



HAUT COMITÉ D'ÉVALUATION DE LA CONDITION MILITAIRE

5^{ÈME} RAPPORT

25 MAI 2011

HAUT COMITÉ D'ÉVALUATION DE LA CONDITION MILITAIRE

5^{ÈME} RAPPORT

25 MAI 2011

SOMMAIRE

INTRODUCTION

PAGE 9

PREMIÈRE PARTIE :

LA CONDITION DES MILITAIRES EN SERVICE HORS MÉTROPOLE

PAGE 13

1 – DONNÉES GÉNÉRALES

PAGE 15

1.1 – L'effectif militaire affecté ou déployé en dehors du territoire métropolitain

page 15

1.2 – La diversité des situations et des missions

page 17

1.2.1 – Les militaires déployés en opération extérieure

page 17

1.2.2 – Les militaires affectés dans les départements et collectivités françaises d'outre-mer

page 19

1.2.3 – Les militaires affectés à l'étranger

page 21

1.2.4 – Les militaires déployés en renfort temporaire des forces de présence ou des forces de souveraineté

page 22

1.3 – La complexité de la réglementation

page 23

1.3.1 – Un ensemble complexe de textes de natures diverses

page 23

1.3.2 – Des dispositions souvent anciennes

page 24

1.3.3 – Une réglementation en grande partie interministérielle

page 24

1.4 – L'attractivité du service hors métropole

page 25

1.4.1 – Des contraintes spécifiques de plus en plus difficilement supportées

page 25

1.4.2 – Pour les affectations hors de la métropole, une ressource de volontaires difficile à évaluer

page 27

2 – LES MILITAIRES DÉPLOYÉS EN OPERATION EXTÉRIEURE

PAGE 28

2.1 – Le régime de rémunération

page 28

2.1.1 – Données générales

page 28

2.1.2 – Le montant de la rémunération des militaires selon des cas types

page 30

2.1.3 – Evaluation du régime de rémunération des militaires en opération extérieure

page 33

2.2 – Les conditions de vie en opération

page 39

2.2.1 – Observations générales

page 39

2.2.2 – Le rythme de service en OPEX

page 41

2.2.3 – Le logement et l'hébergement

page 42

2.2.4 – Les communications et liaisons avec les familles

page 46

2.2.5 – Le soutien sanitaire et psychologique

page 49

2.2.6 – L'attribution de récompenses aux militaires auteurs d'actions d'éclat ou d'actes méritoires en OPEX

page 53

2.3 – Le soutien des familles de militaires en opération

page 56

2.3.1 – Le soutien permanent

page 56

2.3.2 – Le soutien des militaires blessés en OPEX et des familles de militaires tués ou blessés

page 58

3 – LES MILITAIRES AFFECTÉS HORS MÉTROPOLE

PAGE 67

3.1 – Les affectations dans les départements et collectivités d'outre-mer

page 67

3.1.1 – Le régime de rémunération

page 67

3.1.2 – Les conditions de vie sur place

page 78

3.1.3 – La prise en charge du déménagement pour l'outre-mer et les passages gratuits en cours de séjour

page 87

3.2 – Les affectations à l'étranger

page 90

3.2.1 – Le cadre réglementaire commun aux affectations à l'étranger

page 91

3.2.2 – Les affectations dans les forces de présence

page 101

3.2.3 – Les affectations dans les structures de l'OTAN

page 108

4 – LES MILITAIRES EN MISSION DE COURTE DURÉE HORS MÉTROPOLÉ	PAGE 113
4.1 – Le régime de rémunération	page 113
4.1.1 – <i>Les renforts temporaires à l'étranger</i>	page 113
4.1.2 – <i>Les renforts temporaires dans les DOM-COM</i>	page 114
4.1.3 – <i>Le cas particulier des militaires de la gendarmerie mobile déplacés en unité constituée pour le maintien de l'ordre dans les DOM-COM</i>	page 116
4.2 – Les conditions de vie et de service	page 116

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS DU HAUT COMITÉ SUR LA CONDITION DES MILITAIRES EN SERVICE HORS MÉTROPOLÉ PAGE 119

DEUXIÈME PARTIE :

REVUE ANNUELLE DE LA CONDITION MILITAIRE PAGE 127

ACTIVITÉS DES ARMÉES ET SERVICES	PAGE 129
1 – Activité opérationnelle	page 129
2 – Service hors garnison	page 133
CONDITIONS D'EXÉCUTION DU SERVICE	PAGE 135
1 – Considérations générales	page 135
2 – Mesure du temps de service des militaires dans les forces françaises	page 136
3 – Temps de travail dans la société civile	page 139
4 – Temps de service des militaires dans les armées étrangères	page 140
5 – Impact sur la vie privée	page 143
RECRUTEMENT	PAGE 146
1 – Recrutement externe des militaires en 2009	page 146
2 – Comparaison avec les recrutements externes de fonctionnaires civils de l'État	page 151
3 – Recrutement interne et changements de catégories	page 153
LIEN AU SERVICE, FÉMINISATION, ORIGINE FAMILIALE, NIVEAU DE DIPLÔME	PAGE 156
1 – Lien au service	page 156
2 – Féminisation	page 158
3 – Origine familiale et niveau de diplôme des militaires au recrutement	page 160
4 – Étude particulière : l'origine familiale des élèves officiers issus de quatre grandes écoles militaires	page 164
DÉPARTS ET RECONVERSION	PAGE 167
1 – Départs en 2009	page 167
2 – Reconversion des militaires en 2009	page 170
RÉMUNÉRATION DES MILITAIRES ET DES FONCTIONNAIRES CIVILS DE L'ÉTAT – ÉVOLUTION DE 2000 A 2008	PAGE 173
1 – Évolution du salaire net moyen de 2000 à 2008	page 176
2 – Salaire net mensuel moyen dans les trois fonctions publiques et le secteur privé en 2008	page 178
3 – Évolution du traitement indiciaire brut moyen de 2000 à 2008	page 183
4 – Évolution des primes brutes moyennes de 2000 à 2008	page 185
5 – Effectifs rémunérés en hors échelle	page 188

RÉMUNÉRATION MOYENNE DES MILITAIRES EN 2009	PAGE 190
1 – Avertissement méthodologique	page 190
2 – Solde des militaires en 2009	page 191

MOBILITÉ GÉOGRAPHIQUE	PAGE 197
1 – Taux de mobilité géographique	page 197
2 – Durée du préavis de mutation	page 200
3 – Situation des militaires par rapport au statut d'occupation de leur logement	page 203

DÉCÈS ET BLESSURES IMPUTABLES AU SERVICE - SUICIDES	PAGE 206
1 – Décès et blessures imputables au service	page 206
2 – Suicides	page 209

ÉVOLUTIONS LÉGISLATIVES OU RÉGLEMENTAIRES SURVENUES DEPUIS LE QUATRIÈME RAPPORT ET SUSCEPTIBLES D'AFFECTER LA CONDITON MILITAIRE	PAGE 213
---	-----------------

TROISIÈME PARTIE :

SUIVI DES RECOMMANDATIONS ÉMISES DANS LES PRÉCÉDENTS RAPPORTS	PAGE 217
--	-----------------

1 – SUIVI DES RECOMMANDATIONS RELATIVES À L'ATTRACTIVITÉ DE LA CONDITION MILITAIRE (RAPPORT 2007)	PAGE 217
2 – SUIVI DES RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX RÉMUNÉRATIONS (RAPPORT 2007)	PAGE 219
3 – SUIVI DES RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA MOBILITÉ (RAPPORT 2008)	PAGE 220
4 – SUIVI DES RECOMMANDATIONS RELATIVES À L'ACCOMPAGNEMENT DE LA MOBILITÉ (RAPPORT 2008)	PAGE 221
5 – SUIVI DES RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA RECONVERSION DES MILITAIRES (RAPPORT 2009)	PAGE 225
6 – SUIVI DES RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX PENSIONS MILITAIRES DE RETRAITE (RAPPORT 2010)	PAGE 229

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 3 mai 2010. Le Haut Comité a successivement traité dans ses quatre premiers rapports de l'attractivité des carrières militaires et des rémunérations (2007), de la mobilité des militaires et de son accompagnement (2008), de la reconversion (2009) et des pensions militaires de retraite (2010).

2. Organisme permanent, le Haut Comité place ses travaux dans une perspective pluriannuelle qui l'a conduit, pour ce cinquième rapport :

- à analyser, dans une première partie, un thème particulier : la condition des militaires en service hors métropole ;

- à présenter, dans une deuxième partie, une « revue annuelle de la condition militaire », version développée et enrichie du « tableau de bord de la condition militaire » des précédents rapports, qui vise à regrouper les données disponibles qui caractérisent les principaux aspects de la condition militaire ;

- à faire le point, dans une troisième partie, des suites données aux recommandations émises dans ses différents travaux.

3. Comme pour ses précédents rapports, le Haut Comité a étudié les documents disponibles 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. Il a, enfin, à l'occasion des sept déplacements qu'il a effectués sur le terrain (dont une visite des forces armées en Guyane, un séjour au sein des forces françaises stationnées à Djibouti et un déplacement au Liban au sein du contingent français de la FINUL), rencontré et entendu près de 350 personnes, militaires, familles et agents d'autres administrations de l'État.

Les travaux du Haut Comité continuent à faire une large place aux analyses statistiques, indispensables pour dépasser les impressions et mieux approcher les faits.

Comme à l'accoutumée, le Haut Comité présente des comparaisons, que ce soit avec la fonction publique civile, le secteur privé ou avec certaines armées occidentales. Comparer demeure toutefois un exercice délicat et, si ces comparaisons donnent des éléments d'appréciation utiles, elles ne sauraient pour autant faire oublier les particularités du commandement et de la gestion des personnels militaires, ni les spécificités des principes gouvernant la rémunération et l'administration des agents publics en France.

4. La multiplication et l'intensification des opérations militaires menées à l'étranger, le retour à des situations de guerre, l'implication croissante de la France dans les structures internationales (OTAN notamment) ainsi que les conséquences de la réorganisation du dispositif militaire stationné hors du territoire métropolitain ont conduit le Haut Comité à choisir de consacrer son cinquième rapport à ce qui est redevenu un aspect majeur de la condition militaire : le service hors métropole. Ce thème présente toutefois la double caractéristique de se rapporter à une grande variété de situations et de comporter plusieurs aspects touchant au cœur du métier militaire. Le Haut Comité a cherché à en avoir une vue d'ensemble, tout en choisissant délibérément d'accorder une attention particulière à la condition des militaires en opération extérieure.

Le Haut Comité rappelle que, dans ses analyses comme dans ses constats, il se tient strictement à sa mission d'instance indépendante confiée par le législateur. Il émet les recommandations qui lui paraissent découler le plus naturellement des constats effectués, sans s'interdire de formuler les appréciations que lui inspirent les situations observées.

Le Haut Comité tient à remercier, pour la qualité de leur accueil, la parfaite organisation des visites et la contribution active qu'ils ont apportée à ses travaux, les personnalités et les militaires de tous grades qu'il a rencontrés, notamment lors des auditions et des déplacements sur le terrain. Il remercie également les conjoints de militaires qui ont accepté d'être auditionnés, comme les entreprises qui ont bien voulu répondre à ses questions sur les conditions d'expatriation de leurs salariés. Il remercie enfin les fonctionnaires des administrations ou services publics qu'il a sollicités et qui ont bien voulu lui apporter leurs témoignages.

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

- l'analyse de la condition des militaires en service hors métropole ;
- la revue annuelle de la condition militaire ;
- le suivi des recommandations émises dans les précédents rapports du Haut Comité.

PREMIÈRE PARTIE :

**LA CONDITION DES MILITAIRES
EN SERVICE HORS MÉTROPOLE**

L'action de la France dans le monde a, dans le passé, fréquemment conduit ses soldats à servir hors du territoire national, non seulement dans des opérations militaires, mais aussi dans le cadre du stationnement de troupes destiné à affirmer la souveraineté nationale ou encore pour accompagner sa diplomatie et participer aux alliances et coalitions mises en place pour le maintien de la paix.

La mondialisation des menaces auxquelles est confronté le pays et la conduite d'une politique extérieure active orientent aujourd'hui naturellement l'action des armées hors des frontières nationales tout en confortant leur rôle dans la préservation de la souveraineté française outre-mer.

Après avoir consacré ses premiers rapports à des aspects généraux de la condition militaire, le Haut Comité a souhaité porter une attention particulière aux conditions de vie et de travail des personnels confrontés, dans leur vie professionnelle et familiale, à des contraintes particulières d'éloignement, d'isolement ou de risque. A cet égard, les problématiques liées à l'emploi opérationnel et à l'intervention en opération extérieure (OPEX) ont fait l'objet d'une attention particulière.

Le Haut Comité précise toutefois que ses travaux se sont concentrés sur la situation des militaires d'active et qu'il n'a pas traité la condition des militaires appartenant à la réserve opérationnelle. Il n'ignore pas, pour autant, que ces derniers apportent une réelle contribution à l'action des forces en opération. La question de la condition des réservistes sera examinée dans son ensemble par le Haut Comité dans un rapport ultérieur.

Le vocable générique de « service hors métropole » recouvre une grande variété de situations au sein desquelles les motifs de préoccupation ou de satisfaction des personnels sont très divers. Le Haut Comité a adopté, pour les traiter, une approche simple en choisissant de distinguer :

- tout d'abord, les problématiques propres aux opérations extérieures ;
- ensuite les sujets liés aux affectations de longue durée dans les départements et collectivités d'outre-mer (DOM-COM) ou à l'étranger ;
- enfin, les questions posées par les autres missions de courte durée effectuées hors du territoire métropolitain (renforts temporaires).

Après une présentation générale des principales caractéristiques communes aux différentes formes du service hors métropole, le rapport examinera successivement les trois situations évoquées.

PREMIÈRE PARTIE :

LA CONDITION DES MILITAIRES EN SERVICE HORS MÉTROPOLE

1 - DONNÉES GÉNÉRALES

Quantitativement significatif, le dispositif militaire français affecté ou déployé hors métropole se caractérise avant tout par la diversité des missions et la variété des conditions de vie et de travail des personnels.

Par ailleurs, les dispositions juridiques interministérielles s'appliquant aux militaires en matière de rémunération, de fiscalité ou d'accompagnement social et familial sont souvent anciennes et complexes.

Enfin, plus que jamais, les conditions du service accompli hors métropole, dans le cadre d'engagements opérationnels ou dans celui des affectations de longue durée, participent directement à l'attractivité d'ensemble du métier militaire.

1.1 - L'EFFECTIF MILITAIRE AFFECTÉ OU DÉPLOYÉ EN DEHORS DU TERRITOIRE MÉTROPOLITAIN

Au 31 décembre 2009, environ **35 900 militaires**, de toutes armées et de tous statuts, servaient hors du territoire métropolitain, que ce soit dans le cadre d'une affectation de longue durée ou d'un déploiement de courte durée.

Tableau 1 – Effectif militaire affecté ou déployé hors du territoire métropolitain au 31 décembre 2009

Types d'affectation ou de déploiement	Militaires affectés	Militaires non affectés (*)
	Total	Total
Forces de souveraineté et gendarmerie d'outre-mer	10 405	3 926
Forces françaises stationnées en Allemagne	2 632	
Forces de présence	3 223	2 325
Postes permanents à l'étranger (PPE)	1 185	25
Autres postes outre-mer et étranger (coopération, assistance technique, SMA, etc.)	995	36
OPEX		11 206
Total général	18 404	17 518

(*) Renfort ou mission temporaire d'une durée supérieure à 2 mois (OPEX, MCD, déploiements divers).

Source : réponse à un questionnaire adressé aux armées et services par le Haut Comité. Situation au 31 décembre 2009.
Champ : tous militaires, sauf volontaires du SMA.

- **Pour les armées et services (hors gendarmerie), le total représentait 30 200 personnes, soit 12,5 % de l'effectif militaire global.**

Ce chiffre représente la part de l'effectif militaire servant en instantané hors du territoire national. Il convient toutefois, pour obtenir une vision plus exacte, de le compléter en distinguant, d'une part les personnels affectés et, d'autre part, ceux qui effectuent des missions de courte durée (une année au maximum, de 2 à 6 mois en règle générale) :

- si l'on considère la part représentée par les seuls personnels affectés (pour des durées généralement comprises entre 2 et 4 ans), l'effectif concerné est de **14 800 personnes**, ce qui représente **6,1 %** de l'ensemble des effectifs militaires. Ce résultat est assez comparable à la proportion des agents civils de la fonction publique de l'État en poste outre-mer ou à l'étranger (5,2 % de l'ensemble de l'effectif de cette fonction publique¹) ;
- si l'on considère non plus simplement le nombre de militaires instantanément en service hors métropole, mais le nombre de ceux qui, au cours d'une année donnée, servent hors métropole pour une durée plus ou moins longue, on arrive à un total d'environ **65 900 personnes**², soit **27,3 %** de l'effectif total de référence.

Ce chiffre, considérable, confirme l'originalité du ministère de la défense parmi les services de l'État engagés dans l'action extérieure de la France ainsi que la place que tient la présence des forces hors du territoire métropolitain dans l'activité des armées.

- **Pour la gendarmerie**, l'effectif servant hors métropole au 31 décembre 2009 (tous types d'affectation ou de déploiement confondus) s'élevait à 5 700 personnes, soit **5,7 % de l'effectif militaire de l'institution**. Le nombre de personnels militaires affectés était de 3 600 gendarmes (soit 3,6 % de l'effectif total de la gendarmerie). Au total, 11 600 gendarmes ont servi hors métropole, au cours de l'année 2009, pour une durée plus ou moins longue (soit 11,6 % des effectifs militaires de l'institution)³.

Les orientations retenues par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationales devraient conduire, d'ici 2015, à une réduction du format des forces stationnées outre-mer et à l'étranger. Le format des forces de souveraineté devrait ainsi être réduit à environ 7 100 militaires affectés et celui des forces de présence à 4 100 militaires affectés.

Éléments de comparaison

L'armée britannique⁴ comptait, en 2009, 23 500 militaires affectés pour une longue durée hors du territoire national (dont près de 20 000 en République fédérale d'Allemagne), soit environ **13,4 %** de son effectif militaire total.

En comptant les militaires déployés en opération extérieure, la proportion de militaires britanniques servant en instantané, en 2009, hors du Royaume-Uni était de **22 %**⁵ (*Rappel France : 12,5 %*).

¹ Source : rapport annuel sur l'état de la fonction publique, *Faits et chiffres 2008-2009*, volume 1, p. 314.

² Chiffre obtenu en additionnant le nombre de militaires affectés effectuant une année complète hors métropole, le nombre de militaires affectés n'effectuant, du fait d'une mutation, qu'une fraction d'année et le nombre de militaires effectuant un séjour temporaire (OPEX ou mission de courte durée). Les conventions de calcul retenues portent sur une durée moyenne d'affectation de deux ans, une durée moyenne d'OPEX en Afghanistan de 5 mois en 2009 et une durée moyenne de 4 mois pour les autres OPEX et les missions de courte durée.

³ Conventions de calcul identiques à celles décrites dans la note de bas de page précédente avec, toutefois, une durée moyenne de déploiement hors métropole de 3 mois.

⁴ Source : *Defence Analytical Services and Advice, UK Defence Statistics 2009*.

⁵ 11,8% si l'on ne prend pas en compte les forces britanniques stationnées en Allemagne.

L'armée des États-Unis⁶, fortement présente dans le monde, comptait, au 31 décembre 2009, 284 100 militaires d'active stationnés hors du territoire national des États-Unis, soit près de 20 % de l'effectif militaire total. Avec les personnels d'active déployés en opération, ce sont, en instantané, près de 34 % de l'effectif militaire total qui servaient, à cette date, hors du territoire national.

La *Bundeswehr*⁷ comptait, en 2009, environ 3 400 militaires affectés hors du territoire allemand, soit 1,8 % de son effectif militaire de carrière ou sous contrat. Avec les 7 400 militaires déployés en opération extérieure en 2009, ce sont 5,8 % de son effectif militaire de carrière ou sous contrat qui servaient hors du territoire national.

1.2 - LA DIVERSITÉ DES SITUATIONS ET DES MISSIONS

Le concept générique de « service hors métropole » recouvre, en fait, une large palette de missions, de situations administratives et, partant, de conditions de vie et de service. Elles sont décrites succinctement ci-dessous.

1.2.1 - LES MILITAIRES DÉPLOYÉS EN OPÉRATION EXTÉRIEURE

Expression de la finalité opérationnelle des armées, les opérations extérieures reposent sur la projection de personnels pour des durées limitées (inférieures ou égales à un an).

En mai 2011, les militaires français sont déployés sur six théâtres principaux (Afghanistan, Lybie, Liban, Tchad, Océan Indien, Côte d'Ivoire) et participent à plus de 15 opérations, toutes sous mandat international (ONU, OTAN, Union européenne).

Le volume des forces engagées peut varier fortement en fonction de la situation internationale et des moyens déployés⁸.

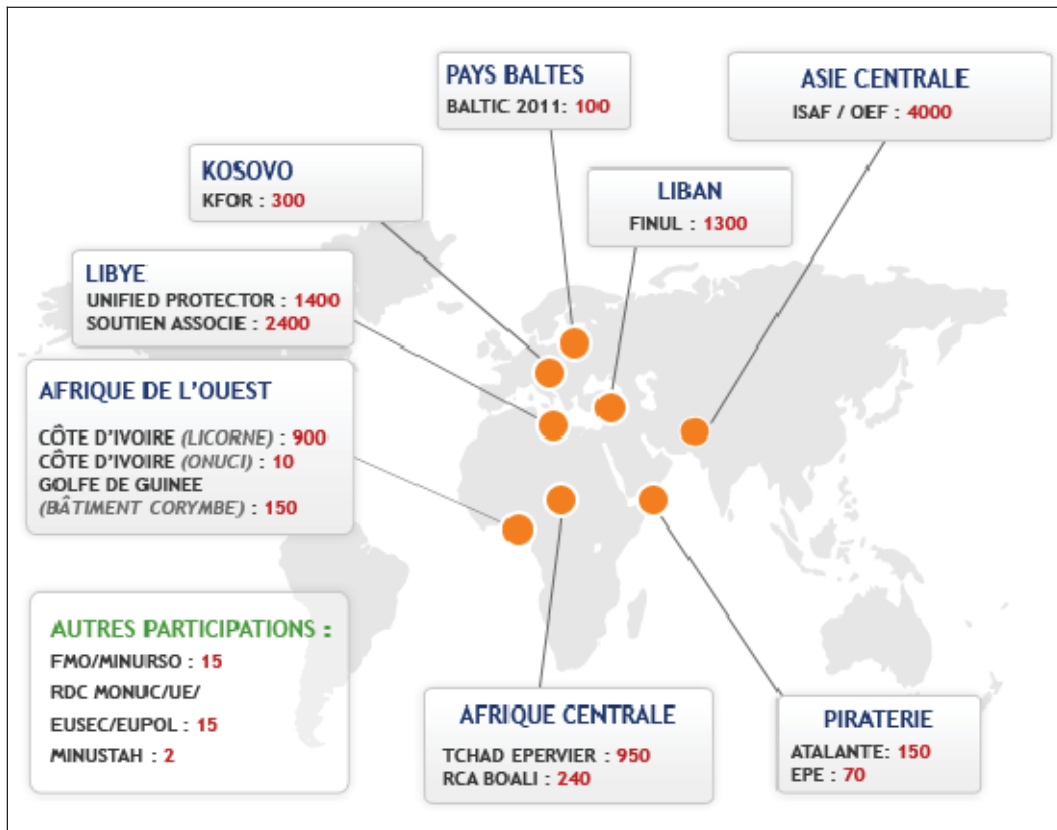
La chaîne de commandement des opérations est soit nationale (Côte d'Ivoire, Tchad), soit intégrée à une chaîne multinationale.

⁶ Source : *Department of Defense Personnel and Procurement Statistics*, 31 décembre 2009.

⁷ Source : attaché de défense en République fédérale d'Allemagne - site internet de la *Bundeswehr* - *Statistisches Bundesamt*.

⁸ C'est ainsi que, sans que le volume des forces déployées sur les autres théâtres ait été significativement réduit, l'engagement, à compter de mars 2011, d'une force aérienne et du groupe aéronaval dans les opérations aériennes en Lybie a augmenté l'effectif global des personnels déployés en OPEX d'environ 3 800 hommes (soit un effectif global en OPEX de 12 000 hommes en mai 2011).

Graphique 1 - Opérations extérieures en mai 2011



Source : ministère de la défense, état-major des armées.

La durée de la projection des personnels varie selon les armées et les théâtres :

- elle est généralement de 4 mois pour la majorité des emplois terrestres dans les opérations autres que celles d'Afghanistan. Sur ce dernier théâtre, la durée de projection a été portée, pour des raisons opérationnelles, à 6 mois en 2009 ;
- la durée de projection peut être inférieure pour certaines catégories de personnels (2 mois pour les équipages de l'armée de l'air, 2 ou 3 mois pour les praticiens hospitaliers du service de santé des armées), cette durée spécifique s'expliquant par les contraintes induites par la nécessité de l'entretien des compétences techniques propres aux spécialistes concernés ;
- elle peut être aussi supérieure à 6 mois (elle est alors généralement d'un an) pour les personnels projetés sur des emplois nécessitant une plus forte stabilité du fait de nécessités diverses (commandement, renseignement, responsables logistiques etc.) ;
- enfin, aucune durée n'est réellement fixée dans la marine, la projection en opération extérieure ne représentant souvent, pour les bâtiments, qu'une partie d'un déploiement opérationnel généralement plus long.

La durée de l'intervalle entre deux projections en opération extérieure n'est fixée que dans l'armée de terre : depuis mai 2010, et sauf dérogation décidée par le commandement, la durée minimale séparant un retour d'opération et un nouveau départ (hors Afghanistan) doit être de 7 à 8 mois, celle séparant deux projections en Afghanistan devant être de 12 mois.

Les militaires sont projetés soit en unités constituées (ces dernières étant fréquemment composées de personnels d'origines diverses, regroupés et entraînés collectivement avant leur départ), soit individuellement (personnels occupant des emplois d'état-major, d'instruction ou de *monitoring* ou encore des emplois techniques ou logistiques). Cette dernière situation est assez fréquente dans l'armée de l'air, le service de santé ou la gendarmerie.

Éléments de comparaison

Les principales armées étrangères, toutes impliquées dans des opérations extérieures, déploient leurs militaires pour des durées variables :

- de six mois à un an pour l'armée américaine (un an dans l'armée de terre) ;
- de six mois pour l'armée britannique (un an pour une centaine de postes) ;
- de quatre mois pour la *Bundeswehr* (éventuellement prolongeables).

La durée minimale entre deux projections varie d'un pays à l'autre :

- dans l'armée américaine, elle est égale à la durée de projection (soit 1 an dans l'armée de terre, 7 mois pour les *Marines*, 6 mois dans l'*US Navy* et l'*US Air Force*) ;
- dans l'armée de terre britannique, elle est, en théorie, de 24 mois ;
- dans la *Bundeswehr*, elle est fonction de la durée des déploiements (soit de 16 à 18 mois pour les déploiements de 4 mois, 24 mois pour les déploiements de 6 mois ou plus).

1.2.2 - LES MILITAIRES AFFECTÉS DANS LES DÉPARTEMENTS ET COLLECTIVITÉS FRANÇAISES D'OUTRE-MER

Il s'agit :

- des militaires affectés dans les formations des trois armées et des soutiens communs constituant les forces de souveraineté, placées sous l'autorité organique du chef d'état-major des armées ;
- des militaires de la gendarmerie affectés dans les unités territoriales de la gendarmerie implantées dans ces collectivités ;
- des militaires mis à disposition du ministère chargé de l'outre-mer dans le cadre du service militaire adapté (SMA), service de l'État chargé d'une mission de formation militaire, citoyenne, scolaire et professionnelle au profit de jeunes volontaires des départements d'outre-mer, de Mayotte, de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française, le plus souvent en risque de désocialisation.

Tous ces militaires sont généralement désignés après expression d'un volontariat, recueilli par chaque armée selon des procédures spécifiques.

Les militaires non célibataires rejoignent normalement leur affectation en famille⁹, pour des durées différentes selon les armées :

- dans les trois armées et les services, la durée minimale de l'affectation est normalement de deux ans. Elle peut être, selon les cas et les territoires, soit prolongée d'une ou deux années, sur demande agréée, soit, pour les marins dans les DOM, réduite selon les mêmes modalités ;
- les engagés volontaires du SMA, moniteurs techniques, peuvent servir outre-mer jusqu'à cinq ans.

⁹ La marine conserve des affectations sans famille d'une année pour des personnels embarqués.

Dispositions particulières aux sous-officiers de gendarmerie

Régime d'affectation outre-mer des sous-officiers du cadre général :

- l'affectation s'effectue sur volontariat dans le cadre d'un appel annuel à candidatures (des affectations d'office sont possibles en cas de ressource insuffisante) ;
- la durée de séjour est de trois années, pouvant être prolongées d'une année supplémentaire. Les militaires peuvent demander une réduction à deux ans de la durée de leur séjour ;
- une mesure de gestion, décidée pour enrayer la diminution du nombre de candidats, permet aux sous-officiers qui ont effectué un séjour en Guyane, en Martinique ou en Guadeloupe, de bénéficier, s'ils le souhaitent, d'une seconde affectation à la Réunion ou dans une COM immédiatement à l'issue de la première.

Régime de service outre-mer des sous-officiers du cadre spécifique :

- des dispositions spécifiques sont appliquées aux sous-officiers nés dans un DOM ou une COM et qui y ont leurs intérêts matériels et moraux :
 - dans les COM : à l'issue de la formation en métropole, ces sous-officiers peuvent effectuer la totalité de leur carrière sur le territoire ;
 - dans les DOM : après une première affectation en métropole, les sous-officiers ayant opté pour le régime spécifique peuvent recevoir une première affectation (d'une durée de six ans, prolongeable de trois ans supplémentaires) dans leur département d'origine. Cette possibilité leur est offerte plusieurs fois au cours de leur carrière (après des séjours de quatre ans en métropole).

S'agissant des missions, les militaires des trois armées ont vocation principalement à affirmer, sur ces territoires, la souveraineté française. En Guyane, par exemple, la marine assure des missions de surveillance de l'espace maritime orientées vers la lutte contre la pêche illégale, tandis que l'armée de terre et l'armée de l'air sont engagées dans une véritable opération intérieure (OPINT), menée en soutien des forces de gendarmerie et visant à lutter, sur réquisition de l'autorité administrative, contre l'immigration illégale et l'orpaillage clandestin. Les militaires de la gendarmerie remplissent outre-mer, comme en tout autre point du territoire national, leurs missions militaires, judiciaires et administratives.

Éléments de comparaison

Dans les départements d'outre-mer, la situation des militaires diffère sensiblement de celle des fonctionnaires civils de l'État qui y sont affectés :

- les militaires ne peuvent, sauf exception très rare, effectuer plus de quatre ans dans un DOM ni, à l'exception des gendarmes, effectuer un second séjour outre-mer sans une affectation intermédiaire en métropole ;
- en revanche, les règles de mutation des fonctionnaires¹⁰ pour les DOM sont normalement identiques à celles qui régissent les mutations en métropole et leur durée d'affectation n'est, en général, pas limitée ;
- les administrations civiles de l'État dans les DOM comptent donc une proportion importante d'agents ayant fait le choix de s'installer¹¹ sur le territoire, une part non négligeable de ces derniers étant constituée de personnes nées dans le département où elles servent¹² et ayant là leurs intérêts matériels et moraux (famille notamment).

¹⁰ Sauf certains cas particuliers comme les fonctionnaires de police (décret n°95-654 du 9 mai 1995).

¹¹ Même les fonctionnaires de police, normalement astreints à des affectations à durée limitée, ont la possibilité de bénéficier, avec l'accord de leur hiérarchie, d'une affectation définitive.

¹² A titre d'exemple, dans la gendarmerie, qui offre statutairement la possibilité aux sous-officiers ayant leurs intérêts matériels et moraux dans un DOM ou un COM de servir sous un statut spécifique et d'effectuer leur carrière dans leur territoire d'origine, la proportion de personnels originaires des Antilles et affectés en Guadeloupe et en Martinique est de 20 à 30 % ; elle est de 90 % dans la police nationale (source : Sénat, rapport d'information « Les DOM, défi pour la République, chance pour la France », volume 2, 2009).

Dans les autres collectivités d'outre-mer, les différences entre militaires et fonctionnaires sont moindres, la durée de séjour de ces derniers étant, en règle générale, limitée et souvent très proche de celle des militaires.

Tableau 2 - Durée d'affectation des fonctionnaires civils de l'État dans les DOM et les COM

	DOM	COM	Mayotte
Fonctionnaires titulaires (règles communes)	Idem métropole	2 ans (renouvelables une fois à l'issue de la première affectation)	2 ans (renouvelables une fois à l'issue de la première affectation)
Police nationale (personnels actifs)	* 3 ans (Guadeloupe, Martinique, Réunion) * 4 ans (Guyane, St-Pierre et Miquelon, St-Martin et St - Barthélémy)	3 ans	2 ans
Enseignants	Idem métropole	2 ans (renouvelables une fois à l'issue de la première affectation)	2 ans (renouvelables une fois à l'issue de la première affectation)
Douanes	Durée de séjour illimitée - Mutations d'un DOM à l'autre autorisées		

Source : décret n°96-1026 du 26 novembre 1996, décret n°96-1027 du 26 novembre 1996, arrêté du 20 octobre 1995 pris pour l'application du décret n°95-654 du 9 mai 1995 fixant les dispositions communes applicables aux fonctionnaires actifs de la police nationale.

1.2.3 - LES MILITAIRES AFFECTÉS À L'ÉTRANGER

Les affectations que peuvent recevoir les militaires à l'étranger sont très diverses. On peut distinguer :

- l'affectation au sein des forces de présence, forces militaires prépositionnées, composées de formations des trois armées placées sous le commandement opérationnel du chef d'état-major des armées et stationnées, en vertu d'accords de défense, dans des pays d'Afrique ou du Moyen-Orient : Gabon, Sénégal, République de Djibouti, Emirats arabes unis ;
- l'affectation dans des organismes internationaux (principalement les états-majors de l'OTAN) ou dans des emplois de liaison ou d'échange bilatéral avec des organismes militaires étrangers (états-majors nationaux, écoles et centres de formation notamment). Le retour de la France dans l'organisation militaire de l'OTAN se traduit, en effet, par l'affectation de plusieurs centaines de militaires français dans des organismes implantés dans différentes villes de Belgique, d'Allemagne, d'Italie, des Pays-Bas, des États-Unis, d'Espagne, de Turquie, du Portugal, de Grande-Bretagne, de Norvège, de Pologne, du Danemark ou de Grèce ;
- l'affectation au sein du réseau diplomatique français ou d'organismes relevant de l'aide publique à l'étranger : il s'agit essentiellement des militaires des armées et de la gendarmerie affectés dans les ambassades (missions militaires, réseau des attachés de sécurité intérieure, détachements de sécurité des postes diplomatiques) et des militaires des armées et de la gendarmerie affectés dans plusieurs pays d'Afrique dans le cadre de la coopération militaire de défense ;
- l'affectation au sein des unités françaises de la brigade franco-allemande stationnées en République fédérale d'Allemagne.

L'affectation dans un emploi permanent à l'étranger fait suite en pratique à l'expression d'un volontariat, le recueil des desiderata individuels s'effectuant selon des modalités proches de celles utilisées pour les affectations dans l'outre-mer français. Les deux procédures sont d'ailleurs parfois confondues (notamment pour les affectations dans les forces de présence).

La durée de l'affectation, qui s'effectue normalement en famille pour les militaires non célibataires, varie de deux à quatre ans en fonction du territoire d'affectation, du type d'emploi occupé et de l'armée d'appartenance.

Éléments de comparaison

A - Dans la fonction publique de l'État, plus de 36 000 agents servaient à l'étranger au 31 décembre 2008¹³ avec un régime juridique proche de celui appliqué aux militaires (affectation sur un emploi permanent situé hors du territoire national). Les séjours s'effectuent le plus souvent en famille, après expression d'un volontariat (les agents du ministère des affaires étrangères étant toutefois tenus à des affectations régulières à l'étranger et n'exprimant que des desiderata géographiques) et pour des durées généralement comprises entre 2 et 4 ans.

Il convient d'ajouter à ces agents ceux qui sont placés en position de détachement auprès d'un organisme international (avec des conditions de sélection, d'affectation, de rémunération etc. spécifiques) et les personnels enseignants mis à disposition des réseaux d'enseignement français à l'étranger¹⁴ dont les conditions de rémunération, notamment, sont très variables selon les dispositions statutaires qui leur sont appliquées. Ce dernier point sera détaillé dans le chapitre 3.

B - Les principales armées étrangères (Royaume-Uni, États-Unis, Allemagne) ont toutes des personnels affectés sur des emplois permanents à l'étranger (cf. § 1.1 ci-dessus).

Sans entrer dans les détails des conditions de vie des militaires concernés (qui feront l'objet de développements spécifiques dans le chapitre 3), quelques grandes caractéristiques peuvent être d'ores et déjà soulignées :

- les différents types d'affectation sont similaires à ceux offerts aux militaires français (l'Allemagne ne disposant toutefois pas de forces prépositionnées) ;
- bien que le statut juridique des personnels préserve partout la possibilité, pour le commandement, de désigner des militaires non volontaires pour une affectation à l'étranger, celle-ci s'effectue généralement, en pratique, sur volontariat ;
- les durées d'affectation sont variables : trois ans pour la *Bundeswehr*, deux ans dans l'armée britannique, aucune durée théorique dans l'armée des États-Unis. En pratique, les durées d'affectation varient en fonction des types de postes, des contraintes de gestion propres à chaque armée et du contexte local.

1.2.4 - LES MILITAIRES DÉPLOYÉS EN RENFORT TEMPORAIRE DES FORCES DE PRÉSENCE OU DES FORCES DE SOUVERAINETÉ

Au moment de la professionnalisation des armées, une partie des postes permanents des forces de souveraineté et des forces de présence a été transformée en postes dits « tournants ». Cette évolution a conduit les armées (principalement l'armée de terre) à mettre sur pied un système de projection de personnels pour armer certaines unités des formations militaires stationnées dans ces territoires. Il en est de même pour les organismes de commandement et de soutien, au sein desquels coexistent des postes tournants et des postes permanents tenus par des personnels affectés.

La durée de ces missions est, en général, de quatre mois. Dans l'armée de terre, elles sont intégrées dans le cycle opérationnel des unités de métropole, au même titre que les opérations extérieures. Au cours de leur déploiement, les unités tournantes peuvent d'ailleurs être amenées à participer à des opérations, qu'elles se déroulent sur le sol national comme en

¹³ Source : *Faits et chiffres 2009-2010*.

¹⁴ Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), Mission laïque française (MLF) notamment.

Guyane ou qu'elles se déclenchent de manière inopinée à l'étranger (ce fut le cas en Afrique à de multiples reprises).

La réduction annoncée du dispositif militaire dans les DOM-COM et en Afrique va conduire à une diminution de la fréquence des renforts temporaires, notamment dans l'armée de terre.

Enfin, en-dehors du cadre strict du renfort aux forces de souveraineté et de présence, deux types de déploiement temporaire présentent des caractéristiques similaires :

- les missions de courte durée (généralement de trois mois) effectuées, dans les DOM-COM, par les unités de gendarmerie mobile pour le maintien de l'ordre et le renfort aux unités territoriales ;
- les missions de courte durée effectuées sur le territoire d'États étrangers par des forces militaires françaises (notamment des forces spéciales avec leurs moyens d'appui et de soutien) en-dehors des opérations extérieures mais dans le cadre d'accords de défense ou d'arrangements diplomatiques. L'effectif de ces forces n'est pas inclus dans les chiffres figurant au paragraphe 1.2.1.

