

Etude particulière à option – B 09

Critères d'évaluation de la condition des personnels militaires de l'armée de terre.

CEN BARDET (T) - CID DIV B

LCL DOUSSAU (T) - CID DIV B

CBA ZIEGLER (T) - CID DIV B

CBA JOUSLIN DE NORAY (T) - CID DIV B

CE TINE (G) - CID DIV B

DIRECTEUR DE RECHERCHE : COL DE MALAUSSENE – Chef de cabinet IGA/T

Table des matières

Objet de l'étude	3
Introduction	3
Remarques préliminaires	4
Eléments de la condition militaire liés à l'évolution du statut	5
Accès à l'indice terminal	14
• Taux de généraux / officiers brevetés	14
• Taux de « hors échelle » / officiers	14
• Progression indiciaire (grade ou catégorie)	15
Indice de solde moyen	16
Moyenne de solde avec ou sans primes	16
Pensions de retraite	16
• Modalités du calcul	17
• « Salaire de remplacement »	18
Les conditions de travail	18
• Temps de travail	19
• Pénibilité physique du travail	21
• Moyens mis à disposition	21
Taux de sélection	21
Carrière	22
Mobilité	23
Citoyenneté	26
Liberté d'association	27
Conclusion	28
Annexe 1	29
Annexe 2	30

Objet de l'étude

La présente étude, demandée par l'Inspection générale des armées(terre), a été réalisée par cinq officiers de la septième promotion du Collège Interarmées de Défense (CID), dans le cadre d'une Etude particulière à Option (EPO).

Le colonel DE MALAUSSENE, en service à l'Inspection générale des armées (terre), en était le directeur de recherche.

Le mandat d'étude était le suivant :

Critères d'évaluation de la condition du personnel militaire de l'armée de terre. Il s'agissait de dégager des critères d'évaluation de la condition des personnels de l'armée de terre et non de les utiliser pour effectuer une étude de la condition militaire.

Introduction

Le statut général des militaires, et toutes ses conséquences sur la condition militaire, ne peuvent être compris que si l'on garde en permanence à l'esprit les deux grandes spécificités du métier militaire :

- le militaire assure par la force des armes la défense de la Patrie et des intérêts supérieurs de la Nation ;
- à cet effet, il doit faire preuve d'une disponibilité totale et d'un esprit de sacrifice pouvant aller jusqu'au don de sa vie.

Ces spécificités pourraient sembler bien théoriques, voire hypothétiques (tout militaire n'est pas contraint tous les jours au sacrifice suprême). En réalité, ces caractéristiques sont si fortes qu'elles façonnent toute l'organisation du travail dans les armées et donnent donc lieu à des conditions de travail elles-mêmes très particulières (cf. § sur les conditions de travail).

Il est à noter que la refondation et son triptyque projection-externalisation-civilianisation recentre le militaire sur le métier purement militaire. Ses spécificités seront donc de plus en plus marquées.

Le terme de "condition militaire" recouvre une réalité complexe. Tous les intervenants que nous avons pu rencontrer¹ en ont d'ailleurs des perceptions sensiblement différentes. Notre étude ne pourra donc aborder tous les ingrédients de la condition militaire, nous nous efforcerons d'en dégager les principaux. Suivant les cas, ces indicateurs pourront se révéler utiles :

- pour effectuer des comparaisons (entre armées, au niveau national ou international ; entre les militaires et les autres agents de la fonction publique ; ou même, quelquefois, entre les militaires et le secteur privé) ;
- pour permettre, dans le temps, d'observer les évolutions de la condition militaire.

¹ Voir annexe 1

Une idée maîtresse guidera notre étude : en raison des spécificités du militaire, le législateur fait peser sur lui des contraintes exorbitantes du droit commun. L'esprit de la constitution, ou la simple équité, implique donc que ces contraintes reçoivent leur juste compensation. Certains de nos critères devront donc également permettre d'évaluer la compensation à l'aune de la contrainte, et ce, à la lumière des évolutions de société.

Avant d'aborder des critères d'évaluation possibles de la condition des personnels militaires, il est nécessaire de présenter les caractéristiques fondamentales de la fonction publique militaire. En effet, ces critères rendent compte de la condition militaire dans sa complexité qui ne peut être appréhendée correctement qu'à la lumière de l'évolution statutaire.

Remarques préliminaires :

Une difficulté réside dans l'utilisation des critères que nous allons proposer. Comme toujours lorsque des statistiques sont exploitées, la présentation compte autant que le critère en lui-même. En fonction du référentiel et de l'échelle de temps, les conclusions possibles sont différentes, parfois opposées. C'est vraisemblablement une des raisons principales qui explique la réticence, voire la volonté de ne pas communiquer, de certaines personnes rencontrées.

Pour rester en cohérence avec une acception large de la condition militaire, il ne faut pas restreindre le champ des critères retenus. Certains critères peuvent faire l'objet de mesures chiffrées, d'autres, qui nous ont semblés essentiels, ne peuvent être quantifiés. Dans un autre domaine, nous avons relevé sur l'objet de cette étude des éléments objectifs et, dans les enquêtes du CRH en particulier, d'autres qui ne pouvaient être approchés que par la perception qu'en avaient les personnels militaires. La hiérarchisation - voire la pondération en vue d'une évaluation d'ensemble - des critères est et restera dans tous les cas une donnée subjective. Sûrement nécessaire lorsqu'on entend effectuer une évaluation ou une comparaison à l'aide de critères, elle est hors du champ de ce travail. Il convient de remarquer enfin que la largeur du champ évoqué nous interdit toute prétention à l'exhaustivité, et que l'étude peut évidemment être encore élargie.

Eléments de la condition militaire liés à l'évolution du statut

Le statut général des militaires a été institué par la loi du 13 juillet 1972. Celle-ci a codifié et modernisé plus que véritablement renouvelé le régime de la fonction publique militaire puisque la première catégorie d'agents publics à bénéficier d'un statut législatif fut celle des officiers de terre et de mer par la remarquable loi de 1834, première à consacrer la distinction, aujourd'hui classique, grade - emploi. Ce statut général est cependant remarquable à plus d'un titre, et en particulier parce qu'il s'applique à toutes les catégories de militaires, même aux appelés du contingent bien que peu de dispositions concernent ces derniers. Il est également remarquable par le fait que tous les corps qu'il régit sont susceptibles d'être dotés de statuts dérogatoires (pouvant affecter certaines dispositions du statut général après avis du conseil supérieur de la fonction militaire).

Le statut général des militaires n'est justifié que par la mission exorbitante du droit commun confiée aux armées : assurer par la force des armes la défense de la Patrie et des intérêts supérieurs de la Nation. Il en découle l'obligation de servir en tout temps et en tout lieu, l'interdiction du droit syndical et du droit de grève ainsi que l'impossibilité pour les seuls militaires d'exercer des fonctions électives territoriales. Il en résulte également l'acceptation implicite pour tous les militaires d'exécuter les missions au péril de leur vie : l'état militaire exige en toutes circonstances discipline, loyalisme et esprit de sacrifice. Le risque inhérent au métier des armes et les contraintes de disponibilité et de mobilité caractérisent la fonction militaire, cette spécificité de la fonction militaire ne peut être banalisée -même en temps de paix- en l'assimilant à une fonction publique spécialisée.

D'une façon générale, les agents des services publics ont exigé et obtenu (assez largement) d'être traités, tout en restant soumis au statut spécifique de droit public, comme le sont les salariés privés, c'est à dire de bénéficier des droits et avantages de ces derniers, tant notamment en ce qui concerne l'exercice des libertés publiques, qu'en ce qui regarde le niveau des rémunérations. De l'autre côté, certains régimes, primitivement spécifiques du droit de la fonction publique, ont été introduits dans le droit du travail. Et s'ils sont aménagés selon des modalités propres, ils n'en traduisent pas moins un important alignement de ce dernier sur le droit de la fonction publique.

C'est ainsi notamment que le droit à des congés (payés) de repos, de maladie, de maternité et celui de bénéficier de pensions de retraite, et aussi de pensions d'invalidité, ont depuis plusieurs décennies cessé d'être des avantages propres à la fonction publique. Les progrès de la législation du travail et de la sécurité sociale les ont étendus aux salariés privés. Plus récemment, la pratique de la rémunération mensuelle (avec les avantages divers qui lui sont attachés) a connu une extension notable.

Le droit de la fonction publique militaire n'a connu que peu de changement depuis un siècle et demi, en revanche la fonction militaire au sens de condition militaire a beaucoup évolué depuis le premier conflit mondial et surtout depuis la seconde guerre mondiale.

La stabilité de l'institution militaire s'est caractérisée par l'étonnante pérennité des dispositions légales qui l'ont régie depuis le siècle dernier jusqu'en 1972, dans un contexte politique et social qui a subi de profondes et multiples transformations.

La priorité chronologique de l'armée sur la fonction publique civile dans le domaine de la protection statutaire trouve son origine dans des motifs historiques et politiques. La nécessité d'une protection des carrières s'est faite vivement sentir pour les membres de l'armée au siècle dernier. En détruisant la patrimonialité des grades, la révolution n'avait pas envisagé de garantie pour les officiers contre l'arbitraire du gouvernement. La précarité de la condition militaire est extrême sous le consulat et l'Empire : à des promotions remarquées succèdent des épurations massives et sans appel. Lors de la restauration la situation devint encore plus aléatoire, le ressentiment du nouveau régime se manifeste par des vexations, les destitutions sont nombreuses.

Au cours de la période de paix qui succède aux guerres du premier Empire, et à la lumière des événements qui suivirent, les préoccupations de carrière, de garantie de stabilité firent leur apparition. L'absence de conflit permit à ces soucis de passer au premier plan, et les règles sur la condition militaire ont pu faire l'objet de premières définitions : la notion "d'état militaire" cherche à se concrétiser.

Deux lois fondamentales furent votées : l'une le 14 avril 1832, appelée loi SOULT, pose les règles relatives à l'avancement des officiers, la seconde du 19 mai 1834 établit les bases essentielles de l'état des officiers et s'analyse en fait comme le premier statut jamais accordé à des agents de l'Etat. La loi introduit une notion nouvelle qui deviendra par la suite une notion de base du statut de la fonction publique, la distinction du grade et de l'emploi : le pouvoir exécutif ne peut porter atteinte au grade d'un officier, qui ne peut être retiré que dans les cas limitativement précisés par la loi, hors de tout arbitraire. En revanche, l'emploi demeure largement "à la disposition du roi".

