

HAUT COMITÉ D'ÉVALUATION DE LA CONDITION MILITAIRE

2^{ÈME} RAPPORT

1^{ER} FÉVRIER 2008

SOMMAIRE

INTRODUCTION PAGE 08

PREMIÈRE PARTIE :

SUIVI DES RECOMMANDATIONS ÉMISES DANS LE PREMIER RAPPORT PAGE 12

1 - SUIVI DES RECOMMANDATIONS RELATIVES À L'ATTRACTIVITÉ DE LA CONDITION MILITAIRE PAGE 13

2 - SUIVI DES RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA RÉMUNÉRATION DES MILITAIRES PAGE 14

3 - SUIVI DES RECOMMANDATIONS À CARACTÈRE TECHNIQUE PAGE 16

DEUXIÈME PARTIE :

TABLEAU DE BORD DE LA CONDITION MILITAIRE PAGE 18

1 - ACTIVITÉ DES ARMÉES ET SERVICES PAGE 18

2 - RECRUTEMENT PAGE 18

3 - FIDÉLISATION ET DÉPARTS PAGE 19

4 - RECONVERSION PAGE 20

5 - RÉMUNÉRATIONS PAGE 21

TROISIÈME PARTIE :

LA MOBILITÉ FONCTIONNELLE ET GÉOGRAPHIQUE DES MILITAIRES **PAGE 24**

1 - LA MOBILITÉ FONCTIONNELLE DES MILITAIRES	PAGE 24
1.1 - Des carrières structurées et dynamiques	page 25
1.2 - Une promotion interne plus largement ouverte que dans la société civile	page 27
1.3 - Mais, en contrepartie, une garantie de l'emploi moindre que dans la fonction publique civile	page 28
2 - LA MOBILITÉ GÉOGRAPHIQUE DES MILITAIRES	PAGE 29
2.1 - Une forte mobilité géographique	page 29
2.2 - Pourrait-on muter moins ?	page 32
2.3 - Pourrait-on muter mieux ?	page 38
2.3.1 - La prise en compte des souhaits d'affectation	page 38
2.3.2 - Les préavis de mutation	page 41
2.3.3 - Les modalités de gestion des mutations	page 42

CONCLUSION SUR LA MOBILITÉ DES MILITAIRES **PAGE 44**

QUATRIÈME PARTIE :

L'ACCOMPAGNEMENT DE LA MOBILITÉ GÉOGRAPHIQUE **PAGE 48**

1 - L'AIDE À LA RECONNAISSANCE D'AFFECTATION	PAGE 48
1.1 - Dispositions applicables aux militaires	page 48
1.2 - Éléments de comparaison	page 49
1.3 - Appréciation et recommandations	page 49
2 - LES INDEMNITÉS LIÉES À LA MOBILITÉ	PAGE 49
2.1 - Dispositions applicables aux militaires	page 49
2.2 - Éléments de comparaison	page 50
2.3 - Appréciation et recommandations	page 51
3 - L'AIDE AU RELOGEMENT APRÈS UNE MUTATION	PAGE 52
3.1 - Dispositions applicables aux militaires	page 53
3.1.1 - Les différentes modalités d'aide en matière de logement des militaires	page 53
3.1.2 - Les résultats des aides	page 56
3.2 - Éléments de comparaison	page 58
3.2.1 - Fonctionnaires civils	page 58
3.2.2 - Salariés du secteur privé	page 58
3.2.3 - Militaires d'autres armées occidentales	page 59
3.3 - Appréciation des aides au relogement	page 61
3.4 - Recommandations sur l'aide au relogement	page 66

4 - LES MODALITÉS DE PRISE EN CHARGE DU DÉMÉNAGEMENT	PAGE 69
4.1 - Dispositions applicables aux militaires	page 69
4.2 - Éléments de comparaison	page 70
4.3 - Appréciation	page 71
4.4 - Recommandations	page 72
5 - L'AIDE À L'EMPLOI DU CONJOINT	PAGE 72
5.1 - La situation des militaires	page 72
5.1.1 - <i>L'activité professionnelle des conjoints de militaires</i>	page 72
5.1.2 - <i>Les aides à l'emploi des conjoints</i>	page 74
5.2 - Éléments de comparaison	page 74
5.3 - Résultats et appréciation de l'aide à l'emploi des conjoints	page 75
5.4 - Recommandations	page 76
6 - L'AIDE À LA GARDE ET À LA SCOLARITÉ DES ENFANTS	PAGE 77
6.1 - La situation des militaires	page 77
6.2 - Éléments de comparaison	page 78
6.3 - Recommandations	page 78
7 - LE CÉLIBAT GÉOGRAPHIQUE	PAGE 79
7.1 - Le célibat géographique des militaires	page 79
7.1.1 - <i>Les caractéristiques du célibat géographique</i>	page 79
7.1.2 - <i>La politique des armées à l'égard du célibat géographique</i>	page 79
7.2 - Éléments de comparaison	page 80
7.3 - Appréciation et recommandations	page 81
CONCLUSION SUR L'ACCOMPAGNEMENT DE LA MOBILITÉ GÉOGRAPHIQUE DES MILITAIRES	PAGE 83

INTRODUCTION

INTRODUCTION

1. Créé par l'article 1^{er} de la loi du 24 mars 2005 portant statut général des militaires, le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire a pour mission, aux termes du décret n°2005-1415 du 17 novembre 2005 précisant ses attributions, «*d'éclairer le Président de la République et le Parlement sur la situation et l'évolution de la condition militaire...Dans son rapport annuel, il formule des avis et peut émettre des recommandations*». Les sept personnalités indépendantes, ainsi que les deux membres suppléants, qui composent le Haut Comité ont été nommées pour quatre ans par décret du Président de la République en date du 26 janvier 2006. Le Haut Comité a remis son premier rapport au Président de la République le 6 février 2007 et l'a transmis au Parlement¹. Ce rapport était consacré à deux thèmes : l'attractivité des carrières militaires et les rémunérations.
2. Organisme permanent, le Haut Comité place ses travaux dans une perspective pluriannuelle qui l'a conduit, pour ce second rapport :
 - à faire le point des suites données aux recommandations émises à l'occasion du premier ;
 - à présenter une première version d'un «tableau de bord» de la condition militaire, encore perfectible, qui vise à regrouper certains des principaux paramètres qui caractérisent cette dernière ;
 - à analyser un thème particulier : la mobilité fonctionnelle et géographique des militaires ainsi que les mesures destinées à faciliter leurs fréquents changements de résidence et à en atténuer ou compenser les inconvénients pour eux-mêmes et leurs familles. Le Haut Comité avait en effet constaté dans son rapport 2007 que la mobilité avait sur la vie professionnelle et familiale ainsi que sur le niveau de vie des militaires des conséquences telles que ce sujet nécessitait un examen approfondi.
3. Comme pour l'élaboration de son premier rapport, le Haut Comité a étudié les documents disponibles² sur le sujet traité. Il a procédé à l'audition de hauts responsables des armées et de l'administration centrale du ministère de la défense et d'un certain nombre de militaires, notamment de présidents de catégorie (militaires du rang, sous-officiers et officiers). De plus, lors de visites d'unités (huit visites au total) dans chacune des armées, il a rencontré et entendu des militaires de tous grades ainsi que leurs conjoints. L'intérêt de ces contacts directs a d'ailleurs conduit le Haut Comité à organiser des auditions et effectuer des visites en plus grand nombre que l'an passé.

Les travaux du Haut Comité continuent à faire une large place aux analyses statistiques, indispensables pour dépasser les impressions et mieux approcher les faits. La place des comparaisons a été accrue et notamment des comparaisons avec le secteur des entreprises privées et les autres armées occidentales. Comparer demeure toutefois un exercice délicat et, si ces comparaisons donnent des éléments d'appréciation utiles, elles ne sauraient pour autant suffire à fonder une politique des ressources humaines, les besoins propres des armées appelant une politique appropriée.

¹ Le président du Haut Comité a été auditionné par la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale le 21 février 2007.

² Notamment les rapports parlementaires de Mme Bernadette Paix et M. Damien Meslot, députés («La condition militaire à l'épreuve de la professionnalisation», rapport d'information n°2760, décembre 2005), de MM. Michel Dasseux et Hugues Martin, députés («La reconversion des militaires», rapport d'information n°3192, juin 2006).

Le Haut Comité rappelle que, dans ses analyses comme dans ses constats, il s'est tenu strictement à sa mission d'instance indépendante qui lui a été confiée par le législateur. Il a émis les recommandations qui lui paraissent découler le plus naturellement des constats effectués et précise qu'elles ne sauraient constituer un recensement exhaustif des évolutions envisageables en matière de condition militaire.

Le Haut Comité tient enfin à remercier les personnalités et les militaires de tous grades, ainsi que leurs conjoints, qui ont contribué à ses travaux, notamment lors des auditions et à l'occasion de ses déplacements dans les unités. Il remercie également les entreprises qui ont bien voulu répondre à ses questions sur l'accompagnement de la mobilité de leurs salariés.

Au terme de ces considérations préliminaires, le présent rapport traitera successivement :

- du suivi des recommandations émises à l'occasion du précédent rapport (1) ;
- du tableau de bord de la condition militaire (2) ;
- de la mobilité fonctionnelle et géographique des militaires (3) ainsi que de ses mesures d'accompagnement (4).

PREMIÈRE PARTIE :

**SUIVI DES RECOMMANDATIONS ÉMISES
DANS LE PREMIER RAPPORT**

PREMIÈRE PARTIE :

SUIVI DES RECOMMANDATIONS ÉMISES DANS LE PREMIER RAPPORT

A l'occasion de son premier rapport, remis au Président de la République au mois de février 2007, le Haut Comité avait émis des recommandations relatives à l'attractivité de la condition militaire et aux rémunérations. Il a estimé que la nature de sa mission, marquée par la permanence et la continuité, devait le conduire, à l'occasion de chaque rapport, à faire le point sur la mise en œuvre des recommandations émises antérieurement.

Les tableaux qui suivent ont précisé cet objet. Ils ont été établis à partir des données communiquées au Haut Comité par le ministère de la défense au mois de janvier 2008¹. Trois niveaux d'évolution ont été distingués dans les suites données à chaque recommandation :

- la décision de donner suite ou de ne pas donner suite à la recommandation. *Par exemple : a-t-il été décidé ou non de modifier les grilles indiciaires ?*
- l'état d'avancement des travaux préalables à la mise en œuvre de la recommandation. *Par exemple : les projets de grilles indiciaires sont-ils en cours d'élaboration au ministère de la défense, en phase d'examen interministériel, en cours d'examen par le Conseil d'État ?*
- la mise en œuvre effective de la recommandation. *Par exemple : les nouvelles grilles indiciaires sont-elles ou non en vigueur ?*

Le code de couleurs suivant est destiné à faciliter la lecture des tableaux :

Recommandation	Dispositions prises ou prévisions	Réalisation ou entrée en vigueur
Il a été décidé de donner suite à la totalité de la recommandation	Les travaux préparatoires à la mise en œuvre de la recommandation sont achevés	La recommandation est mise en oeuvre
Il a été décidé de donner suite à une partie de la recommandation		
En attente de décision sur les suites à donner à la recommandation	Les travaux préparatoires à la mise en œuvre de la recommandation ont débuté mais ne sont pas encore achevés	La recommandation est partiellement mise en oeuvre
Il a été décidé de ne pas donner suite à la recommandation	Les travaux préparatoires à la mise en œuvre de la recommandation n'ont pas débuté	La recommandation n'est pas mise en oeuvre

¹ Les informations communiquées par le ministère de la défense figurent en annexe 5.

1 - SUIVI DES RECOMMANDATIONS RELATIVES À L'ATTRACTIVITÉ DE LA CONDITION MILITAIRE

Il a été décidé de donner suite à l'ensemble des recommandations, à l'exception toutefois de la recommandation relative à l'évaluation de la durée du travail des militaires.

Recommandation	Dispositions prises ou prévisions	Réalisation ou entrée en vigueur
Replacer les mesures de soutien aux familles, notamment en matière de logement, d'emploi des conjoints, de garde et de scolarisation des enfants, au centre d'une politique d'ensemble renouvelée et qui prenne en compte les évolutions de la société.	<p>La mise en œuvre de cette recommandation constitue un objectif permanent.</p> <p>Prévisions pour 2008 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - ouverture de 130 places de crèche - réhabilitation et réservation de 1 800 logements - ouverture d'un portail internet d'offres d'emplois pour les militaires en reconversion et les conjoints de militaires. <p>Prévision pour 2009 sq. :</p> <p>construction de logements financés par les fonds de prévoyance : 240 logements en région toulonnaise, une centaine de logements en région parisienne.</p>	<p>Réalisé en 2007 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - ouverture de deux crèches défense (56 berceaux) - augmentation du nombre de prêts d'accession à la propriété - extension de la « prestation éducation » de l'action sociale aux baccalauréats techniques.
Mettre au point les procédures nécessaires pour disposer de données fiables et régulières sur la durée du travail dans les armées et sur les absences entraînées par les activités opérationnelles.	Création en 2007 d'un groupe de travail chargé de définir des indicateurs relatifs à l'absentéisme des militaires.	
	Le ministère de la défense n'est pas favorable au décompte du temps de travail des militaires comme incompatible avec le principe statutaire de disponibilité.	
Mettre en place les moyens permettant de prévenir les difficultés de reconversion, notamment pour les militaires du rang.	<ul style="list-style-type: none"> - Étude du transfert du paiement des allocations de chômage à l'UNEDIC. Ceci permettrait aux anciens militaires d'accéder à certaines prestations de formation et d'accompagnement (décision attendue été 2008). - Étude d'un nouveau congé de reconversion accessible aux militaires de moins de 4 ans de service. 	<ul style="list-style-type: none"> - Développement des sessions d'orientation des jeunes militaires. - Généralisation du partenariat avec les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes.
Procéder à une analyse approfondie du chômage des anciens militaires afin de mieux en percevoir la réalité et les causes.	En cours dans le cadre de l'étude sur le transfert du paiement des allocations de chômage à l'UNEDIC (cf. ci-dessus).	

2 - SUIVI DES RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA RÉMUNÉRATION DES MILITAIRES

Il a été décidé de donner suite à l'ensemble des recommandations.

Recommandation	Dispositions prises ou prévisions	Réalisation ou entrée en vigueur
Veiller à ce que les militaires placés dans des situations identiques soient traités de manière comparable, quelle que soit leur armée d'appartenance.	<ul style="list-style-type: none"> - Constitue l'un des objectifs fixés au groupe de travail créé en novembre 2007 sur la refondation du système indemnitaire. - Attribution de la NBI par les responsables de programme LOLF et non plus par chaque état-major d'armée ou direction de service (application prévue en 2008). 	
Veiller à ce que, lorsqu'une mesure concernant les fonctionnaires de l'État est à transposer aux militaires, les travaux préparatoires à la mesure elle-même et à sa transposition soient menés conjointement afin que les dispositifs nécessaires entrent en vigueur en parallèle.	La mise en œuvre de cette recommandation constitue un objectif permanent.	<p>La bonification indemnitaire attribuée aux fonctionnaires de catégorie A et B qui comptent au moins cinq années d'ancienneté au dernier échelon de leur grade est également attribuée aux officiers et sous-officiers sous la même condition (décret n°2007-1731 du 7 décembre 2007).</p> <p>Il n'est pas prévu de prendre pour les militaires, qui ne peuvent ouvrir un compte épargne-temps, une mesure équivalente, mutatis mutandis, à la rémunération des jours de RTT non pris dont peuvent bénéficier, dans la limite de 4 jours de RTT, les fonctionnaires titulaires d'un compte épargne-temps.</p>
Valoriser plus nettement les responsabilités effectivement exercées et celles afférentes aux postes de commandement et d'encadrement de terrain.	Constitue l'un des objectifs fixés au groupe de travail créé en novembre 2007 sur la refondation du système indemnitaire.	
Examiner comment réorganiser le déroulement du début de carrière des militaires du rang afin d'assurer une progression raisonnable et différenciée de leur traitement de base au cours des premières années de service et mettre ainsi fin à un recrutement à un indice de base inférieur à l'indice minimum de la fonction publique.	Revalorisation de l'indice afférent à plusieurs échelons des échelles de solde n°2 et 3 des grades de caporal et caporal-chef – Mesure financée dans la loi de finances pour 2008.	
Examiner comment aménager le déroulement du début de carrière des sous-officiers afin de différencier réellement la rémunération des jeunes sergents de celle des jeunes militaires du rang.	Revalorisation de l'indice des deux premiers échelons de solde du grade de sergent – Mesure financée dans la loi de finances pour 2008.	

Examiner comment remettre en cohérence l'évolution de la rémunération avec l'évolution des responsabilités lorsque des sous-officiers supérieurs sont promus officiers tardivement.	Revalorisation des indices des grades de lieutenant et capitaine inscrite dans les projets de nouveaux statuts particuliers et les grilles indiciaires afférentes. Les projets de statuts ont été transmis au Conseil d'État.	
Examiner comment élargir l'amplitude indiciaire des grades d'officier de façon à pouvoir pratiquer un avancement plus sélectif qui différencie plus nettement les carrières et qui assure ainsi une carrière plus rapide aux officiers les plus performants, tout en ménageant un espace de progression indiciaire pour les officiers non promus aux grades supérieurs.	Évolution inscrite dans les projets de nouveaux statuts particuliers et les grilles indiciaires afférentes. Les projets de statuts ont été transmis au Conseil d'État.	
Examiner comment élargir les perspectives de carrière dans le grade de colonel, en recourant, par exemple, à la formule des emplois fonctionnels.	<ul style="list-style-type: none"> - Accès des colonels à la HEA en échelon normal inscrit dans les projets de nouveaux statuts particuliers et les grilles indiciaires afférentes. Les projets de statuts ont été transmis au Conseil d'État. - Un projet de décret sur les emplois fonctionnels militaires est en cours d'examen interministériel. 	
Rechercher comment tenir compte du fait que certaines sujétions, et notamment les absences de longues durées, sont d'autant plus lourdes qu'elles se répètent au fil de la carrière.	Constitue l'un des objectifs fixés au groupe de travail créé en novembre 2007 sur la refondation du système indemnitaire.	
Rechercher comment transposer à l'encadrement des armées les mesures prises au cours des dernières années en faveur de l'encadrement civil supérieur de l'État et liant une partie de la rémunération à la réalisation d'objectifs fixés.		Le dispositif de rémunération à la performance institué par le décret n°2006-1019 du 11 août 2006 est progressivement étendu aux militaires nommés sur des emplois fonctionnels.
Veiller à ce que toute réflexion conduite sur l'encadrement supérieur de l'État prenne en compte en même temps l'encadrement civil et l'encadrement militaire, quelles que soient les adaptations spécifiques à prévoir.	<p>La mise en œuvre de cette recommandation constitue un objectif permanent.</p> <ul style="list-style-type: none"> - La mission «encadrement supérieur» de la DRH-MD est associée aux travaux de la DGAFP - Un projet de décret sur les emplois fonctionnels militaires est en cours d'examen interministériel. 	

3 - SUIVI DES RECOMMANDATIONS À CARACTÈRE TECHNIQUE

Il a été décidé de donner suite à l'ensemble des recommandations.

Recommandation	Dispositions prises ou prévisions	Réalisation ou entrée en vigueur
Faire en sorte que les fichiers de paie des militaires transmis à l'INSEE permettent de calculer l'évolution de la rémunération moyenne des personnes en place deux années de suite.		Une nouvelle convention a été signée en 2007 entre le ministère de la défense et l'INSEE. Les fichiers transmis à l'INSEE lui permettront de calculer la RMPP des militaires pour les années 2006 et suivantes.
Faire en sorte que les fichiers de paie transmis à l'observatoire social de la défense comportent l'ensemble des informations permettant à ce dernier de réaliser toute étude détaillée utile notamment au Haut Comité.	La nouvelle application informatique «Entrepôt de données ressources humaines» (EDRH) permettra en 2008 de réaliser ces études pour les rémunérations des années 2006 et 2007.	

DEUXIÈME PARTIE :

TABLEAU DE BORD DE LA CONDITION MILITAIRE

DEUXIÈME PARTIE :

TABLEAU DE BORD DE LA CONDITION MILITAIRE

Ainsi qu'il l'avait annoncé dans son premier rapport, le Haut Comité a jugé utile d'établir un tableau de bord regroupant quelques données significatives de certains aspects de la condition militaire et permettant d'en suivre l'évolution.

Il a retenu des indicateurs simples permettant de mesurer, à partir des statistiques disponibles, l'attractivité de la condition militaire dans ses principales composantes (recrutements, départs spontanés, reconversion dans la fonction publique et la société civile) et le niveau général des rémunérations. Seules les constatations essentielles sont indiquées dans cette partie du rapport, les données détaillées étant reportées en annexe.

1 - ACTIVITÉ DES ARMÉES ET SERVICES

(Cf. annexe 6)

L'activité opérationnelle est demeurée soutenue, avec environ 11 000 militaires présents en opération extérieure à la fin de l'année 2007. Au cours de l'année 2006, environ 58 000 militaires ont effectué au moins un déploiement temporaire de quatre mois hors du territoire métropolitain en participant à une opération extérieure ou en effectuant une «mission de courte durée» en renfort des forces de souveraineté outre-mer ou des forces de présence à l'étranger.

2 - RECRUTEMENT

(Cf. annexe 7)

On constate en 2006 une diminution modérée du nombre de candidats et du taux de sélection pour les recrutements externes de militaires du rang et de sous-officiers. Le taux de sélection n'excède pas 1,7 candidat par poste pour les militaires du rang de l'armée de terre et 2,6 candidats par poste pour les sous-officiers de l'armée de l'air. La gendarmerie continue à connaître les taux de sélection les plus élevés pour l'ensemble des catégories hiérarchiques.

On continue à observer des taux de sélection nettement supérieurs pour les recrutements externes dans les corps de catégorie B et C de la fonction publique civile.

Tableau 1 - Nombre de candidats par poste pour les recrutements externes de fonctionnaires civils de l'État et de militaires

Officiers	Sous-officiers	Militaires du rang	Volontaires	Fonctionnaires de catégorie A	Fonctionnaires de catégorie B	Fonctionnaires de catégorie C
De carrière 15,4				Ensemble de la catégorie A 8,4		
Sous contrat 8,5	5,1	1,9	2,7	Catégorie A hors enseignement 16,8	27,3	20,9

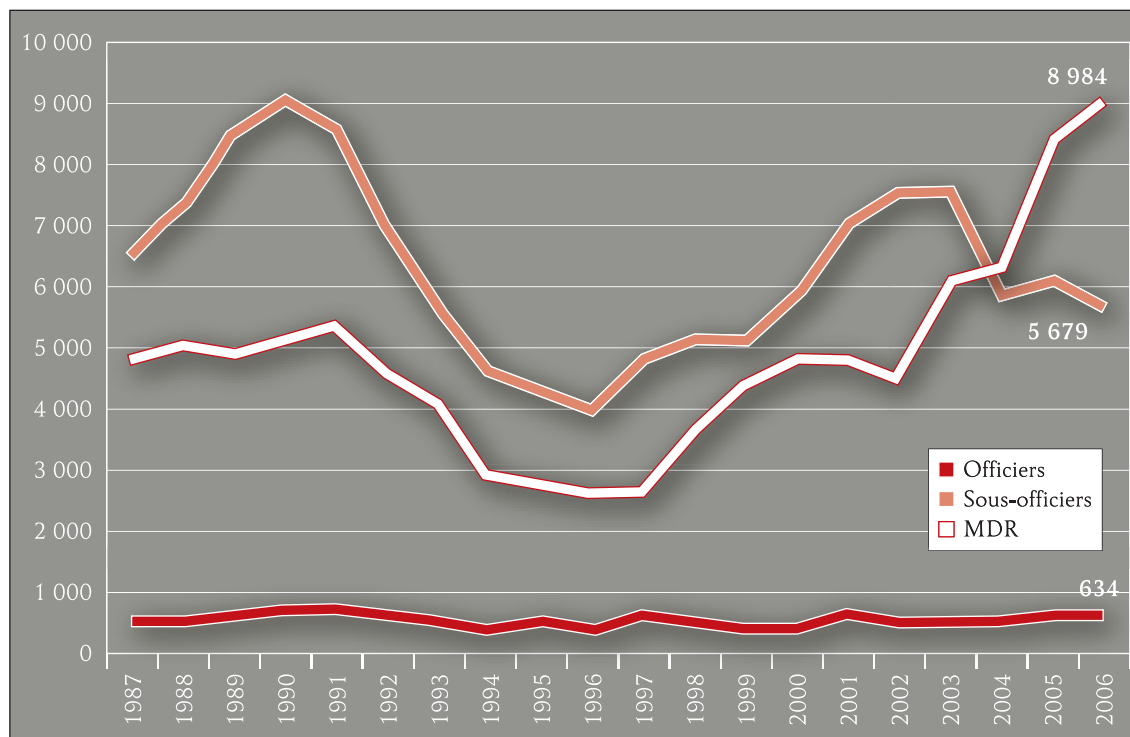
Sources : ministère de la défense pour les militaires (année 2006) - Fichier DGAFP pour les fonctionnaires (année 2005 - données 2006 non encore disponibles).

3 - FIDÉLISATION ET DÉPARTS

(Cf. annexe 7)

Le nombre de départs des armées est demeuré globalement stable en 2006. On observe toutefois une augmentation modérée des départs de militaires du rang. Le taux de renouvellement des contrats des militaires du rang de l'armée de terre ne dépasse pas 60% ; leur durée moyenne de service, de cinq ans comme en 2005, reste inférieure aux huit ans jugés souhaitables lors de la professionnalisation.

Graphique 1 - Évolution des départs spontanés de militaires de 1987 à 2006



Source : ministère de la défense, historique des départs des militaires.

4 - RECONVERSION

(Cf. annexe 8)

Le nombre d'anciens militaires percevant les allocations de chômage s'est stabilisé en 2006 après l'augmentation des années précédentes.

Le nombre d'anciens militaires, et en particulier d'anciens militaires du rang, ayant trouvé un emploi dans le secteur privé est en augmentation ; cette évolution peut résulter d'un meilleur suivi des militaires retournés à la vie civile.

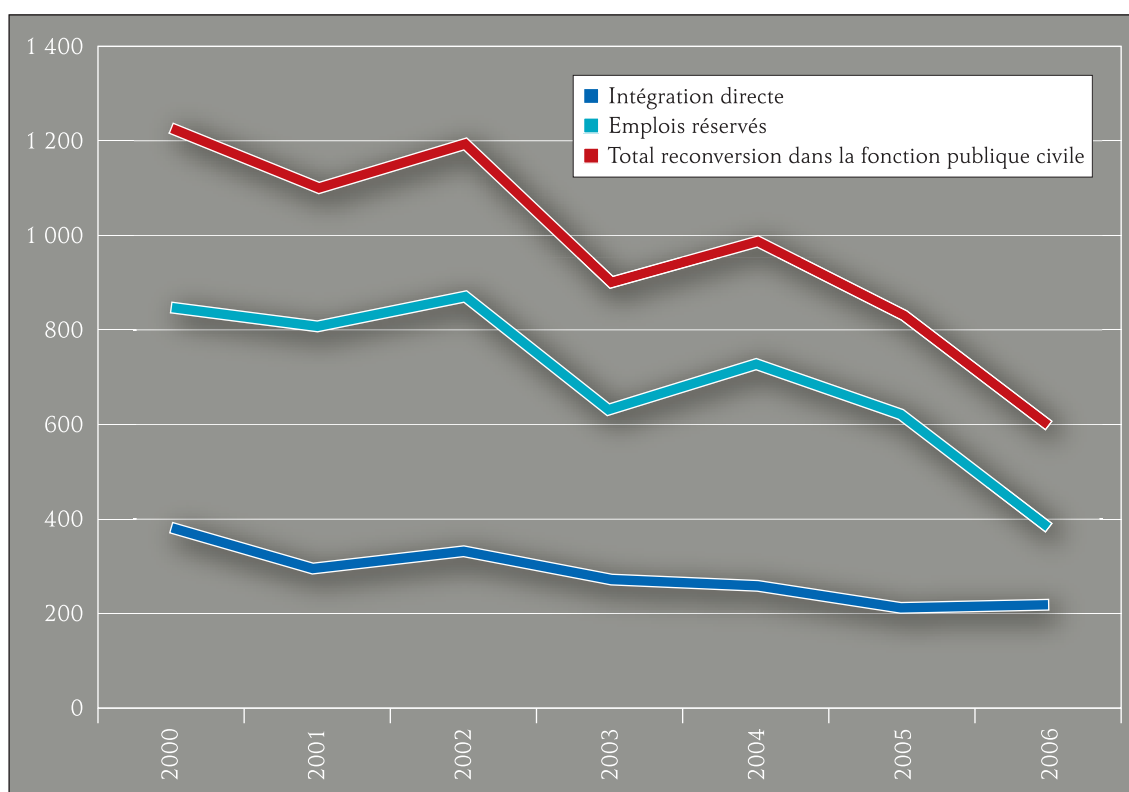
On observe en revanche que le nombre total de militaires reclassés dans la fonction publique civile décroît et s'est réduit de moitié entre 2000 et 2006.