1.3 - LA COMPLEXITÉ DE LA RÉGLEMENTATION

A la diversité des situations dans lesquelles peuvent se trouver placés les militaires qui servent hors métropole correspond une réglementation particulièrement complexe qui présente, en outre, deux caractéristiques qui la rendent parfois difficilement adaptable aux conditions de vie actuelles des militaires :

- de nombreux textes sont anciens ;
- ils sont souvent interministériels.

La présentation générale ci-dessous a pour objet de mettre en relief les principaux caractères de cet ensemble. Les chapitres suivants analyseront plus en détail les dispositions juridiques et leurs conséquences.

1.3.1 - UN ENSEMBLE COMPLEXE DE TEXTES DE NATURES DIVERSES

En matière de rémunération, chaque type d'affectation ou de déploiement est régi par un ensemble de textes *ad hoc* : affectation dans les départements et collectivités d'outre-mer, affectation à l'étranger, déploiement en opération extérieure ou en renfort de courte durée.

Les dispositions indemnitaires compensant l'éloignement diffèrent selon le type de situation et, dans certains cas, selon la durée des affectations. Il en est de même pour celles qui prennent en compte la situation familiale ou celles qui régissent le logement.

Ces textes spécifiques sont parfois de forme législative (lois de 1950 relatives à la rémunération des fonctionnaires civils et militaires dans l'outre-mer français), la majorité d'entre eux étant du niveau réglementaire.

Par ailleurs, il existe dans certaines armées des textes généraux au sein desquels des dispositions particulières au service hors métropole coexistent avec des dispositions générales ou spécifiques à la métropole. Cela est, par exemple, le cas en matière de gestion administrative et de droits individuels (mobilité, congés, changements de résidence).

Cet état de fait est parfois la source de disparités de traitement selon l'armée d'appartenance des militaires, d'autant plus mal comprises par ces derniers que le service outre-mer ou à l'étranger s'effectue souvent dans un cadre interarmées ou dans un contexte de plus grande proximité entre armées.

1.3.2 - DES DISPOSITIONS SOUVENT ANCIENNES

De nombreux textes portent encore la marque de situations historiques anciennes et l'ensemble du corpus législatif et réglementaire a évolué par sédimentation, ce qui nuit parfois à sa cohérence d'ensemble.

C'est ainsi que les textes régissant, en matière de rémunération notamment, les personnels affectés dans les DOM-COM datent, pour l'essentiel, des années 1950, époque à laquelle dans les nombreux territoires sous souveraineté française avaient cours des monnaies différentes. Il en reste, notamment, des traces dans les modalités de calcul des indemnités destinées à couvrir, dans les départements d'outre-mer, le différentiel de coût de la vie avec la métropole : la Réunion bénéficie ainsi d'une indexation trouvant son origine dans la nature de la monnaie (franc CFA) qui y avait cours à l'époque alors que cette disposition n'existe pas pour les trois autres départements, ce qui, 60 ans après, aboutit à une situation qui ne repose plus sur des bases objectives.

De la même manière, l'accumulation de mesures sectorielles et catégorielles a conduit, à partir d'un cadre législatif commun, à des dispositifs indemnitaires divergents entre les agents civils et les personnels militaires affectés dans les DOM-COM.

Les textes régissant les personnels affectés à l'étranger sont un peu plus récents (1967 pour le principal d'entre eux), mais certaines dispositions financières ont été fixées dans un contexte qui a également fortement évolué depuis. Par exemple, le barème de l'indemnité de résidence à l'étranger (IRE) servie aux militaires distingue deux taux selon que ces derniers sont affectés au sein des missions militaires ou sur d'autres types de postes. Or, le taux servi dans le second cas a été assez sensiblement minoré, de manière à tenir compte de la situation favorable dans laquelle se trouvaient, à l'époque, la majorité des militaires concernés (affectés en Afrique et dans les anciennes possessions françaises, ils bénéficiaient de conditions de vie avantageuses, notamment en matière de logement). La situation a évolué : des militaires, en nombre croissant, sont affectés, hors des missions militaires, dans des pays à fort niveau de vie, ce qui rend les taux d'IRE servis parfois insuffisants et oblige le ministère de la défense à rechercher des aménagements à une réglementation devenue, au fil du temps, inadaptée (cas des affectations à l'OTAN notamment).

Enfin, certains textes sont particulièrement anciens, notamment dans le domaine des droits individuels (changements de résidence, déménagement, concessions de passages gratuits). Ils comportent non seulement des dispositions différentes selon les armées (le droit à concession de passage gratuit de la famille des militaires affectés outre-mer est, par exemple, défini, pour la marine, par les décrets du 13 septembre 1910 et du 20 juillet 1939 et, pour les autres armées, par le décret du 3 juillet 1897), mais aussi de fréquents décalages entre les situations de famille qu'ils prennent en compte et celles existant dans la société actuelle.

1.3.3 - UNE RÉGLEMENTATION EN GRANDE PARTIE INTERMINISTÉRIELLE

Outre sa complexité et son ancienneté, la réglementation applicable aux militaires affectés outre-mer ou à l'étranger présente le plus souvent un caractère interministériel.

Elle est, dans ses dispositions principales, largement commune aux fonctionnaires civils et aux militaires. Tel est, notamment, le cas des textes des années 1950 relatifs à la rémunération des agents de l'État affectés outre-mer et du décret n°67-290 du 28 mars 1967 modifié fixant les modalités de calcul des émoluments des personnels de l'État et des établissements publics de l'État à caractère administratif en service à l'étranger. Dans ce dernier cas, la fixation des règles de rémunération de l'ensemble des agents de l'État en poste à l'étranger est du ressort quasi-exclusif du ministère des affaires étrangères.

Cette situation, favorable sous certains aspects, n'en présente pas moins de nombreux inconvénients :

- par sa rigidité (la mise sur pied, difficile, d'un tableau d'indemnité de résidence spécifique aux militaires affectés dans les organismes de l'OTAN en est une illustration) ;
- par la difficulté du système à prendre en compte certaines caractéristiques du statut et des conditions d'exercice du métier militaire ;
- par son inadaptation à une modulation plus fine de la compensation des contraintes spécifiques à certaines portions de territoires, situées en-dehors de la ville principale du territoire d'affectation.

1.4 - L'ATTRACTIVITÉ DU SERVICE HORS MÉTROPOLE

Le principe général de disponibilité, posé par le statut général des militaires, ne subordonne pas le service hors métropole au volontariat des personnels, que ce soit dans le cadre d'une affectation ou, *a fortiori*, dans celui d'une mission opérationnelle¹⁵. *S'agissant des affectations*, la situation des armées est différente de celle de la fonction publique, car le statut des personnels garantit qu'elles pourront, dans tous les cas, pourvoir leurs postes permanents outre-mer ou à l'étranger. En pratique néanmoins, comme dans les principales forces étrangères, l'affectation de militaires sur ce type d'emploi s'inscrit dans le cadre d'une procédure annuelle de recueil de volontariat. Cette approche, de bon sens, vise à concilier d'une part, l'intérêt du militaire pour des emplois dont les conditions d'exercice et de rémunération présentent un attrait professionnel et personnel et, d'autre part, l'intérêt des armées à disposer, sur des postes affectés par des contraintes variées, d'un personnel motivé et disponible.

Toutefois, l'évolution, le plus souvent en amélioration par rapport au passé, des conditions de vie dans les territoires ou les pays concernés n'empêche pas qu'elles demeurent particulières et que l'évolution générale de la société française rende plus problématique leur acceptation par les militaires et leur famille. Les procédures de recueil de volontariat pour les affectations hors métropole ont donc dû s'adapter, d'autant que la complexité des situations, de la réglementation et des régimes de rémunération encourage naturellement les démarches comparatives et crée un risque permanent de fragilisation du système mis en place.

S'agissant des missions de durée limitée, comme les OPEX ou les déploiements en renfort temporaire, la nature des contraintes qu'elles entraînent est différente. Elles sont moins ressenties par les militaires eux-mêmes, du fait que ces missions constituent le cœur de leur métier, que par les familles dont elles façonnent souvent profondément le mode de vie.

1.4.1 - DES CONTRAINTES SPÉCIFIQUES MOINS BIEN ACCEPTÉES

A- Le service dans le cadre d'une affectation à l'étranger conserve des caractéristiques particulières :

- l'environnement peut parfois se révéler difficile du fait de l'isolement, de la rudesse des conditions climatiques (Djibouti, Emirats arabes unis), de l'absence ou de la faible qualité des infrastructures (commerces, établissements d'enseignement, logements etc.), voire de l'insécurité ou de l'attitude de certaines franges de la population locale ;
- l'éloignement est une constante pour la quasi-totalité des affectations : il est plus ou moins marqué mais parfois aggravé par la précarité des liaisons aériennes ou l'insuffisance des réseaux modernes de liaison (internet) ;

¹⁵ Les opérations extérieures constituent, dans le contexte stratégique actuel, la forme la plus complète de l'action militaire. L'engagement opérationnel doit être la finalité de l'organisation des forces, de l'entraînement des hommes et de l'équipement des armées. C'est dire si, en elles-mêmes, les opérations extérieures bénéficient d'une attractivité supérieure à celle des autres missions.

- le coût de la vie est souvent plus élevé qu'en France, et ceci d'autant plus que l'on s'écarte des conditions locales d'existence et que l'on cherche à maintenir le même mode de vie qu'avant le départ ;
- l'accès des conjoints à l'emploi est très souvent malaisé, voire impossible, du fait de la nature du marché local du travail ou des obstacles linguistiques ;
- la scolarisation des enfants peut s'avérer difficile, soit à cause de la qualité insuffisante du système scolaire local, soit du fait du coût élevé de l'accès à des établissements de bonne qualité, soit de l'absence d'établissement français ou francophone, soit, enfin, du fait de l'organisation particulière du rythme scolaire ;
- dans ces garnisons se perpétue souvent, de facto, un mode de vie qui tend à disparaître sur le territoire national, avec, notamment, une vie sociale plus intense, une solidarité plus forte mais aussi la tentation et, dans certains cas, les inconvénients d'un repli sur la communauté militaire ou la communauté française.

Dans un certain nombre de situations, les affectations dans les DOM-COM présentent les mêmes caractéristiques (isolement, climat, liaisons, emploi des conjoints etc.).

Les spécificités du service outre-mer et à l'étranger ne sont pas propres aux militaires et sont, pour l'essentiel, communes à l'ensemble des personnels de l'État placés dans des situations similaires. Mais l'opportunité de pouvoir bénéficier de plusieurs affectations de ce type au cours d'une vie professionnelle est beaucoup plus fréquente dans une carrière militaire que dans une carrière civile, la durée plus réduite des séjours ajoutant aux contraintes de ces affectations les sujétions liées à la mobilité. Par ailleurs, alors que la très grande majorité des fonctionnaires expatriés ou vivant dans les DOM-COM résident dans de grandes villes (capitales ou chefs-lieux), tel n'est pas le cas de nombreux militaires affectés dans des garnisons isolées (gendarmes dans les DOM-COM, coopérants militaires dans des centres d'instruction en Afrique) ou dans des villes dans lesquelles la communauté française expatriée est peu nombreuse, voire absente (cas de garnisons de l'OTAN comme Bydgoszcz en Pologne, Finderup au Danemark ou Stavanger en Norvège).

L'évolution générale de la société tend à rendre moins aisément acceptables des conditions de vie et de service qui, autrefois, étaient considérées comme supportables, voire recherchées comme autant d'occasions de vivre une expérience hors du commun.

Le Haut Comité note pourtant que le volontariat pour ces affectations se maintient malgré le fait que l'espérance de gain que les personnels estiment nécessaire pour contrebalancer des contraintes plus lourdes qu'en métropole soit, pour certaines affectations¹⁶, proportionnellement moindre qu'elle ne l'était il y a quelques décennies et qu'à la différence du secteur privé, le mode de gestion des personnels militaires ne tienne compte que très marginalement dans le déroulement des carrières, des efforts particuliers qui ont pu être consentis par les personnels ayant servi hors métropole.

B- Les contraintes spécifiques aux missions effectuées hors métropole pour des durées limitées (OPEX et renforts temporaires) pèsent moins sur le militaire que sur sa famille.

La contrainte majeure est celle de l'absence prolongée, normalement sans possibilité de retour en cours de mission, qui peut placer les conjoints en situation difficile :

- soit dans la simple organisation de leur vie professionnelle et familiale ;
- soit, en particulier durant les premières années de vie commune, parce qu'étrangers au monde militaire, ils n'avaient pas réellement mesuré les implications d'un rythme de vie sensiblement différent du mode de vie ordinaire ;
- soit, dans certaines situations, du fait du degré d'exposition au risque qu'implique la mission.

¹⁶ Djibouti en particulier.

Par ailleurs, la répétitivité des absences devient très vite une contrainte lourde, fortement ressentie, dont tout indique qu'elle exerce une influence négative sur la fidélisation des personnels, notamment ceux qui servent sous contrat.

1.4.2 - POUR LES AFFECTATIONS HORS MÉTROPOLE, UNE RESSOURCE DE VOLONTAIRES DIFFICILE À ÉVALUER

La diversité des situations et des missions, conjuguée à la variété des dispositifs de rémunération favorise, chez les personnels, une approche comparative qui conduirait, en l'absence de toute adaptation des procédures, à de forts déséquilibres dans l'expression du volontariat.

Tel est, du moins, le discours généralement tenu par les gestionnaires des armées ainsi que par nombre de militaires que le Haut Comité a pu rencontrer lors des auditions ou des tables rondes.

Les armées ont donc réagi en adaptant leurs procédures d'expression de volontariat, notamment en étendant géographiquement les options proposées aux candidats. Ainsi se prémunissent-elles contre un éventuel tarissement du volontariat pour certaines affectations (Guyane, Antilles, Djibouti, garnisons « isolées » de l'OTAN notamment) si le recrutement était ouvert site par site.

Cette pratique, de bonne gestion, rend, en revanche, quasiment impossible toute appréciation objective du niveau quantitatif du volontariat. Tout au plus, le Haut Comité a rencontré, au cours des déplacements et des tables rondes, de nombreux militaires qui lui ont indiqué quelles étaient à leurs yeux, les affectations « défavorisées » et a entendu des gestionnaires lui décrire leurs difficultés pour honorer les postes ouverts dans les territoires concernés. Il a toutefois noté que les avis sur l'attractivité des destinations divergeaient entre militaires et, qu'à ce jour, le volume global de candidats laissait une marge de manœuvre suffisante aux gestionnaires et rendait inutile le recours à des procédures plus contraignantes que celles actuellement mises en œuvre.

Dans un domaine où le ressenti des personnels est particulièrement fort, la Guyane ou les départements des Antilles et, dans une moindre mesure, Djibouti sont toutefois souvent considérés, dans les comparaisons faites, comme des territoires de moindre attractivité¹⁷. Les motifs de cette relative désaffection seront analysés et évalués dans les chapitres suivants, consacrés à l'étude des divers types de service hors métropole.

¹⁷ Cette situation n'est pas propre aux personnels militaires : l'académie de Guyane ne représentait en 2009 qu'1 % des demandes de mutation en vœu n°1 chez les personnels enseignants du second degré (source : ministère de l'éducation nationale, bilan 2009 des mouvements à gestion déconcentrée des personnels d'éducation et d'orientation du second degré).

2 - LES MILITAIRES DÉPLOYÉS EN OPÉRATION EXTÉRIEURE

En mai 2011, quelque 12 000 militaires sont déployés en opération extérieure et servent sur six théâtres principaux (Afghanistan, Lybie, Liban, Tchad, Océan indien, Côte d'Ivoire) dans plus de 15 opérations. Les contingents les plus importants sont engagés en Afghanistan (4 000 militaires), dans l'opération aérienne en Lybie (3 800 militaires), au Liban (1 300 militaires), au Tchad (950 militaires) et en Côte d'Ivoire (900 militaires). Le volume global des forces en OPEX, qui avait diminué au cours des dernières années, s'est accru significativement à partir de mars 2011 pour retrouver quasiment son niveau de 2008.

Les missions sont adaptées à la finalité de l'intervention et à l'évolution de chaque théâtre : soutien aux organisations internationales et aux forces de l'ONU, sécurisation de lignes de communication, surveillance de zones démilitarisées suite à un conflit, formation de forces militaires ou de sécurité locales, contrôle de zones etc.

La durée des projections est généralement de quatre mois, sauf sur le théâtre afghan où elle est de six mois pour la quasi-totalité des forces à terre.

Du fait de la nature des conflits en cours, l'armée de terre fournit l'essentiel des personnels engagés en OPEX. L'analyse développée ci-dessous par le Haut Comité se place dans cette perspective et concerne principalement les personnels à terre. Pour la marine et, dans une moindre mesure, l'armée de l'air, les particularités du service en opération extérieure sont moins marquées, soit que les missions soient effectuées à partir de bases éloignées du théâtre, voire à partir du territoire national (armée de l'air), soit que l'engagement sur le théâtre ne constitue qu'une phase particulière au sein d'une mission opérationnelle permanente (marine). Dans les deux cas cependant, l'intervention en soutien des forces terrestres engagées au sol induit, pour les militaires de l'armée de l'air et de la marine, des contraintes particulières en termes d'insécurité et de risque.

Le Haut Comité est sensible à la dimension exceptionnelle de l'engagement des militaires en opération extérieure, notamment dans ses aspects humains et ses conséquences sur la vie des familles. Fidèle à sa mission, il a toutefois choisi une approche objective qui le conduit à examiner successivement le régime de rémunération des personnels, les conditions de vie en opération et les modalités du soutien apporté aux familles des militaires déployés.

2.1 - LE RÉGIME DE RÉMUNÉRATION

2.1.1 – DONNÉES GÉNÉRALES

Elaboré lors de la professionnalisation des armées¹⁸ et après le constat de l'inadaptation aux missions de courte durée du régime de rémunération des militaires affectés à l'étranger appliqué uniformément jusque-là¹⁹, le régime de rémunération des militaires déployés en opération extérieure comprend :

- la solde de base ;
- le supplément familial de solde ;

¹⁸ Décret n°97-901 du 1^{er} octobre 1997 relatif à la rémunération des militaires à solde mensuelle envoyés en opération extérieure ou en renfort temporaire à l'étranger.

¹⁹ Jusqu'à l'entrée en vigueur du décret n°97-901 du 1^{er} octobre 1997, les militaires déployés en OPEX étaient rémunérés selon le régime appliqué aux personnels affectés à l'étranger (indemnité de résidence à l'étranger au taux du pays, suppression de la quasi-totalité des primes habituelles). La multiplication des opérations se déroulant sur des théâtres comprenant plusieurs pays conduisait à des niveaux de rémunération différents selon le lieu d'emploi des personnels participant pourtant à la même opération. Par ailleurs, les variations du taux de l'IRE pouvaient entraîner, au cours d'une même mission, des variations de rémunération qui n'étaient pas comprises par les militaires. Enfin, les marins participant à une opération à partir des eaux internationales (donc non couvertes par le régime de rémunération des agents affectés à l'étranger) ne percevaient aucune rémunération spécifique.

- les primes et indemnités habituellement versées au militaire en métropole (primes de qualification, indemnité pour charges militaires, complément et suppléments, indemnité de résidence, primes de technicité et de risques etc.) ;
- l'indemnité de sujétions spéciales à l'étranger (ISSE).

Cette dernière indemnité, dont le montant est calculé par l'application à la solde indiciaire d'un **coefficient multiplicateur (1,5)**, prend en compte, le cas échéant, un supplément par enfant à charge (variable selon le nombre et l'âge des enfants) ainsi que les prestations familiales perçues sur le lieu d'affectation du militaire. Au plan fiscal, et cette particularité doit être soulignée, l'ISSE bénéficie d'un régime favorable et dérogatoire : si elle est assujettie à la CSG, à la CRDS et à la cotisation de solidarité, elle n'est, en revanche, pas prise en compte pour le calcul de l'impôt sur le revenu.

Il convient de souligner qu'à ce jour, l'ISSE est exclusive :

- d'autres indemnités de sujétions liées à l'absence : indemnité de service en campagne, indemnité de sujétion d'absence du port-base notamment ;
- de l'indemnité de résidence à l'étranger (IRE) : les militaires affectés à l'étranger et participant à une opération extérieure ne peuvent, à ce jour, cumuler les deux régimes de rémunération : ils conservent les émoluments qui leur sont servis dans leur pays d'affectation mais, lorsque ces derniers sont inférieurs au montant de la solde en opération telle qu'elle serait calculée s'ils étaient affectés à Paris, une somme d'un montant égal à cette différence leur est allouée à titre compensatoire ;
- des rétributions d'un Gouvernement étranger ou d'une organisation internationale éventuellement perçues à titre individuel par des militaires en opération : cette situation concerne principalement certains personnels participant à des opérations effectuées sous mandat de l'ONU (pour plus de précisions, se reporter au paragraphe 2.1.3.3 ci-après).

Enfin, l'ISSE n'est versée que si la mission a une durée prévue égale ou supérieure à 15 jours. Dans le cas contraire, les militaires se voient appliquer la réglementation sur les frais de déplacement à l'étranger.

2.1.2 - LE MONTANT DE LA RÉMUNÉRATION DES MILITAIRES SELON DES CAS TYPES

Le Haut Comité a procédé à des simulations de rémunération pour des militaires choisis selon des cas types, de manière à évaluer, pour chacun d'entre eux, la rémunération brute perçue pendant une opération par rapport à celle perçue habituellement en France.

Tableau 3 - Rapport de la rémunération brute perçue en OPEX et de la rémunération brute perçue en métropole

Grade et situation familiale	Rapport rémunération brute OPEX/Rémunération brute France	
	France	OPEX
Caporal-chef - C 0	1	2,3
Sergent - C 0	1	2,3
Sergent-chef - C 0	1	2,3
Capitaine - C 0	1	2,1
Caporal-chef - M 2	1	2,0
Sergent - M 2	1	2,0
Sergent-chef - M 2	1	2,0
Adjudant-chef - M 2	1	2,0
Lieutenant-colonel - M 2	1	1,9
Adjudant-chef - M 3	1	2,0
Capitaine - M 3	1	1,9
Lieutenant-colonel - M 3	1	1,9

Source : réponse des armées à un questionnaire adressé par le Haut Comité.

Champ : caporal-chef, célibataire, IM 310, 7 ans de services, échelle 3 – Caporal-chef, marié, deux enfants, IM 310, 7 ans de services, échelle 3 – Sergent, célibataire, IM 315, 7 ans de services, échelle 3 – Sergent, marié, deux enfants, IM 315, 7 ans de services, échelle 3 – Sergent-chef, célibataire, IM 373, 12 ans de services, échelle 4 – Sergent-chef, marié, deux enfants, IM 373, 12 ans de services, échelle 4 – Adjudant-chef, marié, deux enfants, IM 449, 20 ans de services, échelle 4 – Adjudant-chef, marié, trois enfants, IM 449, 20 ans de services, échelle 4 – Capitaine, célibataire, IM 570, 8 ans de services – Capitaine, marié, trois enfants, IM 570, 8 ans de services – Lieutenant-colonel breveté, marié, deux enfants, IM 694 – Lieutenant-colonel breveté, marié, trois enfants, IM 694 – Solde brute, MICM incluse dans la rémunération France. Valeur du point d'indice au 1^{er} octobre 2009.

On constate que la rémunération brute globale perçue par le militaire en OPEX est, en réalité, de 1,9 à 2,3 fois plus élevée que celle qu'il percevait habituellement en France.

Par ailleurs, l'augmentation de rémunération est plus forte pour les militaires célibataires ou sans enfant que pour les personnels chargés de famille.

Éléments de comparaison

- **Royaume-Uni**

(Source : attaché de défense).

Le mode de rémunération retenu par l'armée britannique pour les militaires déployés en opération repose sur :

- le maintien de la rémunération servie sur le territoire national (primes comprises) ;

- l'attribution de primes opérationnelles, non imposables, d'un montant forfaitaire, représentant une part plus faible de la solde de base²⁰ comparativement au dispositif français ;
- la mise en place récente de nouvelles primes, imposables, d'un montant forfaitaire plus faible, destinées à prendre en compte :
 - les conditions particulières de service dans les postes avancés²¹ (décision du Gouvernement en 2010 suite à une recommandation du 39^{ème} rapport de l'*Armed Forces Pay Body Review*) ;
 - la durée de projection plus longue (supérieure à 9 mois) des militaires (environ une centaine) occupant certains postes dans les domaines du commandement ou de la logistique.

En supplément, et dès lors que la projection est supérieure à 7 jours sans interruption, les militaires britanniques perçoivent une indemnité supplémentaire (*Longer Separation Allowance*) visant à compenser la séparation continue ou répétée d'avec leur famille. Cette prime, imposable, a également pour objectif d'améliorer la fidélisation du personnel. Son montant est calculé par cumul du nombre de jours d'absence (supérieure à 7 jours) depuis le début de la carrière, qu'il s'agisse d'OPEX, d'exercices ou de stages²².

Il faut enfin noter que, si les militaires britanniques déployés en opérations conservent les primes et indemnités auxquelles ils ont habituellement droit, ceux qui sont projetés à partir de garnisons situées hors du Royaume-Uni (Allemagne, Chypre par exemple) perdent toutefois le bénéfice, pendant la durée du déploiement, de la prime d'expatriation²³ qui leur est versée pendant leur affectation.

- États-Unis

(Source : *attaché de défense*).

Les militaires américains déployés en opération conservent leur rémunération de base ainsi que les indemnités dont ils bénéficient habituellement (notamment l'allocation logement et l'indemnité d'alimentation). Si le déploiement a lieu dans une zone déclarée « zone de combat » ou dans un poste de soutien direct des forces, la solde de base (dans la limite d'un plafond²⁴) est exonérée d'impôt fédéral et des impôts de l'État de résidence durant la durée du déploiement.

Plusieurs primes liées à la participation aux opérations s'ajoutent à la rémunération versée habituellement. Elles indemnisent essentiellement l'absence du militaire et son éloignement par rapport à sa famille ainsi que l'affectation, sur le théâtre, dans un emploi comportant des risques particuliers ou élevés ou des conditions de vie difficiles. De nature forfaitaire, ces indemnités sont d'un montant généralement faible par rapport à la rémunération habituelle des militaires.

²⁰ La principale prime (que perçoivent normalement tous les militaires britanniques en opérations, même si ce ne semble pas être le cas pour les militaires engagés dans les opérations aériennes en Lybie) est l'*Operational Allowance* : d'un montant mensuel de £870,6 (soit environ 1 000 € au 1^{er} mars 2011), elle représente 36 % de la solde de base d'un caporal-chef, 28 % de celle d'un adjudant-chef et 24 % de celle d'un capitaine.

²¹ *Unpleasant Living Allowance*, prime spécifique à la *Royal Navy* dont le bénéfice a été étendu en 2010 aux militaires servant dans les *Forward Operational Bases* et les *Patrol Bases* en Afghanistan. Le versement de la prime (d'un montant mensuel d'environ £100, soit 117 € au 1^{er} mars 2011) est interrompu en cas d'absence du poste pour une durée supérieure à 72 h (repos, récupération en base arrière).

²² Un jeune lieutenant-colonel, ayant 807 jours d'absence cumulés, se verra attribuer une *Longer Separation Allowance* de £14,24 (environ 17 € au 1^{er} mars 2011) par jour, soit £2 563 (environ 3 015 € au 1^{er} mars 2011) pour un séjour opérationnel de 6 mois.

²³ *Local Overseas Allowance* (équivalent de l'indemnité de résidence à l'étranger – IRE).

²⁴ De \$ 7 600 mensuels (soit environ 5 500 € au 1^{er} mars 2011).

Les principales d'entre elles sont les suivantes :

- une indemnité, forfaitaire²⁵ et non imposable, compensant l'éloignement (*Family Separation Allowance*) versée aux militaires avec conjoint ou enfant à charge, ouverte pour des déplacements hors des États-Unis d'une durée supérieure à 30 jours ;
- deux indemnités forfaitaires²⁶, non cumulables, prenant en compte la dangerosité de la zone d'opérations (*Imminent Danger Pay* et *Hostile Fire Pay*), versées au personnel déployé dans une zone déclarée dangereuse par le Président et où les militaires sont exposés à des risques létaux ;
- une indemnité forfaitaire, dont le montant varie selon la zone²⁷, versée aux personnels déployés pendant plus de 30 jours dans une zone particulièrement difficile (*Hardship Duty Pay – Location*) ;
- une indemnité²⁸ (*Hardship Duty Pay – Mission*) versée aux militaires effectuant des missions d'investigation dans des zones difficiles ou des missions de récupération de dépouilles de soldats américains sur des sites éloignés ;
- une indemnité²⁹ (*Assignment Incentive Pay*) destinée à des personnels désignés pour des affectations spécifiques (par exemple les militaires volontaires pour servir plus d'un an en Afghanistan).

Le Haut Comité note que ce système, sensiblement plus complexe que le dispositif français, induit un traitement administratif précis et exigeant. Par ailleurs, il n'est pas sans susciter quelques interrogations du fait des différenciations introduites par la prise en compte du degré d'exposition au risque ou du type de mission.

- **Allemagne**

(Source : *attaché de défense*).

Les militaires allemands déployés en opération conservent eux aussi leur rémunération habituelle (à l'exception toutefois des primes fonctionnelles, sauf s'ils sont affectés sur un poste de nature identique en OPEX) à laquelle s'ajoute une indemnité spécifique (*Auslandsverwendungszuschlag*), destinée à compenser les contraintes physiques et psychologiques, les conditions d'hébergement sommaires, les risques sanitaires liés aux conditions climatiques, et le niveau de dangerosité des théâtres d'opérations.

Cette indemnité (à laquelle ont également droit les agents civils d'autres ministères amenés à effectuer des missions de courte durée à l'étranger) est forfaitaire et ne tient pas compte de la situation familiale du militaire. Son montant varie selon le degré de dangerosité du pays ou du théâtre d'opérations³⁰.

En cas de déploiement en OPEX à partir d'une affectation à l'étranger, le cumul de l'indemnité d'expatriation (*Auslandszuschlag*) et de l'indemnité de mission à l'étranger (*Auslandsverwendungszuschlag*) est possible mais l'indemnité d'expatriation est alors réduite de 15 % pour un militaire marié et de 70 % pour un militaire célibataire.

²⁵ Montant mensuel : \$250 (environ 180 € au 1^{er} mars 2011).

²⁶ Montant mensuel : \$225 (environ 160 € au 1^{er} mars 2011).

²⁷ De \$50 à \$100 (environ 36 à 72 € au 1^{er} mars 2011) mensuels.

²⁸ Montant mensuel : \$150 (environ 110 € au 1^{er} mars 2011).

²⁹ Montant mensuel : \$1000 (environ 722 € au 1^{er} mars 2011).

³⁰ La loi prévoit six taux différents, le montant journalier de l'indemnité variant de 30 € (risque minimal) à 110 € (risque maximal). Au 1^{er} mars 2010, le taux appliqué au Kosovo est de 62 €/jour ; en Afghanistan est appliqué le taux maximal.

Tableau 4 - Rapport entre la rémunération nette de militaires de la Bundeswehr en opérations et leur rémunération nette sur le territoire national

Grade	Situation familiale	Rapport rémunération nette mensuelle OPEX / rémunération nette mensuelle Allemagne		
		Allemagne	Rapport rémunération nette mensuelle OPEX Kosovo / rémunération nette mensuelle Allemagne	Rapport rémunération nette mensuelle OPEX Afghanistan / rémunération nette mensuelle Allemagne
Sergent	M 2	1	1,7	2,3
Adjudant-chef	M 2	1	1,5	2,0
Capitaine	C	1	1,7	2,2
Capitaine	M 3	1	1,4	1,8
Lieutenant-colonel	M 2	1	1,4	1,7

Source : attaché de défense.

Champ : militaires de carrière ou sous contrat – Sergent OR-5, marié, deux enfants – Adjudant-chef OR-9, marié, deux enfants – Capitaine OF-2, célibataire – Capitaine OF-2, marié, trois enfants – Lieutenant-colonel OF-4, marié, trois enfants. Solde nette. Indemnités familiales comprises.

Nonobstant la différence de champ entre les tableaux 3 et 4 (rémunération brute pour la France, rémunération nette pour l'Allemagne), on constate que le rapport entre la rémunération en OPEX et la rémunération sur le territoire national est globalement plus favorable dans le dispositif français (surtout pour une opération comme celle du Kosovo). On constate aussi, du fait du caractère forfaitaire de l'indemnité de mission à l'étranger servie dans la *Bundeswehr*, que l'augmentation de la rémunération en OPEX est dégressive au fur et à mesure que l'on s'élève dans la hiérarchie.

2.1.3 - ÉVALUATION DU RÉGIME DE RÉMUNÉRATION DES MILITAIRES EN OPÉRATION EXTÉRIEURE

Le Haut Comité a conduit une réflexion d'ensemble sur ce régime qui, tant par sa simplicité et sa clarté que par sa cohérence interne, lui semble satisfaisant. Des adaptations aux évolutions actuelles des modes d'engagement des forces pourraient toutefois être introduites et quelques difficultés pratiques, notées lors des visites sur le terrain et à l'occasion des différentes tables rondes, doivent être aplanies.

2.1.3.1 La conception et la cohérence d'ensemble du système

Le régime de rémunération des militaires déployés en OPEX apparaît clair et transparent. Il respecte, par ailleurs, la hiérarchie des soldes versées en France. Enfin, les modalités de calcul du supplément de l'ISSE pour enfants à charge empêchent toute inégalité fondée sur le grade dans l'indemnisation des conséquences familiales de l'absence du militaire.

Ce régime indemnise clairement l'absence et elle seule, sans considération de la nature des missions exercées, du type d'emploi occupé ou du degré de risque existant sur le territoire de déploiement. Ainsi conçu, il est davantage adapté au mode d'intervention de l'armée de terre qui implique toujours une présence physique hors du territoire national, qu'au mode d'intervention utilisé, dans certaines circonstances³¹, par l'armée de l'air lorsque celle-ci mène des opérations aériennes à l'étranger à partir de bases situées sur le territoire national³².

³¹ Cas de l'opération en Lybie en 2011.

³² Ce qui peut conduire, par ailleurs, à un traitement différencié parmi les militaires engagés dans la même opération.

L'absence de tout lien entre le versement de l'ISSE et le degré du risque existant sur le théâtre d'opération fait l'objet d'interrogations récurrentes de la part des militaires (ou de certains d'entre eux) et ceux-ci n'ont pas manqué de l'aborder devant le Haut Comité, en suggérant, notamment, la possibilité d'une différenciation du taux de l'ISSE :

- entre les différents théâtres en fonction du niveau de risque de chacun d'entre eux (ce niveau pouvant d'ailleurs varier dans le temps) ;
- et, par ailleurs, entre les OPEX et les renforts temporaires à l'étranger.

Le but d'une évolution de ce type serait de rémunérer les militaires selon les risques réellement encourus et de distinguer, dans l'ensemble des missions, celles qui ressortissent le plus directement du « cœur de métier » des armées suivant une démarche adoptée par les armées alliées, à des degrés divers³³.

Le Haut Comité n'ignore pas ce dernier point mais note que les motivations des différents dispositifs sont souvent propres au contexte juridique³⁴ ou social de chacun des pays concernés.

Il considère que, dans le contexte français, un système rémunérant différemment l'engagement opérationnel en fonction du degré de risque réel ou supposé de ce dernier ne serait guère compatible avec l'esprit du statut général des militaires, lequel postule que ces derniers sont appelés à servir « en tout temps et en tout lieu ».

Une évolution de cette nature comporterait, par ailleurs, un fort risque de dérives qui seraient préjudiciables à l'attractivité de certaines missions et à la cohésion des forces avec, corrélativement et comme l'ont exprimé avec conviction certains militaires rencontrés par le Haut Comité, une probabilité non négligeable d'effets pervers sur le niveau de la rémunération servie dans les missions les moins exposées au danger.

Enfin, la fixation de critères objectifs pour la détermination du niveau de risque serait, à l'évidence, délicate du fait de la volatilité de la situation sur certains théâtres (Côte d'Ivoire par exemple), sans compter les difficultés que l'affichage d'une grille de la dangerosité des théâtres d'opérations pourrait poser au plan de la politique étrangère.

Le Haut Comité estime qu'une différenciation des taux de l'ISSE fondée sur la nature des missions ou le degré des risques encourus par les militaires engagés sur les théâtres d'opérations extérieures se heurterait à des objections sérieuses. Il déconseille de s'engager dans cette voie.

2.1.3.2 Les adaptations souhaitables

Considérant l'ensemble des évolutions intervenues depuis la mise en place du régime de rémunération des militaires servant en opération extérieure (1997), qu'il s'agisse des nouvelles conditions d'engagement des forces, de l'augmentation du rythme d'emploi des personnels ou des réformes intervenues dans le domaine des pensions de retraite, le Haut Comité estime qu'il y aurait, en revanche, lieu d'envisager plusieurs adaptations de ce régime indemnitaire.

2.1.3.2.1 La suppression de la condition de durée minimale de séjour ouvrant droit à l'ISSE

Des militaires sont fréquemment déployés sur les théâtres d'opérations pour des durées inférieures à 15 jours, que ce soit pour des missions de liaison technique, des relèves de mandats, des missions particulières (forces spéciales, renseignement) ou encore des missions d'inspection.

³³ Cf. paragraphe 2.1.2 ci-dessus.

³⁴ En Allemagne, notamment, les militaires sont constitutionnellement des « citoyens en uniforme » et leur statut n'est pas fondamentalement différent de celui des fonctionnaires fédéraux.

Le souci d'assurer à tous les militaires déployés pour une opération un régime unique de rémunération ainsi que la nécessité de mieux reconnaître les missions spécifiques de très courte durée menées dans ce cadre conduisent le Haut Comité à souhaiter que l'ISSE soit versée dès le premier jour de présence sur un théâtre d'opération.

Le tableau ci-dessous, qui récapitule, pour des cas types, l'indemnisation de déplacements de courte durée selon deux régimes d'indemnisation permet de constater les effets qu'aurait cette mesure. Il convient de souligner que, sur le théâtre afghan³⁵, par exemple, les militaires en mission de courte durée sont, dans 50 % des cas, logés et nourris gratuitement (ils n'ont donc actuellement aucun droit) et, dans l'autre moitié des cas, logés gratuitement et nourris à titre onéreux (ils perçoivent actuellement 578,09 € de frais de déplacement).

Tableau 5 - Comparaison de la rémunération de militaires projetés à l'étranger pour une durée de 8 jours selon le régime des frais de déplacement et selon le régime du décret n°97-901 du 1^{er} octobre 1997

Grade	Situation familiale	Montant des frais de déplacement à l'étranger pendant 8 jours	Montant brut de l'ISSE pendant 8 jours
Caporal-chef	Célibataire	A - aucun droit pour l'intéressé nourri et logé gratuitement B - 578,09 € si nourri à titre onéreux et logé gratuitement C - 939,39 € si nourri gratuitement et logé à titre onéreux D - 1 517,48 € si nourri et logé à titre onéreux	571,30 €
Sergent	Célibataire		580,52 €
Sergent	Marié - 2 enfants		654,23 €
Adjudant-chef	Marié - 2 enfants		913,47 €
Capitaine	Célibataire		1 050,46 €
Lieutenant-colonel	Marié - 2 enfants		1 389,55 €

Source : réponse du service du commissariat des armées (SCA) à un questionnaire adressé par le Haut Comité.