Le grade et l'emploi, à dater de cette période, deviennent les éléments caractéristiques de "l'état de l'officier", d'où découlent tous les droits et obligations attachés à la fonction militaire. Cette législation va connaître une fortune étonnante par sa stabilité à travers de nombreux régimes politiques qui se sont succédés jusqu'à la Cinquième République, et malgré les transformations de structure des armées².

La diversité des multiples textes législatifs ou réglementaires élaborés au cours de cent quarante ans bien qu'inspirés des mêmes motifs, ne constituait pas un ensemble très structuré et cohérent. Une codification des dispositions éparses s'imposait comme de première utilité, et l'exemple du statut de la fonction publique (au demeurant inspiré des principes de la législation des armées) présentait des références concrètes et éprouvées : la détermination de règles statutaires fondamentales communes aux différents corps de la fonction militaire apporte la simplification d'une conception unitaire.

² De nombreux textes sont venus s'ajouter à cette législation et parmi les plus importants :

- la loi du 31 mars 1928 = statut des sous-officiers de carrière directement inspirée de celle de 1834,
- la loi du 4 mars 1929 = organisation des différents corps de l'armée de mer,
- la loi du 9 avril 1935 = statut du personnel de l'armée de l'air,
- le décret du 15 octobre 1951 = statut des cadres féminins des armées.

Parallèlement, il était devenu nécessaire d'adapter à l'évolution du monde moderne une réglementation trop souvent faite pour une autre époque. Les garanties de carrière adoptées au siècle dernier assurant aux militaires une compensation à leurs obligations particulières avaient perdu leur caractère privilégié. Les garanties professionnelles et sociales étendues à l'ensemble de la fonction publique étaient plus largement assurées, et sauvegardées par l'exercice du droit syndical.

L'équilibre entre les sujétions de la condition militaire et les compensations nécessitait un réexamen complet. L'exercice des droits individuels et des libertés publiques, régi par une réglementation restrictive, méritait un élargissement justifié par l'évolution des idées.

L'élaboration d'un nouveau statut de la fonction militaire s'imposait: le décalage entre les dispositions du siècle dernier relatives à la condition militaire et l'évolution contemporaine faisait valoir depuis longtemps comme indispensable une remise à jour des règles applicables. Ceci d'autant plus, qu'entre temps, les dispositions statutaires de la fonction publique marquaient fortement le vieillissement des règles de la fonction militaire considérées en leur temps à l'avant-garde. Le décalage, s'il fut largement amoindri lors de l'élaboration du statut de 1972, n'a cessé de croître depuis cette date.

Le statut de 1972 trouve ses sources dans la constitution de 1958 qui, en son article 34, précise que "les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires" demeurent du domaine de la loi. Son origine se rattache à l'ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense qui prévoit dans son article 16 "qu'une loi spéciale fixera les garanties fondamentales des cadres des armées ainsi que les principes de leur statut". il faudra, alors, attendre plus de dix ans pour que ce statut entre en vigueur, après un long travail et de nombreuses études.

Les principes législatifs retenus couvrent un vaste domaine par rapport aux 56 articles du statut général des fonctionnaires de 1959. Cela tient au fait que, traditionnellement, la situation des militaires a fait l'objet d'une protection par la voie de dispositions législatives plus détaillées que celles qui concernent les autres agents de l'Etat, et en des domaines parfois réservés au domaine réglementaire. Le Conseil d'Etat, en 1959, considérant que le personnel des armées ne dispose pas des mêmes moyens de défense statutaire que les fonctionnaires civils, avait donné son aval à une pratique constante.

Lors de l'élaboration du statut général, il est cependant apparu nécessaire d'alléger le contenu des dispositions de caractère législatif en s'en tenant aux principes essentiels. Malgré cela, la notion de garantie fondamentale a conservé une acception plus large pour le personnel des armées, afin de le prémunir contre les entreprises de l'exécutif, dont il est très dépendant. Dans cet esprit, on trouve dans le texte législatif des mesures de détail, telles que la fixation des limites d'âge, la hiérarchie des grades, des règles d'avancement...

Le statut général de 1972 a été présenté comme une manifestation de la volonté de doter la fonction militaire d'un cadre juridique adapté à l'évolution contemporaine, permettant son insertion intégrale dans la collectivité nationale.

Une adaptation aux changements sociaux, aux techniques nouvelles, engendre une transformation des mentalités et un mouvement certain vers une osmose de la collectivité militaire et le milieu où elle est appelée à vivre et dont elle est, du reste, issue. Ce mouvement rejoint, sur le plan général, le souci d'associer davantage les membres des forces armées à la vie de la cité.

Même si, conformément à la tradition, les principes de séparation et de subordination sont maintenus, la conception d'une armée intégrée à la nation insiste bien davantage sur la nécessaire collaboration des pouvoirs civils et de l'armée. Collaboration d'autant plus nécessaire que les problèmes et la conception actuelle de la défense nationale prennent des dimensions qui dépassent largement le cadre militaire : les différents secteurs de la vie économique sont concernés, les facteurs de puissance économique étant pratiquement aussi déterminants que ceux de la force armée. Mais cette situation implique la nécessité d'atténuer les points d'opposition ou de différence les plus flagrants entre la situation faite à l'ensemble des citoyens et celle des militaires.

Ingénieurs, managers, administrateurs ou techniciens autant que combattants, les hommes qui au sein des armées ont la charge de ce "service public" ne sauraient être tenus raisonnablement dans un monde différent, par les idées ou les règles de vie des autres serviteurs de l'Etat, avec lesquels ils sont appelés à collaborer.

Pendant longtemps la société militaire a pu constituer un groupe social vivant en autarcie, dans laquelle chacun pouvait trouver une réalisation à ses aspirations matérielles, professionnelles et morales. De plus, les activités exercées au sein de l'armée avaient un caractère spécifique, sans rapport avec celles de la société environnante.

Les techniques nouvelles, entre autres, bousculent quelque peu les conceptions traditionnelles de la carrière militaire. La psychologie du personnel militaire n'a pu manquer d'être influencée par le considérable développement des moyens qui permettent d'étendre les connaissances et l'information. L'extension des "armes techniques", l'évolution permanente qui les caractérisent obligent les cadres militaires à un effort continu de développement de leurs connaissances : l'acquis définitif devient rapidement dépassé.

Cette souplesse de l'esprit ne peut que contribuer à la mise en valeur d'une attitude critique. La référence aux données traditionnelles ne sera donc plus forcément acceptée d'emblée. A fortiori, les cadres militaires admettront mal les règles qui les touchent de près et dont le fondement n'est plus évident : n'est bien accepté que ce qui est bien compris.

L'évolution des fonctions dans les armées, liée à la complexité technique des armements entraîne progressivement, avec la disparition de certains aspects traditionnels du "métier militaire", la naissance d'une mentalité "fonctionnelle" plus ouverte : l'aspect le plus significatif de ce changement tient au fait que les membres des forces armées se situent de plus en plus par rapport à leurs concitoyens, non dans l'optique de constituer un groupe social marginal, mais pour ne pas rester en dehors de l'évolution sociale environnante.

Enfin, l'irruption de matériels de technologie très avancée et l'impact de cette technicité accrue n'a pu s'accomplir qu'en disposant de personnel très qualifié dans leurs diverses spécialisations, dont la formation ne se nourrit plus seulement de l'éthique traditionnelle.

Il en résulte que la mission de ce personnel, définie avec précision, est perçue parfois en termes de rendement technique plus que comme une participation à la réalisation d'une œuvre plus vaste, mais plus lointaine, qui est celle de l'armée en général. Une sorte de dissociation entre l'aspect professionnel et militaire de la fonction est ainsi amorcée. Ce phénomène a des répercussions directes sur l'état d'esprit du personnel et ses réactions vis à vis du monde environnant. Se considérant comme des techniciens, c'est dans cette optique qu'il ressent son rôle et exprime ses opinions et ses références de jugement. Les comparaisons s'établissent avec les catégories du monde de la technique extérieur à l'armée. Le cloisonnement traditionnel a ainsi tendance à disparaître ; le personnel militaire est porté à considérer les règles d'exercice de son activité professionnelle par rapport à l'environnement technique et social. Il est plus enclin à remettre en cause les contraintes considérées désuètes et qui sont liées à la condition militaire.

Le développement des moyens d'information, bien entendu, favorise et accentue ce mouvement, et on ne peut douter, actuellement, que le personnel soit sensible aux événements qui se déroulent hors de son milieu d'appartenance, même s'il n'en subit pas ou ne profite pas de leurs conséquences.

Selon une conception que l'on rencontre de moins en moins, la solde n'est pas la contrepartie d'un travail, mais elle doit permettre aux cadres militaires de tenir un rang social correspondant à leur grade et à leurs fonctions : le lien entre le grade détenu et la rémunération existe dans toute la fonction publique, il est déterminant dans les armées.

Le régime des rémunérations de la fonction militaire se trouve intégré dans la grille indiciaire de la fonction publique. Les liens avec le niveau général des traitements des fonctionnaires, déjà observés en fait depuis 1946 ont été officiellement consacrés dans le statut de 1972 par son article 19 : "Toute mesure de portée générale affectant la rémunération des fonctionnaires civils de l'Etat est, sous réserve des mesures d'adaptation nécessaires, appliquée, avec effet simultané, aux militaires de carrière".

Cette disposition a en fait été adoptée pour limiter les effets d'un déclassement de la fonction militaire résultant de l'absence de moyens d'action professionnelle, refusés par le statut. En 1945, une identification plus grande entre la rémunération des fonctionnaires et des militaires a été recherchée. La classification des grades et emplois du personnel civil et militaire a été réalisée par un décret du 10 juillet 1948³, et depuis cette date les problèmes de parité des traitements des fonctionnaires et militaires sont demeurés du domaine réglementaire.

