effectifs militaires.

Pourtant, ces objectifs de déflation chiffrés se sont avérés impossibles à atteindre dans le respect des contrats opérationnels des armées.

• *Les cibles de déflation s'avèrent incompatibles avec le maintien des capacités prévues par le Livre blanc et les contrats opérationnels qui le déclinent*

Dès 2014, il est apparu que le ministère de la Défense ne pourrait pas atteindre ses objectifs de déflation d'effectifs sans renoncer aux capacités opérationnelles prévues par le Livre blanc.

Le contrôleur général des armées Jacques Feytis, directeur des ressources humaines du ministère de la Défense, a indiqué que la méthode retenue en 2013 « *n'a pas permis d'identifier tous les postes à supprimer* » :

– près de 1 500 postes à supprimer n'ont pas été répartis entre les « employeurs » du ministère de la Défense (c'est-à-dire les armées et les principales directions et services) : pour M. Jacques Feytis, « *il est certain que personne ne supprimera ces postes* » ;

(1) *Modes de pilotage consistant, pour le premier, à fixer comme objectif principal un nombre de déflations à opérer et, pour le second, à assigner aux gestionnaires comme objectif principal une enveloppe de dépenses de personnel à ne pas dépasser.*

– dans le périmètre d’emploi de l’état-major des armées, « *principal employeur du ministère de la Défense* », 5 000 postes n’étaient pas identifiés. Le directeur des ressources humaines du ministère de la Défense a précisé que ce nombre a été ramené à 3 400, tout en précisant que « *l’on peut avoir des doutes sur la solidité de ce fléchage* » ;

– 500 emplois à supprimer n’ont pas pu être identifiés dans le périmètre d’emploi du secrétariat général pour l’administration (SGA) du ministère.

Ainsi, selon le contrôleur général des armées Jacques Feytis, les analyses fonctionnelles menées à partir de la fin de l’année 2013 « *ont permis d’identifier près de 80 % des postes à supprimer* » – mais pas 100 %.

Il est à noter que lors de leurs auditions devant la commission à l’automne 2014, plusieurs chefs d’état-major avaient fait part aux députés de leurs doutes sur leur capacité à réaliser les déflations d’effectifs prévues. Ainsi, par exemple, le général Jean-Pierre Bossier, chef d’état-major de l’armée de terre, a déclaré le 16 octobre 2014 : « *si tous les moyens sont mis en œuvre pour atteindre l’objectif considérable de déflation qui nous a été fixé, je ne suis pour autant pas en mesure de garantir aujourd’hui que nous y parviendrons* », ajoutant que « *le fait de ne pas réussir pourrait constituer le premier signe objectif que les déflations successives auxquelles il a été procédé ces dernières années arrivent aujourd’hui en butée* ».

De même, le général Denis Mercier, chef d’état-major de l’armée de l’air, a déclaré : « *nous sommes très vigilants sur la population des officiers (...) en effet, il est très difficile d’aligner le taux d’officiers sur celui de la période précédant la révision générale des politiques publiques (RGPP)* », concluant : « *bien sûr, nous tiendrons les objectifs de déflation de masse salariale, mais je ne pense pas pouvoir atteindre celui de déflation envisagé pour les officiers* ». Le général Denis Mercier a expliqué aux rapporteurs que les plans initiaux de déflation et de dépyramidage conduisaient à exiger 500 suppressions de postes d’officiers dans l’armée de l’air, mais que l’état-major de l’armée de l’air ne trouvait pas de moyen d’en supprimer plus de 450. Dès lors, « *le risque est de casser des capacités opérationnelles, avec pour conséquence une perte de souveraineté, c’est-à-dire un « abonnement aux États-Unis »* », comme l’ont consenti d’autres Européens. Le cas des drones illustre bien ce risque : « *on est obligé d’acheter américain, avec les restrictions que cela comporte ; il en va de même pour les ravitailleurs : sans les deux ravitailleurs que les États-Unis mettent en permanence à notre disposition, nous ne serions pas capables de mener nos OPEX en Afrique* ».

Détaillant aux rapporteurs la construction de l’objectif de déflation assigné à la marine, l’amiral Bernard Rogel a expliqué qu’au titre de la loi de programmation militaire 2009-2014, « *il ne restait à la marine que 600 déflations à opérer : bon élève, la marine les a effectués dès 2014* ». Puis, l’application des nouveaux contrats opérationnels issus du Livre blanc de 2013 entraînait « *une*

décroissance naturelle de 800 personnels », mais « *l'état-major des armées a exigé 1 300 suppressions de postes dans la marine* », ce qui a conduit celle-ci à restructurer des préfectures maritimes et d'autres organismes en plus de l'effort d'adaptation à son nouveau contrat opérationnel. Ensuite, « *la facture s'est alourdie de 300 déflations* » pour atteindre 2 120.

L'amiral Bernard Rogel a indiqué aux rapporteurs qu'avant janvier 2015, de surcroît, « *on nous menaçait d'une application homothétique des 5 000 déflations non identifiées, ce qui correspondait à 1 000 personnels de moins pour la marine* ».

● *Le pilotage annuel des effectifs prive les gestionnaires d'une visibilité pluriannuelle qui leur serait utile*

Si la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 planifie le nombre total de postes à supprimer au sein du ministère de la Défense pour chaque année de la période considérée, ces objectifs pluriannuels ne sont pas déclinés pour chaque armée, direction et service.

Pourtant, davantage de visibilité pluriannuelle serait utile, tant pour les gestionnaires des ressources humaines que pour les personnels – les annonces faites année après année ayant un net caractère anxigène.

Ainsi, le général Denis Mercier a souligné le « *manque de visibilité pluriannuelle de la manœuvre RH* » : pour lui, « *les annonces annuelles de restructurations constituent un vrai problème* » car « *en matière de ressources humaines, piloter à vue, c'est une catastrophe* ». À Dijon, par exemple, sur les 250 personnels dont les postes sont supprimés, 10 % seulement se trouvent en fin de contrat ou en situation de rupture de contrat. Les 90 % restant des personnels doivent être reclassés au sein de l'armée de l'air, or « *on est bien obligé de favoriser les restructurés, voire les polyrestructurés, cas de plus en plus fréquents* ». Pour le général Denis Mercier, une restructuration de ce type ne peut pas être menée à bien en une année : « *il faut au moins deux ou trois ans* ».

Pour pallier ce manque de visibilité, « *l'armée de l'air prend de l'avance* » quand cela est possible – elle a pu le faire pour la restructuration de la base de Creil, mais plus difficilement pour celle de Tours. En outre, le chef d'état-major de l'armée de l'air ne peut essayer de donner davantage de visibilité aux aviateurs que pour ceux qui relèvent de son autorité directe, et non pour ceux qui sont affectés à des structures interarmées.

Le général Frédéric Servera, directeur des ressources humaines de l'armée de terre, a partagé ce constat, précisant que c'est « *par choix* » que le ministère de la Défense ne s'est pas doté d'une vision pluriannuelle, préférant les arbitrages annuels, même pour la répartition des volumes de déflation année après année. Il a souligné que ce manque de vision pluriannuelle créait des difficultés de gestion, tant du point de vue quantitatif que qualitatif :

– du point de vue quantitatif, il a cité en exemple le fait que « *les arbitrages sur le haut de pyramide ne sont pas fixés dans le temps : les directions des ressources humaines d'armées n'ont pas d'indication sur le nombre de colonels qu'ils auront en 2019* » ;

– du point de vue qualitatif, « *on n'a pas non plus de vision sur les compétences, faute de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences* ». Pour le général, cela est « *d'autant plus regrettable que les ressources humaines travaillent pour l'avenir, dans le long terme* ».

b. Dès lors, l'objectif de déflation n'aurait pu être tenu qu'au prix de déflations « aveugles » : pertes de compétences et suppressions de capacités opérationnelles

La mise en œuvre des objectifs initiaux de déflation aurait été d'autant plus compliquée que dès le début de la période de programmation, les armées, directions et services étaient déjà « sous tension » et qu'après une décennie de réorganisations, il n'y a plus guère de marges à exploiter par des réorganisations fonctionnelles. Dès lors, la poursuite « coûte que coûte » de l'objectif de déflation aurait conduit soit à des destructions de capacités opérationnelles cruciales, soit à des pertes de compétences critiques – les gestionnaires auraient été contraints d'accorder des aides au départ à des personnels dont les armées ont particulièrement besoin.

- i. Dès le début de la programmation, le taux d'emploi des forces est déjà très élevé et le fonctionnement de certains services de soutien connaît déjà des tensions

Au début même de la période de programmation, les armées présentaient un taux très élevé d'emploi des forces, dépassant parfois les contrats opérationnels. De manière similaire, dans les soutiens, certains services sont déjà largement « sous tension ». Cette situation contribue à laisser peu de marges de manœuvre pour opérer de nouvelles déflations.

Ainsi, le major général des armées a déclaré aux rapporteurs que « *la double contrainte de déflation en volume et de cadencement annuel posait de grandes difficultés dans le processus de transformation* ». Par exemple, un service comme le service des essences des armées (SEA) « *est aujourd'hui en limite de capacité pour les opérations* » : certains personnels « *passent déjà plus de 50 % de leur temps en opération* ».

Le cas de l'armée de terre, depuis le déploiement de l'opération Sentinelle, est plus net encore : selon le général Frédéric Servera « *pour tenir dans la durée le contrat opérationnel de l'armée de terre, qui est déjà dépassé, il manque 11 000 hommes* ». La situation est tendue, également, pour les autres armées. Ainsi, pour le général Denis Mercier, « *la quasi-totalité du contrat opérationnel de l'armée de l'air est utilisée* ». En effet, si ce contrat opérationnel prévoit le déploiement de 33 avions au maximum (plus douze Rafale « marine ») et que seuls 27 avions sont

projetés aujourd'hui, il a tenu à préciser que la projection sur deux théâtres alourdit la tâche, tandis que les décalages dans la livraison des Rafale ainsi que dans la modernisation des Mirage 2000 D font peser des contraintes supplémentaires. Au vu de celles-ci, le chef d'état-major de l'armée de l'air estime qu'« *en réalité, on dépasse le contrat opérationnel, compte tenu de la non-modernisation des flottes* ».

De même, le chef d'état-major de la marine a considéré que le format de la marine défini par le Livre blanc représentait « *le strict minimum* », expliquant que « *toute déflation supplémentaire se traduira par une perte de capacité opérationnelle* ». L'amiral Bernard Rogel a souligné une difficulté supplémentaire : la manœuvre de déflation intervient en cours de renouvellement des bâtiments de la flotte. Or, tant que ce renouvellement n'est pas achevé, la marine doit « *faire travailler en même temps des bateaux anciens et nouveaux* », ce qui suppose de conserver les compétences nécessaires au fonctionnement des anciens bâtiments tout en développant celles requises pour le fonctionnement des nouveaux. De surcroît, « *la nécessité de former des équipages étrangers à court préavis pour l'export n'arrange rien* ». Le chef d'état-major de la marine a estimé que dans une telle situation, « *n'importe quelle entreprise civile entrerait en sureffectif temporaire* », or la marine « *fait exactement l'inverse* ». Il a d'ailleurs indiqué que si la marine pensait pouvoir réussir cette transition, « *la certitude n'est pas absolue : si l'on ne fidélise pas nos techniciens, on s'écroulera ; le risque existe* ».

Ces situations de tension se retrouvent également dans les services de soutien. L'attention des rapporteurs a ainsi été appelée, par exemple, sur le service de gestion des pensions, situé à La Rochelle. D'ailleurs, les représentants de l'Adefdromil ont indiqué que selon leurs informations, le nombre d'incidents de règlement des pensions de retraite « *ne s'est qu'accru avec LOUVOIS* » car, selon eux, « *le ministère de la Défense a réussi à traiter les problèmes des actifs, mais les problèmes des retraités n'ont pas été pris en compte au même rythme : ils sont délégués à un cabinet extérieur, qui « maximise » les opérations de récupération de trop-perçus, souvent de façon infondée* ».

ii. Les réorganisations fonctionnelles ne suffisent plus à dégager des marges de manœuvre pour les déflations

Si, lors de la précédente période de programmation, certaines réformes fonctionnelles ont permis de supprimer un nombre très élevé d'emplois – par exemple avec la rationalisation des soutiens au sein des bases de défense –, il apparaît aujourd'hui qu'il n'y a plus de réduction massive d'effectifs possible par de simples réorganisations fonctionnelles, sans révision des contrats opérationnels et des ambitions stratégiques qu'ils déclinent.

Ainsi, le général Denis Mercier s'est attaché à montrer aux rapporteurs que « *les structures de l'armée de l'air sont déjà simplifiées au maximum* ». Il a cité plusieurs exemples à l'appui :

– hors commandement des forces aériennes stratégiques, l'armée de l'air a déjà fusionné les chaînes de commandement des forces et des soutiens en une chaîne unique. Le chef d'état-major de l'armée de l'air a d'ailleurs souligné que, dans un souci d'économies, cette armée « *procède à peu de déploiements de structures de commandement* » : celle de Niamey et de N'Djamena sont les seules. Les avions de ravitaillement en vol, les systèmes de détection et de commandement aéroporté (AWACS) et dans certains cas les chasseurs décollent directement de France, ce qui suppose par ailleurs « *une meilleure protection des bases et des stocks de munitions* », ainsi que le soutien adéquat : « *pour décoller en sept minutes, il faut que tous les soutiens soient là* ». Ce choix permet de « *maintenir à Lyon des dizaines d'officiers* » et ainsi d'« *économiser des dizaines de millions d'euros* ». Si cela limite les surcoûts liés aux opérations extérieures, le « *revers de la médaille* » est toutefois que ces personnels de l'armée de l'air, bien qu'ils participent aux opérations, ne sont pas éligibles aux primes liées aux OPEX ainsi que, parfois, aux décorations afférentes ;

– toutes les bases aériennes ont déjà été réorganisées, de façon à en faire « *de vrais systèmes de combat, comme pendant la guerre froide* », avec une réelle capacité de projection depuis nos bases. Cette organisation rompt avec le modèle des dernières années, essentiellement tourné vers l'activité expéditionnaire ;

– la réorganisation de la formation des pilotes dans le cadre du plan « *Cognac 2016* » (désormais décalé jusqu'en 2017 voire 2018), qui fait « *gagner 100 millions d'euros par an d'ici 2017* » ;

– le projet « *École de l'air XXI* », consistant à fusionner toutes les écoles. Selon le général Denis Mercier, cette organisation permet de rompre avec un système de formation organisé « *en tuyaux d'orgue* », afin d'offrir « *des parcours personnalisés : on proposera à chacun le meilleur cours à son niveau, quelle que soit sa filière d'origine* ». Ce projet, qui est « *au cœur du projet de l'armée de l'air* », est piloté non pas par la direction des ressources humaines de l'armée de l'air, mais directement par le commandement.

Le chef d'état-major de l'armée de l'air a souligné que dans ces conditions, « *réaliser de nouvelles déflations ne va pas sans restructurations dans les forces : sept bases aériennes sont touchées* » (cinq sont destinées à être fermées et deux à être restructurées).

Dans le même ordre d'idées, l'amiral Bernard Rogel a déclaré qu'« *il n'y a rien à gagner à fermer l'un de nos ports : il n'y a plus d'économies d'échelle à réaliser* ».

- iii. Le « *pilotage par les effectifs* » risque de conduire à des effets d'aubaine dans l'attribution des aides au départ ainsi qu'à des pertes de compétences critiques

Lorsqu'il fait de la suppression d'un nombre prédéterminé de postes la priorité assignée aux gestionnaires, le pilotage d'une manœuvre de ressources

humaines risque de conduire à une situation dans laquelle les gestionnaires, pour atteindre leurs objectifs, peuvent être conduits à accorder des aides au départ :

– soit à des personnels qui n’ont pas de difficulté de reclassement, auquel cas le dispositif d’aide (souvent coûteux) est biaisé par des effets d’aubaine ;

– soit à des personnels dont les compétences sont rares, et cruciales pour l’efficacité de l’organisation. Auquel cas, le dispositif risque de devenir contre-productif.

À la question de savoir s’il aurait fallu identifier précisément les compétences critiques pour le ministère de la Défense en même temps, si ce n’est avant, que l’on fixait un objectif de déflation, les représentants du cabinet Arthur Hunt entendus par les rapporteurs ont répondu par l’affirmative, tout en soulignant qu’un travail d’identification des compétences-clés et des compétences critiques *« ne se fait pas « en central » : compte tenu de la taille du ministère de la Défense, la direction des ressources humaines du ministère de la Défense n’en était pas capable seule »*. Ainsi, *« il faut pouvoir identifier ces compétences au plus près du terrain »*.

Pour illustrer les risques liés à un ciblage insuffisant des compétences dans la conduite d’un plan de déflations, M. Étienne Grau est revenu sur l’expérience d’une grande entreprise industrielle d’aéronautique civile et militaire en la matière. Selon lui, lors de sa première restructuration d’ampleur (en 2007), cette société a dû détruire 10 000 emplois au moment même où elle avait plus que jamais besoin de certaines compétences-clés. Or *« le dialogue entre « RH » et « opérationnels » n’existait pas d’emblée »*, ce qui explique que *« les listes de personnels destinés à quitter l’entreprise étaient initialement établies en fonction de leur éligibilité à une préretraite... sans plus d’attention portée au « pilotage par la compétence » »* et à l’arsenal méthodologique et technique nécessaire tant à la préservation de compétences-clés, qu’à l’organisation du transfert de savoir-faire entre les personnels qui devaient partir et le reste des équipes. De même, d’après M. Étienne Grau, cette entreprise avait fait le choix de *« ne pas toucher à sa main-d’œuvre employée dite « directe », et de réaliser les suppressions sur la main-d’œuvre dite « indirecte » (c’est-à-dire les fonctions support), alors qu’une grande part des compétences-clés pour l’entreprise se situait également dans cette main-d’œuvre « indirecte » »*. Ainsi, certaines fonctions de support ou de soutien s’avèrent en réalité indispensables au fonctionnement de l’organisation et il importe de les identifier et de les préserver

Or, dans le cas du ministère de la Défense, le risque existe de voir des compétences critiques perdues par l’institution en raison d’objectifs de déflation très ambitieux. Ainsi, le général Denis Mercier comme le général Frédéric Servera ont attiré l’attention des rapporteurs sur la nécessité de conserver au sein des armées ces compétences critiques, qui sont souvent les plus convoitées. Pour l’armée de l’air, *« cela ne concerne pas seulement les pilotes, mais aussi, par exemple, les personnels du 25^e régiment du génie de l’air et les spécialistes des*

systèmes d'information et de communication » auxquels, d'après lui, le secteur privé offre « *des ponts d'or* ».

Dans le même sens, l'amiral Bernard Rogel a expliqué aux rapporteurs que la spécificité de la gestion des ressources humaines dans la marine tient à ce que « *la marine gère des microfilières et des microspécialités, ce qui est d'autant plus complexe dans un contexte de déflation* », du fait de deux particularités principales : d'une part, la marine est celle des trois armées qui compte les effectifs les plus réduits ; d'autre part, ses effectifs agrègent des spécialités « *extrêmement nombreuses et diverses* ». La diversité des compétences techniques requises va d'ailleurs croissant : plus la complexité technologique des bâtiments s'accroît – selon l'amiral Bernard Rogel, un bâtiment de guerre est aujourd'hui aussi complexe qu'une navette spatiale –, plus le besoin de main-d'œuvre très spécialisée se fait sentir, pour des compétences « *qui ne se trouvent pas dans le secteur civil* ».

iv. L'impact des plans annuels de déflation sur le moral des armées n'est pas à négliger

La succession des annonces annuelles de suppressions de postes, et le climat d'incertitude qu'elle crée pour l'ensemble des personnels, ont sur le moral des agents, civils comme militaires, un impact qu'il ne faut pas négliger.

Ainsi, on relèvera à titre d'exemple que, rappelant que les rapports sur le moral sont des instruments « *complexes* » et qui « *méritent d'être croisés* » avec d'autres sources d'information, le général Denis Mercier a donné aux rapporteurs les indications suivantes concernant le moral des personnels de l'armée de l'air :

– globalement, le « *moral reste stable ; du moins, il n'est pas en baisse* » ;

– malgré l'élaboration d'un plan stratégique global, l'humeur générale est à « *l'inquiétude* ». Les personnels se réfèrent au plan stratégique, ce qui montre que ce dernier est bien diffusé, mais l'inquiétude restera tangible tant que le format futur de l'armée de l'air ne sera pas défini et garanti. Les craintes des personnels sont étayées par le fait que le format de l'armée de l'air a été redéfini en profondeur par chacun des livres blancs successifs, que douze bases aériennes ont été restructurées en cinq ans et que sept sont en cours de restructuration. De ce fait, « *aujourd'hui, un nombre très important d'aviateurs sont déjà des « polyrestructurés »* ». Par ailleurs, les personnels aspirent d'autant plus à une stabilisation qu'ils ont connu une « *forte mobilisation en OPEX* ». « *Même si les personnels ne se plaignent pas publiquement, il y a un ras-le-bol lié aux restructurations et aux déménagements qui en résultent* » ;

– la « *fierté de la mission réussie* » domine ;

– « *la concertation a été réussie* » pour ce qui concerne les mobilités : c'était un des axes phares de la mise en œuvre du plan stratégique de l'armée de l'air, très attendu par les personnels « *pour de bonnes raisons* ». Il visait à donner

aux personnels « *plus de visibilité, plus de préavis* » en matière de mutation, ce qui est important non seulement pour eux mais aussi pour leurs familles. Le général Denis Mercier a estimé que la « *forte baisse du taux d'absentéisme en 2014* » montrait que ce plan portait ses fruits, ce qui constitue un « *signe encourageant* », mais il a modéré ce constat en indiquant qu'« *aujourd'hui, on doit revenir sur certains des principes qui avaient été arrêtés de façon concertée, à cause des nouvelles déflations* » ;

– les structures interarmées sont « *illisibles* », notamment les groupements de soutien des bases de défenses, dont les personnels déplorent « *la lenteur* ». C'est un « *facteur négatif* » pesant sur le moral ;

– il existe une véritable « *crise de moral* » parmi les officiers, liée au resserrement des tableaux d'avancement : le nombre de places a baissé de 50 % en général, et de 30 % pour l'accès au grade de colonel ; on nommait jusqu'à présent 16 ou 17 généraux par an, et l'on n'en nomme aujourd'hui plus que huit ou neuf.

II. LA RÉVISION ANNONCÉE DES CIBLES DE DÉFLATION EST NÉCESSAIRE MAIS PAS SUFFISANTE POUR GARANTIR UNE « MANŒVRE RH » ÉQUILIBRÉE

Quelques jours seulement après les attentats qui ont frappé Paris en janvier 2015, le Président de la République a fait savoir son intention de réviser les objectifs déflation prévus en 2013 et validés par la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019. L'actualisation de cette loi, prévue très prochainement, doit quant à elle revoir à la baisse ces cibles de déflation.

S'il y a lieu, indubitablement, de se féliciter de l'adaptation du format des armées à la réalité des menaces, la seule réduction des cibles de déflation ne suffit pas à garantir une « manœuvre RH » efficace. Notamment, il ne faudrait pas que l'effort consenti par la Nation au profit du ministère de la Défense serve à exonérer celui-ci des efforts de modernisation et d'optimisation prévus, ce qui se ferait au détriment du renforcement de nos capacités de combat et alors que ce dernier constitue la principale justification de cet effort.

A. DEUX OBJECTIFS DISTINCTS : ÉVITER DES DÉFLATIONS EXCESSIVES DANS L'ENSEMBLE DU MINISTÈRE ET DONNER AUX ARMÉES LES MOYENS D'ASSURER DANS LA DURÉE LA PROTECTION DU TERRITOIRE NATIONAL

En quelque sorte, une « manœuvre RH » pourrait en « cacher une autre » : l'allègement des cibles de déflation doit permettre à la fois de renforcer nos capacités opérationnelles, et s'il corrige certains excès dans le plan initial de déflation, il ne doit en aucun cas exonérer le ministère de la Défense de poursuivre ses efforts d'optimisation.

1. La révision des cibles de déflation doit permettre de stabiliser les effectifs du ministère de la Défense

Les rapporteurs se sont attachés à suivre en détail les travaux sur la révision des cibles de déflation préparatoires au projet de loi tendant à l'actualisation de la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019, jusqu'aux annonces faites à l'issue du Conseil de défense du 29 avril 2015.

a. Une réaction rapide après les attentats de janvier 2015

• *Les communiqués des Conseils de défense*

Dès le 21 janvier 2015, le Président de la République a fait connaître, à l'issue d'une réunion du Conseil de défense, que l'objectif de déflation des effectifs du ministère de la Défense serait réduit de 7 500 postes, et que ce plan de déflation verrait son application étalée jusqu'en 2019 inclus, et non plus jusqu'en 2018 seulement.

Le Conseil de défense du 11 mars 2015 a prévu de surcroît que la révision des objectifs de déflation serait plus ample, sans que le nombre total de postes « sauvegardés » au sein du ministère de la Défense soit fixé.

Le directeur des ressources humaines du ministère de la Défense a rappelé que les Conseils de défense ont déjà arrêté certaines orientations :

- celui du 21 janvier 2015 a « *allégé* » de 7 500 l'objectif de déflation ;
- celui du 25 février 2015 a conclu à « *l'annulation des objectifs de déflation établis pour 2015 et 2016, dont le total s'établit en théorie entre 14 000 et 15 000 emplois* ».

Le directeur des ressources humaines du ministère de la Défense a indiqué que ses services travaillaient, à la date de son audition, « *des scénarios de « moindre déflation » portant sur un effectif compris entre 11 000 et 18 500 emplois* ».

Il a précisé que le scénario « bas », à 11 000 postes sauvegardés, ne permettrait de couvrir que les seuls besoins afférents à l'opération Sentinelle. À l'inverse, le scénario « haut », visant un allègement de la cible de déflation pour 18 500 postes, permettrait à la fois d'« *accomplir correctement non seulement l'opération Sentinelle, mais aussi le « plan Cuirasse* », de renforcer nos capacités de cyberdéfense et de renseignement, et de « *donner une bouffée d'air aux soutiens, y compris dans certains domaines peu connus, comme le soutien aux exportations* » (dit : SOUTEX). M. Jacques Feytis a en effet souligné, à titre d'exemple, qu'« *exporter une frégate, c'est envoyer un équipage à l'étranger pour assurer la formation de l'équipage de l'État acquéreur, mais aussi, dans le même temps, garder l'équipage – nettement plus nombreux – de la frégate de précédente génération dont le remplacement est différé* ».

À l'issue du Conseil de défense tenu le 29 avril 2015, le Président de la République a annoncé qu'il avait arbitré en faveur du scénario « haut » : le Gouvernement devrait ainsi proposer de réviser les objectifs de réduction d'effectifs à la baisse, sans doute pour 18 500 postes.

- *Trois grands blocs de besoins à satisfaire*

Le directeur des ressources humaines du ministère de la Défense a expliqué aux rapporteurs qu'il convient, selon lui, de « *se demander quels sont les effets militaires recherchés* » pour calibrer précisément le nombre de « moindres déflations ». À ce titre, il a identifié « *trois grands blocs de besoins* ».