Champ : cf. tableau 3.

Lecture : un sergent (marié, 2 enfants), projeté sur un théâtre d'opération pour une durée de huit jours francs, perçoit actuellement, s'il est nourri à titre onéreux et logé gratuitement pendant son séjour, 578,09 € à titre de frais de déplacement. Il percevrait, pour une mission de la même durée, une ISSE d'un montant de 654,23 € si la condition de durée minimale de service à l'étranger était supprimée.

Le Haut Comité recommande que le régime de rémunération des militaires envoyés en opération extérieure ou en renfort temporaire à l'étranger soit appliqué à tout déplacement effectué dans ce cadre, sans condition de durée prévisible minimale de la mission.

2.1.3.2.2 La possibilité, pour les militaires déployés en OPEX à partir d'une affectation à l'étranger, de cumuler l'ISSE avec l'indemnité de résidence à l'étranger (IRE)

Jusqu'à présent, cette situation est principalement celle des personnels affectés dans les forces de présence et engagés dans des opérations. Elle est appelée à devenir plus fréquente du fait de la montée en puissance de la participation française aux structures de l'OTAN.

Les militaires affectés dans les états-majors opérationnels de l'organisation seront, en effet, amenés à participer, depuis leur garnison à l'étranger (Allemagne, Espagne notamment), à la projection des modules opérationnels déployés par leur organisme d'affectation.

³⁵ Source : service du commissariat des armées.

Il y a, en l'espèce, **cumul de deux sujétions de nature différente** : d'une part, l'expatriation de longue durée d'un militaire et de sa famille (compensée par le régime de solde à l'étranger) et, d'autre part, l'absence temporaire du militaire de son lieu habituel de résidence durant son déploiement en OPEX (compensée par le versement de l'ISSE).

Le dispositif indemnitaire actuel permet uniquement, par le biais d'une indemnité spécifique, de compenser l'éventuelle différence entre le montant de la rémunération servie sur le lieu d'affectation à l'étranger et celui de la solde en opération telle qu'elle serait calculée à partir d'une affectation à Paris. Une évolution de ce dispositif visant à mieux compenser le cumul des deux sujétions subies dans le cas d'une projection à partir d'une affectation à l'étranger, est souhaitable.

Tableau 6 - Montant en euros de la rémunération brute d'un adjudant-chef et d'un lieutenant-colonel affectés à l'étranger et déployés en OPEX avec cumul intégral de l'IRE et de l'ISSE.

	Adjudant-chef - marié 2 enfants				
Affectation	Allemagne (OTAN)	Espagne (OTAN)	Djibouti	E A U	Gabon
Rémunération brute au titre de l'affectation (en €)	6 174,01	6 259,50	7 907,82	8 414,15	7 671,67
Rémunération brute si cumul IRE + ISSE (en €)	9 599,51	9 685,00	11 333,32	11 839,65	11 097,17

	Lieutenant-colonel - marié 2 enfants				
Affectation	Allemagne (OTAN)	Espagne (OTAN)	Djibouti	E A U	Gabon
Rémunération brute au titre de l'affectation (en €)	9 658,58	9 861,90	13 072,62	14 078,33	12 198,58
Rémunération brute si cumul IRE + ISSE (en €)	14 869,39	15 072,71	18 283,43	19 289,14	17 409,39

Source : réponse des armées à un questionnaire adressé par le Haut Comité.

Champ : cf. tableau 3. Valeur du point d'indice au 1^{er} octobre 2009. IRE au 1^{er} octobre 2010.

Le Haut Comité note que les armées étrangères comparables, confrontées à cette situation, modulent, d'une façon ou d'une autre, le cumul entre les différentes indemnités relatives au service à l'étranger.

S'agissant de la situation des militaires français, le Haut Comité souligne tout d'abord la nécessité de maintenir les personnels affectés à l'étranger et déployés en opération extérieure dans le champ du décret n°97-901 du 1^{er} octobre 1997 relatif à la rémunération des militaires à solde mensuelle envoyés en opération extérieure ou en renfort temporaire à l'étranger. L'hypothèse, envisageable, consistant à substituer à l'IRE du pays d'affectation du militaire celle du pays sur lequel se déroule l'opération à laquelle il participe constituerait, en effet, un retour en arrière qui n'est pas souhaitable (différenciation de la rémunération selon les théâtres, risques de pertes financières importantes pour la famille si l'opération se déroule dans un pays dans lequel le montant de l'IRE est faible, variations de rémunération selon les fluctuations de l'IRE, absence d'indemnisation des marins opérant dans les eaux internationales etc.).

Le Haut Comité estime que, de même que le versement de l'ISSE est compatible avec celui de l'indemnité de sujétion de police versée, du fait des sujétions particulières qu'ils subissent, aux officiers et sous-officiers de gendarmerie affectés à l'étranger, la sujétion liée à l'absence des militaires déployés en OPEX à partir d'une affectation à l'étranger soit compensée par le versement de l'ISSE³⁶.

³⁶ L'effectif potentiellement concerné (militaires affectés dans certains états-majors de l'OTAN et personnels affectés dans les forces de présence) serait inférieur à 200 personnes.

Il souhaite, en conséquence, que soit étudié un dispositif de cumul partiel et raisonnable de l'ISSE et de l'IRE qui pourrait, par exemple :

- indemniser le militaire, pour son absence liée à l'engagement opérationnel, à un taux inférieur par rapport au taux normal de l'ISSE ;
- conserver, pendant la durée de son absence, le montant de l'indemnité de résidence à l'étranger et les accessoires liés à la situation familiale.

Le Haut Comité considère qu'il y a lieu de revoir l'incompatibilité entre le régime de rémunération des militaires affectés à l'étranger et celui des militaires envoyés en opération extérieure ou en renfort temporaire à l'étranger. Il souhaite que soit étudié un dispositif de cumul partiel et raisonnable de ces deux régimes, de manière à ce que :

- les militaires déployés en opération extérieure à partir d'une affectation située à l'étranger soient indemnisés, pour la sujétion supplémentaire qu'ils subissent, par le bénéfice de l'ISSE, à un taux toutefois réduit (coefficient multiplicateur inférieur à 1,5) ;
- l'IRE correspondant à leur pays d'affectation ainsi que les accessoires liés à la situation familiale continuent de leur être intégralement versés pendant la durée de leur absence.

2.1.3.2.3 La modulation du taux de la bonification pour campagne selon la nature des opérations extérieures

Dans son 4^{ème} rapport, consacré aux pensions militaires de retraite, le Haut Comité avait suggéré une réorganisation du dispositif des bonifications d'activité autour :

- d'une bonification de campagne double pour participation à des opérations de guerre (définies en relation avec des critères tirés du droit national ou international) ou à des opérations extérieures pour lesquelles le Gouvernement reconnaîtrait l'existence d'un risque élevé et durable ;
- d'une bonification de campagne simple pour les autres opérations extérieures ;
- d'une bonification de stationnement pour les séjours hors d'Europe.

Le Haut Comité a pris acte de l'annonce, faite le 12 février 2011 par le Premier ministre, de la décision d'accorder le bénéfice d'une bonification pour campagne double aux militaires ayant servi en Afghanistan dans le cadre des opérations en cours. Cette mesure, très attendue par les personnels, constitue une avancée très positive.

Le Haut Comité note toutefois qu'elle n'emporte aucune conséquence pour tous les militaires qui quittent les armées avant d'avoir accompli 15 ans de services (soit 92 % des militaires du rang, 25 % des sous-officiers et 33 % des officiers).

Ce constat conforte le Haut Comité dans son souhait, déjà exprimé dans son 4^{ème} rapport, de voir la possibilité de bénéficier de la bonification pour campagne double pour la participation à certaines OPEX être assortie de la suppression de la condition de durée minimale de services (ou de sa réduction à une durée faible³⁷) pour que tous les militaires, notamment ceux qui quittent les armées après une carrière courte, puissent bénéficier, d'une part, d'une pension militaire de retraite et, d'autre part, des bonifications de campagne obtenues durant leurs années de services.

³⁷ Comme la loi n°2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites l'a prévu pour les fonctionnaires civils (durée minimale de service, réduite à deux années).

2.1.3.2.4 La prise en compte de la durée du déploiement dans le montant global de l'indemnisation

Le Haut Comité a pu constater, à travers les visites qu'il a effectuées et les témoignages qu'il a recueillis :

- que, d'une part, l'augmentation de la durée des mandats (de quatre à six mois), décidée pour les séjours sur le théâtre afghan en 2009, était ressentie comme une forte contrainte, personnelle et familiale, par les militaires, même si les exigences opérationnelles ayant conduit à cette décision ont été comprises ;
- et que, d'autre part, la répétitivité des sujétions créées par l'intensification du rythme d'emploi des unités (déploiements, mais aussi périodes de mise en condition opérationnelle et entraînements) finissait par exercer une influence négative sur l'attractivité des carrières.

Si la piste d'une modulation du taux de l'ISSE en fonction des caractéristiques des théâtres (notamment de leur dangerosité) lui semble devoir être écartée, le Haut Comité estime, en revanche, qu'il y aurait lieu d'introduire un mécanisme permettant de mieux rémunérer les déploiements les plus longs ainsi que la répétitivité des missions impliquant une absence de la garnison, qu'il s'agisse des déploiements opérationnels ou des missions liées à la préparation de ceux-ci.

Il rappelle, à cet égard, que cette dernière orientation figurait déjà dans son premier rapport³⁸ (2007).

Plusieurs pistes pourraient être concrètement explorées, que ce soit dans le cadre de l'actuel dispositif indemnitaire (modulation du taux de l'ISSE en fonction de la durée des déploiements - notamment au-delà de quatre mois - assortie de la création d'une indemnité destinée à rémunérer, sur la carrière ou sur une durée significative de référence, le cumul des sujétions entraînant absence de la garnison) ou dans celui de la réforme d'ensemble du système indemnitaire des militaires en préparation (maintien de l'ISSE dans sa configuration actuelle et création d'un ensemble de primes prenant en compte à la fois la durée des déploiements opérationnels et le cumul des absences sur une période de référence à déterminer).

Le Haut Comité recommande d'introduire, soit dans le cadre du dispositif indemnitaire actuel, soit dans celui d'une rénovation plus complète de ce dernier, des mesures indemnitaires visant à mieux rémunérer les déploiements opérationnels les plus longs (supérieurs à quatre mois).

Il réitère, par ailleurs, la recommandation, déjà formulée dans son premier rapport, visant à une meilleure prise en compte, au plan indemnitaire, du caractère répétitif des sujétions entraînées par l'absence des militaires de leur garnison.

Il estime que le dispositif d'indemnisation des OPEX devrait évoluer de manière à concilier ces deux orientations.

2.1.3.3 Les difficultés pratiques à régler

A un niveau plus concret, deux difficultés relatives au paiement de l'ISSE ou à l'égalité des militaires devant les frais supportés en opérations ont attiré l'attention du Haut Comité et doivent pouvoir être réglées à court terme.

- Les délais dans le versement de l'ISSE :

Le militaire envoyé en mission de courte durée à l'étranger peut percevoir, avant le départ, une avance de solde, d'un montant variable selon son grade ou (dans le cas d'un renfort

³⁸ Cf. HCECM, 1^{er} rapport, p.81.

temporaire) son armée d'appartenance. Cette avance est reprise à la fin du premier mois au cours duquel le militaire bénéficie du régime de rémunération « OPEX ». Le versement de l'ISSE n'intervient en général pas avant le troisième mois d'opération, ce qui conduit les familles à devoir vivre, pendant un mois, avec un budget réduit.

Le Haut Comité insiste pour que la question des délais de versement de l'ISSE soit traitée prioritairement au sein de la nouvelle chaîne financière mise en place par la réforme des soutiens du ministère de la défense.

- *Les dépenses engagées par certains militaires insérés dans les états-majors opérationnels de l'ONU :*

Certains militaires ne bénéficient pas, du fait de leur positionnement dans l'organisation de certaines opérations effectuées sous mandat de l'ONU, du soutien (alimentation, hébergement etc.) fourni par la France aux autres personnels français et doivent, à ce titre et à la différence des autres militaires français, engager des dépenses personnelles. L'ONU leur verse, à titre individuel, deux indemnités forfaitaires : la *Mission Supply Allowance* ainsi que, dans certains cas, la *Daily Subsistence Allowance* (DSA). Toutefois, l'impossibilité de cumuler l'ISSE et ces indemnités entraîne, à la fin du déploiement, une réduction de leur rémunération perçue en OPEX d'un montant équivalent à celles-ci³⁹. Au final, ils ne bénéficient donc pas de la gratuité de l'hébergement ou de l'alimentation, qui est assurée à l'ensemble des militaires français en opération, et ces situations ont donné lieu à plusieurs procédures contentieuses.

S'appuyant sur la jurisprudence du Conseil d'État, le ministère de la défense a réaffirmé en février 2010 l'interdiction de cumul et encouragé la mise en œuvre de procédures administratives (procédure des débours notamment) permettant aux personnels isolés placés dans ces situations de ne pas être lésés par rapport aux autres militaires.

Le Haut Comité a toutefois pu constater, lors de sa visite à la FINUL (décembre 2010), que ces procédures n'étaient pas encore actives et que des militaires, insérés dans l'état-major de la force et ne pouvant bénéficier, du fait de la nature de leurs missions, du soutien logistique fourni par celle-ci, restaient régis par les errements antérieurs⁴⁰. **Il serait souhaitable que cette question fasse l'objet d'un traitement rapide.**

2.2 - LES CONDITIONS DE VIE EN OPÉRATION

Avertissement liminaire :

La description des situations évoquées ci-après repose en grande partie sur les visites – forcément partielles – effectuées par le Haut Comité ainsi que sur les échanges avec les personnels lors des tables rondes. La concordance et la récurrence des observations retenues comme caractéristiques permettent toutefois de dresser un constat solide des conditions de vie des militaires en opération ainsi que de l'accompagnement et du soutien de leurs familles.

2.2.1 - OBSERVATIONS GÉNÉRALES

2.2.1.1 La diversité des situations

L'unicité du concept d'opération extérieure, au plan juridique comme financier, n'empêche pas de souligner la grande diversité des opérations en cours, qu'il s'agisse de leur durée⁴¹, des

³⁹ La somme correspondant aux versements de la MSA leur est retirée à leur retour en France par la procédure du trop-perçu. Le montant mensuel de la MSA s'élève, pour le Liban et en 2010, à \$1 900.

⁴⁰ Notamment en engageant, contrairement aux autres militaires, des frais d'alimentation ou d'hébergement qui ne leur seront pas remboursés.

⁴¹ Certaines opérations sont anciennes (opération Epervier au Tchad : février 1986), d'autres très récentes, certaines ayant eu une durée très limitée (opération Eufor Tchad-RCA : 2008-2009).

effectifs concernés, de la nature du mandat sous lequel elles se déroulent⁴² ou des conditions concrètes de sécurité régnant localement.

De ce point de vue, le degré de stabilisation du théâtre est sans doute le principal facteur de différenciation entre les opérations.

L'engagement en Afghanistan, impliquant la participation régulière et généralisée des troupes déployées à des opérations de guerre ainsi que l'exposition des personnels à un degré élevé de stress et de risque constitue un cas particulier, traité comme tel par le commandement et ressenti fortement dans sa singularité par les militaires qui y servent. Le Haut Comité a rencontré de nombreux militaires des trois armées, des services communs et de la gendarmerie venant d'effectuer un mandat de six mois en Afghanistan ; il a été frappé par leur perception de la spécificité de cette opération qui, à la fierté généralement exprimée d'avoir pu y exercer une mission correspondant à l'essence de leur métier, associait souvent le souhait de beaucoup d'entre eux de n'avoir pas à y servir de nouveau à bref délai. Les conjoints rencontrés ont confirmé ce sentiment.

Les autres opérations regroupent des situations assez diverses, qu'il s'agisse de théâtres en fin de phase de stabilisation (Kosovo), de théâtres régulièrement soumis, de manière imprévisible, à de brusques évolutions (Côte d'Ivoire, Liban, Tchad) ou de situations de plus forte asymétrie en faveur des forces françaises engagées (opération maritime contre la piraterie). Quelle que soit la situation rencontrée, les conditions de vie des militaires déployés restent cependant soumises à une certaine forme de rusticité, à l'éloignement, aux difficultés de liaison avec les familles ou aux contraintes que fait peser, sur toute force en opération, la nécessité de se prémunir contre les évolutions imprévisibles du climat sécuritaire local.

2.2.1.2 La durée du mandat et la prévisibilité des relèves

S'agissant de la durée des mandats, une grande différence sépare également l'opération d'Afghanistan de la majorité des autres OPEX.

En Afghanistan, la durée des mandats est, depuis l'été 2009, de **six mois** pour les forces terrestres, les services, les soutiens et les forces de gendarmerie. Seuls effectuent des séjours plus courts (2 mois) les personnels navigants de l'armée de l'air et les militaires du service de santé déployés depuis les hôpitaux d'instruction des armées en métropole.

La durée de six mois ne concerne, dans les autres opérations, que quelques emplois spécifiques : la durée habituelle est de quatre mois.

Le Haut Comité a noté le poids particulier de cette mesure dans la façon dont les militaires rencontrés percevaient leur mission. Elle est manifestement vécue comme **une contrainte forte**, aussi bien par les militaires (elle ne s'est accompagnée d'aucun allègement du rythme d'emploi sur le terrain) que par les familles. Elle n'est admise qu'en raison de la double nécessité de tirer le meilleur parti d'une préparation opérationnelle longue et intensive et de disposer, sur le théâtre, d'un temps de présence suffisant pour en appréhender toutes les particularités. Toutefois, en incluant la durée de la période de mise en condition, l'opération extérieure représente, pour le militaire et sa famille, plus de l'équivalent d'une année scolaire : ceci peut ne pas être neutre pour la vie familiale et l'équilibre des personnels.

La fixation de la durée des mandats est une responsabilité de commandement dont le Haut Comité n'a pas à connaître. Il tient cependant à souligner qu'un nouvel allongement de celle-ci au-delà de six mois aurait de fortes conséquences en termes de condition militaire et qu'il conviendrait, dans une telle hypothèse, de revoir les cycles d'activité, notamment au sein de

⁴² La nature du mandat sous lequel s'effectue l'opération peut influencer, par la plus ou moins grande complexité des circuits administratifs et de commandement, sur les conditions du soutien apporté aux personnels engagés sur le terrain.

l'armée de terre, les rémunérations et, particulièrement pour les familles, les mesures d'accompagnement.

Néanmoins, il estime que, même pour des déploiements de six mois, il ne semble pas opportun d'interrompre le séjour en OPEX par quelques jours de permissions permettant un retour en France. Outre le fait qu'elle fragiliserait le dispositif opérationnel, une telle mesure, que seule demande une minorité de militaires, serait de nature à porter atteinte au degré d'implication des personnels dans leur mission et comporterait beaucoup plus d'effets négatifs que positifs pour les familles.

Par ailleurs, la date réelle des relèves est souvent affectée d'une forte incertitude, essentiellement du fait de la complexité de la planification de moyens aériens stratégiques⁴³ comptés. Les retards peuvent parfois atteindre quinze jours à trois semaines. Ils sont source de démotivation et sont rarement compris. La durée réelle des mandats est ainsi généralement un peu supérieure à 4 ou à 6 mois.

Enfin, l'attention du Haut Comité a fréquemment été attirée par la situation particulière des militaires, appartenant à des armes (infanterie) ou à des spécialités du soutien (spécialistes chaud et froid par exemple) particulièrement sollicitées en opération et qui, de ce fait, connaissent un rythme de projection soutenu.

2.2.1.3 Le cas des militaires projetés en individuel

Autant les procédures appliquées aux unités constituées semblent normées et efficaces, autant la projection des militaires partant en OPEX en individuel (ou en revenant) s'avère complexe, génère d'importantes pertes de temps et révèle une organisation logistique perfectible sur le territoire national.

Certaines armées ou services, comme l'armée de l'air, la gendarmerie ou le service de santé sont davantage confrontés à ces situations dans lesquelles les personnels désignés doivent consacrer de nombreuses journées en déplacements, parfois lointains, pour effectuer les différentes formalités d'administration, de perception de l'équipement individuel, de préparation opérationnelle etc. Les mêmes errements se retrouvent, quasiment à l'identique, au retour de mission et le Haut Comité a rencontré plusieurs militaires projetés en individuel qui, étant rentrés d'opération par une liaison aérienne, se retrouvaient seuls à leur arrivée en France avec leur paquetage et se voyaient contraints d'emprunter, à leurs frais, différents moyens de transport pour rejoindre leur garnison où personne n'était chargé de les accueillir. De telles situations ne sont pas admissibles et doivent impérativement être corrigées de manière à ce que tous les militaires déployés en OPEX bénéficient du même niveau de reconnaissance pour leur action.

Le Haut Comité recommande qu'au sein de chaque armée et chaque service interarmées soient prises des directives claires, organisant précisément les chaînes d'information et la répartition des responsabilités pour la prise en charge et l'acheminement des militaires projetés en individuel.

2.2.2 - LE RYTHME DE SERVICE EN OPEX

Il est, en règle générale, assez fortement différent de celui des périodes « ordinaires » de la vie en garnison, même si, en opération, des différences existent entre les militaires des unités de

⁴³ Même si les différentes missions sont affectées d'un degré de priorité, ce sont globalement les mêmes aéronefs qui effectuent les liaisons stratégiques vers les théâtres d'opérations extérieures et vers les forces de présence ou de souveraineté. Ils assurent également les missions inopinées (évacuation de ressortissants, missions humanitaires etc.).

combat et de soutien direct, ceux des états-majors et ceux des services de soutien de deuxième niveau.

Le rythme de service dépend aussi de la nature du théâtre et de celle des missions, les conditions les plus exigeantes se rencontrant sur les théâtres les plus instables qui nécessitent un haut niveau de présence des forces sur le terrain.

Le Haut Comité a pu avoir un aperçu du rythme de vie et de travail des militaires en opérations au Liban et il a recueilli des témoignages sur l'activité des forces déployées en Afghanistan.

Pour les militaires engagés ou présents sur le terrain, il a noté l'intensité des activités (patrouilles ou sorties quotidiennes, préparation opérationnelle, remise en condition du matériel, renseignement, mais aussi maintien en condition physique, missions de garde ou de permanence etc.). Dans les groupements tactiques interarmes (GTIA) du théâtre afghan, le rythme est particulièrement soutenu. Au plan individuel, le rythme d'activité est rendu d'autant plus lourd que, les moyens humains déployés sur le théâtre étant limités, les mêmes personnels effectuent souvent sans discontinuer les missions tactiques, les escortes de convois logistiques et les missions usuelles de garde, de permanence ou de fonctionnement courant.

Dans la plupart des unités opérationnelles engagées sur les théâtres les plus actifs, la possibilité d'une journée hebdomadaire d'interruption, même partielle, de ce rythme est limitée et aléatoire. Les exigences en matière de disponibilité opérationnelle des matériels sont très élevées, ce qui implique un très fort degré d'engagement des personnels qui en ont la charge. Les militaires de retour d'Afghanistan disent achever leur mandat physiquement éprouvés.

Ces conditions de vie et de service, qui touchent au cœur du statut et du métier militaire, mettent en relief le rôle irremplaçable du commandement sur qui repose, au-delà des efforts généraux d'organisation et de soutien des forces, l'attention portée aux individus, la prise en compte du facteur humain et les décisions d'organisation de son niveau.

Un rythme d'activité de ce niveau légitime totalement la nécessité, pour les militaires déployés, de bénéficier à leur retour, d'une période de permissions suffisamment longue pour leur permettre de retrouver leur famille, de se réadapter au mieux à un rythme de vie ordinaire et de récupérer au plan physique. Chaque armée prévoit, en théorie, cette possibilité mais les contraintes d'organisation de la vie des unités ou des formations professionnelles la contrarient parfois au-delà de ce qui est réellement nécessaire.

Aucune donnée statistique n'est disponible à ce sujet, mais le Haut Comité a rencontré des militaires qui n'avaient bénéficié que de permissions réduites ou prises en plusieurs fractions, pour des raisons qui pouvaient légitimement paraître secondaires au regard de l'engagement total qui leur avait été demandé⁴⁴.

Le Haut Comité recommande que tous les militaires déployés en opération extérieure bénéficient à leur retour, sauf exception dûment motivée par des contraintes particulières de service, de permissions suffisamment longues pour leur permettre une bonne récupération physique et morale.

2.2.3 - LE LOGEMENT ET L'HÉBERGEMENT

Les modalités d'hébergement des militaires déployés en OPEX varient selon les différentes phases du déploiement : généralement logés sous tentes lors de la phase initiale, les personnels bénéficient ensuite progressivement de conditions de logement pérennes offrant

⁴⁴ Au Royaume-Uni, les militaires déployés en OPEX pour une durée au moins égale à 6 mois bénéficient, à leur retour et en plus de leur quota annuel de permissions, de 20 jours ouvrables de permissions.

un degré de confort davantage compatible avec la durée du séjour et les impératifs de la protection de la force : bâtiments modulaires protégés et, lorsque la situation l'exige, constructions ou éléments de construction lourds et adaptés à la menace la plus probable.

Les conditions d'hébergement des forces varient selon les théâtres : excellentes sur un théâtre européen ancien et stabilisé comme le Kosovo, elles sont plus précaires, malgré l'ancienneté de l'engagement militaire français, au Tchad, globalement convenables au Liban et fortement contrastées en Afghanistan (de grosses différences existant entre la portion centrale de Kaboul et les bases opérationnelles avancées où règne une plus grande rusticité).

Sur les opérations stabilisées et sur les sites principaux des théâtres les plus actifs, les capacités d'hébergement permettent en général de loger les officiers en chambres individuelles⁴⁵ et les non officiers en chambres de deux à quatre ou cinq personnes selon le grade et l'ancienneté. Les conditions d'hébergement dans les postes avancés ou les sites isolés, très variables en fonction du théâtre, sont plus rustiques (logement sous tente ou dans des constructions légères sommairement aménagées et protégées, moyens de chauffage ou de climatisation réduits ou absents, installations sanitaires de campagne, structures de restauration et de détente limitées etc.).

Les constatations du Haut Comité au Liban et les éléments recueillis lors des rencontres avec des personnels permettent d'effectuer quelques observations plus précises.

2.2.3.1 Sauf lorsque les forces françaises sont implantées dans des enceintes multinationales, les conditions d'hébergement paraissent souvent de moindre qualité que dans les armées étrangères comparables.

Dans plusieurs opérations, certains cantonnements français sont situés sur des emprises dans lesquelles sont présentes d'autres nations alliées : c'est le cas notamment au Kosovo ou à Kaboul. Les installations sont alors généralement de très bonne qualité.

Les cantonnements français que la Haut Comité a pu visiter lors de son déplacement au Liban lui ont paru, quoique de bon niveau, de qualité inférieure à certaines installations étrangères (notamment italiennes) : bâtiments plus vétustes, installations de loisirs et de détente de standard plus faible, structures sanitaires parfois insuffisantes etc.

Des constatations du même type ont pu être effectuées par les militaires français ayant participé à d'autres missions internationales : lors de la mission Eufor Tchad-RCA en 2008-2009 par exemple, les personnels français étaient logés sous tente alors que la majorité des autres contingents bénéficiaient d'installations mobiles mieux protégées des effets de la chaleur. De même, nombre de militaires rencontrés par le Haut Comité et qui ont eu, durant leur mission en Afghanistan, l'occasion de côtoyer des militaires alliés (allemands, américains, espagnols, italiens), ont insisté sur le déficit de qualité des installations françaises (hors de la problématique particulière des postes avancés).

Éléments de comparaison

Royaume-Uni

Selon la situation et le besoin de protection de la force, les militaires britanniques en opération peuvent être logés sous tente, dans des logements modulables (containers, bungalows) ou en dur.

⁴⁵ Toutefois, les conditions de logement des militaires français insérés dans des organismes ou états-majors de l'OTAN déployés en opérations (ex. Afghanistan) sont inférieures aux normes généralement adoptées dans les cantonnements français hors bases avancées (chambres collectives pour les officiers, même supérieurs, surface/homme plus faible).

Sur le théâtre afghan, on différencie :

- les bases principales (*Main Operating Bases*), de grande taille⁴⁶, regroupant des hébergements de passage sous tente (de 8 à 10 personnes), des logements modulables pour le reste du camp (chambres de 2 personnes) et l'hôpital de campagne (2008) ; *Camp Bastion* est équipé de sa propre station de production d'eau, d'une structure de restauration, d'installations sportives, de salles de détente, d'un point de vente (vêtements, journaux et magazines, cigarettes, produits d'hygiène et de toilette etc..) et d'une structure offrant de la restauration rapide à emporter ;
- les bases avancées (*Forward Operating Bases*), plus petites⁴⁷, caractérisées par des conditions de logement plus austères, variant fortement selon la situation locale. Les militaires sont généralement hébergés sous tente. Les bases les mieux installées disposent de tentes offrant des prestations de confort (détente, sport, point de vente etc.) et des structures de logement en dur. La plupart ne disposent pas d'installations sanitaires ou d'installations de buanderie.

Allemagne

La mise en place des infrastructures en opérations s'effectue à travers trois étapes :

- lors du déclenchement de l'opération, le personnel est en général hébergé sous tente ;
- rapidement, un hébergement de campagne est mis en place : structures préfabriquées à base de containers comprenant des blocs logement, hygiène, détente et restauration ;
- au-delà de 12 mois, un camp en dur est construit, permettant au personnel de disposer d'installations confortables et sécurisées.

États-Unis

L'infrastructure en opérations se caractérise, dans les bases principales, par un haut niveau de modularité et de confort. Reposant généralement sur des structures préfabriquées du type « *compounds* », les installations sont fortement protégées. Elles offrent une gamme étendue de services de soutien ou de loisirs (semblables aux « *Shopping Malls* ») : installations sanitaires, buanderies, restauration collective, installations sportives, cinémas, théâtres etc.

Comme pour les autres armées, l'infrastructure des bases avancées (FOB et COP) est plus sommaire : elle associe éléments de protection, structures en dur et hébergements sous tente avec une gamme beaucoup plus réduite d'installations sanitaires et de soutien à la vie courante.

2.2.3.2 La transformation des structures provisoires en structures pérennes est souvent lente

Lors de la phase initiale des opérations, l'installation des forces dans des structures provisoires, voire de fortune, est une nécessité aisément compréhensible, une pratique commune à l'ensemble des autres pays et qui est parfaitement admise par les personnels.

Les militaires rencontrés par le Haut Comité ont, en revanche, fréquemment souligné la lenteur avec laquelle étaient mises en place des structures pérennes, aussi bien pour les bâtiments que pour les dispositifs de protection. Plusieurs cas, notamment sur le théâtre afghan, ont été évoqués : plus de quatre ans après le déploiement des forces françaises sur ce théâtre, plusieurs installations sont encore, malgré les efforts indéniables qui ont été consentis, de type « provisoire amélioré », clairement insatisfaisant, à tous égards, étant donnée l'ancienneté de l'implantation. Au Liban également, la lenteur de l'amélioration des conditions de stationnement des forces a été soulignée, souvent par contraste avec la situation observée dans les cantonnements d'armées étrangères.

⁴⁶ La base principale, *Camp Bastion*, abrite plus de 3 000 militaires britanniques et 1 700 employés de sociétés militaires privées (SMP).

⁴⁷ En général de 20 à 150 personnes.

Au-delà des conditions propres à certains théâtres (comme, par exemple, en Afghanistan, les difficultés logistiques engendrées par la situation sécuritaire, le manque de main d'œuvre qualifiée et la faiblesse du tissu des entreprises locales), il semble que les deux principales explications à ce phénomène soient à rechercher :

- dans la complexité des procédures, l'élaboration et l'actualisation des schémas d'infrastructure en opération associant de nombreux acteurs ;
- dans le nombre important d'opérations engagées, ce qui disperse l'effort financier, oblige à une centralisation des décisions et nécessite des choix parfois difficiles⁴⁸.

La situation est rendue encore plus complexe lorsque des décisions d'intervention militaire ou d'évolution profonde des dispositifs déployés sont prises rapidement. Tel a été le cas au Liban en 2006 (déploiement sous court délai de la composante française de la FINUL comportant notamment les éléments lourds de la force) ou en Afghanistan en 2009 (renforcement significatif des effectifs français sans aménagement préalable du dispositif logistique, notamment en termes d'hébergement⁴⁹).

Par contraste, l'intervention au Kosovo, conçue très tôt comme devant être de longue durée, a donné lieu à un déploiement rapide de structures pérennes au standard « international », assorties d'une modernisation du soutien de l'homme (à travers une externalisation confiée à l'Economat des armées). Les personnels appartenant aux mandats successifs ont ainsi pu profiter d'excellentes conditions d'installation.

2.2.3.3 L'entretien des installations est parfois déficient

Les militaires rencontrés par le Haut Comité ont souvent évoqué des difficultés récurrentes dans l'entretien d'infrastructures qui, souvent de type léger, sont soumises à un rythme d'utilisation intensif. Les visites d'installations sur le théâtre libanais ont confirmé que plusieurs d'entre elles étaient dans un état de vétusté avancé qu'accroissent les défauts d'entretien. Les cantonnements ayant été installés dans des conditions difficiles, de fréquents travaux de réfection et de mise aux normes techniques d'installations parfois peu sûres sont nécessaires, ce qui transforme les espaces « vie » de ces terrains en chantiers continus. Parallèlement, les personnels constatent de fréquents retards dans le traitement des défauts techniques des bâtiments ou des équipements, qui les contraignent parfois à vivre dans des conditions d'hygiène ou de sécurité insuffisantes.

Appréciation du Haut Comité

Le Haut Comité est conscient de la diversité des explications possibles à ces situations, tant en termes de priorités financières que d'organisation de la chaîne du soutien ou de procédures administratives.

Il tient cependant à souligner l'effet négatif sur le moral des personnels de l'accumulation de ces dysfonctionnements : les militaires concernés s'étonnent (pour ne pas dire plus) du décalage entre la réalité des conditions de stationnement des forces françaises et celles des forces d'autres nations, parfois réputées disposer de moindres capacités militaires.

⁴⁸ D'autant plus que la durée des opérations est parfois entachée d'incertitude.

⁴⁹ Dans le poste avancé de Tagab, en novembre 2009, se sont ainsi trouvés regroupés pendant plusieurs semaines environ 700 hommes alors que les installations étaient conçues pour 300.

Le Haut Comité recommande que soient prises toutes les dispositions (financières, administratives et procédurales) permettant, au fur et à mesure de l'installation de forces françaises sur un théâtre et au-delà de l'adaptation, en fonction des risques, du niveau de protection assuré par les infrastructures, d'aligner le standard des installations françaises et la qualité de leur maintenance sur ceux adoptés par les armées étrangères comparables.

2.2.4 - LES COMMUNICATIONS ET LIAISONS AVEC LES FAMILLES

La communication avec les familles occupe une place croissante dans les préoccupations des militaires en OPEX, particulièrement les plus jeunes et ceux qui sont engagés dans les opérations les plus longues. Un dispositif a été mis en place progressivement, dans le cadre de la politique menée par l'EMA en matière de condition du personnel en opération (CPO)⁵⁰.

2.2.4.1 Les principes

Comme pour les autres domaines couverts par ce concept, les actions conduites dans le domaine de la satisfaction des besoins individuels d'ordre privé et du maintien du lien avec les familles sont de la responsabilité du commandement, à qui il revient, notamment, de concilier les mesures prises avec les nécessités opérationnelles en donnant clairement priorité à ces dernières. Conçues dans une perspective de juste suffisance, les actions s'appliquent à tous les personnels et doivent être adaptées à la situation particulière de chaque unité. Les services fournis sont gratuits ou payants en tout ou partie : au-delà d'un « paquet » minimum fourni par le commandement en fonction des particularités locales, les prestations supplémentaires sont financées conjointement par l'État et le bénéficiaire⁵¹. Enfin, dans ce dernier cas, le coût pour le bénéficiaire doit être au maximum voisin de ce qu'il serait dans sa garnison.

Dans le cadre de ces principes, trois prestations principales sont offertes aux militaires : le téléphone, l'accès à internet et le courrier postal.

⁵⁰ Les orientations actuellement en vigueur de cette politique sont précisées par la note n°284/DEF/EMA/SC-ORG/NP du 7 novembre 2008, applicable depuis le 1^{er} janvier 2009.

⁵¹ La clé de répartition, définie par le commandement de l'opération en fonction des particularités locales, peut varier d'un théâtre à l'autre ou d'une phase à l'autre de la même opération.

Tableau 7 - Normes en matière de téléphonie, accès à internet et service postal (courrier) en opération

	Services	Normes
Phase initiale de l'opération	Téléphone en accès collectif	Accès limité 10 minutes/semaine
	Internet	Courrier électronique uniquement
	Courrier (lettre)	Emission-réception tarif métropole
	Courrier (colis)	Uniquement France vers théâtre en fonction des priorités opérationnelles
Paquet commun régime stabilisé (en théorie 30 jours après le déclenchement)	Internet en accès collectif	300 minutes/mois - Gratuit
	Téléphone en accès collectif	180 minutes/mois (métropole fixe ou équivalent impulsions) - Gratuit
	Courrier (lettre)	Emission-réception tarif métropole
	Courrier (colis)	France-théâtre par secteur postal : 10 jours (tarif France) Théâtre-France par SP : 10 jours (coût réel)
Services complémentaires (payants)	Internet en accès collectif	150 minutes/mois
	Téléphone en accès collectif	90 minutes/mois

Source : note n°284/DEF/EMA/SC-ORG/NP du 7 novembre 2008.

2.2.4.2 La diversité des situations réelles

Sur la base de ces normes, la situation, sur chaque théâtre, diffère en fonction des marchés passés par l'Economat des armées avec les opérateurs, des possibilités techniques locales et des contraintes imposées par le contexte opérationnel et les priorités définies par le commandement.

Sur les autres théâtres que l'Afghanistan, les normes sont globalement respectées avec, parfois, des difficultés particulières pouvant tenir :

- au débit parfois faible offert, pour internet, par les liaisons techniques (Afrique, Kosovo, Liban), ce qui conduit à une consommation accélérée des forfaits gratuits offerts aux militaires qui sont ainsi contraints à entrer dans l'offre complémentaire payante ou à recourir aux services proposés par des opérateurs locaux indépendants, non liés contractuellement à la Défense ;
- au nombre parfois insuffisant et au standard ancien⁵² des postes internet mis à la disposition des personnels ;
- au nombre souvent insuffisant des postes téléphoniques en accès collectif (cabines) ;
- à certains choix techniques faits pour les liaisons internet qui révèlent un défaut de conception du marché et peuvent rendre inefficace l'effort consenti par l'EMA : au Liban, par exemple, l'opérateur titulaire du marché offre un accès à internet par Wifi mais l'organisation des cantonnements, qui ne sépare pas clairement les zones « vie » et les zones techniques, conduit, pour environ 30 % du personnel, à ne pouvoir utiliser les cartes gratuites du fait de l'effet de brouillage qu'opèrent sur le réseau Wifi les installations techniques militaires ;

⁵² Lors de sa visite au contingent français de la FINUL, le Haut Comité a pu voir une salle de connexion à internet équipée de matériels de conception très ancienne, ce qui, en cas de défectuosité technique, allonge très certainement les délais de maintenance.

- enfin, s'agissant du courrier :
 - aux délais supplémentaires induits, dans certains cas, par l'état dégradé des liaisons logistiques (le délai du courrier pour les postes avancés excède les normes) ;
 - à la méconnaissance, par certaines agences de La Poste, des conditions particulières des envois postaux à destination des militaires servant en opération extérieure (refus de l'adresse en secteur postal, sur-tarifification des envois de lettres et de colis).