L'application de la grille indiciaire générale au personnel des armées retient le grade comme référence de base essentielle, mais non unique. L'article 19 du statut général stipule, en effet : "Les militaires ont droit à une rémunération comportant notamment la solde dont le montant est fixé en fonction soit du grade, de l'échelon et de la qualification ou des titres détenus, soit de l'emploi auquel ils ont été nommés".

³ n° 48.1108

A chaque grade de la hiérarchie correspond un échelonnement indiciaire fixé par décret, variant entre un indice minimum et un indice maximum. Le système de la grille indiciaire appliqué à l'ensemble des agents de l'Etat a eu pour argument initial l'avantage de remettre de l'ordre dans les rémunérations soumises à des règles disparates, en les ramenant à des catégories de niveau comparable. Mais d'une part, il en est résulté un manque de souplesse qui, avec le temps, ne permet pas de tenir compte de l'évolution des fonctions, d'autre part, le système indiciaire ne couvre qu'une partie du traitement et laisse subsister une multiplicité d'indemnités annexes, compensatoires de l'insuffisance du niveau des rémunérations, primes qui peuvent représenter un fort pourcentage du traitement et qui sont très variables d'un corps à l'autre. Par exemple, pour un instituteur les primes représentaient environ 16% de son traitement, pour un administrateur civil aux douanes environ 61% et pour un ingénieur des ponts et chaussées environ 84% (chiffres 1982).

Ce système réunit artificiellement sous un même régime des fonctions et des activités sans point commun les unes avec les autres, et dont la formation et la technicité suivent des voies très diversifiées. L'évolution des techniques, les nécessités de la formation permanente ont diversement touché des catégories professionnelles considérées en 1945-1948 comme de même niveau : le secrétaire d'une administration centrale effectue sensiblement un travail de même type qu'à l'époque où il fut classé dans la catégorie B de la fonction publique, à un niveau comparable à celui d'un contrôleur de la circulation aérienne. Mais ce dernier a dû fournir un effort permanent d'adaptation à l'évolution des techniques de plus en plus élaborées, sa situation indiciaire n'en tient pas compte, elle demeure figée sur les bases d'assimilation initiale (avec malgré tout un aménagement catégoriel, création d'un nouveau grade, obtenu lors d'un conflit social).

Le classement indiciaire retenu en 1948 établit une solidarité si pesante entre les divers corps des agents civils et militaires de l'Etat, que la stabilité de fait qui en découle fait totalement abstraction des évolutions qui justifieraient une remise en cause de la construction, ou du moins des aménagements. Les révisions indiciaires partielles intervenues ont été admises le plus souvent sous la pression des revendications syndicales.

La fonction militaire n'échappe pas aux défauts de la grille indiciaire générale qui se traduit pour les armées par un facteur de rigidité méconnaissant les caractères de certaines fonctions et l'évolution technique qui va de pair avec la qualification accrue du personnel. Mais le problème le plus important dans le domaine des rémunérations, depuis la fin des années 40, est le déclassement général de la fonction militaire au sein même de la fonction publique.

La détérioration progressive des conditions de rémunération du personnel militaire peut être rattachée à deux séries de causes complémentaires : les conséquences du classement indiciaire de 1948 aggravées par l'érosion monétaire, et les caractères spécifiques du déroulement de la carrière militaire.

Les modalités d'élaboration du reclassement ont abouti à des conditions défavorables aux cadres militaires. Le reclassement de 1948 fut réalisé dans un esprit délibéré d'abaisser le niveau des traitements militaires. La commission chargée d'établir le rapport concernant la rémunération du personnel militaire le rappela sans équivoque : " Les propositions de la commission consacrent ... par obéissance aux vues actuelles du gouvernement, un véritable déclassement par rapport à la magistrature et à l'enseignement".

Le prétexte invoqué fut la baisse, notée à cette époque, du niveau général des cadres militaires au regard des diplômes universitaires. Il pouvait en être difficilement autrement après les disparitions du fait de la guerre, les intégrations effectuées sur des critères de circonstances et surtout les dégagements massifs intervenus. L'armée avait ainsi perdu 14 000 officiers qui dans des proportions de 40 à 60%, selon les corps, étaient issus des grandes écoles. Il s'en est suivi inévitablement une baisse sensible du niveau moyen de la qualification universitaire, qui a été l'élément de référence servant à classer les militaires et les autres agents de l'Etat dans la grille indiciaire.

Il faut ajouter que le système de classement retenu était basé sur des critères indifférents aux notions de valeurs militaires spécifiques, ou de qualification professionnelle non sanctionnée par un diplôme ou un titre universitaire. Or de nombreuses nominations d'officiers avaient été pratiquées sur ces bases pendant la guerre. En dépit de la valeur individuelle des intéressés, on en a déduit statistiquement un appauvrissement du niveau du corps des officiers et de l'ensemble des cadres militaires, indépendamment de toute prise en considération de l'aspect conjoncturel de la situation.

De plus, la formation initiale appréciée au niveau du diplôme universitaire faisait abstraction de "l'attachement des armées à l'égalité des chances au départ et à la formation sur le tas", grâce auxquels depuis la loi Gouvion Saint-Cyr de 1818, une proportion relativement importante d'officiers est recrutée par voie interne.

Un autre caractère de la carrière militaire demeure ignoré par les principes mis en application en 1948, et dont les conséquences se prolongent encore. Les notions de perfectionnement continu et de recyclage en cours de carrière qui ont trouvé depuis longtemps un domaine privilégié dans les armées, et sont imposées par l'évolution constante des techniques, influent peu sur le classement de la grille indiciaire. Seuls les personnels non officiers voient leur traitement de base progresser parallèlement à leur qualification professionnelle, grâce à l'institution des échelles de solde. Pour les officiers, les qualifications acquises en cours de carrière ne sont, au mieux, rémunérées que par le palliatif d'indemnité, sans conséquence sur le traitement de base seul pris en considération en fin de carrière pour le calcul de la pension de retraite.

L'équilibre approximatif du classement des traitements au sein du système général de la fonction publique s'adapte donc assez difficilement aux particularités des fonctions dans les armées. Les incidences directes de cette situation se sont traduites par des écarts indiciaires notables par rapport aux emplois initialement de même niveau de la fonction publique.

C'est ainsi que le grade de colonel, classé au troisième rang de la hiérarchie des rémunérations en 1945, se retrouvait au 9e rang en 1950, et d'ailleurs poursuivait sa régression au 13e rang en 1960. Un lieutenant-colonel se voyait attribuer 100 points indiciaires de moins qu'un directeur départemental des services fiscaux, antérieurement classé à un niveau égal: il était déclassé du 7e au 14e rang.

Ce déclassement caractéristique démarque fortement la situation des cadres militaires au sein de la fonction publique. En effet, les correctifs apportés par la création de quelques primes spécifiques n'ont qu'une portée très limitée. En fait l'écart se creuse en cours de déroulement de carrière, en raison de la pratique de "mesures catégorielles" ou de réforme de structures dont peut bénéficier la fonction publique. Ces améliorations, qui ne touchent pas aux principes de la grille indiciaire, n'ont donc pas à être transposées à la fonction militaire.

La parité indiciaire adoptée en 1948 confère en premier abord aux cadres militaires une certaine sécurité. En effet chaque réévaluation de la valeur du point d'indice accordée à l'ensemble de la fonction publique bénéficie automatiquement à la fonction militaire. Il n'est nul besoin pour celle-ci d'entreprendre une action pour la valorisation de ses traitements, l'ensemble des syndicats de fonctionnaires y pourvoit ; ainsi est assurée une progression raisonnable du salaire par rapport à l'évolution du coût de la vie ou en fonction de l'expansion générale.

Il est vrai que les progressions annuelles de traitement accordées à la fonction publique ont été systématiquement étendues au personnel militaire. Mais les véritables mesures de revalorisation font l'objet de "mesures catégorielles" qui ont modifié discrètement mais très sensiblement les situations respectives des différents grades et emplois de la fonction publique.

De plus, une pratique influe sensiblement sur le régime de rémunération, c'est celle de l'attribution de primes et d'indemnités particulières, à caractère temporaire, mais qui très souvent constituent un complément non négligeable de la rémunération principale des agents des services publics : prime de rendement, de technicité, de sujétion, heures supplémentaires. Il s'agit en fait d'accroître la rémunération de certains corps en évitant de remettre en cause des parités d'indices, et ceci joue jusqu'aux plus hauts niveaux de l'administration.

Ces mesures résultent de la position adoptée par le ministère des finances qui les accepte plus aisément qu'une revalorisation indiciaire: plus discrètes, elles évitent une extension immédiate à d'autres catégories de personnel, et n'ont pas de répercussion sur le montant des retraites. D'autres formes de mesures ont également été utilisées, qui toutes tendent à une amélioration de la situation des agents, tout en respectant en apparence le classement initial de 1948:

- aménagements de carrière par création de postes nouveaux,
- créations de classes indiciaires exceptionnelles, accompagnées d'accélération des débuts de carrière,
- suppressions de classes ou de grades.

La combinaison de ces diverses mesures a entraîné incontestablement une évolution plus favorable aux fonctionnaires. Elle met en relief comparativement la stabilité et la rigidité de la structure hiérarchique des armées qui demeure un obstacle à la progression continue des rémunérations en cours de carrière.

Parfois des mesures du même type ont été appliquées aux armées, par exemple création du grade de major. Mais la combinaison de différentes règles peut annuler le bénéfice de certaines mesures ou les modifier sans le vouloir. Prenons l'exemple d'un sous-officier de l'armée de terre qui s'engage à 20 ans, s'il réussit à devenir major, bénéficiant d'une limite d'âge de 55 ans, il obtiendra automatiquement le maximum d'annuités pour le calcul de sa pension de retraite, en revanche s'il est promu officier rang, en tant que capitaine (s'il ne passe pas commandant, puisque peu y arrivent), il sera limité à 52 ans, soit 32 ans de service plus cinq annuités supplémentaires, sa retraite calculée sur ces bases sera quasiment équivalente à celle d'un major. En fait, il n'a donc pratiquement aucun intérêt, en terme de pension de retraite, à devenir officier par le rang, vu les difficultés de reconversion civile après 50 ans.