Le premier de ces trois « grands blocs de besoins » tient à la protection du territoire national « *dans la durée* ». Pour cette mission, comme l'a expliqué le contrôleur général des armées Jacques Feytis, « *l'objectif consiste à déployer 10 000 hommes sur le territoire national, dont 3 000 sont fournis par le ministère de l'Intérieur, et de « tenir » ce dispositif « dans la durée* ». Lors de l'allocution qu'il a prononcée le 29 avril 2015 à l'issue du Conseil de défense, le Président de la République a annoncé que l'opération Sentinelle serait « *pérennisée* » avec un effectif de 7 000 hommes.

Or, comme l'a rappelé le DRHMD, l'armée de terre, « *principale concernée* », ne s'était pas vu assigner cette mission dans son contrat opérationnel ; elle a donc dû « *évaluer le minimum de moyens supplémentaires nécessaires pour assurer cette nouvelle mission* ». Il a précisé qu'il ne faut pas négliger « *les aspects indemnitaires de la question* » : en effet, les militaires chargés de l'opération Sentinelle sont défrayés au moyen de l'indemnité pour services en campagne (ISC), « *qui sert traditionnellement pour les entraînements* », mais « *certains militaires n'y sont pas éligibles* » – tel est notamment le cas des parachutistes, qui ne peuvent pas cumuler l'ISC et la prime spécifique versée aux parachutistes. À ces besoins s'ajoutent ceux qui résultent de la mise en œuvre du « plan Cuirasse » visant au renforcement de la surveillance des installations sensibles du ministère de la Défense et nécessitant « *2 000 personnels supplémentaires* ».

Le deuxième des trois « grands blocs de besoins » tient au nécessaire renforcement des trois directions du ministère de la Défense chargées d'une mission de renseignement : la direction du renseignement militaire (DRM), la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) et la direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD).

Le troisième des trois « grands blocs de besoins » tient à ce que, selon le contrôleur général des armées Jacques Feytis, « *le ministère de la Défense a besoin d'un desserrement de la contrainte qui a pesé ces dernières années, y compris sur les soutiens* ». Il a ainsi déclaré : « *on ne peut pas cacher qu'il y a une envie de souffler un peu* », précisant qu'en la matière, « *il ne s'agit même plus de questions de confort* ».

Ce « bloc de besoins » comprend également les emplois à supprimer que le ministère de la Défense n'était pas parvenu à identifier à la fin de l'année 2014. Le secrétaire général pour l'administration a ainsi déclaré aux rapporteurs que les 7 500 « non déflations » annoncées le 21 janvier 2015 « *correspondaient à ce que l'on n'arrivait pas à atteindre dans les objectifs de déflation fixés par la loi de programmation militaire* ». Selon les précisions fournies aux rapporteurs par les états-majors des trois armées, 6 000 de ces 7 500 postes sauvegardés correspondent à ces postes non identifiés. Ainsi, le général Denis Mercier a considéré que « *les 7 500 postes sauvegardés par la décision du Président de la République ne permettent pas de changer la donne ou d'exonérer les armées de tout effort, mais simplement de ne pas casser l'outil* » : la « marge de manœuvre » n'est que de 1 500 postes, « *qu'il faut ensuite répartir entre les armées* ».

- *Des effets d'inertie qui pèsent sur la gestion de l'exercice 2015*

Les travaux visant à planifier les déflations pour l'exercice 2015 en application du plan initial de déflation arrêté en 2013 ont été largement engagés dès avant le début de l'année 2015, tant en ce qui concerne l'octroi des aides au départ que les plans de recrutement et de formation. Aussi, la révision des objectifs de déflation est-elle appelée à produire l'essentiel de ses effets après l'exercice 2015.

Il a ainsi expliqué que la décision de réduire de 7 500 le nombre de déflations, dont 1 500 pour l'année 2015, était « *intervenue trop tard pour une mise en œuvre dès 2015* » pour ce qui concerne l'armée de l'air. En effet, selon lui :

- 2 100 postes ont été supprimés dès 2014, le plan de déflation prévoyant « *seulement* » 860 suppressions de postes en 2015 ;

- pour 2015, la manœuvre est marquée par un fort effet d'« *inertie* » : la plupart des aides au départ ont déjà été attribuées, et les départs programmés ne sont pas révocables. Ainsi, « *les leviers permettant de revenir en arrière ne sont pas considérables* ». Il n'y a que dans les commandos de l'air qu'une révision à la baisse des objectifs de déflation sera envisageable à court préavis ;

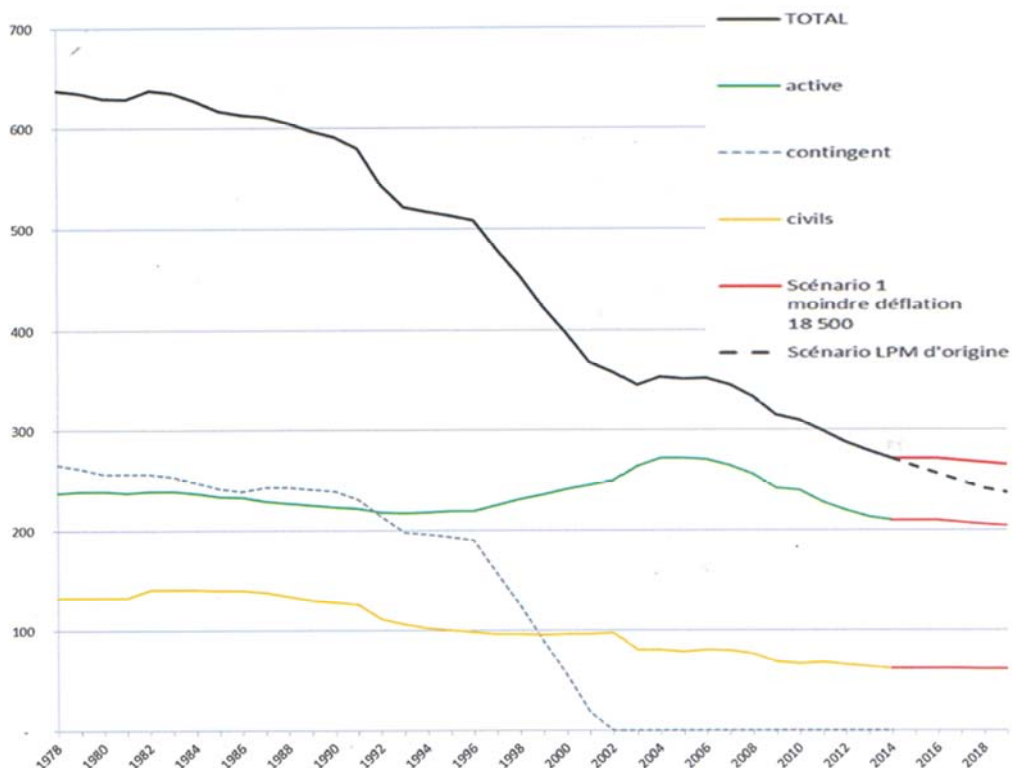
- reste donc à augmenter le nombre de recrutements, « *qui aura doublé dans les années à venir* ». Une campagne de communication a été mise en œuvre, mais le maintien d'une haute qualité de recrutement demeure « *un défi extrêmement important* ».

b. Un scénario « haut » qui conduirait à stabiliser les effectifs du ministère de la Défense

Le scénario « haut » – prévoyant un allègement des cibles de déflation à hauteur de 18 500 emplois – revient à stabiliser les effectifs globaux du ministère de la Défense, comme le montre le graphique ci-après.

EFFECTIFS DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

(hors gendarmerie)



Source : données publiques mises en forme par les rapporteurs.

Ce schéma illustre le fait que même le scénario dit « haut » de révision des objectifs de déflation n'a rien de « laxiste » :

– il revient à stabiliser les effectifs du ministère de la Défense, et en aucun cas à les accroître ;

– les effectifs du ministère de la Défense seraient stabilisés à un niveau historiquement bas : même l'effectif de militaires serait inférieur à ce qu'il était avant la suspension du service national.

2. Deux mouvements parallèles et distincts : la poursuite de la réforme pour l'ensemble du ministère de la Défense et le renforcement des capacités opérationnelles nécessaires à la protection du territoire

Les nouvelles cibles de déflation sont à comprendre comme des soldes « nets », qui résultent de deux manœuvres parallèles, mais distinctes :

– la poursuite des efforts d'optimisation pour l'ensemble du ministère de la Défense ;

– le renforcement des capacités opérationnelles nécessaires à la protection du territoire, notamment dans le cadre de l'opération Sentinelle.

a. La réduction des cibles de déflation ne met pas un terme à l'effort d'optimisation du ministère de la Défense : la « manœuvre RH » continue, sur des bases aménagées

Comme l'a très bien résumé devant les rapporteurs l'amiral Bernard Rogel, chef d'état-major de la marine, « *il ne faut pas voir la neutralisation espérée des objectifs de déflation comme un gel de la « manœuvre RH » : on continuera à procéder aux optimisations prévues, tout en renforçant d'autres capacités et en garantissant la jeunesse des forces par le renouvellement de leurs effectifs* ». En effet, si les « moindres déflations » annoncées « *permettent de lever certaines hypothèques et d'éviter de toucher au cœur des forces opérationnelles* », elles ne remettent pas en cause les chantiers de modernisation et d'optimisation ouverts par le ministère de la Défense. De même, le général Frédéric Servera, directeur des ressources humaines de l'armée de terre, a souligné que la révision des cibles de déflation « *ne remet pas en cause la manœuvre de déflation en général : l'idée est bien de recréer des forces vives* ».

Le contrôleur des armées Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration a précisé qu'en tout état de cause les nouvelles orientations qui seront arrêtées en matière de déflation d'effectifs ne remettent pas en question :

– l'objectif de dépyramidage : « *l'opération Sentinelle concerne surtout des militaires du rang et des sous-officiers, ainsi que quelques officiers sous contrat, mais pas davantage* » ;

– les restructurations, à l'image du projet du Service de santé des armées « SSA 2020 », qui ne sont pas remises en cause (y compris la fermeture de l'hôpital d'instruction des armées du Val-de-Grâce) ;

– la situation de l'armée de l'air et de la marine nationale, qui « *n'ont pas vocation à voir leurs trajectoires profondément modifiées, sauf pour ce qui concerne les 4 000 déflations non identifiées* ». Le secrétaire général pour l'administration a toutefois reconnu que « *l'on ne doit pas non plus négliger le plan Cuirasse, ainsi que l'impact des décisions d'exportation : exporter une FREMM, c'est garder un bâtiment nécessitant des effectifs plus importants et*

former les équipages étrangers ». Pour lui, de ce fait, « *on ne pourrait pas vendre une FREMM de plus : il faudrait alors renoncer à supprimer deux fois 200 postes dans la marine* », même si une telle vente est « *financièrement très intéressante pour DCNS* ».

En revanche, le secrétaire général pour l'administration a indiqué que pour le Service du commissariat aux armées, « *il y aura un impact : il faut bien loger et nourrir les personnels de Sentinelle* ». Selon lui, il en va de même pour le Service des infrastructures de la Défense : « *à court terme, il faudra mener quelques travaux d'urgence, pour éviter que les personnels de Sentinelle dorment dans des gymnases* ».

Plus encore, le directeur des ressources humaines du ministère de la Défense a déclaré aux rapporteurs qu'aucun des scénarios de révision des objectifs de déflation envisagés n'épargne au ministère de la Défense des déflations supplémentaires. Il a expliqué en effet qu'à l'intérieur du ministère, « *on retrouve les mêmes jeux de vases communicants qu'au niveau interministériel* » : si l'armée de terre doit bénéficier d'une remontée de ses effectifs, « *il faut la gager* ». Or, « *le potentiel de déflation jusqu'alors identifié ne suffit pas à compenser les besoins de l'armée de terre* », ce qui « *crée des tensions très importantes pour les autres armées, directions et services* », qui « *devront peut-être consentir des réorganisations encore plus importantes que prévu* ». Le directeur des ressources humaines du ministère de la Défense a bien souligné que « *l'allègement des cibles de déflation ne suffira pas à compenser, à lui seul, les charges nouvelles* » : si l'opération Sentinelle mobilisait seulement 5 000 hommes sur le territoire national, « *l'allègement suffirait* », mais « *ce n'est pas le cas avec un déploiement de 7 000 hommes* ».

b. Une manœuvre à part entière : l'accroissement du format de la force opérationnelle terrestre nécessaire au maintien d'un haut niveau de protection du territoire

L'accroissement du format de la force opérationnelle terrestre comme le renforcement annoncé de nos capacités de renseignement et de cyberdéfense, pour nécessaires et bienvenus qu'ils soient, constituent un défi à part entière pour le ministère de la Défense. En effet, le recrutement de personnels supplémentaires ne va pas sans difficulté.

i. S'agissant des personnels à recruter pour des missions de renseignement

Le directeur des ressources humaines du ministère de la Défense a fait état de certaines difficultés dans le recrutement de personnels supplémentaires pour les trois directions du ministère chargées d'une mission de renseignement – la DRM, la DGSE, et la DPSD. En effet, la structure de leurs emplois est différente de celle des armées : « *il s'agit de cadres, auxquels la fonction publique propose des rémunérations inférieures aux prix du marché, et pour lesquels les armées sont en concurrence avec les employeurs civils* ».

De surcroît, le ministère de la Défense « *ne peut pas offrir aux nouvelles recrues une carrière complète* », ce qui le contraint souvent à recruter des contractuels. Or, aux yeux du contrôleur général des armées Jacques Feytis, la grille salariale des contractuels est « *très modeste* », et le ministère de la Défense « *est entièrement dans la main de Bercy* » pour cela.

- ii. S'agissant des personnels à recruter pour la mission Sentinelle et le « plan Cuirasse »

Le DRHMD a également indiqué qu'il est « *difficile* » de recruter pour ces « *missions de garde d'emprises* », qui sont « *peu attractives* ».

Il a précisé que l'armée de terre devra « *doubler sa cible de recrutement* » pour 2015, « *alors même que l'année 2015 est déjà bien entamée...* ». Deux leviers sont envisageables pour accroître rapidement les effectifs :

– « *fidéliser* » des contractuels, c'est-à-dire éviter les départs. Pour le directeur des ressources humaines du ministère de la Défense, « *ce n'est pas le levier majeur* » car, « *par définition, celui que l'on doit convaincre de rester n'est pas le plus motivé* ». Selon lui, la seule composante de l'armée de terre qui peut échapper à cette difficulté est la Légion étrangère, où « *les candidats sont nombreux et leur niveau est bon* ». Le général Frédéric Servera, directeur des ressources humaines de l'armée de terre, a fait valoir aux rapporteurs que la durée moyenne de services des militaires du rang s'établit à 7,2 ans, pour un objectif de 8 ans. Selon lui, « *beaucoup partent aujourd'hui à la fin du premier contrat, par un phénomène d'usure lié à l'intensité des opérations* » ;

– reste donc à jouer sur le levier du recrutement, ce qui, comme l'a fait valoir M. Jacques Feytis, « *suppose d'adapter le dispositif de formation* ». Il a aussi indiqué que « *pour attirer les indécis, il faut parfois raccourcir la durée des contrats* », précisant que « *cela a un double coût* » : d'une part, le coût incompressible de la formation (qui dure six mois au moins) qui est « *amorti* » sur un temps de service plus court ; d'autre part, le coût de l'indemnisation du chômage éventuel en aval d'une durée de services plus courte.

Ainsi, loin de mettre un terme à la « manœuvre RH » engagée en 2013, la révision annoncée des objectifs de déflation se présente pour les gestionnaires des ressources humaines du ministère de la Défense comme un double défi : ils doivent poursuivre d'exigeants efforts d'optimisation de l'ensemble du ministère, tout en mettant en œuvre dans des délais particulièrement resserrés un plan de renforcement des capacités opérationnelles, principalement dans la force opérationnelle terrestre.

B. RÉVISER LES CIBLES DE DÉFLATION NE SUFFIT PAS À GARANTIR LA COHÉRENCE ET L'ÉQUILIBRE DE LA « MANŒUVRE RH », QUI RESTE CONFRONTÉE À DIFFÉRENTS DÉFIS

À l'issue de leurs travaux, les rapporteurs considèrent que la « manœuvre RH » redéfinie avec la révision des objectifs de déflation reste confrontée à plusieurs défis majeurs.

1. Adosser la « manœuvre RH » à des analyses fonctionnelles partagées, pour éviter à la fois l'application homothétique des déflations et les tensions entre armées, directions et services

Dans une organisation aussi importante que le ministère de la Défense, les grandes manœuvres d'effectifs comportent nécessairement un double risque :

– la tentation d'une répartition homothétique des suppressions ou des ouvertures de postes ;

– des tensions entre les « grands employeurs » pour la répartition des déflations ou des créations d'emplois.

a. La répartition des premières « moindres déflations »

Dans l'immédiat, il semble que la répartition des premières « moindres déflations » a été opérée sur la base de projets concrets. Ainsi, le directeur des ressources humaines de l'armée de terre a indiqué que celle-ci avait obtenu 600 recrutements supplémentaires en 2015. En effet, d'après ses explications, la répartition des 1 500 postes restant sur les 7 500 postes sauvegardés suivant les décisions du Conseil de défense du 21 janvier 2015 – les 6 000 autres servant à couvrir les postes à supprimer qui n'avaient pas été identifiés jusqu'alors – a été opérée par les hautes autorités politiques du ministère de la Défense entre les « grands employeurs » du ministère en fonction des projets que chacun d'eux lui a soumis. Ensuite, chaque « grand employeur » a la charge de répartir ces postes entre ses subordonnés. Selon le général Frédéric Servera, l'armée de terre n'avait pas demandé plus que ce qu'elle a obtenu.

Les autres armées expriment elles aussi certains besoins. Ainsi, par exemple, le chef d'état-major de l'armée de l'air a présenté les priorités de cette armée dans la révision des objectifs de déflation comme étant les suivantes :

– pouvoir intégrer dans le nouveau plan de déflation les conséquences du refus de fermer une base aérienne. Le général Denis Mercier a expliqué qu'exiger la suppression de 4 115 postes dans l'armée de l'air, tout en refusant de fermer une base, supposait « *en conséquence, que l'on sauvegarde les effectifs de cette base au titre des 1 500 postes* » constituant la « marge de manœuvre » réelle dans les annonces faites le 21 janvier à l'issue du Conseil de défense ;

– renforcer de 250 personnels les effectifs consacrés à la protection des bases, notamment celles qui concourent à la dissuasion nucléaire. Comme l’explique le général Denis Mercier, « *on subit des intrusions, sur des bases dont la superficie est très vaste et qui sont parfois très sensibles* » ;

– soutenir l’exportation du Rafale. Selon les explications du général Denis Mercier, le soutien aux exportations aéronautiques mobilise beaucoup de personnels, qui ne sont de ce fait pas disponibles pour les opérations intérieures ou extérieures : « *l’export consomme beaucoup d’énergies* ». Ainsi, l’instruction technique dispensée en soutien d’exportations occupera 150 hommes de l’armée de l’air en permanence ; certains clients potentiels du Rafale demandent aux armées françaises d’assurer « *une véritable transition opérationnelle* », qui peut prendre « *des années* ». Même une simple formation initiale, visant à ce qu’un pilote déjà expérimenté soit capable de maîtriser toutes les potentialités du Rafale prend « *six à douze mois* ». Les opérations seront toutefois plus simples en Inde : les Indiens se formeront eux-mêmes pour une large part ;

– fournir la contribution demandée par l’État-major des armées au renforcement des structures chargées des activités de renseignement, des systèmes d’information et de communication, etc. le général Denis Mercier a rappelé à ce titre que 25 % des personnels de l’armée de l’air servaient dans ce type de structures interarmées.

b. La répartition des « moindres déflations » à venir

Pour la suite de la « manœuvre RH », si le ministère de la Défense en est venu – certes tard – à procéder à des analyses fonctionnelles approfondies pour établir une répartition aussi efficace que possible des déflations d’effectifs planifiées en 2013, il n’en est pas moins souhaitable qu’il procède d’emblée de la même façon pour la répartition entre les armées, directions et services des nouvelles créations de postes – ou, à tout le moins, des « non-déflations » résultat de la révision des objectifs de suppressions de postes.

L’amiral Bernard Rogel, chef d’état-major de la marine, a d’ailleurs fait valoir aux rapporteurs que « *la logique des effectifs a des limites : il faudrait raisonner en compétences et en capacités opérationnelles, en effets recherchés* ». Le général Gratien Maire, major général des armées, a lui aussi estimé devant les rapporteurs que raisonner par effectifs comportait de sérieuses limites. En effet, cette méthode « *ne correspond pas à l’approche traditionnelle des militaires, qui consiste à se demander quel est l’effet militaire recherché* » ; revenant sur l’organisation de l’opération Sentinelle à la lumière de ce propos, il a estimé que « *les gardes statiques ne constituent pas nécessairement la bonne réponse : elles permettent d’identifier des cibles notamment israéliennes jusqu’alors inconnues de la population ; les soldats en faction constituent des cibles* » ; et le dispositif statique conduit à mobiliser un nombre élevé de personnels au regard de l’effet dissuasif obtenu.

De surcroît, comme l'a estimé l'amiral Bernard Rogel, « *le principe de l'homothétie est « tueur » pour une petite armée de microspécialités* ». L'amiral a en effet insisté sur les insuffisances d'une répartition des déflations par homothétie, qu'il qualifie de « *règle la plus directement animée par un réflexe de paresse* ». D'après lui, la marine « *plaide depuis toujours* » pour un recours systématique à des analyses fonctionnelles plutôt qu'à une répartition forfaitaire des suppressions d'emploi. C'est pourquoi elle a fait procéder à de telles analyses sur sa propre organisation, effectuées par un cabinet de conseil dont les rapporteurs ont entendu les représentants. Il serait certainement utile que l'ensemble des armées, directions et services adoptent la même démarche.

Les analyses fonctionnelles permettent en outre d'optimiser les structures des armées, directions et services. Selon les représentants du cabinet Eurogroup entendus par les rapporteurs, le risque d'aboutir à « *une armée en guenilles dans quelques années* » est réel compte tenu de la « *moindre déflation* » des effectifs, annoncée sans que soit précisé si des crédits supplémentaires seraient ouverts. Ils considèrent en effet qu'il est « *illusoire d'envisager qu'une restructuration d'ampleur puisse réussir en l'absence de « rupture organisationnelle* » », sachant que « *la déflation n'est pas une restructuration* » et, de surcroît, que ses gains potentiels tendent à se réduire. Les bases de défense fournissent, selon eux, un bon exemple de ces difficultés : ils ont pu en effet constater que « *l'étanchéité entre l'armée de terre, l'armée de l'air et la marine y perdure, de sorte que la mutualisation n'y est pas totalement effective alors qu'elle a tout son sens pour les fonctions de soutien* ». Les représentants du cabinet Eurogroup ont précisé aux rapporteurs que la réforme du Service de santé des armées constituait *a contrario* un projet innovant et exemplaire, car il s'appuie sur « *une vraie vision* » avec le projet « *SSA 2020* ». Ce projet pourrait de ce fait, selon eux, se révéler un « *modèle de ce que peut être la transformation publique* », c'est-à-dire « *penser à dix ans pour transformer efficacement dès aujourd'hui* ». Ils ont souligné la démarche participative du médecin général des armées Jean-Marc Debonne, qui a permis de mobiliser les 9 000 personnels du service au sein d'ateliers destinés à faire comprendre le projet.

Il convient donc de veiller à ce que la répartition des « *moindres déflations* » annoncées et celle des postes restant à supprimer par ailleurs soit adossée à des analyses fonctionnelles suffisamment rigoureuses pour ne pas être contestées.

2. Poursuivre les efforts visant à passer d'une gestion par statut et par grade à une véritable gestion prévisionnelle des emplois et des compétences

Le ministère de la Défense s'est attaché à mettre en chantier des outils qui, à terme, devraient lui permettre de conduire un véritable exercice de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Compte tenu des enjeux qui s'attachent à une gestion précise et avisée des compétences au sein du ministère,

on ne peut que souhaiter que ces outils soient déployés rapidement et que l'ensemble des gestionnaires se les approprient.

a. L'intérêt d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences

● *L'intérêt d'une gestion « par les compétences » plutôt que par les grades ou les statuts*

Les représentants du cabinet Altedia entendus par les rapporteurs ont rappelé que « *la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences commence avec les années 1980, et a évolué depuis* », la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 (dite « loi Borloo ») ayant « *marqué une rupture : elle a développé les instruments de GPEC – cartographie des compétences, etc.* ». L'accord national interprofessionnel de janvier 2013 « *a donné à cela une perspective prospective de moyen terme* », qui va de pair avec l'obligation légale faite aux entreprises de conduire chaque année un exercice de prospective portant sur leurs besoins et leurs moyens en ressources humaines.

Selon les représentants du cabinet Altedia, la GPEC articule ainsi quatre processus, pour lesquels le secteur public est inégalement avancé :

– un processus d'accompagnement des personnels, dont il « *n'a pas à rougir* » ;

– un processus de concertation, pour lequel les dispositifs spécifiques au secteur public fonctionnent bien ;

– un processus de prévision des évolutions du besoin de ressources humaines, pour lequel le secteur public « *reste très faible* » ;

– un processus d'information des salariés, pour lequel le secteur public est également « *très faible* ». M. Jean-François Thurel, directeur du développement en charge des comptes publics du cabinet Altedia, a cité en exemple le cas de la restructuration de la direction des constructions navales à Toulon, dans le cadre de laquelle les ouvriers de l'État « *ont longtemps été laissés dans l'ombre* ».

Les représentants du cabinet Altedia entendus par les rapporteurs ont souligné qu'« *un processus budgétaire ne fait pas une GPEC : les deux s'articulent de façon itérative* ». Ainsi, la GPEC « *se construit sur la base de scénarios économiques* », dont le budget « *ne doit pas être l'élément structurant : la contrainte budgétaire doit découler des analyses prévisionnelles, et non les précéder* ». Ainsi, selon M. Éric Lhomme, « *la GPEC est un univers en quelque sorte autonome, qui éclaire à la fois le budget et la stratégie ; elle n'est pas subordonnée à un processus budgétaire* ».

Ils ont également expliqué que depuis la loi de sécurisation de l'emploi, les entreprises privées mettent en œuvre « *de nouveaux processus de GPEC, dits*

« *stratégies* » ou « *in et out* » ». Le propre de ces nouveaux processus de GPEC est d'intégrer :

– « *un véritable diagnostic prospectif* », comprenant non seulement la stratégie de l'entreprise « *mais aussi des éléments exogènes, qui trouvent leur pertinence non pas dans les capacités visionnaires de ses rédacteurs mais dans l'utile révision annuelle des perspectives d'emploi que prévoit la loi de sécurisation de l'emploi* » ;

– une analyse des ressources humaines existantes, comportant une analyse prospective sur les métiers « *en croissance* », « *en stagnation* » ou « *en décroissance* ». Une telle analyse n'est possible que sur la base d'une réflexion sur l'organisation du groupe et d'une vision de son évolution. Elle peut conclure à la nécessité de diminutions d'effectifs, d'externalisations, etc.