En Afghanistan, eu égard aux conditions difficiles de l'engagement et malgré les contraintes propres au théâtre, le ministre de la défense a demandé en 2010 à l'état-major des armées d'aller au-delà des normes usuelles en matière de liens avec les familles et, s'agissant des liaisons par téléphonie et internet, de chercher à faire bénéficier le maximum de militaires d'un accès gratuit et illimité⁵³.

Les personnels disposent actuellement de téléphonie gratuite et illimitée au moyen de cartes prépayées offertes à chacun. S'agissant de l'accès à internet, la généralisation de l'accès gratuit et illimité (en bas débit) est en passe d'être achevée, partout où les conditions techniques le permettent. Les cartes mises en place par l'opérateur lié à l'Economat des armées limitent toutefois les possibilités de téléchargement ou d'envoi de fichiers lourds pour ne pas saturer les réseaux.

Comme sur d'autres théâtres, cette situation n'est pas pleinement comprise par les militaires dont une partie souhaite ne pas limiter l'utilisation d'internet au lien avec la famille (à travers, notamment, la messagerie) mais l'élargir à la possibilité d'accéder à des activités de loisirs et de détente (téléchargement de films, de jeux ou autres).

Le Haut Comité salue les efforts accomplis en Afghanistan⁵⁴. Sur les autres théâtres, il encourage le commandement à être attentif aux difficultés locales susceptibles d'altérer la qualité des prestations offertes aux personnels. Il souhaite que les dispositifs mis en place puissent être adaptés et renforcés en cas d'aggravation durable de la situation sur un théâtre. Il recommande enfin que le commandement étudie les nouvelles demandes exprimées par les militaires, dont il conviendra toutefois de mesurer les conséquences, notamment au plan de la cohésion des unités et du moral des personnels.

2.2.4.3 Éléments de comparaison

Royaume-Uni

(Source : attaché de défense et rapport du National Audit Office « Support to high intensity operations », 2009).

Les prestations offertes aux militaires britanniques diffèrent sensiblement selon la nature de l'implantation où ils se trouvent :

- *dans les bases principales*, les postes téléphoniques sont répartis à raison d'un pour 40 militaires. Le même ratio est appliqué aux postes internet en accès collectif (des difficultés récurrentes étant dues à la faiblesse du débit des réseaux). En matière de courrier postal, les militaires ont droit de recevoir des colis d'un poids inférieur à 2 kg, gratuits pour l'expéditeur. Le délai moyen du courrier entre le Royaume-Uni et l'Afghanistan était de 4,7 jours en 2009. Il convient de noter que les militaires ont également accès au courrier électronique sous forme de *Blueys* (messages, images, fax) ;
- *dans les postes avancés (FOB et COP)*, les liaisons téléphoniques sont assurées par un poste satellitaire pour l'ensemble de l'implantation et la durée des communications

⁵³ Se rapprochant en cela des standards adoptés par certains pays de la coalition (cf. ci-après).

⁵⁴ Dont le coût s'est élevé à 2,5 M€ en 2010 (plus de 3 M€ prévus en 2011).

est réduite ; un nombre restreint de postes internet avec connexion satellitaire est mis en place et la distribution du courrier, qui peut être longue, dépend de la disponibilité des moyens aériens (hélicoptères du théâtre).

En matière de téléphone, les militaires en opération disposent d'une carte créditée chaque semaine de 30 minutes de communications (30 minutes supplémentaires pour Noël).

L'accès à internet, dans la limite des installations techniques disponibles sur le lieu d'emploi, est gratuit.

Allemagne

(Source : attaché de défense et rapport du Commissaire parlementaire aux forces armées, janvier 2011)

L'accès au téléphone et à internet fait l'objet d'un accord entre la *Bundeswehr* et un opérateur civil, tenu d'offrir ce type de prestations sur chaque site de stationnement comptant au moins 50 militaires. Les communications sont payantes⁵⁵, mais à partir de juillet 2011, 30 minutes de téléphonie par semaine seront offertes à tout militaire, les communications internet restant à la charge des personnels.

S'agissant du courrier postal, un accord conclu avec la poste allemande sur la mise en place et l'exploitation de la poste aux armées vise à assurer le maintien des relations entre les militaires en opération et leur patrie grâce à des communications postales rapides et sûres. Les militaires doivent pouvoir bénéficier, à l'étranger, des mêmes prestations postales que sur le territoire national. Le courrier est acheminé par poste militaire, s'agissant des opérations de la KFOR, de l'EUFOR et de la FIAS (Afghanistan). Les prestations offertes vont de l'acheminement du courrier postal à celui des paquets, en passant par les prestations bancaires (banque postale). La durée d'acheminement effective du courrier militaire est en général inférieure aux délais réglementaires⁵⁶.

2.2.5 - LE SOUTIEN SANITAIRE ET PSYCHOLOGIQUE

L'importance d'un soutien sanitaire performant et réactif pour le personnel en opération est une évidence. La France consent, à cet égard, un effort important en mettant en place, pour chaque théâtre, une chaîne sanitaire continue reliant les soldats déployés dans les opérations militaires au dispositif permanent des hôpitaux d'instruction des armées (HIA) en métropole.

Le dispositif « classique », destiné à prendre médicalement en charge les blessures physiques, est dorénavant complété par un dispositif spécifique, associant des acteurs différents et complémentaires, dans le but de dépister, prendre en charge et traiter les traumatismes d'ordre psychologique ou psychiatrique qui peuvent être subis par les personnels durant les opérations militaires.

Le Haut Comité n'oublie pas, par ailleurs, le travail d'écoute, d'accompagnement et de soutien accompli, sur chaque théâtre, par les aumôniers de différentes confessions insérés au sein des forces.

2.2.5.1 Le dispositif médical de soutien du combattant en OPEX

Le service de santé des armées (SSA) a déployé, en moyenne en 2010, un effectif permanent d'environ 430 personnes sur les différents théâtres d'opérations, réparties en 58 postes

⁵⁵ Entre 26,8 centimes et 63,1 centimes par minute selon le type de réseau. Le coût de la minute de communication par internet est de 6,2 centimes (chiffres 2010).

⁵⁶ Par exemple, la durée d'acheminement entre le centre de Darmstadt et Mazar-E-Sharif a été fixée, dans la convention, à 9 jours maximum. La durée moyenne effective était (en 2010) inférieure à 4 jours.

médicaux (61 médecins et 83 infirmiers), 4 équipes d'évacuation sanitaire par hélicoptère et 4 équipes chirurgicales (dont 2 à Kaboul, 1 à N'Djamena et 1 en Côte d'Ivoire).

Le dispositif est organisé, selon la terminologie de l'OTAN, en quatre « rôles », niveaux sanitaires correspondant chacun à une structure médicalisée dotée de capacités et de moyens spécifiques et assurant chacun l'un des quatre degrés de la chaîne de santé.

Cet ensemble de moyens humains et matériels est complété par la mise à disposition, exclusive ou occasionnelle, de moyens d'évacuation terrestres ou aériens qui peuvent être soit nationaux, soit, comme en Afghanistan, fournis par d'autres nations (Allemagne, États-Unis). En Afghanistan⁵⁷, depuis le 1^{er} janvier 2010, les délais moyens de prise en charge d'un blessé par un infirmier ou un médecin au poste de secours sont de 25 minutes. Le blessé est acheminé à l'hôpital militaire de campagne de Kaboul en 1 heure 50 et peut arriver en France pour y être soigné dans un HIA 25 heures après la blessure.

Les militaires rencontrés par le Haut Comité ont tous souligné l'extrême professionnalisme des équipes médicales et paramédicales (sur le théâtre et dans les hôpitaux d'instruction des armées de métropole) comme l'efficacité des actions de secours et ont exprimé la très grande confiance qu'ils avaient dans le dispositif de soutien sanitaire en opération.

Il s'agit pour eux d'une composante essentielle de la condition des militaires en OPEX qui contribue fortement, par ailleurs, à rassurer les familles.

Le Haut Comité partage l'appréciation positive des militaires qu'il a rencontrés sur l'action du service de santé des armées en opération extérieure. Il en salue la qualité et recommande que cette capacité fondamentale soit impérativement préservée.

2.2.5.2 Le soutien psychologique

L'intensification des opérations militaires, notamment en Afghanistan, a considérablement renforcé l'exposition des militaires à des situations de violence et de stress extrêmes susceptibles de provoquer, à des degrés divers et à plus ou moins longue échéance, l'apparition et le développement de syndromes post-traumatiques aux conséquences potentiellement sérieuses.

Les états de stress post-traumatiques sont soumis à surveillance épidémiologique dans les armées depuis 2002. Mais les opérations d'Afghanistan ont conduit notamment l'armée de terre à mettre progressivement en place un dispositif permanent de détection et de traitement de ces troubles.

Dans son état actuel, il repose, sur le terrain, sur un trinôme associant des personnels spécialisés du service de santé (un psychiatre est présent en permanence sur le théâtre afghan), des psychologues de l'armée de terre et des moniteurs formés aux techniques de gestion des tensions. Si nécessaire, la cellule d'intervention et de suivi psychologique de l'armée de terre (CISPAT) peut également intervenir. Le dispositif a été complété par la mise en place, dans chaque unité de l'armée de terre, de référents, cadres volontaires formés à la détection des personnes fragilisées et des premiers signes cliniques qu'elles pourraient présenter.

L'estimation quantitative du phénomène est rendue délicate, pour l'instant, par les difficultés liées à la définition précise de l'affection et par la durée de la période durant laquelle elle peut potentiellement survenir (parfois plusieurs années après les faits).

Les militaires rencontrés par le Haut Comité ont souligné :

- le nombre des situations semblant s'apparenter à ces troubles, après le retour en France ;
- les réserves pouvant résulter du fait que les référents des unités appartiennent en général à la hiérarchie de contact ; l'inclination fréquente des personnels à ne pas recourir aux services psychiatriques du service de santé en métropole, du fait de facteurs culturels et

⁵⁷ Source : service de santé des armées.

de leur inquiétude face à d'éventuelles conséquences médico-statutaires ; beaucoup de militaires ressentant des symptômes post-traumatiques choisissent de se faire soigner par un praticien civil.

Le Haut Comité souhaite que les armées et le service de santé poursuivent leurs efforts pour améliorer l'information des personnels et des familles, le dispositif de détection de ces troubles, la coordination des moyens et le suivi dans la durée, notamment des anciens militaires qui présenteraient des symptômes plusieurs années après avoir quitté les armées.

Enfin, il convient de noter la mise en place, depuis 2009, d'un « sas de décompression », période de trois jours en fin de mission offerte à la majorité des personnels de retour d'Afghanistan pour les aider à évacuer le stress, faire baisser leur niveau de vigilance et mieux les préparer à retrouver leur famille ainsi que des conditions de vie « normales ». Inspirée de la pratique d'armées étrangères (notamment britannique et canadienne), cette formule, qui se traduit par un séjour dans un hôtel de l'île de Chypre, a été unanimement reconnue comme particulièrement positive par les militaires et les familles rencontrés par le Haut Comité, à la fois pour son utilité propre et comme marque de considération.

Appréciation du Haut Comité

Le Haut Comité considère que la mise en place du « sas de décompression » destiné aux militaires ayant effectué un mandat opérationnel en Afghanistan est une bonne pratique qui doit être pérennisée en tant que de besoin. Il estime nécessaire qu'un dispositif de ce type puisse être institué à l'avenir dès que les conditions d'emploi sur un théâtre exposeront les militaires qui y servent à des situations de violence et de stress comparables à celles du théâtre afghan.

2.2.5.3 Éléments de comparaison

Royaume-Uni

(Source : attaché de défense et National Audit Office - rapports « Support to High Intensity Operations », 2009 et « Treating injury and illness arising in Military Operations », 2010).

Le soutien sanitaire est organisé selon le modèle standard de l'OTAN (structures de rôle 1 à 4), l'hôpital principal britannique situé sur la base de *Camp Bastion* étant une structure de rôle 2 renforcé. Le traitement de rôle 3 est assuré par l'hôpital multinational de Kandahar.

La récupération des blessés graves sur le terrain est assurée par une équipe médicale d'urgence : opérant à partir de l'hôpital de *Camp Bastion*, cette équipe d'alerte est transportée sur place par un hélicoptère Chinook médicalisé. Les blessés les moins graves sont évacués au moyen d'ambulances adaptées.

Le temps moyen entre l'incident et la prise en charge du blessé dans le service d'urgence de l'hôpital de *Camp Bastion* est de 110 minutes. En règle générale, les blessés ou les malades graves sont évacués au Royaume-Uni dans les 48 heures, après la stabilisation de leur état. Les plus sérieusement atteints ont pu arriver au Royaume-Uni 22 heures après leur blessure. Les blessés rapatriés au Royaume-Uni sont traités au *Royal Center for Defence Medicine*, secteur réservé aux patients militaires au sein de l'hôpital du service public de santé de Selly Oak à Birmingham. Ceux dont l'état nécessite une rééducation fonctionnelle reçoivent ensuite des soins soit au *Defence Medical Rehabilitation Center* de Hardley Court, soit dans des centres militaires de rééducation, soit à domicile.

En matière de stress post-traumatique, le dispositif de détection sur le terrain repose sur des personnels infirmiers spécialisés ainsi que sur les aumôniers. Un processus particulier (*Trauma Risk Incident Management*) a été développé pour détecter les militaires pouvant présenter des symptômes de stress post traumatique. Outre le personnel médical, 10 % des militaires ont

reçu une formation leur permettant de détecter ces symptômes chez leurs camarades, aussi bien en opérations qu'après le retour à la garnison⁵⁸. Le Gouvernement a annoncé en mars 2011 le lancement d'un projet de mise sur pied d'un dispositif d'écoute téléphonique 24h/24 à la disposition des vétérans souffrant de symptômes de stress post-traumatique.

Depuis 2005, les militaires ayant participé à une OPEX (Irak ou Afghanistan) en unité constituée transitent, lors de leur retour vers le Royaume-Uni, par un sas de décompression (Chypre). Cette disposition n'est pas systématique pour les militaires qui n'ont pas été déployés au sein d'une unité. En revanche, il peut arriver que les militaires d'une unité rapatriés en Grande-Bretagne et en convalescence soient invités à rejoindre Chypre lorsque leur unité y transite pour participer avec leurs camarades au même sas de décompression.

Allemagne

(Source : attaché de défense et site internet www.bundeswehr.de).

Le soutien médical de proximité, organisé selon les critères de l'OTAN, est assuré soit par l'Allemagne, soit par des pays alliés, soit par la nation hôte. Les infrastructures sont évaluées par l'Allemagne. Le traitement des blessés les plus graves se déroule, en principe, en Allemagne (5 hôpitaux militaires de la *Bundeswehr*).

L'évacuation des blessés en intra-théâtre, comme les rapatriements sanitaires inter-théâtres s'effectuent avec des moyens aériens nationaux (4 Airbus pour les évacuations stratégiques, dont un avion médicalisé disponible en permanence sur le théâtre afghan), affrétés ou alliés.

Le soutien médical des militaires en détachement individuel ou servant dans le cadre de l'ONU est assuré selon le même principe, mais sans utiliser les infrastructures médicales militaires de la *Bundeswehr* ou les véhicules ou avions d'évacuation médicale. Le soutien médical est, en principe, mis en œuvre par l'organisme supranational supervisant l'OPEX. Il doit au préalable faire l'objet d'une évaluation nationale.

En matière de soutien psychologique, ont été élaborées des stratégies de motivation et de compensation ainsi que des procédures d'analyse et d'évaluation permettant d'identifier et de définir les symptômes de stress lié à l'opération. Un réseau associant médecins du service de santé, psychologues, personnels du service social de la *Bundeswehr* et aumôniers a été constitué afin d'accompagner militaires et familles. L'intervention psychologique en situation de crise est effectuée par des officiers psychologues spécialement formés et diplômés qui sont assistés par du personnel de soutien. Au besoin, les militaires ou les éléments d'unités soumis à des contraintes psychiques extrêmes et chez lesquels on décèle les symptômes de stress aigu, peuvent être détachés pour une courte période de décompression dans un centre de repos (*Recreation center*) proche du théâtre d'opération.

A leur retour d'opération, tous les militaires suivent un séminaire spécialisé, organisé par des psychologues et des personnels du service social de la *Bundeswehr* et se déroulant en milieu civil⁵⁹.

Il convient de noter que la *Bundeswehr* a développé un site internet⁶⁰ spécialement dédié au phénomène du stress post-traumatique et comportant des éléments d'information pour les militaires et les familles, un test en ligne et des contacts anonymisés.

⁵⁸ Le rapport du NAO de 2010 indique que, dans l'armée britannique, la prévalence des syndromes de stress post-traumatique (*Post Traumatic Stress Disorder – PTSD*) est évaluée entre 4 et 6 % de l'effectif des troupes déployées en OPEX. Les données pour le Canada sont de 4 % et, pour les États-Unis, de 10 à 15 %.

⁵⁹ En 2009, environ 2 % des soldats allemands déployés en Afghanistan (pour des durées moyennes de 4 à 5 mois) ont présenté des symptômes avérés de PTBS (source : Etude « *Traumatische Ereignisse, PTBS und andere psychische Störungen bei Soldaten mit und ohne Auslandseinsatz* », Prof. Dr. H.-U. Wittchen & Dr. Schönfeld, Technische Universität Dresden).

⁶⁰ www.ptbs-hilfe.de

2.2.6 - L'ATTRIBUTION DE RÉCOMPENSES AUX MILITAIRES AUTEURS D'ACTIONS D'ÉCLAT OU D'ACTES MÉRITOIRES EN OPEX

L'attribution de récompenses et de décorations est un mode de reconnaissance des mérites individuels statutaire et conforme aux traditions militaires ; les personnels y sont très attachés. Il prend naturellement une importance particulière dans le cadre des engagements opérationnels, les distinctions devenant une marque de reconnaissance de la Nation.

Les actions menées dans le cadre d'opérations extérieures peuvent conduire à l'octroi de décorations ou de récompenses par le ministre de la défense, le chef d'état-major des armées ou les autorités militaires du théâtre d'opération ayant reçu délégation, ainsi que par l'Office national des anciens combattants (ONAC).

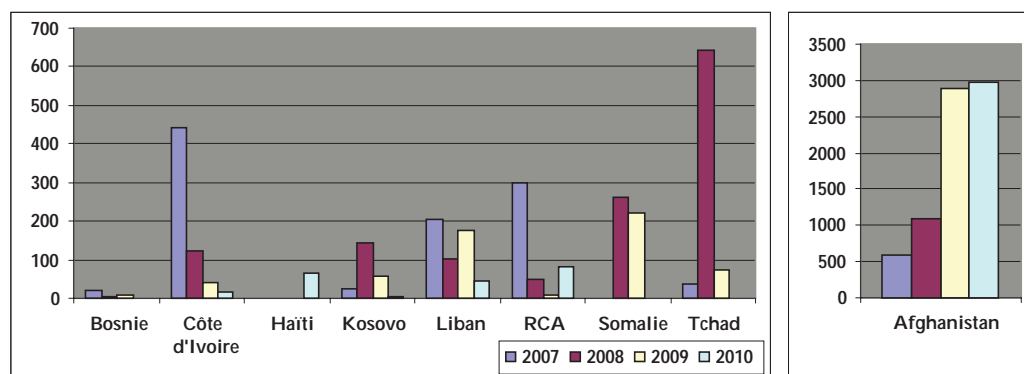
La politique d'attribution des décorations et récompenses retenue par le chef d'état-major des armées fait l'objet d'une directive adressée aux chefs d'état-major d'armée et directeurs de services, ainsi qu'aux commandants de théâtre d'opération et représentants militaires de la France. Sauf cas exceptionnels concernant les militaires décédés ou blessés, les demandes de récompenses ou de décorations sont transmises en fin de mandat par les autorités du théâtre d'opération à l'état-major des armées où une cellule particulière, en charge de leur traitement, veille au respect des orientations décidées par le CEMA et à l'harmonisation, entre les armées, du niveau de la récompense à retenir.

2.2.6.1 Décorations et récompenses relevant du ministre de la défense et du CEMA

On constate, depuis 2009, une augmentation significative du nombre de demandes de récompenses adressées à l'état-major des armées ainsi qu'une élévation du niveau des récompenses sollicitées.

Ce double phénomène est directement lié à l'intensité des opérations menées sur le théâtre afghan qui, en 2010, a représenté à lui seul plus de 93 % des demandes de récompenses (hors ordres nationaux). Par ailleurs, 74 % des demandes sont effectuées au profit de militaires de l'armée de terre.

Graphique 2 - Nombre de demandes de décorations et de récompenses enregistrées par l'état-major des armées pour quelques opérations extérieures



Source : EMA, chancellerie.

Champ : citations avec croix de la Valeur militaire, citations sans croix avec médaille d'or de la défense nationale, témoignages de satisfaction, lettres de félicitations.

Tableau 8 - Nombre de demandes par niveau de décoration ou de récompense pour le seul théâtre de l'Afghanistan

	2007	2008	2009	2010
Citation avec croix de la Valeur militaire	189	558	1652	1755
Citation sans croix avec médaille d'or de la défense nationale	175	421	817	863
Témoignage de satisfaction	125	92	307	239
Lettre de félicitations	95	24	105	111

Source : EMA, chancellerie.

De nombreux militaires rencontrés par le Haut Comité ont déploré que l'attribution des récompenses pour des faits survenus en OPEX soit très tardive et que, dans un certain nombre de cas, elle intervienne même après que le militaire concerné ait été rendu à la vie civile, ôtant ainsi à la reconnaissance d'un mérite individuel une grande partie de sa portée.

Conscient de cette situation, l'état-major des armées a pris des mesures afin de réduire les délais d'attribution, sans que, pour autant, l'accélération du traitement des dossiers (qui a volontairement été conservé au niveau central) ne nuise à l'exhaustivité de l'examen des motifs des demandes.

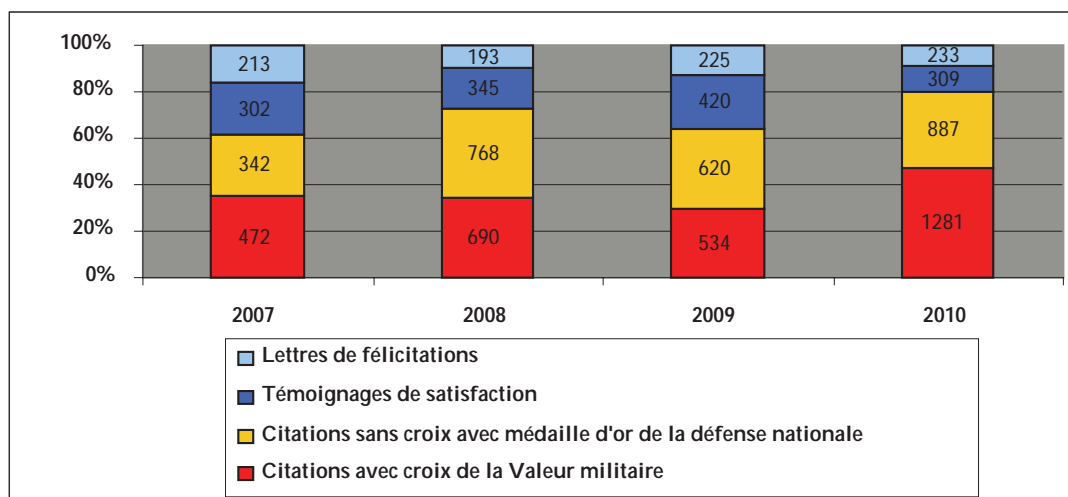
Le délai de traitement qui était de 22 mois en 2008 puis de 18 mois début 2010, est, au premier trimestre de l'année 2011, de 8 mois⁶¹. La situation est donc en voie de normalisation.

La politique d'attribution des récompenses étant constante, l'effort fourni par l'EMA explique l'augmentation constatée en 2010 du nombre de récompenses signées.

Le Haut Comité recommande que la plus grande attention soit maintenue quant aux délais de traitement des récompenses, l'objectif étant au minimum que, sauf cas exceptionnel, aucun militaire méritant une récompense après un engagement opérationnel ne quitte les armées sans que cette dernière lui ait été remise.

⁶¹ Source : EMA.

Graphique 3 - Nombre de décorations et de récompenses attribuées par le ministre de la défense et le chef d'état-major des armées (tous théâtres)



Source : EMA, chancellerie.

2.2.6.2 Autres dispositifs de reconnaissance des actions de combat

Depuis 1993, les militaires ayant servi en opération extérieure sous certaines conditions peuvent se voir attribuer sur demande auprès de l'ONAC :

- soit le titre de reconnaissance de la Nation, s'ils ont servi pendant au moins 90 jours consécutifs ou non dans des unités militaires engagées en OPEX. Ce titre, qui est accompagné de la médaille de reconnaissance de la Nation, peut être délivré aux familles des ayants droit décédés en opération ;
- soit la carte du combattant, s'ils ont appartenu, pendant au moins 90 jours à une unité combattante, ou ont participé personnellement à 5 actions de combat, ou ont été évacués pour une blessure reçue ou une maladie contractée pendant le service dans une unité combattante, ou ont subi la captivité (sous certaines conditions), ou ont reçu une blessure reconnue comme blessure de guerre par l'autorité militaire, ou ont fait l'objet d'une citation individuelle avec croix. L'attribution de la carte du combattant s'accompagne de celle de la Croix du combattant.

Deux textes de novembre 2010 sont venus actualiser la liste des actions de feu ou de combat en y incluant certaines missions régulièrement menées par les forces en OPEX qui n'étaient pas prises en compte auparavant. Cette mesure est de nature à élargir les conditions d'accès à la carte du combattant.

Il convient de rappeler que la reconnaissance de la Nation (sous l'une ou l'autre forme) ouvre plusieurs droits, parmi lesquels : l'accès aux écoles de formation professionnelle de l'ONAC, la retraite mutualiste du combattant, l'accueil en maison de retraite de l'ONAC, l'accueil à l'institut national des Invalides pour les militaires lourdement handicapés, la possibilité de bénéficier de prêts sociaux ou de secours ou de prêts pour l'amélioration de l'habitat de la part de l'ONAC, la gratuité, à l'âge de 65 ans, des transports régionaux, notamment en Ile-de-France.

Les titulaires de la carte du combattant bénéficient notamment, en sus, de la retraite du combattant⁶².

⁶² Récompense personnelle forfaitaire, non imposable, perçue à compter de 60 ou 65 ans, d'un montant égal à celui de l'indice 43 de la pension militaire d'invalidité (593,83 € annuels fin 2010).

Appréciation du Haut Comité

Le Haut Comité se félicite de l'élargissement des conditions d'accès à ces titres, qui constitue, pour lui, une réelle avancée au profit des militaires ayant servi en OPEX.

2.3 - LE SOUTIEN DES FAMILLES DE MILITAIRES EN OPÉRATION

Le Haut Comité a maintes fois souligné la nécessité de prendre en compte les familles dans l'étude des questions relatives à la condition militaire. Cette orientation trouve tout son sens lorsque les militaires sont déployés en opération extérieure, en particulier en cas d'événement grave.

2.3.1 - LE SOUTIEN PERMANENT

Des structures et des procédures de soutien aux familles des militaires en mission de courte durée ont été mises en place, à des degrés divers, par toutes les armées. Elles prennent une importance particulière lorsque les militaires sont déployés en opération extérieure et se conjuguent avec des mesures institutionnelles proposées par l'action sociale des armées (ASA).

2.3.1.1 Une organisation propre à chaque armée

Le soutien apporté aux familles de militaires en OPEX repose, au sein de chaque armée, sur une organisation à deux niveaux : un échelon central, qui définit la politique et veille à l'harmonisation des mesures et un échelon local (base, régiment, base navale, région de gendarmerie) qui concrétise le lien entre la famille et l'institution militaire.

Les moyens de l'échelon local varient selon les armées :

- les régiments de l'armée de terre disposent, outre les personnels d'action sociale, d'un bureau « environnement humain », structure permanente dont l'action est centrée sur le maintien du lien culturel et affectif au sein de la communauté formée par les personnels et les familles du régiment ;
- les bases aériennes disposent, elles aussi, d'une structure d'action sociale et d'une cellule dédiée à la condition des personnels ;
- dans la marine, en revanche, le dispositif repose quasi-exclusivement sur le service social ;
- dans la gendarmerie également, le service social est la seule structure organique de soutien pour les familles, mais les caractéristiques de la vie en caserne (souvent de faible dimension) facilitent les actions de soutien local au profit des familles des militaires absents.

2.3.1.2 Les actions menées par les unités

Dans le cadre général des directives émises par chaque armée, les mesures prises au plan local par les unités sont nombreuses et variées. La majorité d'entre elles sont mises en œuvre au sein de l'armée de terre. L'armée de l'air tente de mettre en place des mesures similaires mais reconnaît qu'elles ont un impact limité en l'absence de déplacement important de personnels en unité constituée.

On trouve ainsi :

- avant le départ en mission :
 - l'organisation de forums où peuvent se rencontrer les familles de militaires se préparant à partir et les acteurs locaux du soutien qui présentent les actions envisagées, les possibilités offertes aux familles etc. ;

- l'envoi, par le commandement, de courriers aux conjoints présentant la mission et fournissant des indications pratiques à leur intention ou encore de lettres aux directeurs des établissements scolaires locaux afin de les prévenir et de les sensibiliser à un éventuel changement de comportement des enfants scolarisés ;
- pendant la projection :
 - l'ouverture d'un site internet avec modérateur, à l'usage exclusif des familles ;
 - la mise à disposition des conjoints d'une aide pratique destinée à les épauler face aux préoccupations de la vie quotidienne (dépannage sommaire en matière d'automobile, d'électroménager, de plomberie, d'électricité etc.) ;
 - la mise à disposition d'un numéro vert ;
 - l'aide face aux démarches administratives ;
 - l'organisation d'activités de cohésion (rencontres de conjoints, sorties, repas...);
 - l'organisation de réunions d'information avec projection de photos en provenance du théâtre d'opération ;
 - l'organisation de l'envoi de colis par les familles etc.

2.3.1.3 Les mesures institutionnelles mises en place par l'action sociale des armées

Les familles des militaires mariés, liés par un pacte civil de solidarité ou chargés de famille peuvent demander à bénéficier, en cas d'absence de plus de deux mois du militaire pour raison opérationnelle, d'une carte temporaire « famille de militaire » offrant des réductions sur les trajets ferroviaires. Destinée à être utilisée en l'absence du militaire, elle donne droit aux mêmes conditions de tarif que la carte « famille⁶³ » et peut être utilisée pour tout déplacement en France métropolitaine.

Une absence de plus de deux mois pour des raisons opérationnelles ouvre droit au bénéfice du chèque emploi service universel défense (CESU Défense), titre de paiement destiné à rémunérer des services à la personne (garde d'enfants, ménages, cours à domicile, services aux personnes âgées ou handicapées).

Enfin, l'armée de terre met en place, à compter du premier trimestre 2011 et avec un financement assuré par l'ASA, un service externalisé de soutien psychologique, en complément des mesures déjà prises par le commandement, le service de santé ou le réseau social. S'appuyant sur un réseau de psychologues, ce service, destiné spécifiquement aux familles des militaires en mission en Afghanistan, est déployé au niveau des bases de défense. Il devrait renforcer les actions d'information et de prévention avant le départ et offrir un service d'écoute téléphonique 24h/24 ainsi qu'un accompagnement dans la durée pour les familles qui le souhaitent.

Appréciation du Haut Comité

Le soutien aux familles contribue de manière décisive au maintien du moral des personnels engagés en OPEX. Il constitue un champ original de l'action de l'institution militaire qui découle directement du caractère spécifique des missions des armées : peu d'institutions publiques exigent autant, dans un domaine à la fois technique et profondément humain, des officiers exerçant un commandement (et, très souvent, de leur conjoint). A ce titre, le Haut Comité salue les efforts entrepris.

Les actions conduites au plan local sont certes étroitement dépendantes du degré de sensibilité ou d'implication du commandement. Il peut en résulter une certaine inégalité. Cette situation n'est sans doute pas totalement évitable, même s'il est souhaitable qu'elle soit

⁶³ Offre commerciale de la SNCF, cette carte donne lieu à des réductions allant de 25 à 50 %. L'utilisation de la carte permanente nécessite que le militaire voyage avec les membres de sa famille.

homogénéisée au maximum. Enfin, le Haut Comité a noté que les conjoints ou familles des militaires les plus jeunes, davantage désireux que les plus anciens de séparer vie professionnelle et vie privée, ne recouraient que faiblement au dispositif institutionnel, préférant souvent utiliser leur cercle familial ou amical.

Toutefois, comme pour les militaires eux-mêmes, un effort particulier reste à faire pour l'accompagnement des familles des personnels déployés en individuel, l'armée de l'air et, dans une moindre mesure, la marine étant particulièrement concernées.

Enfin, pour le Haut Comité, il est indispensable que la structure locale de soutien aux familles soit maintenue au sein des unités (régiments, bases etc.), de manière à conserver le lien de proximité et la « culture d'armée », primordiaux en temps ordinaires et indispensables en cas d'événement grave. Cette structure doit s'adapter aux militaires les plus jeunes et à leur famille, éventuellement en faisant appel à des personnels spécialement formés.

2.3.2 - LE SOUTIEN DES MILITAIRES BLESSÉS EN OPEX ET DES FAMILLES DE MILITAIRES TUÉS OU BLESSÉS

Le dispositif de soutien aux militaires tués ou blessés en OPEX et à leurs ayants cause comprend un ensemble varié de mesures institutionnelles, financières ou autres. Par ailleurs, il regroupe un grand nombre d'acteurs, nationaux ou locaux, étatiques, associatifs ou privés. Il est enfin, dans son ensemble, plus favorable aux personnels que les dispositifs de même nature existant dans d'autres services publics français ou dans les armées étrangères comparables.

Il s'agit toutefois d'un **sujet à la fois très sensible et très complexe** auquel le durcissement de certaines opérations (Afghanistan notamment) et les changements survenus dans les comportements individuels, du fait de l'évolution générale de la société, ont conféré une importance accrue au cours de ces dernières années.

Le Haut Comité s'est attaché, d'une part à en examiner les principales caractéristiques qui, du fait de leur complexité, seront présentées dans leurs grandes lignes et, d'autre part, à en évaluer la valeur et la pertinence dans une démarche comparative et, enfin, à tracer quelques pistes d'évolution.

2.3.2.1 Les mesures d'accompagnement des militaires blessés en OPEX et de leur famille

Le soutien apporté au militaire et à sa famille comporte des aspects financiers mais aussi des aspects de nature plus sociale. Il s'inscrit autant que possible dans la durée et d'autant plus que la blessure est grave ou le handicap lourd.

- Les mesures d'ordre financier comportent en premier lieu la gratuité des soins⁶⁴, dès lors que la blessure est reconnue imputable au service.

⁶⁴ Ainsi que la gratuité de l'appareillage, dans les limites des barèmes de la Sécurité sociale (ce qui peut signifier que des dépenses, liées notamment à l'acquisition d'appareillages fonctionnels particuliers, comme les équipements permettant l'accès au sport appareillé, restent en partie à la charge des militaires handicapés).

Elles comprennent ensuite, en fonction de la gravité de la blessure et de ses conséquences médico-statutaires, des versements de capitaux ou de rentes émanant du fonds de prévoyance militaire ou du fonds de prévoyance de l'aéronautique⁶⁵, de l'action sociale des armées, des assurances privées souscrites par les intéressés, des mutuelles ou des associations partenaires du ministère de la défense. Ces allocations financières viennent compléter le versement d'une pension militaire d'invalidité.

Pour faire face, dans le court terme, aux dépenses entraînées par l'interruption de l'activité professionnelle du militaire, son traitement dans un centre médical éloigné du domicile familial⁶⁶, certains frais médico-sociaux non pris en charge par les organismes de protection sociale, l'emploi éventuel d'une aide à domicile ou des nécessités particulières en matière d'entretien et d'éducation des enfants, l'action sociale des armées attribue des aides et secours variés de nature essentiellement financière. Certaines de ces prestations sont toutefois limitées dans le temps et ne sont pas toujours adaptées aux cas les plus lourds. Dans ce cas, en l'état actuel des choses, l'essentiel de l'aide (319 000 € au total dans l'armée de terre en 2010) est apporté, de manière directe ou indirecte, par le secteur associatif⁶⁷. Il faut, enfin, noter qu'en dépit de leur caractère très diversifié, ces prestations ne concernent que la personne et non son cadre de vie (logement notamment) qui nécessite pourtant parfois d'indispensables aménagements.

- Au plan statutaire, les militaires peuvent faire l'objet, en fonction des circonstances et de la nature de leur blessure, d'une promotion à titre exceptionnel à un échelon supérieur de leur grade, à un grade supérieur dans un des grades d'une des catégories hiérarchiquement supérieure. En fonction de leur degré d'invalidité, ils peuvent faire l'objet d'un maintien en service dans un emploi militaire⁶⁸, ou, en cas d'impossibilité à continuer à servir sous statut militaire, bénéficier d'un recrutement dans une fonction publique dans le cadre des emplois réservés⁶⁹ ou des emplois accessibles aux personnes handicapées⁷⁰. Les blessés souffrant des handicaps les plus lourds relèvent d'une prise en charge de droit commun dans le cadre d'organismes spécialisés⁷¹.

Il convient toutefois de souligner les difficultés particulières qu'entraîne, pour les militaires souffrant des séquelles les plus lourdes, leur changement de position statutaire. En effet, au-delà de 180 jours de congé de maladie (congé de la position d'activité), ils sont automatiquement placés en congé de longue maladie ou en congé de longue durée pour maladie (congés de la position de non-activité). Ceci a pour effet, notamment, de transférer leur gestion administrative à un centre de gestion des personnels isolés, de les empêcher, quelle que soit leur ancienneté de services, d'accéder au congé de reconversion et au congé complémentaire de reconversion (et, par là même, aux prestations de formation professionnelle et d'accompagnement) et de les priver du bénéfice de la carte de circulation SNCF.

⁶⁵ Dispositifs de prévoyance spécifiques au profit des militaires ; ces derniers sont tous obligatoirement affiliés à l'un ou l'autre de ces fonds (article L. 4123-5 du code de la défense), qui ont pour objet de couvrir les risques spécifiques au métier militaire. Les allocations, en cas de blessure, sont ouvertes dès lors que l'infirmité imputable au service conduit à la réforme définitive ou à la mise à la retraite du militaire.

⁶⁶ Comme la prise en charge des frais d'ouverture d'une ligne téléphonique ou d'un abonnement TV, la prise en charge des frais de transport de certains membres de la famille entre le domicile et l'hôpital, la prise en charge, sous certaines conditions, de leurs frais de séjour en hôtel ou en chambre conventionnée ou de leurs frais de restauration.

⁶⁷ Financé, à titre principal, par des contributions financières apportées par les personnels.

⁶⁸ Eventuellement aménagé.

⁶⁹ Article L.4139-3 du code de la défense.

⁷⁰ Concerne les titulaires de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH) et les bénéficiaires de l'obligation d'emploi (BOE).

⁷¹ L'action de l'office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG) est, à cet égard, déterminante. L'institution nationale des invalides (INI) offre des possibilités d'accueil appréciées.

- Enfin, au plan social, ces mesures sont complétées, et souvent précédées, par un ensemble de dispositions qui vont du soutien de proximité (commandement, assistante sociale, associations), à l'accompagnement administratif et au soutien psychologique ou social⁷².