En revanche, la progression indiciaire qui s'effectue régulièrement en cours de carrière permet d'estomper la perception individuelle de ce décalage dans le temps puisque les individus ont tendance à prendre en compte l'évolution de leur rémunération et non à comparer leur niveau de vie avec celui d'une personne dans la même situation indiciaire quelques années auparavant. D'ailleurs, si les enquêtes du Centre de Relations Humaines font état d'une relative insatisfaction dans le domaine de « la rémunération globale par rapport à la qualification et au travail », cette insatisfaction diminue avec l'ancienneté de service pour toutes les catégories.

Un parallèle entre la situation des magistrats, corps homogène, et celle d'officiers des armes de l'armée de terre, provenant du recrutement direct, donne un aperçu des écarts que l'on peut constater. L'hypothèse de travail retenue est celle, la plus banale, d'un magistrat franchissant les indices par le seul jeu de l'ancienneté, sans changement de grade, et étant sorti de l'Ecole nationale de la magistrature à 25 ans.

<u>MAGISTRATURE</u>			<u>CARRIERE-MILITAIRE</u> (officiers recrutement direct)			
Age	Indices majorés		Equivalence indiciaire	Age	Age du	Age du
----- -----				moyen	+ jeune	+âgé
27 a	493		capitaine + de 4 ans de grade	32 a	30 a	35 a
30 a	579		commandant + de 2 ans de grade	38 a	35 a	49 a ⁴
34 a	655		lieutenant-colonel + 2 ans grade	43 a	39 a	49 a
38 a	731		lieutenant-colonel + 7 ans grade	48 a	X ⁵	54 a
41 a	780		colonel - de 3 ans de grade	47 a ⁶	42 a	54 a

Le tableau comparatif ainsi établi fait valoir que le déroulement d'une carrière militaire (de recrutement direct), dans le meilleur cas s'effectue sur le plan indiciaire avec un décalage d'environ cinq ans, et pour un cas moyen avec un décalage d'une dizaine d'années. Il n'est que les carrières militaires les plus brillantes, par définition peu nombreuses, qui comblent le retard après 40 ans, mais toujours par comparaison avec un magistrat franchissant les indices par le seul jeu de l'ancienneté, sans changement de grade!

⁴ cet âge de 49 ans est un cas particulier d'avancement hors créneau (+ de 9 ans de grade de capitaine) , sachant qu'un capitaine, même de recrutement direct, peut ne jamais être promu commandant, 47 en 1999.

⁵ on peut supposer que le plus jeune lieutenant-colonel sera promu colonel avant 7 ans de grade

⁶ tous les lieutenants-colonels ne passant pas colonels, il est normal que l'âge moyen des colonels soit inférieur à celui des lieutenants-colonels de plus de 7 ans de grade puisque ensuite ils sont hors créneaux

Accès à l'indice terminal

L'accès à l'indice de solde terminal d'une catégorie peut être considéré comme un critère d'évaluation de la condition du personnel. Il est toutefois relativement délicat à manier d'une part parce qu'il est difficile d'évaluer précisément le nombre d'individus obtenant cet indice terminal, et d'autre part parce qu'il est encore plus difficile de déterminer la durée de détention de cet indice qui est fondamentale si on ne veut pas prendre en compte uniquement le niveau des retraites. Sous cette rubrique, nous avons retenu trois critères précis qui présentent des caractéristiques diverses. Il sera également présentés certaines raisons qui nous ont fait écarter des critères non pertinents.

- Taux de généraux / officiers brevetés

Le nombre de généraux d'une armée est facile à déterminer puisqu'il est voté et inscrit dans la loi de finance. Il ne faut toutefois pas oublier certaines particularités qui amènent à modifier certains chiffres, notamment les personnels en « congé du personnel navigant de l'aéronautique »⁷.

Ensuite, il faut déterminer à quelle population l'on doit rapporter ce nombre de généraux. En effet, si on prend l'effectif total de l'armée considérée on obtient un taux « d'encadrement supérieur » mais pas un critère d'évaluation de la condition du personnel. Il faut donc utiliser l'effectif des personnels susceptibles d'obtenir ce grade. Tout d'abord, le nombre total d'officiers, mais la diversité des recrutements montre qu'une proportion non négligeable d'officiers ne peuvent pas prétendre à l'accès au généralat d'autant que la structure de recrutement des officiers est loin d'être identique entre les trois armées et la gendarmerie sans évoquer les armées étrangères.

Il semblerait donc plus pertinent de rapporter le nombre de généraux aux nombres d'officiers brevetés ce qui permettrait d'obtenir un critère relativement objectif au moins en ce qui concerne les forces armées françaises. Il est en revanche totalement inopérant face à la fonction publique. Il présente néanmoins l'inconvénient de ne pas tenir compte du temps passé dans le grade et surtout du niveau réel de rémunération à cause du « tuilage » important des indices entre un colonel « hors échelle » et un général de brigade.

- Taux de « hors échelle » / officiers

Aux fins de comparaison avec la fonction publique, le critère qui apparaît comme le plus pertinent est celui du nombre de personnels classés « hors échelle » sur celui susceptibles de l'obtenir. Ici, il est nécessaire de prendre en compte l'ensemble du personnel officier et non seulement les brevetés puisque la fonction publique dispose également d'une certaine diversité de recrutement et qu'en revanche, elle ne dispose généralement pas de procédures de sélection équivalentes. De plus, un certain nombre de non brevetés peuvent accéder à des soldes « hors échelle » dans certaines armées. Il convient toujours de ne pas oublier les personnels en « congé du personnel navigant de l'aéronautique ».

⁷ Il faut les inclure car leurs soldes sont équivalentes à celles des personnels en activité mais sont dénombrées à part dans le « vert » budgétaire.

En revanche, un écueil est difficile à éviter, le problème de la rémunération au titre de la fonction et non du grade. Par exemple, dans le « Bilan social 1998 » de l'Observatoire Social de la Défense⁸, les rémunérations mensuelles brutes (minimum, moyenne et maximum) données pour un général, 36, 39 et 51 KF tiennent compte des rémunérations des échelons fonctionnels de général de corps d'armée et d'armée ou équivalents alors que celles des administrateurs civils Hors Classe, 25, 31 et 35 KF ne tiennent pas compte des administrateurs qui occupent des postes de directeurs ou de sous-directeurs d'administration dont les rémunérations sont sensiblement différentes.

De plus, ce critère rend compte du volume global de personnel détenant cette rémunération à un moment donné et non de la proportion de personnel l'obtenant en fin de carrière ni de la durée pendant laquelle ils en bénéficient.

Nous avons écartés le critère du taux de majors par rapport aux sous-officiers du fait des structures de recrutement et de déroulement de carrière qui sont trop différentes entre les armées⁹.

- Progression indiciaire (grade ou catégorie)

C'est certainement le critère le plus délicat à interpréter. En effet, doit-on prendre en compte la progression pour un grade, un ensemble de grades ou une catégorie ? Là encore, en fonction du choix la conclusion que l'on peut en tirer devient totalement différente¹⁰. D'autant que la structure d'échelonnement indiciaire est sensiblement différente d'une catégorie à une autre. Par exemple, le « tuilage » des indices des sous-officiers est pratiquement parfait comme dans le reste de la fonction publique alors qu'il est quasi inexistant pour les officiers¹¹. De même, un gendarme dispose d'une progression très importante puisqu'il peut passer toute sa carrière dans ce grade. Donc, les conclusions sur la progression indiciaire dans un grade sont intimement dépendantes des conditions d'accès et du temps passé dans ce grade.

Il est donc tentant de prendre le corps comme élément de base puisqu'il constitue une grande catégorie de personnel militaire soumis à un même statut particulier, et ayant vocation aux mêmes grades. A ce moment, les progressions indiciaires sont pratiquement identiques dans toute la fonction publique et c'est logique puisque c'est le but même de la grille indiciaire.

⁸ Voir annexe 2

⁹ Voir remarques sur l'attractivité d'une armée ou d'un métier p. 22.

¹⁰ Par exemple, un attaché d'administration (fonctionnaire de catégorie A) dispose d'une progression indiciaire totale (pour ses trois grades) de 437 points (343 à 780), mais qui sont répartis différemment dans chaque grade. Pour le premier (attaché d'administration centrale), il progresse de 296 points (343 à 639), pour le second (attaché principal de deuxième classe) de 239 points (431 à 670) et pour le troisième (attaché principal de première classe) seulement de 77 points (703 à 780). Ces chiffres peuvent être comparés avec ceux des officiers des armes de l'armée de terre, si on les regroupe par catégorie de grades (ce qui est effectué dans le "vert") : capitaine, lieutenant et sous-lieutenant 232 points (343 à 575), lieutenant-colonel et commandant 238 points (542 à 780) et colonel 38 points (780 à 818) hors échelon exceptionnel. Si on prend les administrateurs civils on trouve 374 à groupe A (hors emplois de direction et évolution statutaire en cours), ce qui est comparable aux officiers de l'armée de terre en prenant en compte l'échelon exceptionnel de colonel, de 343 à groupe A (hors trois postes groupe B).

¹¹ Voir annexe 2

L'approche parcellaire de la progression indiciaire ne semble donc pas répondre au critère de pertinence recherché. Tout au plus, on peut constater des divergences, déjà soulignées, dans la structure de progression d'un corps et les conséquences de cette structure en fonction du déroulement de la carrière.

Indice de solde moyen

Il pourrait sembler simple de calculer un indice de solde moyen par ministère ou administration et de le comparer avec un indice moyen par armée. Ce serait gommer les différences de structures, par exemple le ministère de l'éducation nationale n'a pratiquement que des emplois de catégorie A et la gendarmerie n'a pas de postes de militaires du rang. Ce critère ne semble donc pas pouvoir être retenu puisqu'il ne rend compte que de la structure hiérarchique du personnel

Si on cherche un indice de solde moyen par grade ou par catégorie, on retombe sur les mêmes difficultés que pour la progression indiciaire évoquée supra.