– un « *plan de mobilité (soit interne soit externe) découlant de cette analyse* » et se traduisant par plusieurs possibilités : recrutement de personnels ayant des compétences correspondant aux métiers « *en croissance* », formation de personnels déjà employés visant à les « *orienter vers des métiers « en croissance »* », consolidation des compétences pour les personnels exerçant des métiers « *en stabilité* » pour le cas où un contexte budgétaire se détériorerait, et surtout : « *concentration des aides sur les métiers en décroissance* ».

M. Éric Lhomme a insisté sur l'importance qu'il y a à définir un plan de mobilité en fonction d'une analyse prospective des métiers. Pour lui, « *cela permet de dimensionner les leviers de mise en œuvre de la « manœuvre RH » : savoir qui l'on vise permet, dans un cadre concerté et pluriannuel, de mettre en place efficacement un plan de mobilité* ». Permettre des mobilités internes efficaces suppose ainsi une cartographie des compétences. Les représentants du cabinet Altedia entendus par les rapporteurs ont insisté sur la « *souplesse* » que permet un processus moderne de GPEC : « *la GPEC, ce n'est pas le Gosplan* ». Mme Anne Carrizo a cité en exemple le cas d'un groupe américain spécialisé dans l'informatique qui, dans le cadre d'une profonde réorganisation de ses structures, a prévu la suppression de 34 000 emplois ; elle a expliqué que la direction des ressources humaines de la filiale française avait négocié avec la direction des ressources humaines du groupe « *un étalement des suppressions de postes sur trois ans, et leur planification dans un système de GPEC plutôt que dans un plan de sauvegarde de l'emploi* ».

Selon elle, la GPEC peut ainsi être utilisée comme « *outil permanent de gestion des personnels par les compétences, basé sur une analyse fine des solutions par type de public que l'on gère* ». « *On aboutit à un dispositif continu qui articule des mobilités internes et externes, ainsi que des financements de formations et des congés de mobilité ou de reclassement ; on sort du schéma de l'annonce fracassante avec discours alarmiste, pour entrer dans un schéma de diagnostic partagé, dans une optique valorisant les mécanismes de « destruction créatrice »* ». L'évolution des effectifs s'inscrit alors dans un horizon pluriannuel

– de trois ans en moyenne –, « *les plans de sauvegarde de l'emploi n'étant alors que temporaires et résiduels* ».

Elle permet d'« *éviter les pertes de compétences* », ainsi que de « *lisser les à-coups* » dans la gestion des effectifs et de « *limiter ainsi les effets déstabilisants* » pour l'organisation. Cette méthode est ainsi « *moins traumatisante* ». L'enjeu est alors de faire en sorte que les personnels qui occupent des fonctions « en décroissance » « *s'inscrivent dans un projet de mobilité* ».

● *L'intérêt d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences « territorialisée » pour « dédramatiser » les éventuelles restructurations*

Les représentants du cabinet Arthur Hunt ont expliqué que lorsqu'une organisation disposant d'un vaste réseau de sites répartis en divers lieux se restructure, elle gagne à mettre en œuvre une approche territoriale de sa gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Selon eux, la restructuration de services de l'État « *a longtemps suivi une logique de remplacement d'une administration par une autre* » ou par une entreprise, publique ou privée, proche de la sphère publique. Mais, à ce qu'ils observent, cette « *logique de donnant-donnant administré* » est de plus en plus difficile à mettre en œuvre aujourd'hui, ne serait-ce que parce que l'État n'augmente plus le volume de ses services déconcentrés et parce que les grandes entreprises, même publiques, doivent faire face à des injonctions qui deviennent paradoxales si l'on attend d'elles de contribuer à l'aménagement du territoire tout en suivant l'évolution de leurs marchés. Par ailleurs, dans l'accompagnement économique des restructurations, « *l'emploi aidé est plus rare, et l'emploi public territorial fonctionne mal* ».

C'est pourquoi les représentants du cabinet Arthur Hunt soulignent l'importance d'une « *gestion territoriale des emplois et des compétences* », pour favoriser le reclassement des militaires et de leurs conjoints sur leur territoire. Pour eux, les moyens publics existants sont suffisants, pourvu qu'ils soient correctement ciblés : le produit moyen de la « *taxe de revitalisation* » (quatre SMIC par emploi supprimé) représente une somme nécessaire et suffisante pour fournir un accompagnement individualisé à une entreprise locale et aboutir à une création d'emploi en compensation de l'emploi détruit sur le territoire. M. Laurent Megglé a ajouté que dans le cas des armées, et spécifiquement dans celui des unités de l'armée de terre qui recrutent la plus grande part de leurs effectifs dans une zone géographique resserrée autour de leur implantation, l'existence de débouchés professionnels locaux est un facteur d'attractivité des carrières militaires à deux titres :

– l'appétence de ces militaires pour une mobilité géographique dans le cadre d'une reconversion contrainte en cas de dissolution d'unité est faible. Dès lors, la possibilité de ne pas changer de bassin de vie après une première partie de

carrière au sein des armées constitue un élément de sécurisation de leur parcours professionnel qui est de nature à susciter plus de volontariat au départ ;

– avec la croissance des taux d’emploi parmi les conjoints de militaires, même les militaires « restructurés » qui ne sont pas *a priori* réticents à occuper un emploi dans une autre région subissent la contrainte de devoir trouver non pas un mais deux emplois : l’un pour eux, l’autre pour leur conjoint. Aussi, un dispositif efficace de reclassement dans le même bassin d’emploi facilite-t-il la conciliation de la vie professionnelle et de la vie de famille des militaires.

Pour les représentants du cabinet Arthur Hunt, une « gestion territoriale des emplois et des compétences » suppose un bon maillage territorial de gestionnaires des ressources humaines « professionnels ». L’ancrage des gestionnaires des ressources humaines dans les bassins d’emploi est particulièrement important à cet égard : ne serait-ce que pour faciliter le reclassement des personnels qui quittent l’institution, il est utile que les gestionnaires des ressources humaines soient en lien avec les organismes locaux susceptibles de tisser avec eux des partenariats – non seulement Pôle emploi, mais aussi, par exemple, les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA).

b. Des outils de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) en cours de déploiement au sein du ministère de la Défense

Le ministère de la Défense a entamé des travaux visant à mettre en place un dispositif de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Ces outils méritent d’être déployés rapidement.

• *Un chantier important de la direction des ressources humaines du ministère de la Défense*

La direction des ressources humaines du ministère de la Défense est chargée par les textes fixant ses attributions « *de définir et de conduire le processus de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences de niveau ministériel* »⁽¹⁾. Pour structurer la démarche, l’enjeu décisif est de disposer d’un socle commun de description et d’analyse des emplois et des compétences du ministère, le référentiel des emplois ministériel (REM).

D’ores et déjà, la DRHMD élabore chaque année un plan de gestion prévisionnelle des ressources humaines inséré au plan stratégique des ressources humaines (PSRH), lui-même défini en partenariat avec les employeurs et les gestionnaires. Ce plan est inséré dans le rapport annuel sur l’état de la fonction publique. Synthèse des GPEEC opérationnelles, il présente une analyse des évolutions de la structure des effectifs et des emplois du ministère à un horizon de trois à cinq ans. Il permet aux armées, directions et services de disposer d’une

(1) Arrêté du 20 avril 2012 portant organisation de la direction des ressources humaines du ministère de la Défense.

vision globale de l'impact de la modernisation du ministère sur ses ressources humaines.

Le référentiel des emplois ministériel, dont l'introduction dans l'écosystème des ressources humaines interviendra le 1^{er} janvier 2017, se substituera définitivement aux divers référentiels « métiers » aujourd'hui utilisés par les armées, directions et services.

Cette démarche de GPEEC constitue un chantier important pour la direction des ressources humaines du ministère de la Défense. Selon elle, « *le référentiel des emplois ministériel en cours d'élaboration mobilise l'ensemble de la chaîne « métiers » autour d'un objectif partagé : disposer d'un outil permettant à l'ensemble des gestionnaires et des employeurs d'utiliser un langage unique pour exprimer et pourvoir les besoins en effectifs et compétences* ». Au sein du ministère de la Défense, le pilotage de la GPEEC « opérationnelle » est à la charge des services gestionnaires. Néanmoins, compte tenu de la nécessité de disposer d'une synthèse des besoins en compétences et des viviers disponibles, la DRHMD a engagé, dès 2011, la mise en place du REM, « *sans lequel la mise en place d'une véritable gestion prévisionnelle ministérielle ne peut être envisagée* ».

Dès 2015, la direction des ressources humaines du ministère de la Défense a tenu à introduire une « *dimension « compétences » dans les contrats d'objectifs conclus entre les gestionnaires et certains employeurs prioritaires* » dans le cadre du dialogue de gestion et du pilotage des effectifs. De même, des comités de pilotage des ressources humaines dits « COPIL RH de famille » sont créés afin de traiter de l'ensemble des aspects « ressources humaines » d'une famille transverse de métiers dans un cadre collégial. Selon la direction des ressources humaines du ministère de la Défense, « *des plans d'action visant, in fine, à mettre en adéquation la ressource humaine avec le besoin pourront ainsi être définis* ».

- *Une architecture des ressources humaines adaptée*

Un bureau des emplois, des compétences et de l'organisation a été créé en 2011 au sein de la DRHMD dans le double but de :

- structurer une démarche ministérielle de gestion prévisionnelle des ressources humaines ministérielles (GPRH) quand, jusqu'alors, il n'existait pas de lien entre les différentes GPEEC sectorielles ;

- imaginer, développer et mettre en service les outils nécessaires à cette démarche, au premier rang desquels la réalisation du REM et du dictionnaire des compétences associé.

Selon la direction des ressources humaines du ministère de la Défense, « *la qualité des travaux produits par cette équipe, dont témoigne la finalisation prochaine du REM, est liée au fait que les enjeux qu'elle porte ont permis d'attirer des compétences particulièrement pointues, issues des bureaux « GPEEC » des armées et services* ».

3. Promouvoir un nouveau modèle de carrière pour les officiers, en organisant très en amont une reconversion dans le secteur civil

Comme l'a indiqué le directeur des ressources humaines du ministère de la Défense, le ministère a défini en septembre 2014 « *la politique des ressources humaines qu'il vise à atteindre à l'horizon 2025* ». Pour le directeur des ressources humaines du ministère de la Défense, « *il convient surtout de disposer d'officiers jeunes et de qualité pour relever les défis opérationnels et techniques, à un niveau strictement nécessaire et suffisant* », ce qui « *passé par l'augmentation des recrutements d'officiers à carrières courtes (50 % à terme)* » et par la réduction du nombre de colonels et de lieutenants-colonels.

Tout l'enjeu réside donc dans la structuration d'un nouveau modèle de carrière pour les officiers. Il ressort des travaux des rapporteurs que certaines armées sont plus avancées que d'autres en la matière.

a. Un nouveau mode de gestion des carrières, au cœur d'un nouveau « modèle RH » du ministère de la Défense

i. La reconversion des officiers des forces constitue un défi

Les représentants du cabinet Eurogroup entendus par les rapporteurs ont rappelé que l'industrie de la défense avait recruté moins d'anciens officiers supérieurs ces dernières années qu'auparavant, ce qui n'a d'ailleurs pas facilité le dépyramidage des effectifs. De manière générale, selon eux, « *l'employabilité des officiers des forces est un problème complexe* ». En effet, si un officier a consacré l'essentiel de sa carrière à des activités opérationnelles, notamment à des opérations extérieures, « *un recruteur privé appréciera assurément sa capacité de commandement, mais jugera qu'il manque à l'intéressé des capacités « fonctionnelles »* ». Néanmoins, le président du cabinet Eurogroup a estimé que cette difficulté pourrait être levée si elle était anticipée dans le cadre de véritables « *plans de carrière* », incluant « *des formations qui pourraient servir de compléments de diplôme* ». Il ressort de son expérience que « *la marine nationale paraît assez avancée en la matière* ».

Les représentants du cabinet Eurogroup jugent par ailleurs essentiel que les militaires aient assez tôt un entretien sur leur deuxième partie de carrière. Rappelant que le directeur des ressources humaines du ministère de la Défense dit couramment que « *le ministère de la Défense est le meilleur premier employeur pour un jeune* », ils estiment que cela résume bien la situation. Le « *plan stratégique RH 2014-2019* » comporte des dispositions sur le « *dialogue sincère avec le gestionnaire* », visant à préparer les reconversions. Pour les représentants du cabinet Eurogroup, « *cela suppose un discours de vérité dès le recrutement, et à chaque étape de la carrière* ».

ii. Une reconversion se préparant très en amont

M. Jean-François Thurel, directeur du développement en charge des comptes publics du cabinet Altedia, a souligné quant à lui que l'idée de « *préparer très en amont la reconversion* » des personnels, notamment des officiers, avait déjà été mise en avant par le général Elrick Irastorza lorsqu'il servait à la direction du personnel militaire de l'armée de terre (DPMAT) entre 1993 et 2002. Il a indiqué aux rapporteurs que la mission exécutée par son cabinet au profit des officiers « seniors » en voie de reconversion avait permis d'identifier que les débouchés sont nombreux, « *et pas seulement dans l'industrie d'armement : dans l'enseignement privé (préfet des études), dans l'immobilier, dans le conseil, etc.* ». Il a aussi indiqué que pour beaucoup d'officiers « seniors », une contrainte supplémentaire pesait sur les stratégies de reclassement : leur souhait de revenir s'installer dans leur région d'origine. La procédure mise en place était, selon M. Jean-François Thurel, « *efficace* » : « *les choses fonctionnent bien et les dispositifs d'accompagnements sont pertinents* ». Les officiers étaient convoqués pour un mois au fort de Vincennes, où ils suivaient un programme de préparation comportant :

– cinq journées consacrées à la « *traduction en langage civil de leurs compétences* » : « *il faut leur apprendre à « parler la langue civile* », ce qui demande du temps mais « *se fait très bien* » et d'autant mieux que « *les militaires, de par leur culture professionnelle, appliquent volontiers les méthodologies que l'on leur fournit dès qu'ils « savent qu'ils ne savent pas* » » ;

– plusieurs jours de formation au fonctionnement des entreprises ;

– un module d'élaboration d'un projet professionnel personnalisé ;

– une « *enquête de terrain, auprès de quelques correspondants, visant à « tester » la pertinence de leur projet* ».

Ensuite, les officiers concernés étaient reçus un jour par mois pendant cinq mois pour un suivi de leur recherche d'emploi – suivi assuré initialement à Paris, puis déconcentré dans leurs bassins d'emploi d'affectation. M. Jean-François Thurel a indiqué que le dispositif dit de « PAE » (période d'accompagnement dans l'emploi) était alors utile : il consistait à placer pendant quelques mois des militaires, aux frais des armées, au sein d'une entreprise. En parallèle, l'octroi d'un pécule « *permettait de modérer les exigences salariales* » des intéressés.

M. Jean-François Thurel a estimé par ailleurs que le ministère de la Défense devrait « *prendre le risque de laisser partir certains officiers un peu plus tôt qu'il ne le fait aujourd'hui* ». Il a indiqué qu'il avait pu observer, lors d'un récent séminaire à l'École de guerre, que « *les jeunes sont bien sélectionnés, bien formés, et leurs profils correspondent aux attentes du monde privé* » ; aussi, leur reconversion « *serait plus facile à 40 ans qu'à 50* » : « *les faire attendre peut être contre-productif* ». Pour lui, « *la respiration dans la gestion des effectifs serait bien meilleure* » si le ministère de la Défense « *ouvrait des sas de reconversion* »

plus rapidement dans le déroulement de la carrière, pour les officiers qui ne peuvent pas nourrir l'espoir d'une grande carrière militaire au sens classique du terme ». En effet, selon lui, « *Safran, Thales, etc. sont très demandeurs d'officiers jeunes* ». Cela suppose « *d'intégrer des perspectives de retour à la vie civile dans les profils de carrière : il faut leur donner très tôt une visibilité sur les possibilités de reclassement civil* », dès le recrutement, même si c'est « *au prix de certains partant à 40 ans plutôt qu'à 50* ».

« *Seul bémol* » qu'il y ait à apporter à une appréciation sur le fonctionnement de l'Agence de reconversion de la Défense : « *ce sont des militaires qui accompagnent des militaires* ». Pour M. Jean-François Thurel, le lien entre les compétences individuelles des militaires et les compétences recherchées dans chaque bassin d'emploi par les employeurs civils « *doit encore être rendu plus robuste* » : il faut « *professionnaliser davantage le conseil en mobilité* ». Selon lui, « *on peut aussi imaginer une obligation de résultat dans l'accompagnement : cela rassure les personnels* ».

Enfin, favoriser les reconversions civiles suppose un « *travail sur les cultures et les représentations* » : à cet égard, le fait de répéter que « *partir n'est pas trahir* » va dans le bon sens.

b. Une inflexion encore inégalement partagée des pratiques de gestion

• Les pratiques de la marine

La marine nationale est largement reconnue comme étant en quelque sorte « *en avance* » pour ce qui concerne l'adaptation de ses modes de gestion du personnel à un nouveau modèle de carrière.

L'amiral Bernard Rogel a souligné ainsi le rôle d'« *escalier social* » de la marine : selon lui, « *ces 25 dernières années, 18 officiers généraux sont sortis du rang, alors qu'ils étaient parfois en échec scolaire...* », tout en soulignant que « *l'escalier social consiste aussi à préparer une reconversion vers le secteur civil* ». Dans ce but, la marine délivre ainsi tous les ans 2 000 diplômes reconnus dans le civil. Le chef d'état-major de la marine a fait observer que cette politique produisait des résultats, dans la mesure où 80 % de marins quittant la marine retrouvent un emploi. L'amiral Bernard Rogel a néanmoins attiré l'attention des rapporteurs sur le fait que, selon lui, « *l'hémorragie serait rapide si les personnels perdaient toute confiance dans l'avenir de la marine* ». Pour lui, c'est là un des enjeux du plan Horizon 2025 : « *il faut casser les rumeurs qui courent, ancrer des anticipations, faire en sorte que les personnels aient foi en la marine* ». En effet, comme il l'a fait valoir aux rapporteurs, si l'on ne peut que se féliciter du bon taux de reclassement des anciens marins, le revers de la médaille tient à ce que « *la marine est l'armée dans laquelle les gens sont les plus susceptibles de partir, sûrs qu'ils sont de retrouver un emploi* ».

L'amiral Bernard Rogel a expliqué que « *la marine ne cherche pas à garder les personnels toute leur carrière* ». En effet, il y a dans la gestion des

marins un « impératif de jeunesse » qui suppose des flux de recrutement entrants et sortants importants. Si la marine en venait à donner un coup de frein excessif aux recrutements, elle risquerait de se retrouver dans une situation comparable à celle de la *Royal Navy* : cette dernière a en effet « brusquement freiné ses recrutements il y a quelques années et se trouve aujourd’hui en si grande difficulté, que ce sont les Français qui doivent lui fournir des personnels ! ».

Concernant le recrutement de personnels possédant des compétences critiques pour la marine, l’amiral Bernard Rogel a indiqué aux rapporteurs que celle-ci essaie de passer des accords avec les grands employeurs civils : « cela marche bien avec les atomiciens, mais moins bien avec l’aéronautique ».

- *Les projets de l’armée de l’air et de l’armée de terre*

Le général Denis Mercier a expliqué aux rapporteurs qu’aujourd’hui, 30 % de l’effectif d’une promotion de l’École de l’air ne pourra pas atteindre le grade de lieutenant-colonel, ce qui est tout à fait nouveau – selon lui, ce n’était pas le cas il y a deux ans encore. Aussi l’armée de l’air promeut-elle « un système de parcours professionnels en Y », dans lequel il est communément admis qu’après une première partie de carrière dans les forces, tout personnel envisage la poursuite de sa carrière soit au sein de la Défense, soit dans le secteur civil. Le général Denis Mercier a insisté sur le fait qu’il ne s’agit pas là d’une « logique de reconversion », mais d’une « logique de développement continu des projets ».

De même, le général Frédéric Servera, directeur des ressources humaines de l’armée de terre, a indiqué que pour atteindre ses objectifs de déflation, la DRHAT « change de politique » : elle mène un travail de « segmentation des compétences et des métiers », convoque les intéressés pour des « entretiens « RH » en tête à tête sur la vérité du potentiel de carrière de l’intéressé dans l’armée de terre ». Cette nouvelle démarche a été initiée en mars 2015, et le général Servera s’est dit confiant dans son succès.

Il a aussi souligné que l’« on ne peut pas mener une telle politique sans un sérieux dispositif d’accompagnement ». Il a rappelé la qualité des prestations offertes par l’Agence de reconversion de la Défense – des bilans professionnels d’orientation, des formations de préparation à la candidature et à l’embauche, etc. – tout en indiquant que « la DRHAT souhaite aller plus loin, en créant un réseau de chefs d’entreprises qui offre des profils et des postes ». L’armée de terre entend « faire ainsi de la mise en relation directe », en plus des prestations offertes par l’Agence. Selon le général Servera, « le personnel est très demandeur de cela, et la DRHAT en a besoin pour tenir ses objectifs ».

- *Vers un profond changement culturel concernant la notion de « carrière » au sein du ministère de la Défense*

Comme l’a expliqué le général Gratien Maire, major général des armées, les contraintes pesant sur la « manœuvre RH » conduisent le ministère de la

Défense à rechercher « *un nouveau modèle ressources humaines* » qui devra permettre de :

– conserver des flux d’entrées garantissant l’impératif de jeunesse des forces, et des flux de sorties efficaces, notamment en matière de reconversion ;

– « *conserver nos fondamentaux* », notamment le haut niveau de préparation opérationnelle de nos soldats. Le major général des armées a souligné que l’épisode de Nice⁽¹⁾ avait montré que les exigences de préparation opérationnelle sont élevées quel que soit le type d’opération à mener. Le maintien de la qualité de la formation est donc essentiel et « *plusieurs idées* » directrices ont été évoquées par le général Gratien Maire : « *de la souplesse dans les partenariats avec le secteur public et le secteur privé, y compris avec les industriels* » ; « *tirer parti des méthodes d’enseignement modernes* » ; « *maintenir une exigence de haut niveau de formation* » ;

– « *responsabiliser davantage les personnels* », ce qui suppose notamment de fournir à chacun « *un emploi en adéquation avec son grade et sa formation* », ce dont le major général des armées a rappelé que « *c’est essentiel pour l’engagement du personnel dans son métier* ». Cela suppose aussi de « *valoriser les compétences* », autant pour préparer la reconversion que pour mettre en œuvre un pilotage efficace des officiers « *par les compétences* ». Un tel pilotage, selon les explications du major général des armées, suppose du « *courage managérial* » pour « *se préparer suffisamment tôt à ne garder que ceux dont on a besoin (ce qui ne veut pas dire les « meilleurs ») et préparer très tôt une seconde carrière* », sans que le fait de quitter les armées soit vécu « *sur un mode dramatique* » ;

– ne pas se focaliser sur le taux d’encadrement, qui « *n’est pas un bon indicateur* ». En effet, le général Gratien Maire a exposé aux rapporteurs les difficultés que rencontre le ministère de la Défense pour « *payer des compétences à un niveau suffisant pour garantir la qualité des personnels* » : en matière de cyberdéfense, par exemple, les grilles salariales de la fonction publique ne permettent d’offrir des rémunérations à peu près attractives (encore qu’elles demeurent en dessous du « *prix du marché* ») qu’en recrutant des personnels sous le statut de cadre, c’est-à-dire d’officier ou de cadre A. Pour autant, comme l’a dit le major général des armées, en réalité, « *ce sont des cadres qui n’encadrent pas* » ;

– améliorer « *la complémentarité entre personnels civils et militaires* », car aux yeux du major général des armées, « *on ne gagne rien à l’opposition frontale et mortifère entre civils et militaires* » ;

– « *raffermir le moral* », en faisant attention aux « *signaux faibles* » qui peuvent en indiquer une tendance à la baisse ;

(1) Agression à l’arme blanche, le 3 février 2015, de trois militaires affectés à l’opération Sentinelle qui gardaient un centre communautaire.

– conforter « *la place des militaires dans notre société* ». Or, selon le général Gratien Maire, « *cette place correspond à un statut, qui ne doit pas être banalisé* » ;

– conserver le mécanisme dit « *d’escalier social* », c’est-à-dire de promotion par l’effort. Pour illustrer à la fois la réalité et la spécificité de ce système de promotion au sein des armées, le major général des armées a souligné que « *notre société offre peu d’occasion à un jeune mousse d’être nommé amiral, comme cela vient d’être le cas* ». De surcroît, il s’opère au sein des forces un « *brassage social* » qui mérite d’être préservé.

Enfin, le major général des armées a souligné que la révision en cours des cibles de déflation accroissait encore la complexité de la « *manœuvre RH* » en cours, et ce dans « *un contexte social « en tension »* ».

4. Veiller à ce que les marges de manœuvre dégagées par la révision des cibles de déflation soient effectivement consacrées au renforcement de nos capacités opérationnelles

Sans, bien évidemment, qu’il y ait la moindre raison de remettre en cause la loyauté de qui que ce soit, il ressort des travaux des rapporteurs que tant la répartition des objectifs de déflation que celle des « *moindres déflations* » annoncées ont pu donner lieu occasionnellement, entre les armées, directions et services du ministère de la Défense, à l’expression de besoins non conciliables, voire à des échanges de vues francs et directs. En effet, ce serait faire un emploi critiquable des ressources supplémentaires consenties par l’État au ministère de la Défense à l’occasion de la révision à la baisse des objectifs de déflation d’effectifs que d’éviter tout effort d’optimisation à des directions ou des services qui auraient pu tarder à présenter leurs plans de déflation.

Le directeur des ressources humaines du ministère de la Défense a bien expliqué aux rapporteurs qu’il n’était pas anormal que les différentes armées, directions et services n’aient pas présenté leurs plans de déflation suivant le même « *tempo* ». En effet, selon lui, ce cadencement « *dépend de la nature des services* » concernés :

– pour les armées, « *qui ont encore des effectifs nombreux* », les déflations se traduisent « *par des ajustements, pas davantage* » ;

– en revanche, pour des services dont les effectifs sont plus réduits, comme le Service de santé des armées (SSA), « *gagner des effectifs suppose inévitablement de procéder à des réorganisations majeures* » ;

– enfin, certains services ne peuvent établir leur plan de déflation qu’en fonction de celui des autres. Tel est par exemple le cas du Service du commissariat aux armées (SCA), qui « *non seulement est le premier employeur de personnels civils* » – avec ce que cela comporte, selon le directeur des ressources humaines du ministère de la Défense, de « *sensibilité* » – mais qui, de plus, « *soutient tous les*

autres » employeurs du ministère. Ainsi, selon que l'emprise territoriale des autres armées directions et services se resserre ou non, le SCA doit adapter la sienne. Comme l'a précisé aux rapporteurs le contrôleur général des armées Jacques Feytis, « *il en va de même pour certains réseaux de la direction des ressources humaines du ministère de la Défense, et de tous ceux qui sont organisés en réseaux de soutien : selon que des unités ferment ou non, le déploiement du réseau concerné doit s'adapter* » ;

– de plus, les services comprenant une forte proportion de personnels civils sont « *moins mobiles* », car si « *la mobilité est intrinsèque dans le statut des militaires* », elle ne l'est pas pour les civils.