Moins médiatisées que les décès, les blessures survenues en OPEX sont beaucoup plus nombreuses⁷³ et la gravité des lésions dont souffrent les victimes des opérations d'Afghanistan emportent de très lourdes conséquences médico-statutaires. Les personnels et les familles nécessitent souvent un suivi dans la durée qui sollicite fortement les unités et les différents acteurs, tant sociaux qu'administratifs et militaires.

2.3.2.2 Les mesures d'accompagnement des familles des militaires décédés en OPEX

Les mesures prises en cas de décès d'un militaire en opération extérieure relèvent de champs différents mais complémentaires. Elles associent des mesures relevant de l'action du ministère de la défense à des prestations, financières ou autres, délivrées par l'action sociale, des associations et, éventuellement, des organismes de prévoyance privés. Elles interviennent sur une période qui peut durer de quelques mois à plusieurs années.

Les mesures institutionnelles, beaucoup plus substantielles qu'en cas de blessure, recouvrent un ensemble de dispositions qui prennent en charge les différents aspects du drame vécu par les camarades et la famille du militaire, ainsi que ses conséquences :

- actions d'ordre symbolique et mémoriel (hommages, cérémonies, attribution de récompenses) ;
- actions d'ordre statutaire (en général avancement à titre exceptionnel au grade supérieur) ;
- dispositions financières au profit des ayants droit et ayants cause :
 - versement d'un capital-décès (3 ans de solde brute pour un décès en OPEX suite à action de combat) ;
 - versement d'une délégation de solde⁷⁴ (totalité de la solde OPEX pendant 3 mois et moitié de la solde OPEX pendant 3 ans) ;
 - versement d'une indemnité du fonds de prévoyance militaire ou aéronautique (montant fixé selon l'indice détenu par le militaire et selon les circonstances du décès) ;
 - versement de la pension de réversion (uniquement au conjoint marié) et de la pension d'invalidité (le montant cumulé de ces deux rentes, s'agissant d'un militaire décédé en opération extérieure, est équivalent à 100 % de sa solde indiciaire), ainsi que, le cas échéant, de la pension d'orphelin (10 % de la pension de réversion) ;
 - versement d'indemnités pour préjudice moral (montant déterminé par la jurisprudence administrative), compensant la responsabilité sans faute de l'État ;
 - transfert, depuis 2010, du bénéfice du tarif militaire SNCF qui était accordé au militaire à son conjoint non remarié ou pacsé et à ses enfants jusqu'à leur majorité ou l'âge de 26 ans s'ils poursuivent des études ;

⁷² Une mesure récente (2010) permet la prise en charge totale par l'État d'un séjour de 7 jours du blessé et de sa famille dans un établissement de vacances de l'institution de gestion sociale des armées (IGeSA) dans les deux ans qui suivent sa blessure.

⁷³ 105 militaires ont été blessés par arme à feu ou engin explosif en OPEX en 2010 (source : SSA).

⁷⁴ Aux termes du décret n°2008-280 du 21 mars 2008, les ayants cause d'un militaire décédé ou disparu en OPEX (lorsque le décès ou la disparition est survenue par le fait ou à l'occasion du service, sauf faute détachable) peuvent bénéficier d'une délégation de solde. Ce dispositif permet ainsi aux ayants cause de ne pas subir de perte de revenus pendant le délai nécessaire à la liquidation du droit à pension lié au décès ou à la disparition du militaire. Le paiement des prestations du code des pensions civiles et militaires de retraite et du code des pensions militaires d'invalidité n'intervient, en effet, qu'à l'issue du versement de la délégation de solde, sauf lorsque le montant des prestations versées à ce titre est supérieur au montant de la délégation de solde, les ayants cause ayant alors la possibilité de privilégier le paiement des pensions à titre définitif.

- mesures d'aide au logement (possibilité de rester dans leur logement pendant deux ans pour les familles logées en logement familial « défense », prise en charge des frais de changement de résidence) ;
- accompagnement psychologique et moral ;
- aide à l'insertion professionnelle des ayants cause⁷⁵ ;
- accompagnement des enfants (statut de pupille de la Nation) ;
- aides ponctuelles variées (secours etc.).

Il convient toutefois de noter que le volet financier du dispositif est différent selon le statut marital du conjoint survivant : si le conjoint marié d'un militaire décédé peut bénéficier de l'ensemble des aides, le conjoint lié par un PACS bénéficie de droits réduits⁷⁶, ce qui pousse parfois à l'engagement de procédures de mariage posthume longues et douloureuses.

A ces dispositions institutionnelles s'ajoutent des aides, souvent ponctuelles, émanant de l'action sociale des armées ou des associations partenaires du ministère de la défense. Ces dernières sont toutefois souvent concentrées sur la période initiale de l'accompagnement.

Il convient enfin de mentionner, en complément, les prestations des organismes privés de prévoyance, notamment ceux qui offrent des conditions particulières aux militaires.

2.3.2.3 Les acteurs du soutien

Outre la grande diversité des aides, le dispositif de soutien des militaires blessés ou des familles des militaires décédés en OPEX repose sur un grand nombre d'acteurs, institutionnels, associatifs ou privés :

- sur un plan institutionnel, chaque armée dispose, au plan central, d'une structure spécifiquement en charge de cette mission⁷⁷, la plus sollicitée étant la cellule d'aide aux blessés de l'armée de terre (CABAT). Ces structures s'appuient sur le dispositif local, en premier lieu le commandement de l'unité d'appartenance du militaire. Elles peuvent être complétées, dans l'armée de terre par exemple, par des bureaux ou cellules d'aide aux familles, intervenant à différents niveaux et dans des créneaux spécifiques. A ces acteurs militaires, il faut rajouter la chaîne de l'action sociale, intervenant elle aussi au plan central et au niveau local (assistantes de service social et conseillères techniques). Il convient enfin de mentionner le rôle important joué à plus long terme, pour les enfants et les conjoints des militaires tués en opérations, par l'Office national des anciens combattants (ONAC) ;
- dans le domaine associatif, la palette des organismes à vocation d'entraide excède le champ des associations « traditionnelles » propres à chaque armée (ou à chaque arme), des organisations nouvelles, plus particulièrement orientées vers le soutien aux militaires en OPEX, étant apparues ces dernières années⁷⁸. Tous ces organismes interviennent en complément des mesures institutionnelles, dans le court terme ou

⁷⁵ Soit dans la fonction publique par la procédure des emplois réservés, le recrutement en qualité de fonctionnaire sans concours – le décret n°2003-90 du 3 février 2003 organise ainsi le recrutement de conjoints de militaires décédés dans le corps des agents techniques ou des adjoints administratifs du ministère de la défense - ou le recrutement en tant qu'agent sous contrat, soit dans le secteur privé avec le soutien des cellules d'aide à l'emploi des conjoints (CAEC), auxquelles les conjoints de militaires décédés peuvent avoir recours pendant deux ans.

⁷⁶ Le bénéfice du capital décès n'est ouvert qu'aux conjoints liés par un PACS depuis plus de 2 ans et la pension de réversion n'est versée qu'au conjoint survivant marié. En revanche, la situation des conjoints non mariés a été améliorée par trois textes récents : le décret n°2011-38 du 10 janvier 2011 a supprimé toute condition de durée du PACS pour l'indemnisation du changement de résidence et la délégation de solde, le décret n°2011-548 du 21 mai 2011 et le décret n°2011-549 du 21 mai 2011 ont supprimé toute condition d'ancienneté du PACS pour les ayants cause des affiliés aux fonds de prévoyance.

⁷⁷ Cellule d'aide aux blessés de l'armée de terre (CABAT), cellule d'aide aux blessés, malades et familles (CABMF) dans l'armée de l'air, cellule d'aide aux blessés et aux malades (CABMM) dans la marine, bureau de l'action sociale de la DGGN dans la gendarmerie.

⁷⁸ Par exemple Solidarité défense (créée en 1994 dans le contexte des opérations en ex-Yougoslavie et au Liban), Terre Fraternité (créée en 2005 suite aux combats de Bouaké en Côte d'Ivoire).

dans le long terme, essentiellement pour prendre en charge des besoins particuliers des familles que les limites de la réglementation⁷⁹, le délai nécessaire aux procédures d'aide institutionnelle ou l'insuffisance de ces dernières⁸⁰ ne permettent pas de satisfaire ;

- les acteurs privés, enfin, que sont les organismes de prévoyance (assurances, mutuelles) interviennent, souvent à partir de leur réseau de délégués locaux, en développant des prestations spécifiques.

En 2011, devant l'augmentation du nombre des blessés graves en opérations, le chef d'état-major de l'armée de terre a chargé la CABAT d'une mission de coordination de l'ensemble de ces acteurs⁸¹.

2.3.2.4 Éléments de comparaison

Parmi les forces civiles en tenue concourant à la sécurité nationale et, à ce titre, susceptibles de voir leurs personnels confrontés à des risques physiques dans l'exercice de leurs missions, le Haut Comité s'est intéressé au dispositif de soutien mis en place dans la police nationale et chez les sapeurs-pompiers.

Celui-ci associe :

- des mesures d'ordre statutaire ou de gestion : avancement exceptionnel à l'échelon, au grade ou à la catégorie supérieurs selon les circonstances et la gravité des conséquences physiques, titularisation des élèves et fonctionnaires stagiaires, reclassements, travail à temps partiel ou sur poste aménagé, mutations dérogatoires aux règles habituelles de gestion ;
- des mesures d'ordre financier : prise en charge des frais médicaux, versement de secours accordés par le service en charge de l'action sociale, la fondation Jean Moulin (police) les unions départementales ou régionales de sapeurs-pompiers, l'Œuvre des pupilles (sapeurs-pompiers) et, en cas de décès, versement du capital décès, indemnisation du préjudice moral, versement de la pension de réversion⁸² et de la rente d'invalidité au conjoint survivant, versement de la pension d'orphelin et prise en charge des frais d'obsèques ;
- des mesures d'ordre social, visant soit à favoriser le recrutement du conjoint survivant comme fonctionnaire sur des emplois administratifs de catégorie C (police nationale) ou comme fonctionnaire territorial (sapeurs-pompiers), soit à faire bénéficier les ayants droit et ayants cause d'un soutien psychologique, soit à accorder des aides à la scolarité (bourses, allocations trimestrielles), soit, chez les sapeurs-pompiers à travers l'action de l'Œuvre des pupilles, à accompagner les orphelins⁸³ dans leur formation et leur scolarité jusqu'à l'âge de 24 ans ou jusqu'à la fin d'études longues (médecine par exemple).

⁷⁹ Par exemple les besoins d'éventuels descendants d'un militaire dont la situation de famille ne correspondait pas aux situations prévues par la réglementation.

⁸⁰ Par exemple, le besoin particulier des familles de militaires hospitalisés en région parisienne pour une longue durée, leur prise en charge par l'action sociale étant limitée à 7 nuitées.

⁸¹ Directive n°400108/DEF/RH-AT/EP/CP-EH/SYN07 du 10 février 2011.

⁸² En cas de décès en service commandé et de citation du fonctionnaire à l'ordre de la Nation, le conjoint survivant perçoit une pension de réversion dont le montant égale celui de la pension de retraite au taux plein à laquelle aurait eu droit le fonctionnaire.

⁸³ Cet accompagnement associe aide financière, suivi personnalisé des études, aide aux vacances, prime à l'installation à 24 ans ou à la date du mariage ou à la naissance du premier enfant.

En dépit de la différence des contextes et des systèmes, trois différences essentielles peuvent être notées par rapport au dispositif en vigueur dans les armées :

- le soutien financier, en cas de décès en particulier, est plus important pour les militaires ou leur famille. Cela est essentiellement dû à l'apport important des fonds de prévoyance. Il est à souligner que ceux-ci, reflets de la solidarité des militaires entre eux, sont financés exclusivement par des prélèvements sur leur solde, sans apport de l'État. Il convient aussi de noter l'impact positif du mécanisme de la délégation de solde et de la disposition particulière du code des pensions civiles et militaires de retraite⁸⁴ permettant aux conjoints des militaires tués en OPEX de bénéficier d'une pension de réversion dont le montant égale la solde indiciaire du militaire (et non sa pension, même à taux plein) ;

Tableau 9 – Simulation de situations individuelles de conjoints survivants dans trois cas types

	Conjoint survivant de gardien de la paix tué en opération de police	Conjoint survivant de gendarme tué en opération de police en métropole	Conjoint survivant de sergent-chef tué en OPEX
Capital décès	19 336,13 €	19 225,01 €	19 058,31 €
Indemnité préjudice moral	21 000,00 €	21 000,00 €	21 000,00 €
Fonds de prévoyance	/	105 571,00 €	105 571,00 €
Total (hors sommes mensuelles)	40 336,13 €	145 796,01 €	145 629,31 €
Délégation de solde principale (3 mois)	/	/	4126,52 €/mois
Délégation de solde complémentaire (36 mois)	/	/	2128,38 €/mois
Pension de réversion (hors PTO)	507,02 €/mois	738,26 €/mois	687,15 €/mois après 39 mois
Pension ou rente viagère d'invalidité (hors PTO)	507,02 €/mois	504,7 €/mois	397,05 €/mois après 39 mois

Source : ministère de l'intérieur, direction de l'administration de la police nationale – ministère de la défense, service des pensions des armées et CTAC de Nancy.

Champ : gardien de la paix, IM 348, indice pension 438, marié, un enfant – gendarme, IM 346, indice pension 436, marié, un enfant – sergent-chef, IM 345, marié, un enfant. Tous personnels : 16 ans de services, enfant âgé de 6 ans. Seules sont prises en compte les indemnités et rentes versées au conjoint survivant. Les calculs ci-dessus ne tiennent pas compte d'un éventuel avancement posthume de grade ou d'échelon susceptible de majorer alors les sommes versées au conjoint survivant et aux enfants. Valeur du point d'indice au 1^{er} juillet 2010.

- le dispositif de soutien, notamment chez les sapeurs-pompiers, est plus simple, plus structuré, ce qui accroît son efficacité et sa lisibilité pour les familles ;
- enfin, il convient de noter le caractère très original du suivi des conjoints⁸⁵ et des orphelins dans la durée chez les sapeurs-pompiers, assuré notamment à travers les prestations financières et humaines de l'Oeuvre des pupilles, qui n'a pas d'équivalent dans les armées.

Appréciation du Haut Comité

Le Haut Comité a examiné l'ensemble des questions que pose la situation particulière des militaires blessés en OPEX et des familles des militaires tués en opérations.

⁸⁴ Article L.50 III.

⁸⁵ L'Oeuvre des pupilles organise ainsi une rencontre annuelle au profit des conjoints survivants qui est très appréciée.

Trois observations générales peuvent être faites sur le dispositif existant :

- il est complet et de très bon niveau, notamment au plan financier ;
- il est complexe et nécessite à la fois que les familles soient bien informées⁸⁶ et que d'importants efforts de coordination des acteurs soient consentis ;
- il comporte néanmoins des lacunes, notamment pour les blessés, dont certaines peuvent être comblées.

S'agissant des prestations financières et des difficultés posées, en cas de décès d'un militaire dont la situation familiale ne correspondait pas à celles prévues par la réglementation⁸⁷, le Haut Comité observe tout d'abord avec satisfaction que les dispositions qui restreignaient les droits des conjoints survivants non mariés vis-à-vis des prestations spécifiques aux militaires (fonds de prévoyance et délégation de solde) ont été supprimées (cf. note de bas de page n°76 ci-dessus).

Il est à signaler que l'accès au capital décès et à la pension de réversion continue d'être réservé aux seuls conjoints survivants mariés. Cette situation est commune à l'ensemble des régimes de retraite. Toute modification en la matière poserait une question plus générale, non spécifique aux militaires, qu'il n'a pas été jugé souhaitable d'aborder jusqu'à présent.

En ce qui concerne les prestations financières accordées dans le cadre du suivi des blessés, notamment pour le soutien à court et moyen terme des familles de ceux dont l'état nécessite des soins de longue durée, le Haut Comité considère que le dispositif actuel, quels que soient le mérite des personnels qui servent au sein des différentes structures et la valeur de l'engagement des associations, n'est pas pleinement satisfaisant et que le niveau d'engagement de l'État devrait être amélioré.

Dans l'armée de terre notamment, face aux limites, essentiellement financières, du dispositif de l'action sociale dans les armées, la CABAT doit en effet recourir au financement associatif, reposant en grande partie sur des contributions personnelles des militaires. Un tel système, adapté à des flux de blessés réguliers et quantitativement limités, ne posséderait sans doute pas la robustesse suffisante face à des situations plus complexes (qui ne peuvent être exclues). Il n'est, par ailleurs, pas souhaitable de laisser perdurer chez les personnels le sentiment que la solidarité exclusive entre les militaires est la principale source d'aide pour les familles dans l'épreuve. La spécificité des risques encourus par les militaires, le nombre potentiellement élevé de situations difficiles et la nécessité d'assurer en toutes circonstances une égalité de traitement militent pour que l'État augmente le niveau de sa prise en charge des besoins réels des familles.

Il convient, à ce titre, d'agir à la fois sur le financement, la réglementation et les procédures en redonnant toute sa place à l'action sociale.

⁸⁶ La majorité des prestations doivent être demandées.

⁸⁷ Par exemple concubinage ou pacte civil de solidarité signé depuis moins de deux ans au moment du décès.

Le Haut Comité recommande que la prise en charge financière du soutien des familles de militaires blessés en OPEX et dont l'état de santé nécessite des soins de longue durée soit assurée par l'action sociale dans les armées.

Il souhaite que des crédits suffisants soient mis en place pour que soient élargies les modalités d'attribution des prestations, de manière notamment à :

- assurer la prise en charge financière des frais inhérents aux hospitalisations de longue durée (transport, logement, restauration etc.) ;
- contribuer à la prise en charge des frais entraînés par les aménagements du cadre de vie (logement, véhicule etc.) nécessaires pour que les blessés atteints des séquelles physiques les plus lourdes puissent bénéficier d'une autonomie maximale ;
- contribuer à la prise en charge complémentaire des frais d'appareillage fonctionnel.

Il recommande également que le ministère de la défense renforce les procédures d'urgence au sein du réseau de l'action sociale dans les armées de manière à garantir en tout temps aux ressortissants tués ou blessés en OPEX et à leur famille des prestations d'assistance et de soutien complémentaires de l'action du commandement.

Enfin, la mise à la disposition de logements de passage au profit des familles de militaires blessés hospitalisés en région parisienne pour une longue durée devrait pouvoir être envisagée et financée par les crédits d'action sociale, notamment par le biais d'un volant réduit de logements familiaux défense ou de chambres réservées dans les établissements de l'IGeSA en région parisienne.

S'agissant des difficultés d'ordre juridique ou statutaire, il est nécessaire que soient préparées des adaptations ciblées des textes en vigueur de manière à supprimer les insuffisances constatées, notamment en ce qui concerne les conséquences du placement en position de non-activité.

Le Haut Comité recommande d'introduire dans le code de la défense des dispositions législatives particulières permettant l'accès des militaires blessés en opération extérieure au dispositif de droit commun en matière d'aide au départ (formation professionnelle, accompagnement), nonobstant la position statutaire dans laquelle ils sont placés du fait de leur état de santé et quelle que soit leur ancienneté de service.

Le Haut Comité rappelle qu'il avait recommandé, dans son troisième rapport, de modifier le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre en vue d'accorder la qualité de ressortissant de l'ONAC, pour l'accès aux prestations de formation professionnelle, des conjoints (mariés, concubins, pacsés) de militaires titulaires d'une pension militaire d'invalidité et se trouvant, du fait de leur état de santé, dans l'incapacité d'user de leur droit à la formation professionnelle.
Il maintient cette recommandation.

Le Haut Comité recommande aussi que soit engagée, au sein du ministère de la défense, une réflexion sur l'opportunité d'une évolution partielle des normes d'aptitude médicale de nature à favoriser l'accès de militaires blessés en opération à des emplois adaptés.

Le Haut Comité recommande que le futur dispositif applicable aux conditions de circulation des militaires sur les réseaux ferrés ouvre le droit à la carte de réduction aux militaires blessés en OPEX et placés en position statutaire de non-activité (congé de longue durée pour maladie et congé de longue maladie).

S'agissant de la coordination des acteurs et de l'information des familles, le Haut Comité souhaite que les efforts entrepris soient poursuivis au sein de chaque armée, notamment en ce qui

concerne la mise en place d'un point de contact unique et la réalisation d'un dispositif d'information exhaustif des familles (guide, site internet).

Enfin, en matière de soutien des orphelins dans la durée, le Haut Comité estime que le ministère de la défense pourrait mettre sur pied, avec l'ONAC et les associations, des procédures innovantes permettant un accompagnement personnalisé des enfants de militaires décédés en opération, inspiré, par exemple, du dispositif existant au profit des orphelins de sapeurs-pompiers.

3 - LES MILITAIRES AFFECTÉS HORS MÉTROPOLE

Les militaires affectés hors métropole (environ 18 000 personnes au 31 décembre 2009) occupent des emplois permanents de nature très variée :

- *soit au sein des unités stationnées dans les départements et collectivités d'outre-mer (forces de souveraineté et gendarmerie d'outre-mer) ;*
- *soit au sein des unités stationnées au Gabon, au Sénégal, à Djibouti et aux Emirats arabes unis (forces de présence) ;*
- *soit dans des organismes permanents, français ou alliés, implantés à l'étranger et chargés de missions de coopération militaire internationale (OTAN) ou de diplomatie de défense (missions militaires) ;*
- *soit, enfin, dans le cadre d'une mise à disposition auprès de ministères extérieurs pour des missions de coopération technique (en Afrique notamment) ou de formation professionnelle (cadres du service militaire adapté dans les DOM-COM).*

Les problématiques liées aux affectations dans les forces de souveraineté et de présence, voire en coopération technique, sont connues depuis plusieurs décennies et bien maîtrisées par les armées. En revanche, le retour de la France dans l'OTAN, qui se traduit par l'affectation, à terme, de près de 900 militaires, renouvelables tous les trois ans, dans des structures internationales implantées dans des pays le plus souvent à fort niveau de vie, crée une situation nouvelle et des problèmes spécifiques non encore complètement réglés.

La diversité des situations rencontrées ainsi que la forte présence des familles dans ce type d'affectation conduisent le Haut Comité à procéder à une large analyse des composantes de la condition des militaires concernés (rémunération, mais aussi logement, droits individuels, conditions de vie des familles etc.).

3.1 - LES AFFECTATIONS DANS LES DÉPARTEMENTS ET COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER

3.1.1 - LE RÉGIME DE RÉMUNÉRATION

Le régime de rémunération des personnels civils et militaires de l'État servant dans les DOM-COM est propre à chacune des deux catégories de territoires. Il comprend, d'une part, des dispositions, communes à l'ensemble des personnels, destinées à compenser le coût de la vie sensiblement plus élevé qu'en métropole à mode de vie identique et, d'autre part, des dispositions spécifiques aux personnels n'ayant pas le centre de leurs intérêts matériels et moraux dans le département ou le territoire considéré et qui sont destinées à compenser les sujétions induites par l'éloignement.

3.1.1.1 Rémunération des militaires affectés dans un département d'outre-mer

S'agissant des militaires, à la solde de base et au supplément familial perçus aux taux servis en métropole, s'ajoutent :

- *au titre des dispositions communes à tous les agents de l'État servant dans les DOM :*
 - la majoration spéciale pour service dans un DOM⁸⁸ (majoration de **25 %** de la rémunération de base brute) ;

⁸⁸Décret n°50-1258 du 6 octobre 1950, appliquant aux militaires affectés dans les départements de Martinique, de Guadeloupe, de Guyane et de la Réunion les dispositions de la loi n°50-407 du 3 avril 1950.

- *au titre de la compensation des sujétions induites par l'éloignement :*
 - l'indemnité de départ outre-mer, dont le montant varie selon la catégorie hiérarchique et le grade⁸⁹, versée lors de la prise de décision d'affectation dans un DOM ;
 - l'indemnité d'installation : son élément principal est versé en plusieurs fractions (jour du rattachement, 6 mois après le début du séjour, un an après le début du séjour et à la fin de l'éventuelle prolongation). Elle correspond, pour un séjour de deux ans, à 9 mois de solde de base en Martinique, Guadeloupe, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et à la Réunion et à 12 mois de solde de base pour la Guyane ;
 - des majorations familiales de cette indemnité (elles aussi versées en plusieurs fractions), attribuées aux militaires mariés ou ayant conclu un PACS depuis au moins deux ans, avec enfants à charge, pour autant que la famille soit effectivement présente dans le DOM ;
 - un complément de l'indemnité d'installation, majoré en fonction de la situation familiale, perçu pour chaque année supplémentaire et versé lors du départ du département⁹⁰.

Enfin, si le séjour a duré au moins trois ans et si l'indemnité d'installation dans les DOM a été perçue en tout ou partie, le militaire recevant, au retour, une affectation en métropole bénéficie d'une indemnité de réinstallation (soumise à retenue pour pension), d'un montant équivalent à un mois et demi d'émoluments. Une nouvelle indemnité de réinstallation est attribuée, dans les mêmes conditions, à l'issue d'un second séjour de trois ans dans un DOM. Son montant est alors de 2,5 mois d'émoluments. Un troisième séjour n'ouvre pas droit à prime de réinstallation.

A la Réunion et à Mayotte, la solde de base ainsi que la majoration de solde, l'indemnité d'installation et ses compléments sont indexés (coefficient de 1,138 à la Réunion et de 1,9 à Mayotte).

Dispositions fiscales

Le code général des impôts prévoit (article 197-I-3) que le montant de l'impôt sur le revenu est diminué de 30 %, dans la limite de 5 100 €, pour les contribuables domiciliés dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion et de 40 %, dans la limite de 6 700 €, pour les contribuables domiciliés dans le département de la Guyane.

Toutefois, du fait du versement, en début de séjour, des différentes indemnités non mensualisées et du franchissement de tranche d'imposition qui peut en résulter et malgré la faculté de bénéficier, pour ces dernières, des avantages apportés par le « système du quotient », le taux réel d'imposition, par rapport au revenu perçu, des militaires affectés dans les DOM ne diffère pas sensiblement, pendant leur séjour, de celui qu'ils connaîtraient en métropole s'ils disposaient de revenus identiques. En revanche, le versement, en fin de séjour, de la dernière fraction de l'indemnité d'installation ou de son complément ainsi que de l'indemnité de réinstallation a pour effet d'augmenter provisoirement leur taux d'imposition à leur retour, nonobstant les possibilités d'étalement offertes par la réglementation.

3.1.1.2 Rémunération des militaires affectés dans une collectivité d'outre-mer

La principale disposition consiste en l'indexation de la solde de base et de toutes les indemnités fixées en valeur absolue selon un coefficient propre à chaque territoire. Cet index est défini dans différents décrets pris entre 1949 et 1977.

⁸⁹ Les montants varient de 45,73 € à 292,70 € (chiffres en janvier 2009).

⁹⁰ Cf. exemples de montants dans les simulations de l'annexe 8.

Les coefficients sont les suivants :

Tableau 10 - *Indices de correction de la rémunération des militaires affectés dans les collectivités d'outre-mer*

Territoire	Coefficient
Polynésie	
<i>Iles du Vent et sous le vent</i>	1,81
<i>Autres subdivisions</i>	2,05
Nouvelle-Calédonie	
<i>Nouméa, Mt Doré, Dumbea, Païta</i>	1,71
<i>Autres communes</i>	1,92
Saint-Pierre-et-Miquelon	1,6

Source : réglementation (décrets et arrêtés fixant le montant des différents indices).

Aux éléments de rémunération attribués en métropole (à l'exception toutefois de l'indemnité de résidence), la loi n°50-772 du 30 juin 1950⁹¹ a ajouté :

- une indemnité d'éloignement, dont le taux varie en fonction du territoire et de la durée du séjour effectué. Elle est versée en deux fractions d'égal montant, avant le départ et au retour en métropole ;
- un supplément familial, attaché à cette indemnité et attribué aux militaires mariés ou ayant conclu un PACS depuis au moins deux ans, qui perçoivent l'élément principal de l'indemnité et ont des enfants à charge au sens des prestations familiales. Il comprend une part au titre du conjoint (qui n'est pas versée si ce dernier est militaire ou fonctionnaire muté pour servir sur le territoire et a droit à l'indemnité d'éloignement) et une part au titre des enfants ;
- un complément spécial, proportionnel à la solde et fixé pour chaque territoire. Calculé sur des éléments de rémunération cristallisés au 1^{er} avril 1956, il est d'un montant actuellement négligeable (0,63 € par mois pour un adjudant-chef, marié avec deux enfants et affecté en Nouvelle-Calédonie !).

Enfin, des décrets successifs pris entre 1952 et 1966 ont instauré une indemnité résidentielle de cherté de vie pour l'ensemble des COM. Cet élément de rémunération s'applique, lui aussi, à la solde de base budgétaire cristallisée au taux atteint le 1^{er} avril 1956. Le montant mensuel représente 15,24 € pour le cas cité précédemment.

Dispositions fiscales

Le régime fiscal des personnes domiciliées dans les territoires d'outre-mer (Polynésie française, Nouvelle-Calédonie) est fixé par des dispositions propres à chacun d'eux et globalement plus favorables qu'en métropole (en Polynésie, en l'absence d'impôt sur le revenu, les contribuables ne sont soumis, durant leur séjour, qu'à la contribution de solidarité territoriale).

Le poids de la fiscalité par rapport à la rémunération brute annuelle (soit le rapport entre le montant annuel de l'IRPP calculé sur la seule rémunération brute annuelle -primes comprises- du militaire et cette rémunération) varie, en moyenne, selon les grades, de 2 à 6 %, exceptionnellement 11 % pour un officier célibataire, alors qu'elle se situe dans une fourchette allant de 9 à 16 % de la rémunération brute, selon les grades et les situations de famille, en métropole.

⁹¹ Fixant les conditions d'attribution des soldes et indemnités des fonctionnaires civils et militaires relevant du ministère de la France d'outre-mer et les conditions de recrutement, de mise en congé ou à la retraite de ces mêmes fonctionnaires.

3.1.1.3 Analyse de la rémunération des militaires selon des cas types

Le Haut Comité a, dans un premier temps, travaillé sur la seule rémunération du militaire et, dans un second temps, cherché à intégrer à son analyse le revenu du conjoint. Les résultats s'avèrent sensiblement différents.

3.1.1.3.1 Analyse portant sur la seule rémunération du militaire

Le Haut Comité a dressé un bilan, selon la méthode des cas types, de la rémunération perçue dans les DOM-COM et l'a ensuite rapprochée de la rémunération de métropole pour faire apparaître le rapport :

$$\frac{\text{Rémunération brute perçue outre-mer}}{\text{Rémunération brute perçue en métropole (région parisienne)}}$$

Reposant sur un traitement de données fournies par les armées (celles de l'armée de terre ayant été retenues pour l'ensemble du travail), les simulations présentent des moyennes par grades et situations de famille, choisis parmi les plus réalistes.

Deux précisions méthodologiques doivent être apportées :

- *s'agissant de la rémunération outre-mer, son champ a été élargi à l'ensemble des primes et indemnités perçues à l'occasion du séjour ; sont donc intégrées à la rémunération, par une mensualisation sur deux années, les primes et indemnités versées par fractions avant et au cours du séjour⁹². Une partie de ces sommes est effectivement destinée à couvrir des dépenses inévitables liées à l'installation outre-mer. Mais leur montant excède manifestement celles-ci et le Haut Comité a considéré qu'il était logique d'inclure ces sommes, au prorata de la durée du séjour, dans la rémunération perçue durant ce dernier ;*
- *s'agissant de la rémunération de métropole, la majoration de l'indemnité pour charges militaires (MICM), qui joue concrètement le rôle d'une aide au logement⁹³ et que ne perçoit qu'une minorité de militaires (environ 40 % des locataires), a été déduite.*

Le détail des résultats obtenus figure en annexe 8.

⁹² Notamment l'indemnité d'installation dans les DOM.

⁹³ L'aide au logement prenant, outre-mer, une forme différente (atténuation de dépense par fourniture d'un logement meublé contre une redevance de faible montant), déduire la MICM de la rémunération métropole permet de comparer des périmètres de rémunération de même nature. Par ailleurs, la MICM n'est pas perçue par tous les militaires en métropole, alors que l'aide au logement dans les DOM concerne l'ensemble de la population militaire.

Tableau 11 - Rapport entre la rémunération brute perçue dans un DOM et la rémunération brute perçue en métropole

Grade	Situation familiale	Rapport rémunération brute DOM/Rémunération brute métropole				
		Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Mayotte
Caporal-chef	C 0 *	1,5	1,5	1,6	1,7	2,2
	M 2 **	1,3	1,3	1,4	1,5	1,8
Sergent	C 0	1,5	1,5	1,6	1,7	2,2
	M2	1,3	1,3	1,4	1,5	1,8
Sergent-chef	C 0	1,5	1,5	1,6	1,7	2,2
	M 2	1,3	1,3	1,4	1,5	1,8
Adjudant-chef	M 2	1,3	1,3	1,4	1,5	1,8
	M 3	1,3	1,3	1,4	1,5	1,8
Capitaine	C 0	1,4	1,4	1,5	1,6	2,0
	M 3	1,3	1,3	1,4	1,5	1,9
Lt-colonel	M 2	1,4	1,4	1,4	1,5	1,9
	M 3	1,4	1,4	1,4	1,5	1,9

Source : réponse des armées à un questionnaire adressé par le Haut Comité.

Champ : cf. tableau 3. Affectation d'une durée de 2 ans. Solde brute ; primes de technicité ou de spécialité exclues. Indemnité d'installation et majorations familiales mensualisées. Valeur du point d'indice au 1^{er} octobre 2009. MICM déduite de la solde brute métropole.

* Célibataire sans enfant

** Marié deux enfants

Tableau 12 – Rapport entre la rémunération brute perçue dans une COM et la rémunération brute perçue en métropole

Grade	Situation familiale	Rapport rémunération brute COM/Rémunération brute métropole			
		Polynésie française (Iles du Vent)	Polynésie française (autres)	Nouvelle-Calédonie (Nouméa)	Nouvelle-Calédonie (autres)
Caporal-chef	C 0	2,1	2,3	2,0	2,2
	M 2	1,7	1,9	1,7	1,8
Sergent	C 0	2,0	2,2	1,9	2,1
	M2	1,7	1,9	1,7	1,8
Sergent-chef	C 0	2,0	2,2	2,0	2,1
	M 2	1,7	1,9	1,7	1,8
Adjudant-chef	M 2	1,7	1,9	1,6	1,8
	M 3	1,7	1,9	1,7	1,8
Capitaine	C 0	1,9	2,1	1,8	2,0
	M 3	1,8	2,0	1,7	1,9
Lt-colonel	M 2	1,8	1,9	1,7	1,8
	M 3	1,8	2,0	1,7	1,9

Source : réponse des armées à un questionnaire adressé par le Haut Comité.

Champ : cf. tableau 3. Affectation d'une durée de 2 ans. Solde brute ; primes de technicité ou de spécialité exclues. Indemnité d'éloignement, supplément familial, indemnité résidentielle de cherté de vie et complément spécial mensualisés. Valeur du point d'indice au 1^{er} octobre 2009. MICM déduite de la solde brute métropole.

On constate que :

- le rapport entre la rémunération brute perçue dans les COM ou à Mayotte et celle perçue en métropole (Ile-de-France) est particulièrement favorable (et d'autant plus que les dispositions fiscales appliquées dans ces territoires sont plus avantageuses qu'en métropole) ;
- en revanche, le rapport est nettement moins favorable dans les Antilles et en Guyane.

Ce dernier point a été assez fortement souligné auprès du Haut Comité, non seulement par les militaires qu'il a rencontrés lors de son déplacement en Guyane, mais aussi par de nombreux personnels ayant effectué un séjour aux Antilles et qu'il a auditionnés à l'occasion de ses visites en métropole.

Cette perception globalement négative vient essentiellement de la combinaison de deux phénomènes différents :

- d'une part, les personnels raisonnent généralement à partir de leur seule rémunération brute mensuelle, sans prendre en compte l'apport que constitue, pour l'ensemble du séjour, l'indemnité d'installation ;
- d'autre part, les revenus des ménages de militaires outre-mer reposent, beaucoup plus fréquemment qu'en métropole, sur un seul salaire, en l'occurrence celui du militaire (cf. paragraphe ci-dessous).

3.1.1.3.2 Analyse portant sur le revenu du ménage

Pour objectiver cette situation, le Haut Comité a défini et comparé, à partir des mêmes cas types que ci-dessus et pour tous les DOM-COM :

- le revenu global d'un ménage dont la personne de référence est un militaire en métropole (région parisienne), calculé à partir d'une ou deux rémunérations ;
- le revenu global d'un ménage de même composition durant un séjour de deux ans outre-mer, calculé avec les mêmes règles.

Pour éviter tout biais statistique tenant à la plus ou moins bonne connaissance du niveau de salaire des conjoints de militaires, ce dernier a été exprimé en fraction de la solde brute du militaire, selon la formule : $R_{\text{ménage}} = S_{\text{militaire}} + k S_{\text{militaire}}$, le coefficient k variant, par convention, de 0 à 1,3. L'indemnité d'installation a été incluse par mensualisation dans la solde brute mensuelle perçue outre-mer.

Les constats suivants se dégagent de l'analyse effectuée sur le strict plan de la rémunération :

- un ménage dont le revenu en métropole est constitué de deux salaires et qui ne dispose outre-mer que d'une seule source de revenu (solde du militaire) voit son niveau de revenu diminuer dès que le niveau de salaire du conjoint en métropole (exprimé en pourcentage de la solde brute métropole du militaire) dépasse un certain seuil, variable selon les territoires :

Tableau 13 - Niveau de salaire du conjoint en métropole à partir duquel une affectation outre-mer avec un seul salaire entraîne une baisse du revenu du ménage

Territoire				
Antilles	Guyane	Réunion	Polynésie	Nouvelle-Calédonie
30-40 %	35-45 %	50-55 %	70-75 %	70 %

Source : simulations de rémunération fournies par les armées au HCECM. Traitement HCECM.

Champ : caporal-chef IM 310, M2 – Sergent IM 315, M2 – Sergent-chef, IM 373, M2 – Adjudant-chef IM 449, M2 – Capitaine IM 570, M3 – Lieutenant-colonel IM 694, M2 – Rémunération du conjoint variant de 0 à 130 % (k) de la solde du militaire – Revenu brut du ménage = solde brute du militaire + k (solde brute du militaire).

- au-delà du seuil évoqué ci-dessus, et pour conserver le même niveau de revenu en métropole et outre-mer, le ménage doit disposer de deux salaires (le salaire du conjoint devant représenter, selon les territoires et les grades, jusqu'à 45 % de la solde perçue outre-mer par le militaire, ce qui constitue une contrainte forte pour les personnels des grades les moins élevés) :

Tableau 14 - Niveau de salaire minimal du conjoint travaillant outre-mer (exprimé en pourcentage de la solde brute perçue outre-mer par le militaire) nécessaire pour que le ménage conserve le même niveau de revenu qu'en métropole

Territoire				
Antilles	Guyane	Réunion	Polynésie	Nouvelle-Calédonie
20-30 %	25-30 %	30-35 %	40-45 %	35-45 %

Source : simulations de rémunération fournies par les armées au HCECM. Traitement HCECM.

Champ : caporal-chef IM 310, M2 – Sergent IM 315, M2 – Sergent-chef, IM 373, M2 – Adjudant-chef IM 449, M2 – Capitaine IM 570, M3 – Lieutenant-colonel IM 694, M2 – Rémunération du conjoint variant de 0 à 130 % (k) de la solde du militaire – Revenu brut du ménage = solde brute du militaire + k (solde brute du militaire).