Tableau 2 - Évolution du nombre de militaires reconvertis dans la fonction publique civile de 2000 à 2006

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Intégration directe	377	296	324	267	256	203	215
Emplois réservés	843	803	861	628	720	622	381
Nombre total de reconversions dans la fonction publique civile	1 220	1 099	1 185	895	976	825	596

Source : ministère de la défense - «Bilan reconversion», éditions 2002 à 2006.

Graphique 2 - Évolution du nombre de militaires reconvertis dans la fonction publique civile de 2000 à 2006



Source : tableau 2.

5 - RÉMUNÉRATIONS

(Cf. annexe 9)

Avertissement

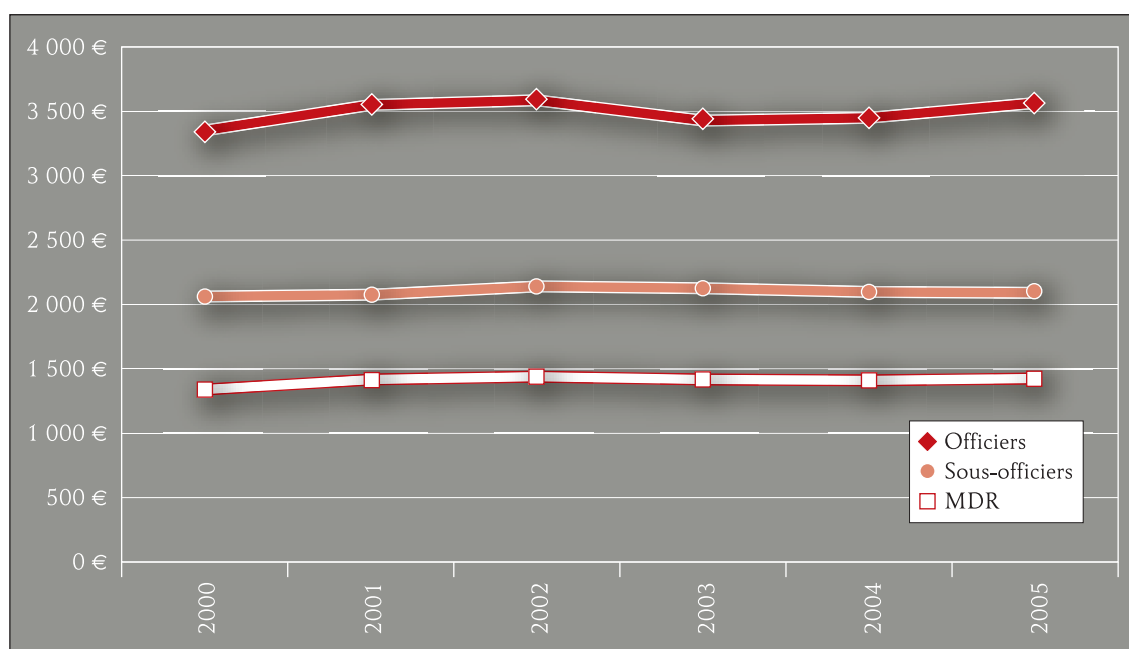
- l'analyse porte sur la rémunération moyenne, dont l'évolution est soumise à différents effets de structure : modifications de la structure des qualifications et de la pyramide des âges, incidence des recrutements et des départs. Lorsque les données seront disponibles, le Haut Comité mesurera aussi l'évolution de la «rémunération moyenne des personnes en place» (RMPP) qui tient compte de tous les facteurs d'évolution du salaire des agents présents deux années de suite (mesures générales, mesures catégorielles et avancements de grade et d'échelon) et neutralise l'effet des entrées et sorties ;
- les données¹ sont relatives aux années 2000 à 2005 (données disponibles les plus récentes). Elles sont à replacer dans le contexte des évolutions de rémunération intervenues sur le long terme, depuis 1990, et analysées dans le premier rapport du Haut Comité.

Constat

Les salaires nets moyens des militaires, exprimés en euros constants, ont progressé entre 2000 et 2005 : ils ont d'abord augmenté de 2000 à 2002 ; puis ils se sont stabilisés ou ont légèrement diminué entre 2002 et 2005, à la suite d'une double évolution commune à l'ensemble de la fonction publique :

- une érosion du traitement indiciaire, sauf pour les indices les moins élevés ;
- une augmentation des primes qui, en valeur moyenne, n'a pas complètement compensé l'érosion du traitement indiciaire. La part des primes dans la rémunération totale s'est accrue.

Graphique 3 - Évolution du salaire net mensuel moyen des militaires de 2000 à 2005.



Source : fichiers INSEE (cf. données détaillées en annexe 9).

¹ Communiquées par l'INSEE et dont le détail figure en annexe 9.

TROISIÈME PARTIE :

**LA MOBILITÉ FONCTIONNELLE ET GÉOGRAPHIQUE
DES MILITAIRES**

TROISIÈME PARTIE :

LA MOBILITÉ FONCTIONNELLE ET GÉOGRAPHIQUE DES MILITAIRES

«*Les militaires peuvent être appelés à servir en tout temps et en tout lieu*» : la loi du 24 mars 2005 portant statut général des militaires fait ainsi référence, en son article 7, à la disponibilité, qui est une composante majeure de la condition militaire. Il ne mentionne pas explicitement la mobilité, ce qui ne saurait étonner, celle-ci constituant une donnée de la vie professionnelle en général. La mobilité des militaires présente cependant des caractéristiques et des conséquences telles que le Haut Comité a estimé devoir l'étudier.

Il est d'usage de distinguer deux modalités de mobilité professionnelle : la mobilité fonctionnelle et la mobilité géographique.

La mobilité fonctionnelle est relative aux changements de fonctions d'un salarié ou d'un agent public, civil ou militaire. Elle permet à l'employeur de répondre, avec toute la souplesse nécessaire, à l'évolution de ses besoins, en termes de compétences. Elle est aussi pour l'agent la condition d'un déroulement de carrière diversifié et d'une progression de celle-ci. Pour les militaires, elle s'exerce essentiellement au sein des armées et prend rarement les formes, plus usuelles dans la fonction publique civile, du détachement dans un autre corps ou sur un emploi fonctionnel, de la disponibilité ou encore de la mise à disposition¹.

La mobilité géographique est, quant à elle, un changement de résidence pour raisons professionnelles². Elle peut résulter d'une mobilité fonctionnelle mais on peut aussi faire l'objet d'une mobilité géographique sans mobilité fonctionnelle, pour exercer ailleurs des fonctions identiques ; on peut par ailleurs connaître une mobilité fonctionnelle sans mobilité géographique en changeant de fonctions au sein d'un même ressort géographique.

On étudiera successivement la mobilité fonctionnelle des militaires puis leur mobilité géographique.

1 - LA MOBILITÉ FONCTIONNELLE DES MILITAIRES

La politique des ressources humaines dans les armées a pour objectif principal que les unités disposent en permanence des personnels nécessaires, en effectif et en compétences, pour remplir les missions qui leur sont confiées. La mobilité fonctionnelle des militaires concourt à réaliser cet objectif. Elle est elle-même la conséquence de deux caractéristiques de leurs carrières :

- Le métier des armes exige des militaires jeunes : il est un âge au-delà duquel il devient plus difficile d'être grenadier-voltigeur, marin embarqué ou pilote de combat. D'où un renouvellement rapide des effectifs qui se traduit par des flux annuels de recrutements, de formation initiale et de départs très importants.

¹ Les positions statutaires de détachement, disponibilité et mise à disposition sont définies aux articles 41, 45 et 51 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

² On ne traitera pas ici des changements de résidence entraînés par des motifs strictement personnels comme, par exemple, les modifications de la situation familiale. Précisons en outre que les déplacements ou missions temporaires, ou encore les opérations extérieures pour les militaires, n'entrent pas dans le champ de la mobilité géographique car ils n'entraînent pas de changement de résidence.

Tableau 1 - Âge moyen des militaires et des fonctionnaires civils de l'État

	Militaires	Fonctionnaires civils de l'État
Des militaires jeunes	âge moyen : 33 ans militaires du rang : 25 ans marins embarqués : 28 ans	âge moyen : 42 ans
Un renouvellement important des effectifs	environ 31 000 recrutements en 2006, soit 9% de l'effectif	environ 67 000 recrutements en 2006, soit 3% de l'effectif

Sources : Militaires : ministère de la défense - Fonctionnaires : rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2006-2007, pages 204, 281, 314.

- Les militaires sont exclusivement recrutés à leur sortie du système éducatif et au premier grade de leur catégorie hiérarchique³ : on entre dans la carrière militaire comme soldat, sergent ou lieutenant, jamais comme caporal-chef, adjudant, capitaine ni colonel⁴. Si, par exemple, un adjudant quitte ses fonctions de chef de peloton de chars, il ne pourra, faute de recrutement externe à ce niveau, être remplacé que par un autre sous-officier qui aura progressivement acquis la même qualification après avoir commencé sa carrière comme soldat ou sergent. La mobilité fonctionnelle et la formation continue qui l'accompagne permettent et organisent cette progression des qualifications.

Il en résulte des carrières structurées et dynamiques (1.1) et des possibilités de promotion interne plus ouvertes que dans la société civile (1.2) mais aussi, en contrepartie, une garantie de l'emploi moindre que dans la fonction publique civile (1.3).

1.1 - DES CARRIÈRES STRUCTURÉES ET DYNAMIQUES

Le seul recrutement externe étant le recrutement initial⁵, le déroulement des carrières doit permettre au militaire d'acquérir, étape par étape, les compétences nécessaires pour tenir des emplois de niveau croissant. Les cursus de carrière s'apparentent ainsi à des parcours qualifiants structurés et jalonnés de formations et d'examens qui conditionnent non seulement une progression dans les emplois tenus mais encore le renouvellement des contrats successifs et l'accès éventuel au statut de carrière. Par la sélection et les incertitudes qu'ils imposent, mais aussi par les opportunités qu'ils offrent en contrepartie, ces cursus se différencient de ceux des fonctionnaires civils pour lesquels la titularisation intervient, sauf rare exception, après une année de service et emporte en principe la garantie de pouvoir servir jusqu'à 55 ou 60 ans pour les emplois classés dans la catégorie active⁶ et 65 ans dans tous les autres cas.

³ Officier, sous-officier ou militaire du rang.

⁴ A l'exception des «militaires commissionnés» : il s'agit de spécialistes recrutés par contrat en vue d'exercer, comme officier ou sous-officier et pendant une durée limitée, des fonctions déterminées à caractère scientifique, technique ou pédagogique correspondant aux diplômes qu'ils détiennent ou à leur expérience professionnelle. Ils sont recrutés directement dans un grade qui dépend de leurs diplômes et de leur expérience et ne concourent pas pour l'avancement. Leur effectif total est de l'ordre d'une centaine.

⁵ Cf. la note précédente.

⁶ Au sens de l'article L.24 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

Pour toutes les catégories de militaire, une sélection intervient en général à mi-carrière, sélection qui ouvre l'accès à une formation dite «de cursus» : collège interarmées de défense pour les officiers, brevet supérieur pour les sous-officiers, brevet ou certificat d'aptitude technique pour les militaires du rang⁷. De cette formation dépendent les perspectives de progression des responsabilités fonctionnelles, d'avancement de grade et aussi de rémunération par l'intermédiaire de diverses primes de qualification. Elle est en outre la condition pour que les sous-officiers puissent accéder au statut de carrière et pour que les militaires du rang puissent effectuer une carrière longue ou devenir sous-officiers. Certains officiers et sous-officiers suivent en outre une ultime formation de cursus qui se situe plus avant dans la carrière⁸.

Des formations dites «d'adaptation» permettent enfin d'adapter en permanence les compétences à l'évolution des techniques et des matériels ; c'est par exemple le cas des formations à la mise en œuvre d'un nouveau système d'armes. Il en résulte, tant pour le ministère de la défense que pour les militaires eux-mêmes, un effort considérable de formation initiale et continue.

Tableau 2 - Nombre annuel moyen de journées de formation pour les militaires, les fonctionnaires civils de l'État et les salariés du secteur privé

Militaires	Fonctionnaires civils de l'État	Salariés du secteur privé
environ 25 journées de formation par an et par militaire, dont 6 journées de formation continue	environ 9 journées de formation par an et par agent, dont 3 journées de formation continue	formation initiale par le système scolaire et universitaire 17,6 heures de formation continue par an en moyenne

Sources : Militaires : ministère de la défense - Fonctionnaires : rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2006-2007, page 445 - Secteur privé (entreprises de 2 000 salariés et plus en 2004) : Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Céreq).

Cet effort de formation permet une mobilité fonctionnelle importante en termes de diversité et de progression dans les emplois tenus au long d'une carrière. Ainsi, les officiers des armes alternent commandements d'unités d'importance croissante et affectations en état-major. Pour les sous-officiers et militaires du rang, il s'agira plutôt d'une progression des compétences et des responsabilités au sein d'une spécialité, voire d'un changement de spécialité. Les changements d'armée existent, notamment pour l'accès à la gendarmerie, mais demeurent rares ; les affectations dans les organismes interarmées tendent en revanche à se développer. Deux voies de recrutement direct comme fonctionnaire⁹ sont enfin ouvertes aux militaires ; elles ont concerné un peu moins de 600 d'entre eux en 2006¹⁰.

⁷ Les dénominations exactes peuvent différer selon les armées.

⁸ Par exemple le centre des hautes études militaires (CHEM) pour les colonels ou le brevet de maîtrise pour les adjudants-chefs.

⁹ Instituées l'une par l'article 62 du statut général des militaires (reprenant l'ancienne loi n°70-2 du 2 janvier 1970) et l'autre par la législation sur les emplois réservés.

¹⁰ Référence : ministère de la défense - Bilan social 2006, p.71.

Les exemples suivants, outre les cursus figurant en annexe 19, peuvent illustrer la progression des emplois au cours de carrières complètes (auxquelles tous n'accéderont pas) :

	Début de carrière	Milieu de carrière	Fin de carrière
Officier	officier subalterne Chef de section (une trentaine d'hommes) Commandant de compagnie (une centaine d'hommes)	officier supérieur Rédacteur en état-major Chef de corps (commandant de régiment) Chef de bureau en état-major	officier général Commandant de brigade Directeur central de service
Sous-officier	Avant brevet supérieur : chef de char	Après brevet supérieur : adjoint à un chef de peloton de chars puis, après formation complémentaire, chef de peloton de chars	Maître de tir et de simulation, instructeur blindés
Militaire du rang	Pilote de char	Pilote de char spécialiste puis chef de char	Chef de char puis emploi dans une spécialité administrative ou de soutien

1.2 - UNE PROMOTION INTERNE PLUS LARGEMENT OUVERTE QUE DANS LA SOCIÉTÉ CIVILE

Outre la progression au sein d'une même catégorie hiérarchique, les carrières militaires offrent des possibilités de promotion interne, par changement de catégorie hiérarchique, plus largement ouvertes que dans la fonction publique civile et les entreprises.

	Militaires	Fonctionnaires civils de l'État	Salariés du secteur privé
Part de la promotion interne dans le recrutement	En 2006, 58% des officiers ont été recrutés parmi les sous-officiers et 42% des sous-officiers ont été recrutés parmi les militaires du rang	Les concours internes et promotions internes ont représenté 26% des recrutements de 2006	n.d.
Proportion de l'effectif ayant connu un changement ascendant de catégorie socioprofessionnelle entre 1998 et 2003	22,7%	7,8%	12,4%

Sources : Militaires : ministère de la défense - Fonctionnaires : rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2006-2007, page 112.

Champ : effectif en fonction au 31 mai 1998 et au 31 décembre 2003.

Tableau 3 - Officiers en activité ayant commencé leur carrière comme sous-officier ou militaire du rang

	Officiers	dont colonels	dont officiers généraux
Effectif issu du recrutement interne	15 432	425	32
Ratio [effectif issu du recrutement interne / effectif total]	55%	23%	7,9%

Source : ministère de la défense.

Champ : terre, marine, air, gendarmerie - Situation au 31 décembre 2005.

Lecture : les colonels ayant commencé leur carrière comme sous-officier ou militaire du rang sont au nombre de 425, ce qui représente 23% de l'effectif total des colonels.

1.3 - MAIS, EN CONTREPARTIE, UNE GARANTIE DE L'EMPLOI MOINDRE QUE DANS LA FONCTION PUBLIQUE CIVILE

Le dynamisme des carrières, nécessaire pour que les armées disposent d'une forte proportion de personnel à la fois jeune et bien formé, a une contrepartie qui en est aussi la condition : la sélection est forte et la garantie d'emploi tout au long de la vie professionnelle est moins assurée que celle des fonctionnaires civils.

Tout d'abord, un peu plus de la moitié des militaires, dont la totalité des militaires du rang et volontaires, servent sous contrat à durée déterminée. La proportion de militaires recrutés une année donnée qui accéderont ultérieurement au statut de carrière n'excède pas un tiers¹¹.

	Militaires	Agents civils de l'État
Une forte proportion de contractuels	53%	12%

Sources : Militaires : ministère de la défense - Agents civils : rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2006-2007, pages 204, 281, 314, 445.

Une carrière militaire ne peut ensuite, dans une majorité de cas, couvrir l'ensemble d'une vie professionnelle. Les militaires sous contrat ne peuvent servir plus de 20 années pour les officiers et plus de 25 années pour les sous-officiers et militaires du rang ; les limites d'âge de la quasi-totalité des militaires de carrière sont comprises entre 45 et 57 ans.

Enfin, la sélectivité en cours de carrière est forte. Parmi les officiers recrutés par la voie des grandes écoles, un sur deux environ accède au grade de colonel et un sur cinq à six au premier grade d'officier général. Parmi les sous-officiers, tous recrutements confondus, un sur trois environ accède au grade d'adjudant-chef et un sur cinq à dix aux corps et grade de major.

¹¹ Ratio obtenu en comparant les flux de recrutement (hors volontaires) d'une part et d'accession au statut de carrière d'autre part.

2 - LA MOBILITÉ GÉOGRAPHIQUE DES MILITAIRES

On s'attachera d'abord à quantifier et caractériser la mobilité géographique des militaires, notamment à la lumière d'éléments comparatifs (2.1). On tentera ensuite d'apporter des éléments de réponse à deux questions : Serait-il possible de muter moins (2.2) ? Serait-il possible de muter mieux (2.3) ?

2.1 - UNE FORTE MOBILITÉ GÉOGRAPHIQUE

Nota : dans la suite du rapport, «mutation ACR» signifie «mutation avec changement de résidence».

15% des militaires ont connu une mobilité géographique en 2006¹²

Plus de 49 000 militaires, soit 15% de l'effectif, ont été mutés avec changement de résidence en 2006. Les officiers ont été soumis à une mobilité plus forte que les sous-officiers, eux-mêmes plus mobiles que les militaires du rang. Un colonel a connu, en règle générale, une dizaine de mobilités géographiques au cours de sa carrière et un adjudant-chef ou major de l'ordre de cinq mobilités.

Tableau 4 - Taux de mobilité géographique¹³ en 2006 selon la catégorie hiérarchique (toutes mutations ACR)

	Officiers	Sous-officiers	Militaires du rang	Ensemble
Taux de mobilité - Toutes mutations ACR	23,9%	16,6%	7,6%	15,1%
Durée moyenne entre deux changements de résidence	environ 4 ans	environ 6 ans	*** ¹⁴	environ 7 ans
Nombre moyen de changements de résidence sur l'ensemble de la carrière (armée de terre)	11 (colonels en service)	5 (adjudants-chefs et majors en service)	***	***

Source : ministère de la défense, bilan 2006 établi par les armées et services.

Champ : militaires sauf volontaires. Toutes mutations avec changement de résidence.

Comment a évolué la mobilité géographique au cours des dernières années ?

Le nombre total de mutations avec changement de résidence est passé de 63 000 mutations en 1998¹⁵ à 49 000 en 2006, soit une diminution de 22%. Cet indicateur caractérise toutefois imparfaitement la politique de mobilité géographique des armées car il inclut des mutations indépendantes de cette politique, par exemple les mutations consécutives aux sorties de formation initiale¹⁶ ou aux restructurations d'unités¹⁷, ces dernières étant en outre susceptibles de fortes variations conjoncturelles.

¹² Des statistiques détaillées sur les mutations avec changement de résidence figurent en annexe 11.

¹³ Le taux de mobilité est le ratio (nombre de mutations de l'année)/(effectif). Un taux de mobilité de 10% signifie que 10% des militaires ont été mutés avec changement de résidence au cours de l'année.

¹⁴ Indiquer une durée moyenne de 13 ans entre deux changements de résidence n'aurait pas vraiment de sens s'agissant d'une catégorie de militaires dont la durée moyenne de service est de l'ordre de 5 ans.

¹⁵ Données antérieures non disponibles.

¹⁶ Sorties de formation initiale : 7 300 mutations en 2006.

¹⁷ Restructurations : 8 000 mutations en 1998, 1 300 en 2006.

En excluant ces mutations «exogènes», 32 600 mutations ont été prononcées en 2006. Par rapport à 1998, on constate une diminution d'environ 3 500 (-10%) pour le nombre de mutations et d'environ deux points pour le taux moyen de mobilité. Cette évolution a principalement concerné les militaires du rang car le processus de professionnalisation avait entraîné, à ses débuts, de nombreuses mutations d'engagés¹⁸ ; la situation s'est à présent stabilisée. La mobilité des officiers et sous-officiers est en revanche du même ordre en 2006 qu'en 1998.

Tableau 5 : Évolution 1998-2006 du taux de mobilité géographique, hors restructurations et sorties de formation initiale

	Officiers	Sous-officiers	Militaires du rang	Ensemble
Taux de mobilité 1998	17,3%	11,2%	10,7%	11,9%
Taux de mobilité 2006	17,8%	10,8%	4,5%	10%

Source : ministère de la défense, bilans annuels établis par les armées et services.

Champ : militaires sauf volontaires - Mutations avec changement de résidence hors restructurations, sorties de formation initiale, retours à la vie civile.

Éléments de comparaison

Le taux moyen de mobilité géographique est d'environ 6% pour les fonctionnaires de l'État¹⁹ comme pour une population de ménages français dont l'ensemble des personnes de référence aurait la même pyramide des âges que les militaires²⁰. La mobilité de ces derniers est donc plus de deux fois supérieure. La mobilité géographique des civils est, comme celle des militaires, d'autant plus forte que la catégorie socioprofessionnelle est élevée.

Tableau 6 - Taux annuel moyen de mobilité interdépartementale

Militaires, hors volontaires	Officiers 23,9%	Sous-officiers 16,6%	Militaires du rang 7,6%	Ensemble 15,1%
Fonctionnaires	Catégorie A 6,0%	Catégorie B 3,7%	Catégorie C 4,3%	Ensemble 5%
Dont fonctionnaires hors éducation nationale	Catégorie A 11,9%	Catégorie B 7,1%	Catégorie C 4,9%	Ensemble 6,1%
Ménages français	diplôme > Bac+2 4,8%	Bac +2 3,7%	BEPC à Bac 1,6 à 3%	2,1% (structure d'âge non redressée) 5,7% (structure d'âge redressée)

Sources : ministère de la défense, bilan annuel 2006 établi par les armées et services (militaires) - INSEE (fonctionnaires) : mobilité 2001-2002²¹ pour les corps comptant plus de 500 agents au 31/12/2002, traitement HCECM - INSEE Données sociales, édition 2006, p. 508 pour les ménages français.

Lecture : 23,9% des officiers ont été mutés avec changement de résidence en 2006. 6% des fonctionnaires métropolitains de catégorie A (11,9% de ceux qui n'appartiennent pas à l'éducation nationale) ont changé de département (géographique) de fonction pendant l'année 2002.

¹⁸ Cf. annexe 11.

¹⁹ Taux de mobilité interdépartementale, sans opérer de distinction entre les mutations pour convenances personnelles et les mutations dans l'intérêt du service. Sources : «La mobilité des agents titulaires de l'État» par A. Pauron, «Economie et statistique n°369-370» (2003) - Traitement par le Haut Comité des données transmises par l'INSEE.

²⁰ Le taux moyen de mobilité interdépartementale des ménages français est sinon de 2,1%. Source : INSEE - Données sociales - «La société française» édition 2006.

²¹ L'exploitation des données relatives à la mobilité en 2001, également communiquées par l'INSEE, a conduit à des résultats similaires (5,6% pour la catégorie A - 3,6% pour la catégorie B - 4,7% pour la catégorie C - 4,9% pour l'ensemble).

Dans le secteur privé et la fonction publique civile, la mobilité géographique concerne essentiellement les cadres, sauf demande expresse de l'agent. Il est rare qu'elle ait lieu sans le consentement de l'intéressé²² sauf cas particuliers comme, par exemple, les membres du corps préfectoral, les diplomates, les commissaires de police²³, les lauréats de certains examens ou concours professionnels ou encore les agents dont le service est restructuré ou délocalisé. Dans le secteur privé, la mobilité géographique renforce les chances de promotion et réciproquement, ce d'autant plus qu'il s'agit d'une mobilité de longue distance et à destination d'une grande ville²⁴. La mobilité géographique des fonctionnaires est elle aussi corrélée avec les promotions²⁵.

La mobilité géographique des fonctionnaires *«se traduit souvent par un retour des agents vers leur région ou département d'origine... [N.B : ce qui suit se rapporte aux seuls fonctionnaires non enseignants] C'est avant 45 ans que l'on observe les retours les plus importants... Au-delà de cet âge, les agents sont «ancrés» dans le département où ils travaillent et ne souhaitent plus revenir [au pays]... Appelés à exercer hors de leur zone de prédilection beaucoup plus fréquemment que leurs collègues de catégorie B ou C, les cadres [catégorie A] ne reviennent pratiquement pas chez eux avant la retraite»*²⁶. *«L'Ile-de-France est le pôle de ces échanges, par ailleurs orientés vers les régions de l'ouest et du sud»*²⁷.

Les données recueillies auprès d'autres armées occidentales n'autorisent que des comparaisons rudimentaires mais conduisent globalement à des constats similaires. Le taux de mobilité dans la Bundeswehr, 16,6% en 2006²⁸, est similaire à celui des militaires français. La mobilité semble forte dans l'armée américaine : tous les deux à trois ans pour les officiers, tous les quatre à cinq ans pour les sous-officiers. Concernant l'armée britannique, les officiers sont conduits à changer de résidence tous les deux ou trois ans environ. La mobilité des sous-officiers et militaires du rang résulte de la conjonction d'une mobilité collective et d'une mobilité individuelle : mobilité collective lorsque le régiment (prochainement le bataillon) relève une unité stationnée hors de la métropole britannique²⁹ ; mobilité individuelle lorsque le militaire est affecté hors de son régiment habituel (période obligatoire d'*extra regimental employment*), envoyé en formation ou alterne les affectations en unité de combat et en unité d'instruction. Il en résulte une mobilité géographique, variable selon les régiments et les spécialités, qui survient globalement tous les quatre à six ans environ.