En tout état de cause, il importe que la « manœuvre RH », même recalibrée, soit mise en œuvre dans l'ensemble des armées, directions et services avec équité.

SECONDE PARTIE : LE DROIT D'ASSOCIATION DES MILITAIRES

Par deux arrêts du 2 octobre 2014, la cinquième section de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a jugé que « *si la liberté d'association des militaires peut faire l'objet de restrictions légitimes, l'interdiction pure et simple de constituer un syndicat ou d'y adhérer porte à l'essence même de cette liberté une atteinte prohibée par la convention [européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales]* ». Ces arrêts étaient susceptibles d'un recours devant la Grande Chambre de la Cour ; néanmoins, après une étude approfondie des chances de succès d'un tel recours, le Gouvernement a préféré acquiescer à cette jurisprudence.

Ces arrêts sont ainsi devenus définitifs trois mois après leur prononcé, c'est-à-dire le 2 janvier 2015. Le législateur va devoir intervenir pour modifier les dispositions législatives du code de la défense considérées comme incompatibles avec la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et définir les limites que cette convention autorise de fixer à l'exercice de la liberté d'association par les militaires, pourvu qu'elles soient légitimes et proportionnées à un motif d'intérêt général.

Mme Geneviève Gosselin-Fleury considère que dès lors que le Gouvernement n'a pas voulu faire appel des deux arrêts, la France n'a plus d'autre choix que de mettre son droit en conformité avec la jurisprudence européenne. Peu importe que l'on approuve celle-ci ou que l'on la déplore : si le législateur n'encadre pas ce droit nouveau, il laisse la voie ouverte à toutes les dérives imaginables. Aussi vaut-il mieux faire de nécessité vertu, et encadrer les futures associations nationales professionnelles de militaires et les intégrer dans un système de concertation qui évite tout débordement.

M. Alain Marleix, pour sa part, tient à signaler d'emblée les très vives réticences que lui inspire l'idée d'ouvrir aux militaires ce que la Cour européenne des droits de l'homme appelle elle-même la « liberté syndicale ». Ceux qui ont signé la convention de Rome, en 1950, pouvaient-ils imaginer que la Cour qu'instituait ce traité allait un jour en venir à autoriser de quasi-syndicats dans les armées ? Rien de moins certain. En tout état de cause, pour M. Alain Marleix, la Cour européenne des droits de l'homme, *volens nolens*, a fait trop peu de cas de la spécificité des forces armées d'un pays qui, contrairement à d'autres, n'a pas renoncé à employer ses forces, que ce soit pour des missions de sécurité intérieure ou pour des opérations extérieures.

De surcroît, M. Alain Marleix se demande si le moment est vraiment le mieux choisi pour une telle réforme : la « manœuvre RH » imposée au ministère de la Défense comme les restructurations de la gendarmerie nationale constituent déjà de puissants facteurs de perturbation de ces organisations. Ce contexte plaide-

t-il vraiment pour une réforme profonde du statut des militaires, auxquels les armées ont toujours été attachées et auquel la gendarmerie est plus attachée que jamais depuis qu'elle est placée sous la même tutelle que la police au sein du ministère de l'Intérieur ? Là encore, rien n'est moins certain.

Pour toutes ces raisons, M. Alain Marleix tient à préciser que les développements qui suivent ne l'engagent qu'*a minima*.

I. LA FRANCE N'A PAS D'AUTRE CHOIX QUE DE CONFORMER SON DROIT À LA JURISPRUDENCE EUROPÉENNE RECONNAISSANT AUX MILITAIRES LE DROIT DE CONSTITUER ET D'ADHÉRER À DES GROUPEMENTS PROFESSIONNELS

A. LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME A RECONNU QUE LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION GARANTIE PAR LA CONVENTION DE ROME S'ÉTEND AUX MILITAIRES

1. Conformément à la tradition française de « cantonnement juridique » des militaires, le code de la défense leur interdit aujourd'hui de constituer des groupements professionnels ou d'y adhérer

L'article L. 4121-4 du code de la défense prévoit que :

– l'exercice du droit de grève est incompatible avec l'état militaire ;

– l'existence de groupements professionnels militaires à caractère syndical ainsi que l'adhésion des militaires en activité de service à des groupements professionnels sont incompatibles avec les règles de la discipline militaire ;

– il appartient au chef, à tous les échelons, de veiller aux intérêts de ses subordonnés et de rendre compte, par la voie hiérarchique, de tout problème de caractère général qui parviendrait à sa connaissance.

Ces limites posées à l'exercice de deux droits sociaux – le droit de grève et le droit syndical – prévus par le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 s'expliquent par le caractère particulier de l'état militaire. L'interdiction pour les militaires de constituer des syndicats ou d'y adhérer n'est cependant pas exclusive, au sein de l'institution, de toute concertation relative à leurs intérêts.

a. Une interdiction qui s'inscrit dans un ensemble de droits et de sujétions spéciales, découlant de la spécificité de l'état militaire

L'article L. 4111-1 du code de la défense prévoit que « *l'état militaire exige en toutes circonstances esprit de sacrifice, pouvant aller jusqu'au sacrifice suprême, discipline, disponibilité, loyalisme et neutralité* ». C'est sur le fondement de ces exigences que l'article L. 4121-1, tout en affirmant expressément que les militaires jouissent de tous les droits et libertés reconnus aux citoyens, leur a cependant limité ou interdit l'exercice de certains d'entre eux.

C'est le cas du droit de grève et du droit syndical. Il est également interdit aux militaires en activité de service d'adhérer à des groupements ou associations à caractère politique à moins qu'ils ne soient candidats à une élection, auquel cas cette interdiction est suspendue pour la durée de la campagne électorale et cette suspension maintenue, le cas échéant, pour la durée du mandat, l'intéressé étant alors toutefois placé en position de détachement (article L. 4121-3 du code de la défense). Les libertés de résidence ou de circulation peuvent elles aussi être soumises à restriction dans certains cas, prévus aux articles D. 4121-4 et D. 4121-5 du même code.

Si le Conseil constitutionnel n'a jamais eu à se prononcer sur la conformité à la Constitution des dispositions du code de la défense privant les militaires du droit de fonder des groupements professionnels militaires à caractère syndical ou d'adhérer à de tels groupements, le Conseil d'État, en revanche, dans un avis du 1^{er} juin 1949, a justifié cette restriction, qui s'appuyait alors sur l'article 1^{er} du décret du 1^{er} avril 1933 portant règlement du service dans l'armée. En effet, selon le Conseil d'État, « *la notion de syndicat professionnel, telle qu'elle résulte des dispositions législatives qui ont institué pour les travailleurs le droit de se syndiquer, est incompatible avec les règles propres à la discipline militaire* » de sorte que cette incompatibilité « *a pour conséquence d'interdire aux militaires en activité de former des syndicats professionnels ou d'adhérer à des groupements syndicaux* ». Ce n'était pas la première fois, au demeurant, que le Conseil d'État confirmait, pour des militaires, une restriction au droit d'association, même si c'était la première fois qu'il le faisait s'agissant d'associations constituées en vue de la défense d'intérêts professionnels que sont les syndicats.

Ce régime dérogatoire s'applique aux militaires de carrière, aux militaires servant en vertu d'un contrat, aux militaires réservistes qui exercent une activité au titre d'un engagement à servir dans la réserve opérationnelle ou au titre de la disponibilité et aux fonctionnaires en détachement qui exercent, en qualité de militaires, certaines fonctions spécifiques nécessaires aux forces armées. En contrepartie, cependant, le statut général des militaires :

– assure à ceux qui ont choisi cet état les garanties répondant aux obligations particulières imposées par la loi ;

– prévoit des compensations aux contraintes et exigences de la vie dans les forces armées ;

– 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.

On rappellera par ailleurs que les limites qui s'imposent aux militaires dans l'exercice de droits sociaux dont tout citoyen est normalement titulaire emportent pour leur hiérarchie l'obligation de veiller à leurs intérêts et de rendre compte, par la voie hiérarchique, de tout problème de caractère général qui

parviendrait à sa connaissance. Ce principe est établi par l'article L. 4121-4 du code de la défense, et inspire également :

– les articles R. 3121-2 et R. 3121-25 du même code, qui précisent, respectivement, que le chef d'état-major des armées et les chefs d'état-major de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air sont responsables de la condition militaire ;

– l'article D. 4122-2 de ce code, qui prévoit que lorsqu'il exerce une autorité en tant que chef, le militaire porte attention aux préoccupations personnelles des subordonnés et à leurs conditions matérielles de vie, qu'il veille à leurs intérêts et, quand il est nécessaire, en saisit l'autorité compétente.

Le général Denis Favier, directeur général de la gendarmerie nationale, a ainsi souligné que « *les avancées qu'a pu connaître la gendarmerie ces dernières années, par exemple en matière budgétaire, ont été obtenues par son commandement* ».

Enfin, l'article L. 4111-1 du code de la défense prévoit que la condition militaire fait chaque année l'objet d'un rapport remis au Président de la République et transmis au Parlement par le Haut comité d'évaluation de la condition militaire, qui est composé de deux membres du Conseil d'État, assurant les fonctions de président et vice-président, du directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques ou de son représentant, de quatre personnalités civiles qualifiées et de deux officiers généraux en deuxième section. Ce rapport prend en compte tous les aspects favorables ou défavorables, juridiques, économiques, sociaux, culturels et opérationnels susceptibles d'avoir une influence, notamment sur le recrutement, la fidélisation, les conditions de vie des militaires et de leurs familles et les conditions de réinsertion dans la société civile. Il peut comporter des avis et émettre des recommandations.

b. Une interdiction compensée par la mise en place d'un cadre institutionnel de concertation

Exclusif du droit syndical, le statut général des militaires n'a pas écarté cependant, pour ces derniers, toute possibilité de dialogue avec leur hiérarchie. Ce dialogue s'organise dans un cadre individuel et collectif.

i. La possibilité d'un dialogue individuel

L'article D. 4121-1 du code de la défense permet aux militaires, individuellement, de saisir l'autorité supérieure ou, s'il y a lieu, les organismes créés à cette fin de propositions visant à améliorer les conditions d'exécution du service ou la vie en communauté, ainsi que de questions relatives à leur situation personnelle. La seule limite qui s'impose en la matière est l'interdiction des manifestations, pétitions ou réclamations collectives.

Par ailleurs, tout militaire peut saisir les officiers généraux inspecteurs d'une question relative à sa situation personnelle, aux conditions d'exécution du service ou à la vie en communauté, sans que les motifs de sa demande d'audience aient à être fournis d'avance, en application de l'article L. 4121-2 du code de la défense. Il peut aussi saisir le médiateur militaire, dont la fonction est exercée, en application de l'article D. 3124-12 du même code, par les inspecteurs généraux des trois armées et de la gendarmerie.

ii. La possibilité d'un dialogue collectif, qui s'appuie sur trois piliers.

• Le premier de ces trois piliers est la « concertation », dont l'objet est circonscrit à la condition militaire et les modalités précisées par circulaire⁽¹⁾. Elle s'exerce dans le cadre de deux types d'organes :

– le Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM), que l'article L. 4121-4 du code de la Défense définit comme « *le cadre institutionnel dans lequel sont examinés les éléments constitutifs de la condition de l'ensemble des militaires* » ; à ce titre, il exprime son avis sur les questions de caractère général relatives à la condition et au statut des militaires et est obligatoirement saisi des projets de textes affectant ce statut ;

– les sept conseils de la fonction militaire dans les armées (armées de terre et de l'air, marine nationale, gendarmerie nationale) et les formations rattachées (service de santé des armées, service des essences des armées, direction générale de l'armement). Présidés par le ministre de la Défense ou, pour celui de la gendarmerie nationale, par le ministre de l'Intérieur, ils étudient toute question relative à leur armée, direction ou service concernant les conditions de vie, d'exercice du métier militaire ou d'organisation du travail.

Présidé par le ministre de la Défense, le CSFM est composé de quarante-cinq membres dont soixante-dix-neuf militaires en activité élus au sein et par les membres des sept conseils de la fonction militaire et de six représentants d'associations de militaires retraités.

Les membres des conseils de la fonction militaire, pour leur part, sont désignés par voie de tirage au sort parmi les militaires ayant fait acte de volontariat au sein d'une population déterminée pour chaque armée ou formation rattachée.

En application de l'article L. 4121-4 précité, les membres du CSFM et des conseils de la fonction militaire jouissent des garanties indispensables à leur liberté d'expression et toutes informations et facilités nécessaires à l'exercice de leurs fonctions doivent leur être fournies.

• Le deuxième pilier du dialogue au sein des armées est la « représentation ». L'article D. 4121-3-1 du code de la défense prévoit en effet que

(1) Circulaire du ministère de la Défense n° 3527/DEF/CAB du 25 mars 2011, publiée au bulletin officiel des armées du 29 avril 2011.

le personnel militaire est représenté auprès du commandement par des militaires désignés au sein des formations.

Ces militaires, qualifiés de « présidents de catégories » pour les armées et de « présidents du personnel militaire » pour la gendarmerie nationale, sont désignés parmi les officiers, sous-officiers et officiers mariniers et militaires du rang, pour une durée de deux ans renouvelable (quatre ans pour la gendarmerie nationale), par l'ensemble du personnel de chaque catégorie de la formation ou organisme.

• Le troisième pilier est la « participation ». Les militaires participent en effet à la prise des décisions relatives à la vie courante de leur formation ou organisme, dès lors que ceux-ci comportent plus de 50 personnes, par l'intermédiaire de commissions dites « commissions participatives locales ». Ces commissions sont présidées par le commandant de ladite formation ou chef de l'organisme ; leurs membres sont les présidents de catégories précités et des personnes choisis individuellement parmi l'effectif de la formation ou de l'organisme par le personnel de ladite formation ou dudit organisme.

Si la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que ce dispositif de dialogue au sein des armées ne palliait pas l'absence de liberté syndicale des militaires, il n'en est pas moins vrai, selon le contrôleur général des armées Jacques Feytis, directeur des ressources humaines du ministère de la Défense, que ces derniers lui « *sont très attachés comme ils ont pu le témoigner lors des travaux menés à ce sujet* ».

2. Par deux arrêts en date du 2 octobre 2014, la Cour européenne des droits de l'homme a considéré que cette interdiction était incompatible avec le principe de la liberté d'association

Le 2 octobre 2014, à la suite des recours engagés par l'Association de défense des droits des militaires (Adefdromil, arrêt n° 32691/09) et le lieutenant-colonel de gendarmerie Jean Hugues Matelly (arrêt n° 10609/10), la Cour européenne des droits de l'homme a jugé, en s'appuyant sur le paragraphe 1 de l'article 11 de la convention européenne des droits de l'homme – lequel garantit à toute personne le droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association « *y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts* » – que les militaires ne pouvaient être privés ni du droit à la liberté d'association, ni de celui de fonder des syndicats et de s'y affilier. Elle a aussi clairement précisé que les dispositions organisant le dialogue au sein des armées ne permettaient pas de garantir l'exercice de ce droit.

À l'inverse, le Conseil d'État, dans un arrêt *Adefdromil* n° 306962 du 11 décembre 2008, avait jugé que l'interdiction pour les militaires de fonder des groupements professionnels militaires à caractère syndical ou d'adhérer à de tels groupements constituait une restriction légitime au sens des dispositions du paragraphe 2 de l'article 11 de la même convention, qui admet :

– les restrictions à l'exercice du droit d'association dès lors qu'elles sont prévues par la loi et constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ;

– que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'État, ce qui était présentement le cas, selon le Conseil d'État, « *eu égard aux exigences qui découlent de la discipline militaire et des contraintes inhérentes à l'exercice de leur mission par les forces armées* ».

L'interprétation du Conseil d'État paraissait en outre d'autant plus assurée qu'elle reprenait le raisonnement suivi, le 20 janvier 1987, par la Cour européenne des droits de l'homme (*Council of Civil service Unions* et autres contre Royaume-Uni), même s'il ne s'agissait pas d'un recours impliquant des militaires.

a. Les arrêts de la Cour impliquent non seulement d'autoriser les groupements professionnels de militaires, mais aussi de respecter les éléments essentiels de la « liberté syndicale »

Les arrêts rendus le 2 octobre 2014 par la Cour européenne des droits de l'homme doivent être interprétés à l'aune de sa jurisprudence. Comme le relève M. Bernard Pêcheur dans son rapport précité, celle-ci n'implique pas d'étendre purement et simplement aux militaires les dispositions dont bénéficient les salariés ou fonctionnaires en matière de droit syndical et notamment d'autoriser la création de syndicats au sens de l'article L. 2121-1 du code du travail. Le raisonnement de la Cour est en effet fonctionnel ; il importe simplement que les militaires aient la possibilité de s'organiser pour défendre collectivement leurs intérêts. Cela signifie que leur permettre la création d'associations professionnelles serait regardé comme satisfaisant dès lors que ces associations pourraient agir en justice.

Mais l'intervention du législateur ne saurait, pour autant, se limiter à remplacer les dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 4121-4 du code de la Défense, qui prévoient que « *l'existence de groupements professionnels militaires à caractère syndical ainsi que l'adhésion des militaires en activité de service à des groupements professionnels sont incompatibles avec les règles de la discipline militaire* », par des dispositions autorisant les militaires à créer ou à adhérer à des associations professionnelles et celles-ci à agir en justice. La Cour s'attache en effet à rechercher si les droits accordés, par un État partie à la convention, à ses ressortissants permettent effectivement à ceux-ci de disposer d'une réelle liberté syndicale.

Selon le rapport de M. Bernard Pêcheur, ces droits, en l'état de la jurisprudence de la Cour, par définition évolutive comme sa Grande Chambre l'a rappelé dans une décision du 12 novembre 2008 (Demir et Baykara contre Turquie), sont au nombre de cinq :

– le droit de fonder un syndicat, d’adhérer au syndicat de son choix ou de ne pas adhérer à un syndicat ;

– le droit pour le syndicat de choisir ses membres, en fonction de ses statuts, d’établir ses règlements et d’administrer ses propres affaires ;

– le droit d’être entendu, qui est certainement, sous réserve des adaptations de la liberté syndicale qu’appelle l’action des forces armées, le plus complexe à mettre en œuvre présentement puisqu’il s’analyse comme le « *droit pour un syndicat de chercher à persuader l’employeur d’écouter ce qu’il a à dire au nom de ses membres* » (arrêt du 2 juillet 2002, *Wilson, National Union of Journalists* et autres) et la « *liberté de défendre les intérêts professionnels des adhérents d’un syndicat par l’action collective de celui-ci, action dont les États contractants doivent à la fois autoriser et rendre possibles la conduite et le développement* » (arrêt du 27 octobre 1995, *Syndicat national de la police belge contre Belgique*) ;

– le droit de mener des négociations collectives avec l’employeur, qui est un droit relativement circonvenu par la jurisprudence de la Cour puisqu’il se limite au « *droit au dialogue social avec l’employeur* », sans contraindre donc ce dernier à conclure des conventions collectives, et que « *les États demeurent libres d’organiser leur système de manière à reconnaître, le cas échéant, un statut spécial aux syndicats représentatifs* » ;

– l’absence de discrimination à raison de l’appartenance syndicale, que la Cour considère comme la pierre angulaire de la liberté syndicale (arrêt du 30 juillet 2009, *Danilenkov et autres contre Russie*).

À l’inverse, dès lors que l’existence de ces éléments essentiels de la liberté syndicale est assurée, les États sont relativement libres s’agissant de la définition des modalités d’exercice du droit syndical.

b. Les arrêts de la Cour laissent néanmoins à la France la possibilité d’aménager les modalités d’exercice de la « liberté syndicale » en tenant compte de la spécificité des armées

Les obligations des États qui découlent de la convention européenne des droits de l’homme, s’agissant de l’exercice du droit syndical, sont, sur le principe, assez simples et se partagent en deux blocs. D’une part, les États doivent prendre les dispositions permettant aux syndicats de mener effectivement leurs actions. D’autre part, les mesures qu’ils prennent, le cas échéant, pour circonvenir l’action syndicale ne sauraient contrevenir aux dispositions précitées du paragraphe 2 de l’article 11 de la convention européenne des droits de l’homme.

Ce second aspect est essentiel. La Cour admet en effet pleinement que l’étendue des droits sociaux puisse, dans certains cas, être limitée dès lors que la restriction apportée est en rapport avec les contraintes qui la justifient. C’est à ce titre, par exemple, qu’elle a considéré, dans un arrêt du 6 février 1976 (*Schmidt et Dahlström* contre Suède) et un arrêt du 21 avril 2009 (*Enerji Yapi-Yol Sen* contre

Turquie), que « *le principe de la liberté syndicale peut être compatible avec l'interdiction du droit de grève des fonctionnaires exerçant des fonctions d'autorité au nom de l'État* », tout en rappelant que le droit de grève « *représente sans nul doute l'un des plus importants des droits syndicaux* ».

C'est sans doute encore plus vrai s'agissant des militaires. En effet, dans une décision rendue en formation plénière le 8 juin 1976 (Engel et autres contre Pays-Bas), la Cour, tout en soulignant que le champ d'application de la convention n'était pas circonscrit aux civils, mais incluait aussi les membres des forces armées, a clairement indiqué que son application devait tenir compte des « *particularités de la condition militaire et [des] conséquences de celle-ci sur la situation des membres des forces armées* » auxquels elle reconnaissait des « *devoirs et responsabilités spécifiques* ». La Cour ajoutait en outre que la défense de l'ordre, qui est l'un des motifs possibles à la restriction de l'étendue des droits sociaux (voir supra les dispositions du paragraphe 2 de l'article 11 de la convention), s'entend non seulement de l'ordre public mais aussi de « *l'ordre devant régner à l'intérieur d'un groupe social particulier telles les forces armées, dès lors [qu'un] désordre dans ce groupe peut avoir des incidences sur l'ordre dans la société entière* ».

C'est à ce titre que le rapport précité de M. Bernard Pêcheur concluait que l'extension aux militaires de la liberté syndicale pouvait cependant être assortie de restrictions significatives afin d'être compatible avec les spécificités de l'action militaire.

B. LE GOUVERNEMENT A FAIT LE CHOIX D'ACQUIESCER AUX ARRÊTS DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

L'idée de demander le renvoi des affaires devant la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme a fait l'objet d'une étude approfondie.

1. Une étude approfondie menée pour le compte du Gouvernement par le président Bernard Pêcheur

En application de l'article 43 de la convention européenne des droits de l'homme, la France avait jusqu'au 2 janvier 2015 pour demander le renvoi des affaires ayant fait l'objet des deux arrêts précités du 2 octobre 2014 devant la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme. L'acceptation d'une telle demande par la Cour suppose toutefois, en application de l'article précité, que « *l'affaire soulève une question grave relative à l'interprétation ou à l'application de la convention ou de ses protocoles, ou encore une question grave de caractère général* ». Le Gouvernement a requis, à cet égard, l'analyse du président Bernard Pêcheur, lequel a conclu que les chances de succès de cette demande étaient des plus faibles, pour ne pas dire inexistantes, en dépit des « *motifs sérieux* » que la France pourrait faire valoir.

a. Les « motifs sérieux » que la France pourrait invoquer à l'appui d'une demande de renvoi

Dans le rapport qu'il a remis au Président de la République sur le droit d'association professionnelle des militaires, M. Bernard Pêcheur considère que trois motifs étaient de nature à étayer une demande de renvoi devant la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme.

Le premier était l'absence de réelle demande de représentation syndicale par les militaires. M. Bernard Pêcheur rappelle que, selon un rapport d'information du 22 juin 2000 de la commission de la Défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾, « *le syndicalisme, assez bien implanté chez les civils employés par le ministère de la Défense, est perçu très négativement par les soldats qui occultent les avancées sociales que le mouvement syndical a pu obtenir par le passé et dont ils ont, en fin de compte, bénéficié. Ils en retiennent essentiellement l'aspect conflictuel, ce qui les conduit unanimement, quelle que soit leur armée ou leur arme, à rejeter l'idée d'une syndicalisation des militaires. (...) ils estiment que cette réalité est difficilement compatible avec la mentalité du soldat professionnel ni avec ce qui lui est demandé, en particulier en matière de disponibilité* ». Le général Denis Favier, directeur général de la gendarmerie, a d'ailleurs pour sa part indiqué aux rapporteurs avoir eu « *une réaction de surprise face au fait que l'Europe intervienne en la matière, qui ne suscite aucune demande interne* ».

Cependant, selon M. Bernard Pêcheur, ce premier motif était assez fragile. La Cour, en effet, ne s'attache pas à la représentativité des requérants : elle examine simplement s'ils peuvent valablement se prévaloir d'une défaillance de leur État dans l'application de la convention européenne des droits de l'homme. Les associations requérantes auraient sans doute souligné auprès de la Cour, comme l'ont fait devant les rapporteurs les représentants de l'association Profession Gendarme, que les militaires n'ont jamais été mis en position de s'exprimer sur ce sujet, au point que le mot « *syndicat* » soit considéré comme tabou, en particulier chez les gendarmes mobiles qui, confrontés aux mouvements sociaux, voient dans les syndicats sinon un ennemi, du moins un adversaire ».

Le deuxième motif que la France aurait pu invoquer est son positionnement particulier au plan international. En effet, en raison de sa qualité de membre permanent du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies, elle est conduite à s'engager dans des opérations militaires dont la bonne réalisation – laquelle peut d'ailleurs intéresser l'Europe dans son ensemble – pourrait être compromise si les militaires devaient bénéficier d'un régime juridique susceptible de se révéler inconciliable avec les exigences de discipline, cohésion et disponibilité des forces armées.

(1) Rapport d'information n° 2490 sur les actions destinées à renforcer le lien entre la Nation et son armée, fait par MM. Bernard Gasset et Charles Cova au nom de la commission de la Défense nationale et des forces armées, juin 2000.

Le troisième, qui vient d'ailleurs renforcer le deuxième selon M. Bernard Pêcheur, est que la situation internationale s'est dégradée dernièrement avec, entre autres (mais pas seulement), la déstabilisation d'une partie du Moyen-Orient et de l'Afrique qui a des conséquences directes sur nos sociétés comme l'ont montré les événements survenus depuis le début de l'année. Dès lors, une demande de renvoi aurait peut-être permis d'amener la Cour à s'interroger sur la pertinence d'une jurisprudence qui s'est largement construite à une époque où l'idée que nos sociétés connaissent à nouveau des situations de conflit paraissait s'être éloignée.

b. Les chances de succès d'une telle demande étaient toutefois « faibles, voire nulles »

Trois arguments militaient, selon M. Bernard Pêcheur, en faveur d'une absence de demande de renvoi devant la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme.

Le premier est qu'aucune des cinq conditions posées par la Cour pour accepter un renvoi devant sa Grande Chambre n'apparaissait satisfaite. La France ne pouvait en effet, selon lui, prétendre que les affaires ayant donné lieu aux deux arrêts du 2 octobre 2014 :

- avaient un impact sur la cohérence de la jurisprudence de la Cour ;
- pouvaient se prêter à un élargissement ou à un éclaircissement de cette jurisprudence ;
- avaient donné lieu à une évolution de jurisprudence de la Cour ;
- emportaient un grand retentissement pour la France ;
- ou enfin soulevaient une question grave de caractère général.