Lecture : un ménage dans lequel le conjoint avait, en métropole, un salaire représentant plus de 30 ou 40 % de la solde brute du militaire (cf. tableau précédent) et qui effectue un séjour aux Antilles doit, pour disposer outre-mer d'un revenu au moins égal à celui dont il disposait en métropole, pouvoir compter sur un conjoint travaillant localement avec un salaire représentant au moins 20 à 30 % de la solde brute perçue outre-mer par le militaire.

Le Haut Comité n'ignore pas que ces chiffres doivent être modulés pour tenir compte du versement des indemnités de chômage éventuellement perçues par un conjoint ayant quitté un emploi en métropole et sans emploi dans sa nouvelle résidence.

Il convient toutefois de souligner :

- que la convention UNEDIC du 19 février 2009 relative à l'indemnisation du chômage⁹⁴ soumet le versement des indemnités à la condition de résider sur le territoire métropolitain, dans les DOM ou à St-Pierre-et-Miquelon : les conjoints sans emploi de militaires affectés dans les COM ne peuvent bénéficier du versement des indemnités de chômage, ces dernières leur étant versées en totalité à leur retour en métropole ;
- que, dans les DOM, les délais de transmission des dossiers ainsi que les contraintes propres aux structures locales de Pôle Emploi conduisent souvent les conjoints de militaires affectés à ne percevoir que très tardivement leurs indemnités.

La baisse de revenus entraînée par la perte de l'emploi du conjoint n'est donc compensée qu'en partie par les indemnités de chômage (de façon souvent différée dans les DOM et toujours différée dans les COM).

L'étude « *Les militaires et leur famille* » (ministère de la défense, 2010) précise que, pour 72 % des militaires du rang vivant en couple et dont le conjoint a un revenu provenant d'une activité professionnelle, ce dernier représente une part équivalente à la solde du militaire dans les revenus du couple. Cette proportion est encore de 54 % chez les sous-officiers subalternes et s'abaisse entre 20 et 30 % pour les autres catégories hiérarchiques. On voit donc que les conséquences de la perte éventuelle d'un salaire liée à une affectation outre-mer concernent une part importante des militaires, notamment ceux situés en début de hiérarchie.

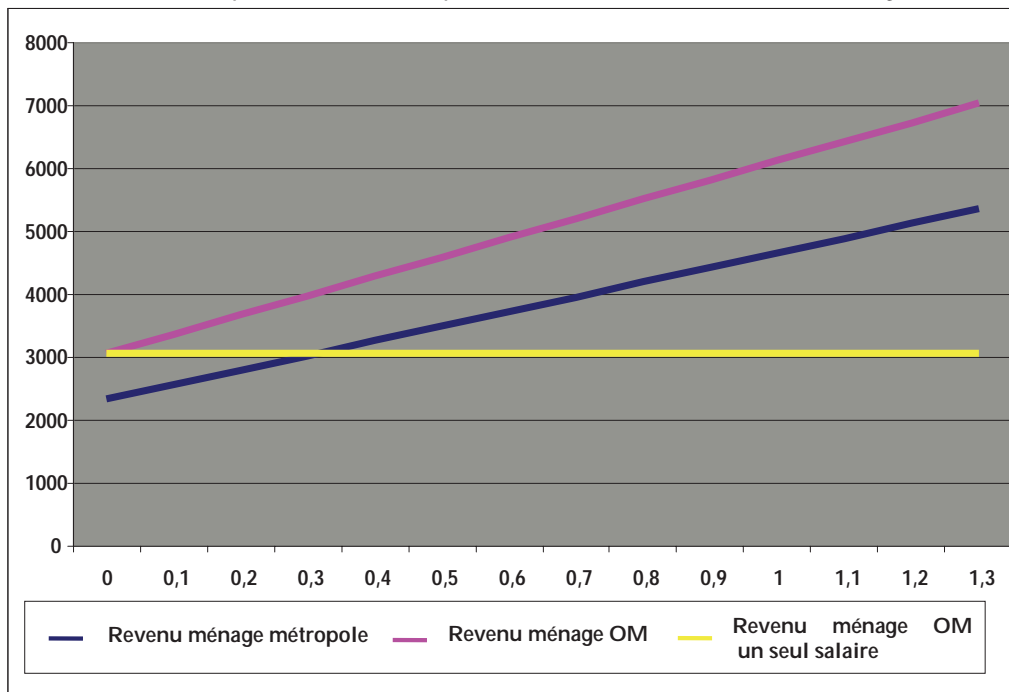
Le graphique suivant illustre la situation d'un militaire du grade de caporal-chef, marié avec deux enfants et affecté en Guadeloupe. La lecture directe des droites montre que, si le couple vivait en métropole avec deux salaires et s'il ne dispose outre-mer que de la solde du militaire,

⁹⁴ Article 4.

le revenu du ménage diminuera dès lors que le salaire du conjoint en métropole représentait plus de 35 % de la solde métropole du militaire.

Si l'on se place au strict plan de la rémunération (sans considérer les autres facteurs contribuant à la détermination du revenu disponible du couple), la situation du caporal-chef peut être extrapolée à l'ensemble des grades de l'échantillon étudié par le Haut Comité, le seuil à partir duquel le séjour devient financièrement moins intéressant pour le ménage ne variant que très peu pour un même territoire⁹⁵.

Graphique 4 - Comparaison du revenu d'un ménage (caporal-chef, marié, deux enfants) en métropole et en Guadeloupe en fonction du niveau de salaire du conjoint



Source : simulations de rémunération fournies par les armées au HCECM. Traitement HCECM.

Champ : caporal-chef IM 310, M2 – Rémunération du conjoint variant de 0 à 130 % (k) de la solde du militaire – Revenu brut du ménage = solde brute du militaire + k (solde brute du militaire). Indemnités de chômage non prises en compte.

Lecture : un ménage dont la personne de référence est un caporal-chef de l'armée de terre et dont les revenus en métropole reposent sur la solde du militaire et le salaire du conjoint et qui effectue un séjour en Guadeloupe bénéficie, si le conjoint du militaire perd son emploi, d'un revenu supérieur à ce dont il bénéficiait en métropole dès lors que le niveau de salaire du conjoint était inférieur à 30% de la solde brute métropole du militaire. Au-delà, si le conjoint ne travaille pas outre-mer, le niveau de revenu du ménage diminue.

La situation globalement moins favorable de la rémunération des militaires affectés aux Antilles et en Guyane pèse sur l'attractivité de ces affectations et explique, aux dires des gestionnaires et des militaires entendus par le Haut Comité, les difficultés souvent rencontrées pour honorer, parmi les volontaires pour l'outre-mer, les postes ouverts.

Cela est tout particulièrement vrai pour la Guyane, département au climat difficile et éprouvant, faiblement doté en infrastructures, dans lequel nombre de militaires servent dans des conditions d'isolement inhabituelles (gendarmes dans des brigades isolées accessibles seulement par voie fluviale) et où, surtout, les forces armées et les forces de gendarmerie sont largement engagées dans des opérations de sécurisation exécutées dans des conditions difficiles et périlleuses.

⁹⁵ La part du salaire du conjoint dans le revenu du couple diminue lorsque le positionnement hiérarchique du militaire augmente (source : étude « Les militaires et leur famille », ministère de la défense, DRH-MD/SDEP, juillet 2010).

Le Haut Comité n'ignore pas que, pour remédier à cette situation, signalée par les militaires depuis de nombreuses années, le ministère de la défense avait souhaité, en 2008, revoir le régime de rémunération propre aux militaires affectés dans les DOM, avant que les événements sociaux survenus outre-mer en 2009 ne conduisent à un réexamen de l'ensemble de ces sujets.

Sans revenir sur les raisons qui ont conduit à laisser la réglementation en l'état, le Haut Comité considère qu'il y a lieu de tenir compte des conditions difficiles dans lesquels les personnels affectés et les personnels en renfort temporaire en Guyane⁹⁶, peuvent être conduits à effectuer certaines missions.

Le Haut Comité recommande la prise en compte, au plan indemnitaire, des conditions particulières dans lesquelles les militaires des trois armées et des services communs affectés ou en renfort temporaire en Guyane peuvent être conduits à effectuer des missions sur réquisition ou demande de concours de l'autorité administrative.

3.1.1.4 Éléments de comparaison avec les fonctionnaires civils

Le régime de rémunération des fonctionnaires civils de l'État en service dans les DOM, initialement identique à celui des militaires, s'en est progressivement éloigné et présente actuellement avec celui-ci deux différences significatives :

- tout d'abord, un taux différent pour la majoration pour service dans un DOM : initialement fixé, pour les personnels civils et militaires, à 25 % par les textes de 1950, ce taux a été majoré à deux reprises par décret en 1953 et 1957 pour les fonctionnaires. Il est, depuis lors, de 40 % pour ces derniers ;
- par ailleurs, fonctionnaires et militaires affectés dans les DOM percevaient depuis 1950 la même indemnité d'installation. En 2002, ce dispositif indemnitaire a disparu pour les fonctionnaires. Seuls les fonctionnaires affectés pour quatre années consécutives en Guyane et dans les îles de Saint-Martin et Saint-Barthélemy perçoivent une indemnité particulière de sujétion et d'installation (IPSI), d'un montant égal à 16 mois de traitement indiciaire de base et majorée en présence de conjoint (marié ou pacsé) et d'enfants.

Dans ce contexte, le Haut Comité a procédé à la comparaison de rémunérations moyennes de personnels militaires et civils (enseignants, fonctionnaires civils de la défense, policiers) selon la méthode des cas types.

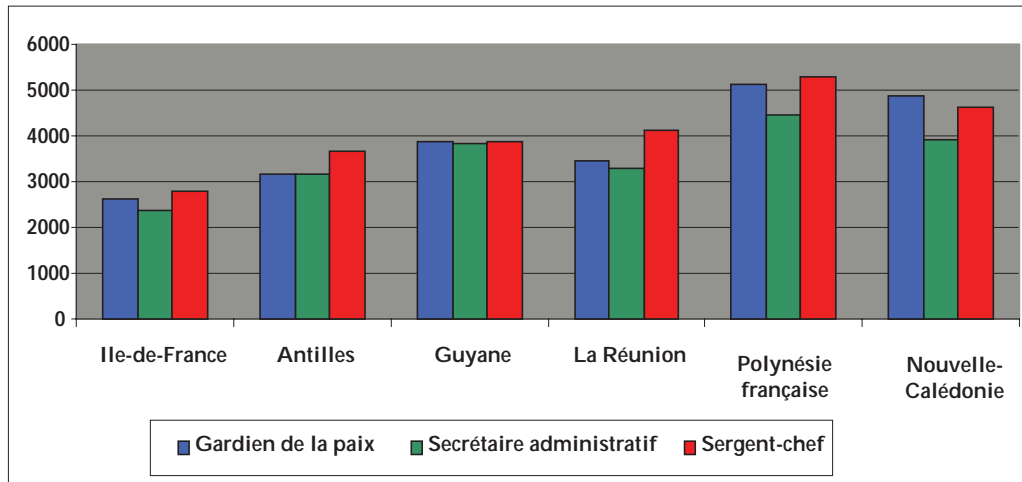
L'étude a porté sur des agents, mariés ou liés par un PACS depuis plus de deux ans, avec deux ou trois enfants à charge, et dont le traitement indiciaire en métropole était très proche, voire identique.

Les résultats obtenus, dont le détail figure en annexe 11, montrent que :

- dans les DOM, les militaires conservent l'avantage relatif de rémunération dont ils bénéficient, toutes choses égales par ailleurs, en métropole (sauf en Guyane où le bénéfice de l'indemnité d'installation accordée aux fonctionnaires leur permet de rattraper le niveau de rémunération des militaires) ;
- l'écart se réduit dans les COM, principalement sous l'effet de l'indexation de l'ISSP et de la durée supérieure du séjour pour les policiers ;
- dans tous les cas, la situation relative du militaire et du personnel enseignant est nettement en faveur du militaire (officier).

⁹⁶ Seul département d'outre-mer à connaître une augmentation des effectifs permanents dans le cadre du plan de redéploiement des forces stationnées outre-mer. Cette évolution conduira sans nul doute à une intensification de la participation des militaires affectés dans ce département aux missions de sécurisation qui pourraient s'inscrire dans la durée.

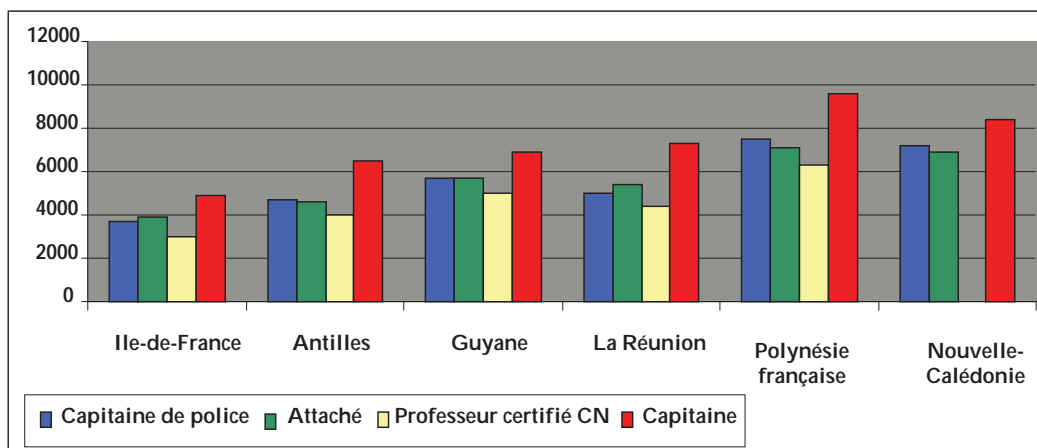
Graphique 5 - Comparaison de la rémunération brute mensuelle d'un sergent-chef, d'un gardien de la paix et d'un secrétaire administratif en métropole (Ile-de-France) et dans les DOM-COM



Source : militaire : réponse à un questionnaire adressé par le Haut Comité aux armées et services. Policier : réponse de la direction de l'administration de la police nationale à un questionnaire adressé par le Haut Comité. Fonctionnaire civil de la défense : réponse du service du commissariat des armées à un questionnaire adressé par le Haut Comité.

Champ : militaire du grade de sergent-chef, IM 373, marié 2 enfants, séjour de 2 ans dans les COM concernés et de 3 ans dans les DOM. Policier du grade de gardien de la paix, 7^{ème} échelon, IM 373, marié 2 enfants, séjour de 3 ans dans les COM concernés, de 4 ans en Guyane et de 3 ans dans les autres DOM. Secrétaire administratif, IM 370, marié 2 enfants. Indemnité d'éloignement, indemnité d'installation et autres indemnités ponctuelles mensualisées.

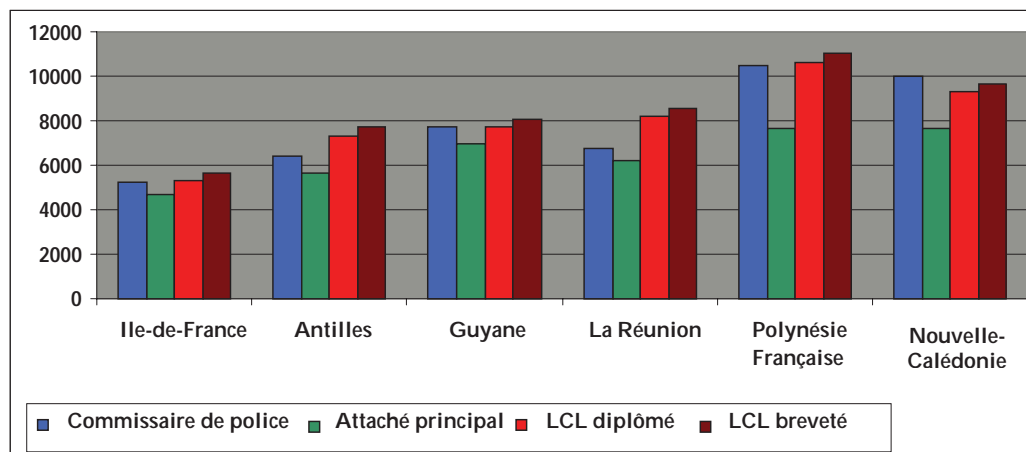
Graphique 6 - Comparaison de la rémunération brute mensuelle d'un capitaine, d'un professeur certifié de classe normale, d'un attaché et d'un capitaine de police en métropole (Ile-de-France) et dans certains DOM-COM



Source : militaire : réponse à un questionnaire adressé par le Haut Comité aux armées et services. Enseignant : réponse de la direction des affaires financières du ministère de l'éducation nationale à un questionnaire adressé par le Haut Comité. Policier : réponse de la direction de l'administration de la police nationale à un questionnaire adressé par le Haut Comité. Fonctionnaire civil de la défense : réponse du service du commissariat des armées à un questionnaire adressé par le Haut Comité.

Champ : militaire du grade de capitaine, IM 570, marié 3 enfants, séjour de 2 ans en Polynésie et de 3 ans dans les DOM. Enseignant du grade de professeur certifié de classe normale, 9^{ème} échelon, IM 567, marié 3 enfants, séjour de 3 ans en Polynésie, de 4 ans en Guyane et de 3 ans dans les autres DOM. Policier du grade de capitaine, IM 569, marié 2 enfants, séjour de 3 ans dans les COM concernés, de 4 ans en Guyane et de 3 ans dans les autres DOM. Attaché, IM 584, marié 3 enfants. Indemnité d'éloignement, indemnité d'installation et autres indemnités ponctuelles mensualisées.

Graphique 7 - Comparaison de la rémunération brute mensuelle d'un lieutenant-colonel (breveté ou diplômé), d'un attaché principal et d'un commissaire de police en métropole (Ile-de-France) et dans les DOM-COM



Source : militaire : réponse à un questionnaire adressé par le Haut Comité aux armées et services. Policier : réponse de la direction de l'administration de la police nationale à un questionnaire adressé par le Haut Comité. Fonctionnaire civil de la défense : réponse du service du commissariat des armées à un questionnaire adressé par le Haut Comité.

Champ : lieutenant-colonel, IM 694, marié 2 enfants, séjour de 2 ans dans les COM concernés et de 3 ans dans les DOM. Commissaire de police, IM 696, marié 2 enfants, séjour de 3 ans dans les COM concernés, de 4 ans en Guyane et de 3 ans dans les autres DOM. Attaché principal, IM 706, marié 2 enfants. Indemnité d'éloignement, indemnité d'installation et autres indemnités ponctuelles mensualisées dans chaque cas.

Ces éléments doivent toutefois être replacés dans une perspective plus longue, tenant compte de la durée différente des séjours outre-mer entre les militaires et certains fonctionnaires.

A cet effet, le Haut Comité a étudié, en neutralisant tous les aspects liés au déroulement de carrière (avancement etc.), le niveau relatif de la rémunération brute globalement perçue sur une période de quatre ans par des militaires, des policiers, des fonctionnaires civils de la défense ou des enseignants⁹⁷, cette durée globale se décomposant en :

- une affectation outre-mer, d'une durée pouvant aller de deux ans (militaires) à quatre ans (fonctionnaires) ;
- une affectation en métropole, d'une durée variable selon celle du séjour outre-mer.

Le bilan fait apparaître une différence globale tenant au niveau des charges de familles :

- jusqu'à deux enfants à charge, les militaires sont, sur une période de quatre ans et compte tenu des différentes durées d'affectation, dans une situation moins favorable que celle des agents civils en Guyane et dans les COM. Le bilan économique du séjour est, en revanche, plus favorable pour eux s'ils ont été affectés aux Antilles ou à la Réunion ;
- au-delà de deux enfants à charge, le niveau des prestations de nature familiale dont bénéficient les militaires leur assure une situation globalement plus favorable dans tous les cas, quelle que soit la durée du séjour effectué outre-mer par les agents civils.

Appréciation du Haut Comité sur la rémunération des militaires affectés dans les départements et collectivités d'outre-mer

Considérée isolément, la rémunération des militaires affectés dans les DOM-COM, tout en leur assurant un niveau de revenu supérieur à celui de métropole, n'est réellement incitative que dans les COM. Elle l'est beaucoup moins aux Antilles ou en Guyane. Le Haut Comité note

⁹⁷ Sélectionnés à partir des cas types.

toutefois que la situation des militaires n'est globalement pas défavorable par rapport à celle des fonctionnaires civils.

Le caractère interministériel de la réglementation et la sensibilité particulière des questions liées à la rémunération des agents publics dans l'outre-mer français limitent fortement les possibilités d'évolution.

Le Haut Comité considère qu'il y a lieu de compléter l'évaluation du niveau de vie des militaires affectés dans ces territoires en prenant en compte d'autres éléments relatifs aux conditions concrètes de vie sur place et que c'est pour ces derniers qu'il convient de rechercher des pistes d'amélioration.

3.1.2 - LES CONDITIONS DE VIE SUR PLACE

Le Haut Comité a examiné successivement l'emploi des conjoints, le coût de la vie et le logement.

3.1.2.1 L'emploi des conjoints

Dans l'ensemble des armées, le taux d'emploi des conjoints féminins des militaires, longtemps resté inférieur à celui de l'ensemble des Françaises, évolue rapidement : en 2009, 77 % des femmes de militaires étaient actives⁹⁸ (à l'emploi ou en recherche d'emploi), cette proportion variant significativement selon les catégories hiérarchiques (61 % pour les conjoints d'officiers supérieurs, plus de 80 % pour les conjoints de sous-officiers).

Dans les DOM-COM, on observe, malgré le caractère fragmentaire des données recueillies, des taux beaucoup plus faibles.

Tableau 15 - Taux d'emploi des conjoints de militaires dans les DOM-COM

Taux d'emploi des conjoints :	Guyane	Antilles	Réunion	Nouvelle-Calédonie
... d'officiers	39,8 %	15,0 %	10,0 %	de 10 à 60 % selon les armées et les catégories
... de sous-officiers	57,5 %		19,7 %	
... de militaires du rang	37,3 %		15,1 %	

Source : réponse des COMSUP à un questionnaire adressé par le Haut Comité.

Champ : conjoints féminins – militaires de toutes armées.

Dans l'ensemble des départements et territoires, à l'exception notable de la Guyane, les conjoints de militaires travaillent à près de 75 % dans le secteur privé.

Cette situation peut avoir de multiples causes :

- la difficulté à harmoniser et synchroniser la procédure de mutation du militaire avec, pour un conjoint employé dans le secteur privé, celle de la rupture d'un contrat de travail en métropole suivie d'une nouvelle recherche d'emploi dans un territoire éloigné où il lui est très difficile de se rendre avant son arrivée sur place ;

⁹⁸ Source : ministère de la défense, SDEP, étude « *Les militaires et leur famille* », juillet 2010.

- la difficulté à obtenir des rapprochements de conjoints pour les conjoints fonctionnaires :
 - les délais de préavis de mutation des militaires sont parfois insuffisants par rapport aux procédures formalisées, souvent très longues, en vigueur dans certaines administrations ;
 - le faible taux de mobilité géographique des agents dans les administrations implantées dans les DOM-COM réduit l'offre de postes disponibles ;
 - la volonté affichée de favoriser l'accès des fonctionnaires dont le centre des intérêts matériels et moraux se situe outre-mer aux emplois administratifs existant dans les territoires concernés ne constitue pas un contexte favorable à l'emploi de conjoints de militaires (mais aussi de fonctionnaires) métropolitains ;
- la brièveté des séjours des militaires est un facteur défavorable à une bonne insertion professionnelle des conjoints⁹⁹ ;
- le marché local de l'emploi dans le secteur privé est souvent étroit ;
- la faiblesse, dans les DOM, des structures de garde d'enfants est un handicap non négligeable : les seules structures dépendant de la Défense sont deux haltes garderies (Saint-Denis de la Réunion, 10 places, et Morne Desaix en Martinique, 30 places), la ressource locale et les politiques d'aide à l'enfance dans ces départements rendant souvent très difficile, voire impossible, l'accès des enfants de militaires ou de fonctionnaires à des tarifs préférentiels aux structures locales, par ailleurs insuffisantes.

Le Haut Comité considère que ce dernier point mérite d'être observé avec attention car il est un réel frein pour l'accès des conjoints à l'emploi et présente l'avantage de constituer, pour la politique du ministère de la défense en matière d'aide à l'enfance, un champ d'action privilégié et relativement indépendant des contraintes du contexte économique local.

Le Haut Comité recommande que des actions visant à améliorer l'accès à l'emploi des conjoints de militaires affectés dans les DOM-COM soient engagées dans trois directions :

- un renforcement des moyens des cellules d'aide à l'emploi des conjoints (CAEC), actuellement sous-dimensionnées ;
- un accroissement des efforts de placement pour favoriser l'emploi, sous statut contractuel, de conjoints de militaires partout où des besoins locaux ne sont pas satisfaits ;
- le développement de la prise en charge de la petite enfance par des mesures variées et adaptées au contexte de chaque territoire :
 - création de structures dédiées, en partenariat avec l'institut de gestion sociale des armées (IGeSA) lorsque les conditions s'y prêtent (à Cayenne notamment) ;
 - accentuation, partout où les conditions sociales et juridiques le permettent, de la politique de conventionnement avec des structures civiles existantes ;
 - développement de réseaux locaux d'assistantes maternelles agréées, permettant à des conjoints de militaires, éventuellement avec l'aide d'une formation complémentaire, d'accéder à des emplois rémunérés.

3.1.2.2 Le coût de la vie

Rares sont les études sur le coût de la vie dans les DOM-COM, ce qui laisse le champ libre à de nombreuses spéculations. Le Haut Comité s'est intéressé à la dernière d'entre elle, effectuée par l'INSEE et parue en juillet 2010.

⁹⁹ Cf. étude « *Les militaires et leur famille* », 2010.

La synthèse figurant dans l'encadré ci-dessous souligne la réalité d'un coût de la vie supérieur à celui de la métropole, l'écart étant toutefois susceptible de varier fortement en fonction de l'adaptation des consommateurs aux conditions de vie locales.

L'ÉVALUATION DU COÛT DE LA VIE DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER.

Source : INSEE Première n°1304, juillet 2010

1- Appréciation globale des écarts de prix entre les DOM et la métropole

L'INSEE a réalisé en mars 2010 une enquête de comparaison des prix entre les DOM et la métropole. Cette enquête s'appuie sur la méthodologie internationale de calcul des parités de pouvoir d'achat entre pays qui permet de comparer, à structures de consommation identiques, les écarts de prix entre territoires.

Ce premier niveau de comparaison conduit à constater que le niveau général des prix à la consommation est globalement plus élevé dans les DOM qu'en métropole.

Un second niveau lui est ajouté, qui vise à comparer les écarts de prix entre la métropole et les DOM par rapport à un panier de consommation de type local.

Enfin, l'application d'un indice de type Fischer, prenant en compte le fait que les ménages adaptent la structure de leur consommation à celle des prix, permet d'obtenir une comparaison générale entre le niveau des prix en métropole et celui des DOM.

Un ménage conservant son mode de vie métropolitain connaîtrait, au cours d'un séjour dans un DOM, une augmentation de son budget de consommation allant de 12 % à près de 20 %. En revanche, s'il acceptait une certaine adaptation au standard local de son mode de consommation, ce surcroît de dépenses serait considérablement réduit.

	Écarts DOM /Métropole (panier de consommation métropolitain)	Écarts Métropole/DOM (panier de consommation local)	Écarts de Fischer DOM/Métropole
Martinique	+ 16,9 %	- 2,9 %	+ 9,7 %
Guadeloupe	+ 14,8 %	- 2,2 %	+ 8,3 %
Guyane	+ 19,6 %	- 6,4 %	+ 13,0 %
Réunion	+12,4 %	- 0,4 %	+ 6,2 %

2- Analyse par postes de consommation

L'alimentation représente environ 15 % du budget des ménages en métropole, en Martinique et à la Réunion, 17% en Guadeloupe. Les écarts sont donc minimes.

Pour le logement (loyer, eau, énergie), les différences sont plus marquées :

- 12 % du budget du ménage en métropole et en Guadeloupe ;
- de 15,5 % à 21,5 % du budget du ménage à la Réunion, en Martinique et en Guyane.

3- Une faible évolution des écarts de prix depuis 1985

En comparant les résultats de 2010 avec ceux d'enquêtes précédentes, et nonobstant le fait que la composition du panier de référence et que la structure de la consommation s'est modifiée, **les écarts de prix, hors loyers, sont restés globalement similaires depuis 1985**. Ils ont même baissé légèrement en Guyane et plus fortement à la Réunion.

	1985	2010
Martinique	+ 16,2 %	+ 17,5 %
Guadeloupe	+ 17,3 %	+ 15,9 %
Guyane	+ 20,9 %	+ 19,1 %
La Réunion	+ 18,2 %	+ 12,9 %

Source : enquête de comparaison spatiale de prix, INSEE.
Champ : panier de consommation métropolitain.

3.1.2.3 Le logement

3.1.2.3.1 Description de la situation

A l'exception des militaires du rang célibataires et des sous-officiers célibataires ou sans enfant, hébergés en enceinte militaire ou dans des bâtiments pour cadres célibataires (BCC), les militaires des armées et services (ainsi que les personnel civils de la défense) affectés outre-mer dans un DOM ou une COM, bénéficient d'un logement familial, qu'il soit domanial ou pris à bail. Les militaires liés par un PACS depuis au moins trois ans sont admis, depuis 2004, au bénéfice de ces dispositions.

Le logement des officiers et sous-officiers de gendarmerie obéit, pour sa part, aux mêmes règles qu'en métropole.

Pour les personnels militaires, la fourniture du logement s'étend à la fourniture de l'ameublement et de l'équipement électro-ménager¹⁰⁰. Les agents civils de la défense ne bénéficient, quant à eux, que du logement nu.

L'entretien (locatif et propriétaire) du parc domanial de logements, celui de l'ameublement et de l'équipement des logements meublés sont effectués par des services spécialisés (structures locales du service d'infrastructure de la défense, équipes de casernement des unités, ateliers de la direction interarmées du commissariat outre-mer).

3.1.2.3.2 Régime juridique et paiement des charges

Dans les DOM (à l'exception de Mayotte), le principe du logement des militaires qui y sont affectés sous le régime de la concession pour utilité de service a été admis, en 1984, par un échange de lettres entre le ministre de la défense et le ministre du budget.

Il en résulte que les militaires logés dans des logements familiaux doivent s'acquitter d'une redevance logement, d'une redevance pour ameublement ainsi que du paiement des charges afférentes au logement.

Le montant de la redevance logement est fixé par France Domaine par référence à la valeur locative cadastrale du logement considéré, à laquelle est appliqué un abattement¹⁰¹, pouvant aller jusqu'à 50 % pour les militaires (20 % pour les agents civils). Au résultat, le montant moyen des redevances acquittées est faible.

Le Haut Comité a relevé, dans les données fournies par les armées, quelques exemples de redevance moyenne pour des militaires mariés avec deux ou trois enfants :

- à la Réunion, un T4 domanial correspond à une redevance de 253 €, un T4 pris à bail à une redevance de 254 €. Le montant moyen des loyers de T4 dans le secteur privé est de 972 € ;
- en Guyane, un T5 domanial correspond à une redevance de 197 €, un T5 pris à bail à une redevance de 224 €. Le montant moyen des loyers d'un T5 dans le secteur privé est de 1 518 € ;
- aux Antilles, un T4 domanial correspond à une redevance de 170 €, un T4 pris à bail à une redevance de 280 €. Le montant moyen des loyers d'un T4 dans le secteur privé est de 1 030 €.

¹⁰⁰ En contrepartie, les droits ouverts en matière de prise en charge du déménagement sont réduits et les militaires ne perçoivent pas la majoration de l'indemnité pour charges militaires (MICM).

¹⁰¹ Code du domaine de l'État, articles R 100 et A 92 et suivants : l'abattement appliqué à la valeur locative tient compte de l'obligation de se loger dans les locaux considérés, de la précarité de l'occupation, de l'éloignement éventuel du centre de la localité, de l'obligation de rejoindre son lieu d'affectation sans son mobilier (prise en compte des frais de garde-meuble en métropole) et des charges anormales de la concession.

Dans l'ensemble, et en moyenne, le différentiel entre le niveau de la redevance dont s'acquittent les militaires affectés dans les DOM et le niveau moyen des loyers constatés, en 2010, dans chacun des départements concernés peut atteindre, selon le type et la situation géographique des logements, 70 %, voire 80 %.

Les montants mensuels de la redevance ameublement sont, eux aussi, très faibles : ils varient entre 16 € (pour un caporal-chef) et 60 € (pour un colonel).

Enfin, la redevance présente la caractéristique d'être indépendante du grade, ce qui conduit parfois à des critiques sur l'équité du système. Celles-ci sont toutefois modérées par la relative modicité des sommes en cause.

Au total, le poids de l'ensemble des redevances (logement et ameublement) dont doivent s'acquitter les militaires affectés dans les DOM et bénéficiant d'un logement familial par rapport à leur rémunération brute est nettement moindre qu'il ne l'est en métropole (MICM incluse), surtout pour les militaires ne bénéficiant pas d'un logement familial défense¹⁰².

Tableau 16 - Part du loyer (métropole) ou des redevances logement et ameublement (DOM) dans la rémunération brute mensuelle des militaires

Grade et situation familiale	Région parisienne (secteur aidé)		Antilles	Guyane	La Réunion
	(sans MICM)	(avec MICM)			
Caporal-chef - célibataire	Pour ces trois catégories, la part du loyer est, dans tous les cas, inférieure à 3 % car ces personnels sont hébergés en enceinte militaire ou dans des bâtiments pour cadres célibataires				
Sergent - célibataire					
Sergent-chef - célibataire					
Capitaine - célibataire	15 %	/	5 %	2 %	4 %
Caporal-chef - M2	36 %	29 %	6 %	4 %	8 %
Sergent - M2	33 %	27 %	6 %	4 %	8 %
Sergent-chef - M2	31 %	26 %	5 %	3 %	7 %
Adjudant-chef - M2	29 %	25 %	4 %	4 %	5 %
Lieutenant-colonel - M2	20 %	19 %	4 %	2 %	4 %
Adjudant-chef - M3	28 %	24 %	5 %	3 %	5 %
Capitaine - M3	22 %	20 %	5 %	3 %	5 %
Lieutenant-colonel - M3	22 %	20 %	5 %	3 %	4 %

Source : réponses des armées à un questionnaire adressé par le Haut Comité (simulations de rémunération) – Réponses des COMSUP à un questionnaire adressé par le Haut Comité (redevances) – Réponses du BILRIF et du bureau de garnison de Paris pour (loyers moyens et redevances BCC). Traitement HCECM.

Champ : rémunération mensuelle brute perçue outre-mer avec mensualisation de l'indemnité d'installation. Séjour de deux ans.

Lecture : aux Antilles, le montant global de la redevance logement et de la redevance ameublement acquittées par un caporal-chef marié avec deux enfants représente, en moyenne, 6 % de sa rémunération brute. En région parisienne, le montant du loyer d'un logement de même type (en secteur aidé) payé par ce même personnel représenterait, en moyenne, 29 % de sa rémunération brute (MICM comprise) ou 36 % de sa rémunération brute (hors MICM).

¹⁰² Les simulations présentées dans les tableaux 16 et 17 sont établies en ne considérant que la solde brute du militaire. Elles ne tiennent pas compte d'un éventuel revenu du conjoint.

Dans les COM (et à Mayotte), les dispositions appliquées, dans ces territoires, pour ce qui relève du paiement des charges du logement¹⁰³ sont inspirées des textes régissant le logement à l'étranger.

Les militaires logés par l'État sont soumis à une retenue unique pour le logement et l'ameublement, dont le taux correspond actuellement à 10 % du montant de la rémunération soumise à retenue pour pension.

Le montant moyen des retenues pour logement acquittées par des militaires mariés avec deux enfants varie :

- en Nouvelle-Calédonie, entre 243,5 € pour un caporal-chef et 545,91 € pour un lieutenant-colonel (montant moyen du loyer d'un T4 dans le secteur privé : 1 384 €) ;
- en Polynésie française, entre 231 € pour un caporal-chef et 561 € pour un lieutenant-colonel (montant moyen d'un T4 dans le secteur privé : 1 165 €).

Ces montants, modestes mais supérieurs à ceux de la redevance acquittée par les militaires affectés dans les DOM, présentent entre eux de faibles écarts. Leur mode de calcul induit la tentation de se comparer entre attributaires de logement de niveaux de confort et de surface différents en fonction de la composition de la cellule familiale.

Tableau 17 - Part du loyer (métropole) ou des retenues pour le logement et l'ameublement (COM) dans la rémunération brute mensuelle des militaires

Grade et situation familiale	Région parisienne (secteur aidé) sans MICM	Région parisienne (secteur aidé) avec MICM	Polynésie Française	Nouvelle-Calédonie
Caporal-chef - célibataire	Pour ces trois catégories, la part du loyer est, dans tous les cas, inférieure à 2 % car ces personnels sont hébergés en enceinte militaire ou dans les BCC			
Sergent - célibataire				
Sergent-chef - célibataire				
Capitaine - célibataire	15 %	/	0 %	7 %
Caporal-chef - M2	36 %	29 %	6 %	6 %
Sergent - M2	33 %	27 %	6 %	6 %
Sergent-chef - M2	31 %	26 %	6 %	6 %
Adjudant-chef - M2	29 %	25 %	6 %	6 %
Lieutenant-colonel - M2	20 %	19 %	6 %	5 %
Adjudant-chef - M3	28 %	24 %	6 %	5 %
Capitaine - M3	22 %	20 %	5 %	5 %
Lieutenant-colonel - M3	22 %	20 %	6 %	5 %

Source : réponses des armées à un questionnaire adressé par le Haut Comité (simulations de rémunération) – Réponses des COMSUP à un questionnaire adressé par le Haut Comité (retenues) – Réponses du BILRIF et du bureau de garnison de Paris pour (loyers moyens et redevances BCC en Ile-de-France). Traitement HCECM.

Champ : rémunération mensuelle brute perçue outre-mer avec mensualisation de l'indemnité d'éloignement. Séjour de deux ans.

Lecture : en Polynésie, le montant global de la retenue pour logement acquittée par un caporal-chef marié avec deux enfants représente, en moyenne, 6 % de sa rémunération brute. En région parisienne, le montant moyen du loyer payé, pour un logement de même type, par ce même personnel représenterait, en moyenne, 29 % de sa rémunération brute (MICM incluse) ou 36 % de sa rémunération brute (hors MICM).

¹⁰³ Décret n°2001-53 du 16 janvier 2001 relatif à la retenue pour le logement et l'ameublement des militaires affectés dans un territoire d'outre-mer, en Nouvelle-Calédonie ou à Mayotte et son arrêté d'application du 16 janvier 2001.

Toutefois, comme pour la rémunération, il convient de compléter cette approche, qui ne considère que la rémunération du militaire, par une approche prenant en compte le salaire du conjoint¹⁰⁴. Il apparaît dès lors clairement que le bénéfice d'un logement outre-mer se traduit par une hausse du revenu restant à la disposition d'un couple après déduction des dépenses liées au paiement de la retenue ou de la redevance.

En rapprochant le tableau 18 ci-dessous du tableau 13, on note que le seuil à partir duquel le séjour outre-mer avec un seul salaire devient défavorable pour un couple disposant de deux salaires en métropole est nettement plus élevé :

Tableau 18 - Niveau de salaire du conjoint en métropole à partir duquel une affectation outre-mer avec un seul salaire entraîne une baisse du revenu du ménage (dépense de logement prise en compte)

Territoire				
Antilles	Guyane	Réunion	Polynésie	Nouvelle-Calédonie
55-60 %	55-65 %	55-70 %	110-120 %	85-90 %

Source : simulations de rémunération fournies par les armées au HCECM. Traitement HCECM.