²² Même si, dans le secteur privé, le contrat de travail peut comprendre une clause de mobilité.

²³ En 2006, le taux de mobilité interdépartementale, hors sorties de formation initiale, a été de 17,7% pour les commissaires de police et 17,8% pour les militaires officiers.

²⁴ La probabilité de promotion est multipliée par 1,3 si le salarié effectue une mobilité de moins de 100 km et par 1,9 pour une mobilité de plus de 100 km. Source : «La mobilité géographique et la promotion professionnelle des salariés : une analyse par aire urbaine», par Chantal Brutel, Maryse Jegou et Caroline Rieu - «Economie et statistique n°336», (2000). Ce constat statistique est pleinement cohérent avec les informations recueillies auprès des directions des ressources humaines d'une dizaine de grandes entreprises exerçant leur activité dans différents secteurs.

²⁵ Ainsi, 7,8% des agents qui ont effectué une mobilité géographique en 2001 ont changé de catégorie contre 3% pour ceux qui sont restés stables géographiquement. Source : «La mobilité des agents titulaires de l'État» par A. Pauron, «Economie et statistique n°369-370» (2003).

²⁶ Source : DGAFP - Point Stat n°6-2005 : «Mobilité et retour au pays des agents de l'État».

²⁷ Source : «La mobilité des agents titulaires de l'État» par A. Pauron, «Economie et statistique n°369-370» (2003).

²⁸ La Bundeswehr a connu des restructurations importantes en 2006.

²⁹ Par exemple en Irlande du Nord ou en Allemagne. La relève est collective (le régiment en place est relevé en bloc par un autre régiment) au lieu d'être individuelle comme dans le cas des forces françaises permanentes hors de métropole.

Résumé des principales caractéristiques de la mobilité géographique des militaires

La mobilité géographique des militaires présente plusieurs caractéristiques spécifiques :

- Elle est fréquente : tous les six à sept ans en moyenne (quatre ans pour les officiers) contre tous les quinze ans en moyenne pour les civils³⁰.
- Les militaires, «appelés à servir en tout temps et en tout lieu»³¹, sont mutés d'office³² alors que les fonctionnaires sont le plus souvent mutés sur volontariat, hors situations particulières (par exemple : corps préfectoral, diplomates, commissaires de police, mutations consécutives à une restructuration ou conditionnant une promotion).
- La mobilité géographique concerne toutes les catégories hiérarchiques de militaires : officiers, sous-officiers et, quoique dans une moindre mesure, militaires du rang. Dans la fonction publique civile et le secteur privé, elle s'applique en fait essentiellement aux cadres.
- La mobilité géographique des militaires intervient tout au long de la vie professionnelle alors que les mutations des fonctionnaires sont, sauf exception, plutôt concentrées sur la première partie de carrière.
- La mobilité géographique des militaires est une mobilité de longue distance : en moyenne de 300 à 500 kilomètres selon les armées pour les mutations à l'intérieur de la métropole³³ contre environ 120 kilomètres pour les civils changeant de résidence pour raison professionnelle³⁴.

2.2 - POURRAIT-ON MUTER MOINS ?

Le Haut Comité s'est interrogé sur les raisons d'une mobilité géographique élevée des militaires qui différencie fortement les armées du secteur civil public comme privé. Les réponses des états-majors et directions de personnel ont été à cet égard concordantes.

La mobilité géographique est tout d'abord une conséquence de la mobilité fonctionnelle. Même s'il n'a pas été possible de décompter précisément l'ensemble des mutations résultant d'une mobilité fonctionnelle, un certain nombre d'entre elles ressortissent de toute évidence à cette catégorie : affectations en fin de formation initiale, formations en cours de carrière, renouvellement de l'encadrement des écoles³⁵, temps de commandement et alternance des affectations en état-major et en unité pour les officiers, relève des militaires affectés dans des unités dont l'activité opérationnelle est particulièrement intense et astreignante.

³⁰ Pour les mobilités conduisant à changer au moins de département.

³¹ Article 7 de la loi n°2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires.

³² Seules les mutations pour l'outre-mer et l'étranger sont prononcées sur volontariat.

³³ La mobilité géographique professionnelle se fait à l'intérieur du même département pour 47% des mobilités des cadres et 66 à 75% des mobilités des autres catégories socioprofessionnelles - INSEE Première n°921 - septembre 2003.

Distance moyenne de 160 km pour les migrations professionnelles des cadres. Source : «*Mobilité géographique, distances de migration et mobilité professionnelle en France*» par Brigitte Baccaini (INED).

³⁴ Cf. annexe 13.

³⁵ Il n'est pas souhaitable qu'un militaire exerce des fonctions d'instructeur pendant une durée trop longue, sans retourner au sein des unités des forces ou services.

La mobilité fonctionnelle n'est pas pour autant le seul motif de mobilité géographique. On notera également :

- la relève des militaires affectés, en général pour deux ou trois ans, dans les forces permanentes outre-mer et à l'étranger³⁶ ;
- le remplacement des officiers et sous-officiers retournés à la vie civile, et donc généralement anciens, par des militaires d'expérience et de compétences identiques et non par des militaires venant d'être recrutés ;
- les restructurations et modifications d'organisation ;
- les mutations en cascade induites par les mouvements précédemment décrits : à chaque mouvement, il faut pourvoir au remplacement du militaire muté ; une fois le remplaçant trouvé, encore faudra-t-il le remplacer lui-même et ainsi de suite... ;
- la dispersion des organismes militaires sur le territoire (plus de deux cents sites en métropole pour la seule armée de terre) contribue enfin à accroître la mobilité géographique. Elle limite en effet les possibilités de mobilité fonctionnelle au sein de la même garnison. Elle renforce l'effet de mutations en cascade car la probabilité de trouver sur place un remplaçant ayant le profil requis est d'autant plus faible que les organismes sont nombreux et dispersés.

Il a également été indiqué au Haut Comité que la mobilité géographique permettait de croiser les cultures afin de maintenir la cohésion des armées, d'éviter de créer une «armée du Nord» jeune et une «armée du Sud» vieillissante, de limiter la durée des affectations dans les garnisons jugées peu attractives, voire d'éviter la «sclérose» que pourrait entraîner une sédentarisation des militaires.

Les interlocuteurs du Haut Comité ont enfin précisé :

- que les directions de personnel s'efforçaient depuis plusieurs années de réduire la mobilité géographique en raison de ses conséquences sur la vie des militaires et de leurs familles ainsi qu'en raison de son coût pour la défense ;
- que la mobilité était actuellement inférieure aux seuils fixés en 1997 par une directive du ministre de la défense³⁷, non réévalués depuis lors, et qu'il paraissait difficile de la réduire encore.

Au terme de ces considérations, la question d'une moindre fréquence des mutations demeure posée : est-il inévitable de muter aussi fréquemment les militaires ? Aussi le Haut Comité a-t-il tenté, à partir de données statistiques :

- d'évaluer, pour autant que cela soit possible, un seuil de mobilité géographique «incompressible» ;
- de quantifier sommairement l'incidence de la dispersion des unités sur le nombre de mutations.

³⁶ Cela n'inclut pas les militaires en opération extérieure, qui ne sont pas affectés à l'étranger mais projetés pendant une durée de 4 mois en moyenne pour participer à une opération temporaire.

³⁷ Directive du 15 juillet 1997. Elle fixe un taux maximum de mobilité géographique (hors restructurations, affectations après formation initiale et retours à la vie civile) de 20% pour les officiers et 14% pour les sous-officiers. Les taux constatés en 2006 pour le même périmètre de mutations (hors restructurations, affectations après formation initiale et retours à la vie civile) sont 17,8% pour les officiers et 10,8% pour les sous-officiers.

Existe-t-il une mobilité géographique incompressible ?

Pour cette partie de l'étude, on a considéré par hypothèse que le plan de stationnement des unités, les durées des affectations outre-mer et des temps de commandement, l'organisation des «cursus» de carrière et les volumes des recrutements et des départs constituaient des données exogènes. A partir de ces hypothèses de «structure constante» plusieurs catégories de mutations avec changement de résidence peuvent être considérées comme inévitables :

- les mutations liées à la formation, initiale ou en cours de carrière ;
- les mutations engendrées par la relève des organismes permanents stationnés outre-mer et à l'étranger ;
- les mutations consécutives à une restructuration ;
- les mutations liées aux temps de commandement ou de responsabilité ;
- les mutations nécessaires pour remplacer les militaires retournés à la vie civile.

Au terme de l'évaluation quantifiée, qui figure en annexe 14, il paraît vraisemblable que les trois quarts environ des mutations avec changement de résidence, soit environ 37 500 mutations sur un total de 49 000 peuvent être considérées comme peu ou prou inéluctables. Si seules ces mutations inévitables étaient prononcées, les taux de mobilité géographique en seraient certes réduits, mais dans une proportion somme toute limitée.

Tableau 7 - Estimation d'un taux de mobilité géographique incompressible

	Officiers	Sous-officiers	Militaires du rang	Ensemble
Taux de mobilité géographique observé en 2006	23,9%	16,6%	7,6%	15,1%
Taux de mobilité géographique engendrée par formations, restructurations, relèves hors métropole	10,9%	8,6%	5,2%	7,9%
Estimation du taux de mobilité géographique incompressible compte-tenu du remplacement des militaires retournant à la vie civile	16,8%	13,2%	5,2%	11,5%

Sources : ministère de la défense pour le taux de mobilité géographique observé en 2006 - Evaluation par le Haut Comité à partir des bilans 2006 de la mobilité géographique pour les autres données.

Lecture : 23,9% des officiers ont été mutés avec changement de résidence en 2006, toutes causes de mutation confondues. 10,9% des officiers ont été mutés avec changement de résidence en 2006 en raison des formations, restructurations et relèves hors métropole. Compte tenu de ce dernier pourcentage et des mutations nécessaires pour remplacer les militaires retournés à la vie civile, on peut estimer que le taux de mobilité géographique incompressible a été de 16,8% en 2006 pour les officiers.

Quelle est l'incidence de la dispersion des unités sur la mobilité géographique ?

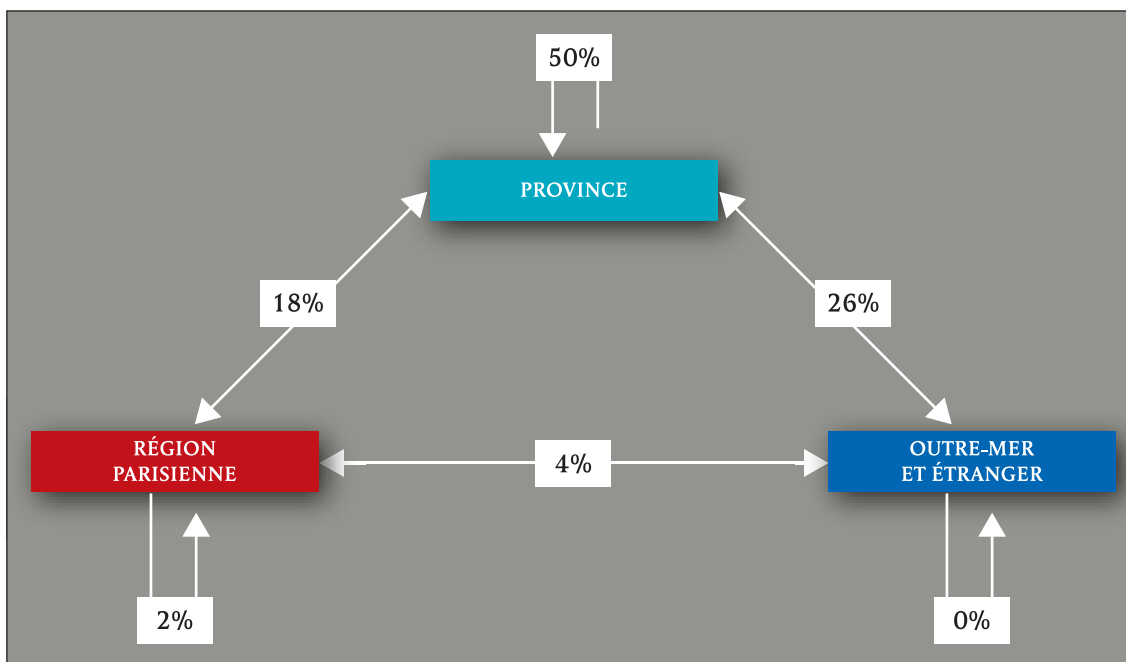
La méthode suivie pour évaluer l'incidence de la dispersion des unités sur la mobilité et les résultats détaillés sont exposés dans les annexes 15 et 16.

a) L'étude des mutations de personnel militaire³⁸ entre les trois pôles géographiques qui ne peuvent pas, par construction, être regroupés³⁹ (province, région parisienne, outre-mer et étranger) montre que :

- les mouvements⁴⁰ entre l'outre-mer + étranger et les deux autres pôles constituent environ 30% des mutations ;
- les mouvements entre la région parisienne et les deux autres pôles constituent environ 20% des mutations ;
- les mouvements de province à province ne constituent que 50% des mutations.

Donc, resserrer le plan de stationnement des unités situées en province ne peut avoir d'incidence que sur une moitié environ des mutations avec changement de résidence.

Graphique 1 - Flux de mutations entre pôles géographiques



Lecture : les mouvements entre la province et la région parisienne représentent 18% des mutations avec changement de résidence ; les mouvements entre deux garnisons de province représentent 50% des mutations avec changement de résidence.

³⁸ L'étude détaillée figure en annexe 15 ; elle concerne les mutations avec changement de résidence de l'année 2006. Les résultats présentés concernent les armées hors gendarmerie car cette dernière a inévitablement, en raison même de ses missions, de nombreuses unités de petite taille dispersées sur l'ensemble du territoire.

³⁹ Sauf évidemment à transférer en province les organismes stationnés en région parisienne.

⁴⁰ Mouvements aller et mouvements retour.

b) Pour ce qui concerne les seules mutations de province à province, une étude théorique plus détaillée⁴¹ a été réalisée pour l'armée de terre qui est celle des trois armées qui possède le plus grand nombre de garnisons en province (224⁴²). Les moyens informatiques ont permis de simuler diverses modalités théoriques de regroupement des garnisons et d'évaluer leur incidence sur la mobilité géographique. Il en ressort qu'un regroupement exclusivement conçu pour minimiser la mobilité géographique, abstraction faite de tout autre critère de choix, requerrait de fermer environ une cinquantaine de garnisons pour réduire de moitié la mobilité de province à province.

Ce regroupement des seules garnisons de province aurait cependant un effet moindre sur la mobilité géographique totale au sein de l'armée de terre car il demeurerait sans incidence sur la mobilité au départ ou à destination de la région parisienne et de l'outre-mer. Ainsi, réduire de moitié la mobilité de province à province ne réduirait que d'un quart le nombre total de mutations et le taux moyen de mobilité géographique dans l'armée de terre baisserait d'environ trois points, passant de 13% à 10% environ.

Tableau 8 - Effet théorique d'un regroupement des garnisons de province sur la mobilité géographique dans l'armée de terre

Mode de regroupement conçu exclusivement pour minimiser la mobilité géographique					
Pour réduire de x% la mobilité géographique <u>interne à la province</u> dans l'armée de terre par rapport à la mobilité constatée en 2006...	-0%	-25%	-50%	-75%	-90%
Il serait nécessaire de regrouper les organismes de l'armée de terre actuellement stationnés en province sur ... garnisons	224 garnisons (situation actuelle)	202 garnisons	171 garnisons	139 garnisons	114 garnisons
La <u>mobilité géographique totale</u> dans l'armée de terre serait alors réduite de ...par rapport à la mobilité constatée en 2006	-0%	-13%	-25%	-38%	-46%

Lecture : pour réduire de moitié le nombre de mutations avec changement de résidence entre garnisons de province de l'armée de terre (4 000 mutations sur 8 000 seraient alors évitées), il faudrait regrouper ces garnisons sur 171 sites (soit -53 garnisons). Le nombre total de mutations avec changement de résidence dans l'armée de terre diminuerait alors de 25% (4 000 mutations évitées sur un total de 16 000). Ce résultat serait obtenu à la condition d'adopter un mode de regroupement des garnisons visant exclusivement à réduire la mobilité géographique.

Un exemple de regroupement géographique : le projet britannique «Super Garrisons»

Les armées britanniques envisagent de mettre en œuvre le projet «*Super Garrisons*» qui consisterait à regrouper sur une dizaine de zones géographiques restreintes des ensembles opérationnels homogènes. Chaque «*Super Garrison*» serait constituée d'un noyau central (*Hub*) et d'un certain nombre de satellites (stations). Ce réaménagement territorial devrait s'étaler sur plusieurs années et en tout cas au-delà de 2020. Il poursuit plusieurs objectifs :

- améliorer la cohérence opérationnelle en regroupant géographiquement des unités de type similaire (brigades légères, forces médianes, brigades blindées) ;
- accueillir les forces qui seront progressivement rapatriées d'Allemagne ;

⁴¹ Cette étude figure en annexe 16.

⁴² C'est le nombre de garnisons situées en province vers lesquels ou à partir desquels les militaires de l'armée de terre ont été mutés en 2006. Certaines de ces garnisons peuvent pour autant relever d'autres armées. A l'inverse, certaines garnisons de l'armée de terre ont pu ne pas être concernées par les mutations de 2006.

- rationaliser les soutiens ;
- mais aussi améliorer la condition militaire.

Sur ce dernier point, les armées britanniques souhaitent concilier mobilité des militaires et stabilité des familles. Ce regroupement devrait en effet faciliter les mutations au sein de la même «*Super Garrison*» sans qu'elles entraînent nécessairement un changement du domicile de la famille⁴³. Les critères de choix des aires de regroupement incluraient la densité de population, ce qui peut faciliter des recrutements de proximité, les infrastructures (moyens de liaison, établissements de santé, écoles et universités) et les possibilités d'emploi pour les conjoints. Cette démarche exclut toute préoccupation d'aménagement du territoire car elle consiste précisément à concentrer les unités militaires dans les zones les plus peuplées et économiquement les plus dynamiques.

Conclusion

Même si le lien entre mobilité géographique et mobilité fonctionnelle n'a pu être exactement quantifié et même s'il subsiste vraisemblablement une part de «mobilité pour la mobilité», il apparaît que :

- les trois quarts environ des mutations avec changement de résidence peuvent, dans les conditions actuelles de gestion et de répartition des unités, être considérées comme «incompressibles», en raison notamment du volume important de mutations engendrées par la formation, la relève des militaires affectés dans les organismes stationnés en permanence hors de la métropole et le remplacement des militaires retournés à la vie civile ;
- le resserrement des seules implantations situées en province n'est susceptible de réduire la mobilité géographique que dans des proportions relativement limitées, nonobstant bien sûr l'intérêt qu'il peut présenter par ailleurs.

Réduire significativement la mobilité géographique des militaires nécessiterait donc de modifier en profondeur à la fois la carte des implantations militaires et les règles de gestion du personnel :

- non seulement resserrer le dispositif en province, mais encore transférer en province, dans des garnisons déjà existantes⁴⁴, une partie des organismes actuellement stationnés en région parisienne⁴⁵ ;
- alléger le dispositif permanent outre-mer et à l'étranger et/ou allonger la durée des affectations afférentes ;
- allonger la durée des temps de commandement et de responsabilité, ce qui entraînerait une sélectivité accrue pour l'accès à ces postes ;
- modifier les cursus de carrière et modalités de formation : alléger les formations de cursus, ne plus en faire des passages obligés dans le déroulement des carrières, recourir à l'enseignement à distance, reconsidérer les modalités d'affectation à l'issue des formations continues⁴⁶.

⁴³ Moyennant aussi un accroissement éventuel du célibat géographique.

⁴⁴ Transférer un organisme de la région parisienne vers une garnison nouvelle de province n'entraînerait aucune réduction du nombre de mutations.

⁴⁵ C'est ce qu'a entrepris l'armée de l'air avec le plan «Air 2010» qui consiste notamment à transférer vers des bases aériennes de province une partie de l'état-major central et de la direction du personnel. In fine, ce sont 30% des effectifs d'état-major qui seront stationnés en région parisienne au lieu de 80% actuellement.

⁴⁶ La pratique actuelle du choix d'affectation au classement de fin de formation est génératrice de mobilité géographique à faible préavis.

De telles mesures constituent des réorientations lourdes ; la réduction de la mobilité géographique ne saurait être le seul ni même sans doute le principal critère à prendre en compte pour arrêter des décisions de cette importance et qui répondent essentiellement à d'autres impératifs. La proximité des sites d'exercice et la qualité de l'entraînement sont, par exemple, des points tout aussi importants pour le moral des militaires, comme a pu le constater le Haut Comité lors des visites d'unités.

Il convient donc de préciser que le Haut Comité n'a pas entendu se prononcer à cette occasion sur l'opportunité ni le contenu d'une politique de restructurations mais a seulement tenté d'en évaluer l'impact potentiel sur la mobilité géographique des militaires.

2.3 - POURRAIT-ON MUTER MIEUX ?

Les auditions et visites d'unités auxquelles a procédé le Haut Comité montrent sans ambiguïté que la mobilité géographique est d'autant mieux acceptée :

- que la mutation apparaît nécessaire au bon fonctionnement du service et s'inscrit dans le déroulement de carrière du militaire ;
- que la mobilité est prévisible et régie par des règles claires, au lieu de peser comme une «menace» diffuse susceptible de se réaliser de façon aléatoire et soudaine ;
- que les incertitudes sur le lieu de destination et la date de mutation sont rapidement levées ;
- que la décision de mutation a été précédée d'un dialogue aussi personnalisé que possible entre le militaire et sa direction de personnel, éventuellement par l'intermédiaire du commandement local.

A l'inverse, le militaire qui apprend par la lecture d'un ordre diffusé tardivement une mutation que rien ne laissait prévoir, à destination d'une garnison qui ne figurait pas au nombre de ses vœux d'affectation et pour y occuper un poste encore non défini, éprouvera quelque peine à comprendre cette situation et à la faire accepter par sa famille. Il est certes inévitable que les souhaits des militaires et les besoins des armées ne coïncident pas toujours et légitime que ces derniers l'emportent. Il n'en faut pas moins prévenir ce type de situations dans toute la mesure du possible et, lorsqu'elles sont inéluctables, donner aux intéressés l'assurance que leur situation personnelle a bien été prise en compte et que leur mutation ne résulte pas seulement d'une application technocratique et systématique du principe de disponibilité.

Ces considérations ont conduit le Haut Comité à étudier la prise en compte des souhaits d'affectation formulés par les militaires (2.3.1), les préavis de mutation (2.3.2) ainsi que diverses modalités de gestion des mutations (2.3.3).

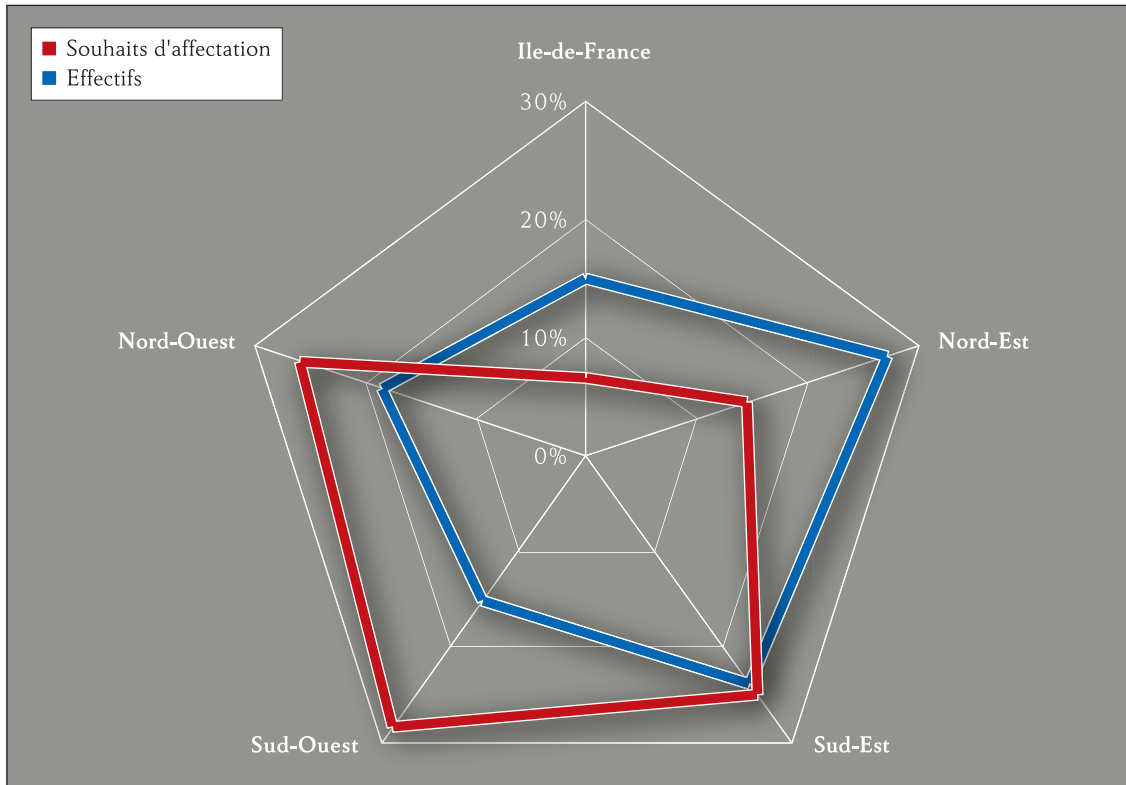
2.3.1 - LA PRISE EN COMPTE DES SOUHAITS D'AFFECTATION⁴⁷

Les militaires peuvent émettre des souhaits d'affectation classés par ordre de préférence, en général au nombre de trois ou quatre. Ces souhaits peuvent être complètement libres ou contraints par certaines règles : par exemple, les militaires de l'armée de terre doivent obligatoirement faire figurer dans leurs souhaits une des garnisons de la région nord-est ou de l'Ile-de-France. Lors de l'élaboration des plans de mutation, dont le déroulement est décrit en annexe 20, les directions de personnel s'efforcent de prendre en compte ces souhaits.

⁴⁷ Les données détaillées figurent en annexe 17.

La difficulté de cette conciliation réside dans les distorsions entre la répartition géographique des effectifs et celle des souhaits d'affectation. Le centre de gravité des effectifs est en effet globalement situé dans le quart nord-est du territoire alors que celui des souhaits d'affectation est plutôt dans le quart sud-ouest ainsi que l'indique le graphique ci-dessous⁴⁸. Cette distorsion est particulièrement sensible en Ile-de-France avec environ 15% des effectifs et 7% des souhaits d'affectation.

Graphique 2 - Répartition géographique des effectifs et des souhaits d'affectation



Source : données communiquées par les armées à la demande du HCECM.

Champ : militaires de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air.

Lecture : 28% des militaires des trois armées souhaiteraient être affectés dans le quart sud-ouest du territoire métropolitain ; 15% des effectifs sont stationnés dans cette région.

Pour les mutations des années 2005 et 2006, le taux de satisfaction du premier souhait d'affectation va de 38% dans l'armée de l'air à 72% dans la marine, l'armée de terre se situant à 52%. Le taux de satisfaction de l'un des souhaits exprimés est compris entre 64% dans l'armée de l'air et 89% dans la marine. Des procédures de dialogue sont en général prévues lorsque l'affectation envisagée par le gestionnaire de personnel ne correspond pas à l'un des vœux de l'intéressé⁴⁹.

⁴⁸ Champ : terre + marine + air. Des données par armée figurent annexe 17. Les aspirations des militaires sont à cet égard similaires à celles de la population française pour laquelle les quatre régions les plus attractives sont Languedoc-Roussillon, PACA, Aquitaine et Midi-Pyrénées. Source : «Les grands échanges migratoires régionaux entre 1990 et 1999» - Bernard Aubry - INSEE, Données sociales, édition 2002-2003 p.501.

⁴⁹ Voir en annexe 20 l'exemple de la procédure de dialogue appliquée par l'armée de terre.