Moyenne de solde avec ou sans primes

Une moyenne de solde primes incluses peut être calculée à partir des effectifs budgétaires et des rémunérations et primes inscrites dans la loi de finances pour l'ensemble d'un ministère. Mais ce calcul est immédiatement faussé par la répartition des primes qui, bien évidemment ne sont pas réparties de façon homogène entre les personnels. De plus, il n'éviterait pas, non plus, l'écueil des différences de structures relevé pour l'indice de solde moyen. Quant à une moyenne de solde sans prime elle est exactement équivalente à l'indice de solde moyen.

Pensions de retraite

Une particularité de l'état militaire fait considérer la retraite comme une position statutaire, à la différence de la fonction publique. Contrairement aux fonctionnaires, la qualité de militaire est maintenue, même après cessation des liens de service avec l'armée. Le personnel militaire en retraite conserve son grade, il ne peut être replacé dans les cadres de l'activité, mais est versé dans les réserves¹². De plus, le droit à une pension de retraite est destiné à garantir à son bénéficiaire, jusqu'à son décès, « des conditions matérielles d'existence en rapport avec la dignité » de ses anciennes fonctions¹³.

¹² Avec la particularité des généraux deuxième section.

¹³ Code des pensions, article L1.

Il existe une possibilité de mise à la retraite sans condition de durée de service. Elle concerne la situation des militaires qui, par suite d'infirmités incurables, d'inaptitudes physiques, ne peuvent continuer d'assumer leurs fonctions et rester en activité : ils font l'objet d'une radiation des cadres. Un droit à pension, dont la jouissance est immédiate est acquis aux cadres militaires dans cette situation, quelle que soit la durée de leurs services. Ceci n'exclut pas le cumul avec une pension d'invalidité. Ce dispositif résulte de la prise en compte du « risque physique » du métier militaire.

- Modalités du calcul

Le droit à la retraite est ouvert dès l'accomplissement de quinze ans de services, mais il ne peut être exercé que sous réserve de trois conditions avant 25 ans :

- la demande de mise à la retraite doit être acceptée par le ministre, qui l'apprécie selon les besoins du service. En fait cette réserve joue essentiellement à l'égard des officiers; il est d'un usage constant que les sous-officiers puissent quitter l'armée après quinze années;
- cette restriction est complétée, pour les officiers, par un contingentement annuel fixé par arrêté interministériel (finances - défense nationale);
- enfin, la jouissance d'une pension n'est immédiate, dès cessation des services, que pour le personnel non officier, les officiers ne pouvant bénéficier de la pension proportionnelle qu'après l'âge de cinquante ans.

L'intérêt de partir à la retraite après 15 ou 25 ans de services dépend fortement du nombre d'annuités obtenues puisque comme pour le reste de la fonction publique, il n'est pas possible de « racheter » des années de « cotisation ». De plus, cette possibilité peut devenir une obligation par atteinte de la limite d'âge. Le débat actuel sur les retraites en général et sur celles de la fonction publique en particulier montre une préoccupation « d'aligner » les régimes de retraite tout en conservant ou admettant des particularités pour certaines professions (pompiers, SNCF...). La communication sur ce sujet est particulièrement sensible, d'autant que les chiffres sont systématiquement présentés pour démontrer quelque chose et non pour présenter un état objectif.

De nombreuses mesures d'aide au départ existent. Si elles concernent la condition militaire, il ne faut pas oublier qu'elles ont été prises principalement en vue de permettre à l'institution de gérer ses effectifs et non à titre de compensation de particularités militaires.

- « Salaire de remplacement »

La notion de « salaire de remplacement » calculé en pourcentage de la dernière rémunération versée primes incluses semble être le seul critère pertinent en matière de pensions de retraite. En effet, le mode de calcul des retraites est très différent d'une activité à l'autre, notamment entre public et privé mais également entre différentes activités privées, voire dans le public, certaines primes ou majoration pouvant être incluses dans le calcul des pensions (police...). De plus, le jeu des limites d'âge ou des bonifications d'annuités modifie sensiblement les possibilités d'obtention d'une pension au taux maximum. Il est à noter que contrairement aux statuts qui sont différenciés entre la fonction publique civile et la fonction militaire, le code des pensions, lui est unique et régit aussi bien les pensions civiles que les pensions militaires.

Ce critère, en revanche, est difficile à calculer. Tout d'abord de par l'opacité du régime des primes de la fonction publique en général et même de celui des régimes privés qui peuvent bénéficier de primes versées trimestriellement ou annuellement. Ensuite, parce qu'il n'existe pas, à notre connaissance, de liaisons permettant un rapprochement comptable individuel¹⁴ entre les organismes versant les rémunérations et ceux procédant aux liquidations des pensions de retraite.

Les conditions de travail

L'étude des conditions de travail dans la plupart des métiers porte sur des critères précis : horaires de travail (temps et position dans la journée), caractère physiquement pénible de l'activité, moyens mis à la disposition du travailleur pour l'exécution de sa tâche, déplacements imposés. Les problèmes liés à la mobilité et à la disponibilité étant traités par ailleurs, il semble utile de se pencher sur les autres critères « civils » pour évaluer leur validité dans la mesure de la condition du personnel militaire. Outre quelques articles de grande presse, les documents suivants ont servi de base à cette réflexion :

- Rapport parlementaire sur le projet de loi portant statut général des militaires (Rapport Le Theule) 1972.
- Rapport de la mission interministérielle sur le temps de travail dans les trois fonctions publiques (Rapport Roche) 1999.
- Revue de la défense nationale : « Militaires et temps disponible ».
- Rapport d'enquête de l'Observatoire social de la Défense : « Le temps d'activité professionnelle des militaires » 1999.
- Rapport du cabinet Amaury de Villeneuve conseil : « Temps de travail et temporalité dans les organisations civiles » 1998.
- Rapport du laboratoire Georges Friedmann : « L'exercice de l'activité dans les armées » 1999.

¹⁴ Car un « salaire de remplacement » moyen n'aurait que peu de signification.

- Temps de travail

Le temps de travail était l'un des critères les plus représentatifs de la sujétion du salarié à son employeur. Le grand développement du monde des services efface progressivement dans de nombreuses activités la frontière entre les moments passés au travail et les autres. Ce critère n'est donc pas pertinent pour rendre compte des conditions de travail d'un nombre croissant d'individus. La législation les y contraignant, les spécialistes de ces évaluations parviennent encore à l'utiliser, moyennant l'application de coefficients divers, en fonction de la nature de l'activité à un moment donné.

Il s'agit d'un sujet polémique :

- La grande presse, à laquelle les spécificités du métier militaire échappent souvent, en traite de façon particulièrement inadaptée.
- la comparaison avec le milieu civil s'impose au personnel militaire de façon plus forte à l'heure de la civilianisation.
- La justification budgétaire de certains postes peut faire intervenir des calculs de type temps de travail.

Le rapport Roche (1999) rappelle que « [...]sont exclus de cette réglementation les militaires à la disposition permanente de l'Etat [...] dont les obligations de service sont prévues par des textes particuliers [...]. », et n'évoque pas la possibilité de revenir sur cette particularité. Les comptes-rendus de recherche cités ci-dessus ont été effectués par des spécialistes de la mesure du temps de travail disposant de méthodes sophistiquées pour les cas où ce critère est mauvais. D'autre part, ces recherches ont été faites, sur la base d'expériences antérieures en entreprises, dans l'idée qu'une personne interrogée souligne toujours la spécificité de son métier. Dans la plupart des cas, cela n'a pas empêché d'utiliser un cadre d'analyse de la temporalité éprouvé, quitte à lui infliger des aménagements.

Or, après le travail de recherche en milieu militaire, l'un d'eux écrit : « *Il faut peut-être alors prendre au sérieux l'exception et, dans ce cas précis, exceptionnellement, ne pas la contester*¹⁵ ».

Par conséquent, sans référence aux spécificités fondamentales justifiant les particularités de statut, une analyse fine de l'activité de nombreux militaires justifie que le temps de travail ne soit, ni un critère de rémunération ou d'évaluation du travail fourni, ni même un critère de comparaison entre militaires, encore moins entre militaires et civils. Reste à nuancer ce propos car tous les militaires ne sont pas égaux dans ce domaine : de nombreux emplois militaires ont leur pendant civil et, tant qu'ils s'exercent en garnison, peuvent avec profit faire l'objet de calculs de temps. Le constat des chercheurs lors de l'étude des différentes armées fait apparaître des différences statistiques : Le rapport au temps se justifie de moins en moins pour les armées étudiées, dans cet ordre :

- Gendarmerie
- Service de santé
- Armée de l'air
- Marine nationale
- Armée de terre

¹⁵ *Opus* cité en 5^{ème}.

La sujétion d'un militaire à son état est permanente, dans le principe. Les chercheurs ont observé qu'il ne s'agit pas seulement d'un principe : dans la vie courante, cela représente une contrainte réelle. Comme les autres contraintes de la vie militaire, elle fait l'objet de compensations statutaires (temps de permission en particulier), mais aussi de compensations liées au style de vie, variables suivant les lieux de travail (le temps de pause n'est pas plus compté que le temps de travail, par exemple). Elle peut servir à une autorité abusive pour surcharger ses subordonnés, et *a contrario* à des personnels peu scrupuleux pour justifier des horaires laxistes. Pourtant, les textes cités plus haut se rejoignent sur une conclusion partielle essentielle : pour répondre à la volonté du pouvoir politique et mener normalement leur préparation à la guerre, nos armées – et l'armée de terre en particulier – ne doivent pas céder à une tentation d'adaptation mal comprise et changer la nature de la sujétion du militaire à son état.

Le constat d'inadéquation est fait : le temps de travail n'est pas un critère pertinent pour rendre compte des activités spécifiquement militaires, et donc pour évaluer la condition militaire. Ce constat ne signifie rien pour d'autres usages des calculs de temps, en particulier certaines évaluations (comme facteur de coût, ou élément de comparaison entre méthodes d'entraînement, par exemple). Ces objets étant hors sujet, le traitement du calcul du temps d'activité en matière de condition du personnel est un problème de bénéfices à tirer et d'écueils à éviter.