Champ : caporal-chef IM 310, M2 – Sergent IM 315, M2 – Sergent-chef, IM 373, M2 – Adjudant-chef IM 449, M2 – Capitaine IM 570, M3 – Lieutenant-colonel IM 694, M2 – Rémunération du conjoint variant de 0 à 130 % (k) de la solde du militaire – Revenu brut du ménage = solde brute du militaire + k (solde brute du militaire) – Logement en métropole dans le secteur aidé.

Lecture : en prenant en compte les dépenses de logement (loyer, redevance ou retenue), pour un ménage disposant de deux salaires en métropole, un séjour aux Antilles avec un seul salaire entraîne une baisse du niveau de revenu dès lors que le salaire du conjoint en métropole est supérieur à 55-60 % de la solde brute du militaire.

3.1.2.3.3 Éléments de comparaison

Les éléments recueillis par le Haut Comité montrent que les fonctionnaires effectuant un séjour outre-mer ne bénéficient généralement pas de conditions de logement différentes de celles de métropole :

- les agents usuellement logés par nécessité de service le sont aussi outre-mer (instituteurs, personnels avec fonctions particulières, de sécurité ou autres) ;
- les autres se répartissent entre propriétaires, locataires en secteur privé et locataires de logements réservés lorsque le parc local le permet.

Il n'existe, en général, aucune possibilité, pour les agents, d'effectuer une liaison administrative préalable à l'affectation, ni de structure d'accueil ou d'aide au logement : ils bénéficient, tout au plus, de la prise en charge, par l'administration, de quelques nuitées d'hôtel à leur arrivée sur le territoire.

S'agissant du poids des dépenses de loyer dans la rémunération brute des agents publics en fonction dans les DOM, le Haut Comité constate que, si l'on rapproche, en Guadeloupe, la situation d'un caporal-chef de celles d'un agent de constatation des douanes et d'un gardien de la paix d'indice majoré équivalent ou très proche, on obtient les résultats suivants¹⁰⁵ :

- dans le cas de personnels (caporal-chef et douanier) célibataires sans enfant, la somme consacrée au logement (loyer uniquement) représente 1,2 % de la rémunération brute d'un caporal-chef et 21 % de celle d'un agent de constatation des douanes ;
- dans le cas de personnels (caporal-chef et gardien de la paix) mariés avec deux enfants, le montant moyen du loyer représente 6 % de la rémunération brute d'un caporal-chef dont le conjoint ne travaille pas, 38 % de celle d'un gardien de la paix dans la même situation, ce dernier taux s'abaissant à 21 % si le conjoint du gardien

¹⁰⁴ Selon une démarche de même nature que celle développée au paragraphe 3.1.1.3.2 ci-dessus.

¹⁰⁵ Source et champ : simulations de rémunérations transmises au HCECM par l'armée de terre, la direction générale des douanes et la direction de la police nationale. Montant de redevances ou de loyer moyen en secteur privé fourni par les COMSUP en réponse à un questionnaire du HCECM.

de la paix est actif et bénéficie d'un revenu professionnel (situation pouvant être considérée comme réaliste)¹⁰⁶.

Dans les COM (et à Mayotte), l'écart entre les militaires et les agents de la fonction publique de l'État est atténué par la similitude de la réglementation et du mode de calcul de la retenue. Il ne traduit, dès lors, que les différences existant entre les traitements de base des personnels et les inégalités éventuelles dans le coût des logements pour l'État.

3.1.2.3.4 Travaux en cours

Annoncée par le Gouvernement en septembre 2009¹⁰⁷, une réforme des règles relatives aux logements de fonction des agents de l'État est en préparation. Elle devrait s'appliquer sur le territoire métropolitain et dans les DOM et conduire, notamment, à la suppression du régime de la concession par utilité de service.

Toutes les modalités de la réforme ne sont pas encore entièrement connues. Le Haut Comité a toutefois étudié, à titre d'exemple, les conséquences que pourraient avoir, pour les militaires affectés aux Antilles, en Guyane et à la Réunion, une transposition des règles qui régissent actuellement le calcul de la retenue logement appliquée dans les COM et à Mayotte.

Tableau 19 - Comparaison du montant moyen de la redevance logement acquittée par des militaires dans les DOM en juin 2010 avec le montant moyen d'une retenue logement fixée à 10 % de la rémunération brute soumise à retenue pour pension.

		Antilles	Guyane	La Réunion
Caporal-chef	Montant moyen de la redevance* (constat en juin 2010)	186,47 à 296,47 €	162 à 182 €	272,74 €
	Montant moyen d'une retenue logement fixée à 10 %	155,35 €	155,35 €	175,10 €
Adjudant-chef	Montant moyen de la redevance* (constat en juin 2010)	192,41 à 302,41 €	162 à 182 €	279,50 €
	Montant moyen d'une retenue logement fixée à 10 %	212,76 €	212,76 €	239,82 €
Lieutenant-colonel	Montant moyen de la redevance* (constat en juin 2010)	216,80 à 326,80 €	162 à 182 €	307,26 €
	Montant moyen d'une retenue logement fixée à 10 %	340,33 €	340,33 €	383,61 €

Source : redevances logement et ameublement constatées en juin 2010 : réponse des COMSUP à un questionnaire du Haut Comité. Montants moyens d'une retenue logement et ameublement fixée à 10 % de la rémunération soumise à retenue pour pension : application de la règle à la rémunération d'un caporal-chef (IM 298 et IM 373), d'un adjudant-chef (IM 441 et IM 478) et d'un lieutenant-colonel (IM 687 et IM 783), puis moyenne des données obtenues par grade.

Champ : militaires mariés avec deux enfants.

Lecture : en juin 2010, un caporal-chef, marié avec deux enfants, payait, aux Antilles, une redevance mensuelle (logement et ameublement) comprise, en moyenne, entre 186,47 € et 296,47 €, selon le type de son logement (domanial ou baillé). Il devrait s'acquitter d'une retenue mensuelle (logement et ameublement) de 155,35 € en moyenne s'il était soumis à la réglementation en vigueur dans les COM (retenue d'un montant égal à 10 % de sa rémunération soumise à retenue pour pension).

*logement et ameublement.

¹⁰⁶ Pour l'étude, le revenu du conjoint a été fixé à 75 % de celui du gardien de la paix, soit environ 1,5 SMIC brut.

¹⁰⁷ Cf. Assemblée nationale, commission des finances, 30 septembre 2009 et compte rendu du Conseil de modernisation des politiques publiques, juin 2010.

On constate que la substitution d'un régime fondé sur une retenue logement (fixée, par convention, à 10 % de la rémunération soumise à retenue pour pension) au régime actuel de la redevance dans le cadre d'une concession de logement par utilité de service aurait, pour les militaires affectés dans les départements des Antilles, de la Guyane et de la Réunion, un effet différent selon le grade : impact faible pour les grades du début de la hiérarchie, d'autant plus fort que le grade est élevé.

Appréciation du Haut Comité

Fruit d'une politique constante et d'un choix du ministère de la défense, le logement des militaires affectés outre-mer ne s'analyse pas, à quelques exceptions près, comme la mise à disposition d'un logement de fonction. Par ailleurs, cette situation n'a objectivement que peu de rapports avec la notion de concession par utilité de service, quand bien même le régime juridique des logements familiaux dans les DOM a été rattaché à cette dernière.

Ce choix, qui relève davantage d'une politique du logement, assure à des personnels conduits à n'effectuer que des séjours de durée courte (deux, voire trois ans, mais exceptionnellement plus) de bonnes conditions matérielles pour leur affectation. Il permet, par ailleurs, de ne leur accorder que des droits réduits en matière de changement de résidence et simplifie les aides au logement (exclusion de la MICM). Il garantit enfin que les militaires puissent être logés dans des conditions de sécurité acceptables.

En fait, le système appliqué outre-mer prolonge, avec d'autres moyens, la politique du logement instituée en métropole. Les militaires volontaires pour les affectations correspondantes en tirent un avantage financier sensible (le niveau moyen des redevances et retenues se situe entre 70 et 85 % du niveau moyen des dépenses de loyer réellement à la charge des militaires en Ile-de-France, pour des logements souvent de capacité supérieure) et bénéficient, en termes de soutien du logement et de son équipement, d'un confort non négligeable.

Le Haut Comité a pu constater, lors de son déplacement en Guyane, le niveau globalement très correct des logements familiaux. Les militaires qu'il a rencontrés dans les tables rondes et qui avaient effectué des séjours dans les autres DOM-COM ont exprimé relativement peu d'insatisfactions, à l'exception toutefois de remarques sur la moindre qualité de certains logements domaniaux, sur les difficultés de maintenance de logements du parc locatif du fait de la carence de propriétaires et, enfin, sur les difficultés que pouvait créer, pour les familles habitant dans des quartiers éloignés, la montée de l'insécurité dans ces derniers (en Guyane et aux Antilles notamment).

La situation d'ensemble est cependant favorable, notamment lorsqu'on la compare aux conditions dans lesquelles les fonctionnaires de niveau équivalent doivent se loger lors de leurs affectations outre-mer et à la part de leur revenu que ceux qui ne bénéficient pas d'un logement concédé (la très grande majorité) doivent consacrer à leur logement.

Il convient toutefois de tenir compte, pour les militaires, de facteurs, dont la modélisation est impossible, mais qui sont de nature à atténuer les avantages cités ci-dessus :

- le fait que les dépenses liées au logement reposent beaucoup plus souvent sur une seule source de revenus au sein du couple qu'en métropole ;
- le fait que la vétusté ou la situation géographique de certains logements imposent à des familles de vivre dans des conditions qu'elles n'auraient pas choisies si elles avaient dû se loger par leurs propres moyens.

Au total, le logement des militaires outre-mer constitue, pour le Haut Comité, un élément positif de leur condition qu'il importe de maintenir dans ses grandes lignes, non pas tant parce qu'il contribue positivement au bilan économique du séjour mais parce qu'il assure des conditions d'installation globalement satisfaisantes à des personnels¹⁰⁸ qui n'effectuent que de courts séjours et qui, par ailleurs, sont soumis, au cours de leur carrière, à un nombre important de changements de résidence¹⁰⁹. Le Haut Comité estime que le principe doit en être maintenu, même si des adaptations peuvent être apportées au système de la redevance.

3.1.3 - LA PRISE EN CHARGE DU DÉMÉNAGEMENT POUR L'OUTRE-MER ET PASSAGES GRATUITS EN COURS DE SÉJOUR

3.1.3.1 Le déménagement des militaires affectés outre-mer

Une affectation outre-mer entraîne, pour le militaire et sa famille :

- la prise en charge du transport des bagages pour rejoindre la nouvelle affectation ;
- la pris en charge du transport du mobilier vers une résidence de repli en métropole.

En l'état actuel de la réglementation¹¹⁰, l'indemnisation du transport des bagages se fonde sur le remboursement des frais réels, sans plafond financier, mais dans la limite d'un cubage autorisé en fonction du grade et de la situation de famille. L'indemnisation du transport du mobilier vers la résidence de repli se fonde sur le remboursement de frais réels plafonnés, dans la limite d'un cubage calculé en fonction de l'ancienneté de service¹¹¹.

Le déménagement d'un militaire entre la métropole et l'outre-mer (ou l'étranger) entraîne donc la combinaison de deux dispositifs réglementaires différents, les droits des individus variant considérablement selon la zone d'affectation (les droits vers l'outre-mer et vers l'étranger ne sont pas identiques), le grade et même, pour l'outre-mer, l'armée d'appartenance.

Les textes relatifs à la prise en charge des déménagements des militaires vers et au retour de l'outre-mer, se caractérisent par :

- leur ancienneté ;
- l'hétérogénéité des compléments et interprétations qui en ont été données dans les textes d'application ;
- l'inadaptation de certaines de leurs dispositions aux principes régissant les changements de résidence en métropole (prise en compte du grade, absence de droits des militaires pacés) ;
- les différences de droits qu'ils instituent entre armées ;
- l'insuffisance globale des droits reconnus aux militaires du rang ;
- le vide juridique existant pour l'armée de l'air ou les services communs, les contraignant à asseoir leurs pratiques sur des textes de niveau infra-réglementaire laissant, notamment pour les services communs, une place trop importante aux pratiques locales.

¹⁰⁸ Dont une partie non négligeable de militaires du rang, catégorie dont l'équivalent, chez les fonctionnaires, n'effectue que rarement des séjours outre-mer.

¹⁰⁹ En moyenne tous les 6 à 7 ans pour les non-officiers, tous les quatre ans pour les officiers (cf. 2^{ème} rapport du HCECM, p.32).

¹¹⁰ Principalement le décret du 13 septembre 1910 modifié pour la marine et le décret du 3 juillet 1897 modifié pour les autres armées.

¹¹¹ L'indemnisation du transport du mobilier vers la résidence de repli entre dans le champ d'application du décret n°2007-640 modifié 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.

La combinaison des droits issus de l'application de ces textes avec ceux résultant de la réglementation de 2007 relative aux déménagements en métropole aboutit, selon les armées, les grades, l'ancienneté de service, la situation familiale, voire le type de fonctions exercées outre-mer, à une grille qui échappe à toute synthèse présentable dans un rapport de ce type. Le détail des dispositions réglementaires applicables aux militaires et aux fonctionnaires civils de l'État fait l'objet de l'annexe 12.

Pour s'en tenir à un seul exemple, un adjudant, marié avec deux enfants, disposera :

- dans l'armée de terre ou l'armée de l'air :
 - s'il a plus de 15 ans de services, de 55 m³ de droits, répartis en 9,5 m³ pour le transport de ses bagages (sans le véhicule) vers l'outre-mer et 45,5 m³ pour le transport de son mobilier vers une résidence de repli en métropole ;
 - s'il a moins de 15 ans de services, de 40 m³ de droits, répartis en 9,5 m³ pour le transport de ses bagages vers l'outre-mer et 30,5 m³ vers une résidence de repli en métropole ;
- dans la marine :
 - s'il a plus de 15 ans de services, de 55 m³ de droits, répartis en 7 m³ pour le transport de ses bagages vers l'outre-mer (le transport de son véhicule pouvant être pris en charge en supplément dans la limite d'un plafond) et 48m³ pour le transport de son mobilier vers une résidence de repli en métropole ;
 - s'il a moins de 15 ans de services, de 40 m³ de droits, répartis en 7 m³ pour le transport de ses bagages vers l'outre-mer et 33m³ pour le transport de son mobilier vers une résidence de repli en métropole.

Conscient des disparités de droits individuels induites par ce système et du caractère désormais inadapté de nombreuses de ses dispositions, le ministère de la défense envisage une réforme visant à unifier les droits des personnels, à mieux prendre en compte les situations familiales actuelles et à réduire les écarts avec le dispositif en vigueur en métropole.

A ce stade, une des pistes envisagées consisterait :

- pour la prise en charge des frais de voyage du militaire et de sa famille¹¹², à rembourser un voyage à l'aller et au retour sur la base des tarifs de la voie aérienne la plus directe et la plus économique ou, par voie maritime, à des coûts n'excédant pas la voie aérienne ;
- pour la prise en charge des frais de transport de mobilier et de bagages, à transposer aux militaires l'essentiel des règles applicables aux agents civils de l'État¹¹³ :
 - un remboursement forfaitaire¹¹⁴ lorsque le militaire n'est ni logé ni meublé dans son affectation de destination ;
 - un remboursement forfaitaire égal à 50 % du forfait établi lorsque le militaire est logé et meublé dans son affectation de destination. Dans ce cas, toutefois, le principe du déménagement de repli indemnisé aux conditions en vigueur en métropole serait maintenu ;
 - d'instaurer un mode de calcul unique pour l'outre-mer et l'étranger (ce qui n'est pas le cas pour les agents civils).

¹¹² Le projet ne modifie pas les règles en vigueur relatives aux concessions de voyage gratuit.

¹¹³ Décret n°86-416 du 2 mars 1986 modifié fixant les conditions et modalités de prise en charge par l'État des frais de voyage et de changement de résidence à l'étranger ou entre la France et l'étranger des agents civils de l'État et des établissements publics de l'État à caractère administratif.

¹¹⁴ Dont le montant serait, comme pour les agents civils, fixé, pour une part, par application des tarifs aériens en vigueur sur la voie la plus directe et la plus économique et, pour une autre part, par application d'une convention annuelle passée par le ministère des affaires étrangères auprès de déménageurs internationaux (cf. décret n°86-416 précité, article 25).

L'évaluation de l'impact du dispositif envisagé sur le niveau des frais de changement de résidence versés aux militaires mutés outre-mer (comme vers l'étranger) ou rejoignant la métropole est, en l'état actuel des informations fournies au Haut Comité, difficile pour deux raisons :

- d'une part, elle dépend étroitement des tarifs aériens utilisés pour le calcul des droits et ces derniers ne sont pas connus avec précision ;
- d'autre part, les caractéristiques de l'actuel système (absence de plafond financier, caractère déclaratif des volumes et des poids de bagages transportés par les prestataires) ne permettent pas de connaître la réalité des volumes effectivement déménagés vers l'outre-mer (ou l'étranger) lors des mutations de militaires.

Une diminution du niveau de remboursement conduirait inévitablement à une baisse supplémentaire de l'attractivité des mutations hors métropole et constituerait un frein à la mobilité. Il y a lieu d'être particulièrement vigilant sur ce point.

Par ailleurs, le Haut Comité observe que, comme pour les déménagements en métropole, le dispositif envisagé laisse la charge de l'organisation du déménagement (recherche de prestataire, négociation des tarifs dans la limite du forfait, règlement) reposer entièrement sur le militaire, situation qu'il avait critiquée dans son 2^{ème} rapport.

Cela étant, la situation créée par l'inadaptation de la réglementation actuelle et l'existence de pratiques divergentes entre armées ne peut perdurer en l'état. Il est nécessaire, dans un contexte fortement interarmées, d'unifier et de simplifier autant que possible la réglementation.

Le Haut Comité recommande de moderniser, dans un texte unique, la réglementation relative aux déménagements des militaires pour l'outre-mer et l'étranger.

Il estime qu'il y aura lieu de rechercher la plus grande cohérence avec les principes adoptés en la matière pour la métropole et de prévoir notamment :

- la substitution, pour la détermination des droits à volume de bagages ou de mobilier, d'une distinction liée à l'ancienneté de service à la distinction liée au grade du militaire ;
- l'homogénéisation des droits entre les armées ;
- la prise en compte des mêmes situations familiales que pour la métropole ;
- le maintien de la prise en charge du repli du mobilier en métropole en complément du transport des bagages vers l'outre-mer ou l'étranger.

Il conviendra, toutefois, que le mode de remboursement choisi, qu'il soit ou pas de même nature que celui appliqué aux agents civils de l'État placés dans des situations comparables, assure aux militaires un niveau de remboursement raisonnable et adapté à leur situation familiale et qu'il comporte des dispositions permettant de couvrir les éventuels dépassements des plafonds financiers résultant de circonstances particulières indépendantes de la volonté des personnels.

Pour le Haut Comité, il serait cependant préférable d'appliquer aux déménagements des militaires pour l'outre-mer et l'étranger les mêmes principes que ceux qu'il avait recommandés, dans son deuxième rapport, pour les changements de résidence en métropole :

- le militaire muté ne supporte personnellement aucun frais de déménagement à l'occasion du transfert de ses bagages ou de son mobilier ;
- c'est à l'administration d'encadrer régulièrement les prix des déménagements par des conventions-cadres conclues, après appel d'offres, avec un certain nombre d'entreprises de déménagement ;
- l'administration paie directement le déménageur.

3.1.3.2 Les passages gratuits en cours de séjour

La réglementation¹¹⁵ n'autorise la prise en charge par l'État que de deux traversées pour la famille : à l'aller (avec le militaire si le logement est disponible ou dès que le logement est disponible si tel n'est pas le cas à la date d'affectation du militaire) et au retour. Par dérogation, un autre passage est possible en cours de séjour pour le conjoint lorsque certains enfants sont restés en métropole¹¹⁶.

Beaucoup de militaires rencontrés par le Haut Comité ont estimé ces dispositions trop restrictives, particulièrement dans des territoires où les conditions de séjour (climat, conditions de sécurité etc.) sont jugées difficiles.

Ces observations soulèvent la question de l'information concrète préalable à l'affectation outre-mer. Elles révèlent l'évolution des attentes des familles de militaires, à la fois désireuses de vivre une expérience originale et mal préparées à en subir les inconvénients (pourtant pris en compte financièrement par le biais de l'indemnité d'installation ou d'éloignement).

Éléments de comparaison

Aucune disposition réglementaire ne prévoit que l'État prenne en charge les voyages entre un département ou une collectivité d'outre-mer et la métropole qui seraient effectués par la famille des fonctionnaires civils affectés outre-mer durant leur séjour.

Le Haut Comité note que les fonctionnaires civils affectés outre-mer (pour des séjours d'une durée en général supérieure à celle des militaires) sont soumis, en matière de concession de passage gratuit, à un régime identique à celui des militaires. Il considère qu'il n'y a pas lieu de mettre en place un traitement différencié au profit des militaires mais recommande que les armées accentuent leurs efforts en matière d'information des personnels volontaires pour une affectation outre-mer ainsi que de leurs conjoints.

3.2 - LES AFFECTATIONS À L'ÉTRANGER

Les militaires affectés à l'étranger¹¹⁷ sont régis par un ensemble cohérent de règles administratives, malgré la variété des cadres d'emploi dans lesquels ils peuvent se trouver (mission militaire, coopération technique, organisme international, forces stationnées à l'étranger).

L'essentiel du cadre réglementaire commun concerne, au premier chef, le régime de rémunération ainsi que les règles relatives au logement. De plus, nombre de problématiques propres aux conditions de vie des familles sont partagées, à des degrés divers, par l'ensemble de ces militaires, qu'il s'agisse du travail des conjoints, de la scolarisation des enfants, des modalités de retour périodique en France etc.

Deux grandes catégories d'affectations peuvent toutefois être distinguées :

- les affectations dans les forces de présence ;
- les autres affectations à l'étranger (missions militaires, coopération technique, organismes internationaux).

¹¹⁵ Décret du 13 septembre 1910 modifié pour la marine et décret du 3 juillet 1897 modifié pour les autres armées.

¹¹⁶ Cette situation concerne entre 10 et 20 % des familles selon le territoire (source : COMSUP).

¹¹⁷ Ils rejoignent généralement leur garnison en famille sauf, pour les militaires vivant en couple, ceux dont le conjoint ou les enfants restent en France pour des raisons diverses (travail, études etc.).

3.2.1 - LE CADRE RÉGLEMENTAIRE COMMUN AUX AFFECTATIONS À L'ÉTRANGER

3.2.1.1 Le régime de rémunération

Le régime de rémunération des militaires affectés à l'étranger relève d'un texte spécifique, mais qui reprend, en fait, l'essentiel du dispositif réglementaire institué pour l'ensemble des agents de l'État en service à l'étranger¹¹⁸.

Il repose sur **trois éléments principaux** qui s'ajoutent à la solde de base et se substituent aux prestations de même nature perçues en métropole.

- Tout d'abord, l'indemnité de résidence à l'étranger (IRE), destinée à compenser forfaitairement les charges liées aux fonctions exercées, aux conditions d'exercice de ces fonctions et aux conditions locales d'existence.

Son taux est fixé par site et par « groupe », selon un tableau, non publié, qui prévoit, au total, plus de 200 localisations et 30 groupes. Pour chacun des sites, il évolue trimestriellement en fonction d'une évaluation des composants objectifs de la situation économique locale (mécanisme des « changes-prix ») et annuellement en application d'un arrêté « de reclassement », texte conjoint affaires étrangères/budget, publié, qui prend en compte pour chaque pays, selon des modalités d'évaluation propres au ministère des affaires étrangères, l'évolution du coût de la vie, de la qualité de la vie et du coût du logement.

A l'intérieur de cet ensemble, constituant un barème commun aux fonctionnaires et aux militaires (et qui, pour ces derniers, se subdivise en deux tableaux¹¹⁹), les personnels sont rattachés aux différents groupes en fonction de leur grade et sont donc soumis périodiquement aux variations du taux de l'IRE en fonction de leur lieu d'affectation et de leur groupe de rattachement.

- Ensuite, le supplément familial (SUFE), attribué aux militaires mariés ou liés par un pacte civil de solidarité depuis plus de deux ans et dont le conjoint n'exerce pas d'activité professionnelle, ainsi qu'aux militaires célibataires, veufs, séparés de corps ou divorcés ayant au moins un enfant à charge ouvrant droit aux majorations familiales. Le montant du supplément familial est égal à 10 % de l'indemnité de résidence perçue par le militaire.
- Enfin, la majoration familiale (MFE), indemnité attribuée à tout militaire ayant au moins un enfant à charge, quel que soit le lieu de résidence de cet enfant. Le montant de la majoration familiale varie en fonction de la taille de la famille et de l'âge des enfants.

¹¹⁸ Décret n°67-290 du 28 mars 1967 modifié fixant les modalités de calcul des émoluments des personnels de l'État et des établissements publics de l'État à caractère administratif en service à l'étranger et décret n°97-900 du 1^{er} octobre 1997 fixant les modalités de calcul de la rémunération des militaires affectés à l'étranger.

¹¹⁹ Le tableau 1 concerne les militaires affectés dans les postes diplomatiques et le tableau 2 s'applique aux autres personnels.

Ces trois éléments principaux sont complétés :

- lors de l'arrivée dans la garnison, par le versement d'une indemnité d'établissement (commune à l'ensemble des agents expatriés¹²⁰) ;
- annuellement, par une indemnité forfaitaire de congé¹²¹, propre aux militaires. Elle est destinée à couvrir les frais engagés à l'occasion d'un congé administratif annuel pris en cours de séjour ;
- éventuellement, par certaines primes et indemnités dont les militaires, à la différence des agents civils, peuvent continuer à bénéficier durant leur séjour à l'étranger (primes de technicité, de sujétions ou de risque). Les primes de qualification demeurent, en revanche, exclues, ce qui n'est pas toujours bien compris des militaires.

Une réforme de ce dispositif est en cours. De nouvelles dispositions, dont l'application à compter du 1^{er} septembre 2011 est recherchée, devraient conduire notamment :

- à une nouvelle grille de l'indemnité de résidence à l'étranger (réduction du nombre de groupes de 30 à 18, simplification du mode de calcul de l'indemnité dans chaque groupe par référence à un « groupe pivot » (groupe 13) ;
- à la fixation d'un montant plancher pour le supplément familial (SUFE) au niveau correspondant à la deuxième tranche de revenus pris en compte au titre du régime d'assurance vieillesse volontaire de la sécurité sociale (cette disposition vise à garantir au conjoint perdant son emploi la possibilité de continuer à cotiser à son régime d'assurance vieillesse). Les militaires expatriés, dont beaucoup¹²² perçoivent, actuellement, un supplément familial d'un montant inférieur à celui du futur plancher sont particulièrement concernés par cette mesure ;
- à une révision des majorations familiales (MFE), visant notamment à mieux ajuster leur montant au coût réel de la scolarité à l'étranger.

Le régime de rémunération applicable aux militaires affectés à l'étranger, aligné sur celui des autres agents de l'État¹²³, dépend étroitement, dans son architecture et son évolution, des décisions du ministre des affaires étrangères qui le pilote. Cette situation présente le triple avantage, pour les militaires, d'être régis par un dispositif juridiquement solide, de disposer d'un niveau global de rémunération adapté à la vie à l'étranger et de bénéficier d'un mécanisme éprouvé de fixation du niveau de la rémunération.

Toutefois, il convient de noter que le ministère des affaires étrangères fixe les taux de l'IRE selon des critères qui lui sont propres. Ces derniers, s'ils sont adaptés à la gestion de son personnel, ne le sont pas forcément pour une population militaire qui, dans certains pays, diffère sensiblement, tant dans sa structure que dans son volume, du personnel affecté dans les postes diplomatiques¹²⁴ : d'une part, les volumes de personnel militaire affectés dans certains pays peuvent être beaucoup plus importants que le nombre de fonctionnaires civils en poste dans ces pays et, d'autre part, le nombre de militaires du rang ou de sous-officiers est, dans tous les cas, proportionnellement plus significatif que celui des fonctionnaires civils des catégories correspondantes.

¹²⁰ Dont le montant, variant avec le grade, est déterminé d'après le montant de l'IRE du groupe médian (groupe 13).

¹²¹ Décret n°2006-1642 du 20 décembre 2006.

¹²² Environ 1590 militaires, soit 60 % des militaires ayant droit au SUFE (source : ministère de la défense).

¹²³ A l'exception des personnels des établissements d'enseignement français à l'étranger, régis par une réglementation spécifique (décret n°2002-22 du 4 janvier 2002).

¹²⁴ A Djibouti, par exemple, la baisse du taux de l'IRE décidée, pour ce pays, par le ministère des affaires étrangères a conduit, en quelques années, à une baisse importante du montant global de la rémunération servie aux militaires, atténuant fortement, du même coup, l'attractivité d'une garnison regroupant des effectifs importants et dans laquelle les conditions de vie et de service sont particulièrement rudes. Le nombre globalement assez réduit des affectations hors métropole qu'un militaire peut connaître en moyenne au cours de sa carrière (souvent une seule) accentue la perception négative que les personnels peuvent avoir de ces évolutions, lorsqu'elles sont défavorables.

Dispositions fiscales

Les militaires affectés à l'étranger sont soumis aux mêmes règles d'imposition que tous les Français expatriés (code général des impôts et conventions fiscales éventuellement signées par la France avec les États étrangers concernés) : ils sont généralement domiciliés fiscalement en France et leur assiette d'imposition ne comprend pas l'intégralité des revenus perçus (l'IRE, notamment, n'étant imposable que dans la limite de l'indemnité de résidence qu'aurait perçue le militaire s'il était affecté à Paris).

Tableau 20 - Poids de la fiscalité (tous impôts) par rapport à la rémunération brute de militaires affectés en France et à l'étranger

	Métropole	Djibouti	Autres pays
Non officier - célibataire	11 à 13 %	6 %	10 à 11 %
Non officier - marié+2 enfants	9 % à 10 %	5 %	8 à 9 %
Non officier - marié+3 enfants	9 %	5 %	8 %
Officier - célibataire	16 %	7 %	10 % à 14 %
Officier - marié+2 enfants	11 à 12 %	7%	9 %
Officier - marié+3 enfants	10 %	6 %	9 %

Source et champ de l'échantillon retenu : échantillon sélectionné par le secrétariat général du HCECM pour établir des simulations de rémunérations de militaires affectés dans les DOM, TOM, collectivités ou à l'étranger - montants imposables = simulations transmises par le ministère de la défense, IRE du 1^{er} octobre 2010 et MICM région parisienne de novembre 2010 - calcul de l'impôt = réalisé par le secrétariat général du HCECM à partir du simulateur de la DGI (site internet www.finances.gouv.fr) - le calcul de l'impôt est basé sur les seuls revenus perçus par le militaire au titre de sa rémunération mensuelle (montant annuel imposable inscrit sur les simulations) - les indemnités perçues en une ou plusieurs fractions (indemnité d'établissement) sont exclues du calcul - sont également hors champ les éventuels revenus perçus par l'intéressé à un autre titre et les éventuels revenus perçus par son conjoint.

Un régime particulier s'applique toutefois aux personnels affectés à Djibouti. Il est exposé plus en détail dans le paragraphe 3.2.2.2 ci-dessous.

3.2.1.2 Le logement

Les militaires affectés à l'étranger peuvent être soit bénéficiaires d'un logement fourni par l'État, soit conduits à se loger par leurs propres moyens. La première situation est celle de tous les personnels appartenant aux forces prépositionnées, la seconde celle de la grande majorité des militaires affectés dans les missions militaires, les organismes internationaux ou les emplois de coopération et de liaison.

Les bénéficiaires de logements fournis par l'État font l'objet d'une retenue sur leur rémunération dans des conditions fixées par le décret n°97-900 du 1^{er} octobre 1997 (transposant aux militaires les principes appliqués à l'ensemble des fonctionnaires placés dans la même situation) :

- la rémunération principale (solde de base, indemnités de résidence à l'étranger) et les avantages familiaux font l'objet d'une retenue de 15 % (officiers) ou de 10 % (autres militaires) ;
- en fonction du coût réellement supporté par l'administration, la retenue peut être soit augmentée d'un pourcentage du surcoût supporté (25 % pour les officiers, 15 % pour les autres militaires), soit ramenée à la valeur réellement supportée par l'administration.

Outre les aspects concrets de ce système qui seront étudiés dans le paragraphe 3.2.2.3 ci-dessous, on peut d'ores et déjà noter qu'il a été avant tout conçu pour des situations dans lesquelles le nombre d'agents logés est faible et où, de ce fait, il est assez aisé de différencier nettement l'offre de logement en fonction de la position hiérarchique des personnels. Son application à un volume important de personnels, qui plus est si l'offre locale de logements est peu étendue, engendre, en revanche, un certain nombre de difficultés.

Les militaires non logés par l'État sont, comme les autres expatriés, conduits à recourir au secteur locatif local, l'indemnité de résidence à l'étranger qui leur est servie étant, entre autres, destinée à leur permettre de faire face aux charges qui leur incombent en la matière.

Les conséquences de cette situation sur le bilan économique du séjour sont évidemment différentes selon le pays d'affectation et, surtout, selon le niveau du montant de l'IRE perçue par le personnel, une nette séparation s'observant entre les militaires servant au sein d'une représentation diplomatique (tableau 1 de l'IRE) et les autres militaires (tableau 2 de l'IRE) : un adjudant-chef affecté en Italie bénéficiera ainsi d'une IRE de 3 200 € environ¹²⁵ s'il relève du tableau 1 et de seulement 2 450 € s'il relève du tableau 2.

3.2.1.3 Les problématiques communes à l'ensemble des affectations à l'étranger

Comme tous les expatriés, les militaires affectés à l'étranger sont confrontés à des situations spécifiques en matière de déménagement, de travail du conjoint, de scolarisation des enfants et de prise en charge des frais occasionnés par les congés administratifs pris en cours de séjour.

3.2.1.3.1 Le déménagement

La prise en charge du déménagement vers l'étranger est, comme pour l'outre-mer, régie par des dispositions distinctes de celles en vigueur en métropole, ce qui génère des disparités de même nature que celles déjà évoquées au paragraphe 3.1.3.1. Un élément de complexité supplémentaire réside dans le fait que le cubage des droits ouverts est distinct selon que le militaire est affecté dans les forces prépositionnées (les droits sont alors identiques à ceux d'un déménagement dans les DOM-COM) ou sur un autre type de poste permanent à l'étranger. Un avantage particulier est attribué, dans ce dernier cas, aux militaires affectés au sein d'une représentation diplomatique comme attachés de défense ou de sécurité.

Il en résulte, pour des personnels de grade et d'ancienneté identiques, des droits différents, situation qu'un exemple permet d'illustrer. Un lieutenant-colonel de l'armée de terre, marié avec deux enfants, dispose :

- de 11,5 m³ de droits à transport de bagages¹²⁶ et de 43,5 m³ de droit à transport de mobilier au titre du repli s'il est affecté dans une unité des forces de présence (soit un total de 55 m³) ;
- de 70 m³ de droits à transport de mobilier s'il est affecté dans une mission militaire en qualité d'attaché de défense ou de sécurité intérieure ;
- de 60 m³ de droits à transport de mobilier pour la même affectation en qualité d'adjoint ou pour une affectation sur un autre type de poste permanent à l'étranger.

Les observations formulées par le Haut Comité sur le projet de réforme du dispositif de prise en charge des déménagements pour l'outre-mer s'appliquent à l'identique pour les déménagements vers l'étranger.

¹²⁵ Taux au 1/10/2010.

¹²⁶ Faible volume du fait de la mise à sa disposition, dans sa garnison de destination, d'un logement meublé.

3.2.1.3.2 Le travail du conjoint

Cette problématique se pose, en cas d'affectation à l'étranger, avec une acuité accrue par rapport à l'outre-mer français, que ce soit à cause de la situation économique propre à certains pays (Afrique notamment), de la situation juridique et culturelle locale (Emirats arabes unis), des conditions particulières d'accès au marché du travail dans nombre de pays ou, encore, de difficultés linguistiques (affectations « OTAN »).

Le fait que, dans certaines garnisons, le nombre de familles de militaires soit très élevé (forces de présence notamment) et que beaucoup d'entre elles soient des familles au sein desquelles l'emploi des conjoints était la règle quasi-générale en France, renforce ce sentiment. **Il n'en rend que plus nécessaire l'existence de structures de soutien** (notamment dans le domaine des loisirs ou des actions socio-culturelles), à l'image de celles que le Haut Comité a pu observer au cours de son déplacement à Djibouti.

A la différence de la situation existant dans les DOM-COM, le niveau global de la rémunération du militaire à l'étranger atténue les effets de la perte d'un salaire dans le couple, bien que le supplément familial (SUFE), dont c'est normalement la vocation, ne le fasse que très imparfaitement.

On peut d'ailleurs noter le caractère assez inégalitaire de cette indemnité, versée à l'agent et dont le montant est calculé sur celui de sa propre rémunération, indépendamment du niveau de revenu antérieur de son conjoint.

La loi n°2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État a prévu de modifier par décret (non publié à ce jour) les modalités de calcul et de versement de cette indemnité : destinée à devenir une allocation spécifique destinée aux conjoints civils des agents de l'État expatriés dans les postes diplomatiques et consulaires, elle pourrait être uniformisée dans son montant au sein d'une même résidence et serait versée directement aux conjoints.

Le Haut Comité recommande qu'une réflexion soit engagée pour transposer aux militaires affectés à l'étranger la réforme du supplément familial à l'étranger (SUFE), actuellement envisagée au seul profit des conjoints des agents civils de l'État expatriés dans les représentations diplomatiques.

3.2.1.3.3 La scolarisation des enfants

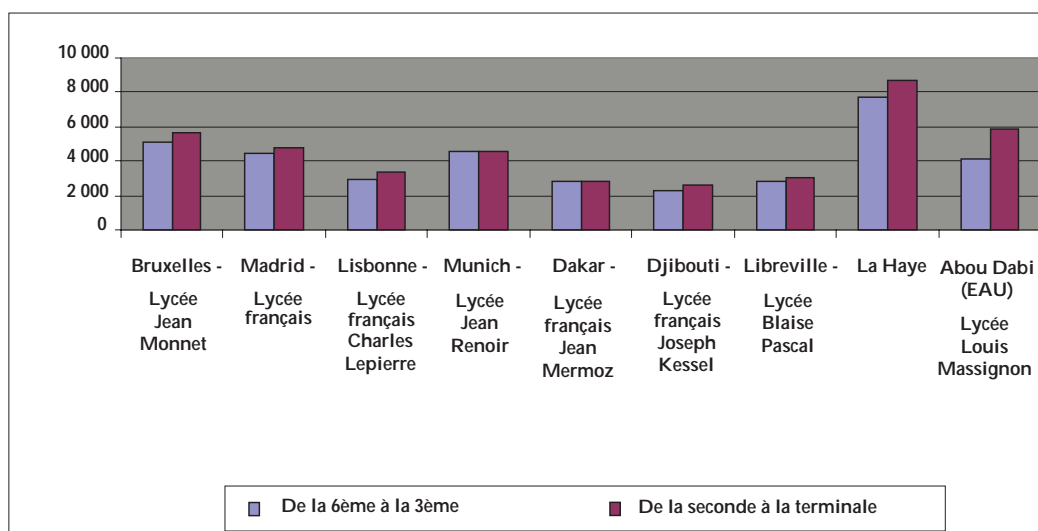
Problématique commune à l'ensemble des expatriés, la scolarisation des enfants s'appuie en général sur les structures françaises d'enseignement implantées à l'étranger. Celles-ci sont regroupées dans deux réseaux principaux :

- le réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) ;
- le réseau de la Mission laïque française (MLF).