Tableau 9 - Taux de satisfaction des souhaits de mutation des militaires

	Armée de terre	Marine	Armée de l'air	Service des essences
Taux de satisfaction du 1 ^{er} souhait exprimé	52%	72%	38%	65%
Taux de satisfaction de l'un des souhaits exprimés	76%	89%	64%	80%

Source : données communiquées par les armées à la demande du HCECM.

Champ : moyennes calculées sur les mutations prononcées en 2005 et en 2006. Ces données ne sont pas disponibles pour la gendarmerie, le service de santé ni la délégation générale pour l'armement.

Lecture : 52% des militaires de l'armée de terre mutés en 2005 et 2006 ont été affectés dans la garnison correspondant au premier souhait qu'ils avaient exprimé.

L'examen des souhaits d'affectation et de leur satisfaction appelle trois observations :

- a) En ce qui concerne les sous-officiers de l'armée de l'air, le Haut Comité observe que le taux de satisfaction des souhaits d'affectation est sensiblement plus faible que dans les autres armées. Il ne méconnaît pas que les répartitions géographiques des vœux et des postes sont très dissemblables ni qu'une large majorité de sous-officiers souhaite d'abord le maintien dans leur affectation, exprimé comme souhait prioritaire par 71,8% des intéressés. Il est toutefois apparu à l'occasion des auditions et visites que c'est dans cette armée que la mobilité géographique est le plus difficilement acceptée par les sous-officiers, alors même qu'elle est plutôt moindre que dans les autres armées⁵⁰.

Il rapproche ces constatations d'une statistique qui lui paraît préoccupante : 19,4% des sous-officiers supérieurs de l'armée de l'air mutés à l'été 2007 ont préféré, plutôt que de rallier leur nouvelle affectation, démissionner immédiatement ou s'engager à le faire après une année de maintien dans leur ancienne affectation ; ce taux atteint 41,2% pour les mutations vers la région parisienne⁵¹. Cette procédure dite «de maintien définitif dans la garnison» est propre à l'armée de l'air⁵² : après notification de l'ordre de mutation, le militaire de cette armée qui a acquis des droits à pension de retraite peut demander à être maintenu définitivement dans sa garnison, et donc à ne pas être muté à condition de présenter également une demande de démission ou de résiliation du contrat prenant effet au 1^{er} janvier de l'année suivante⁵³.

Cette procédure paraît surprenante à deux égards : au plan des principes, d'une part, car le dialogue suit la décision de mutation au lieu de la précéder et la décision n'est finalement pas exécutée ; au plan pratique, d'autre part, car elle jette un doute sur la nécessité qu'il y avait à prononcer la mutation et conduit à créer des sureffectifs dans certaines unités et des sous-effectifs dans d'autres sans corrélation avec l'activité ni les besoins des organismes concernés. Le Haut Comité estime que ce faisceau d'indices montre que la gestion de la mobilité au sein de l'armée de l'air mériterait d'être réexaminée et, vraisemblablement, fondée sur des bases nouvelles.

⁵⁰ Le taux de mobilité géographique en cours de carrière (hors sorties de formation initiale et retour à la vie civile) est 7,5% dans l'armée de l'air - 11,7% dans l'armée de terre - 14,9% dans la marine - 10,6% dans la gendarmerie - 4,4% dans le service de santé - 12,1% dans le service des essences.

⁵¹ Sont dans ce cas 177 sous-officiers supérieurs, dont 94 mutés en région parisienne. Source : armée de l'air.

⁵² Référence : instruction n°10000/DEF/DRH-AA/SDGR du 1^{er} juin 2007 relative aux mutations du personnel sous-officier et militaire du rang engagé non navigant de l'armée de l'air, p. 12.

⁵³ L'instruction de 2007 a réduit la période de maintien dans la garnison par rapport à la pratique antérieure.

- b) S'agissant des mutations vers l'outre-mer ou l'étranger dans l'armée de terre, les militaires appartenant aux troupes de marine sont prioritaires pour de telles affectations⁵⁴, qui ouvrent droit à des régimes de solde particuliers. Le Haut Comité s'interroge sur la pertinence de cette priorité dans une armée de terre à présent entièrement professionnalisée⁵⁵ et dont les militaires sont gérés par spécialité⁵⁶.
- c) Le Haut Comité relève enfin que la gendarmerie, le service de santé et la délégation générale pour l'armement n'ont pas été en mesure de lui communiquer le taux de satisfaction des souhaits d'affectation émis par leur personnel.

2.3.2 - LES PRÉAVIS DE MUTATION

La notification de l'ordre de mutation est le préalable nécessaire à toutes les démarches matérielles et administratives qu'entraîne la mobilité géographique : reconnaissance d'affectation, recherche d'un logement, qui elle-même conditionne l'organisation du déménagement, l'inscription des enfants dans les crèches et établissements d'enseignement et enfin la recherche d'un travail pour le conjoint, en particulier l'envoi de sa demande de mutation si ce dernier est un agent public⁵⁷. Les militaires entendus par le Haut Comité ont unanimement indiqué qu'un préavis de mutation trop court compliquait considérablement toutes ces démarches et rendait la mobilité plus pesante à la fois pour le militaire et pour sa famille. Les armées ont parallèlement indiqué qu'elles avaient entrepris depuis plusieurs années de notifier plus précocement les mutations.

Le Haut Comité a donc procédé à une analyse statistique des préavis de mutation⁵⁸, c'est-à-dire du laps de temps qui sépare la notification de l'ordre de mutation de la date de prise de fonctions dans la nouvelle affectation. C'est pour l'outre-mer que ce préavis est le plus long : 78% des mutations sont prononcées avec un préavis d'au moins trois mois. Les délais sont plus réduits pour les mutations en métropole : moins de trois mois pour près de 40% des mutations, moins d'un mois pour 14% des mutations et souvent moins de deux semaines en sortie de formation, les élèves choisissant leur affectation dans l'ordre du classement final.

Tableau 10 - Préavis des mutations internes à la métropole prononcées en 2006, par armée ou service

	Terre	Marine	Air	Gendarmerie	Santé	Essences	Armement	Ensemble
Plus de 6 mois	1%	15%	20%	****	6%	****	3%	7%
De 6 à 3 mois	49%	82%	56%	****	78%	****	24%	55%
Moins de 3 mois	50%	2%	24%	****	17%	****	74%	38%

Source : données communiquées par les armées à la demande du HCECM.

Champ : mutations de l'année 2006.

Lecture : pour 15% des militaires de la marine mutés à l'intérieur de la métropole en 2006, l'ordre de mutation a été notifié plus de six mois avant la date de ralliement de la nouvelle affectation.

⁵⁴ Cf. la circulaire n°541050/DEF/DPMAT/SDG/BCM du 16 avril 2007 relative à la gestion de la mobilité du personnel militaire de l'armée de terre pour l'année 2008, §1.7.3.1.1.

⁵⁵ Créées au 19^{ème} siècle (ordonnance du 7 août 1821) et constituées à l'origine pour tenir garnison outre-mer, les unités des troupes de marine ont compté de tous temps une forte proportion de militaires professionnels.

⁵⁶ Par exemple : combat de l'infanterie, combat des blindés, télécommunications, etc.

⁵⁷ Par exemple, les enseignants du second degré doivent déposer leur demande de mutation avant le 11 décembre pour les mutations inter-académiques (arrêté du 8 novembre 2006 relatif au mouvement national à gestion déconcentrée) et avant le 15 avril pour les mutations intra-académiques (note de service n°07AN0075 du 16 mars 2007 relative au mouvement intra-académique dans l'académie de Paris).

⁵⁸ Les données détaillées figurent en annexe 18.

Tableau 11 - Préavis des mutations internes à la métropole prononcées en 2006, par catégorie hiérarchique

	Officiers	Sous-officiers	Militaires du rang	Ensemble
Plus de 6 mois	9%	6%	5%	7%
De 6 à 3 mois	61%	55%	19%	55%
Moins de 3 mois	30%	39%	77%	38%

Source : données communiquées par les armées à la demande du HCECM.

Champ : mutations de l'année 2006 - Armée de terre, marine, armée de l'air, service de santé, armement.

Lecture : pour 9% des officiers mutés à l'intérieur de la métropole en 2006, l'ordre de mutation a été notifié plus de six mois avant la date de ralliement de la nouvelle affectation.

Les plans de mutation sont, dans toutes les armées, soumis aux mêmes aléas, notamment les départs vers la vie civile avec un faible préavis qui imposent des remplacements rapides. Les «performances» des armées et services sont, en ce domaine, pourtant très inégales : 2% de mutations tardives (préavis inférieur à 3 mois) dans la marine, un quart dans l'armée de l'air, une moitié dans l'armée de terre, trois quarts à la délégation générale pour l'armement. La part des mutations tardives paraît également importante pour les militaires du rang (près de 80%). Il existe donc des marges d'amélioration, notamment dans le cas des militaires du rang de l'armée de terre. Concernant enfin la gendarmerie, les informations recueillies lors des auditions et visites laissent supposer, en l'absence de données statistiques, que les préavis de mutation à l'intérieur de la métropole sont relativement courts ; il convient cependant de relever que le faible effectif des brigades⁵⁹ rend les vacances de poste particulièrement perturbantes pour l'activité de ces unités et que la gestion des mutations est, par conséquent, sensible aux aléas.

Le Haut Comité considère que, malgré les progrès accomplis ces dernières années, les préavis de mutation demeurent trop courts et recommande que, dans un premier temps, 80% des mutations soient prononcées avec un préavis d'au moins huit mois et moins de 5% des mutations avec un préavis inférieur à trois mois. Sans méconnaître la difficulté de l'exercice, il estime qu'il serait souhaitable qu'un préavis d'une année devienne, sauf cas particuliers⁶⁰, la pratique normale à terme⁶¹. Il conviendrait enfin que les militaires appelés à être mutés à leur retour d'opération extérieure aient connaissance de leur ordre de mutation avant leur déploiement.

2.3.3 - LES MODALITÉS DE GESTION DES MUTATIONS

Il ressort des auditions et visites que les incertitudes engendrées par la mobilité affectent fortement la perception de cette dernière par les militaires : vais-je être muté au prochain plan de mutation, l'année suivante, plus tard ? Dans quelle garnison ? Combien de temps resterai-je dans ma prochaine affectation ? Faute de réponse à ces questions, le militaire et sa famille ne disposent pas de tous les éléments nécessaires pour effectuer en pleine connaissance de cause des choix importants pour la vie familiale : acheter ou louer un logement, mettre ou non un enfant en pension, déménager la résidence familiale ou opter pour le célibat géographique. Le Haut Comité a donc étudié certaines des propositions qui lui ont été faites à l'occasion de ses rencontres avec des membres de la communauté militaire.

⁵⁹ L'effectif standard d'une brigade en zone rurale est de six gendarmes.

⁶⁰ Exemple : mutations prononcées à l'issue d'une formation. Pour autant, des dispositions adaptées peuvent permettre de prononcer les affectations sur la base d'un classement des stagiaires par ordre de mérite sans attendre pour autant les tous derniers jours de la formation.

⁶¹ Et plus rapidement dans certains cas, par exemple pour les militaires ayant un enfant handicapé.

Prononcer les mutations pour une durée fixée à l'avance ?

La durée de certaines affectations, au sens de fonctions exercées, est d'ores et déjà connue à l'avance : temps de commandement, affectations outre-mer, formations, affectations des sous-officiers de la marine. Mais, notamment du point de vue familial, il importe surtout de connaître le temps qui sera passé dans la future garnison. Certes, divers impondérables comme les aléas de gestion (départs, restructurations), les services rendus par le militaire, les promotions ou les résultats des concours⁶², voire l'évolution des souhaits des individus peuvent limiter ou perturber une telle prévision. Il est en revanche souhaitable que les directions de personnel indiquent au militaire, au moins dans le cas des sous-officiers et militaires du rang, la durée minimum de son séjour dans la future garnison, voire sa durée maximum et s'engagent à recevoir individuellement l'intéressé si des motifs impérieux conduisent le gestionnaire de personnel à réviser ces prévisions.

Planifier deux affectations successives ?

Dans le cadre des parcours professionnels, il est de bonne gestion d'identifier le niveau de responsabilité ou le type de poste auquel pourra prétendre le militaire au terme de l'affectation qu'il va rejoindre. Mais les expériences passées montrent qu'il est aléatoire de figer par avance la localisation des futurs postes. Un tel système est donc difficile à réaliser et risquerait de produire finalement plus de déception que de satisfaction.

Pratiquer un rythme de mobilité moindre en seconde partie de carrière ?

Cette partie de la carrière correspond à un moment où les contraintes familiales sont plus fortes et où le militaire et sa famille ressentent plus intensément les inconvénients de la mobilité et aspirent à plus de stabilité. L'idée est séduisante dans son principe, mais sa mise en œuvre est difficile. C'est en effet en seconde partie de carrière que les responsabilités sont susceptibles d'évoluer le plus rapidement. Les différents postes sont en outre répartis sur l'ensemble du territoire alors qu'il est vraisemblable que les aspirations des militaires seraient concentrées sur un petit nombre d'affectations géographiques. Enfin, c'est en dernière partie de carrière que surviennent souvent les départs imprévus qui perturbent la gestion. Il n'en serait pas moins souhaitable, s'agissant en particulier des sous-officiers et des officiers jusqu'au grade de lieutenant-colonel, de ménager au militaire une période de stabilité géographique dans les trois à cinq années qui précèdent sa limite d'âge, sans que l'intéressé ait pour autant la garantie que cette dernière affectation correspondra à sa garnison ou région d'élection.

Instaurer un dialogue régulier entre le militaire et le gestionnaire de personnel

Les officiers peuvent, à certaines occasions, s'entretenir avec un gestionnaire de personnel clairement identifié afin de dresser un bilan de leurs orientations et de leurs perspectives de carrière et d'affectations. Cet entretien permet aux officiers d'entendre le point de vue du gestionnaire et de faire valoir leur. C'est évidemment plus aisé à réaliser pour 40 000 officiers que pour 200 000 sous-officiers et 100 000 militaires du rang. Il n'en reste pas moins que l'expression écrite de «desiderata» d'affectation ne saurait à elle seule tenir lieu de dialogue de gestion et qu'il serait souhaitable de prévoir pour tous les personnels des entretiens d'orientation professionnelle (évolution de carrière envisageable et mutations susceptibles d'en découler) :

- à certains moments-clés de la carrière comme par exemple après dix ans de service pour les militaires du rang ou peu avant la sélection pour le brevet supérieur pour les sous-officiers ;
- dans la période où l'intéressé, compte tenu de son parcours professionnel, de son ancienneté dans la garnison et de la politique de mobilité, est susceptible de faire l'objet d'une mutation.

⁶² Il semble a priori envisageable que les concours ou sélections aient lieu une année pleine avant le début de la formation à laquelle ils permettent d'accéder.

CONCLUSION SUR LA MOBILITÉ DES MILITAIRES

1. Le Haut Comité observe que les caractéristiques du métier des armes, qui exige notamment un personnel jeune, conduisent à une gestion des ressources humaines caractérisée par :
 - un fort renouvellement des effectifs, de presque 10% chaque année ;
 - une mobilité fonctionnelle importante au long de carrières structurées et dynamiques qui offrent des possibilités de promotion interne plus ouvertes que dans la fonction publique civile ou les entreprises et déterminées probablement moins qu'ailleurs par les titres scolaires ou universitaires et plus par les qualités dont a fait preuve l'individu dans l'exercice de ses fonctions successives ;
 - mais aussi, en contrepartie, une exigence de formation, de progression et de sélection tout au long de la carrière ; la garantie de l'emploi est ainsi moindre que dans la fonction publique civile d'autant que 53% des militaires servent sous contrat à durée déterminée.
2. Le Haut Comité relève que les militaires connaissent une mobilité géographique qui constitue certes une donnée de la vie professionnelle en général mais présente dans leur cas des caractéristiques spécifiques :
 - les mutations avec changement de résidence sont, à catégorie socioprofessionnelle comparable, deux à trois fois plus fréquentes en moyenne que pour les fonctionnaires civils ou les salariés du secteur privé ; cette mobilité paraît globalement du même ordre que celle que l'on peut observer dans les principales armées occidentales. En outre, il s'agit généralement d'une mobilité de longue distance et les mutations de proximité sont rares ;
 - les militaires, «*appelés à servir en tout temps et en tout lieu*» aux termes de leur statut général, sont mutés d'office alors que les fonctionnaires sont le plus souvent mutés sur volontariat, hors situations particulières comme par exemple les mutations des commissaires de police ou celles qui conditionnent une promotion ;
 - la mobilité géographique concerne toutes les catégories hiérarchiques de militaires : officiers, sous-officiers et aussi, quoique dans une moindre mesure, militaires du rang. Dans la fonction publique civile et le secteur privé, elle concerne dans les faits essentiellement les cadres ;
 - la mobilité géographique des militaires intervient tout au long de la vie professionnelle alors que les mutations des fonctionnaires sont en général plutôt concentrées sur la première partie de carrière.
3. Le Haut Comité constate que le renouvellement rapide des effectifs, l'importance des effectifs permanents stationnés outre-mer et à l'étranger ainsi qu'en région parisienne, les restructurations et, dans une moindre mesure, les cursus de carrière, expliquent «mécaniquement» les trois quarts environ des mutations. S'il était jugé opportun de réduire significativement la mobilité géographique des militaires, cela nécessiterait de modifier en profondeur à la fois la répartition des effectifs sur le territoire, non seulement en province mais encore en région parisienne et hors de la métropole, ainsi que les règles de gestion du personnel (durée des affectations hors métropole, durée des temps de commandement, organisation des cursus de carrière, modalité de formation).
4. Le Haut Comité remarque, notamment à la suite des auditions et visites d'unités mais aussi à la lumière d'entretiens avec les responsables des ressources humaines de plusieurs grandes entreprises, que la mobilité géographique dans les armées n'est pas remise en cause dans son principe, mais qu'elle serait d'autant mieux acceptée :

- que la mutation apparaît nécessaire au bon fonctionnement du service et s'inscrit naturellement dans le déroulement de carrière de l'intéressé ;
- que la mobilité est prévisible et régie par des règles claires ;
- que la décision de mutation a été précédée d'un dialogue aussi personnalisé que possible entre le militaire et la direction de personnel qui le gère ;
- que les incertitudes sur la garnison de destination, la date de mutation et la durée prévisible de l'affectation future sont rapidement levées.

Si, à l'inverse, ces conditions ne sont pas remplies, le risque est élevé que la mutation soit subie comme une décision de principe, voire comme une décision arbitraire, et que le militaire et sa famille ressentent plus intensément les inconvénients que peut entraîner un changement de résidence (déménagement, recherche d'un logement, changement d'établissement scolaire ou de mode de garde des enfants, voire perte de l'emploi du conjoint ou célibat géographique).

5. Les observations qui précèdent conduisent le Haut Comité à émettre les recommandations suivantes :

- a) Allonger la durée des préavis de mutation avec changement de résidence de telle sorte que :
 - 80% des mutations soient prononcées avec un préavis supérieur ou égal à huit mois, en visant à terme un préavis d'une année dans une majorité de cas ;
 - moins de 5% des mutations soient prononcées avec un préavis inférieur à trois mois ;
 - la durée du préavis soit d'une année pour les militaires ayant un enfant handicapé ;
 - les militaires appelés à être mutés à leur retour d'opération extérieure aient connaissance de leur ordre de mutation avant leur déploiement.
- b) Indiquer lors de la mutation une durée minimum et une durée maximum dans la future affectation ; prévoir un entretien personnalisé avec un gestionnaire de personnel si un impondérable vient remettre en cause ces prévisions.
- c) Etendre à tous les militaires les entretiens d'orientation professionnelle avec un gestionnaire de personnel clairement identifié, aux moments-clés de la carrière et lorsque l'intéressé est susceptible de faire l'objet d'une mutation avec changement de résidence.
- d) Ménager une période de stabilité géographique pendant les trois à cinq années qui précèdent la limite d'âge des sous-officiers et des officiers jusqu'au grade de lieutenant-colonel.

Le Haut Comité tient enfin à souligner qu'améliorer la gestion des mutations ne signifie pas que chaque militaire aura pour autant la garantie d'obtenir l'affectation de sa convenance au moment et pour la durée de son choix : ceci en raison de la priorité à donner aux besoins du service tout d'abord, mais aussi à cause des impondérables de gestion (départs des armées avec un faible préavis) et de la distorsion entre la répartition territoriale des effectifs et celle des souhaits d'affectation.

QUATRIÈME PARTIE :

**L'ACCOMPAGNEMENT DE LA MOBILITÉ
GÉOGRAPHIQUE**

QUATRIÈME PARTIE :

L'ACCOMPAGNEMENT DE LA MOBILITÉ GÉOGRAPHIQUE

Après avoir caractérisé la mobilité des militaires, il convient d'étudier les mesures d'accompagnement de la mobilité géographique, c'est-à-dire les dispositions qui visent à faciliter les changements de résidence des militaires et à en atténuer l'impact sur la vie personnelle et familiale des intéressés. L'exposé suivra l'ordre chronologique des démarches liées à un changement de résidence :

- la reconnaissance d'affectation (1) ;
- les indemnités liées à la mobilité (2) ;
- la recherche d'un nouveau logement (3) ;
- le déménagement (4) ;
- la garde et la scolarité des enfants (5) ;
- l'accès du conjoint à l'emploi (6).

Un développement particulier sera enfin consacré au «célibat géographique» (7), c'est-à-dire à la situation du militaire vivant en couple déclaré qui, du fait de son activité professionnelle, réside régulièrement sur un site différent du domicile familial.

Chaque thème sera l'occasion d'exposer non seulement les dispositions applicables aux militaires français mais encore les mesures similaires dont peuvent bénéficier les fonctionnaires civils, les salariés du secteur privé et les militaires d'autres armées occidentales. Leur présentation sera limitée à l'essentiel, les détails étant reportés en annexe.

1 - L'AIDE À LA RECONNAISSANCE D'AFFECTATION

La reconnaissance d'affectation vise à permettre au militaire de prendre contact avec sa future unité et d'engager les démarches pratiques qu'entraîne un changement de résidence et tout d'abord de chercher un nouveau logement ainsi que les établissements scolaires ou les possibilités de garde pour ses enfants.

1.1 - DISPOSITIONS APPLICABLES AUX MILITAIRES

Le militaire muté dispose de trois journées indemnisées en frais de déplacement et ses frais de transport sont remboursés par référence au tarif de la SNCF. Son conjoint bénéficie en outre d'une aide de l'action sociale du ministère de la défense à concurrence de ses frais de déplacement (transport, repas, hébergement) et dans la limite de 230 euros pour 3 journées¹.

¹ Les conjoints des agents civils de la défense bénéficient également de cette aide.

1.2 - ÉLÉMENTS DE COMPARAISON

La reconnaissance d'affectation des fonctionnaires ne donne en principe lieu ni à congés supplémentaires ni à indemnisation. Les fonctionnaires du ministère de la défense mutés à la suite d'une restructuration bénéficient toutefois d'une mission de six journées indemnisées. La pratique usuelle dans le secteur privé est de deux à trois journées indemnisées, y compris l'utilisation de la voie aérienne et d'un véhicule de location. Dans les armées britanniques et américaines, la reconnaissance d'affectation ne donne pas lieu à indemnisation.

1.3 - APPRÉCIATION ET RECOMMANDATIONS

Lorsque les garnisons actuelle et future sont éloignées, le temps du trajet aller et retour obère une partie des trois journées et le séjour utile est alors trop bref pour mener à bien l'ensemble des démarches.

Le remboursement du voyage par référence aux tarifs de la SNCF ne couvre pas les frais entraînés par l'utilisation d'un véhicule personnel alors que ce dernier est souvent nécessaire, notamment pour les visites de logements.

Le Haut Comité a enfin constaté que le régime des frais de déplacement des fonctionnaires civils de l'État était plus simple que celui des militaires et en meilleure adéquation avec les tarifs hôteliers. Il souhaiterait être éclairé sur les raisons de cette différence.

Le Haut Comité recommande :

- que la durée de la reconnaissance d'affectation couvre trois jours francs dans la nouvelle garnison augmentés du temps de trajet aller et retour et que l'allocation versée par l'action sociale des armées soit adaptée en conséquence ;
- d'indemniser l'utilisation du véhicule personnel en indemnités kilométriques et non plus par référence aux tarifs de la SNCF.

2 - LES INDEMNITÉS LIÉES À LA MOBILITÉ

2.1 - DISPOSITIONS APPLICABLES AUX MILITAIRES

La mutation d'un militaire prononcée dans l'intérêt du service et entraînant un changement de résidence est susceptible d'ouvrir droit à deux types d'indemnités² :

- des indemnités de mutation proprement dites : le complément forfaitaire et le supplément forfaitaire à l'indemnité pour charges militaires, communément appelées « primes de rideaux »³ ;
- une indemnité destinée à couvrir temporairement une partie du loyer acquitté par les militaires locataires : la majoration de l'indemnité pour charges militaires (MICM). Cette dernière s'apprécie mieux si on la rapproche des autres aides au relogement et sera donc étudiée avec ces dernières.

² Outre l'indemnité pour charges militaires qui est perçue mensuellement par l'ensemble des militaires « pour tenir compte des diverses sujétions spécifiquement militaires, et notamment de la fréquence des mutations d'office ». Référence : décret n°59-1193 du 13 octobre 1959 modifié fixant le régime de l'indemnité pour charges militaires.

³ Bien qu'aucune disposition réglementaire ne précise que leur objet est de couvrir les frais de réinstallation dans la nouvelle résidence.

Le complément et le supplément forfaitaires sont perçus en une seule fois au moment de la mutation. Le supplément forfaitaire ne peut être perçu qu'à partir de la sixième mutation par les officiers et à partir de la troisième mutation par les autres militaires ; le complément et le supplément ne sont cumulables que si la mutation est consécutive à une restructuration ou intervient moins de 36 mois après la précédente. Le montant de ces indemnités dépend de la situation de famille (seuls les militaires mariés ou ayant un enfant à charge peuvent les percevoir), du grade, du délai écoulé depuis la précédente mutation (plus il est bref, plus le montant est élevé) et du nombre cumulé de mutations au cours de la carrière (plus elles ont été nombreuses, plus le montant est élevé). Le montant moyen de l'une ou l'autre de ces deux indemnités correspond à un peu moins d'un mois de rémunération moyenne.

Tableau 1 - Montant brut moyen et nombre de bénéficiaires en 2006 pour le complément et le supplément de l'ICM

	Montant moyen	Nombre de bénéficiaires
Complément forfaitaire de l'ICM	1 743 €	59% des militaires mutés ACR
Supplément forfaitaire de l'ICM	1 866 €	24% des militaires mutés ACR

Source : ministère de la défense.

Champ : terre, marine, air, essences, armement - Année 2006.

2.2 - ÉLÉMENTS DE COMPARAISON

Fonctionnaires civils

L'indemnisation de la mobilité diffère selon le motif de la mutation. Une mutation «ordinaire» n'ouvre droit à aucune indemnité équivalant au complément ou supplément forfaitaire des militaires ; l'indemnité forfaitaire de changement de résidence des fonctionnaires correspond en effet, de par son mode de calcul, à une prise en charge forfaitaire du transport de mobilier ou de bagages.

Dans le cas plus exceptionnel d'une mutation consécutive à une restructuration, réorganisation ou délocalisation du service, le fonctionnaire perçoit des indemnités ad hoc⁴ dont le montant dépend modérément de la situation familiale⁵ et n'est en général fonction ni du grade ni de l'indice. Pour un fonctionnaire ayant au moins un enfant à charge, leur montant va de 4 500 euros⁶ jusqu'à 38 500 euros⁷, étant précisé que les fonctionnaires mutés ne perçoivent pas d'indemnité mensuelle équivalente à l'indemnité pour charges militaires ni à la MICM.

⁴ Indemnité exceptionnelle de mutation, complément spécifique de restructuration des agents civils du ministère de la défense etc... Le détail de ces indemnités figure en annexe 22.

⁵ L'indemnité perçue par un fonctionnaire célibataire est en général de 0,7 à 0,8 fois le montant perçu par un fonctionnaire marié avec deux enfants à charge.