Dans la communication avec l'extérieur, la presse et les autres ministères en particulier, il n'y a presque que des écueils à éviter. Le risque est grand de se laisser enfermer dans une argumentation de rendement lorsque celle-ci porte sur des activités spécifiquement militaires. Il est donc essentiel d'en revenir aussi souvent que nécessaire aux spécificités de l'état militaire, fondamentales ou de modes de travail. En revanche, il peut se révéler utile d'apporter le cas échéant des indices d'excès d'activité, comme une aggravation statistique de cas d'accidents ou de problèmes comportementaux. Le temps d'activité peut également être utilisé, avec la plus grande prudence, en prenant garde d'utiliser exclusivement des décomptes de temps recouvrant des activités précises et homogènes.

En interne, il faut admettre et faire admettre que le bilan sujétion/compensation n'est pas chiffrable, que l'une et l'autre ont été acceptées d'avance. En revanche, l'autorité peut certainement avec bénéfice se servir de méthodes modernes d'évaluation pour préciser sa connaissance de la charge de travail supportée par ses subordonnés.

Il semble nécessaire d'insister sur ce point : le temps de travail n'est pas, à grande échelle, un facteur pertinent de mesure de la condition de la condition militaire. Il n'en est pas moins clair qu'un militaire qui travaille trop est employé anormalement, comme tout un chacun. L'autorité peut donc compter le temps d'activité pour son usage personnel, car elle sait le contenu des heures de ses subordonnés, et la signification de ces comptes.

Enfin, des données parfaitement recensées par chacune des armées, comme le nombre de jours d'absence ou de permanence doivent être utilisées pour effectuer des comparaisons des contraintes qui pèsent concrètement sur la vie de militaires ayant, en principe, des fonctions comparables.

- Pénibilité physique du travail

Il n'existe qu'un métier ou l'aggravation du caractère pénible du travail peut être en elle-même une amélioration de la qualité de ce travail. Ce fait est tellement admis de tous les militaires que rares sont ceux qui ne souhaitent pas le départ en manœuvres. Les compensations, comme ailleurs, sont prévues. Partie prenante évidente des conditions de travail dans un métier civil, elle ne peut en aucun cas intégrer les critères de condition militaire.

- Moyens mis à disposition

La situation en la matière est inverse : Dans la plupart des métiers, la rentabilité est un argument de poids pour inciter une autorité à donner à ses subordonnés les moyens d'exécuter leur tâche au mieux et au plus vite. L'économie se faisant, dans les armées, au seul chapitre des dépenses, l'incitation n'est pas la même. Les rapports sur le moral prouvent l'importance du critère « adaptation des moyens à la mission » dans l'esprit des militaires. C'est le critère de condition de travail qui semble le mieux transposable à la condition militaire. Il comporte un aspect objectif - moyens financiers mis en œuvre, temps nécessaire pour effectuer une tâche donnée – et un aspect subjectif, parfaitement pris en compte par le CRH.

En revanche, la comparaison entre armées, ou avec le reste de la fonction publique, ne peut se faire que dans la mesure où il y a des tâches qui sont comparables.

Taux de sélection

- Officiers : - Le recrutement est aussi varié et comparable que dans les autres armées françaises, même si le recrutement direct de l'armée de terre semble plus diversifié (Dans l'armée de l'air et dans la marine, le recrutement direct est basé uniquement sur une formation scientifique).

- Il existe cependant une volonté d'évolution des recrutements dans l'armée de l'air, ce qui permettrait une comparaison (accroissement des recrutements sur titre dans une enveloppe d'effectif stable).

- Il semble difficile de déterminer des critères de comparaisons avec les armées de terre britannique et allemande qui possèdent des modes de recrutement différents avec des niveaux de base exigés différents. Si des critères peuvent être déterminés, ils limiteront automatiquement le champ d'application à certaines catégories de personnels. Aucune recherche n'a été effectuée en direction de l'armée de terre (Army) et du corps des « marines » américain (USMC). Mais, il ne semble pas que des critères de comparaison puissent être retenus compte tenu de la logique d'entreprise qui est appliquée dans les armées américaines, ce qui n'est pas le cas dans l'armée de terre.

- Sous-officiers : - Peu ou pas de critères de comparaison peuvent être trouvés avec l'armée de terre britannique, puisque tous les sous-officiers proviennent de la troupe. En revanche, il est possible d'effectuer des comparaisons avec l'armée de terre allemande (uniquement pour les sous-officiers engagés), et ainsi déterminer des critères fiables. Ceci nécessite un approfondissement pour en préciser les domaines.

- L'étude de l'IGA – AIR (le Général COURTET) montre d'une façon très claire des similitudes entre les trois armées françaises, mais aussi la nécessité d'harmonisation dans certains domaines. En revanche, il semble difficile de déterminer des critères de comparaison avec la gendarmerie, qui, si elle se maintient au sein du ministère de la défense, n'en demeure pas moins une institution à part.

- MdR : - Il ne peut être envisagé d'effectuer des comparaisons avec l'armée de terre allemande compte tenu du maintien de la conscription dans ce pays. En conséquence, la recherche de critères devient obsolète.

- Des axes de recherche sont envisageables pour déterminer des critères de comparaison avec les armées de terre américaine et britannique (professionnel). Cependant, il semble préférable d'attendre que le système de recrutement français ait fait ses preuves dans la durée (avec le renouvellement de contrat éventuellement) pour que des comparaisons fiables puissent être effectuées, que cela comprenne les taux de sélection comme le niveau de recrutement.

En termes de recrutement, il peut sembler souhaitable de déterminer le taux d'accès au grade terminal. Il pourrait s'exprimer sous la forme d'un ratio : nombre de généraux provenant du recrutement direct par rapport au nombre d'officiers de recrutement direct d'une année considérée, nombre de majors par rapport au nombre de sous-officiers recrutés une année considérée et nombre de caporaux-chefs par rapport au nombre de militaires du rang recrutés une année considérée. Ces critères sont néanmoins très délicats à utiliser car ils ne rendent compte que d'une réalité partielle. En effet, comme il a été exposé supra, ces critères tiennent peu ou pas compte des structures traditionnellement différentes de recrutement et de déroulement de carrière entre les armées et également vis à vis des pays étrangers. Il nous semble donc qu'ils sont à éviter en communication externe.

Carrière

- Officiers : - Il semble impératif d'approfondir l'étude des statuts des officiers au sein des armées françaises afin éventuellement de déterminer des critères de comparaison fiables pour la carrière, compte tenu du nombre important de statuts existants, même au sein de chaque armée. Il serait aussi envisageable de réformer ces nombreux statuts qui donnent des avantages qui souvent s'incrémentent, et interdisent véritablement de déterminer des critères opposables (sans pour autant remettre en cause les différences de carrière qui peuvent s'expliquer par des recrutements à différents âges ...).

- La carrière dans l'armée de terre française semble similaire à celle qui se déroule dans les armées de terre allemande et britannique, mais une étude approfondie des statuts de ces armées est nécessaire. Peu d'éléments en revanche permettent de mettre en exergue des critères de comparaison avec les officiers de l'armée de terre et du corps des « marines » américain (la remarque émise précédemment pour le taux de sélection des officiers américains s'applique également dans le domaine de la carrière).

- **Sous-officiers :** - Il est constaté que peu de différences flagrantes existent entre les trois armées, en conséquence des critères de comparaison sont envisageables. Cependant, force est de constater que la carrière d'un sous-officier est moins sélective dans l'armée de terre que dans la marine, que le « terrien » est admis moins rapidement à l'état de sous-officiers de carrière qu'un gendarme (mais sensiblement dans les mêmes délais que dans les deux autres armées), mais que sa mobilité est bien plus importante que celle des sous-officiers des autres armées. Il est néanmoins impératif de ne pas rechercher de critère de comparaison avec la gendarmerie qui semble véritablement bénéficier d'un statut spécial compte tenu de sa « spécificité ».

- Avec l'armée de terre britannique, des critères de comparaison ne peuvent être mis en exergue, tout du moins quant à la mobilité et au droit à pension de retraite à jouissance immédiate. En revanche, une recherche peut être menée au sein de l'Army et de l'USMC américain, de même qu'avec l'armée de terre allemande.

- **MdR :** - Compte tenu des éléments actuels, il ne semble pas crédible de déterminer des critères de comparaison avec les autres armées françaises ou étrangères. Un manque de recul et d'expérience nuit à une démarche impartiale.

Mobilité

Le militaire, appelé à servir en tous lieux et en tous temps, peut être muté à tout moment¹⁶. Le critère pour mesurer cette contrainte est facile à trouver. **Le temps de présence dans une garnison** est une donnée objective si on regarde un militaire donné. En faire la moyenne pour une catégorie de personnel ou pour l'ensemble des militaires peut cacher des réalités très différentes. Ainsi, la durée moyenne de séjour dans une garnison varie selon les armées : par exemple, pour les officiers, de 3,3 ans dans l'armée de terre, à 5,4 ans dans la gendarmerie et l'armée de l'air. Pour des durées de carrière équivalentes, les officiers cumulent un plus grand nombre de mutation. 90 % des colonels ont connu au moins 9 mutations, lorsque 70 % des majors se situent entre 3 et 8.

Cet indicateur est nécessaire, car la mobilité génère de multiples inconvénients qu'il faut pouvoir compenser.

¹⁶ Les militaires ne sont pas les seuls Français à changer de résidence, mais ils le sont en plus forte proportion dans leur catégorie professionnelle. En outre, à la différence des autres fonctionnaires, leur déplacement est rarement destiné à se rapprocher de l'affectation qu'ils désirent obtenir afin de s'y installer définitivement.

- La mobilité génère des contraintes au niveau de l'hébergement du militaire et de sa famille. Les principales sont la recherche du logement et le coût engendré par ce logement.

Concernant la recherche d'un logement adapté, le militaire est aidé par le bureau logement (s'il est marié), de manière plus ou moins efficace. La 60^{ème} session du CSFM (22 au 26 novembre 1999) a étudié cette question et a suggéré de multiples mesures pour améliorer la situation. Deux aspects largement oubliés sont le temps consacré à la recherche d'un logement et le temps nécessaire au déménagement. Les trois jours de reconnaissance de garnison sont généralement insuffisants pour se rendre sur le lieu de sa prochaine affectation, se présenter dans son futur corps et trouver un logement. De même, les trois jours alloués pour déménager sont loin de suffire pour préparer le déménagement, déménager, emménager et effectuer les multiples formalités que réclame un changement de lieu d'habitation. La lourdeur du changement de résidence pourrait être atténuée par la prise en charge du standard supérieur de déménagement.