Le deuxième argument était qu'il était très improbable que la Grande Chambre revienne sur les décisions rendues, pour au moins deux raisons : d'une part, les dispositifs de ces arrêts ont été adoptés à l'unanimité des juges ; d'autre part, l'hétérogénéité de la situation européenne s'agissant de la liberté syndicale des militaires, qui eût de surcroît limité les soutiens à la France devant la Cour, y compris de la part d'États comme le Royaume-Uni.

Enfin, la jurisprudence de la Cour laisse des marges de manœuvre à la France. Rien ne garantit que ces marges seraient préservées dans le cadre d'une décision de sa Grande Chambre, notamment si celle-ci venait à considérer que le recours de la France témoigne avant tout d'une mauvaise volonté à appliquer les décisions de la Cour.

2. La contribution apportée au débat public par la commission de la Défense nationale et des forces armées

La commission de la Défense nationale et des forces armées a auditionné un certain nombre d'experts au sujet des deux arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme.

a. L'audition de professeurs de droit spécialistes de la matière a permis à la commission de confronter les arguments en faveur d'une demande de renvoi et ceux qui plaidaient pour un acquiescement aux arrêts

La commission a entendu le 12 novembre 2014 les professeurs Béatrice Thomas-Tual, professeur à l'université de Bretagne occidentale, Guillaume Drago et Olivier Gohin, professeurs à l'université Panthéon-Assas Paris II. Si leurs opinions divergeaient quant à l'opportunité d'une demande de renvoi devant la Grande Chambre de la Cour, à l'inverse, ils étaient unanimes sur la possibilité d'assortir de restrictions la liberté d'association professionnelle reconnue aux militaires par la Cour et, quoi qu'il en soit, sur l'absence d'obligation d'autoriser au sein des armées la création de « syndicats » au sens de la loi de 1884.

i. Des opinions divergentes quant à l'opportunité d'une demande de renvoi devant la Grande Chambre de la Cour

Le professeur Guillaume Drago a indiqué à la commission que la France lui paraissait devoir formuler une demande de renvoi. Selon lui, en effet, les arrêts rendus par la Cour soulèvent des questions majeures portant à la fois sur le statut des associations de défense des droits des personnels militaires dans notre pays et sur leurs possibilités d'action, en particulier du droit d'ester en justice, de sorte que l'une des conditions posées par la Cour pour admettre le renvoi devant sa Grande Chambre serait donc satisfaite. Il a précisé que la France pouvait développer deux arguments pour amener la Grande Chambre à énoncer explicitement que les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme n'imposaient pas la création de syndicats militaires.

Le premier consistait à s'appuyer sur l'« opinion séparée » jointe par l'opinion séparée des juges Gaetano et Power-Forde aux arrêts de la Cour. Selon eux, en effet, « *l'expression « pour la défense de ses intérêts » tout à la fin de l'article 11 § 1 renvoie à la finalité particulière d'une association de ce type, à savoir protéger les intérêts professionnels ou sociaux de ses membres, et aide à distinguer celle-ci, généralement appelée « syndicat », des autres associations de nature politique, religieuse, sociale, académique, philanthropique, etc. Autrement dit, ce qui est important, ce n'est pas la dénomination de telle ou telle association (...), mais sa fonction et sa capacité à gérer les intérêts professionnels ou sociaux de ses membres. Dès lors qu'une association a pour but (ou parmi l'un de ses buts) de gérer ou promouvoir les intérêts professionnels ou sociaux des membres des forces armées ou de la police, elle n'a pas besoin d'être un syndicat pour satisfaire aux exigences de l'article 11§ 1* ».

Le second argument était qu'en l'état actuel du statut des militaires et de la législation, il existe d'ores et déjà des organes permettant la défense des intérêts professionnels, sociaux et moraux des personnels militaires. Le professeur Guillaume Drago, à cet égard, jugeait opportun pour le Gouvernement de « *pousser plus loin l'analyse de leur fonctionnement, de leurs compétences, de leur composition, de leur mode de désignation, de leur efficacité et, surtout, de leur finalité* ».

À l'inverse, pour le professeur Olivier Gohin, « *la France doit assurément se mettre en conformité avec la Convention européenne des droits de l'homme (...). La jurisprudence de la Cour est très construite, elle ne remonte pas aux deux arrêts du 2 octobre 2014 ! Comme dans bien d'autres cas, notre législation n'est pas en conformité avec la Convention mais personne ne s'en était soucié jusqu'à présent* ».

ii. L'absence d'obligation de créer des syndicats militaires

Selon le professeur Olivier Gohin, la Cour, dans ses deux arrêts, ne demande cependant pour les militaires que le simple « *droit de s'organiser* », sans imposer la création de syndicats militaires. Il lui paraît donc envisageable, d'une part, de « *continuer à découpler* » la législation issue de la loi du 21 mars 1884 relative à la constitution de syndicats professionnels et la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, d'autre part, d'apporter des restrictions quant aux modes d'action et d'expression d'une telle association, comme par exemple l'exclusion du droit de grève ou encore l'exigence renforcée en matière de neutralité et de réserve.

Pour la professeur Béatrice Thomas-Tual, un parallèle pourrait d'ailleurs être dressé avec le corps préfectoral, qui n'a ni la liberté syndicale ni le droit de grève mais dispose de la liberté d'association – il existe d'ailleurs une « *association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur* ». Les rapporteurs observent à cet égard que les auditions, réalisées, le 21 janvier 2015, par la commission, des attachés militaires d'ambassades européennes en France – ambassades d'Allemagne, de Belgique, des Pays-Bas et du Royaume-Uni – ont permis de constater que lorsque certains de nos partenaires européens ont octroyé la liberté syndicale ou la liberté d'association à leurs militaires, ces libertés ont été systématiquement assorties de restrictions de nature à préserver la cohésion et la capacité d'intervention de ces armées. Il s'agit notamment de l'interdiction du droit de grève.

b. La commission a tenu à suivre les travaux du président Bernard Pêcheur

Auditionné le 20 janvier 2015, c'est-à-dire après la remise au Président de la République de son rapport précité, M. Bernard Pêcheur en a présenté les conclusions à la commission.

Ces propositions ont appelé des observations d'un certain nombre de nos collègues de la commission.

MM. Gilbert Le Bris, Jean-Michel Villaumé, Daniel Boisserie et Joaquim Pueyo ont ainsi rappelé le rôle tout à fait important joué par les associations de militaires retraités dans le maintien du lien armées-Nation et se sont de ce fait déclarés dubitatifs sur la proposition faite par le président Bernard Pêcheur de ne pas permettre aux retraités d'être membres d'associations nationales professionnelles de militaires.

M. Jean-Jacques Candelier, pour sa part, a rappelé que les militaires disposaient d'un véritable droit syndical dans certains États de l'Union européenne, comme la Belgique, les Pays-Bas ou l'Allemagne. M. François de Ruy a quant à lui souligné que la distinction entre associations professionnelles et syndicats risquait, *de facto*, de se révéler difficile et s'est inquiété des moyens d'information et d'expression publique dont disposeront les associations à l'intérieur et à l'extérieur des armées.

MM. Olivier Audibert-Troin et Gilbert Le Bris ont émis des réserves sur l'opportunité de donner la condition militaire comme objet légal aux associations, eu égard notamment à son absence de définition précise : la référence au statut général pourrait être plus adaptée.

II. LES INCERTITUDES SUR CE QUE SERA LA VIE ASSOCIATIVE MILITAIRE, AVEC LES RISQUES QUI S'Y ATTACHENT DANS UN CONTEXTE DE « MANŒUVRE RH » COMPLEXE, PLAIDENT EN FAVEUR D'UNE APPROCHE PRUDENTE

Au terme de leurs travaux, les rapporteurs estiment que dans un premier temps au moins, la prudence commande de ne pas déstabiliser le fonctionnement de nos forces armées par une réforme trop brutale. En effet, rien ne permet de prévoir avec un degré satisfaisant de certitude ce que sera le paysage associatif des personnels militaires.

A. IL EST TRÈS DIFFICILE D'ANTICIPER CE QUE SERA LE PAYSAGE ASSOCIATIF DES MILITAIRES

1. L'adhésion aux futures associations nationales professionnelles de militaires sera-t-elle massive, ou plus marginale ?

Hors du cadre légal jusqu'au 2 janvier 2015, et dans le silence de la loi depuis cette date, des associations de militaires ayant pour objet la défense de leurs intérêts professionnels se sont d'ores et déjà développées. Toutefois, le faible nombre de leurs adhérents à ce jour, comme la variété de leurs postures, ne permettent pas de prédire ce que sera le paysage associatif des militaires à court ou moyen terme.

a. Personne ne perçoit de véritable appétence pour les associations nationales professionnelles de militaires

Durant leurs auditions, les rapporteurs n'ont pas perçu de forte demande des personnels militaires pour des associations professionnelles.

Telle n'est pas non plus l'impression des chefs militaires qu'ils ont entendus. Ainsi, le général Denis Favier, directeur général de la gendarmerie, a estimé que les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme « *n'auront qu'une portée assez limitée car il n'y a pas, aujourd'hui, de réelle demande* » d'associations professionnelles de militaires. Il relève d'ailleurs que « *les associations qui se sont lancées dans le vide juridique restent embryonnaires* ». Plus encore, le chef d'état-major de l'armée de l'air, constatant que « *les personnels ne sont pas demandeurs* » de liberté d'association et qu'il ne décèle chez ses subordonnés « *aucune appétence pour réfléchir à ce sujet* », a estimé que les militaires sont au contraire « *très inquiets des conséquences* » de la réforme.

Les représentants des associations de militaires entendus par les rapporteurs ont admis qu'ils comptaient relativement peu de membres.

Ainsi, l'association GendXXI – dont le président, le lieutenant-colonel Jean-Hugues Matelly, est l'un des requérants à l'affaire portée devant la Cour européenne des droits d'homme – revendiquait, mi-février 2015, 240 adhérents. Il y voit un succès : il n'escomptait que 150 adhésions environ dans les premières semaines suivant la création de GendXXI ; la forte exposition médiatique dont GendXXI a bénéficié fait que désormais, selon lui, « *aucun gendarme n'en ignore l'existence* ». Néanmoins, 240 adhérents sur 97 500 gendarmes représentent peu, et le lieutenant-colonel Matelly reconnaît lui-même qu'« *il n'y avait pas une attente forte, car la logique associative n'est pas forcément acquise pour tout le monde culturellement* » – l'engouement pour les groupes de représentation collective des intérêts professionnels n'étant d'ailleurs pas très fort à ses yeux dans l'ensemble de la société, comme en témoigne le faible taux de syndicalisation des salariés. Pour le lieutenant-colonel Jean-Hugues Matelly, seule une « *petite majorité* » des sous-officiers sont favorables à des associations professionnelles nationales de militaires, parce que leurs intérêts sont selon lui mal pris en compte. Mais tous les militaires bénéficieraient de l'existence de telles associations : « *on aurait pris davantage de précautions dans le déploiement de LOUVOIS si l'on avait eu des associations nationales professionnelles de militaires* ».

De même, l'association de défense des droits des militaires – Adefdromil, dont les responsables étaient eux aussi requérants à l'affaire portée devant la Cour – revendique 350 adhérents en moyenne, tout en admettant que « *l'effectif est variable, selon le nombre de personnels qui ont besoin des services de l'association* ». Les représentants de cette association entendus par les rapporteurs reconnaissent en effet que « *les adhérents viennent principalement pour un service juridique individualisé* », seuls certains étant « *de véritables militants* ». 90 % d'entre eux sont des militaires d'active ; les 10 % restants sont soit retraités, soit

en voie de l'être et connaissant dans ce cadre des difficultés juridiques. La cotisation annuelle est fixée à 35 euros par militaire du rang, 40 euros par sous-officier et 50 euros par officier ; à ce tarif s'ajoute un forfait de 80 euros pour le traitement d'un dossier individuel de différend avec le ministère de la Défense. Pour les représentants de l'Adefdromil, « *c'est modeste comparé aux 100 euros annuels d'adhésion à un syndicat civil* ». Les retraités « *purs* » sont peu nombreux et « *il s'agit surtout de personnes qui souhaitent une médaille, ou une pension d'invalidité* ».

b. Néanmoins, si l'outil existe, il est probable que certains s'en servent

Le faible engouement que suscitent aujourd'hui les associations professionnelles de militaires, dont le statut légal est encore incertain, ne préjuge pas de ce qu'elles deviendront une fois que la loi les autorisera expressément, voire qu'elles jouiront d'une sorte de reconnaissance officielle si les plus représentatives d'entre elles se voient attribuer des sièges au Conseil supérieur de la fonction militaire.

Ainsi, le major général des armées a indiqué aux rapporteurs que « *l'on s'interroge beaucoup sur la façon dont les choses peuvent se développer* » : s'agissant de la réalité du paysage associatif qui pourrait se développer, « *des questions demeurent : va-t-on créer un besoin ? Réussira-t-on à éviter des dérives corporatistes ? Réussira-t-on à cantonner le dialogue avec les associations à la condition militaire, et non à l'organisation et à l'emploi des forces ?* ».

Pour lui, « *aujourd'hui, on n'observe pas de vraie demande : le dialogue avec le commandement suffit ; mais une fois l'outil créé, la demande peut naître, et le risque est que la responsabilité de commandement en soit affectée* ». Il a souligné la gravité de cet enjeu : « *c'est fondamental : un homme ne monte à l'assaut que s'il a confiance en son chef... il ne faudrait pas que les associations altèrent cette confiance* ».

Le président Bernard Pêcheur a indiqué aux rapporteurs que les services du ministère de la Défense chargés de l'évaluation du moral et de l'état d'esprit des militaires « *n'arrivent pas à évaluer l'engouement* » que les associations sont susceptibles d'inspirer. Pour M. Pêcheur, il n'y a « *pas d'appétence* » pour le droit d'association, « *mais les militaires s'en servent, et surtout les « francs-tireurs »* » – et M. Pêcheur de conclure : « *d'où l'intérêt de légiférer vite* ».

De même, le secrétaire général pour l'administration du ministère de la Défense a déclaré aux rapporteurs que « *certes, l'appétence des militaires n'est pas flagrante* », mais « *un certain engouement pourrait venir pour des questions d'environnement : les « séquelles » de LOUVOIS, la vie familiale et les demandes du conjoint, etc.* ».

2. Quelle sera la posture des futures associations professionnelles nationales de militaires vis-à-vis de l'institution militaire ?

L'une des principales inconnues quant aux futures associations nationales professionnelles de militaires, au-delà de leur nombre d'adhérents, tient à la posture qu'elles adopteront. En effet, les associations existantes ont d'ores et déjà choisi des tons et des domaines de revendication très différents.

a. Certains requérants aux affaires jugées le 2 octobre 2014 par la Cour européenne des droits de l'homme plaident en faveur d'une action associative de dialogue sur les aspects généraux des intérêts matériels et moraux des armées

i. Une ambition : la défense de la place du militaire dans notre société

Le lieutenant-colonel Jean-Hugues Matelly a présenté aux rapporteurs l'intérêt principal des associations professionnelles nationales de militaires comme consistant à « *défendre la place du militaire dans la société* ».

Il estime que ce mode de défense serait cohérent avec la professionnalisation des armées et la technicité croissante des compétences demandées aux militaires. Pour replacer ce propos dans un contexte historique plus vaste, il a estimé que « *depuis plus de vingt ans, la manœuvre des ressources humaines est sous-tendue par l'objectif de professionnalisation des armées* » qui consiste, schématiquement, « *à passer d'un modèle d'armée à larges effectifs et équipements de moyenne technologie, destinée à la protection du territoire, à un modèle d'armée à faibles effectifs et haute technologie* » – ce qui, en matière de pyramide des grades, correspond à une « *armée de cadres* ». Toutefois, ce modèle d'armée « *post-guerre froide* » n'apparaît plus tout à fait adapté aux opérations d'aujourd'hui – Serval, Sangaris, Sentinelle – qui nécessiteraient de nouveau une « *armée d'effectifs* ».

La question des associations nationales professionnelles de militaires a selon lui un intérêt dans ce contexte, qui appelle des efforts renouvelés de défense de la place des militaires dans la société. Il a expliqué qu'à ses yeux, les conflits d'aujourd'hui sont presque toujours des « *conflits idéologiques* », or une armée strictement professionnelle, voire « *technocratique* » comme le sont devenues selon lui les armées françaises, « *ne pourra jamais battre une force animée par des idéaux* ». Les associations, en mobilisant les militaires autour de valeurs, pourraient ainsi, selon lui, contribuer à « *corriger l'évolution technocratique de nos armées* ».

ii. Un risque : la politisation

À la question de savoir s'il n'y a pas un risque que les associations professionnelles nationales de militaires soient « *instrumentalisées* » par tel ou tel état-major, voire par le ministère de la Défense, contre telle ou telle administration avec laquelle le ministère de la Défense aurait des discussions parfois franches et

directes, le lieutenant-colonel Jean-Hugues Matelly le reconnaît avec franchise : « *ce n'est pas un risque, c'est le but !* ». Cette position est, là aussi, cohérente avec la vocation de l'association GendXXI, qui n'a pas pour but d'entrer dans une logique conflictuelle avec la hiérarchie : « *l'enjeu, c'est l'intérêt des armées dans le débat public : les associations auront vocation à émettre de vives protestations jusque sur les plateaux de télévision si les budgets ne sont pas là* », ce que les conseils de la fonction militaire et le Conseil supérieur de la fonction militaire ne peuvent pas faire. Reconnaisant que cela conduira les associations professionnelles de militaires à « *empiéter sur les choix politiques* », le lieutenant-colonel Jean-Hugues Matelly justifie sa position en faisant valoir que faute d'expression collective de leurs intérêts, « *les armées sont une variable d'ajustement incapable de peser dans les débats et les choix* ». Certes, les chefs d'état-major sont parfois libres de leurs propos à huis clos, « *mais la caisse de résonance n'est pas externe* » et n'a donc pas le même poids politique.

Le président Bernard Pêcheur a estimé que le « *principal risque* » n'était pas selon lui un mimétisme des futures associations professionnelles de militaires vis-à-vis des syndicats civils, mais un « *risque d'instrumentalisation des associations par les chefs d'état-major pour faire pression sur le Parlement et le Gouvernement* », à l'image par exemple de ce que fait aux États-Unis la *National Association of American Veterans*, très active auprès du Congrès des États-Unis en matière de lobbying. M. Pêcheur a reconnu que ce risque n'est « *pas le plus éloigné de l'intérêt général* », mais il a souligné toutefois que « *ce n'est pas là l'intérêt général : cedant arma togae...* ». Le président Bernard Pêcheur a évoqué un autre risque, proche de celui-ci : le « *risque de politisation* » des associations professionnelles de militaires. Le lieutenant-colonel Jean-Hugues Matelly a d'ailleurs estimé devant les rapporteurs qu'une autre association existante, l'Association Gendarmes et Citoyens (AG&C), tient un discours « *général et très politique* », notamment pour dénoncer le manque de sévérité de la justice.

b. D'autres requérants envisagent de développer des activités de soutien aux militaires dans leurs contentieux individuels avec l'institution

Si le lieutenant-colonel Jean-Hugues Matelly se défend de toute intention d'intervenir dans la gestion de cas individuels, pour se concentrer sur la défense des intérêts collectifs des militaires, d'autres associations existant aujourd'hui entendent au contraire poursuivre leur activité de soutien aux militaires qu'un litige oppose à leur hiérarchie ou à l'administration de leur ministère de tutelle.

Tel est notamment le cas de l'Adefdromil, qui s'est spécialisée dans l'assistance juridique dans des conflits individuels avec l'institution – parfois à juste titre. Elle s'inscrit ainsi dans une sorte de logique de confrontation avec l'institution. Selon les représentants de l'Adefdromil entendus par les rapporteurs, l'association traite « *150 à 180 dossiers par an* ». Une part conséquente de ces dossiers est liée à l'appréciation du « *lien au service* » : le colonel (ER) Jacques Bessy et capitaine (ER) Michel Bavoil ont cité plusieurs cas aux rapporteurs. Ils

estiment que « *tant qu'il n'y aura pas de fort contrôle des gestionnaires militaires, tout homme qui a un pouvoir est porté à en abuser* ».

Les représentants de l'Adefdromil entendus par les rapporteurs, relevant que le président-fondateur de GendXXI a annoncé qu'il ne s'occuperait pas de cas individuels, ont déclaré que selon eux, « *on peut en douter : M. Matelly va certainement y venir, ne serait-ce que pour garder ses adhérents – il faut bien leur offrir un service* ».

B. LES RAPPORTEURS PLAIDENT EN FAVEUR D'UNE APPROCHE PRUDENTE, AU BESOIN PROGRESSIVE, DANS LA RECONNAISSANCE ET LA MISE EN ŒUVRE DE LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION PROFESSIONNELLE DES MILITAIRES

Les rapporteurs ont pu se tenir au courant de l'avancée des travaux menés, en parallèle des leurs, par les services compétents du ministère de la Défense et du ministère de l'Intérieur en vue de l'élaboration d'un projet d'encadrement législatif et réglementaire des associations professionnelles de militaires.

Il en ressort que dans le contexte d'une « manœuvre RH » complexe, et compte tenu des incertitudes pesant sur ce que pourrait devenir le paysage associatif des personnels militaires, tout plaide en faveur d'une approche prudente, et au besoin progressive, dans la mise en œuvre de la liberté d'association professionnelle des militaires.

1. Conserver, au prix de quelques adaptations, le dispositif actuel de concertation

Le Cour européenne des droits de l'homme n'a pas retenu l'existence d'un système de concertation propre aux militaires, destiné à assurer un dialogue social au sein des armées, comme un élément suffisant pour compenser les restrictions apportées à la liberté d'association des personnels militaires.

Mais quoiqu'en ait pensé la Cour, ce système existe et donne bel et bien satisfaction aux militaires comme à leur hiérarchie.

C'est pourquoi les rapporteurs ont pu constater qu'un consensus se dégage en faveur du maintien de ce système, et de l'intégration en son sein des associations professionnelles nationales de militaires qui seraient représentatives, afin d'éviter tout système de double légitimité dans la représentation des intérêts des militaires.

a. Le système actuel de concertation donne satisfaction aux personnels comme à la hiérarchie militaires

Les rapporteurs ont pu constater, au fil de leurs auditions, que l'appréciation générale portée sur le dispositif actuel de concertation est très positive, et ce, tant du point de vue des personnels que des responsables militaires.

Ainsi, le général Denis Favier, directeur général de la gendarmerie nationale, rappelant que le dialogue social au sein de la gendarmerie « *a connu des difficultés en 1999 et 2001, qu'il n'a d'ailleurs pas été facile de faire prendre en compte par les autorités politiques* », a estimé que les solutions trouvées à l'époque ont pour résultat qu'« *aujourd'hui, il existe un dispositif efficace de dialogue interne au sein de la gendarmerie, avec des personnes qui sont représentatives de l'ensemble du personnel* ». Pour lui, les réunions successives du conseil de la fonction militaire de la gendarmerie « *montrent que les hommes ont confiance dans leurs représentants et leur chef* ». De même, le général Denis Mercier, estimant que le conseil de la fonction militaire de l'armée de l'air « *fonctionne bien* », a souligné que « *d'ores et déjà, les discussions ne sont pas limitées aux seuls sujets prévus par la réglementation : on aborde aussi toutes les questions de transformation* ».

b. Pour éviter un système de double représentation des personnels, avec les risques de conflits de légitimité que cela comporte, l'intégration des associations nationales professionnelles de militaires représentatives au sein de ce système de concertation est judicieuse

Le président Bernard Pêcheur, dans son rapport précité, a soumis une idée dont les rapporteurs ont pu constater qu'elle recueillait un très large assentiment : établir un système de reconnaissance de la représentativité des associations professionnelles nationales de militaires et attribuer aux associations représentatives des sièges au Conseil supérieur de la fonction militaire. Pour les rapporteurs, il est hautement probable que les associations professionnelles de militaires s'intégreront également dans ce système de concertation par le biais des mécanismes électifs existants.

- i. Une intégration de droit au système de concertation : le dispositif de représentativité envisagé
 - *Vers une inclusion des associations nationales professionnelles de militaires au Conseil supérieur de la fonction militaire*

Le président Bernard Pêcheur estime que l'intégration des associations nationales professionnelles de militaires représentatives au Conseil supérieur de la fonction militaire aurait deux intérêts : elle « *consoliderait juridiquement le dispositif français* », et elle « *concourrait à la rénovation de cette instance* ».

À l'inverse, dans leur rapport précité, nos collègues Gilbert Le Bris et Étienne Mourrut envisageaient la possibilité d'autoriser la création et le développement des associations professionnelles nationales de militaires en dehors et indépendamment du dispositif institutionnel existant. Pour M. Bernard Pêcheur, « *la stabilité d'une telle formule n'est pas garantie* » et, pire, « *on pourrait craindre qu'à terme, les associations nationales professionnelles de militaires n'évincent purement et simplement le dispositif institutionnel* » ou, à tout le moins, ne les « *éclipse* ». C'est pourquoi il propose d'« *impliquer d'emblée et pleinement les associations nationales professionnelles de militaires au plus haut niveau du*

dispositif national de concertation » – c’est-à-dire au sein du Conseil supérieur de la fonction militaire –, lequel pourrait être réformé « *afin de renforcer sa vocation à être l’enceinte privilégiée du dialogue interne* ».

Pour déterminer quelles associations se verraient attribuer des sièges au CSFM, M. Bernard Pêcheur propose d’établir un système de reconnaissance de représentativité. Son rapport explique que « *selon le principe de concordance, la représentativité des associations nationales professionnelles de militaires doit être mesurée dans le champ au sein duquel elles ont vocation à œuvrer* » ; il propose ainsi deux niveaux de représentativité :

– un premier niveau couvrant l’ensemble des forces armées et des formations rattachées, pour lequel « *deux types d’associations nationales professionnelles de militaires seraient susceptibles de prétendre à une telle représentativité : d’une part, celles qui se donneraient d’emblée pour objet de représenter l’ensemble des militaires, quelle que soit leur affectation ; d’autre part, les fédérations d’associations regroupant des militaires d’une force armée ou d’une formation rattachée* » ;

– un second niveau qui recouperait le champ de chacun des sept conseils de la fonction militaire.

Quant aux critères de représentativité à retenir, M. Bernard Pêcheur propose deux séries de règles :

– des critères objectifs dont le « *non-respect ferait radicalement obstacle à toute reconnaissance de représentativité* » : la transparence financière, et une ancienneté minimale (que M. Bernard Pêcheur propose de fixer à un an, alors que le code du travail prévoit une ancienneté minimale de deux ans),

– une mesure de l’influence et de l’audience des associations. Le président Bernard Pêcheur propose de ne pas baser cette mesure sur une élection professionnelle, pour deux raisons : d’une part, cela « *introduirait une confusion entre la légitimité des présidents de catégorie, élus, et celle des associations* » ; et, d’autre part, l’organisation d’un scrutin propre aux associations soulèverait « *des difficultés logistiques et, potentiellement, juridiques* ». Dès lors, la mesure la plus pertinente de l’audience d’une association est son nombre d’adhérents, dont M. Bernard Pêcheur propose de ne retenir que les militaires d’active – et non les réservistes, « *dès lors qu’ils n’ont pas vocation à siéger dans les instances nationales de concertation* » – à jour de cotisation. En tout état de cause, le président Bernard Pêcheur juge « *préférable d’objectiver au maximum le critère de l’audience* », afin de « *prévenir les contentieux inhérents à une mesure de la représentativité fondée sur un faisceau d’indices* ».