⁶ Précisément 4 573 € pour une mutation de 40 km au moins dans les cas de l'indemnité exceptionnelle de mutation (arrêté interministériel du 26 juin 2003), de l'indemnité exceptionnelle d'aide à la mobilité de la police nationale (arrêté interministériel du 20 janvier 2004) ou de l'indemnité exceptionnelle de mobilité de la fonction publique hospitalière (décret n°2001-353 du 20 avril 2001).

⁷ Montant du complément spécifique de restructuration des agents civils de la défense en cas de mutation vers l'Ile-de-France (arrêté du 27 août 2003).

Enfin, les fonctionnaires nouvellement nommés dans la fonction publique, dits « primo-arrivants », bénéficient d'une indemnité de première installation en Ile-de-France ou dans la communauté urbaine de Lille d'un montant uniforme de l'ordre de 2 000 euros⁸ ainsi que de l'aide à l'installation des personnels (AIP), laquelle n'est pas une indemnité mais une prestation interministérielle d'action sociale⁹ dont le montant est compris entre 350 et 700 euros.

Salariés du secteur privé

Les salariés des entreprises privées cotisant au 1% logement¹⁰ bénéficient en cas de mutation de l'aide « Mobili-Pass » qui couvre, sur justificatifs de dépense, les frais annexes au changement de logement. Il s'agit d'une subvention non remboursable d'un montant maximum de 1 600 euros qui peut être porté à 3 200 euros avec l'accord de l'entreprise.

En règle générale, les salariés perçoivent également une indemnité de mutation dont les caractéristiques sont très variables d'une entreprise à l'autre. Son montant peut être forfaitaire (souvent de 1 500 à 2 500 euros mais peut parfois atteindre 10 000 euros) ou fixé en mois de salaire (en général de 0,4 à 4 mois). La situation de famille a une incidence modérée sur son montant (taux célibataire = 0,5 à 0,7 fois le taux marié avec deux enfants) ou aucune incidence et il n'est pas fait de distinction entre les différentes situations de vie en couple. Une mutation vers la région parisienne s'accompagne en général d'indemnités plus élevées.

Militaires britanniques¹¹

Les militaires britanniques mutés avec changement de résidence perçoivent une « *Disturbance Allowance* » de l'équivalent de 1 500 euros + 200 euros par enfant à charge de plus de trois ans, versés en une fois. Son montant ne dépend pas du grade et les célibataires en bénéficient (taux célibataire = 0,8 fois le taux marié avec deux enfants). Les militaires mutés à Londres bénéficient en plus de la « *Recruitment and Retention Allowance - London* ». Il s'agit d'une indemnité mensuelle de 160 euros perçue quels que soient le grade et la situation de famille et destinée à « *contrer la réticence à servir dans les affectations à Londres en contribuant à compenser les coûts plus élevés supportés durant une affectation permanente à Londres* »¹².

2.3 - APPRÉCIATION ET RECOMMANDATIONS

L'accompagnement indemnitaire de la mobilité des militaires se singularise sur quatre points au moins :

- il est complexe, avec la coexistence de deux indemnités de mutation parfois exclusives, parfois cumulables et chacune fonction de critères multiples ;

⁸ Décret n°89-259 du 24 avril 1989. Montant = un mois du traitement brut afférent à l'indice 500.

⁹ Référence : circulaire conjointe DGAFP-direction du budget n°FP/4 2121 et 5BJPM 06-3056, relative à l'aide à l'installation des personnels de l'État.

¹⁰ Le « 1% logement » est la dénomination usuelle de la « participation des employeurs à l'effort de construction » instituée en 1953 pour les entreprises du secteur privé employant au moins 20 salariés. Ces dernières sont tenues de verser 0,45% de la masse salariale aux organismes gestionnaires du 1% logement (comités interprofessionnels du logement et CCI) qui attribuent en contrepartie diverses aides au logement des salariés (réservations de logements locatifs, prêts, subventions).

Référence : site www.uesl.fr.

¹¹ Référence : document JSP 752 consultable sur le site www.army.mod.uk.

¹² Tentative de traduction du JSP 752.

- les nouvelles situations de vie familiale (PACS, concubinage, divorce, famille monoparentale) ne sont pas prises en compte alors qu'elles concernent environ le tiers des militaires vivant en couple¹³ ;
- les militaires non mariés ou n'ayant pas d'enfant à charge ne perçoivent aucune indemnité de mobilité ;
- l'indemnisation n'est que très marginalement augmentée en cas de mutation vers la région parisienne¹⁴.

Le Haut Comité recommande de refonder et simplifier ce dispositif indemnitaire en s'inspirant des principes suivants :

- une indemnité de mutation unique, servie à tous les militaires mutés avec changement de résidence ;
- un taux de base pour les célibataires et un taux supplémentaire par personne à charge (conjoint déclaré et enfants) ;
- un coefficient multiplicateur fonction du nombre cumulé de mutations sur la carrière, applicable à tous à partir de la troisième mutation ;
- un coefficient multiplicateur significatif en cas de mutation vers la région parisienne.

Lors d'une table ronde avec des personnels du service de santé, sont en outre apparus des dysfonctionnements administratifs à l'occasion de la mobilité des jeunes médecins. Pendant leurs longues études, ces derniers enchaînent ou alternent des périodes de scolarité et de stage en des lieux différents. L'accompagnement administratif de cette mobilité, qui peut induire des changements d'organisme payeur, semble mal assuré et entraîne des retards de paiement préjudiciables aux intéressés.

Le Haut Comité recommande donc que le service de santé analyse en détail la situation des jeunes médecins et leur assure une bonne gestion administrative dès le début de leur carrière.

3 - L'AIDE AU RELOGEMENT APRÈS UNE MUTATION

Trouver un nouveau logement constitue la principale préoccupation des actifs civils ou militaires concernés par la mobilité géographique. La fréquence des mutations rend cette difficulté particulièrement aiguë pour les militaires dans un contexte de hausse des prix de l'immobilier et des loyers et ce point a été souligné avec insistance lors des auditions et des visites d'unités. Il ne fait aucun doute que le logement constitue la difficulté majeure à laquelle sont confrontés les militaires mutés et leur famille.

C'est pourquoi le Haut Comité a porté une attention particulière à ce sujet et lui consacre des développements détaillés qui aborderont successivement les dispositions applicables aux militaires (3.1) et les aides apportées aux fonctionnaires, salariés et militaires d'autres armées occidentales (3.2) ; de là découleront d'abord une appréciation critique du dispositif actuel (3.3) puis des recommandations (3.4).

¹³ Cette proportion atteint deux tiers pour les militaires âgés de moins de 30 ans - Référence : ministère de la défense - DRH-MD - Enquête «*Logement 2007*» p.18 et 19.

¹⁴ Par exemple, dans le cas d'un adjudant-chef marié avec deux enfants à charge muté après plus de 36 mois dans sa précédente affectation, le complément forfaitaire est de 1 730 euros en cas de mutation vers la région parisienne et de 1 595 euros sinon, soit un écart de 135 euros (8%). Dans le secteur privé, l'indemnité de mutation peut être plus que doublée en cas de mutation en région parisienne (cf. annexe 22).

3.1 - DISPOSITIONS APPLICABLES AUX MILITAIRES

Le statut général n'institue pas de droit au logement au profit des militaires ; il dispose en revanche que : «Lorsque l'affectation entraîne des difficultés de logement, les militaires bénéficient d'une aide appropriée.¹⁵» On exposera les différentes modalités de cette aide (3.1.1) puis les résultats obtenus (3.1.2).

3.1.1 - LES DIFFÉRENTES MODALITÉS D'AIDE EN MATIÈRE DE LOGEMENT DES MILITAIRES

L'aide en matière de logement peut prendre plusieurs formes :

- l'hébergement en enceinte militaire ;
- l'attribution d'un logement familial à loyer réduit (aide à la pierre) ;
- le bénéfice d'une indemnité temporaire et dégressive : la majoration de l'indemnité pour charges militaires, ou MICM (aide à la personne).

L'hébergement en enceinte militaire

La capacité d'hébergement en casernement est d'environ 53 000 lits en chambres de une à quatre personnes ou parfois en studettes individuelles¹⁶ ; il est prévu de la porter à 78 000 lits d'ici 2013. Ces logements sont occupés non seulement par des militaires du rang et par des sous-officiers célibataires, qui en bénéficient de droit¹⁷, mais encore par des militaires «célibataires géographiques». Le personnel ainsi hébergé jouit en général d'une occupation gratuite mais peut se voir facturer le coût de prestations accessoires (nettoyage des locaux communs, blanchissage des draps, etc.).

Tableau 2 - Capacité d'hébergement aux nouvelles normes

Capacité d'hébergement fin 2006	Capacité programmée en 2013	Coût annuel moyen du programme de rénovation de l'hébergement
52 810 lits	77 632 lits (réalisée à 68% fin 2006)	environ 80 M€

Source : ministère de la défense - DMPA (tableau de bord, bilan 2006).

Champ : armée de terre - marine - armée de l'air.

Le logement familial (l'aide à la pierre)

Les logements familiaux visent à réduire les difficultés que rencontrent les ressortissants civils et militaires du ministère de la défense pour se loger dans les régions où les loyers sont élevés ou l'offre de logements rare. Il s'agit de logements locatifs, situés hors des enceintes militaires, qui peuvent être des logements domaniaux, propriété de l'État, ou des logements conventionnés faisant l'objet de contrats de réservation auprès de divers opérateurs¹⁸. Ces derniers s'engagent dans ce cas à réserver la

¹⁵ Article 10 de la loi n°2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires.

¹⁶ Il s'agit des logements aux normes postérieures à la professionnalisation. Il existe en outre des chambrées aux normes plus anciennes.

¹⁷ Le décret n°2005-796 du 15 juillet 2005 relatif à la discipline militaire et son instruction d'application disposent que «des logements dans le domaine militaire sont attribués aux sous-officiers célibataires... Les militaires du rang et les volontaires sont logés à l'intérieur du domaine militaire».

¹⁸ Société Nationale Immobilière (SNI) pour un peu plus de la moitié des logements réservés, organismes d'HLM, etc.

location des logements en question aux agents présentés par le ministère de la défense en pratiquant des loyers inférieurs au prix du marché. En contrepartie, le ministère de la défense verse à l'opérateur, pour une réservation pendant 25 ans, une participation financière d'environ 45 000 euros par logement en province et 65 000 euros en région parisienne.

Les logements familiaux sont au nombre de 59 000, dont 55 000 en métropole. La livraison de 2 200 logements supplémentaires est prévue d'ici 2010 pour un besoin estimé à 7 300 logements ; il a été décidé de combler cet écart en finançant environ 5 000 logements au moyen des fonds de prévoyance militaire et de l'aéronautique¹⁹.

Les personnels éligibles, étant précisé que l'attribution d'un logement ne constitue pas pour eux un droit, sont les agents civils et militaires ayant charge de famille ainsi que les civils et les officiers sans charge de famille. Le montant des loyers des logements domaniaux est de l'ordre de 50% du prix du marché locatif en région parisienne et 70% en province. Il peut être un peu supérieur pour les logements réservés en fonction des dispositions propres à chaque convention de réservation, et notamment du montant de la participation versée par le ministère de la défense.

Tableau 3 - Parc inventaire de logements familiaux (métropole + outre-mer)

<i>Domaniaux</i>	<i>Réservés par convention et autres</i>	Total	Coût en 2006
12 573	46 879	59 452	183,5 M€ ²⁰ soit 257 € par logement et par mois

Source : ministère de la défense - Bilan social 2006, p.114 - DMPA (tableau de bord, bilan 2006).

Il convient enfin d'évoquer les logements concédés par nécessité absolue de service ou par utilité de service²¹. Le logement concédé par nécessité absolue de service, ou logement NAS, ne constitue pas une aide au logement à proprement parler puisque ce sont les nécessités du service qui le justifient et qu'il emporte une part de servitudes pour les militaires qui en bénéficient (absence de choix de son logement, état parfois insatisfaisant, absence de distinction nette entre service et vie privée). Il s'agit toutefois d'un logement assuré et gratuit et ces développements consacrés au logement des militaires ne sauraient donc omettre d'en faire état.

Le logement NAS concerne essentiellement les officiers et sous-officiers de gendarmerie. Le bénéficiaire d'un logement NAS est astreint à résider dans le logement qui lui est concédé et l'occupe à titre gratuit. L'occupant d'un logement concédé par utilité de service acquitte l'ensemble des charges locatives ainsi qu'une redevance qui correspond à la valeur locative des locaux occupés, plus précisément de leur partie privative, lorsqu'il s'agit de logements de représentation attribués à de hautes autorités.

¹⁹ Ces fonds sont alimentés par les cotisations des militaires, lesquels sont tenus de s'y affilier. Un établissement public des fonds de prévoyance a été créé en 2007 (décret n°2007-890 du 15 mai 2007) dont la mission est de collecter les cotisations et gérer les réserves, verser les allocations et participer au financement du logement des personnels militaires.

²⁰ Soit 127,3 M€ pour entretien, construction et réservations + 56,2 M€ de coût d'intervention de la fonction logement (fonctionnement des services concernés et rémunération de leurs personnels).

²¹ Selon l'article R94 du code du domaine de l'État : «Il y a nécessité absolue de service lorsque l'agent ne peut accomplir normalement son service sans être logé dans les bâtiments où il exerce ses fonctions. Il y a utilité de service lorsque, sans être absolument nécessaire à l'exercice de la fonction, le logement présente un intérêt certain pour la bonne marche du service».

Tableau 4 - Logements concédés par nécessité absolue de service (NAS) et par utilité de service

Logements NAS Gendarmerie	Coût de l'immobilier (logements et locaux techniques) Gendarmerie	Logements NAS Hors gendarmerie	Logements concédés par utilité de service
79 355 logements	Loyers et entretien : 465 M€ (soit 488 € par logement et par mois) Constructions domaniales : 187 M€	546 logements	595 logements dont 57 logements de représentation

Source : ministère de la défense - DMPA - DGGN (coût en 2006).

La majoration de l'indemnité pour charges militaires ou MICM (l'aide à la personne)

La MICM est attribuée aux militaires mariés ou ayant au moins un enfant à charge et locataires de leur logement pendant les neuf années suivant une mutation ; son taux est dégressif à partir de la septième année. Elle est donc conçue comme une aide au relogement après une mutation et non une aide permanente au logement.

La MICM couvre une fraction de la différence entre un loyer plancher et le loyer effectivement payé, dans la limite d'un loyer plafond. Son montant, calculé à partir d'une formule complexe, dépend de six paramètres : grade, indice, situation de famille, loyer payé (dans la limite d'un loyer plafond), type de logement occupé (logement familial défense ou non) et zone de résidence²².

Environ 40 000 militaires perçoivent la MICM, soit 38,6% des militaires locataires. Le montant mensuel moyen de la MICM est de 212 euros par bénéficiaire et couvre en moyenne 31% du loyer payé.

Tableau 5 - Principales caractéristiques de la MICM

Nombre de bénéficiaires	Montant mensuel moyen	Fraction moyenne du loyer couverte	Coût en 2006
38,6% des locataires soit environ 40 000 bénéficiaires	212 €	31%	84,6 M€

Source : ministère de la défense - DRH-MD - Enquête «Logement 2007», p.52 à 56 - Bilan social 2006, p.114.

²² Il existe trois zones de résidence définies par l'arrêté du 17 mars 1978 modifié relatif au classement des communes par zones géographiques. La zone 1 correspond à la région parisienne, les zones 2 et 3 à la province, les loyers dans les communes de la zone 2 étant en principe supérieurs aux loyers de la zone 3.

3.1.2 - LES RÉSULTATS DES AIDES

Comment se logent les militaires ?

Tableau 6 - Statut d'occupation de la résidence principale des militaires

	En enceinte militaire	A titre gratuit hors enceinte militaire	Propriétaire occupant	Locataire	Dont locataire du secteur privé	Dont locataire d'un logement familial (défense)	Dont locataire HLM
Militaires hors gendarmerie	16,3% ²³	5,5% ²⁴	32,9%	45,3%	26,7%	12,4%	6,2%
Militaires de la gendarmerie ²⁵	88,6% ²⁶		6,7%	4,8%			

Source : ministère de la défense - DRH-MD - Enquête «Logement 2007» p.35, 45 et 47.

Hors gendarmerie, une forte majorité de militaires (71,3%) se logent par leurs propres moyens, sans bénéficier d'un hébergement en enceinte militaire ni d'un logement familial attribué par la défense.

La proportion de propriétaires parmi les militaires est plus faible que dans la société française

Tableau 7 - Proportion de propriétaires de leur résidence principale parmi les militaires et les civils

Français actifs occupés	Agents civils de la défense	Militaires avec la même structure d'âge que les actifs occupés	Militaires (structure d'âge non redressée)
60,7%	68,3%	hors gendarmerie : 45,8%	hors gendarmerie : 32,9% gendarmerie : 6,6%

Source : ministère de la défense - DRH-MD - Enquête «Logement 2007» p.35, 38 et 93.

²³ La proportion de militaires logés à titre gratuit (hors gendarmerie) atteint 34% pour les militaires du rang et 64,1% pour les militaires vivant seuls. Ces chiffres n'incluent pas les quelque 20 000 célibataires géographiques dont environ 85% sont hébergés en enceinte militaire pendant la semaine.

²⁴ Hébergés par leurs parents ou des amis, logés gratuitement par l'employeur de leur conjoint...

²⁵ Il est rappelé que les militaires des corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie nationale ne bénéficient pas du logement par nécessité absolue de service.

²⁶ Une partie des logements concédés par nécessité absolue de service à des militaires de la gendarmerie sont situés hors des enceintes militaires.

Un militaire locataire sur quatre seulement (hors gendarmerie) habite un logement familial attribué par la défense

Tableau 8 - Proportion de bénéficiaires d'un logement familial parmi les militaires (hors gendarmerie) et les agents civils de la défense

Militaires (hors gendarmerie)	30 713 militaires logés, soit →	12,4% des militaires	27,3% des militaires locataires	46% des militaires locataires en région parisienne
Agents civils de la défense	8 925 agents logés, soit →	10,5% des agents	36,2% des agents locataires	53% des agents locataires en région parisienne

Source : ministère de la défense - DRH-MD - Enquête «Logement 2007» p.35, 38, 47, 93 et 99 - DMPA (tableau de bord, bilan 2006).

On constate que la proportion de bénéficiaires d'un logement familial attribué par la défense est plus élevée parmi les agents civils de la défense locataires (environ un sur trois) que parmi les militaires locataires (environ un sur quatre).

Un peu moins de deux demandes de logement familial sur trois sont satisfaites

Tableau 9 - Taux de satisfaction des demandes de logement familial en 2006

	Métropole	Région parisienne	Région toulonnaise
Pourcentage de demandes satisfaites hors logements de la «banque privée»	n.d.	65,5%	48%
Pourcentage de demandes satisfaites y compris les logements de la «banque privée»	60 à 68% selon les régions	68,3%	58%

Sources : ministère de la défense - Bilan social 2006, p.112 - Bureau interarmées des logements en région Ile-de-France (BILRIF) - Bureau des logements de Toulon.

Nota : les logements de la «banque privée» sont des logements mis en location par des particuliers. Ces derniers déposent des annonces de mise en location auprès des bureaux des logements de garnison ; les militaires peuvent les y consulter et louer ces logements par entente directe avec leurs propriétaires.

Selon le bilan social du ministère de la défense, de 60 à 68% des demandes de logement familial exprimées en 2006 ont été satisfaites²⁷. En région parisienne, 65,5% des demandeurs civils et militaires ont obtenu un logement familial (68,3% en incluant les locations de logements répertoriés dans la «banque privée»²⁸ du bureau des logements en Ile-de-France (BILRIF) ; ce taux a progressé d'une dizaine de points au cours de la dernière décennie. Il est moindre en région toulonnaise, également réputée pour ses difficultés de logement : 48% des demandeurs ont obtenu un logement familial et 10% un logement de la «banque privée»²⁹.

²⁷ Référence : ministère de la défense - Bilan social 2006, p.112.

²⁸ Les logements de la «banque privée» sont des logements mis en location par des particuliers. Ces derniers déposent des annonces de mise en location auprès des bureaux des logements de garnison ; les militaires peuvent les y consulter et louer ces logements par entente directe avec leurs propriétaires.

²⁹ Source : bureau des logements de Toulon - Période de septembre 2006 à septembre 2007.

3.2 - ÉLÉMENTS DE COMPARAISON

3.2.1 - FONCTIONNAIRES CIVILS

Dans le domaine du logement, les fonctionnaires civils ne bénéficient pas d'une indemnité équivalant à la MICM³⁰. Pour ce qui concerne l'aide à la pierre, les logements domaniaux ou réservés sont plus nombreux au ministère de la défense que dans les différents ministères civils, en valeur absolue comme en proportion de l'effectif.

3.2.2 - SALARIÉS DU SECTEUR PRIVÉ

Aide à la pierre

Le 1% logement finance la construction de logements locatifs que les entreprises cotisantes peuvent réserver au profit de leurs salariés (170 000 entreprises cotisantes employant environ 11 millions de salariés ; 65 000 de ces logements locatifs ont été attribués en 2004). La dépense représente 0,45% de la masse salariale des entreprises cotisantes contre environ 1,2% au ministère de la défense.

En règle générale, les entreprises privilégient l'aide à la personne (aide financière) par rapport à l'aide à la pierre et n'effectuent pas de réservations hors du cadre du 1% logement. Les entreprises qui disposaient d'un parc de logements particulier, en pleine propriété ou réservés, s'en sont en général séparées car elles estimaient sa gestion trop complexe et trop coûteuse au regard du service rendu.

Aide à la personne

Certaines grandes entreprises servent une indemnité comparable à la MICM, chacune selon des modalités propres que l'on peut synthétiser comme suit :

- l'indemnité est réservée aux salariés qui ont fait l'objet d'une mutation ; elle est perçue quelle que soit la situation de famille ;
- elle est dégressive et perçue pendant une durée limitée :
 - un à six ans de perception à taux plein (en général un ou deux ans) ;
 - une durée totale de perception de trois à dix ans (en général trois à six ans) ;
- le montant dépend peu de la situation de famille (taux célibataire de l'ordre de 0,7 fois le taux marié avec deux enfants) ;
- le montant est sensiblement plus élevé en cas de mutation vers la région parisienne ;
- à taux plein, l'indemnité couvre, selon les cas, de 30% à 60% du loyer environ.

³⁰ Il faut cependant préciser que :

- les fonctionnaires perçoivent, aux mêmes taux et dans les mêmes conditions que les militaires, une indemnité de résidence dont le montant mensuel est de 0 à 3% du traitement indiciaire selon la zone de résidence ;
- les agents civils du ministère de la défense mutés à la suite d'une restructuration et qui acquittent après mutation un nouveau loyer supérieur à celui de leur ancienne résidence peuvent percevoir, pendant six mois au maximum, une aide de l'action sociale du ministère de la défense (il ne s'agit donc pas d'une indemnité) compensant la différence de loyer (référence : instruction n°10250 DEF/SGA/DFP du 16 juillet 2003, relative au programme pluriannuel d'accompagnement social des restructurations dénommé «Formation et mobilité 2003-2008»). Trente agents ont bénéficié de cette aide en 2005, pour un montant moyen perçu de 1 458 euros (montant total perçu pendant la durée de perception).

3.2.3 - MILITAIRES D'AUTRES ARMÉES OCCIDENTALES

Royaume-Uni

Les armées britanniques ont l'obligation de loger :

- les militaires célibataires à l'intérieur des enceintes militaires ;
- les militaires mariés ou ayant des enfants à charge dans des «*married quarters*», ou de leur trouver un logement équivalent dans le secteur civil.

Elles considèrent qu'un hébergement et un logement de qualité constitue un facteur de fidélisation. Après avoir commencé à moderniser des chambres collectives de trois à quatre personnes, elles ont estimé que ces normes ne correspondaient plus aux attentes des jeunes militaires et ont lancé en 2001 un nouveau programme afin de réaliser des chambres individuelles dites SLAM (*Single living accomodation modernization*). Les ambitions de ce plan ont été réduites pour des raisons budgétaires³¹. Les occupants acquittent une redevance dont le montant dépend du grade et de la qualité de l'hébergement³².

Les militaires logés en «*married quarters*» acquittent quant à eux une redevance qui correspond approximativement au tiers du loyer que paierait un civil ayant un niveau de revenus similaire pour se loger dans le secteur privé³³. En termes indemnitaires, ce système équivaut globalement à une MICM qui couvrirait environ les deux tiers du loyer. Si le militaire est logé dans le secteur privé faute de logement défense disponible (cf. supra), l'administration lui rembourse la différence entre le loyer payé et la redevance qu'il aurait payée pour un logement défense, dans la limite de 2 300 € mensuels. Il n'existe pas de «*married quarters*» à Londres et les militaires y sont mutés sans famille. Les situations de vie commune autres que le mariage n'ouvrent actuellement pas droit aux «*married quarters*» mais le ministère de la défense envisage de traiter à l'identique toutes ces situations.

Au fil de ses rapports, l'Armed Forces Pay Review Body relève l'insatisfaction récurrente des militaires britanniques concernant le standard et l'état des logements familiaux et déplore la réduction régulière des crédits consacrés au logement³⁴. Le ministère de la défense (MOD) juge en outre médiocre la performance du prestataire privé récemment chargé de la gestion et de l'entretien des logements familiaux³⁵.

³¹ Les dernières prévisions sont de 700 M€ pour 12 000 lits contre un objectif initial de 1 100 M€ pour 26 000 lits (Rapport 2006 de l'AFPRB, p.50). Cela représente un coût moyen de 60 000 euros par lit, contre 25 000 à 30 000 euros pour les armées françaises.

³² Cf. données détaillées en annexe 23. Pour le meilleur standard d'hébergement, la redevance est comprise entre 90 euros par mois pour un militaire du rang et 258 euros pour un officier supérieur.

³³ Hormis à Londres. Cf. données détaillées en annexe 23. Le montant de la redevance est compris entre 258 euros mensuels (non officier avec un enfant au plus) et 1 051 euros mensuels (général de division et au-delà).

³⁴ «*The standard of SLA (hébergement) and SFA (logement familial) is one of the main issues raised repeatedly with us on our visits... The MOD recognised that reductions in targets for improvements set in previous years, and the time taken to deliver the improvement programmes, did impact the quality of life for Service personnel and their families. We have repeatedly expressed our disappointment that accomodation budgets have been pared back in successive years.*» - Rapport 2007 de l'AFPRB, p.49, consultable sur le site www.ome.uk.

³⁵ «*MOD's evidence highlighted...the initial poor performance of the new Housing Prime Contract, responsible for maintenance of SFA (logement familial).*» - Rapport 2007 de l'AFPRB, p.50.

États-Unis³⁶

Les jeunes militaires célibataires sont hébergés dans les enceintes militaires en chambres d'au moins deux personnes dont le ministère de la défense (DoD) juge l'état souvent insatisfaisant³⁷.

En matière de logement familial, la défense offre aux militaires la possibilité d'occuper des logements domaniaux situés à l'intérieur des bases militaires. Mais la politique du DoD est d'abord d'inciter les militaires à se loger dans le secteur privé. 63% des familles de militaires sont logées dans le secteur privé, 10% résident dans les logements domaniaux des bases militaires et environ 24% dans des logements qui paraissent être l'équivalent des logements « de la banque privée » des bureaux français de logements. Le DoD estime que les logements domaniaux sont souvent vétustes, trop petits et manquent du confort moderne³⁸.

Les militaires qui n'occupent pas un logement fourni par l'État perçoivent une indemnité appelée *Basic Allowance for Housing*, ou BAH³⁹. La BAH dépend de la garnison, du grade et de la situation de famille. Elle est calculée pour couvrir le loyer médian payé par des civils de même revenu et situation de famille habitant la même localité⁴⁰ :

- l'incidence de la situation de famille est modérée : 20 à 30% de plus pour un militaire marié avec quatre enfants que pour un célibataire ;
- l'incidence du grade est faible : à garnison et situation de famille identiques, un colonel perçoit de 0 à 15% de plus qu'un major et de 20 à 30% de plus qu'un caporal-chef de 10 ans de service ;
- l'incidence de la localité (niveau des loyers) est forte : un militaire affecté à Washington perçoit une indemnité deux fois supérieure à celle de son homologue en garnison à Little Rock dans l'Arkansas.