La durée de la reconnaissance en garnison, la durée accordée pour le changement de lieu de résidence (déménagement et autres formalités), et le standard de déménagement pris en charge fournissent trois critères intéressants.

Le fait de devoir changer fréquemment de logement engendre des coûts non négligeables. L'accession à la propriété n'est pas rentable pour des affectations de courte durée. Le militaire est donc contraint, sa carrière durant, à verser un loyer "à perte". Par ailleurs, le fait de devoir choisir rapidement un logement ne permet souvent pas d'accéder au meilleur rapport qualité prix. Le coût engendré par la contrainte de mobilité est partiellement compensé (pour les militaires mariés) par le versement de la MICM.

Au regard du logement, les armées de terre, de l'air, et la marine sont traitées de la même manière (indépendamment des durées d'affectation). La situation des gendarmes se distingue nettement dans la mesure où chacun d'eux dispose d'un logement mis à sa disposition par "*nécessité absolue de service*".

Le logement en caserne (qui n'est pas le fait de tous les gendarmes) représente des contraintes certaines. L'attribution d'un logement n'en constitue pas moins une réponse complète aux problèmes d'hébergement soulevés par la mobilité. (Une étude de la DPMAT d'avril 1994 tente de chiffrer l'avantage financier qui en résulte. Déduction faite de la MICM, un calcul rapide permet de considérer que le logement gratuit équivaut en moyenne à une prime légèrement supérieure à 20 % de la solde de base). Ce calcul ne prend pas en compte le fait que la MICM est imposable alors que les gendarmes ne déclarent pas la gratuité du logement comme avantage en nature.

Il y aurait lieu de s'interroger sur l'équité des dispositions qui font qu'un gendarme travaillant au sein d'un organisme interarmées bénéficie de l'attribution d'un logement gratuit (et de la gratuité du transport entre son lieu de travail et son logement), alors que son camarade appartenant à une autre armée et travaillant au sein du même organisme doit assumer lui-même la recherche et le loyer de son logement.

Il est à noter que les officiers célibataires ne sont pas aidés dans leur recherche de logement et ne bénéficient pas de la MICM. Il est aussi à noter qu'un militaire choisissant d'accéder à la propriété lors d'une affectation perd, le temps de cette affectation, le droit à la MICM.

Un critère d'évaluation intéressant est le **taux de prise en compte du logement par l'état** pour un militaire donné. Se montant à 100 % pour les gendarmes, ce taux se calcule en divisant la MICM par le loyer pour les militaires des autres armées (seul le problème du caractère imposable de la MICM ne serait pas pris en compte) et se chiffre à zéro pour un militaire propriétaire de son logement.

Un autre critère intéressant d'évaluation est le **taux de militaire disposant d'un logement trouvé par un bureau logement militaire**.

Lorsque la mutation d'un militaire comprend la mention "avec changement de résidence", le déménagement des militaires est pris en charge financièrement. Les dégradations qui résultent des multiples déménagements sont compensées par l'indemnité de changement de résidence (imposable). **Le montant de l'indemnité de changement de résidence**, fournit un critère d'appréciation.

- Travail du conjoint, vie familiale : la mobilité ne laisse souvent au militaire que deux options : demander à son conjoint et à ses enfants de le suivre ou vivre en célibat géographique.

Lorsque le conjoint et les enfants suivent, cela impose souvent la cessation du travail du conjoint et des discontinuités dans la scolarité des enfants. Si peu de choses sont faites pour le travail du conjoint (sauf si celui-ci appartient à la fonction publique), la continuité de la scolarité des enfants peut être assurée par les collèges et lycées militaires. Il est à noter que l'abandon par le conjoint d'un travail rémunéré représente indéniablement une perte financière, mais constitue aussi généralement un gage de meilleure éducation des enfants (s'il y en a). D'ailleurs, certains conjoints décident délibérément de cesser leur activité professionnelle. **Le taux de travail des conjoints** constitue donc un critère objectif, mais pas forcément très explicite. Un critère plus significatif, mais plus subjectif, serait **le taux de conjoint ne travaillant pas en raison de la mobilité imposée**.

Le célibat géographique est une solution humainement peu satisfaisante (qui peut aboutir à la rupture d'un couple) et financièrement très coûteuse (transports, double logement). L'aspect humain peut difficilement être compensé. Sur le plan financier la seule véritable aide est la réduction SNCF.

En la matière, des critères objectifs d'évaluation de la condition des militaires peuvent être le **taux de célibat géographique** et le **taux de divorce**. Il serait intéressant de détailler ce dernier critère : **taux de divorce rapporté au nombre d'année de vie en célibat géographique**.

La mobilité entraîne des discontinuités dans la vie sociale des militaires. Ainsi, à chaque mutation, le militaire et sa famille sont contraints à renouveler leur cercle d'amis et leur implication dans la vie associative. Cet inconvénient trouve sa compensation dans le fort esprit de cohésion de nombre de nos corps, dans la vie sociale qui en découle et dans les clubs sportifs et culturels des armées.

L'impact de la mobilité sur la vie sociale peut difficilement être quantifié. Le **taux d'adhésion des militaires et de leur famille à des clubs de la défense** constitue néanmoins un indicateur pertinent. Il permettrait par exemple de faire un bilan pour la région parisienne où la dispersion du logement et où les temps de transport rendent plus difficiles des activités concentrées sur les installations militaires. Ainsi des solutions novatrices sous forme d'accord avec des clubs civils pourraient être proposées.

La mutation se traduit par un nouveau lieu d'affectation et par une nouvelle fonction, facteurs qui sont loin d'être neutres. Le degré de concertation entre le militaire et son gestionnaire tient donc une part importante dans la condition du militaire. Il serait bon que le militaire ait connaissance de la totalité des postes auxquels il peut postuler et que ses aspirations soient ensuite prises en compte.

Autant le critère de connaissance est dur à chiffrer, autant la prise en compte de l'aspiration du militaire peut facilement être estimée par le **taux de satisfaction du premier choix de sa FIDEMUT, du deuxième choix et de son troisième choix (en localisation et en fonction)**. Le 4^{ème} choix n'est pas représentatif, car il n'est pas totalement libre.

Il est à noter que de nombreux inconvénients liés à la mobilité peuvent être atténués par une connaissance précoce de la mutation. (A titre d'exemple, les inscriptions des enfants dans les écoles se font au mois de mars). A cet égard, un critère objectif peut-être la **durée entre la délivrance de l'ordre de mutation et la date effective de mutation**.

Citoyenneté

Pour exercer sa fonction politique de citoyen, le militaire jouit des droits reconnus à tous les citoyens : il est électeur et éligible. Mais la réalité des faits conduit à nuancer ce propos.

En temps qu'électeur, le militaire joue son réel rôle de citoyen aux élections présidentielles, législatives ou européennes. En revanche, ses contraintes de mobilité restreignent de fait son impact sur la vie politique locale. S'il est muté dans l'année d'une élection régionale, départementale ou municipale, il a la satisfaction de penser que son vote a une signification réelle. S'il est muté après une élection ou entre deux élections, il est en droit d'estimer qu'au sein d'une société qui fait aujourd'hui une large part aux collectivités territoriales, il ne joue aucun rôle dans la cité. L'acte de vote se réduit à l'accomplissement d'un simple devoir civique.

Au niveau de l'éligibilité, la réalité est encore plus défavorable. Au niveau national et local, la loi accorde au militaire la possibilité de se présenter à une élection (moyennant quelques restrictions). Néanmoins, pour briguer un mandat électif, il est nécessaire de bénéficier de l'investiture d'un parti politique et d'un soutien financier. Or, le militaire candidat à une fonction élective ne peut rejoindre un parti politique qu'au début de la campagne électorale. Quel parti ferait le pari de soutenir un nouvel arrivant, bien souvent inconnu. Enfin, s'il est élu, le citoyen-soldat doit choisir entre le maintien dans son emploi et l'exercice d'un mandat électif. Il est alors obligé de se mettre en disponibilité, perdant le bénéfice de sa solde au profit d'une rémunération souvent nulle ou insignifiante.

En contrepartie, un militaire qui se serait trouvé sous les feux des médias du fait de sa fonction peut alors bénéficier d'une popularité qui lui permette de se présenter devant des électeurs avec une chance de succès. Le Général Morillon en est le plus récent exemple. Mais il s'agit là de cas exceptionnels.

La réalité montre que le soldat ne peut exercer correctement son rôle de citoyen électeur ou éligible. L'impression d'être un "citoyen de seconde zone" peut être accrue par le droit accordé à tout citoyen de l'Union Européenne d'être électeur et éligible dans une commune française où il réside. Paradoxe, où il sera possible pour certains militaires de l'Union Européenne affectés en France d'être élus conseillers municipaux alors que leurs voisins français, mais militaires, ne le pourront pas.

Jusqu'à présent, aucune compensation n'a été accordée au militaire pour compenser ce manque de citoyenneté¹⁷.

Un critère d'évaluation de cette part de la condition militaire peut être le **nombre de militaires d'active en disponibilité tenant des fonctions électives**.

Liberté d'association

L'article 10 du statut général de 1972 stipule 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*". La prise en compte de la condition des militaires est donc confiée à la hiérarchie. Pour compenser en partie la dissymétrie des rapports entre l'Etat et les militaires l'article 19 du statut général de 1972 décide que toute mesure de portée générale adoptée pour la fonction publique sera étendue aux militaires.

Cette dernière disposition s'avère inopérante pour traiter des spécificités militaires et en 1969 a été institué le Conseil Supérieur de La Fonction Militaire qui vise à créer un instrument de participation des militaires à la discussion sur les problèmes généraux concernant leur condition et leur statut.

¹⁷ La compensation, si on voulait en accorder une, devrait accorder au militaire un supplément de citoyenneté. Un exemple tiré de la presse militaire suggère l'élection, par la communauté militaire, d'un ou plusieurs sénateurs, à l'instar de la représentation des Français de l'étranger. Le sénateur en question pourrait être un militaire en disponibilité.