Selon les informations obtenues par les rapporteurs, le Gouvernement envisagerait de retenir, comme critère de représentativité, une proportion des effectifs considérés. Cette proportion serait dans un premier temps fixée à 2 %, pour être rehaussée progressivement à 5 %, laissant ainsi aux associations le temps

de se développer. Ces seuils n'ont rien de déraisonnable au regard des taux de syndicalisation en France : 8 % pour l'ensemble des actifs, 10 à 15 % pour les fonctions publiques, et jusqu'à 70 % environ dans la police nationale selon le rapport précité de M. Bernard Pêcheur. Pour le général Denis Favier, l'institution d'un seuil de représentativité des associations professionnelles de militaires constitue un « véritable enjeu ». Il a jugé que « 2 % est un seuil acceptable pour commencer, car cela signifie qu'une association devrait rassembler de l'ordre de 2 000 personnes au minimum pour être représentative de la gendarmerie », précisant qu'il juge approprié de porter graduellement cette « cible » à 5 %.

Ces propositions de M. Bernard Pêcheur constituent la base de travail retenue par le ministère de la Défense pour l'élaboration des projets de textes relatifs aux associations nationales professionnelles de militaires.

L'un des intérêts qu'il y a à instaurer un régime de représentativité tient à ce que le législateur possède en la matière davantage de marge de manœuvre que lorsqu'il s'agit de définir le droit commun de l'ensemble des associations. En effet, dans le second cas, le législateur doit exercer sa compétence dans un champ qui est marqué par une protection constitutionnelle et conventionnelle étroite d'une liberté fondamentale – la liberté d'association. En revanche, dans le premier cas, le législateur peut établir des conditions plus strictes auxquelles sont soumises les associations qui souhaitent bénéficier de droits spéciaux au titre de leur « représentativité ».

Il ne s'agit pas, bien entendu, de « formater » les futures associations nationales professionnelles de militaires. Mais compte tenu de la nouveauté de ce droit – qui rompt avec un aspect du « cantonnement juridique » traditionnel des militaires – et des impératifs constitutionnels – notamment ceux de neutralité et de disponibilité des forces armées – existants, il peut être utile que les pouvoirs publics prennent toute mesure susceptible, au moins dans un premier temps, d'éviter de déstabiliser les forces et leur potentiel opérationnel. De ce point de vue, les règles de représentativité ont un intérêt majeur ; comme le dit la direction des ressources humaines du ministère de la Défense, « quel que soit le cadre fixé, une association pratique des jeux d'acteur qui sont inmanquablement façonnés par le cadre institutionnel, qu'elle prend – consciemment ou non – en compte ». Mais elle souligne bien qu'« en réalité, le système de représentativité ne vise pas à formater les associations pour les instrumentaliser mais à organiser et à garantir la qualité du dialogue avec ces associations ». En effet, la direction des ressources humaines du ministère de la Défense fait valoir que « le fait d'être constitué en association est nécessaire mais ne saurait être suffisant pour participer au dialogue social au sein des armées, si une association ne rassemble qu'une poignée de membres qui, ne représentant pas les armées dans leur diversité, ne seraient pas à même de représenter la communauté militaire dans toute sa diversité ».

Pour la direction des ressources humaines du ministère de la Défense, cette réforme constitue également « une occasion pour revoir l'articulation entre

le Conseil supérieur de la fonction militaire et les conseils de la fonction militaire ». L'objectif poursuivi consiste à « faire du CSFM le creuset de la communauté militaire et des associations représentatives », et des CFM des « instances d'échange internes entre un chef d'état-major ou un directeur central de service et les militaires qu'il gère », étant précisé que « le dialogue avec les associations nationales professionnelles de militaires s'organise hors des conseils de la fonction militaire ».

- Contre une intégration immédiate des associations nationales professionnelles de militaires aux conseils de la fonction militaire

Il n'est en effet pas envisagé d'octroyer d'emblée aux associations nationales professionnelles de militaires représentatives des sièges aux conseils de la fonction militaire.

Dans son rapport précité, M. Bernard Pêcheur indique qu'« optionnelle sur le plan juridique, la présence éventuelle des associations nationales professionnelles de militaires dans les CFM répond à une logique de gestion des ressources humaines ». Il souligne en effet que si elle intéresse la conformité du dispositif à la jurisprudence européenne, « dans la mesure où les CFM peuvent être regardés comme des instances de « dialogue social » au sens du droit européen », la question de l'introduction des associations nationales professionnelles de militaires dans ces enceintes « n'est en rien commandée par l'article 11 » de la convention européenne des droits de l'homme, car « ces stipulations n'imposent pas que les associations nationales professionnelles de militaires soient associées à tous les échelons de la concertation, à supposer même qu'elles exigent une telle association, en sus du dialogue direct avec les autorités ». Aussi, « les pouvoirs publics disposent donc de la plus grande latitude sur ce point ».

M. Bernard Pêcheur pèse les avantages et les inconvénients d'une intégration des associations représentatives aux CFM. Certains arguments plaident en faveur d'une telle inclusion :

– elle serait « cohérente avec la structuration du paysage associatif », dès lors que les associations auront vocation à représenter « à tout le moins une armée ou une formation rattachée » et, pour celles d'entre elles qui seraient représentatives, « à être des interlocuteurs directs des chefs d'état-major ou directeurs généraux compétents » ;

– elle serait aussi « cohérente avec l'imbrication fonctionnelle et institutionnelle actuelle entre les CFM et le CSFM », dès lors que « la loi charge en effet les premiers de procéder à une première étude des questions inscrites à l'ordre du jour du second ».

Toutefois, d'autres raisons conduisent le président Bernard Pêcheur à conclure qu'il est préférable de ne pas intégrer les associations nationales professionnelles de militaires représentatives aux CFM :

– le « *risque de déstabiliser des instances qui donnent satisfaction aux responsables militaires nationaux* » ;

– le fait qu’« *en droit et, plus encore, en pratique, les sujets abordés au sein des CFM dépassent la condition militaire* », dont il est proposé de faire le seul objet des associations nationales professionnelles de militaires.

Les rapporteurs ont eu le sentiment que les chefs d’état-major étaient attachés à la conservation des conseils de la fonction militaire, et pouvaient craindre que la teneur des discussions y soit moins constructive si des associations nationales professionnelles de militaires y étaient intégrées. Ainsi, par exemple, le chef d’état-major de l’armée de l’air s’est dit « *défavorable* » à l’attribution, de plein droit, de sièges aux futures associations nationales professionnelles de militaires au sein du CFM de l’armée de l’air, « *tant qu’on ne sait pas comment elles se structureront* ». Intégrer trop tôt ces associations au CFM pourrait même être selon lui « *contre-productif* », dans la mesure où une intégration trop rapide conduirait nécessairement à « *restreindre le champ du dialogue* », pour en exclure notamment les questions de restructuration qui ne figurent pas de plein droit à l’ordre du jour. C’est pourquoi le général Denis Mercier a indiqué sa préférence pour une intégration des associations nationales professionnelles de militaires au sein du CSFM seulement, au moins dans un premier temps.

En revanche, intégrer les associations nationales professionnelles de militaires aux CFM constitue une demande de certaines associations. Ainsi, le lieutenant-colonel Jean-Hugues Matelly a estimé que « *le CSFM n’est pas le lieu de la discussion des gendarmes avec le ministre de l’Intérieur* » : le CSFM est davantage orienté vers le dialogue avec le ministre de la Défense. C’est pourquoi GendXXI considère que l’évolution du rôle du CFM de la gendarmerie « *devrait être plus rapide que pour les autres CFM* ». Le directeur général de la gendarmerie nationale, quant à lui, a déclaré aux rapporteurs qu’il n’était pas demandeur d’un statut dérogatoire pour le CFM de la gendarmerie, estimant par ailleurs que les associations avaient selon lui leur place au CSFM, mais pas aux conseils de la fonction militaire.

Par ailleurs, le général Denis Favier a aussi indiqué aux rapporteurs que le conseil de la fonction militaire de la gendarmerie avait exprimé le 25 mars 2013 un avis défavorable sur les avant-projets de textes relatifs aux associations nationales professionnelles de militaires qui lui ont été soumis. En effet, le CFM de la gendarmerie a été réuni du 23 au 25 mars 2015 pour examiner ces avant-projets, à la fois seul et lors d’une réunion conjointe avec les autres conseils de la fonction militaire des armées et autres corps militaires le 24 mars 2015. Le général Denis Favier a toutefois relativisé la portée de cet avis défavorable, estimant qu’« *il ne porte pas sur le fond du projet, mais sur la manière dont le ministère de la Défense a amené les choses devant le conseil de la fonction militaire de la gendarmerie ainsi que les autres conseils de la fonction militaire : c’est un problème de méthode* ». En effet, selon lui, les membres des conseils de la

fonction militaires réunis conjointement « *ont eu l'impression que l'on leur proposait un projet déjà bouclé* ».

- ii. Une intégration de fait au système de concertation : l'émergence prévisible de candidats des associations nationales professionnelles de militaires dans les dispositifs électifs existants

À la question de savoir s'il y a un risque de détournement des systèmes électoraux existants (présidents de catégories, etc.), le président Bernard Pêcheur a estimé qu'« *il ne s'agit pas d'un risque : il faut souhaiter la convergence des systèmes de représentation, et cette convergence est inévitable* ». Selon M. Bernard Pêcheur, les mécanismes électifs permettent de dégager des représentants de qualité, expérimentés et reconnus par leurs pairs ; dès lors, si ces volontaires s'engagent dans les associations, « *cela ira dans le sens d'un dialogue social de qualité* » et écartera le risque de voir se former un « *système de double légitimité* ». Son rapport indique en effet qu'« *il n'est pas évident qu'il soit possible ni même souhaitable d'interdire aux associations nationales professionnelles de militaires de soutenir des candidats aux fonctions de président de catégorie, de membres des CFM ou du CSFM* », car « *une telle interdiction pourrait donner lieu à des stratégies de contournement et, le cas échéant, à des contestations* ».

Ce point de vue est partagé par l'ensemble des représentants des associations entendus par les rapporteurs. Ainsi, le lieutenant-colonel Jean-Hugues Matelly, président de GendXXI, a déclaré militer pour « *l'imbrication des deux systèmes* » de représentation. Il fait en effet valoir qu'aujourd'hui, les instances de concertation propres aux militaires sont déjà calquées sur celles du secteur civil : par exemple, les présidents de catégories sont pour lui assimilables à des délégués du personnel. Aussi, dès lors que des processus électifs existent d'ores et déjà, ils seront inévitablement irrigués par la vie associative : les candidats qui ne sont pas « *encartés* » aujourd'hui pourront tout aussi bien l'être demain, et seront ainsi à même de s'appuyer sur l'image d'une association professionnelle et sur ses moyens d'expertise et d'appui. De plus, comme l'a fait valoir le lieutenant-colonel Jean-Hugues Matelly, si un membre du CSFM ou d'un CFM adhère à titre individuel à une association professionnelle de militaires, de fait, l'association en question « *entre dans le système* », et selon lui, certains titulaires de sièges au CFM de la gendarmerie ou au CSFM ont d'ores et déjà adhéré à GendXXI.

De surcroît, le président de GendXXI a estimé qu'un cloisonnement légal entre les associations et ces processus électifs « *contreviendrait à l'essence du droit d'association au sens de la CEDH* ».

2. Des associations, oui ; mais pas de « syndicalisme » au sens classique

Le contrôleur général des armées Jacques Feytis, directeur des ressources humaines du ministère de la Défense, a expliqué aux rapporteurs que l'ensemble

des armées, directions et services « *s'est entendu sur un texte* », qui est « *basé sur les propositions du rapport du président Bernard Pêcheur* » tout en les « *adaptant* » sur certains points.

Ce projet « *vise à concilier les exigences de liberté d'association et de sécurité nationale, cette dernière s'illustrant, en particulier, dans la neutralité et la disponibilité des forces armées* ». Pour le contrôleur général des armées Jacques Feytis, « *il s'agit de l'idée forte des conclusions du rapport de M. Bernard Pêcheur, que le Président de la République a chargé le ministre de la Défense de mettre en œuvre* ». Un « *groupe de travail composé des plus hauts représentants des armées, directions et services* » du ministère de la Défense a été constitué, et ses travaux « *ont été validés par le ministre de la Défense* ».

Concernant l'économie générale du texte, il en ressort que :

– la transposition pure et simple du régime de libre association ou de celui des associations professionnelles qualifiées de « *syndicales* » par le droit du travail pour les salariés du droit privé ou les agents de droit public « *était exclue* » ;

– à l'inverse, le choix d'un droit d'association *sui generis* n'a pas été retenu, au profit d'une solution originale consistant, « *dans la recherche d'un juste équilibre* », à « *renvoyer, de manière encadrée, au droit des associations de la loi 1901* » et à « *transposer dans l'esprit celles du code du travail en y apportant expressément les restrictions qu'imposent la neutralité et la disponibilité des formes armées* ». Le contrôleur général des armées Jacques Feytis a souligné que si aucun modèle standard ne se dégage des comparaisons internationales, « *aucun État occidental n'a adopté la solution du droit commun du secteur civil pour ses armées* ».

Aussi, l'économie générale du projet vise-t-elle à prendre en compte « *cette contrainte extérieure* » que constituent les deux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme « *sans mettre en péril l'efficacité opérationnelle de nos armées* », et « *profiter de cette occasion pour améliorer le fonctionnement des instances de concertation existantes* ».

Comme l'a précisé la direction des ressources humaines du ministère de la Défense, dans l'élaboration de projets de textes relatifs aux associations nationales professionnelles de militaires, « *s'il s'est agi de veiller à une forme de parallélisme avec le dispositif de la fonction publique civile, par souci d'objectivité* », des « *effets mimétiques* » pourront « *probablement s'observer, mais ils devraient rester marginaux – et il est souhaitable qu'ils le restent* ». En effet, selon elle, les « *pratiques de dialogue* » qui se mettront en place devront rester « *compatibles avec les principes de neutralité, de loyauté et de disponibilité qu'exige l'état militaire* ». La direction des ressources humaines du ministère de la Défense indique qu'en tout état de cause, le dispositif de représentativité « *devra être évalué régulièrement, via le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM), pour permettre, si besoin, des adaptations* ».

a. L'exigence constitutionnelle de libre disposition des forces armées fait obstacle à ce que le droit syndical commun soit étendu aux militaires

Le directeur général de la gendarmerie a rappelé que le Président de la République avait fixé certaines limites aux évolutions à venir pour mettre le droit français en conformité avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme :

– le Président de la République « *n'accepte pas de syndicats* » dans les armées, le général Denis Favier indiquant d'ailleurs que « *si le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur est une bonne chose, il ne paraît pas souhaitable pour autant de transposer le modèle des syndicats de policiers à la gendarmerie* » ;

– « *comme la Cour européenne des droits de l'homme y invite elle-même la France* », le législateur français « *peut limiter l'objet des associations à la condition militaire* » ce qui, pour le directeur général de la gendarmerie, « *est intéressant* ».

- i. Limiter l'objet des associations à la condition militaire, pour éviter tout empiètement sur les pouvoirs de l'État en matière d'organisation et d'emploi des forces

Le rapport précité du président Bernard Pêcheur souligne que « *la détermination de l'objet légal de ces associations est fondamentale, puisqu'elle touche à la définition de leur champ d'intervention sur un plan aussi bien matériel que personnel et géographique* ». Il avertit que sur ce point, la conventionnalité des restrictions « *doit être soigneusement étudiée* » : il ne s'agit pas, à ce stade, de réserver telle ou telle attribution à des organisations « *représentatives* » – point sur lequel les pouvoirs publics disposent d'une grande marge d'appréciation –, mais, « *plus radicalement* », de fixer la frontière entre les associations qui pourront légalement exister et celles qui seront interdites par la loi. Aussi, « *l'atteinte à la liberté de créer et d'adhérer au « syndicat » de son choix – au sens du droit européen – ou à l'association de son choix (au regard de la jurisprudence constitutionnelle) est donc importante et doit être solidement justifiée* ».

Pour tenir compte des spécificités des armées, y compris des exigences constitutionnelles de libre disposition de la force armée, le rapport de M. Bernard Pêcheur recommande de ne pas reprendre, pour les associations nationales professionnelles de militaires, l'objet légal des syndicats civils : « *l'étude et la défense des droits ainsi que des intérêts matériels et moraux tant collectifs qu'individuels des personnes mentionnées dans leurs statuts* », formulation « *à la fois trop large et inadaptée aux spécificités de l'institution militaire* ».

Pour définir l'objet légal des associations nationales professionnelles de militaires, M. Bernard Pêcheur propose de prendre appui sur la notion de « *condition militaire* », déjà employée par les textes, notamment dans les attributions du CSFM et du HCECM, « *en prenant soin de la définir*

soigneusement dans la loi » – ce que la loi, à ce jour, ne fait pas. En s’inspirant des objectifs du statut militaire tels qu’ils résultent de l’article L. 4111-1 du code de la défense ainsi que du champ de compétence du CSFM tel qu’il est délimité à l’article R. 4124-1, la condition militaire pourrait être définie comme :

– « *recouvrant 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* » ;

– et comme « *incluant 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 blessés et aux familles, ainsi que les conditions de départ des armées et d’emploi après l’exercice du métier militaire* ».

Les enjeux de la définition de l’objet légal des associations nationales professionnelles de militaires

La notion de « métier militaire » ne renvoie pas seulement à la nature de l’activité exercée : à cet égard, il est à la fois réducteur et erroné de la réduire au « métier des armes ». Elle inclut aussi les obligations propres à l’exercice de la fonction militaire. À cet égard, la circonstance que la gendarmerie et la police nationales exercent toutes deux des missions de sécurité publique n’ôte rien au fait que le métier des gendarmes s’exerce dans un environnement statutaire et, plus largement, juridique, très spécifique. En outre, la gendarmerie nationale se voit confier des missions proprement militaires qui ne trouvent pas leur équivalent dans la sphère civile : prévôté et police militaire ; projection en opérations extérieures et en opérations de maintien de la paix ; gendarmerie de la sécurité des armements nucléaires ; gendarmerie maritime ; protection des points sensibles en cas de menace sur le territoire national...

Dans la définition de la condition militaire, toute référence à « l’organisation du service » ou aux « conditions d’organisation du travail » serait écartée, de même qu’une compétence générale en matière de « conditions de travail », afin d’éviter que ces associations ne discutent de l’opportunité des décisions de gestion et d’organisation des forces armées, comme la restructuration d’une base de défense ou le vote du budget de la défense nationale. La jurisprudence judiciaire sur la compétence du comité d’hygiène, de sécurité et des conditions de travail montre que le recours à de telles notions conduit inéluctablement à admettre que l’organisme se prononce non seulement sur les conditions de travail elles-mêmes, mais aussi sur le bien-fondé de l’ensemble des décisions susceptibles d’avoir une incidence, directe ou indirecte, sur ces conditions de travail. Un tel glissement doit être évité dans la sphère militaire. Il est proposé, pour ce faire, de faire référence à la « situation professionnelle » des militaires et à leur « environnement professionnel ».

Parallèlement, il n’apparaît ni possible juridiquement, ni souhaitable de restreindre le champ d’intervention matériel des associations professionnelles aux intérêts collectifs des militaires :

– d’une part, l’article 11 de la convention EDH garantit le droit de « toute personne » à défendre « ses intérêts ». Cette formulation paraît impliquer la possibilité pour tout militaire de défendre, par l’action collective, des intérêts professionnels qui lui sont propres ;

– d’autre part, les associations professionnelles pourraient souhaiter apporter un soutien matériel ou moral à un militaire en difficulté, notamment par le biais d’œuvres sociales. Rien ne justifie de le leur interdire.

Pour autant, les associations professionnelles n’auraient nullement vocation à s’exprimer ou à intervenir dans les décisions individuelles intéressant la carrière des militaires.

L’objet social de ces associations devrait en outre expressément rappeler que leur action doit respecter les valeurs républicaines et ne saurait, en toute hypothèse, remettre en cause les obligations et responsabilités des militaires telles qu’elles résultent de l’article L. 4111-1 du code de la défense : esprit de sacrifice, discipline, disponibilité, loyalisme et neutralité. Il apparaît en outre important de faire figurer l’indépendance au titre de l’objet statutaire des associations, et non simplement comme une condition de leur représentativité, comme c’est le cas en droit du travail. Par nature, une association professionnelle de militaires doit être indépendante aussi bien des autorités politiques et du commandement que des sphères politique, syndicale et religieuse, ainsi que des entreprises, notamment les entreprises d’armement, et, naturellement, des puissances étrangères.

Source : Rapport au Président de la République sur le droit d’association professionnelle des militaires, présenté par Bernard Pêcheur, président de section au Conseil d’État, et rédigé avec le concours d’Alexandre Lallet, maître des requêtes au Conseil d’État, le 18 décembre 2014.

Comme l’a souligné le contrôleur général des armées, Jacques Feytis, la définition de la condition militaire serait ainsi fixée « *de manière large, excluant les aspects liés à l’organisation des armées et à leur emploi* ». Pour lui, « *la question de la liberté d’expression s’inscrit dans la même logique* » : il s’agit en effet « *de la limiter à l’objet social des associations professionnelles* » – c’est-à-dire à la condition militaire « *entendue largement* » – et de « *ne pas méconnaître l’obligation de réserve imposée à tout militaire ni la nécessité du bon fonctionnement des services et de la nécessaire libre disposition de la force armée* ».

Le principe d’une définition « en positif » de l’objet légal des associations nationales professionnelles de militaires suscite de fortes réserves des responsables actuels des associations. Ainsi, le lieutenant-colonel Jean-Hugues Matelly juge que les propositions du rapport de M. Pêcheur sur ce point « *vont trop loin dans la volonté de cantonner au maximum le droit d’association* », indiquant au passage que si la loi reprenait toutes ces propositions, elle pourrait faire l’objet d’une nouvelle saisine de la Cour européenne des droits de l’homme. L’essentiel de l’argument repose sur deux points :

– la loi et les décrets ne devront pas contrarier « *la substance même* » de la liberté d’association, ce qui interdit selon lui au législateur de « *trop modéliser les associations nationales professionnelles de militaires* » ;

– le rapport de M. Pêcheur définit, selon le lieutenant-colonel Jean-Hugues Matelly, de façon trop stricte la notion de « condition militaire », vue comme purement matérielle : c’est « *le steak frites, guère plus* ». Or les intérêts moraux des militaires doivent être défendus aussi, et la Cour européenne des droits de l’homme les cite expressément. D’ailleurs, à trop restreindre l’objet social des associations nationales professionnelles de militaires, il y a un double risque :

d'une part, d'en faire des « *boutiquiers* » ; d'autre part, de passer à côté d'une chance d'« *aérer* » la vie militaire.

Les représentants de l'Adefdromil entendus par les rapporteurs, MM. Jacques Bessy et Marc Bavoil, ont eux aussi déclaré leur préférence pour une démarche qui consisterait à fixer des restrictions au droit commun de la liberté d'association, contrôlées par la Cour européenne des droits de l'homme, plutôt qu'à se fonder sur une définition « en positif » de la condition militaire. Pour eux, ce que propose en la matière M. Pêcheur revient à « *tordre* » la *jurisprudence européenne* ».

En tout état de cause, le principe même de restrictions à la liberté d'association pour les associations nationales professionnelles de militaires n'est pas contesté. Ainsi, le lieutenant-colonel Jean-Hugues Matelly a souligné que « *certains sujets doivent rester hors du champ de la vie associative : il s'agit de l'ensemble des engagements opérationnels, ainsi que des choix tactiques* ». Ainsi, le président de GendXXI a souligné que lorsqu'il a été interrogé par les médias sur l'opération Sentinelle, il s'est volontairement borné à ne répondre que sur la « *capacité à tenir dans le temps* » compte tenu des effectifs, sans faire de commentaire sur la décision d'engagement. Considérant qu'il n'y a « *pas de liberté sans responsabilité* », le lieutenant-colonel Jean-Hugues Matelly s'est déclaré favorable à ce que la loi fixe des bornes claires en la matière.

La définition de l'objet légal des associations nationales professionnelles de militaires constitue un enjeu de premier plan. D'ailleurs, lors de leur déplacement à Madrid, l'attention des rapporteurs a été vivement appelée par le commandement de la *Guardia civil* – équivalent espagnol de la gendarmerie nationale française – comme par les responsables du ministère de la Défense sur la constante vigilance qui s'impose pour veiller au respect d'une règle consistant à limiter l'objet des associations nationales professionnelles de militaires à la condition militaire. En effet, en Espagne comme en France, l'objet légal des associations professionnelles de militaires est restreint à la condition militaire. Toutefois, d'après les responsables rencontrés par les rapporteurs, des facteurs tels que les modalités d'organisation – modèles d'armées, plan de stationnement, etc. – et les décisions d'emploi des forces ont immanquablement une incidence sur la condition des personnels. Dès lors, discuter des effets sans aborder les causes suppose une vigilance permanente du commandement au sein des conseils des forces armées et du conseil de la *Guardia civil*.

- ii. Interdire, par des règles strictes, la constitution d'associations catégorielles qui saperaient l'unité de l'outil militaire

La cohésion des personnels militaires constitue l'un des principaux ressorts de l'efficacité de notre outil militaire. À cet égard, toute évolution du droit d'association des personnels militaires qui conduirait à saper cette cohésion doit être évitée : il ne serait pas admissible qu'une association ne représente que les militaires d'un certain grade, ou d'une certaine unité. C'est en ce sens qu'il

importe que les associations soient effectivement des associations « nationales », et qu'elles soient intercatégorielles.

- *Des associations véritablement « nationales »*

Le rapport du président Bernard Pêcheur démontre clairement pourquoi seules des associations dont le champ de représentation est national peuvent ne pas nuire à la cohésion de nos forces :

- la multiplication d'associations locales constituerait « une source de tensions et de surenchère préjudiciable au bon fonctionnement de l'institution militaire », quand bien même elles ne seraient pas reconnues représentatives ;

- les associations professionnelles ne pourront véritablement « constituer des interlocuteurs crédibles » pour les autorités civiles et militaires et « participer à la revivification du dialogue interne au niveau national » que si elles ont vocation à représenter l'ensemble des forces.

M. Bernard Pêcheur précise que concrètement, le caractère national des associations signifie que « leur objet social, y compris en ce qu'il résulterait implicitement de leur dénomination, ne pourrait être restreint à une zone géographique donnée et qu'elles ne sauraient refuser l'adhésion d'un militaire au motif qu'il appartient à tel ou tel régiment ou service ».