La BAH couvrirait 80% du loyer moyen en 2000 et a été progressivement augmentée pour, depuis 2005, être équivalente à une MICM qui couvrirait la totalité du loyer moyen dans la garnison⁴¹ pour une situation de famille et un niveau de revenus donnés. Les montants de la BAH sont mis à jour annuellement et pour chaque garnison, ce qui garantit que cette indemnité s'adapte en permanence au coût réel du logement dans chaque garnison⁴².

Allemagne

Il existe des logements domaniaux et des logements subventionnés par l'État mis en location à des prix raisonnables. Les offres croissantes du marché libre sont cependant attractives pour les membres de la Bundeswehr et il n'est, de facto, plus rentable de construire de nouveaux logements domaniaux.

³⁶ Sources : site officiel www.acq.osd.mil/housing.

³⁷ «About half a million single Service members live in these quarters, which are often substandard, inadequately maintained or obsolete» - site www.acq.osd.mil/housing.

³⁸ «Approximately 10 percent of all families live on-base, in government-owned military housing that is often dilapidated (délabrés, décrépits), too small, lacking in modern facilities - 43 percent (or 58 000 units) are substandard. On-base housing has an average age of 33 years and 25 percent is over 40 years old» - site www.acq.osd.mil/housing.

³⁹ Site www.defenselink.mil/militarypay/pay/bah.

⁴⁰ Les données détaillées figurent en annexe 23. Fourchette de montants : \$2709 par mois pour un colonel marié avec 4 enfants à Washington, \$843 par mois pour un caporal-chef célibataire à Little Rock.

⁴¹ «Average out-of-pocket costs were entirely eliminated in 2005». Ref : site www.defenselink.mil/militarypay.

⁴² Les tables annuelles des taux de la BAH sont consultables sur le site <http://perdiem.hqda.pentagon.mil/perdiem/bah.html>.

3.3 - APPRÉCIATION DES AIDES AU RELOGEMENT

Un effort considérable

Les développements précédents montrent que le ministère de la défense fait un effort financier considérable, de l'ordre de 600 millions d'euros par an⁴³, en faveur du logement de ses agents.

La situation n'est pas pour autant satisfaisante et le logement a, comme l'année passée, fait l'objet de vives critiques de la part des militaires qui se sont exprimés lors des auditions et visites d'unités.

Les aides au logement familial sont concentrées sur une part restreinte des militaires

La proportion d'attributaires d'un logement familial est somme toute réduite : un locataire sur quatre, un militaire sur huit⁴⁴. Il en va de même pour les bénéficiaires de la MICM : approximativement deux locataires sur cinq, un militaire sur six⁴⁵. Le Haut Comité relève en particulier que cette indemnité n'est versée ni aux militaires pacsés ou vivant en concubinage, ni aux divorcés ayant droit de visite mais pas de droit de garde, ni enfin aux célibataires. Ces militaires subissent pourtant eux aussi les contraintes de la mobilité et les difficultés de logement :

Tableau 10 - Part des revenus du ménage consacrée au loyer selon la vie en couple et l'activité du conjoint

Célibataire	En couple conjoint actif occupé	En couple conjoint actif inoccupé	En couple conjoint inactif
33,1%	22,7%	29,1%	27,5%

Source : ministère de la défense - DRH-MD - Enquête «Logement 2007», p.57.

Ces deux aides, attribution d'un logement et MICM, tendent en outre à se cumuler au profit des mêmes bénéficiaires ce qui entraîne une concentration excessive de l'aide à la pierre et de l'aide à la personne : 57% des bénéficiaires du logement familial, qui acquittent de ce fait un loyer réduit, perçoivent la MICM alors que cette proportion n'est que de 35% parmi les militaires locataires dans le secteur privé, qui acquittent pourtant des loyers supérieurs.

Tableau 11 - Proportion de bénéficiaires de la MICM parmi les militaires locataires en fonction de l'organisme gestionnaire du logement

Organisme gestionnaire du logement	Ministère de la défense	Secteur locatif privé	Ensemble
Proportion de bénéficiaires de la MICM parmi les locataires	57,2%	35,1%	38,6%

Source : ministère de la défense - DRH-MD - Enquête «Logement 2007», p.53.

⁴³ Coût de l'hébergement, du logement familial, du logement par nécessité absolue de service et de la MICM.

⁴⁴ Hors gendarmerie.

⁴⁵ Hors gendarmerie.

La MICM est inadaptée à plusieurs égards

- Les règles de calcul de la MICM sont plus favorables pour les locataires d'un logement attribué par le ministère de la défense qui acquittent pourtant des loyers moindres mais bénéficient en moyenne d'une MICM supérieure tant en montant absolu qu'en proportion du loyer payé. Par exemple, pour un adjudant-chef (IM 465) marié, avec deux enfants, affecté à Montpellier, le montant maximum de la MICM est de 439 euros pour un logement du parc défense et 342 euros pour un logement du secteur locatif privé.

Tableau 12 - Montant moyen de la MICM et proportion du loyer couverte en fonction de l'organisme gestionnaire du logement

Organisme gestionnaire du logement	Ministère de la défense	Secteur locatif privé
Montant mensuel moyen de la MICM	231 €	199 €
Part du loyer couverte par la MICM	36%	26%

Source : ministère de la défense - DRH-MD - Enquête «Logement 2007», p.53 et 56.

- La MICM ne prend pas bien en compte les conditions locales du marché locatif. La surface que permet de louer, dans le secteur privé, la MICM au taux maximum (i.e. son «pouvoir locatif») varie du simple au double selon les garnisons. La MICM maximum est, par exemple moindre à Fréjus (243 € pour un sergent-chef marié, avec deux enfants) que dans les villes voisines de Toulon et Hyères (319 €) alors que ces trois localités connaissent des niveaux de loyers similaires.

Tableau 13 - Surface que permet de louer la MICM au taux maximum pour un sergent-chef marié, avec deux enfants, dans différentes garnisons

	Paris	Montpellier	Bordeaux	Limoges	Fréjus
Zone pour le calcul de la MICM	1	2	2	2	3
Loyer moyen au m€ (en 2007)	22,9 €	12,9 €	11,1 €	8,4 €	11,7 €
MICM maximale (décembre 2007)	542 €	319 €	319 €	319 €	243 €
Pouvoir locatif de la MICM en m ²	23,6	24,8	28,7	38,0	20,8

Sources : pour les loyers : FNAIM, «L'observatoire des marchés de l'ancien», avril 2007. Pour la MICM : décret n°59-1193 du 13 octobre 1959 modifié et arrêté d'application du 9 mars 1987 modifié - Calculs réalisés aux taux du 1^{er} décembre 2007 pour un sergent-chef marié, 2 enfants (IM 406).

- La MICM n'a pas suivi l'évolution du prix des loyers malgré les revalorisations intervenues en 2006 et 2007 pour la région parisienne. Son pouvoir locatif⁴⁶ a ainsi diminué d'environ 14% entre 2000 et 2007 dans les garnisons qui ont connu de fortes hausses des loyers⁴⁷.

⁴⁶ Rappel : le pouvoir locatif est la surface que permet de louer, dans le secteur locatif privé d'une garnison donnée, la MICM perçue au taux maximum.

⁴⁷ Cf. l'annexe 23.

- L'incidence du grade sur le montant de la MICM paraît excessive étant donné l'objet de cette indemnité : pour un militaire marié, avec trois ou quatre enfants, résidant en région parisienne, le montant maximum de la MICM est de 493 euros pour un caporal-chef et 1 484 euros pour un officier général hors échelle E2.

Tableau 14 - Montant maximum de la MICM pour un militaire marié, avec trois ou quatre enfants, affecté en région parisienne

Grade	Caporal-chef	Sergent-chef	Adjudant-chef	Lieutenant-colonel	Colonel	Colonel	Général de corps d'armée
Indice majoré	312	406	465	689	820	B3	E2
MICM maximum	493 €	642 €	672 €	729 €	867 €	1 189 €	1 484 €

Source : pour la MICM : décret n°59-1193 du 13 octobre 1959 modifié et arrêté d'application du 9 mars 1987 modifié - Calculs réalisés aux taux du 1^{er} décembre 2007.

Le parc de logements familiaux est imparfaitement adapté à la demande

De nombreux logements sont vacants. Le meilleur indicateur est que les statistiques recensent seulement 40 000 civils et militaires tributaires d'un logement familial alors que le parc de la défense compte 55 000 logements en métropole. Travaux, réhabilitations ou prêts de logements aux gardiens des immeubles ne peuvent suffire à expliquer cet écart qui représente plus du quart du parc :

- le taux de vacance des logements domaniaux en métropole est de 11,4% ; il n'est inférieur à 10% qu'en Ile-de-France (3,7%) et en région PACA (2,3%)⁴⁸ ;
- s'agissant des logements réservés, 18% d'entre eux (9% pour ceux situés en Ile-de-France) ont été remis à la disposition des bailleurs⁴⁹ faute d'avoir trouvé occupant après six mois de vacance et 13% sont vacants depuis moins de six mois.

Tableau 15 - Écart entre les capacités du parc de logements et le nombre de ressortissants logés en métropole

Capacité du parc de logements	Nombre d'agents logés	Écart	Dont logements prêtés	Dont logements domaniaux vacants	Dont logements réservés rendus aux bailleurs	Dont logements réservés vacants depuis moins de 6 mois
55 000	40 000	15 000	300	1 000	8 100	5 600

Source : ministère de la défense - DMPA.

⁴⁸ Il s'agit précisément de deux régions où les loyers sont particulièrement élevés. Source : ministère de la défense - tableau de bord du logement, bilan 2006.

⁴⁹ Lorsqu'un logement se libère et demeure vacant, la défense verse au bailleur, pendant six mois au maximum, une «garantie d'occupation» de même montant que le loyer. Après six mois de vacance, le logement est rendu au bailleur qui est alors libre de le louer au locataire de son choix. Le logement est alors inutilisable par la défense jusqu'au départ de ce locataire, soit en général pendant une dizaine d'années.

Le Haut Comité note enfin que près de la moitié des militaires mutés en 2005 ont considéré, a priori ou a posteriori⁵⁰, que l'offre de logements familiaux de la défense ne répondait pas à leurs attentes.

Les auditions et visites ainsi que les statistiques ont permis de mettre en évidence une partie des causes de cette situation, étant toutefois précisé que certains demandeurs expriment des exigences peu réalistes ou omettent de répondre aux offres qui leur sont faites⁵¹ :

- le parc, en Ile-de-France en tout cas, manque de petits et de très grands logements : en 2006, l'offre a couvert 86% de la demande pour les appartements de type T3 à T5, mais seulement 32% pour les T1 et 46% pour les T6 ou plus⁵² ;
- certains logements sont peu attractifs, surtout pour une famille, car leur environnement s'est dégradé au cours des dernières années au point de poser parfois des problèmes de sécurité ;
- certains loyers, notamment en Ile-de-France, sont trop élevés pour les revenus d'une partie du personnel éligible⁵³. Le Haut Comité a relevé que certains militaires du rang et jeunes sous-officiers chargés de famille ne pouvaient obtenir de logement familial (i.e. du parc défense) qu'à la condition de présenter au bailleur une caution solidaire, ou garant, faute de revenus atteignant le triple des loyers les plus modestes qui leur étaient proposés⁵⁴. Il observe également que le logement social de toutes catégories ne représente que la moitié du parc de la défense en Ile-de-France alors que 90% environ des éligibles remplissent les conditions de revenu pour un logement social de type intermédiaire (PLUS)⁵⁵.

La gestion du parc de logements familiaux ne permet pas d'en tirer le meilleur parti comme aide à la mobilité

- les logements sont souvent attribués trop tardivement. Il en résulte une incertitude prolongée pour les demandeurs qui, la date de mutation approchant, finissent souvent par se résoudre à prendre une location plus coûteuse dans le secteur privé. La cause en est que les occupants ne donnent leur préavis au bailleur qu'après avoir obtenu un logement dans leur future garnison⁵⁶, voire même s'en tiennent par principe au préavis minimum légal d'un mois⁵⁷ et pénalisent ainsi les nouveaux arrivants ;

⁵⁰ A priori : 13% ont déclaré ne rien attendre des bureaux des logements et 7% ne voulaient pas résider en «milieu militaire». A posteriori : 14% n'ont eu aucune offre malgré leur demande et 13% ont refusé toutes les offres qui leur ont été faites. Source : ministère de la défense - DRH-MD, enquête «L'impact de la mobilité géographique sur la condition du personnel militaire», p.196.

⁵¹ En Ile-de-France en 2006, 798 offres émises par le BILRIF (18,3% des offres) sont restées sans réponse de leurs destinataires.

⁵² Source : BILRIF.

⁵³ Les bailleurs exigent en général que les revenus mensuels du locataire soient au moins du triple du loyer. De ce fait, en l'absence d'emploi du conjoint - ce qui est fréquemment le cas au moment de la mutation - la rémunération à Paris permet un loyer d'environ 1 500 euros pour un colonel, 800 euros pour un adjudant-chef, 450 euros pour un caporal-chef.

⁵⁴ Il s'agit là d'une condition posée par le bailleur et non par le bureau des logements. Celui-ci ne fait que retransmettre au demandeur la réponse et les conditions du bailleur.

⁵⁵ Source : BILRIF. Le PLUS (prêt locatif à usage social) ouvre droit à une subvention de l'État pour la construction de logements à usage locatif. En contrepartie, le montant des loyers et les revenus des locataires sont plafonnés. Pour le PLUS, le plafond de ressources pour 2007, applicable sur le revenu imposable de 2005, est de 43 187 euros pour un couple ayant deux enfants à charge et locataire à Paris et dans les communes limitrophes (circulaire UHC/FB3 n°2006-90 du 12 décembre 2006). Ce plafond correspond à un revenu net de 4 000 euros mensuels environ, ce qui est de l'ordre de la solde d'un lieutenant-colonel affecté à Paris.

⁵⁶ Ce qui, chacun attendant chacun, tend à bloquer l'ensemble de la gestion du parc dans le trimestre qui précède les mutations de l'été.

⁵⁷ Article 15 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs.

- les relations entre les bureaux des logements et les demandeurs ne sont pas satisfaisantes. L'accueil téléphonique est souvent défaillant sinon à peu près inexistant. Le demandeur ne peut obtenir d'informations personnalisées et actualisées sur ses perspectives d'obtenir un logement compte tenu de ses souhaits (taille, localisation...) et de la gestion prévisionnelle du parc. Il reste dans l'incertitude sans disposer des informations qui lui permettraient de décider en connaissance de cause d'attendre encore, de modifier ses souhaits ou d'entamer des recherches dans le secteur locatif privé ;
- la gestion du parc n'optimise pas le service rendu au personnel mobile. Tant que l'occupant demeure affecté dans la garnison, il n'y a en effet pas de limite à la durée d'occupation. Or, les occupations de longue durée⁵⁸ ralentissent la rotation du parc et limitent, par conséquent, le nombre de logements proposables chaque année aux agents nouvellement mutés.

Tableau 16 - Ancienneté moyenne de présence dans les lieux pour les locataires de logements familiaux en Ile-de-France

	Militaires	Agents civils de la défense
Ancienneté moyenne de présence dans les lieux	3 ans et 6 mois	8 ans et 1 mois
Proportion de bénéficiaires d'un logement familial parmi les locataires	47%	53%

Source : ministère de la défense - BILRIF (ancienneté) ; DRH-MD - Enquête «Logement 2007», p.48 et 98.

- un millier de logements sont occupés irrégulièrement, en majorité par des agents retraités. De surcroît, 80% des occupations irrégulières sont concentrées dans les deux régions où les nouveaux arrivants éprouvent le plus de difficultés à se loger : l'Ile-de-France (512 occupants irréguliers) et la région PACA (330 occupants irréguliers) ;
- les règles d'accès au logement social ne sont pas adaptées à des militaires mobiles et susceptibles de connaître une diminution sensible de leur revenu à la suite d'une mutation. Ce sont en effet les revenus du ménage pendant l'année N-2 qui conditionnent l'accès au logement social. Prenons le cas d'un militaire muté d'une unité des forces vers un état-major parisien, qui ne perçoit donc plus de primes opérationnelles⁵⁹ dans sa nouvelle affectation et dont le conjoint a dû démissionner de son emploi en raison de la mutation. Le ménage peut se voir écarté de l'accès au logement social parce que ses revenus de l'année N-2 excédaient le plafond alors que ce n'est plus le cas de ses revenus actuels.

Le Haut Comité précise enfin qu'il a étudié avec une attention particulière le fonctionnement du bureau interarmées des logements en région Ile-de-France (BILRIF), objet de critiques fréquentes de la part des militaires. Il estime que le BILRIF remplit du mieux qu'il le peut une mission difficile et a le souci permanent de proposer les logements disponibles au maximum de demandeurs et dans les meilleurs délais, tout au moins autant que le lui permettent trois contraintes qui s'imposent à lui : la situation du marché immobilier en Ile-de-France, la connaissance trop tardive des libérations de logements, déjà signalée, et enfin le volume et le taux de rotation du parc de logements familiaux en région parisienne. Lorsque 3 500 demandes sont à traiter chaque année alors qu'il se libère seulement 2 500 logements, il est matériellement impossible de donner satisfaction à tous les demandeurs. Cela posé, le Haut Comité estime que les conditions d'accueil téléphonique et de renseignement des demandeurs laissent à désirer et que les critères d'attribution sont trop rigides.

⁵⁸ En Ile-de-France au 31 décembre 2006, 369 militaires et 1 247 civils occupaient leur logement familial depuis plus de dix ans. Source : BILRIF.

⁵⁹ Par exemple l'indemnité de services en campagne ou la majoration d'embarquement.

3.4 - RECOMMANDATIONS SUR L'AIDE AU RELOGEMENT

Considérations préalables

- a) Le Haut Comité tient à rappeler l'incidence négative et statistiquement constatée de la mobilité géographique sur le niveau de vie des ménages militaires, en raison de l'apport moindre du conjoint en matière de second salaire puis de retraite, ainsi que sur la constitution progressive d'un patrimoine en raison d'une accession à la propriété plus rare et plus tardive que pour les autres agents publics⁶⁰.
- b) Il note que les militaires américains et britanniques bénéficient d'une aide considérable en matière de logement.
- c) Les données comparatives (Grande-Bretagne, États-Unis, grandes entreprises) et la situation des logements de la gendarmerie montrent que les pouvoirs publics et les employeurs éprouvent de grandes difficultés, notamment d'ordre financier, à entretenir un parc de logements aux normes attendues par leurs agents et à l'adapter au gré des restructurations d'unités. Le Haut Comité estime donc qu'il ne serait ni efficient ni même réaliste d'envisager d'instituer au profit de l'ensemble des militaires un droit à être logé par l'État, fût-ce contre le versement d'une redevance comme dans le cas des militaires britanniques.
- d) Il considère que, dans le contexte français, c'est bien la mobilité géographique qui justifie qu'une aide particulière soit apportée aux militaires en matière de logement. Il est donc normal que cette aide soit concentrée sur les militaires effectivement mobiles et puisse, en conséquence, être temporaire et dégressive.
- e) Il estime enfin que l'attribution d'un logement familial et la perception d'une aide financière (MICM) devraient être deux aides exclusives l'une de l'autre, d'autant que dans le même temps de nombreux militaires ne bénéficient d'aucune aide au relogement.

Recommandations

Ces considérations conduisent le Haut Comité à émettre les recommandations suivantes :

- a) Faire bénéficier tout militaire muté⁶¹, quelle que soit sa situation de famille, d'une aide au relogement sous l'une et une seule⁶² des trois formes suivantes :
 - soit l'attribution d'une indemnité mensuelle temporaire et dégressive d'aide au relogement dans le secteur privé couvrant une fraction - par exemple de 30 à 40% en province et de 50 à 65% en région parisienne - d'un loyer de référence égal au loyer médian ou moyen dans la garnison pour un ménage⁶³ civil de composition identique et de revenu similaire. Les loyers de référence devraient être actualisés annuellement en fonction de l'évolution des loyers du marché dans chaque garnison. Il reviendrait à chaque allocataire d'utiliser l'indemnité pour se loger, selon son choix personnel, comme locataire ou comme accédant à la propriété ;

⁶⁰ Le salaire moyen d'un conjoint de militaire est environ de la moitié du salaire moyen du conjoint d'un titulaire civil de l'État (source : INSEE). Ces points ont été développés dans le premier rapport du Haut Comité, p.23 et 24.

⁶¹ Sous la condition qu'il ne bénéficie pas d'une concession de logement par nécessité absolue de service.

⁶² Les militaires en situation de célibat géographique pouvant cependant bénéficier à la fois d'un hébergement en enceinte militaire et soit d'un logement familial soit d'une indemnité mensuelle au titre du logement occupé par leur famille.

⁶³ Un ménage pouvant être composé d'une seule personne.

- soit l'attribution d'un logement familial, avec un loyer réduit de façon à procurer à son occupant un avantage financier du même ordre que l'indemnité qu'il aurait perçue s'il s'était logé dans le secteur privé. L'aide à la pierre serait à terme strictement cantonnée aux garnisons où elle apparaît indispensable en raison de l'insuffisance de l'offre locative privée ou du montant particulièrement élevé des loyers ;
- soit un hébergement en enceinte militaire.

Ce dispositif, plus simple et plus lisible que les règles actuelles, restaurerait une cohérence entre l'aide à la pierre et l'aide à la personne (soit l'une, soit l'autre et pour des montants équivalents) ainsi qu'une certaine équité entre les attributaires d'un logement familial et ceux qui n'ont pu en obtenir un. Il garantirait l'adaptation permanente de l'aide aux conditions effectives de logement dans chaque garnison. Il laisserait enfin une réelle liberté de choix aux militaires dans ce domaine essentiel pour la qualité de vie personnelle et familiale qu'est le logement.

Le Haut Comité souligne que ce nouveau régime permettrait de mettre fin à une situation qui exclut de l'aide au relogement plusieurs catégories de militaires pourtant sujets à mobilité géographique : célibataires, divorcés avec droit de visite sans droit de garde, couples sans enfant fiscalement à charge vivant en concubinage ou sous le régime du pacte civil de solidarité. Il observe enfin que l'absence de perception de la MICM par les militaires vivant sous le régime du pacte civil de solidarité lui paraît d'une légalité incertaine.

Le surcoût de l'indemnité d'aide au relogement par rapport au coût actuel de la MICM, estimé sans tenir compte des économies envisageables sur le parc de logements familiaux ni des effets de la dégressivité⁶⁴, serait de l'ordre de 180 à 270 millions d'euros en année pleine⁶⁵ selon les modalités qui pourraient être retenues, ce qui est considérable. Dans ces conditions, l'entrée en vigueur du nouveau dispositif devrait s'échelonner sur plusieurs années.

- b) Améliorer l'entretien et accélérer le renouvellement du parc de logements concédés par nécessité absolue de service aux militaires de la gendarmerie.

La vétusté d'une partie des logements concédés par nécessité absolue de service a été fréquemment soulignée par les militaires de la gendarmerie à l'occasion des auditions et visites. La loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure⁶⁶ précise, dans le rapport annexé, qu'en matière immobilière pour la gendarmerie nationale *«le principal objectif est de fournir à tous les gendarmes et à leurs familles des conditions de logement conformes aux normes actuelles»*. Le besoin avait alors, en 2003, été estimé à 48 600 logements à mettre chantier⁶⁷ dont 11 000 avaient été livrés à la fin 2007⁶⁸.

- c) Faire bénéficier de droit les militaires locataires de la caution solidaire des fonds de prévoyance, sous réserve que le loyer n'excède pas 50% des revenus du ménage.

Cette recommandation vise à faciliter l'accès au logement locatif, notamment en région parisienne et pour les militaires à revenus modestes. Le décret n°2007-890 du 15 mai 2007 portant création, organisation et fonctionnement de l'établissement public des fonds de prévoyance militaire et de l'aéronautique dispose (art. 4) que *«Cet établissement a pour mission de ... participer au financement du logement des personnels militaires»*, ce qui pourrait servir de base juridique pour la recommandation proposée.

⁶⁴ Dégressivité de l'indemnité d'aide au relogement.

⁶⁵ La méthode d'évaluation est précisée en annexe 24.

⁶⁶ Loi n°2002-1094 du 29 août 2002.

⁶⁷ En raison de l'accroissement des effectifs, afin de réduire le parc locatif situé hors caserne et afin de remplacer les logements vétustes.

⁶⁸ Il convient de souligner que l'État n'est pas le seul acteur pour les opérations immobilières de la gendarmerie ; les collectivités territoriales interviennent aussi.

d) Prendre les dispositions permettant d'améliorer la gestion du parc de logements familiaux et le service rendu aux usagers :

- doter les bureaux de logements des moyens humains et techniques supplémentaires leur permettant d'accueillir et renseigner les demandeurs de logement et de leur donner une information personnalisée sur l'état de leur dossier et leurs perspectives de succès en fonction des caractéristiques de leur demande ;
- expérimenter, dans un ressort géographique limité, «l'externalisation» de la gestion du logement familial ;
- adresser les ordres de mutation aux bureaux des logements dès leur édition et sous un format informatique directement exploitable par ces derniers ;
- se fixer comme objectif de prononcer 80% des attributions de logements familiaux au moins deux mois avant la date de mutation du demandeur. A défaut d'attribution dans ce délai, informer systématiquement le demandeur sur la situation du parc et des demandes afin qu'il puisse décider en connaissance de cause de maintenir sa demande, de la modifier ou de se tourner vers le secteur locatif privé.

e) Prendre les dispositions législatives et réglementaires permettant de mettre un terme aux occupations irrégulières de logements familiaux et d'améliorer l'accès au logement social pour les militaires ayant fait l'objet d'une mutation⁶⁹ :

- modifier la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs afin d'insérer une disposition prévoyant que, lorsque le logement pris à bail a fait l'objet d'une convention de réservation passée par une administration publique au profit de ses agents éligibles à une telle prestation, la perte de la qualité d'éligible constitue un motif légitime de résiliation du bail ;
- insérer dans l'arrêté du 29 juillet 1987 modifié, relatif aux plafonds de ressources des bénéficiaires de la législation sur les habitations à loyer modéré et des nouvelles aides de l'État en secteur locatif, une disposition permettant, pour apprécier les ressources du demandeur, de prendre en compte les revenus actuels du ménage lorsque, à la suite d'une mutation professionnelle, ils sont inférieurs aux revenus de l'avant-dernière année précédant celle de la signature du contrat de location.

Au cours des auditions et des visites d'unités, l'attention du Haut Comité a enfin été souvent appelée sur l'accession à la propriété. Le Haut Comité a déjà relevé dans son premier rapport que l'accession à la propriété est, en raison notamment de la forte mobilité géographique des militaires, plus rare et plus tardive pour ces derniers que pour les autres agents publics. Accéder à la propriété n'est pas seulement une aspiration que les militaires partagent avec l'ensemble de la population française. La propriété d'un bien immobilier constitue également une des meilleures assurances pour la famille du militaire au cas où ce dernier viendrait à décéder en service.

Mais il s'agit souvent d'une résidence de repli que la succession des mutations ne permet pas d'occuper durablement comme résidence principale. Or, les diverses mesures fiscales destinées à encourager et faciliter l'accession à la propriété ne s'appliquent qu'à la résidence principale. Il existe certes des dérogations à ce principe lorsque le propriétaire cesse d'occuper son bien en raison d'une mutation professionnelle, mais sous la condition que le bien ne soit pas mis en location⁷⁰. Le propriétaire doit dans ce cas acquitter à la fois le loyer de sa nouvelle résidence et les charges afférentes à sa propriété, notamment le remboursement des emprunts, sans qu'un revenu locatif puisse couvrir une partie de ces dernières.