Il est à noter que l'interdiction faite aux militaires de se regrouper pour défendre leurs intérêts professionnels s'oppose au préambule de la constitution de 1946 (qui reconnaît ce droit à tous les citoyens), même si le Conseil d'Etat a exclu en 1949 les militaires de ces dispositions constitutionnelles. Elle s'oppose aussi à l'article 8 de la résolution 903 de 1988 de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe qui *"invite tous les états membres du Conseil de l'Europe qui ne l'ont pas encore fait à accorder, dans des circonstances normales, aux membres professionnels des forces armées de tous grades, le droit de créer des associations spécifiques pour protéger leurs intérêts professionnels dans le cadre des institutions démocratiques, d'y adhérer et d'y jouer un rôle actif"*.

Par cette interdiction stricte, la France se distingue de beaucoup de pays de l'Union. Cette position possède l'inconvénient de laisser les militaires sans défense face à toute décision arbitraire du pouvoir politique et peut conduire certaines catégories à utiliser des moyens illicites pour se faire entendre (la récente grogne des gendarmes en est une illustration).

Dans ce domaine , il est malheureusement difficile de trouver un critère d'évaluation chiffré rendant compte de la prise en compte par le politique des préoccupations des militaires. Le **taux de suivi des avis du CSFM** et le **taux de réalisation de ses recommandations** constituent néanmoins deux indicateurs appréciables.

Conclusion

Tous les problèmes ne sont pas liés à des questions d'argent. Certains pourraient être mieux résolus si "l'administration militaire" avait plus le souci de ses administrés. Ainsi, de nombreux militaires ne bénéficient pas de tout ce auquel ils ont droit par manque d'information. Pour faire valoir leurs droits, certains militaires sont obligés de se "battre" pendant des mois avec le CTAC. Le soutien de l'ASA est souvent très mesuré et en retrait par rapport à ce que propose ses équivalents civils. L'IGESA prend peu en compte la contrainte de disponibilité de certains militaires et est loin d'avoir la qualité de nombreux comités d'entreprise. Le Contrôleur Général des Armées Roqueplo remarquait que lorsqu'un règlement devait être interprété, les commissariats de la gendarmerie, de l'armée de l'air, et de la marine le font systématiquement en faveur de leurs administrés. En revanche, le commissariat de l'armée de terre défend systématiquement les intérêts de l'administration.

Les indicateurs proposés au cours de cette étude sont certainement perfectibles et rappelons-le, ne prétendent pas à l'exhaustivité¹⁸, mais ils constituent une base de départ permettant d'appréhender en partie la condition militaire et nécessitant des études ultérieures approfondies. Les armées doivent impérativement avoir le souci de la condition des militaires, en effet, celle-ci conditionne le moral et, donc, le recrutement qui est fondamental en cette période de professionnalisation.

¹⁸ Par exemple : l'alimentation qui est traitée de manière différente suivant les armées et qui est étudiée par le CSFM.

ANNEXE 1

Liste des organismes consultés :

Contrôle général des armées : CGA BONNARDOT

Euromil : COL (ER) CANDY

CGA ROQUEPLO

ADDIM : GAL SARAZIN

DICOD

Saint Cyrienne : CA BRINTET

EMAT BCP : COL HUBERDEAU

EMAT BCP : LCL MAURIN

EMAT CRH : LCL NEBLE

DPMAT EG : LCL BOSSER

DPMAT EG : LCL DICK

DFP OSD : M. NAVELOT

SDBC

EMAT BPRH : COL DOUAULT

EMAT BPC

DPMM

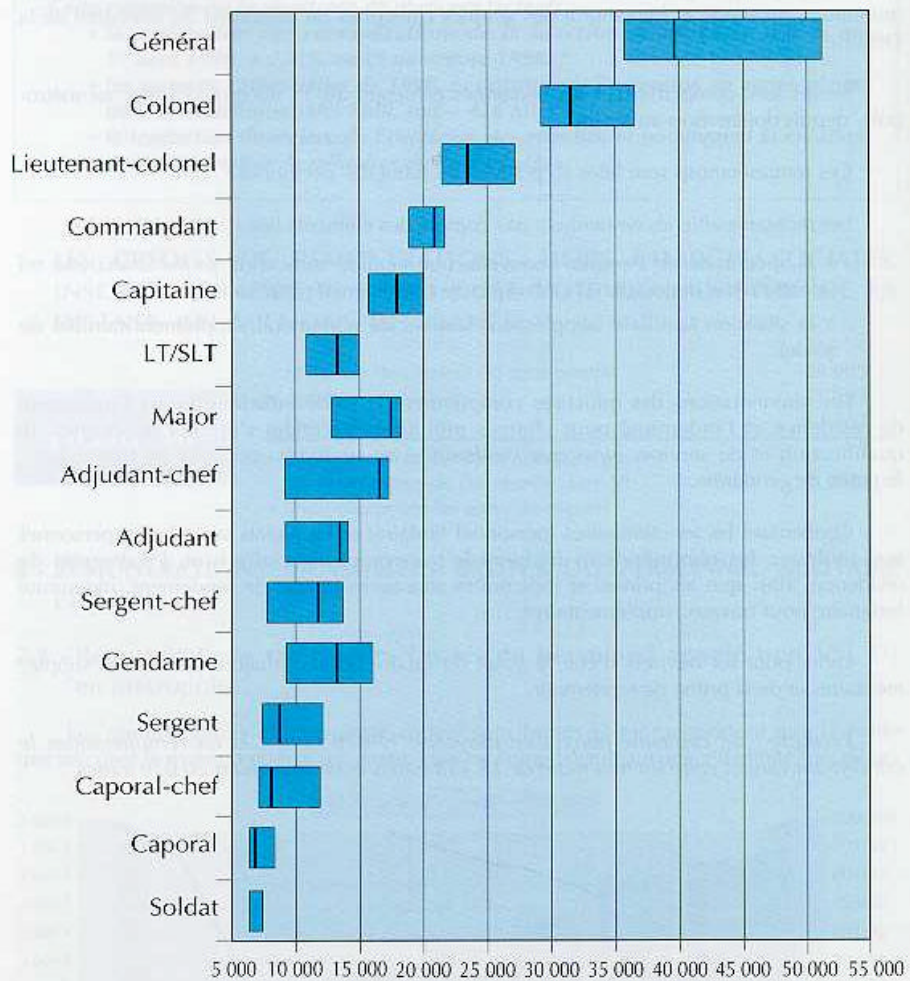
DPMA

ANNEXE 2

LES RÉMUNÉRATIONS

BILAN SOCIAL 1998

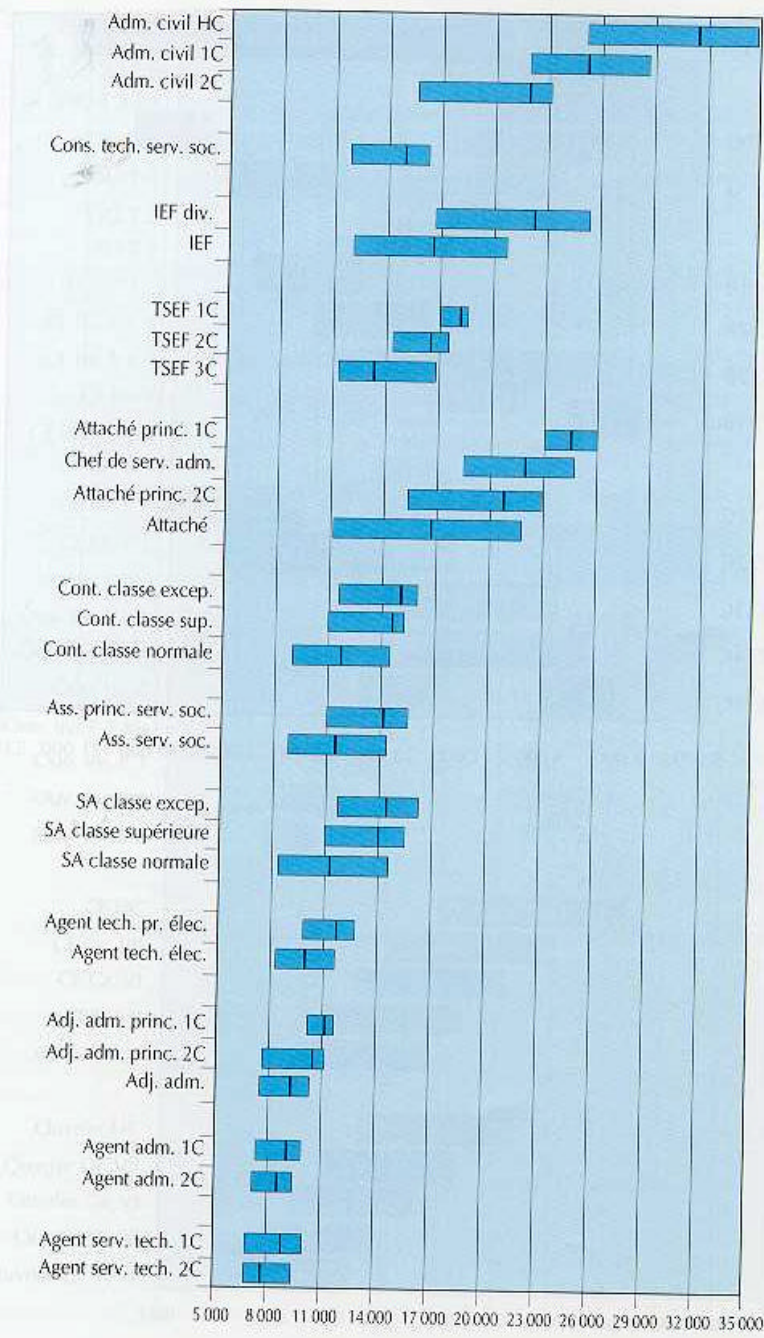
2.21 - Rémunérations mensuelles brutes du personnel militaire de carrière ou sous contrat (1)



DGA et services communs :

: commissariats des armées et
gendarmerie.

2.22 - Rémunérations mensuelles brutes du personnel civil titulaire (1)



(1) Hors DGA et services communs.
Sources : DFP/PER et GPC.