- *Des associations qui ne soient pas « catégorielles »*

Le rapport du président Bernard Pêcheur propose que les associations nationales professionnelles de militaires ne puissent légalement se donner pour objet de ne représenter que les militaires d'une catégorie donnée, qu'il s'agisse d'une catégorie de grade (officiers, sous-officiers, militaires du rang) – comme c'est le cas en Espagne – ou d'un sexe. Comme l'a souligné M. Jacques Feytis, directeur des ressources humaines du ministère de la Défense, selon lui, « il s'agit d'éviter toute forme de corporatisme, que ce soit par spécialité ou par niveau hiérarchique ». En effet, à défaut, on risquerait « des oppositions catégorielles propices à la remise en cause de la place fondamentale du commandement dans le fonctionnement des forces armées ».

Toutefois, le président Bernard Pêcheur estime qu'une disposition législative qui ferait obligation aux associations nationales professionnelles de militaires de représenter l'ensemble des armées, sans pouvoir se spécialiser dans la représentation des militaires d'une armée ou d'une formation rattachée – à l'image des conseils de la fonction militaire, qui sont spécialisés dans une « couleur d'uniforme » – pourrait être contestée. En effet, selon lui, « on peut craindre qu'une telle restriction, dont la nécessité n'est pas évidente, ne soit pas regardée comme « légitime » au sens de l'article 11 » de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. Il est donc seulement proposé de prévoir que les associations nationales professionnelles de militaires doivent se donner pour

objet de représenter à tout le moins une force armée, un service de soutien interarmées ou une formation rattachée.

Des conditions supplémentaires pourront être imposées aux associations qui ont l'ambition d'être reconnues représentatives. Ainsi, le DRHMD a déclaré aux rapporteurs qu'afin que les associations nationales professionnelles de militaires appelées à dialoguer avec le ministère de la Défense au titre de leur représentativité « *représentent tout le monde* » – c'est-à-dire toutes catégories et toutes les « couleurs d'uniforme » confondues –, il était envisagé d'établir un « *principe de la double transversalité* » comme condition de représentativité des associations nationales professionnelles de militaires :

– transversalité verticale : une association ne pourra être représentative que si elle représente toutes les catégories hiérarchiques ;

– transversalité horizontale : une association ne pourra être représentative que si elle représente « *au moins deux armées et deux services ou formation rattachée, soit quatre « couleurs d'uniforme »* ».

Le général Denis Mercier a ajouté, au nombre des avantages qu'auraient des associations au périmètre interarmées (au moins dans une structure « *confédérale* ») que « *sinon, on rejouera la loi des nombres : le nombre jouera pour les gendarmes, puis pour l'armée de terre, ensuite seulement pour l'armée de l'air et la marine nationale* ».

L'appréciation des associations existantes sur ces critères est plus nuancée. Au nom de GendXXI, le lieutenant-colonel Jean-Hugues Matelly s'est déclaré tout à fait favorable au principe d'associations à base très large, telles que les envisage le rapport Pêcheur – « *la guéguerre entre chapelles (mobile vs territoriale, cavalerie vs infanterie, etc.), est inintéressante* » –, soulignant toutefois que cette ambition est difficile à mettre en œuvre techniquement. En effet, la loi peut interdire toute discrimination inscrite dans les statuts d'une association professionnelle en fonction de l'arme ou du grade, mais dans les faits, il est très possible qu'une population soit plus attirée par une association que par une autre. De plus, « *les cultures d'armées sont trop fortes* » : pour le lieutenant-colonel Jean-Hugues Matelly, « *on aura beau inscrire la vocation interarmées des associations dans les textes, cela restera largement un artifice* ». Pour les représentants de l'Adefdromil entendus par les rapporteurs, « *les associations auront par nature un caractère assez catégoriel* » : ils se disent « *d'accord pour éviter des associations du type « association du 126^e régiment d'infanterie »* », mais jugent irréaliste de penser que l'on « *évitera pas tout caractère catégoriel, parce que les problèmes des uns ne sont pas ceux des autres – notamment entre contractuels et personnels de carrière* ».

- iii. Rappeler avec force les spécificités du statut militaire : disponibilité, devoir de réserve, obligation de neutralité, interdiction de faire grève

Comme le rappelle le rapport du président Bernard Pêcheur, le législateur est tenu de « *donner corps à la « liberté syndicale » au sens de l'article 11 de la convention européenne des droits de l'homme* » ; Cela suppose de doter les associations nationales professionnelles de militaires de moyens d'action et d'expression qu'il appartient au législateur et au pouvoir réglementaire « *d'encadrer, dans un double objectif : préserver la disponibilité et l'efficacité des forces armées ; éviter un effet d'éviction des instances de concertation qui résulterait de l'octroi de moyens excessifs aux associations* ».

Le président Pêcheur formule plusieurs recommandations en ce sens :

– il est « *d'emblée totalement exclu de reconnaître le droit de grève aux militaires* », ce droit ne faisant d'ailleurs pas partie des « éléments essentiels » de la liberté syndicale garantie par l'article 11 de la convention européenne des droits de l'homme, comme une jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme l'a elle-même établi ;

– permettre aux associations d'ester en justice. Le « droit au recours effectif » est en effet garanti aussi bien par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen que par l'article 13 de la convention européenne des droits de l'homme, mais les jurisprudences du Conseil constitutionnel et de la Cour européenne des droits de l'homme admettent que le législateur encadre ce droit par certaines limites. M. Bernard Pêcheur propose, dès lors, de limiter le droit d'ester en justice des associations nationales professionnelles de militaires à ce qui touche à leur objet légal, c'est-à-dire la condition militaire. Ainsi serait exclu tout recours contre les mesures d'organisation des services, sauf lorsqu'elles portent atteinte aux droits et prérogatives des militaires ;

– autoriser les associations à se constituer partie civile, « *en cohérence avec leur objet circonscrit à la condition militaire* ». Cela exclut la constitution de partie civile des associations pour tous les faits liés à des opérations mobilisant des capacités militaires. Ainsi, les associations pourraient se constituer partie civile « *en cas d'infraction de droit commun dont elles sont victimes* » (abus de confiance, escroquerie, etc.), d'infraction « *liée aux agissements de l'administration à l'égard des responsables ou des membres connus d'associations* » (par exemple, en cas de discrimination), ou encore « *en cas de diffamation publique des armées, prohibée par l'article 225-2 du code pénal* ».

S'agissant de la liberté d'expression des membres des associations nationales professionnelles de militaires, le président Bernard Pêcheur propose d'y fixer deux limites générales :

– circonscrire cette liberté aux questions relevant de l'objet social des associations nationales professionnelles de militaires, c'est-à-dire la condition militaire. « *En aucun cas elles n'auraient vocation à exprimer publiquement un*

désaccord avec les choix opérationnels ou les orientations de la politique de défense arrêtées par les pouvoirs publics » ;

– *« l'obligation stricte de réserve »* qui pèse sur les militaires, qu'ils soient ou non membres d'une association. M. Bernard Pêcheur suggère d'ailleurs que la loi rappelle que les militaires adhérant ou participant aux activités des associations *« ne s'en trouvent nullement déliés de leur obligation de réserve »*, tout en reconnaissant qu'*« il est vraisemblable que les juridictions tempéreront la portée de cette obligation s'agissant de militaires s'exprimant au nom de l'association nationale professionnelle de militaires à laquelle ils appartiennent, en particulier en ce qui concerne les modalités de l'expression (ton et vocabulaire employés) »*. Toutefois, selon lui, *« il s'agira d'une appréciation au cas par cas »*.

Il faut ensuite distinguer le régime de l'expression publique de celui de l'expression interne à l'institution militaire.

S'agissant de l'expression publique, le président Bernard Pêcheur propose *« d'exclure celles qui sont incompatibles avec la préservation de la confiance du public dans l'action des armées et de la gendarmerie »*. Cela concerne notamment l'organisation de manifestations publiques ou de pétitions ouvertes au public.

S'agissant de l'expression interne, c'est-à-dire des relations internes à l'institution militaire, *« l'encadrement devra être plus léger dans la mesure où le risque de déstabilisation des forces armées est moindre »*. Pour le président Bernard Pêcheur, l'interdiction d'exprimer ses opinions dans le cadre du service, prévue à l'article L. 4121-2 du code de la défense, *« ne saurait ainsi inclure les opinions professionnelles, sauf à méconnaître l'un des éléments essentiels de la liberté syndicale garantis par l'article 11 de la convention européenne des droits de l'homme »*. L'expression interne devrait toutefois rester *« subordonnée à un double impératif : rester compatible avec la discipline militaire et ne pas perturber le bon fonctionnement du service »*. Sous cette réserve, M. Bernard Pêcheur juge possible d'autoriser l'affichage de documents associatifs sur des panneaux dédiés, mais *« plus délicat est le sort à faire à l'accès à des espaces intranet »*. En effet, il considère que toutes associations nationales professionnelles de militaires, indépendamment de sa représentativité, devraient pouvoir disposer d'une page propre sur le site Intradef, pour des informations générales la concernant ; de même, les associations devraient pouvoir participer aux forums de discussion tels que Gend'com, l'espace d'échanges électronique mis en place par la direction générale de la gendarmerie.

Comme l'a expliqué le directeur des ressources humaines du ministère de la Défense aux rapporteurs, il s'agit, de façon générale, d'interdire *« toute action collective ou toute initiative individuelle de nature à compromettre le caractère opérationnel des forces armées et des formations rattachées »*. Cette interdiction s'entend *« que ce soit en opérations extérieures ou pas, dans la mesure où le caractère opérationnel des armées ne peut pas être segmenté »*.

Ces dispositions paraissent tout à fait conciliables avec les dispositions d'esprit des responsables des associations existantes. Ainsi, MM. Jacques Bessy et Marc Bavoil, au nom de l'Adefdromil, ont estimé que la liberté d'expression du militaire, à titre individuel, doit demeurer limitée par le devoir de réserve ; en revanche, « *à titre collectif (au sein d'une association), le devoir de réserve s'impose aussi, mais il est plus souple* ». Le lieutenant-colonel Jean-Hugues Matelly reconnaît lui aussi que la Cour européenne des droits de l'homme ouvre la voie à des restrictions légitimes d'ampleur « *significative* » en matière de droit d'association des militaires : pour GendXXI, cela a inspiré sa « charte éthique », dont il a indiqué aux rapporteurs qu'elle était même raillée par certains responsables associatifs comme relevant du « *Bisounours* ». Mais il a affirmé que la modération affichée par cette charte est motivée par un souci d'éviter des manifestations de gendarmes telles que celles de 2001, et que la « *permanence de la capacité de défense de la France* » doit primer.

Néanmoins, pour le lieutenant-colonel Jean-Hugues Matelly, liberté d'association et liberté d'expression sont liées, et la liberté d'expression « *manque terriblement* » aujourd'hui. On ne peut pas imaginer pour lui que les représentants des associations soient soumis au devoir de réserve classique : « *M. Pêcheur lui-même reconnaît que la jurisprudence va et ira dans ce sens – que ce soit celle de la CEDH ou celle des juridictions françaises, déjà bien établie pour ce qui est des syndicats de police, qui donnent plutôt dans l'excès inverse* ».

Les représentants de l'Adefdromil entendus par les rapporteurs insistent sur deux points : « *aucune intervention dans les opérations* », et « *indépendance totale vis-à-vis des syndicats et des partis politiques : les associations doivent avoir un caractère strictement professionnel* ».

iv. Ne pas confondre « dialogue social » et « cogestion » des armées

Le rapport du président Bernard Pêcheur rappelle que la Cour européenne des droits de l'homme « *juge que le « droit de mener des négociations collectives », compris comme le droit d'être entendu par l'employeur et de nouer un dialogue avec lui, constitue l'un des éléments essentiels de la liberté syndicale garantie par l'article 11 de la convention* ». Il précise que ce droit « *implique donc la possibilité pour les associations nationales professionnelles de militaires d'exprimer directement leur position et leurs revendications auprès des autorités* ».

Pour les rapporteurs, il importe de souligner que ce droit ne doit en aucun cas être confondu, dans les textes ou dans les pratiques, comme conduisant à un système de « cogestion » de l'institution militaire par les associations nationales professionnelles de militaires.

Certes, leur déplacement en Italie leur a permis de constater que les parlementaires italiens, de différents groupes politiques, s'accordent à voir dans les associations professionnelles de militaires qu'ils s'appêtent à doter d'un statut

conforme à la jurisprudence européenne des organes appelés à « *négoier* » les éléments constitutifs de la condition militaire dans le cadre de conseils comparables, par leurs structures, à nos CFM et CSFM. Il s'agit, selon Mme Rosa Maria Villocco Calipari, vice-présidente de la commission de la Défense de la Chambre des députés et auteure d'une proposition de loi en ce sens, de « *passer d'un système de représentation à un véritable système de négociation avec les ministres de la Défense, des Finances et des Transports (pour les capitaineries de ports, sous statut militaire)* ». Certains, comme le sénateur Bruno Marton, membre de la commission de la Défense et vice-président du groupe *cinque stelle*, ont déposé des propositions de loi tendant à créer de véritables syndicats dans les armées, de façon, selon ses explications, à « *mettre les militaires sur un pied d'égalité avec les autres travailleurs, suivant les limites adéquates : l'interdiction de la grève et des manifestations* ». Il est toutefois à noter qu'en Italie, selon les explications données aux rapporteurs par le chef de l'office de la législation du cabinet de la ministre de la Défense et les officiers de l'état-major des armées qu'ils ont rencontrés, les conseils des forces armées et des carabinieri négociaient déjà de quasi-conventions collectives, ce qui n'est nullement le cas de notre Conseil supérieur de la fonction militaire.

À l'inverse, les responsables civils et militaires des forces armées et de la *Guardia civil* rencontrés à Madrid par les rapporteurs ont souligné que les différentes associations professionnelles de militaires du pays, qui siègent dans des conseils paritaires, sont régies par des règles découlant d'une décision rendue en 2001 par le Tribunal constitutionnel, qui excluent pour les associations professionnelles de militaires non seulement le droit de grève et de manifestation, mais aussi la « *négociation collective* » et les « *mesures de conflit collectif* ». Ainsi, les conseils des forces armées et de la *Guardia civil* conservent un caractère consultatif : les projets de textes relatifs à la condition militaire sont obligatoirement soumis aux conseils, mais la décision de ceux-ci n'a pas de portée contraignante. La sous-secrétaire d'État à la Défense, Mme Irene Domínguez-Alcahud Martín-Peña, a déclaré aux rapporteurs que ce système « *fonctionne bien* », et que si « *certaines voudraient avoir davantage de pouvoir, bien sûr, l'équilibre trouvé est satisfaisant* ». Pour elle, s'agissant des associations, « *l'important est de canaliser le mouvement associatif car, in fine, la demande sociale s'exprime* ».

Pour les rapporteurs, l'émergence d'associations nationales professionnelles de militaires et l'intégration de celles qui seraient représentatives au CSFM ne doit en aucun cas conduire à des mécanismes ou des pratiques de cogestion des armées au niveau national.

De même, au niveau local, les associations nationales professionnelles de militaires n'ont pas vocation à se voir reconnaître une quelconque fonction de négociation ni de la condition militaire, ni des carrières. Le général Denis Mercier a mis en avant le danger qu'il y aurait à ce que la réforme conduite à « *surcharger l'échelon local de commandement* », qui dialogue déjà avec les présidents de catégories et avec les diverses structures de concertation existantes.

b. Prendre d'emblée des mesures permettant aux futures associations nationales professionnelles de militaires de rester, en droit comme en fait, indépendantes des syndicats civils

Les autorités civiles et militaires espagnoles, qui ont mis en place un système d'associations professionnelles de militaires dès 2007 dans la *Guardia civil* et dès 2011 dans les forces armées, ont fait part aux rapporteurs de leurs retours d'expériences, indiquant notamment qu'à leurs yeux, il importe que le ministère de la Défense et le commandement ne cherchent pas à marginaliser les associations nationales professionnelles de militaires. En effet, leur expérience montre que si le régime de ces associations est trop restrictif, par exemple si l'on les prive de locaux de réunion ou de moyens de diffuser des informations, certaines associations se tournent spontanément vers les syndicats civils pour chercher un appui et un relais.

Dès lors, si l'on souhaite que l'émergence des associations professionnelles de militaires, à laquelle nous contraind la convention européenne des droits de l'homme, ne débouche pas sur une syndicalisation indirecte des militaires et conserve à l'institution militaire des moyens de concertation qui lui soient propres et adaptés à ses spécificités, il faut se garder de chercher à marginaliser les associations.

Le risque est d'autant plus réel que la quasi-totalité des représentants des organisations syndicales des personnels civils du ministère de la Défense entendus par les rapporteurs ont indiqué que s'ils n'étaient pas demandeurs de nouvelles instances de représentation commune aux militaires et aux civils, leurs organisations avaient eu des contacts avec des militaires susceptibles de créer des associations professionnelles ou d'y adhérer. Ainsi, les représentants de Force ouvrière ont indiqué aux rapporteurs avoir eu des contacts avec l'Adefdromil – ce que les représentants de l'Adefdromil n'ont pas confirmé aux rapporteurs – « *afin de dégager des positions communes ou au moins convergentes, mais pas sur tous les points, car leurs revendications peuvent être antinomiques de celles des civils* ». De même, les représentants de la CFDT ont indiqué aux rapporteurs avoir eu des échanges avec des militaires avant même les arrêts de la CEDH, ajoutant toutefois qu'ils n'étaient pas sûrs, cependant, que les organisations des militaires doivent être calquées sur celles des civils. Quant aux représentants de la CGT, ils ont indiqué aux rapporteurs qu'ils recevaient parfois des demandes d'adhésion de militaires, auxquels ils ne pouvaient qu'expliquer que cela ne leur était pas permis. Les représentants de l'UNSA ont déclaré pour leur part que des militaires sollicitaient d'ores et déjà les syndicats de civils pour obtenir diverses informations : « *à défaut de pouvoir se syndiquer, ils souhaitent au moins bénéficier de conseils* ». Quant aux représentants de la CGC, ils ont fait valoir aux rapporteurs que si les militaires ne pouvaient pas se syndiquer, en revanche, « *dès qu'ils quittent l'état militaire, ils font de remarquables adhérents* ».

Le président Bernard Pêcheur a souligné également qu'il y a un « *vrai risque de mimétisme* » des futures associations professionnelles de gendarmes vis-

à-vis des syndicats de policiers, ce qu'il n'a pas jugé souhaitable. Pour les rapporteurs, les rapports étroits qui lient la hiérarchie de la police et certains des (nombreux) syndicats de cette institution ne sauraient en aucun cas servir de modèle aux armées et à la gendarmerie nationale – sans faire porter d'accusation infondée sur qui que ce soit, il faut noter qu'une image inspirée par l'actualité revient régulièrement dans le discours des militaires et des observateurs avertis, qui mettent en garde contre le risque qu'émerge un « Jo Masanet des armées ».

- i. Donner à ces associations des moyens matériels suffisants pour exister par elles-mêmes

S'agissant des facilités à accorder aux futures associations professionnelles, le rapport du président Bernard Pêcheur ne propose pour les associations non-représentatives aucun droit autre que ceux attachés à la reconnaissance légale (droit d'ester en justice, droit d'expression, etc.). Avant la mise en œuvre d'une procédure de reconnaissance de représentativité, qui suppose nécessairement un peu de temps, toutes les associations seraient alors placées sur ce plan. Pour les associations qui seraient reconnues représentatives, M. Bernard Pêcheur propose que leurs représentants de droit au CSFM aient « *les mêmes facilités que les autres membres du CSFM, pas beaucoup plus* » : un « crédit de temps » accordé au président de l'association, majoré pour les associations interarmées.

Le contrôleur général des armées Jacques Feytis, directeur des ressources humaines du ministère de la Défense, a précisé qu'il a pour objectif de « *professionnaliser* » la fonction de membre du CSFM, avec « *une décharge totale* » d'activité pour ses membres pendant l'exercice de leur mandat et une validation des acquis de l'expérience à l'issue de celui-ci. La direction des ressources humaines du ministère de la Défense précise que le dispositif projeté « *tend à rendre les acteurs militaires de la concertation mieux formés à la chose administrative pour les rendre plus réactifs et performants* », tout en évitant une professionnalisation excessive de la fonction par « *la relative brièveté des mandats et leur renouvellement limité* ». De surcroît, l'idée de « *subventionner les associations nationales professionnelles de militaires est écartée* ».

Ce projet ne recueille pas totalement l'assentiment des associations existantes. Ainsi, le lieutenant-colonel Jean-Hugues Matelly reconnaît que « *l'on peut craindre qu'un système de représentativité risque de conduire à une « professionnalisation » de l'activité associative, dont on voit les méfaits au sein de la police nationale* », mais estime que ce risque peut être « *paré facilement au niveau réglementaire* », en n'accordant pas de décharge totale d'activité, même pour les présidents d'associations. Mieux vaut selon lui que les associations nationales professionnelles de militaires disposent de plusieurs décharges d'activité partielles que d'une décharge complète au bénéfice de leur président.

Il a surtout déclaré qu'il serait « *déséquilibré* » de ne doter les associations représentatives d'aucun moyen matériel, « *ne serait-ce que par comparaison avec*

les larges facilités accordées aux syndicats de policiers ». Les facilités matérielles pourraient certes être réservées aux associations représentatives, « *mais il en faut, ne serait-ce que pour donner aux gendarmes les moyens de répondre aux critiques formulées contre eux par les syndicats de policiers* ».

Les représentants de l'Adefdromil entendus par les rapporteurs ont déclaré qu'il n'était pas plus pertinent de vouloir limiter le nombre de mandats qu'un militaire pourra exercer successivement dans les instances de concertation, comme le propose le rapport de M. Bernard Pêcheur, que de vouloir le faire pour les députés. Ils demandent : « *si les représentants sont bons, pourquoi limiter la durée de leur mandat ?* », estimant que l'idée d'une limitation des mandats montre que « *le ministère cherche à manipuler les associations* ». Pour financer les associations, l'Adefdromil propose de « *prélever un euro par mois sur toutes les soldes, comme en Allemagne* », ce qui « *forcerait les gens à s'intéresser à la concertation* » ; le prélèvement serait obligatoire, pas l'adhésion. Les rapporteurs sont aussi réservés sur la comparaison du mandat de membre du CSFM avec le mandat de parlementaire que sur l'idée d'une sorte de cotisation obligatoire...

- ii. Ne pas chercher à les marginaliser dans le dialogue social au sein des forces armées

Globalement, les représentants de l'Adefdromil entendus par les rapporteurs estiment que les propositions du rapport du président Bernard Pêcheur sur le droit d'association des militaires sont sous-tendues par la volonté de « *faire en sorte que les associations professionnelles ne fonctionnent pas : pas de revenus, pas de présence dans les casernes, discussions limitées à l'échelon national, interdiction de traiter des cas individuels, etc.* ». Ils ont déclaré aux rapporteurs avoir « *l'impression que l'on veut façonner un droit d'association a minima* ».

Pour les rapporteurs, s'il n'y a pas lieu de dresser de « *procès d'intention* » au président Bernard Pêcheur, comme peut sembler le faire l'Adefdromil, il n'en demeure pas moins que si les associations nationales professionnelles de militaires sont intégrées au dispositif de concertation, le ministère de la Défense et le ministère de l'Intérieur devront « *jouer le jeu* ». À défaut, le risque est grand que certains militaires se tournent vers des formes d'expression, voire de contestation, plus radicales et moins compatibles avec les spécificités des forces armées.

3. La prudence plaide en faveur d'associations nationales professionnelles de militaires réservées aux seuls militaires en activité et réservistes, mais pas aux retraités

La place des militaires en retraite dans le nouvel « *écosystème* » de concertation, renouvelé par l'émergence des associations nationales professionnelles de militaires, a fait l'objet d'une certaine controverse.

a. Les propositions du président Bernard Pêcheur : interdire aux retraités d'adhérer aux associations nationales professionnelles de militaires, et exclure les retraités du CSFM

Le rapport du président Bernard Pêcheur formule deux propositions concernant les retraités :

– ne pas les autoriser à adhérer à des associations nationales professionnelles de militaires ;

– ne pas maintenir leur représentation au Conseil supérieur de la fonction militaire, « *alors surtout que les associations de retraités ont vocation à siéger au conseil permanent des retraités militaires* ».

S'agissant de la place des associations de militaires retraités aux CSFM, le président Bernard Pêcheur estime qu'une fois les militaires d'active représentés au CSFM, le maintien de retraités « *n'est guère justifié* ».

Concernant les raisons qui le conduisent à proposer de ne pas autoriser les militaires en retraite à adhérer à des associations nationales professionnelles de militaires, le président Bernard Pêcheur a souligné le « *grand risque* » qu'il y aurait selon lui à ce que des retraités soient autorisés à intégrer les futures associations professionnelles de militaires : certes, les associations actuelles de retraités sont « *méritantes* » et « *contribuent au lien armées-Nation* », mais pour lui, « *il ne faut pas se tromper d'objectif* » : quand un personnel a quitté l'armée et la réserve opérationnelle, « *il n'est plus un professionnel au sens propre : il n'est plus au fait des réalités du quotidien* » ; dès lors, il y aurait une incohérence à intégrer des retraités au sein d'associations « *professionnelles* ».

Le président Bernard Pêcheur a également jugé que le souci de précaution plaidait en faveur de l'exclusion des retraités, car les armées n'ont aucune prise sur les retraités en cas de « *dérapiage* ». En effet, selon lui, des « *sanctions disciplinaires individuelles seraient plus efficaces* » en cas de « *dérapiage* » ; doter le ministère de la Défense de pouvoirs de dissolution administrative des associations « *serait un cadeau empoisonné* », et la dissolution judiciaire d'une association demande un certain délai.

b. La vive opposition des associations de militaires en retraite

La commission a entendu le 8 avril 2015 MM. Alain Monier, membre du Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM), représentant de l'association nationale des officiers de carrière en retraite (ANOCR), Francis Lamblin, membre du CSFM, représentant la Fédération nationale des retraités de la gendarmerie (FNRG), Gilles Leheilleux, président de la Fédération nationale des officiers mariniers (FNOM), Gérard Tanguy, président national adjoint de l'Union nationale des sous-officiers en retraite (UNSOR), Roger-Alexandre Laubier, membre du CSFM, représentant l'Union nationale du personnel en retraite de la gendarmerie (UNPRG), Jacques Tupet, vice-président de l'Association des

officiers de la marine (AOM) et Daniel Wattez, secrétaire général de la Confédération nationale des retraités militaires (CNRM). Ces associations se sont réunies au sein d'un comité d'action des anciens militaires et marins de carrière (COMAC), qui représente ainsi un peu plus de 100 000 adhérents.

Tous ont déclaré leur vive opposition aux propositions du président Bernard Pêcheur, estimant qu'« *il n'est pas acceptable de voir balayer d'un revers de main la participation loyale des associations de retraités au CSFM depuis sa création* » et que « *la présence des retraités au sein de ce Conseil a toujours été positive* ». Parallèlement, ils ont exprimé leur souhait que les militaires en retraite puissent adhérer aux associations nationales professionnelles de militaires.

c. La position plus conciliante des responsables des associations de militaires existant à ce jour

Les représentants des associations de militaires existantes ont un avis plus partagé sur la place des retraités dans le système de concertation, et particulièrement au sein des associations nationales professionnelles de militaires.