⁶⁹ En réponse à une question au Gouvernement (question n°1310 de M. Tian Dominique), la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité avait répondu le 18 octobre 2005 que «...le Gouvernement va mettre à l'étude les modifications réglementaires qui permettraient d'apporter des réponses spécifiques à la situation que vous mentionniez, c'est-à-dire en cas de chute brutale des revenus, sans toutefois affaiblir le nécessaire contrôle du respect des plafonds, surtout dans une période où la demande de logements HLM est particulièrement forte».

⁷⁰ Voir par exemple l'article 5 de la loi n°2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

Le Haut Comité s'est donc interrogé sur l'opportunité d'étendre le régime fiscal de la résidence principale au bien immobilier d'un militaire quel qu'en soit l'usage, y compris s'il est mis en location, tant qu'il demeure l'unique propriété immobilière de l'intéressé. Il lui est apparu que les militaires n'étaient pas les seuls actifs géographiquement mobiles et que d'autres catégories socioprofessionnelles pourraient demander, non sans quelques arguments, qu'une telle mesure leur soit étendue. Sensible au coût fiscal élevé qui pourrait résulter d'une telle généralisation de la mesure et au fait que le Gouvernement et le Parlement ont récemment confirmé, lors de l'élaboration de la loi n°2007-1233 du 21 août 2007 instituant un crédit d'impôt au titre des intérêts d'emprunts contractés pour l'acquisition de la résidence principale, le principe consistant à conditionner le maintien de ce crédit d'impôt, en cas de mutation, à l'absence de location du bien, le Haut Comité a préféré privilégier, en matière d'aide à l'accession à la propriété, une autre orientation.

Cette orientation est fondée sur l'idée que l'aide au relogement doit être neutre par rapport au choix des militaires de louer ou d'acquérir leur logement. Le Haut Comité propose donc que l'aide au relogement bénéficie à l'ensemble des militaires qui se relogent par leurs propres moyens à la suite d'une mutation, qu'ils choisissent à cette fin de louer ou d'acheter leur résidence principale⁷¹. Il a traduit ce principe dans sa recommandation relative à la création d'une nouvelle indemnité d'aide au relogement qui remplacerait à terme la MICM.

Concernant enfin les aides sous forme de prêts à des conditions avantageuses (taux, cautionnement, remboursement différé), le Haut Comité estime que le ministère de la défense pourrait aider plus efficacement les militaires en négociant des conditions particulières avec les opérateurs spécialisés⁷². Il a toutefois constaté que les offres commerciales existantes spécialement destinées aux militaires étaient souvent mal connues d'eux ; à titre de comparaison, on notera qu'au Royaume-Uni un site internet réalisé en partenariat avec le ministère de la défense et accessible aux seuls militaires recense les conditions particulières que les entreprises de tous secteurs réservent à ces derniers⁷³.

4 - LES MODALITÉS DE PRISE EN CHARGE DU DÉMÉNAGEMENT

4.1 - DISPOSITIONS APPLICABLES AUX MILITAIRES

Le militaire muté pour raison de service a droit à la prise en charge de ses frais de déménagement selon des modalités différentes de celles qui s'appliquent aux autres agents de l'État. Le régime actuel⁷⁴, entré en vigueur le 1^{er} octobre 2007, pose deux limites à cette prise en charge :

⁷¹ Le ministère de la défense britannique étudie une mesure qui consisterait à verser aux accédants à la propriété une subvention (et non un prêt) de 75 000 euros échelonnés sur dix ans. L'objectif serait double : aider les militaires à accéder à la propriété, mais aussi les fidéliser car un militaire quittant les armées au cours de cette période de dix ans devrait rembourser la part déjà perçue de la subvention.

⁷² Un opérateur propose par exemple aux personnels des ministères de l'éducation nationale et de la culture un prêt à taux zéro jusqu'à 32 500 euros, remboursables sur 22 ans au maximum, avec la possibilité d'une franchise de remboursement pouvant aller jusqu'à 18 ans. Par comparaison, le prêt à taux zéro proposé par l'action sociale du ministère de la défense a un montant maximal de 11 000 euros (bientôt 16 000 euros) remboursables sur 8 ans.

⁷³ Il s'agit du site www.forcesdiscounts-mod.co.uk, dont l'accès nécessite un identifiant et un mot de passe. La page d'accueil comporte une déclaration officielle du Deputy Chief of the Defence Staff (Personnel) qui indique notamment «*There are a number of unofficial organisations who offer discounts to the Defence Community and I would encourage you to explore alternative discounts available to you.*»

⁷⁴ Défini par le décret n°2007-640 du 30 avril 2007 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les changements de résidence des militaires sur le territoire métropolitain de la France.

- un plafond du volume de mobilier transporté qui dépend de la situation de famille et de l'ancienneté de service du militaire ;
- un plafond financier dont le montant dépend du volume transporté et de la distance parcourue.

Lorsque le prix du déménagement est inférieur au plafond financier, la moitié de la différence est versée au militaire sous forme «d'allocation d'accompagnement à la mobilité géographique dans les armées⁷⁵» ; si le prix est supérieur au plafond, le surcoût est à la charge du militaire. L'objectif de ces dispositions récentes est d'inciter les militaires à négocier avec les déménageurs pour obtenir le prix le plus bas.

Le militaire dispose enfin de quatre journées de congé pour effectuer son déménagement.

4.2 - ÉLÉMENTS DE COMPARAISON

Fonctionnaires civils

Le fonctionnaire muté avec changement de résidence a droit à une «indemnité forfaitaire de changement de résidence»⁷⁶, calculée en fonction :

- de la distance entre l'ancienne et la nouvelle affectation ;
- d'un volume forfaitaire de mobilier dépendant de la situation de famille, le conjoint pacsé ou le concubin⁷⁷ étant assimilés à un conjoint marié.

Le montant de l'indemnité est majoré de 20% en cas de mutation d'office ou de mutation prononcée afin de pourvoir un poste vacant pour lequel aucune candidature n'a été exprimée ou lorsque l'autorité ayant pouvoir de nomination a écarté toutes les candidatures présentées, à condition toutefois que la nouvelle localité d'affectation ne figure pas parmi les préférences préalablement exprimées par le fonctionnaire. Le montant est minoré de 20% si la mutation est prononcée sur demande du fonctionnaire. Le droit à indemnité n'est pas ouvert si le fonctionnaire demande sa mutation après avoir passé moins de 5 ans dans sa précédente affectation⁷⁸.

Salariés du secteur privé

La pratique usuelle des grandes entreprises consiste à passer des conventions avec quelques déménageurs auxquels le salarié, qui doit en général présenter deux ou trois devis, s'adresse en priorité. Chaque contrat de déménagement demeure conclu entre le salarié et le déménageur. Mais ce dernier doit respecter les dispositions de la convention-cadre ; à défaut, il est passible de pénalités à verser à l'employeur. La convention-cadre est en général passée sur appel d'offres et définit essentiellement :

- la grille tarifaire⁷⁹ applicable aux salariés de l'entreprise ;
- le niveau de qualité des prestations auquel s'engage le déménageur ;

⁷⁵ Décret n°2007-639 du 30 avril 2007 instituant une allocation d'accompagnement à la mobilité géographique dans les armées.

⁷⁶ Décret n°90-437 du 28 mai 1990 modifié par le décret n°2006-475 du 24 avril 2006.

⁷⁷ Sous réserve de produire un certificat de vie commune ou de concubinage délivré par le maire.

⁷⁸ Il s'agit là d'une présentation simplifiée pour les besoins de l'exposé. On pourra si besoin se reporter aux articles 18 et 19 du décret n°90-437 précité.

⁷⁹ La grille définit les tarifs en fonction du volume transporté, de la distance et des suppléments éventuels (portage, nombre d'étages, etc...), avec en général un tarif pour la haute saison (l'été) et un tarif pour la basse saison (le reste de l'année).

- le volume minimum transporté à l'occasion des déménagements de salariés effectués dans l'année ;
- les modalités de contrôle du respect des obligations des deux parties et les clauses pénales afférentes.

Le volume de mobilier du salarié n'est pas plafonné sous réserve de n'être pas manifestement excessif au regard de la situation de famille, situation pour laquelle il n'est pas fait de distinction entre les différentes situations de vie en couple. Une partie des entreprises règlent enfin directement au déménageur la facture que leur transmet le salarié. Ces pratiques garantissent que le transfert de mobilier soit une opération financièrement neutre pour le salarié muté.

Militaires des armées occidentales

Les armées britanniques et américaines ont recours à des déménageurs conventionnés et l'administration paie directement le prestataire. Au Royaume-Uni, il n'existe pas de plafond de volume transporté : c'est le contenu du logement qui est déménagé sous réserve qu'il soit cohérent avec la situation de famille du militaire. La réglementation américaine prévoit quant à elle deux plafonds de poids par grade (*accompanied / unaccompanied*), supérieurs aux plafonds en vigueur en France⁸⁰.

4.3 - APPRÉCIATION

La question principale est de savoir si le militaire muté pour raison de service est intégralement défrayé des dépenses entraînées par le transport de son mobilier ou si une partie des frais reste à sa charge. Le Haut Comité observe que le plafond financier des militaires est supérieur à l'indemnité forfaitaire des fonctionnaires dans la majorité des cas, à l'exclusion des couples vivant en concubinage et des familles monoparentales ; mais la réglementation en vigueur pour les militaires est encore trop récente pour apprécier l'adéquation des plafonds financiers au prix effectif des déménagements. Il estime toutefois qu'un autre système pourrait être envisagé en raison des critiques qu'appelle d'ores et déjà la réglementation actuelle :

- au plan des principes, elle fait peser sur le militaire, pourtant muté dans l'intérêt du service, la charge de négocier avec les entreprises de déménagement afin de limiter le coût de sa mutation pour l'État ;
- au plan économique, la défense ne tire pas avantage de l'importance de la clientèle que les mutations apportent aux déménageurs pour négocier des tarifs conventionnés. Le Haut Comité a pourtant pu constater que les tarifs conventionnés applicables aux salariés d'une grande entreprise française étaient du même ordre que les plafonds de prix applicables aux militaires⁸¹ ; il est donc vraisemblable qu'un conventionnement bien négocié ne serait pas plus coûteux pour l'État que le régime actuel ;
- au plan de la simplification administrative, la réglementation actuelle n'apporte pas les avantages inhérents à une indemnisation forfaitaire (simplicité des dossiers, rapidité et économie de traitement). Elle présente en revanche les inconvénients d'un forfait pour les militaires mutés, dans la mesure où tout dépassement de plafond demeure intégralement à leur charge ;
- les plafonds de volume ne couvrent pas les besoins normaux d'une famille dans plusieurs situations dont les visites d'unité ont montré qu'elles n'avaient aujourd'hui plus rien d'exceptionnel : couples pacés depuis moins de trois ans ou en situation de concubinage, familles monoparentales, divorcés sans droit de garde mais avec droit de visite, parents dont les enfants ne sont plus fiscalement à charge.

⁸⁰ Cf. annexe 25.

⁸¹ Ce pour les tarifs de haute saison, les tarifs de basse saison étant inférieurs de 20 à 25%.

4.4 - RECOMMANDATIONS

Compte tenu de l'obligation statutaire de mobilité géographique à laquelle sont astreints les militaires, le **Haut Comité recommande** d'instituer un régime rénové et simplifié régi par les principes suivants :

- le militaire muté dans l'intérêt du service ne supporte personnellement aucun frais de déménagement à l'occasion du transfert de son mobilier vers sa nouvelle affectation⁸² ;
- c'est le contenu du domicile qui est déménagé, sans plafond de prix ni de volume. Les frais annexes (portage, étages, monte-meubles, assurance) sont intégralement pris en charge ;
- il revient à l'administration d'encadrer le prix des déménagements par des conventions-cadres conclues, après appel d'offres, avec un certain nombre d'entreprises de déménagement. Chaque prestation particulière demeurerait régie par un contrat de droit privé conclu entre le militaire et un déménageur conventionné et respecterait les clauses, notamment tarifaires, de la convention-cadre ;
- l'administration paie directement le déménageur.

5 - L'AIDE À L'EMPLOI DU CONJOINT

5.1 - LA SITUATION DES MILITAIRES

5.1.1 - L'ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE DES CONJOINTS DE MILITAIRES

N.B : environ 90% des conjoints de militaires sont des femmes. Quant aux conjoints masculins de femmes militaires, environ 95% d'entre eux occupent un emploi, deux sur trois étant eux-mêmes militaires. Les développements suivants traitent donc essentiellement des conjointes de militaires.

La situation d'activité professionnelle des conjointes de militaires se caractérise par :

- un taux d'emploi de 60%, inférieur à la moyenne de la population féminine de référence, avec un écart défavorable de 12 à 24 points à partir de 35 ans ;
- un taux de chômage supérieur à la population féminine de référence : 15,9% contre 9,1%⁸³.

Le premier rapport du Haut Comité⁸⁴ avait mis l'accent sur cette situation ; une enquête récente⁸⁵, relative aux militaires mutés en 2005, est venue la confirmer et met en évidence l'incidence des mutations sur l'emploi du conjoint :

- plus les mutations du militaire sont fréquentes, plus le conjoint est au chômage ou inactif ;
- 59% des conjoints actifs occupés ont dû interrompre leur activité professionnelle à cause de la mutation ;

⁸² Cela valant pour une prestation normale où le déménageur n'emballage que les objets fragiles.

⁸³ Source : Observatoire social de la défense - Enquête familles 2001 p.71.

⁸⁴ Pages 22 et 23 du 1^{er} rapport du Haut Comité. Les données correspondantes sont rappelées en annexe 26.

⁸⁵ Référence : ministère de la défense, DRH-MD - Enquête mobilité 2007.

- huit mois après la mutation, 18,5% des conjoints étaient au chômage (soit un taux de chômage⁸⁶ de 24% des actifs, et 29% en excluant les conjoints militaires) et 10,5% dans une situation de disponibilité ou de congés divers qui constitue dans nombre de cas un pis-aller, notamment pour les conjoints agents publics ; ce malgré un niveau de diplômes supérieur ou égal à Bac+2 pour 47% des conjoints.

Tableau 17 - Activité professionnelle des conjoints de militaires mutés en 2005 observée huit mois après la mutation

Occupe un emploi	Au chômage	Disponibilité ou congés divers	Inactif
48%	18,5% (soit un taux de chômage de 24%)	10,5%	23%

Source : ministère de la défense, DRH-MD - Enquête mobilité 2007, p.89.

Lecture : huit mois après la mutation, 48% des conjoints de militaires mutés en 2005 occupent un emploi.

Parmi les conjoints qui occupent un emploi, on observe la forte proportion d'agents publics et, en termes de catégorie socioprofessionnelle, d'employés :

Tableau 18 - Activité professionnelle des conjoints de militaires qui occupent un emploi

Agent de l'État ou des collectivités locales		Salarié du secteur privé		A son compte
41,3%		52,2%		6,5%

Employés	Ouvriers	Cadres moyens	Cadres supérieurs et professions libérales	Agriculteurs, artisans, commerçants, chefs d'entreprise
50,9%	4,4%	26,5%	15,1%	3,1%

Source : ministère de la défense, DRH-MD - Enquête mobilité 2007, p.92 et 93.

Plus généralement, les études relatives à l'ensemble de la population française montrent que les migrations de longue distance ont un impact fortement négatif sur l'emploi des femmes :

- «l'activité féminine est souvent sacrifiée lors d'une migration du couple»⁸⁷ ;
- changer de région de résidence multiplie par 10 le risque de devenir chômeur pour une femme⁸⁸ ; ce facteur a plus d'impact que l'absence de diplôme ou le fait d'être sous contrat à durée déterminée ou de travailler à temps partiel. Il y a d'autant plus de chômeuses et d'inactives parmi les migrantes que la distance de migration est longue ; or, comme on l'a relevé précédemment, les mutations des militaires entraînent pour l'essentiel des migrations de longue distance.

⁸⁶ Taux de chômage : chômeurs / actifs occupant un emploi ou en recherchant un.

⁸⁷ Référence : «Mobilité résidentielle, activité et vie familiale des couples», par Daniel Courgeau et Monique Méron - Economie et statistique n°290, 1995, p.19.

⁸⁸ i.e. : toutes choses égales par ailleurs, une femme a 10 fois plus de chances de devenir chômeur si elle change de région de résidence. Ce facteur est de 3,5 pour un homme. Référence : «Chômage et précarité de l'emploi par région», par Magalie Dinaucourt - INSEE Références, Données sociales, édition 2002-2003, p.525 et 526.

Tableau 19 - Pourcentage de chômeuses et d'inactives parmi les femmes en couple qui occupaient un emploi un an auparavant, en fonction de la distance de migration

	Sédentaires	Migrantes		
		Ont seulement changé de commune	Ont seulement changé de département	Ont changé de région
Mobilité au cours de l'année précédente	<i>Sont restées dans la même commune</i>			
sont devenues chômeuses	3,5%	7,6%	12,6%	27,4%
sont devenues inactives	1,9%	3,8%	5,6%	9,5%

Source : « Mobilité résidentielle, activité et vie familiale des couples », par Daniel Courgeau et Monique Méron - *Economie et statistique* n°290, 1995, p.20.

Lecture : 27,4% des femmes en couple qui, un an avant l'enquête, occupaient un emploi et ont changé de région au cours de l'année précédant l'enquête sont devenues chômeuses.

- plus l'âge augmente, plus la probabilité de retrouver un emploi stable (CDI ou à son compte) diminue et ce dès l'âge de 25 ans⁸⁹.

5.1.2 - LES AIDES À L'EMPLOI DES CONJOINTS

Diverses dispositions législatives visent à faciliter le rapprochement du couple lorsque le conjoint du militaire est agent public⁹⁰, mais toujours dans la mesure compatible avec l'intérêt du service. Le ministère de la défense vient de mettre en place une nouvelle organisation qui confie aux échelons déconcentrés des armées la tâche de faciliter le rapprochement des conjoints agents publics, estimant qu'un traitement de proximité des dossiers donnerait de meilleurs résultats qu'un traitement centralisé.

Pour les conjoints cherchant un emploi dans le secteur privé, le ministère de la défense a créé à partir de 2002 un réseau de « cellules d'aides à l'emploi des conjoints », ou CAEC. Elles sont actuellement au nombre de 27 et comptent au total une quarantaine d'agents. Leur mission est « d'accompagner les conjoints dans leur recherche d'emploi, sans prendre en charge cette recherche »⁹¹. C'est-à-dire qu'il s'agit d'aider le candidat à effectuer un bilan de compétences et à élaborer un projet professionnel, de le former aux techniques de recherches d'emploi (rédaction de CV, entraînement à l'entretien d'embauche) et de mettre à sa disposition des outils de recherche d'emploi (postes internet, banques de données de l'ANPE). En revanche, il ne s'agit pas de rechercher des offres d'emploi adaptées à son profil, sinon à titre subsidiaire.

5.2 - ÉLÉMENTS DE COMPARAISON

Conjoints de fonctionnaires

Il n'existe pas d'aide particulière à l'emploi des conjoints de fonctionnaires, hors les dispositions législatives statutaires lorsque le conjoint est lui-même fonctionnaire⁹². L'indemnisation de la perte

⁸⁹ Référence : étude Courgeau et Méron précitée, p.25.

⁹⁰ Et notamment l'article 60 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

⁹¹ Référence : instruction n°607014/DEF/SGA/DFP du 4 juin 2002, §4.2.

⁹² Notamment l'article 60 (rapprochement des conjoints fonctionnaires) de la loi n°84-16 précitée.

d'emploi du conjoint est prévue dans le seul cas où le fonctionnaire est muté à l'occasion d'une opération de «décentralisation»⁹³. L'indemnité, d'un montant de 6 097 euros, est versée si le conjoint était salarié ou si, étant lui-même fonctionnaire, il a été placé en disponibilité ou en congé sans traitement⁹⁴.

Conjoints de salariés du secteur privé

Les politiques des entreprises sont très diverses : soit aucune aide n'est accordée ; soit le salarié bénéficie d'une indemnité, de 1 500 à 6 000 euros selon les cas étudiés, lorsque la mutation entraîne la perte d'emploi de son conjoint ; soit l'entreprise finance l'accompagnement du conjoint vers l'emploi par un prestataire spécialisé, mais sans que ce dernier soit soumis à une obligation de résultat.

Conjoints de militaires d'autres armées occidentales⁹⁵

Il ne semble pas exister d'aide spécifique pour les conjoints des militaires britanniques. Aux États-Unis, où 66% des conjoints de militaires occupent un emploi⁹⁶, soit six points de plus qu'en France, il existe :

- un système de bourses, le *Military Family Scholarship*, pour financer la formation continue des conjoints ;
- une structure, le *Military Spouse Job Search*, qui regroupe les offres d'emplois privés et publics au profit des conjoints ;
- un programme, le *Spouse Employment Partnership*, qui établit des partenariats entre la défense et différents organismes publics et privés, de la Sécurité sociale jusqu'à la chaîne «Starbucks Coffee»...

5.3 - RÉSULTATS ET APPRÉCIATION DE L'AIDE À L'EMPLOI DES CONJOINTS

A partir des rares statistiques disponibles (44% des conjoints agents publics de l'État ont dû interrompre leur activité professionnelle lors de la dernière mutation du militaire⁹⁷) corroborées par les informations recueillies lors des auditions et visites d'unités, le Haut Comité estime que la priorité donnée au rapprochement des conjoints fonctionnaires par l'article 60 de la loi n°84-16 est insuffisamment suivie d'effet, ce constat valant non seulement lorsque le conjoint est agent d'un ministère civil, mais encore lorsqu'il est agent civil du ministère de la défense. Le sujet semble avoir été traité, au cours de ces dernières années de manière artisanale et sans recevoir de véritable impulsion ; le Haut Comité sera particulièrement attentif aux résultats de la nouvelle organisation mise en place en 2007 (cf. 5.1.2).

Concernant les cellules d'aide à l'emploi des conjoints (CAEC), le Haut Comité constate, tout en relevant l'intérêt et l'originalité de ce dispositif, que :

- les CAEC sont mal connues des militaires et de leurs conjoints : 35% d'entre eux ignorent leur existence⁹⁸ ;

⁹³ Terme employé par le décret ad hoc ; il s'agit en réalité de la délocalisation d'un service en province et non d'un transfert de compétences vers une collectivité territoriale.

⁹⁴ Références : décret n°80-366 du 21 mai 1980 modifié instituant une allocation à la mobilité des conjoints en faveur de certains agents publics en complément de l'indemnité spéciale de décentralisation - arrêté d'application du 26 juin 2003.

⁹⁵ Sources : attachés de défense auprès des postes diplomatiques.

⁹⁶ Référence : site officiel www.acq-osd.mil/housing.

⁹⁷ Référence : ministère de la défense, DRH-MD - Enquête mobilité 2007, p.100.

⁹⁸ Référence : ministère de la défense, DRH-MD - Enquête mobilité 2007, p.136.

- plus de la moitié des CAEC fonctionnent avec un seul agent alors qu'il en est prévu deux ; le service n'est assuré par des professionnels du placement que dans une douzaine de CAEC⁹⁹ ;
- l'activité des CAEC est, en moyenne, faible : 2 700 conjoints les ont sollicités entre septembre 2006 et septembre 2007, soit en moyenne deux conjoints par CAEC et par semaine. Cinq CAEC réalisent en revanche plus de 50% de l'activité à elles seules ;
- la moitié des conjoints qui ont sollicité les CAEC ont trouvé un emploi. Le taux de placement¹⁰⁰ est faible (15%) pour certaines cellules, élevé pour d'autres (70%). En général, plus une CAEC a de «clients», meilleur est son taux de placement ;
- les résultats sont d'autant meilleurs que les agents de la CAEC connaissent mieux le secteur privé et sont des professionnels du placement.

5.4 - RECOMMANDATIONS

Le Haut Comité rappelle l'incidence défavorable de la mobilité géographique sur l'emploi des conjoints de militaires et, partant, sur le niveau de vie présent du ménage et aussi sur son revenu lors de la retraite.

Il émet les recommandations suivantes :

- dans le cas des couples de militaires : sauf cas particulier (outre-mer, absence de poste vacant correspondant au grade et à la qualification), ne muter un militaire que si son conjoint peut être muté simultanément dans la même garnison ou dans une garnison proche ;
- au ministère de la défense, réserver 20% des postes civils vacants dans chaque département pour le rapprochement des conjoints de militaires ou de fonctionnaires faisant l'objet d'une mutation, lorsque ces conjoints sont eux-mêmes agents publics ;
- conclure au niveau central des accords :
 - avec les principales administrations concernées, et en priorité avec l'éducation nationale, afin de faciliter le rapprochement des fonctionnaires conjoints de militaires ;
 - avec de grandes entreprises à réseau pour faciliter l'insertion professionnelle des conjoints de militaires ;
- affecter du personnel stable et professionnel du placement dans les organismes chargés de la reconversion des militaires et de l'aide à l'emploi des conjoints ; rapprocher ces deux types d'organismes de telle sorte que les demandeurs comme les offreurs d'emploi aient, au niveau territorial pertinent, un interlocuteur unique et identifié ;
- expérimenter, dans un ressort géographique limité, «l'externalisation» des prestations de reconversion des militaires et d'aide à l'emploi des conjoints.

⁹⁹ Situation de septembre 2007.

¹⁰⁰ Proportion de conjoints qui ont trouvé un emploi parmi ceux qui ont sollicité la CAEC.

6 - L'AIDE À LA GARDE ET À LA SCOLARITÉ DES ENFANTS

6.1 - LA SITUATION DES MILITAIRES

La mobilité géographique crée un certain nombre de difficultés en matière de garde et de scolarité des enfants ; tous les actifs mobiles connaissent cette situation, mais elle a pour les militaires un caractère répétitif et aggravé par le fait que les mutations sont surtout des mutations de longue distance qui, le plus souvent, ne permettent pas de recourir à l'aide de la famille :

- difficultés pour trouver une assistante maternelle ou inscrire les enfants dans les crèches et les établissements d'enseignement, en particulier dans les filières rares. Ces difficultés sont d'autant plus aiguës que la durée du préavis de mutation est courte ; un quart environ des militaires mutés en 2005 estiment que le temps disponible pour effectuer ces démarches a été trop bref et autant n'ont pu inscrire tous leurs enfants dans l'établissement de leur choix lors de la mutation¹⁰¹ ;
- perturbations éventuelles de la vie sociale et affective des enfants, voire de leurs résultats scolaires¹⁰², qui concernent principalement les adolescents ;
- coût financier lorsqu'un enfant qui poursuit des études supérieures ne peut résider au domicile familial soit parce qu'il n'existe pas d'université à proximité de la nouvelle garnison, soit parce qu'il serait impossible ou préjudiciable de changer d'établissement en cours de cursus.

Les militaires peuvent bénéficier dans ces domaines, en sus des aides de droit commun, d'aides spécifiques en nature ou financières.

Aides à la garde des enfants

- places de crèches : environ 1 200 berceaux dans des crèches gérées par l'action sociale de la défense et 200 places réservées dans les crèches municipales, hospitalières, inter-entreprises ou associatives¹⁰³ ;
- prestation de l'action sociale de la défense pour la garde d'enfants pendant les horaires «atypiques¹⁰⁴», d'un montant forfaitaire de 3 euros par heure de garde et dans la limite de 1 000 euros par an et par enfant. 4 500 aides ont été accordées en 2005 avec un montant moyen de 268 euros ;
- initiatives locales pour faciliter l'accès aux assistantes maternelles exerçant dans la commune et aider les épouses de militaires qui le souhaitent à devenir assistantes maternelles.

Aides à la scolarité des enfants

- possibilité d'inscription dans les six lycées militaires dont la capacité d'accueil est de 2 000 places dans l'enseignement secondaire (70% de ces places sont réservées aux enfants de militaires) et 1 000 places dans les classes préparatoires (pas de contingent réservé). Le montant des frais de scolarité est de l'ordre de 2 000 euros par an ;

¹⁰¹ Référence : ministère de la défense, DRH-MD - Enquête sur la mobilité du personnel militaire (2007), p.127, 128 et 129.

¹⁰² Près de la moitié des militaires estiment qu'au moins un de leurs enfants a eu des difficultés d'adaptation à la suite d'un changement d'établissement ; cette proportion croît avec le nombre de mutations du militaire. Référence : ministère de la défense, DRH-MD - Enquête sur la mobilité du personnel militaire (2007), p.133.

¹⁰³ Le nombre d'enfants de militaires âgés de moins de trois ans est estimé à 55 000 environ.

¹⁰⁴ Les samedis, dimanches et jours fériés ainsi qu'avant 8 heures du matin et après 18 heures.

- prestation de l'action sociale destinée aux agents civils et militaires de la défense dont un enfant suit soit des études supérieures, soit des études professionnelles ou technologiques avant le baccalauréat. Environ 6 500 prestations ont été attribuées en 2005 avec un montant moyen de 342 euros.

6.2 - ÉLÉMENTS DE COMPARAISON

Certains hôpitaux civils disposent de crèches dans lesquelles les autres administrations peuvent réserver des places. En matière d'enseignement, les fonctionnaires peuvent inscrire leurs enfants dans les lycées militaires, dans la limite de 30% des places.

Les salariés des entreprises privées ne bénéficient en général d'aucune aide particulière, sauf lorsqu'il existe une crèche d'entreprise ou inter-entreprises. Lorsque le salarié est expatrié, l'entreprise prend en général en charge les frais de scolarité à concurrence du coût de l'école française locale.

Les militaires britanniques dont les enfants sont pensionnaires bénéficient d'une aide qui couvre environ 90% des frais de scolarité dans les écoles privées ; le MOD juge très coûteuse cette aide qui ne bénéficie qu'à environ 2% des militaires. Aux États-Unis, un budget important est consacré au développement de crèches en milieu militaire et d'écoles qui prennent en compte les horaires atypiques des militaires ; il existe aussi des places réservées pour les enfants de militaires dans les écoles¹⁰⁵.

6.3 - RECOMMANDATIONS

Le Haut Comité souligne à nouveau l'importance de notifier plus précocement les ordres de mutation et recommande en outre :

- de poursuivre la politique actuelle en matière de création de crèches défense et de réservation de berceaux dans les crèches publiques et inter-entreprises ;
- d'encourager la vocation d'assistante maternelle parmi les conjoints de militaires, notamment en attribuant des logements adaptés à l'exercice de cette profession ;
- de mener une action auprès du ministère de l'éducation nationale afin de faciliter l'inscription scolaire et universitaire des enfants des militaires mutés tardivement.

¹⁰⁵ Source : attachés de défense auprès des postes diplomatiques.

7 - LE CÉLIBAT GÉOGRAPHIQUE

L'expression «célibat géographique» désigne la situation d'un salarié, d'un fonctionnaire ou d'un militaire qui vit en couple déclaré, mais réside régulièrement dans un logement différent du domicile familial du fait de son activité professionnelle. Ce mode de vie est de plus en plus fréquemment choisi à la suite d'une mutation afin d'éviter un déménagement de la famille.

7.1 - LE CÉLIBAT GÉOGRAPHIQUE DES MILITAIRES

7.1.1 - LES CARACTÉRISTIQUES DU CÉLIBAT GÉOGRAPHIQUE

Le célibat géographique concerne de 20 000 à 25 000 militaires, soit environ 12 à 15% des militaires vivant en couple déclaré¹⁰⁶, contre environ 5% voici une vingtaine d'années¹⁰⁷. Ce taux est deux fois plus important pour les militaires affectés en région parisienne. Différentes enquêtes convergent pour démontrer que la volonté de sauvegarder l'emploi du conjoint constitue le principal motif de célibat géographique¹⁰⁸, nettement devant l'accession à la propriété, la scolarité des enfants ou la stabilité de la famille¹⁰⁹. Pour autant, les intéressés estiment qu'il ne s'agit pas d'une situation véritablement choisie, mais plutôt d'un pis-aller qui entraîne à la fois une fragilisation du couple, des difficultés dans les relations avec les enfants et, plus globalement, une régression des conditions de vie.

Il est important de souligner que le célibat géographique n'est pas principalement une situation transitoire adoptée pour préparer la venue de la famille ou éviter aux enfants de changer d'établissement en cours d'année scolaire. Il s'agit surtout d'une situation de longue durée et répétitive :

- parmi les célibataires géographiques de l'armée de terre, 64% le sont depuis plus de deux ans et 40% depuis plus de quatre ans. 28% ont été au moins trois fois dans cette situation au cours de leur carrière ;
- les célibataires géographiques actuels de l'armée de l'air ont connu en moyenne cinq années de célibat géographique dans leur carrière ; 25% d'entre eux ont passé plus de huit années dans cette situation.

La grande majorité des célibataires géographiques (81%) sont logés en enceinte militaire pendant la semaine ; 7% sont locataires d'un second logement¹¹⁰. Le coût du célibat géographique dépend essentiellement du mode de logement : la moitié des intéressés logés en enceinte militaire l'estiment à moins de 300 euros mensuels, alors que les deux tiers de ceux qui louent un second logement l'évaluent à plus de 450 euros par mois. La distance moyenne domicile-travail est de l'ordre de 380 km¹¹¹. Les deux tiers des célibataires géographiques rejoignent le domicile familial au moins une fois par semaine, avec une durée moyenne de trajet d'environ quatre heures (aller).

7.1.2 - LA POLITIQUE DES ARMÉES À L'ÉGARD DU CÉLIBAT GÉOGRAPHIQUE

Au-delà de la déclaration de principe qu'il faut «accompagner le célibat géographique sans pour autant inciter les militaires à choisir cette situation», il n'existe pas de politique formellement définie à l'égard du célibat géographique¹¹² et son accompagnement résulte essentiellement de pratiques et d'initiatives locales.

¹⁰⁶ Ce taux augmente de deux à trois points si l'on décompte également les militaires vivant en couple non déclaré.

¹⁰⁷ Référence : Observatoire social de la défense - Enquête mobilité 1985.

¹⁰⁸ On peut remarquer que la proportion de couples bi-actifs était en 1985 deux fois moindre que maintenant, tout comme le taux de célibat géographique. Référence : Observatoire social de la défense - Enquête mobilité 1985.

¹⁰⁹ Cf. données détaillées en annexe 29.

¹¹⁰ Référence : ministère de la défense, DRH-MD - Enquête logement 2007 p.65.

¹¹¹ Hors gendarmerie ; elle est de 130 km pour les gendarmes.

¹¹² La marine faisant toutefois exception (cf. infra).

Les principales mesures d'accompagnement sont les suivantes :

- l'accès, encore que non prioritaire par rapport aux militaires du rang et sous-officiers célibataires (au sens de l'état civil), à l'hébergement en enceinte militaire ; environ 20 000 célibataires géographiques en bénéficient ;
- la possibilité de louer des chambres ou studios conventionnés, principalement en région parisienne, pour 200 à 400 euros par mois¹¹³. Mais la capacité d'hébergement correspondante est encore très réduite ;
- des aménagements d'horaires en début ou fin de semaine afin de faciliter les retours au domicile familial ; ces aménagements sont laissés à l'initiative du commandement local et les disparités peuvent être fortes d'une unité à l'autre, ne serait-ce qu'en raison des impératifs du service ;
- en matière de transport, les célibataires géographiques bénéficient, comme l'ensemble des militaires, d'une réduction de 75% sur le prix des déplacements ferroviaires¹¹⁴.

7.2 - ÉLÉMENTS DE COMPARAISON

Fonctionnaires civils

Les statistiques disponibles concernent les commissaires de police mutés en 2006, pour lesquels on constate :

- un taux de mobilité géographique interdépartementale de l'ordre de 18%, hors sorties de formation initiale ;
- un taux de 15% de célibataires géographiques pour toute la durée de leur nouvelle affectation, l'emploi du conjoint constituant le motif principal de cette situation ;
- 60% des célibataires géographiques retournent au domicile familial au moins une fois par semaine.

Ces données sont très similaires à celles relatives aux officiers.

Il n'existe pas de mesures particulières d'accompagnement du célibat géographique des fonctionnaires en cas de mutation « ordinaire ». Seuls certains cas, plus exceptionnels, de mutations consécutives à une réorganisation, délocalisation ou restructuration du service peuvent ouvrir droit à une indemnité particulière en l'absence de changement de résidence familiale ; les montants sont alors compris entre 500 et 16 000 euros¹¹⁵ selon le texte applicable et l'éloignement du domicile familial¹¹⁶.

Salariés du secteur privé

Le célibat géographique est moins fréquent au sein de la population française active que parmi les militaires : 1,3% des couples dont les membres ont entre 20 et 60 ans connaissent une situation où l'un des membres réside plusieurs jours par semaine dans un domicile différent de sa résidence principale¹¹⁷.

¹¹³ Par exemple, la marine a passé une convention avec l'association PARME (Patrimoine Résidence Meublée) qui relève de la SNCF et gère un ensemble de résidences situées à Paris et en proche banlieue. Le prix d'une chambre est de 330 euros par mois.

¹¹⁴ Le ministère de la défense verse en contrepartie une indemnité compensatrice à la SNCF, d'un montant d'environ 150 millions d'euros par an.

¹¹⁵ Dans le cas des agents civils du ministère de la défense mutés à plus de 200 km du domicile familial à la suite d'une restructuration.

¹¹⁶ Cf. données détaillées en annexe 29.

¹¹⁷ Source : INSEE - Enquête SRCV - 2004.

Les entreprises consultées pratiquent trois types de politique à l'égard du célibat géographique¹¹⁸ :

- soit elles l'estiment non souhaitable et n'apportent aucune aide particulière aux salariés dans cette situation ;
- soit elles considèrent que le célibat géographique ressortit à la sphère privée et n'ont pas de politique formalisée. Les facilités éventuelles, principalement des aménagements d'horaires, sont à négocier localement et «*intuitu personae*» entre le salarié et son supérieur hiérarchique direct ;
- soit elles accompagnent le célibat géographique :
 - ou en prenant en charge temporairement (pendant 2 à 4 ans selon les cas) les frais d'hébergement, dans une limite d'environ 400 à 800 euros par mois ;
 - ou en prenant en charge temporairement (pendant 1 à 4 ans selon les cas) les frais de transport pour un aller-retour hebdomadaire entre le lieu de travail et le domicile familial. Le salarié peut être indemnisé aux frais réels sur justificatifs ou forfaitairement (de 200 à 750 euros par mois selon les cas¹¹⁹) ;
 - soit en cumulant ces deux formes d'aides.

Militaires britanniques¹²⁰

Le célibat géographique est systématique pour les militaires affectés à Londres car les armées n'offrent pas de logements familiaux dans la capitale britannique. Dans la Royal Navy, le taux de célibat géographique est estimé à 15% environ.

La politique des armées britanniques vise à concilier la mobilité du militaire et la stabilité de sa famille, ce qui les conduit logiquement à accompagner le célibat géographique par les mesures suivantes :

- le logement est fourni prioritairement en chambre ou en studio dans une enceinte militaire ;
- à défaut, et notamment à Londres, le MOD loue un logement dans le secteur privé et le met à la disposition des intéressés, ces derniers payant seulement les charges. Le standard est le studio pour les officiers, la chambre avec salle de bains individuelle et cuisine collective pour les non officiers ;
- le militaire britannique perçoit une indemnité mensuelle liée à la distance entre le lieu de travail et le domicile familial (environ 280 euros pour 300 kilomètres). Compte tenu de son montant et de la réduction de 25% sur les tarifs ferroviaires dont bénéficient les militaires, cette indemnité couvre en moyenne un aller-retour hebdomadaire entre les principales villes de garnison du pays.

7.3 - APPRÉCIATION ET RECOMMANDATIONS

Le Haut Comité considère que le célibat géographique est aujourd'hui une situation de fait qui résulte à la fois des évolutions de la société, notamment du développement du travail des conjoints, et des arbitrages personnels des militaires à l'occasion d'une mutation : séparation familiale d'un côté, perte d'un second salaire, difficultés de relogement et instabilité résidentielle de la famille de l'autre. Il est en outre favorisé par la réduction des temps de déplacement qu'autorise la modernisation des moyens de transport. Il n'en est pas moins lourd de conséquences sur la vie personnelle et familiale des militaires concernés.

¹¹⁸ Cf. données détaillées en annexe 29.

¹¹⁹ Pour un trajet ferroviaire de 400 km en 1^{ère} classe et un aller-retour par semaine, la réduction de 75% des militaire équivaut à une indemnité mensuelle de 450 euros pour un salarié voyageant au tarif plein.

¹²⁰ Source : services de l'attaché de défense.

Le Haut Comité estime qu'il convient, d'une part, de prévenir le célibat géographique en facilitant l'accès à l'emploi des conjoints qui suivent le militaire muté dans sa nouvelle affectation (cf. supra 5.4) et, d'autre part, de l'accompagner, mais de telle sorte que cet accompagnement n'engendre pas d'effets d'aubaine qui inciteraient les militaires à choisir cette situation.

Le Haut Comité recommande donc d'élaborer et de formaliser une politique du logement des célibataires géographiques visant notamment :

- à donner aux officiers ou sous-officiers célibataires géographiques une priorité d'accès à l'hébergement en enceinte militaire supérieure à celles des officiers ou sous-officiers célibataires selon l'état civil ;
- à développer, prioritairement en région parisienne, les possibilités d'hébergement en chambres conventionnées situées hors des enceintes militaires ;
- à ouvrir aux célibataires géographiques l'accès au parc de logements familiaux, notamment en permettant la colocation, ce qui pourrait en outre contribuer à réduire le nombre de logements vacants.

En matière d'aménagement d'horaires, le Haut Comité a étudié avec beaucoup d'intérêt la politique suivie par la marine que l'on pourrait caractériser comme suit :

- elle est formalisée par une directive du chef d'état-major ;
- cette directive incite les autorités et commandants de formation à aménager les horaires des célibataires géographiques en début et fin de semaine ;
- ces aménagements ne constituent en aucun cas un droit mais seulement une facilité qui peut être suspendue si l'accomplissement de la mission et l'intérêt du service l'exigent ;
- ces aménagements sont enfin précisément encadrés :
 - une des demi-journées encadrant la fin de semaine doit faire l'objet d'une demi-journée de permission décomptée sur les droits annuels ;
 - l'autre demi-journée peut être accordée sous forme d'autorisation d'absence du service, sous réserve que cette absence soit récupérée durant la semaine sous forme d'heures d'activité en dehors des horaires de service de l'unité ou en fixant des objectifs de résultat à l'intéressé.

Sans méconnaître la pertinence de cette politique, le Haut Comité ne peut recommander de la généraliser et de l'officialiser en l'absence de données quantifiées et fiables sur le temps de travail des militaires.

CONCLUSION SUR L'ACCOMPAGNEMENT DE LA MOBILITÉ GÉOGRAPHIQUE DES MILITAIRES

1. L'accompagnement de la mobilité regroupe un ensemble de mesures destinées à faciliter les changements de résidence des militaires et à en atténuer ou compenser les inconvénients pour eux-mêmes et leurs familles. Cet accompagnement comprend notamment des mesures indemnitaires, la prise en charge du déménagement du mobilier et des aides au relogement, à l'emploi du conjoint ainsi qu'à la garde et à la scolarité des enfants.

2. Après examen comparatif avec les mesures d'accompagnement de la mobilité géographique des fonctionnaires civils, des salariés d'entreprises privées et des militaires d'autres armées européennes, le Haut Comité estime :
 - que la mobilité géographique des militaires français est généralement mieux accompagnée que celle des fonctionnaires civils, y compris lorsque ces derniers appartiennent à un corps qui connaît une forte mobilité. Ce constat s'inverse en revanche lorsque la mutation du fonctionnaire intervient, plus exceptionnellement, à la suite d'une réorganisation, délocalisation ou restructuration du service qui l'emploie ;
 - que le régime des aides dont bénéficient les militaires apparaît à plusieurs égards ancien, inutilement complexe et inadapté aux évolutions récentes de la société, notamment à la diversification des formes de vie en couple. Le Haut Comité relève à ce sujet que les militaires non mariés ou sans enfant fiscalement à charge - célibataires, divorcés sans droit de garde, couples sans enfant à charge vivant en concubinage ou sous le régime du pacte civil de solidarité - ne bénéficient pas actuellement des mesures indemnitaires d'accompagnement de la mobilité géographique.
 - que la comparaison avec les militaires des armées anglo-saxonnes met en évidence l'aide considérable dont bénéficient ces derniers en matière de logement alors que leur activité s'exerce au sein de sociétés peu favorables, en principe, aux aides publiques.

3. Par rapport à la situation qui prévalait voici seulement une vingtaine d'années, trois facteurs ont contribué à rendre la mobilité moins acceptable :
 - la généralisation du modèle du couple «bi-actif», alors que la mobilité géographique a un impact fortement négatif sur l'emploi des conjoints. Par rapport à une population française de caractéristiques comparables, la situation des conjoints de militaires se caractérise ainsi par un taux d'emploi inférieur d'une dizaine de points et un taux de chômage presque double ;
 - le développement du célibat géographique, résultant le plus souvent de la volonté, ou de la nécessité, de préserver l'emploi du conjoint malgré la mutation du militaire. Il concerne environ un militaire vivant en couple sur six et pour des durées qui excèdent souvent deux ans. Cette situation, vécue comme un pis-aller, nuit évidemment à l'équilibre de la vie du militaire et de sa famille et à la qualité de la condition militaire ;
 - l'augmentation rapide des prix du logement, particulièrement en Ile-de-France. Les militaires connaissent une baisse sensible de leur niveau de vie lors d'une mutation en région parisienne et cela entraîne dans certains cas des difficultés de fidélisation.

4. Le Haut Comité considère que plusieurs raisons justifient d'améliorer l'accompagnement de la mobilité géographique des militaires :

- la mobilité géographique des militaires est une mobilité contrainte qui résulte essentiellement des besoins du service et rarement de convenances personnelles ;
- les militaires sont mutés d'office, tout au long de leur carrière et à un rythme environ deux fois plus élevé en moyenne que les salariés ou fonctionnaires civils de catégorie socioprofessionnelle équivalente, exception faite de cas particuliers comme ceux du corps préfectoral, du corps diplomatique ou des commissaires de police ;
- la mobilité géographique a des incidences souvent défavorables sur la qualité de vie des intéressés et de leurs familles, elle complique et retarde l'accession à la propriété et rend aléatoires l'accès à l'emploi et le développement de carrière de leurs conjoints. Ces deux derniers points ont un impact négatif sur le niveau de vie présent et futur (retraite du conjoint) du ménage ainsi que sur la constitution d'un patrimoine immobilier ;
- une compensation appropriée des contraintes de la mobilité est une condition de l'attractivité des carrières et de la fidélisation des militaires à une époque où l'évolution de la société accorde une importance croissante à l'épanouissement personnel et familial, à l'enracinement social, au travail du conjoint et au supplément de revenu qu'il apporte et enfin à la propriété du logement.

5. Le Haut Comité souligne que, parmi les recommandations qu'il formule, il juge prioritaires celles qui ont trait au logement. Il tient à préciser que, vu leur coût élevé, leur mise en œuvre ne saurait s'envisager que dans le cadre d'un plan pluriannuel, et logiquement au sein de la future loi de programmation militaire.

Les diverses recommandations présentées au fur et à mesure des développements qui précèdent sont récapitulées ci-après :

Logement

a) Faire bénéficier tout militaire muté¹²¹, quelle que soit sa situation de famille, d'une aide au relogement sous l'une et une seule¹²² des trois formes suivantes :

- soit l'attribution d'une indemnité mensuelle temporaire et dégressive d'aide au relogement dans le secteur privé couvrant une fraction - par exemple de 30 à 40% en province et de 50 à 65% en région parisienne - d'un loyer de référence égal au loyer médian ou moyen dans la garnison pour un ménage¹²³ civil de composition identique et de revenu similaire. Les loyers de référence devraient être actualisés annuellement en fonction de l'évolution des loyers du marché dans chaque garnison. Il reviendrait à chaque allocataire d'utiliser l'indemnité pour se loger, selon son choix personnel, comme locataire ou comme accédant à la propriété ;
- soit l'attribution d'un logement familial, avec un loyer réduit de façon à procurer à son occupant un avantage financier du même ordre que l'indemnité qu'il aurait perçue s'il s'était logé dans le secteur privé. L'aide à la pierre serait à terme strictement cantonnée aux garnisons où elle apparaît indispensable en raison de l'insuffisance de l'offre locative privée ou du montant particulièrement élevé des loyers ;
- soit un hébergement en enceinte militaire.

¹²¹ Sous la condition qu'il ne bénéficie pas d'une concession de logement par nécessité absolue de service.

¹²² Les militaires en situation de célibat géographique pouvant cependant bénéficier à la fois d'un hébergement en enceinte militaire et soit d'un logement familial soit d'une indemnité mensuelle au titre du logement occupé par leur famille.

¹²³ Un ménage pouvant être composé d'une seule personne.

- b) Améliorer l'entretien et accélérer le renouvellement du parc de logements concédés par nécessité absolue de service aux militaires de la gendarmerie.
- c) Faire bénéficier de droit les militaires locataires de la caution solidaire des fonds de prévoyance, sous réserve que le loyer n'excède pas 50% des revenus du ménage.
- d) Prendre les dispositions permettant d'améliorer la gestion du parc de logements familiaux et le service rendu aux usagers :
- doter les bureaux de logements des moyens humains et techniques supplémentaires leur permettant d'accueillir et renseigner les demandeurs de logement et de leur donner une information personnalisée sur l'état de leur dossier et leurs perspectives de succès en fonction des caractéristiques de leur demande ;
 - expérimenter, dans un ressort géographique limité, «l'externalisation» de la gestion du logement familial ;
 - adresser les ordres de mutation aux bureaux des logements dès leur édition et sous un format informatique directement exploitable par ces derniers ;
 - se fixer comme objectif de prononcer 80% des attributions de logements familiaux au moins deux mois avant la date de mutation du demandeur. A défaut d'attribution dans ce délai, informer systématiquement le demandeur sur la situation du parc et des demandes afin qu'il puisse décider en connaissance de cause de maintenir sa demande, de la modifier ou de se tourner vers le secteur locatif privé.
- e) Prendre les dispositions législatives et réglementaires permettant de mettre un terme aux occupations irrégulières de logements familiaux et d'améliorer l'accès au logement social pour les militaires ayant fait l'objet d'une mutation¹²⁴ :
- modifier la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs afin d'insérer une disposition prévoyant que, lorsque le logement pris à bail a fait l'objet d'une convention de réservation passée par une administration publique au profit de ses agents éligibles à une telle prestation, la perte de la qualité d'éligible constitue un motif légitime de résiliation du bail ;
 - insérer dans l'arrêté du 29 juillet 1987 modifié, relatif aux plafonds de ressources des bénéficiaires de la législation sur les habitations à loyer modéré et des nouvelles aides de l'État en secteur locatif, une disposition permettant, pour apprécier les ressources du demandeur, de prendre en compte les revenus actuels du ménage lorsque, à la suite d'une mutation professionnelle, ils sont inférieurs aux revenus de l'avant-dernière année précédant celle de la signature du contrat de location.

¹²⁴ En réponse à une question au Gouvernement (question n°1310 de M. Tian Dominique), la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité avait répondu le 18 octobre 2005 que «...le Gouvernement va mettre à l'étude les modifications réglementaires qui permettraient d'apporter des réponses spécifiques à la situation que vous mentionniez, c'est-à-dire en cas de chute brutale des revenus, sans toutefois affaiblir le nécessaire contrôle du respect des plafonds, surtout dans une période où la demande de logements HLM est particulièrement forte».

Indemnités liées à la mobilité

Refonder et simplifier les indemnités liées à la mobilité en s'inspirant des principes suivants :

- une indemnité de mutation unique, servie à tous les militaires mutés avec changement de résidence ;
- un taux de base pour les célibataires et un taux supplémentaire par personne à charge (conjoint déclaré et enfants) ;
- un coefficient multiplicateur fonction du nombre cumulé de mutations sur la carrière, applicable à tous à partir de la troisième mutation ;
- un coefficient multiplicateur significatif en cas de mutation vers la région parisienne.

Reconnaissance d'affectation

- porter la durée de la reconnaissance d'affectation à trois jours francs dans la nouvelle garnison augmentés du temps de trajet aller et retour ; adapter en conséquence l'allocation versée par l'action sociale des armées ;
- indemniser l'utilisation du véhicule personnel en indemnités kilométriques et non plus par référence aux tarifs de la SNCF.

Prise en charge du déménagement

Rénover et simplifier le régime de prise en charge des déménagements à partir des principes suivants :

- le militaire muté dans l'intérêt du service ne supporte personnellement aucun frais de déménagement à l'occasion du transfert de son mobilier vers sa nouvelle affectation¹²⁵ ;
- c'est le contenu du domicile qui est déménagé, sans plafond de prix ni de volume. Les frais annexes (portage, étages, monte-meubles, assurance) sont intégralement pris en charge ;
- il revient à l'administration d'encadrer le prix des déménagements par des conventions-cadres conclues, après appel d'offres, avec un certain nombre d'entreprises de déménagement. Chaque prestation particulière demeurerait régie par un contrat de droit privé conclu entre le militaire et un déménageur conventionné et respecterait les clauses, notamment tarifaires, de la convention-cadre ;
- l'administration paie directement le déménageur.

¹²⁵ Cela valant pour une prestation normale où le déménageur n'emballer que les objets fragiles.

Travail du conjoint

Le Haut Comité rappelle l'incidence défavorable de la mobilité géographique sur l'emploi des conjoints de militaires et, partant, sur le niveau de vie présent du ménage et aussi sur son revenu lors de la retraite. Il émet les recommandations suivantes :

- dans le cas des couples de militaires : sauf cas particulier (outre-mer, absence de poste vacant correspondant au grade et à la qualification), ne muter un militaire que si son conjoint peut être muté simultanément dans la même garnison ou dans une garnison proche ;
- au ministère de la défense, réserver 20% des postes civils vacants dans chaque département pour le rapprochement des conjoints de militaires ou de fonctionnaires faisant l'objet d'une mutation, lorsque ces conjoints sont eux-mêmes agents publics ;
- conclure au niveau central des accords :
 - avec les principales administrations concernées, et en priorité avec l'éducation nationale, afin de faciliter le rapprochement des fonctionnaires conjoints de militaires ;
 - avec de grandes entreprises à réseau pour faciliter l'insertion professionnelle des conjoints de militaires ;
- affecter du personnel stable et professionnel du placement dans les organismes chargés de la reconversion des militaires et de l'aide à l'emploi des conjoints ; rapprocher ces deux types d'organismes de telle sorte que les demandeurs comme les offreurs d'emploi aient, au niveau territorial pertinent, un interlocuteur unique et identifié ;
- expérimenter, dans un ressort géographique limité, «l'externalisation» des prestations de reconversion des militaires et d'aide à l'emploi des conjoints.

Garde et scolarité des enfants

Le Haut Comité souligne à nouveau l'importance de notifier plus précocement les ordres de mutation et recommande en outre :

- de poursuivre la politique actuelle en matière de création de crèches défense et de réservation de berceaux dans les crèches publiques et inter-entreprises ;
- d'encourager la vocation d'assistante maternelle parmi les conjoints de militaires, notamment en attribuant des logements adaptés à l'exercice de cette profession ;
- de mener une action auprès du ministère de l'éducation nationale afin de faciliter l'inscription scolaire et universitaire des enfants des militaires mutés tardivement.

Célibat géographique

Élaborer et formaliser une politique du logement des célibataires géographiques visant notamment :

- à donner aux officiers ou sous-officiers célibataires géographiques une priorité d'accès à l'hébergement en enceinte militaire supérieure à celles des officiers ou sous-officiers célibataires selon l'état civil ;
- à développer, prioritairement en région parisienne, les possibilités d'hébergement en chambres «conventionnées» situées hors des enceintes militaires ;
- à ouvrir aux célibataires géographiques l'accès au parc de logements familiaux, notamment en permettant la colocation, ce qui pourrait, en outre, contribuer à réduire le nombre de logements vacants.