Selon le lieutenant-colonel Jean-Hugues Matelly, il est important de « *ne pas les écarter par principe, mais il ne faut pas mélanger les genres* ». Ainsi, pour lui, on peut très bien laisser aux associations de retraités une place au CSFM « *et pourquoi pas aux CFM* », les associations nationales professionnelles de militaires « *n'ayant pas pour vocation de les évincer* ».

De même, une frontière « *hermétique* » entre les associations nationales professionnelles de militaires et les retraités n'est pas souhaitable à ses yeux : « *mieux vaut que seuls les militaires d'active (ou réservistes opérationnels) soient décisionnaires au sein des associations nationales professionnelles de militaires, tout en permettant à d'autres personnes d'y adhérer* ». Il a d'ailleurs souligné que le concours des retraités « *peut d'ailleurs être utile au fonctionnement quotidien des associations* ». La différence de statut est importante, car les retraités sont totalement déliés des obligations de réserve et de neutralité des militaires (« *quelles sanctions contre un retraité qui déraperait ?* ») : leur donner les mêmes droits que les actifs au sein des associations, ce serait renoncer à tout cantonnement.

La position des représentants de l'Adefdromil entendus par les rapporteurs est concordante avec celle de GendXXI : ils se sont prononcés pour un système d'autorisation de l'adhésion mais d'interdiction de l'accession aux fonctions de direction. Ils ont également suggéré que la loi permette aux retraités de rester adhérents aux associations professionnelles dans les cinq ans suivant leur départ : « *dans l'aval immédiat de son départ, un militaire peut avoir à régler des problèmes qui naissent de son état militaire* ».

Les représentants de l'Association professionnelle de la gendarmerie entendus par les rapporteurs jugent fondamental que les retraités puissent adhérer aux associations nationales professionnelles de militaires, pour la raison même qui

a conduit M. Bernard Pêcheur, dans son rapport relatif au droit d'association professionnelle des militaires, à préconiser leur exclusion : « *la liberté de parole dont les retraités bénéficient* ». En effet, les militaires en activité « *peuvent faire l'objet de pressions* ». Les représentants de l'association « Gendarmes et citoyens » (AGC) ont rappelé à cet égard que le lieutenant-colonel Jean-Hugues Matelly avait mis fin à son activité associative du fait de l'ordre en ce sens qu'il avait reçu de sa hiérarchie, et qu'en l'absence de soutien de l'AGC, « *il aurait dû quitter la gendarmerie* ». Les représentants de ces deux associations ont également souligné que la disponibilité qu'exigeait la participation à l'activité d'une association professionnelle leur paraissait incompatible avec la charge de travail de militaires en activité : ceux-ci devront donc selon eux s'appuyer sur la disponibilité et l'expérience des retraités.

d. Une solution équilibrée : faire toute leur place aux militaires retraités, c'est-à-dire les intégrer au CSFM, mais pas dans des associations dédiées à la condition militaire actuelle

Le contrôleur général des armées Jacques Feytis a indiqué aux rapporteurs que le principal écart entre les projets de textes élaborés par la direction des ressources humaines du ministère de la Défense et le rapport de M. Bernard Pêcheur concerne la place des retraités et de leurs associations dans le nouveau système de dialogue social.

Selon lui, l'intégration des retraités dans les associations nationales professionnelles de militaires « *a été largement débattue* », mais se heurte à deux objections principales :

– le fait que les retraités, « *disposent d'ores et déjà du droit d'adhérer à des associations quelles qu'elles soient* » ;

– la réforme tend à « *préserver aux militaires d'active et de la réserve de l'espace d'expression professionnel qui leur soit propre, pour tenir compte de la spécificité de leurs obligations statutaires* ».

En revanche, le contrôleur général des armées Jacques Feytis a estimé que « *ce serait prendre un risque lourd que d'écarter les retraités du système de concertation* ». Le général Denis Favier, directeur général de la gendarmerie, a estimé lui aussi que cela constituerait « *une grave erreur* ».

Les rapporteurs considèrent que la solution qui semble émerger est satisfaisante : ne pas ouvrir les associations nationales professionnelles de militaires aux militaires retraités – qui ne sont plus, au sens propre, des professionnels, et sur lesquels le ministère de la Défense n'aurait guère de moyen d'action en cas de « dérapage » –, mais leur conserver une représentation au sein du Conseil supérieur de la fonction militaire, qu'ils peuvent faire bénéficier d'une expérience et d'un dévouement qui n'ont jamais manqué.

4. Garantir la bonne information du Parlement sur les questions liées à la condition militaire

Dans l'ensemble de ses travaux, notre commission accorde d'ores et déjà une attention soutenue à la condition militaire.

Avec la rénovation du dispositif de concertation et l'émergence d'associations nationales professionnelles de militaires, qui pourraient pour certaines voir reconnue officiellement leur représentativité, notre commission disposera d'interlocuteurs légitimes. Elle s'attache d'ores et déjà à entretenir des liens étroits avec les organisations syndicales représentatives des personnels civils du ministère de la Défense ; elle pourra alors faire de même avec les associations représentatives des personnels militaires, ce qui ne pourra que contribuer à sa meilleure information.

De même, notre commission s'est attachée à suivre les travaux du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire, notamment en entendant son président à l'occasion de la publication de rapports marquants. Les rapporteurs relèvent qu'en Espagne, la commission de la Défense du Congrès des députés entretient un lien encore plus étroit avec l'Observatoire de la vie militaire, « *agréé par les Cortes generales* », ce qui a été présenté aux rapporteurs comme une sorte de « *tutelle* » du Parlement sur cet observatoire, qui présente systématiquement son rapport annuel aux commissions chargées de la Défense. D'après les explications fournies aux rapporteurs, cette architecture institutionnelle originale a été choisie pour donner un cadre institutionnel clair et transparent aux liens que les associations professionnelles peuvent être tentées d'établir avec des groupes politiques, ainsi que pour garantir une complète information des parlementaires sur l'évolution de la condition militaire. Tisser des liens plus étroits encore avec le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire pourrait améliorer l'information de notre commission sur ce sujet important.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission procède à l'examen du rapport de la mission d'information sur la manœuvre ressources humaines et les conséquences des arrêts de la CEDH au cours de sa réunion du mercredi 6 mai 2015.

Un débat suit l'exposé des rapporteurs.

Mme la présidente Patricia Adam. Il me semble que vous vous êtes déplacés dans d'autres pays européens confrontés aux mêmes problèmes que nous pour mettre leur législation en conformité avec la jurisprudence européenne concernant le droit d'association des militaires. Il serait intéressant que vous nous en parliez.

Mme Geneviève Gosselin-Fleury, rapporteure. Nous nous sommes effectivement rendus en Italie, où nous avons rencontré des parlementaires, des personnels du ministère de la Défense, ainsi que les autorités civiles et militaires compétentes. Huit projets et propositions de loi ont déjà été déposés sur ce sujet où deux thèses s'affrontent : celle de l'opposition, qui souhaite donner une liberté syndicale aux militaires, et une autre qui milite plutôt en faveur des associations professionnelles. Nos interlocuteurs italiens se sont montrés particulièrement intéressés par nos travaux et ils ont d'ores et déjà souhaité obtenir rapidement notre rapport d'information !

M. Alain Marleix, rapporteure. Nous nous sommes également rendus en Espagne. Dans ce pays, le droit d'association a été reconnu en 2007 aux militaires de la *Guardia Civil*, qui est l'équivalent de notre gendarmerie – avec un effectif de 100 000 hommes environ, même si leur nombre de généraux est inférieur. Le droit d'association a été reconnu en 2011 pour les autres militaires. Ce déplacement à Madrid a été l'occasion d'un entretien fructueux avec le directeur général de la *Guardia Civil*, qui est un magistrat et se trouve avoir exercé auparavant des fonctions politiques. Nous avons constaté qu'une fois ce droit d'association reconnu, des dérives ont eu lieu. Des membres de la *Guardia Civil* ont ainsi été jusqu'à manifester en uniforme pour revendiquer une augmentation de salaire ; l'écho médiatique de ces manifestations a suscité une certaine émotion. Pour l'armée, les choses se sont apparemment mieux passées. À l'occasion d'un dîner de travail organisé par l'ambassadeur de France en présence des principaux responsables civils et militaires de la *Guardia Civil* et des forces armées, nous avons appris que les effectifs de ces associations demeuraient extrêmement réduits, voire marginaux, et qu'il subsistait un doute sur la légitimité de ces associations dans la mesure où certaines d'entre elles ont recueilli aux élections professionnelles nettement moins de voix qu'elles ne revendiquent d'adhérents... La sous-secrétaire d'État à la Défense s'est ainsi montrée réservée dans son

appréciation du système associatif des militaires. En un mot, ce n'est pas une réussite.

Mme la présidente Patricia Adam. Vous ne vous êtes donc pas déplacés dans des pays où les syndicats de militaires sont en place depuis longtemps. Il est vrai que nous avons déjà auditionné des attachés de défense de pays où existent des associations de militaires et nous avons pu constater des différences importantes avec par exemple un pays comme l'Allemagne où une grande majorité des militaires est, conformément à leur culture, syndiquée.

M. Alain Marleix, rapporteur. Nous avons choisi de concentrer nos observations sur l'Espagne et l'Italie dans la mesure où ce sont les deux pays qui disposent de forces militaires de sécurité intérieures comparables à notre gendarmerie nationale sous statut militaire, ce qui rend plus pertinent les comparaisons. Il n'existe pas de gendarmerie en Allemagne ou au Royaume-Uni.

Mme Geneviève Gosselin-Fleury, rapporteure. Le droit d'association en Espagne existe depuis 2007 pour la *Guardia Civil*, et depuis 2011 pour le reste des armées. En outre, il semble ne pas y avoir d'appétence particulière pour ces associations en Espagne.

M. Damien Meslot. Je souhaite revenir sur la manœuvre RH. Vous avez indiqué que plusieurs milliers d'emplois seraient préservés, ce qui est une bonne chose, mais vous n'avez pas parlé du financement de cette mesure. Or la réduction des effectifs avait été planifiée, précisément, dans le seul but de faire des économies. Aussi, ne peut-on craindre que ces moindres suppressions de postes aient pour conséquence des économies supplémentaires dans d'autres domaines, comme l'équipement des forces ?

Mme Geneviève Gosselin-Fleury, rapporteure. Vous avez comme nous entendu les annonces du dernier Conseil de Défense qui a fixé des objectifs de moindre déflation et évoqué un financement complémentaire. Il est néanmoins trop tôt pour dire comment ces mesures seront traduites dans l'actualisation prochaine de la LPM.

Mme la présidente Patricia Adam. L'actualisation de la LPM comportera à la fois des aspects financiers et des dispositions relatives aux ressources humaines, y compris sur les conséquences à tirer des propositions du rapport Pêcheur. Je compte bien demander aux deux rapporteurs de continuer à travailler sur ce sujet et je pense qu'on peut leur faire pleinement confiance pour suivre ces thèmes attentivement.

M. Gilbert Le Bris. S'agissant de la révision des cibles de suppression de postes au ministère de la Défense, je souhaiterais savoir si vous disposez de chiffres sur la répartition de ces postes armée par armée et année par année. Pour ce qui concerne les arrêts de la CEDH, je ne partage pas l'appréciation de M. Marleix. Celle-ci a en effet rempli sa mission sur la base de règles que nous, politiques, avons fixées. La CEDH ne demande pas une syndicalisation dans les

armées, mais elle reconnaît aux militaires le droit de s'organiser pour défendre leurs intérêts, ce qui ne revient pas au même. Je suis convaincu qu'il ne faut pas de syndicats dans l'armée française. Nous sommes en effet une grande Nation présente au sein du Conseil de sécurité de l'ONU, et aucun autre membre de ce Conseil n'a autorisé la création de syndicats militaires. Il convient absolument d'évacuer cette notion de syndicat, dont personne ne veut dans les armées. Il reste le problème du droit d'association professionnel, sur lequel la France a longtemps refusé d'avancer. Que veut-on exactement ? Un droit d'association global, avec une seule association comme en Allemagne, ou un droit d'association par armée, voire plusieurs associations par armée ? Quelle serait selon vous la meilleure solution ?

Mme Geneviève Gosselin-Fleury, rapporteure. 18 500 moindres déflations ont été annoncées et il sera nécessaire de renforcer de 11 000 hommes les effectifs de la force opérationnelle terrestre. Pour le reste, c'est le prochain comité exécutif du ministère et l'actualisation de la LPM qui fixeront la répartition des postes sauvegardés entre les différentes armées. Je note que certaines déflations sont déjà engagées pour 2015. Dans l'ensemble, les effectifs globaux du ministère de la Défense sont appelés à être stabilisés.

Quant aux associations professionnelles de militaires, il est envisagé de les autoriser mais de n'intégrer au conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM) que celles qui rempliront certains critères de représentativité. Il conviendra donc de fixer ces critères, comme par exemple : qu'elles aient un nombre d'adhérents significatif, et qu'elles représentent l'ensemble des « couleurs d'uniforme » et l'ensemble des grades. Nous proposons par ailleurs de refuser que soient reconnues comme représentatives des associations qui seraient liées exclusivement à une seule armée – il s'agit d'éviter tout corporatisme.

M. Alain Marleix, rapporteur. S'agissant des arrêts de la CEDH, ils impliquent de respecter les éléments essentiels de la liberté d'association, qui sont détaillés dans notre rapport qui compte 150 pages. Le CSFM joue un rôle fondamental, mais il convient de ne pas oublier les sept conseils de la fonction militaire (CFM), lieux de concertation consacrés respectivement à l'armée de terre, à l'armée de l'air, à la marine nationale, à la gendarmerie, au service de santé des armées, au service des essences des armées et à la direction générale de l'armement. Quant à lui, le CSFM, présidé par le ministre de la Défense, est composé de 85 membres, dont 79 militaires en activité élus par les membres des sept conseils, et six représentants de militaires retraités qui entendent bien rester dans ces instances.

M. Alain Moyne-Bressand. Le système de liquidation des soldes des militaires fonctionne-t-il enfin ? Le climat dans les armées est-il redevenu plus serein après les remous provoqués par les dysfonctionnements de LOUVOIS ? Par ailleurs, je souhaiterais savoir si nous pouvons encore réfléchir longtemps sur les conséquences à tirer des arrêts de la CEDH ou s'il existe une date butoir.

Mme Geneviève Gosselin-Fleury, rapporteure. Compte tenu des délais très contraints dans lesquels nous devons vous présenter notre rapport, du fait de l'examen plus précoce que prévu du projet de loi d'actualisation de la LPM, nous avons considéré que le système LOUVOIS ne faisait pas directement partie des premiers sujets à traiter dans le cadre de notre mission sur la « manœuvre RH », d'autant plus que cet objet avait déjà été traité par Damien Meslot et moi-même lors une précédente mission d'information. Nous avons préféré axer notre travail sur la manœuvre des effectifs, le ciblage des moindres déflations et les arrêts de la CEDH. Nous avons toutefois posé une question relative à LOUVOIS lors de certaines auditions : il en ressort que ce système ne fonctionne toujours pas correctement et que le marché pour son remplacement a été attribué. C'est la seule information dont nous disposons à ce sujet.

En ce qui concerne les arrêts de la CEDH, s'il n'existe pas à proprement parler de date butoir pour réformer notre droit, il est prévu qu'un des articles du projet de loi d'actualisation de la LPM procède aux modifications nécessaires.

Mme la présidente Patricia Adam. Le texte a été présenté au Conseil des ministres de la Défense européens par le ministre de la Défense, Jean-Yves Le Drian. À l'heure actuelle, ces arrêts définitifs s'imposent à nous dans la mesure où nous n'avons pas demandé le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre de la Cour.

M. Alain Marleix, rapporteur. Je voudrais insister sur l'élément important que constitue la représentativité. Il existe un problème vis-à-vis de celle-ci en Espagne bien que ce système soit connu et existe depuis plusieurs années. Ce dernier ne fonctionne pas bien car les membres de la *Guardia Civil* et les autres militaires ont marqué peu d'appétence pour les associations professionnelles. Or, le Gouvernement envisage d'établir à 2 % le critère d'audience retenu pour qu'une association soit reconnue représentative, ce taux devant passer progressivement à 5 %. Dans un corps comme la gendarmerie, qui compte plus de 100 000 hommes, cela suppose un nombre d'adhérents très conséquent.

M. Yves Fromion. Je voudrais tout d'abord féliciter les rapporteurs pour la qualité et la précision de leurs informations pour ce rapport délicat réalisé avec toute la mesure nécessaire dans ce type d'exercice. La révision des cibles d'effectifs de nos forces armées revient à s'éloigner du modèle d'armée établi par le Livre blanc et la LPM – il faut en effet rappeler que le plan de déflation initial avait pour conséquence, pour l'armée de terre, la suppression d'une brigade sur huit, ce qui n'est pas neutre. Savez-vous comment la révision des cibles de déflation s'articule avec nos modèles d'armées ? Par ailleurs, la mesure annoncée a des répercussions financières directes et immédiates : la presse avance par exemple que sur les 3,8 milliards d'euros supplémentaires alloués aux armées, 600 millions sont prévus pour l'année 2016 et 700 millions pour l'année suivante. Disposez-vous d'informations supplémentaires à ce sujet ?

Mme Geneviève Gosselin-Fleury, rapporteure. Effectivement, l'actualisation de la LPM prendra en compte la définition du nouveau modèle d'armée de l'armée de terre, notamment pour répondre aux besoins de l'opération Sentinelle. Ce modèle sera présenté très prochainement. En outre, nous savons d'ores et déjà que la force opérationnelle terrestre a besoin de 11 000 hommes supplémentaires.

M. Alain Marleix, rapporteur. Le nouveau modèle de l'armée de terre sera présenté le 28 mai par son chef d'état-major à l'École polytechnique au cours d'une manifestation à laquelle seront certainement invités les membres de la commission. Par ailleurs, des mesures concrètes ont déjà été dévoilées, comme la création de deux divisions.

Mme la présidente Patricia Adam. Cette manœuvre porte le nom de « Au contact » et je vous invite tous à assister à cette présentation.

M. Philippe Vitel. En premier lieu, je constate que les capacités de nos armées ne dépendent pas uniquement du facteur « nombre » mais aussi du facteur « compétence ». Alors que la nouvelle manœuvre RH permet de préserver 18 500 postes qui devaient initialement faire l'objet d'une déflation, ces emplois devront apporter une réelle plus-value à nos forces armées. Or, cet apport de compétence a un coût qu'il convient de ne pas occulter dans nos réflexions.

Par ailleurs, ma question concerne la cyberdéfense. La France mène dans ce domaine une politique exemplaire, qui se traduit notamment par un plan de recrutement important en faveur notamment de l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information (ANSSI). Avons-nous les moyens de ce recrutement nécessitant une très forte compétence et parvenons-nous à trouver des profils suffisamment qualifiés pour ce type de postes ?

Mme Geneviève Gosselin-Fleury, rapporteure. Lors de l'audition du directeur des ressources humaines du ministère de la Défense, nous avons pu faire le point sur les difficultés de recrutement, notamment dans le domaine de la cyberdéfense. En la matière, la principale difficulté rencontrée par l'État tient au niveau de rémunération qu'il peut offrir, et qui reste relativement faible au regard du niveau de compétences des candidats potentiels, car très encadré par les grilles de la fonction publique. Le ministère se heurte ici à la concurrence du secteur privé qui offre des salaires nettement supérieurs. La difficulté tient donc davantage aux conditions salariales qu'à un manque de compétences sur le marché.

M. Daniel Boisserie. Il me semble que nous sommes tous ici des Européens mais je ne suis pas loin de penser comme Alain Marleix qu'il eût été plus urgent que l'Europe s'attelle à des sujets tels que les droits sociaux, le temps de travail, les charges sociales, etc., toutes initiatives dont la France aurait pu attendre des retombées positives.

Avez-vous senti chez vos interlocuteurs espagnols un enthousiasme pour ces droits nouveaux ? La *Guardia civil* vous semble-t-elle heureuse de disposer du

droit de former des syndicats ou des associations et quels sont aujourd'hui les points positifs et les points négatifs ?

Pensez-vous par ailleurs qu'une harmonisation puisse un jour aboutir dans cette Europe très disparate où les fonctionnaires n'ont pas le droit de se présenter à un mandat électif dans certains pays alors que les militaires y sont autorisés dans d'autres ?

M. Alain Marleix, rapporteur. Il serait faux de dire que nous avons ressenti l'enthousiasme que vous mentionnez. L'affiliation à une organisation politique ou un syndicat national étant autorisée en Espagne, il existe dans la *Guardia civil* une association liée au parti *Podemos* dont les valeurs peuvent sembler en contradiction avec celles de la *Guardia civil*, laquelle s'interroge d'ailleurs sur son devenir. J'ai le sentiment que ce corps souhaiterait être dirigé par un militaire à l'instar de la gendarmerie française, regardée avec quelque envie, mais il s'agit là de politique intérieure espagnole.

Mme Geneviève Gosselin-Fleury, rapporteure. On compte à ce jour une minorité de militaires et de membres de la *Guardia civil* adhérents de ces associations qui sont, nous a-t-on dit, souvent « infiltrées » par des syndicats, voire des partis politiques, qui exercent une influence marquée.

*

* *

La commission autorise à l'unanimité le dépôt du rapport d'information sur l'état d'avancement de la manœuvre des ressources humaines du ministère de la Défense et les conséquences des arrêts de la CEDH du 2 octobre 2014 en vue de sa publication.

ANNEXES

ANNEXE 1

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS

- M. le **général Gratien Maire**, major général des armées ;
- M. le **contrôleur général des armées Jean-Paul Bodin**, Secrétaire général pour l'administration du ministère de la Défense ;
- M. le **général Denis Mercier**, chef d'état-major de l'armée de l'air ;
- M. l'**amiral Bernard Rogel**, chef d'état-major de la marine nationale ;
- M. le **général Denis Favier**, directeur général de la gendarmerie nationale ;
- M. **Bernard Pêcheur**, président de section au Conseil d'État, président du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire, accompagné de M. **Alexandre Lallet**, maître des requêtes au Conseil d'État ;
- M. le **général Frédéric Servera**, directeur des ressources humaines de l'armée de terre ;
- M. le **contrôleur général des armées Jacques Feytis**, directeur des ressources humaines du ministère de la Défense ;
- M. le **lieutenant-colonel Jean-Hugues Matelly**, président de l'association GendXXI ;
- MM. **Michel Bavoil**, président de l'Association de défense des droits des militaires (Adefdromil), et **Jacques Bessy**, vice-président ;
- MM. **Christian Contini**, président de l'association Gendarmes et citoyens, et **Arnaud Chadelat**, membre du conseil d'administration ;
- MM. **Ronald Guillaumont**, président de l'Association professionnelle de la gendarmerie, et **Bernard Berthelot**, secrétaire ;
- représentants du cabinet de conseil Altedia : Mme **Anne Carrizo**, directrice des projets en ressources humaines, et MM. **Éric Lhomme**, directeur du département « performance ressources humaines » et **Jean-François Thurel**, directeur du développement, en charge des comptes publics ;

— représentants du cabinet de conseil Arthur Hunt : MM. **Axel Parkhouse**, président du Groupe Arthur Hunt Consulting, **Etienne Grau**, directeur associé, et **Laurent Megglé**, consultant ;

— représentants du cabinet de conseil Eurogroup Consulting : MM. **Gilles Bonnenfant**, président et **Emiland d’Alincourt**, associé ;

— représentants de Force ouvrière (fédération de la Défense) : MM. **Gilles Goulm**, secrétaire général, et **Patrick Daulny**, secrétaire général adjoint ;

— représentants de la CFDT (fédération des établissements et arsenaux de l’État) : Mme **Sophie Morin**, secrétaire générale, et M. **Christophe Henry**, secrétaire général adjoint ;

— représentants de la CGT (fédération nationale des travailleurs de l’État) : MM. **Yannick Malenfant**, secrétaire général, et **Hervé Baylac**, secrétaire général adjoint ;

— représentants de la CGC (syndicat national unifié de l’encadrement civil de la Défense) : MM. **Jean-François Munoz**, vice-président, et **Roland Carlier**, secrétaire régional ;

— représentants de la CFTC (fédération des personnels civils du ministère de la Défense) : Mme **Laurence Denis**, présidente, et M. **Jérôme Supersac**, membre du conseil fédéral ;

— représentants de l’UNSA de la Défense : MM. **Henri-Philippe Bailly**, vice-président et **Bruno Jaouen**, secrétaire national adjoint.

ANNEXE 2

LISTE DES DÉPLACEMENTS DES RAPPORTEURS

► République italienne (Rome) :

— Mme **Rosa Maria Villecco Calipari**, vice-présidente de la commission de Défense de la Chambre des députés ;

— M. **Bruno Marton**, membre de la commission de la Défense du Sénat et vice-président du groupe *cinque stelle* ;

— M. le **général Paolo Romano**, chef du service des affaires juridiques du cabinet du ministre de la Défense ;

— M. le **contre-amiral Pier Federico Bisconti**, chef de cabinet adjoint du ministre de la Défense ;

— M. le **général Saverio Cotticelli**, président du conseil central de représentation militaire ;

— les officiers responsables du département des ressources humaines de l'état-major de la Défense ;

— M. le **général Jérôme Lockhart**, attaché de défense à l'ambassade de France ;

— M. le **colonel Frédéric Bonini**, officier de liaison français auprès de l'état-major de la défense italien ;

— M. **Erkki Maillard**, chargé d'affaires.

► Royaume d'Espagne (Madrid) :

— Mme **Irene Domínguez-Alcahud Martín-Peña**, sous-secrétaire d'État à la Défense ;

— M. **Arsenio Fernández de Mesa Díaz del Río**, directeur général de la *Guardi civil*, ayant rang de sous-secrétaire d'État à la Sécurité ;

— M. **Jordi Marsal Muntala**, conseiller du directeur du Centre d'études de la Défense nationale, ancien député (PSOE) et porte-parole de la commission de la Défense ;

— M. le **général Francisco Javier Ara Callizo**, chef du cabinet technique du directeur général de la *Guardia civil* et secrétaire du Conseil de la *Guardia civil* ;

— M. le **colonel Jesús de Ramos Calvente**, secrétaire permanent du conseil du personnel des forces armées, et ses collaborateurs ;

— M. **David Javier Santos Sánchez**, secrétaire général technique du ministère de la Défense ;

— M. le **général Pedro Vázquez Jarava**, sous-directeur général du personnel de la *Guardia civil* ;

— M. le **général Juan Enrique Aparicio Hernández-Lastras**, chef du commandement du personnel de l'armée de terre ;

— M. le **vice-amiral d'escadre José Antonio Ruesta Botella**, chef du personnel de la marine ;

— M. le **général Manuel Mestre Barea**, chef du commandement du personnel de l'armée de l'air ;

— M. **Jérôme Bonnafont**, ambassadeur de France ;

— M. le **colonel Olivier Fabre**, attaché de défense à l'ambassade de France ;

— M. l'**ingénieur en chef de l'armement Frédéric Cros**, attaché d'armement à l'ambassade de France ;

— M. le **lieutenant-colonel Fabrice Ars**, attaché de sécurité intérieure adjoint à l'ambassade de France.