L'enseignement est payant¹²⁷, les frais de scolarité variant selon les destinations : de manière générale, ils sont relativement modestes au Sénégal, à Djibouti et au Gabon, plus conséquents aux Emirats arabes unis et souvent beaucoup plus élevés dans les villes dans lesquelles sont implantés des organismes internationaux où servent des militaires français (garnisons OTAN).

¹²⁷ Les enfants de militaires, comme les enfants de fonctionnaires, ne bénéficient pas de la prise en charge par l'État des frais de scolarité des Français établis à l'étranger, décidée en 2007 et qui ne concerne, pour l'instant, que les classes du deuxième cycle de l'enseignement secondaire (lycée).

Graphique 8 - Coût annuel en euros de la scolarité dans quelques lycées français à l'étranger



Source : sites internet des établissements cités.

Champ : frais de scolarisation, frais d'inscription et d'examen.

Observation : pour la livre sterling, le taux de change est celui en vigueur au 1^{er} septembre 2010 (0,8287) ; pour les Emirats arabes unis, le taux de change est celui en vigueur le 25 novembre 2010.

Pour les cas types étudiés, un examen attentif du rapport entre le montant global des frais d'écolage par pays et le montant des majorations familiales à l'étranger montre que ces dernières couvrent, dans une très grande majorité des cas, les dépenses liées à l'éducation des enfants, même pour les militaires des grades les moins élevés.

Des difficultés ponctuelles sont toutefois susceptibles d'affecter des militaires du rang ou des sous-officiers subalternes dans certaines garnisons de l'OTAN, ce qui a justifié que des mesures de nature sociale soient prises par le ministère de la défense.

Il faut enfin mentionner le cas particulier des garnisons de l'OTAN dans lesquelles n'existe aucune structure publique française. Ces difficultés spécifiques seront étudiées ci-dessous au paragraphe 3.2.3.

3.2.1.3.4 Les congés administratifs pris en cours de séjour

Le décret n°97-900 du 1^{er} octobre 1997 prévoit, pour les militaires, la possibilité de bénéficier de congés administratifs¹²⁸ (c'est-à-dire de permissions rémunérées selon le régime de solde à l'étranger) soit en cours de séjour, soit à l'issue du séjour. Dans ce dernier cas, les congés sont pris sous la forme de « congés de fin de campagne¹²⁹ ».

Les agents civils affectés à l'étranger peuvent bénéficier de la prise en charge des frais occasionnés par un voyage de congé administratif en fonction d'une durée minimale de séjour à l'étranger¹³⁰, variable selon les pays mais souvent supérieure à la durée maximale de séjour des militaires affectés dans ces mêmes pays. Les deux systèmes ont été rapprochés en 2006 par la création¹³¹ d'une indemnité forfaitaire de congé (IFC), spécifique aux militaires et permettant, pour chaque année civile entière passée à l'étranger, une prise en charge

¹²⁸ Les agents civils affectés à l'étranger bénéficient du même droit (décret n°67-290 du 28 mars 1967 modifié et décret n°2002-22 du 2 janvier 2002).

¹²⁹ Pendant les congés de fin de campagne, les militaires non officiers conservent leur régime de solde à l'étranger. Le montant de l'IRE versée au personnel officier est toutefois réduit de 50 %.

¹³⁰ Décret n°86-416 du 12 mars 1986 modifié et décret n°2002-22 du 4 janvier 2002.

¹³¹ Décret n°2006-1642 du 20 décembre 2006 relatif à l'indemnité forfaitaire de congé des militaires.

forfaitaire des frais de voyage occasionnés par un congé administratif d'une durée au moins égale à dix jours pris en cours de séjour.

Le montant de l'indemnité, qui varie en fonction du lieu d'affectation (pays et ville) est fixé annuellement par un arrêté interministériel, les taux étant proposés par le ministère des affaires étrangères. Il est majoré sur la base de la situation familiale du militaire (de 100% pour les militaires mariés ou pacsés depuis plus de deux ans, de 10 à 100% par enfant en fonction de l'âge de ces derniers) et calculé à partir des tarifs aériens internationaux¹³² ou, pour certains pays proches, des tarifs ferroviaires. Il est enfin prévu que l'indemnité soit versée au cours du premier semestre de l'année civile pour laquelle elle est due.

En 2008, l'IFC a été versée à 2200 militaires (soit environ 45 % des personnels affectés à l'étranger). La dépense totale s'est élevée, pour le ministère de la défense, à 5,6M€.

Des difficultés de deux types ont été portées à la connaissance du Haut Comité lors de ses rencontres avec les militaires :

- d'une part, le décalage fréquent entre le montant de l'IFC et la réalité des tarifs aériens en haute saison touristique, période durant laquelle la plupart des familles exercent leur droit à congé administratif. Le Haut Comité observe toutefois que le décret de 2006 ne parle pas de prise en charge complète des frais de voyage et que l'aide accordée aux militaires à travers l'IFC est d'un niveau comparable à celle dont bénéficie les agents civils en poste à l'étranger lorsqu'ils exercent leur droit à congé administratif ;
- d'autre part, la date très tardive de la parution des arrêtés annuels fixant les taux de l'indemnité (entre octobre et décembre pour les années 2006 à 2009), ce qui décale le paiement de l'IFC en fin d'année civile, après l'engagement des frais de voyage. Le Haut Comité a même noté que la fixation des taux pour l'année 2010 était intervenue en février 2011, ce retard administratif ayant empêché tout paiement d'indemnité pour l'année 2010. Il observe toutefois que le ministère de la défense a pris les dispositions nécessaires pour que la situation, en 2011, soit conforme au décret de 2006 et que le paiement de l'IFC intervienne enfin au cours du premier semestre de l'année civile.

3.2.1.3.5 La rémunération pendant les congés de maladie

Un militaire affecté à l'étranger peut bénéficier sur place d'un congé de maladie (pendant 180 jours maximum). Toutefois, au-delà de cette durée, son placement en congé de longue maladie entraîne automatiquement son rapatriement et celui de sa famille.

Pendant la durée du congé de maladie passé à l'étranger¹³³, la rémunération est maintenue, à l'exception de l'IRE qui, dès le premier jour du congé, est réduite de 50 %.

Pour ne pas subir cette réduction, il arrive que des militaires placés en congé de maladie lors d'un séjour à l'étranger (surtout ceux pour lesquels la durée du congé n'excède pas quelques semaines) choisissent d'imputer la durée de leur indisponibilité sur leurs droits annuels à permissions, se plaçant ainsi dans une position non conforme à la réalité de leur situation et potentiellement risquée en termes de conséquences juridiques, pour eux et leur famille.

¹³² Tarifs IATA (*International Air Transport Association*).

¹³³ Si le congé est passé en France, les primes et indemnités (y compris l'indemnité de résidence) sont celles que percevrait le militaire s'il était affecté à Paris.

La réglementation appliquée aux fonctionnaires civils à l'étranger¹³⁴ prévoit une réduction de 25 % de l'IRE durant le premier mois, puis de 50 % le deuxième mois et de 75 % à partir du troisième mois¹³⁵. Il convient toutefois de noter que le traitement est réduit de moitié à partir du 4^{ème} mois de congé, ce qui entraîne, dans le cas d'un congé supérieur à trois mois, une situation nettement plus défavorable que celle des militaires.

Cependant, afin de mettre les décrets régissant la rémunération des militaires et des fonctionnaires civils de l'État en poste à l'étranger en conformité avec la jurisprudence du Conseil d'État¹³⁶, une réforme de ces textes est en préparation. Elle devrait supprimer le principe de l'abattement de l'indemnité de résidence à l'étranger pendant le congé de maladie et ainsi mettre fin, pour les militaires notamment, à une situation considérée comme injustifiée et dommageable.

Le Haut Comité approuve le principe de la réforme, en cours, du décret n°97-900 du 1^{er} octobre 1997 fixant les modalités de calcul de la rémunération des militaires affectés à l'étranger visant à supprimer le principe de l'abattement de l'indemnité de résidence servie aux militaires lorsqu'ils passent un congé de maladie à l'étranger.

3.2.1.4 Éléments de comparaison

3.2.1.4.1 Fonctionnaires civils

Du fait du caractère en grande partie interministériel de la réglementation, peu de particularités distinguent les fonctionnaires civils affectés à l'étranger des militaires.

En matière de rémunération, et sans revenir sur les écarts existant en matière de rémunération pendant les congés de maladie, deux différences majeures doivent être toutefois soulignées :

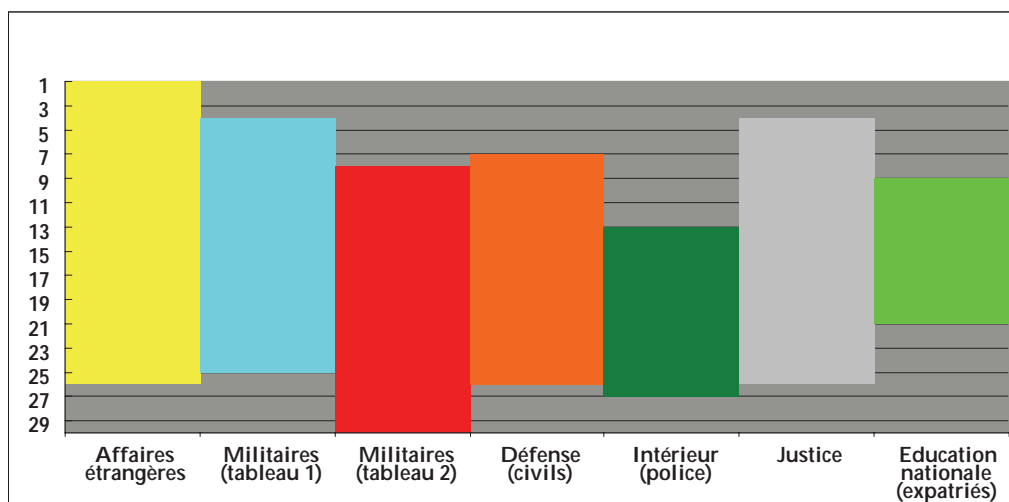
- d'une part, les fonctionnaires ne peuvent pas conserver, dans leur rémunération à l'étranger, des primes telles que celles dont le bénéfice est consenti aux militaires concurremment à l'IRE (certaines primes de spécialité ou de sujétions, comme l'indemnité de sujétions spéciales de police – ISSP – que les gendarmes expatriés conservent à la différence des policiers expatriés) ;
- d'autre part, la quasi-totalité des corps de fonctionnaires bénéficient, par le jeu du positionnement sur le tableau général des groupes de l'IRE, de montants d'indemnité de résidence supérieurs à ceux des militaires non affectés dans des postes diplomatiques : on constate ainsi, en se référant au système actuellement en vigueur, que les militaires (avec les policiers et les enseignants) sont globalement moins bien traités sur ce point.

¹³⁴ Décret n°67-290 du 28 mars 1967, article 24.

¹³⁵ Les règles applicables aux enseignants diffèrent selon leur statut mais, pour les expatriés, prévoient une réduction de l'indemnité d'expatriation de 50 % pendant le congé et, à partir du troisième mois, une réduction de 50% du traitement. L'enseignant est rapatrié après six mois de congé de maladie.

¹³⁶ CE, décision n°261504 du 27 juin 2005. La Haute juridiction considère que les dispositions du décret n°67-290 du 28 mars 1967 fixant les modalités de calcul des émoluments des personnels de l'État et des établissements publics de l'État à caractère administratif en service à l'étranger prévoyant l'abattement de l'IRE durant un congé de maladie sont contraires à l'article 34 de la loi n°84-16 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État (« l'agent conserve l'intégralité de son traitement et ses droits à la totalité de l'indemnité de résidence pendant une durée de trois mois »). L'article L.4138-2 du code de la défense prévoit, de même, que « le militaire dans l'une des situations de la position d'activité (dont le congé de maladie) conserve sa rémunération ».

Graphique 9 - Répartition des militaires et de certains corps de fonctionnaires par groupes d'IRE



Source : textes réglementaires applicables aux corps concernés.

Champ : affaires étrangères : tous agents en service dans les missions diplomatiques et les postes consulaires – militaires tableau 1 : militaires affectés dans les missions militaires ou attachés spécialisés et leurs adjoints, militaires affectés à la délégation française auprès du Conseil de l'Atlantique Nord – militaires tableau 2 : autres militaires affectés à l'étranger – civils du ministère de la défense affectés à l'étranger – policiers : personnels des corps actifs de la police nationale affectés à l'étranger – magistrats : agents du ministère de la justice affectés à l'étranger – enseignants : personnels enseignants sous statut d'expatrié.

Lecture : les militaires occupant des postes au sein des représentations diplomatiques à l'étranger sont répartis, selon leur grade, entre les groupes 4 et 25 de l'IRE.

En matière de logement, le principe est que les fonctionnaires affectés à l'étranger ne sont pas logés, sauf cas particuliers liés aux conditions d'exercice de la fonction. Ils se rapprochent en cela des militaires affectés en-dehors des forces de présence et recourent, comme ces derniers, au parc locatif local.

En matière d'emploi des conjoints ou de scolarisation des enfants, la nature des contraintes subies par les fonctionnaires est globalement identique à celles que subissent les militaires, même si la moindre occurrence des expatriations de fonctionnaires en début de carrière ou de ceux situés à la base de la hiérarchie tempère la portée de cette observation.

3.2.1.4.2 Salariés du secteur privé (cf. annexe 13)

Les salariés expatriés constituent souvent, pour les entreprises qui recourent à cette pratique, une ressource stratégique car la politique d'expatriation constitue en règle générale un vecteur essentiel de leur développement. Les salariés concernés sont principalement des cadres pour lesquels l'expérience internationale constitue aussi bien un investissement pour l'entreprise qu'une opportunité unique de valoriser leur propre carrière. Certaines entreprises peuvent, toutefois, recourir à l'expatriation de salariés moins qualifiés du fait d'un niveau de qualification insuffisant de la main d'œuvre locale.

Même si les conditions de rémunération liées à l'expatriation sont propres à chaque entreprise et conservent un caractère de confidentialité marqué, on peut noter que :

- la politique de rémunération vise d'abord à compenser, pour le salarié, les contraintes particulières créées par l'éloignement, le coût de la vie et la qualité de l'environnement (sécurité, services, niveau de développement du pays considéré etc.) ;
- les entreprises indemnisent le plus souvent la perte de revenu liée à la perte d'emploi du conjoint ;

- elles prennent à leur charge le logement (sur la base de tarifs raisonnables et adaptés à la situation familiale) et les frais de scolarité (normalement sur la base des établissements français d'enseignement à l'étranger) ;
- elles indemnisent le déménagement et financent un nombre variable de voyages annuels aller et retour en France pour les salariés et leur famille ;
- elles garantissent la couverture sociale de leurs salariés et peuvent éventuellement prendre en charge les frais de rapatriement ;
- elles favorisent l'expatriation en famille¹³⁷ et limitent à quelques années (entre 3 et 5 ans dans la majorité des cas) la durée d'expatriation.

Le Haut Comité note que, bien plus que le niveau des avantages directement associés à l'expatriation, c'est bien le lien direct entre cette dernière et le déroulement de carrière des salariés qui constitue la principale différence entre le secteur privé et la sphère publique, notamment la fonction militaire : en effet, à quelques exceptions près¹³⁸, l'affectation des militaires à l'étranger répond avant tout à des considérations liées à l'organisation et au fonctionnement des forces, mais n'est pas associée, en gestion, à une réelle valorisation du déroulement de carrière des intéressés.

3.2.1.4.3 Militaires des armées étrangères (États-Unis, Royaume-Uni, Allemagne)

La politique de *rémunération* est avant tout guidée, dans chacun de ces pays, par la volonté d'assurer au militaire affecté à l'étranger un niveau de vie au minimum égal à celui dont il bénéficie sur le territoire national et de compenser les contraintes engendrées par les conditions de vie locales lorsqu'elles sont moins favorables. Des indemnités d'expatriation sont versées, complétées, comme aux États-Unis ou au Royaume-Uni, par des primes d'incitation au départ ou des indemnités spécifiques en cas de mutation dans un pays culturellement éloigné ou non attractif. L'ensemble de ces indemnités, dont les taux et les montants varient en fonction des pays d'affectation et de la situation familiale des intéressés, s'ajoutent, en règle générale, aux droits dont ils bénéficient sur le sol national et qu'ils conservent à l'étranger.

En matière de *logement*, il existe des pratiques différentes selon que le pays dispose, ou non, à l'étranger d'unités ou d'organismes constitués :

- dans le premier cas (Royaume-Uni ou États-Unis), le logement en milieu militaire est la pratique la plus répandue, éventuellement moyennant le versement d'une redevance, en général moins élevée que le prix des loyers du secteur libre du pays considéré ;
- dans le second cas (Allemagne), le militaire perçoit une allocation spécifique dont le montant lui garantit, sous certaines conditions, le même niveau de dépenses de logement que sur le sol national.

S'agissant de l'aide à la *scolarisation des enfants*, les trois pays se distinguent assez nettement du système français par l'existence d'un important dispositif mis en place par les ministères de la défense concernés, au bénéfice, souvent exclusif, des militaires expatriés :

- le ministère de la défense britannique dispose d'un opérateur spécialisé, sous contrat avec l'éducation nationale, qui permet aux militaires britanniques expatriés :
 - soit de laisser leurs enfants sur le sol national en bénéficiant d'une prime particulière et de la prise en charge, à l'occasion des vacances scolaires, de voyages gratuits vers le lieu d'affectation des parents ;
 - soit d'inscrire leurs enfants dans l'une des 38 écoles gérées par l'opérateur ministériel et implantées dans les principales garnisons à l'étranger ;

¹³⁷ Certaines soulignent cependant la réticence croissante des familles à s'expatrier.

¹³⁸ Affectations dans certains postes OTAN notamment.

- de la même manière, le ministère de la défense américain dispose de deux systèmes complémentaires pour le soutien à l'éducation des enfants de militaires en poste à l'étranger :
 - un réseau de 194 écoles, dépendant d'un service ministériel et implantées dans 12 pays différents (86 000 élèves de la maternelle au secondaire, budget annuel de 1,8 milliards de dollars) ;
 - un programme d'aide à la scolarisation, dans les pays non couverts par ce réseau, qui prend en charge les frais de scolarité du système éducatif local, public ou privé (en 2010, 3 455 élèves dans 188 pays, budget de 50 millions de dollars) ;
- en Allemagne, enfin, les militaires expatriés peuvent inscrire leurs enfants soit dans les sept écoles gratuites de la *Bundeswehr* (États-Unis, France, Belgique et Italie), soit dans les écoles allemandes, payantes, gérées par le ministère des affaires étrangères, soit encore dans des écoles internationales si les écoles du pays d'affectation sont jugées inadéquates, soit enfin, dans les écoles publiques du pays d'affectation. Dans tous les cas, les frais de scolarité des enfants sont pris en charge par la *Bundeswehr*.

Enfin, en ce qui concerne *l'emploi des conjoints*, en dehors de l'aide à la recherche d'emploi proposée au plan local par les services spécialisés et des possibilités d'accès à certains postes réservés dans les forces armées ou les services administratifs représentés à l'étranger, la prise en charge est assez limitée et la perte d'emploi n'est pas compensée au plan indemnitaire. Le droit aux allocations chômage varie en fonction des législations nationales.

3.2.2 - LES AFFECTATIONS DANS LES FORCES DE PRÉSENCE

Elles se distinguent au sein de l'ensemble des affectations à l'étranger, par deux caractéristiques principales :

- les militaires servent dans des unités constituées, dotées d'un dispositif de soutien organisé qui leur fournit, ainsi qu'à leur famille, une aide efficace dans les situations de la vie courante ;
- ils bénéficient tous d'un logement fourni par l'État, que ce soit un hébergement en enceinte militaire ou en bâtiment pour cadres célibataires ou, pour les ayants droit, un logement familial.

Les garnisons concernées sont implantées dans trois pays d'Afrique (Gabon, Sénégal, Djibouti) et au Moyen-Orient. Si les trois premières existent depuis fort longtemps et présentent de nombreux caractères communs¹³⁹, l'implantation des forces françaises aux Emirats arabes unis est plus récente (2009) et la montée en puissance de cette nouvelle base n'est pas achevée. Il s'agit cependant d'une affectation qui, au plan des conditions de vie des personnels, peut difficilement être comparée aux trois premières dont elle diffère fortement par les caractéristiques sociales, économiques et juridiques du pays.

La situation de la condition de ces personnels a été conduite en considérant :

- leur rémunération ;
- les conséquences de leur logement par l'État ;
- les conditions de vie des familles.

¹³⁹ La présence permanente des forces françaises au Sénégal est appelée, aux termes des orientations du Livre blanc, à diminuer sensiblement à court terme.

3.2.2.1 Analyse de la rémunération des militaires selon des cas types

Le Haut Comité a procédé à une analyse de la rémunération des militaires affectés dans les forces de présence selon la même méthode que celle employée pour les militaires affectés outre-mer (cf. paragraphe 3.1.1.3 ci-dessus). L'indemnité d'établissement a été mensualisée et l'analyse conduite pour une durée de séjour de deux ans.

On constate que la rémunération brute perçue dans les quatre pays concernés représente de 2,1 à 3,7 fois celle perçue en France (l'effet de l'aide au logement que constitue la MICM étant neutralisé). L'écart est plus grand à Djibouti et aux Emirats arabes unis, le taux de l'IRE tenant notamment compte, pour ces pays, de leur éloignement relatif ainsi que du niveau et des conditions de vie sur place.

Tableau 21 - Rapport entre la rémunération mensuelle brute perçue pendant une affectation dans les forces de présence et la rémunération mensuelle brute perçue en métropole (hors MICM)

Grade	Situation familiale	Rapport rémunération brute étranger / Rémunération brute France				
		Région parisienne	Djibouti	Emirats arabes unis	Gabon	Sénégal
Caporal-chef	C 0	1	3,0	3,3	2,9	2,9
	M 2	1	3,4	3,7	3,3	3,3
Sergent	C 0	1	2,9	3,1	2,7	2,7
	M 2	1	3,3	3,6	3,2	3,1
Sergent-chef	C 0	1	2,6	2,8	2,5	2,5
	M 2	1	3,1	3,3	3,0	2,9
Adjudant-chef	M 2	1	2,7	2,9	2,6	2,6
	M 3	1	2,8	2,9	2,7	2,7
Capitaine	C 0	1	2,2	2,4	2,1	2,1
	M 3	1	2,4	2,6	2,3	2,3
Lt-colonel	M 2	1	2,7	3,0	2,6	2,4
	M 3	1	2,7	2,9	2,5	2,4

Source : réponse des armées à un questionnaire adressé par le Haut Comité.

Champ : cf. tableau 3 - Affectation d'une durée de 2 ans. Solde brute à l'étranger : primes de technicité ou de spécialité exclues, indemnité d'établissement mensualisée. Solde région parisienne sans MICM. Valeur du point d'indice au 1^{er} octobre 2009. IRE au 1^{er} octobre 2010.

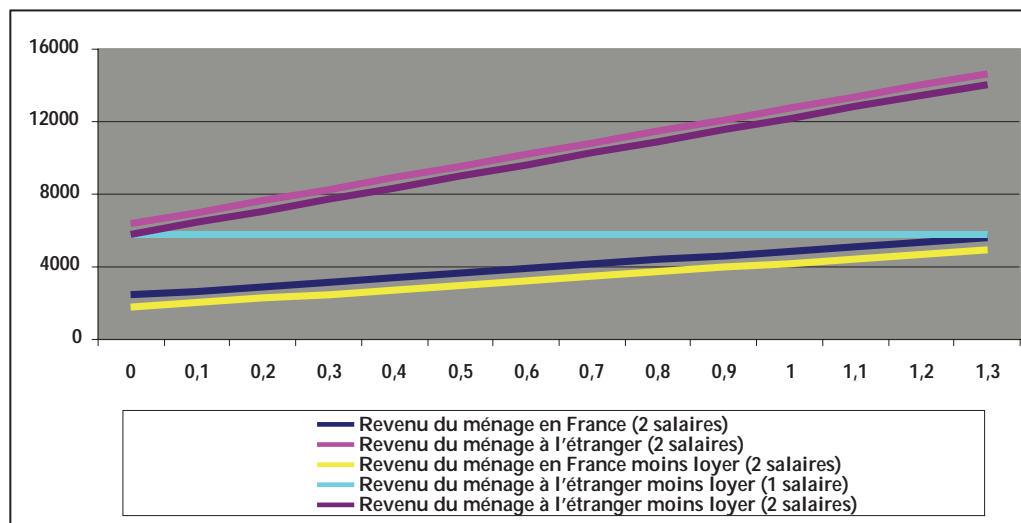
Comme pour les affectations dans les DOM-COM, le Haut Comité a cherché à compléter cette approche exclusivement centrée sur le revenu du militaire par une estimation plus large prenant en compte le salaire (ou l'absence de salaire) du conjoint, ce dernier étant exprimé en fraction de la solde du militaire.

Le graphique ci-dessous, illustrant le cas type d'un sergent marié avec deux enfants (âgés de un an et de six ans) affecté en séjour au Gabon, montre que, même lorsque le ménage ne dispose que d'un salaire durant le séjour à l'étranger, ce dernier demeure financièrement attractif, y compris lorsqu'on intègre les dépenses liées au logement (loyer et retenue logement)¹⁴⁰.

L'étude effectuée par le Haut Comité montre que ce constat peut être élargi aux quatre pays concernés et à l'ensemble des cas types pris en référence.

¹⁴⁰ De plus, comme pour une affectation dans une COM, le ménage pourra éventuellement bénéficier, à son retour en France, du versement des droits à allocation chômage du conjoint qui aurait été conduit à quitter l'emploi qu'il occupait avant son départ.

Graphique 10 - Comparaison du revenu d'un ménage (sergent, marié, deux enfants) en métropole et au Gabon en fonction du niveau de salaire du conjoint



Source : simulations de rémunérations fournies par les armées au HCECM. Traitement HCECM. Réponses du BILRIF et du bureau de garnison de Paris (loyers moyens et redevances BCC). Réponse de la DRHAT à un questionnaire adressé par le HCECM (montants moyens des retenues logement outre-mer et à l'étranger).

Champ : sergent, IM 315, marié, 2 enfants (1 an et 6 ans). MICM prise en compte dans la rémunération métropole. Rémunération brute perçue au Gabon avec mensualisation de l'indemnité d'établissement. Séjour de 2 ans.

Lecture : au Gabon, le revenu brut moyen d'un ménage dont la personne de référence est un sergent, IM 315, marié, 2 enfants, et dont le conjoint ne travaille pas, est de 5 804,29 €. Ce montant est supérieur au revenu brut de ce ménage en France (Ile-de-France), quel que soit le niveau du salaire brut du conjoint (en % de la solde du militaire).

Éléments de comparaison

La rémunération des militaires étant étroitement liée au dispositif interministériel, le simple constat de l'écart entre leur rémunération en France et leur rémunération à l'étranger ne peut suffire à évaluer cette dernière. Il importe, sans nier les limites d'une comparaison entre des personnels différents par leur statut, leur déroulement de carrière et les conditions d'exercice de leur métier, de replacer dans un ensemble plus vaste la rémunération servie aux militaires correspondant aux cas types présentés ci-dessus.

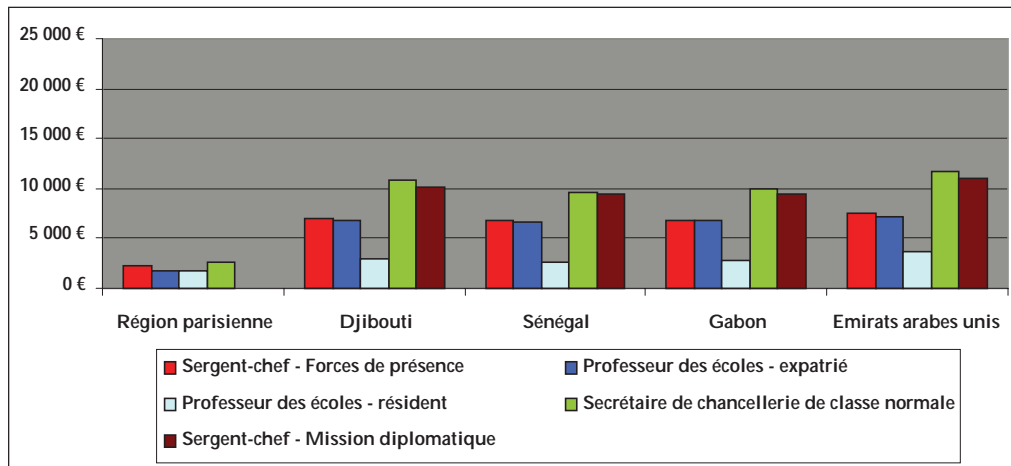
C'est ce que le Haut Comité a cherché à faire en examinant comparativement la rémunération :

- de militaires affectés dans les forces de présence ;
- de militaires affectés dans les missions diplomatiques implantées dans les pays correspondants ;
- d'enseignants, placés sous deux statuts différents, exerçant dans les établissements français de ces pays (réseau AEF) ;
- d'agents du ministère des affaires étrangères en poste dans les quatre pays étudiés.

Les cas types ont été choisis de manière à rapprocher des agents ayant un même niveau indiciaire et se trouvant à un stade comparable de leur déroulement de carrière respectif.

On constate que, par rapport aux fonctionnaires civils expatriés, les militaires des forces de présence bénéficient d'une rémunération de bon niveau. Une comparaison avec le niveau de rémunération des agents du ministère des affaires étrangères en poste à l'étranger n'aurait guère de sens, sauf à ne pas tenir compte de la forte incitation financière que ce ministère doit consentir envers des agents qui effectuent plus de 60 %, en moyenne, de leur carrière hors de France.

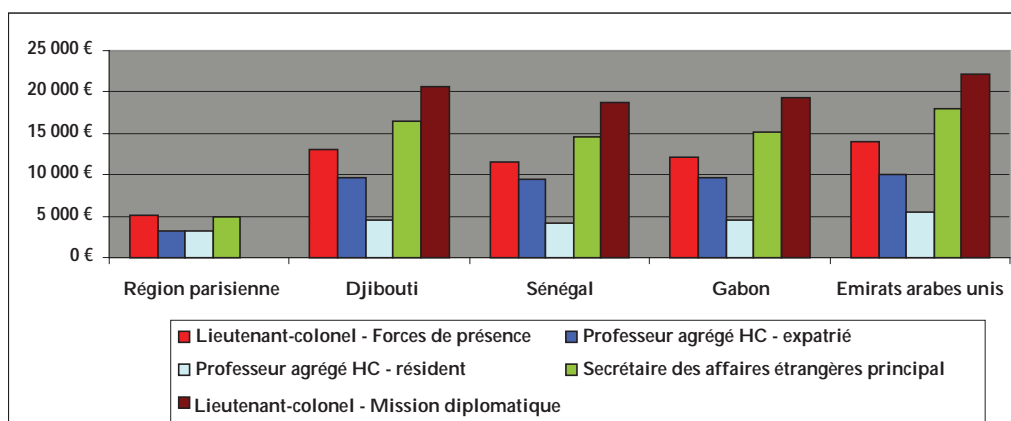
Graphique 11 - Comparaison de la rémunération brute mensuelle d'un sergent-chef (armée de terre) et de fonctionnaires civils de niveau indiciaire équivalent (France, Djibouti, Gabon, Sénégal, Emirats arabes unis)



Source : militaires : réponse de l'armée de terre à un questionnaire adressé par le Haut Comité. Enseignants : réponse de l'AEFE à un questionnaire adressé par le Haut Comité. Fonctionnaire des affaires étrangères : réponse du ministère des affaires étrangères et européennes à un questionnaire adressé par le Haut Comité.

Champ : sergent-chef, IM 373, marié, 2 enfants. Professeur des écoles, IM 376, marié, 2 enfants, statut « expatrié » et statut « résident ». Secrétaire de chancellerie, IM 370, marié, 2 enfants. Traitement et solde bruts, hors MICM pour le militaire en France. Indemnité d'établissement mensualisée. Valeur du point d'indice au 1^{er} octobre 2009. IRE (militaires et affaires étrangères), indemnité d'expatriation et indemnité spécifique liée aux conditions de vie locale (enseignants) au 1^{er} octobre 2010.

Graphique 12 - Comparaison de la rémunération brute mensuelle d'un lieutenant-colonel et de fonctionnaires civils de niveau indiciaire équivalent (France, Djibouti, Gabon, Sénégal, Emirats arabes unis)



Source : militaires : réponse de l'armée de terre à un questionnaire adressé par le Haut Comité. Enseignants : réponse de l'AEFE à un questionnaire adressé par le Haut Comité. Fonctionnaire des affaires étrangères : réponse du ministère des affaires étrangères et européennes à un questionnaire adressé par le Haut Comité.

Champ : lieutenant-colonel, IM 694, marié, 2 enfants. Professeur agrégé HC, IM 696, marié, 2 enfants, statut « expatrié » et statut « résident ». Secrétaire des affaires étrangères principal, IM 706, marié, 2 enfants. Traitement et solde bruts, hors MICM pour le militaire en France. Indemnité d'établissement mensualisée. Valeur du point d'indice au 1^{er} octobre 2009. IRE (militaires et affaires étrangères), indemnité d'expatriation et indemnité spécifique liée aux conditions de vie locale (enseignants) au 1^{er} octobre 2010.

3.2.2.2 La fiscalité : le cas particulier de Djibouti

En vertu d'accords internationaux¹⁴¹ conclus lors de l'indépendance de la République de Djibouti, les personnels français « de coopération technique » (fonctionnaires civils et personnel militaire des forces françaises à Djibouti) en service sur le territoire de ce pays sont assujettis, au paiement du seul impôt djiboutien sur les traitements et salaires, calculé à partir d'une assiette égale à 80 % de la solde de base mensuelle (celle-ci comprenant actuellement l'IRE dans sa totalité). Cet impôt sur le revenu est, pour les militaires, prélevé à la source par les organismes payeurs français et reversé à l'État djiboutien. Il est, par ailleurs, le seul impôt acquitté par les personnels en service à Djibouti, ces derniers n'étant pas assujettis, en France, aux autres impôts français (CSG, CRDS, CS etc.).

Ces dispositions sont mal connues des militaires, comme le Haut Comité a pu le vérifier lors de son déplacement sur place. Elles sont, dès lors, mal comprises, et ce d'autant plus que la convention de 2003 indique qu'une partie de la contribution versée annuellement par la France à l'État djiboutien au titre du stationnement de ses forces (30 M€) est constituée de l'impôt sur le revenu du personnel des forces françaises (6,4 M€ environ). Cette disposition renforce, au niveau de l'apparence, l'incompréhension des militaires affectés à Djibouti vis-à-vis du système d'imposition qui leur est appliqué.

La situation est encore compliquée par le fait que le Gouvernement djiboutien a, en 2003, fait droit à une demande du ministère français des affaires étrangères visant à faire reconnaître comme « indemnité spécifique¹⁴² » une part évaluée à 35 % de l'indemnité de résidence perçue par les coopérants techniques français en poste à Djibouti. Cette décision réduit le montant de l'impôt djiboutien acquitté par ces derniers.

En dépit de deux jurisprudences du Conseil d'État¹⁴³ ayant rejeté, en 2003 et 2007, des demandes émanant de militaires en poste à Djibouti, l'attente du personnel des forces françaises à Djibouti reste forte sur ce point.

Le Haut Comité recommande que la question de l'application aux militaires français affectés à Djibouti de la minoration de l'assiette d'imposition, accordée en 2003 par le Gouvernement djiboutien aux coopérants techniques, fasse l'objet d'un examen attentif par le ministère français de la défense, en liaison avec le Gouvernement djiboutien, de manière à ce qu'une éventuelle inégalité de traitement au sein de l'ensemble des agents de l'État français affectés dans ce pays ne puisse perdurer. En tout état de cause, il conviendrait, au minimum, que cette situation particulière soit mieux expliquée, avant leur départ, aux militaires affectés à Djibouti.

On notera toutefois que la perception négative qu'ont les militaires français affectés à Djibouti de leur situation au regard de la fiscalité et qu'ils ont exprimée auprès du Haut Comité doit être fortement relativisée dès lors que l'on considère la pression fiscale dans son ensemble, sensiblement plus faible qu'en métropole, et non le seul impôt sur le revenu.

3.2.2.3 Le logement

Le logement par l'État (logement familial ou hébergement en enceinte militaire ou en bâtiments pour cadres célibataires) est la règle pour les militaires des forces prépositionnées¹⁴⁴.

¹⁴¹ Protocole provisoire du 27 juin 1977 fixant les conditions de stationnement des forces françaises sur le territoire de la République de Djibouti après l'indépendance, convention du 28 avril 1978 relatif au concours en personnel apporté par la République française au fonctionnement des services publics de la République de Djibouti, convention du 3 août 2003 relative à la situation financière et fiscale des forces françaises présentes sur le territoire de la République de Djibouti.

¹⁴² Exclue, à ce titre, de la base d'imposition aux termes de la convention du 28 avril 1978.

¹⁴³ Cf. CE, 2 mars 2007, n°297021 et CE, 8 décembre 2003, n°208053.

¹⁴⁴ Le ministère de la défense propose une offre identique à ses personnels civils affectés dans les pays concernés.

En Afrique, le parc de logements est composé de logements domaniaux et de logements pris à bail par France Domaine auprès de bailleurs privés locaux.

Aux Emirats arabes unis, la France a choisi que les militaires affectés dans cette nouvelle implantation soient régis par les mêmes règles que celles qui sont appliquées dans ses autres bases, ce qui a conduit, pour tenir compte des particularités du droit local, à un important effort d'accompagnement pour garantir aux personnels un niveau de retenue acceptable.

Pour l'ensemble des pays concernés, la composition du parc, l'état des logements proposés ainsi que les montants de retenue sont variables.

S'agissant de la retenue, les données fournies au Haut Comité par les commandements locaux des forces conduisent à constater que son poids par rapport à la rémunération brute est un peu plus élevé que dans les COM, notamment pour les Emirats arabes unis. Il est souhaitable que, pour cette affectation, les aménagements en cours permettent de diminuer encore le niveau de la retenue.

Tableau 22 - Part de la retenue logement dans la rémunération brute mensuelle des militaires affectés dans les forces de présence

Grade et situation familiale	Région parisienne		Djibouti	Gabon	Emirats arabes unis
	(Sans MICM)	(Avec MICM)			
Caporal-chef - célibataire	Pour ces trois catégories, la part du loyer est, dans tous les cas, inférieure à 2% car ces personnels sont hébergés en enceinte militaire ou dans les BCC				
Sergent - célibataire					
Sergent-chef - célibataire					
Capitaine - célibataire	15%	/	5%	6%	9%
Caporal-chef - M2	36%	29%	9%	9%	11%
Sergent - M2	33%	27%	9%	9%	11%
Sergent-chef - M2	31%	26%	9%	9%	11%
Adjudant-chef - M2	29%	25%	8%	9%	12%
Lieutenant-colonel - M2	20%	19%	5%	6%	9%
Adjudant-chef - M3	28%	24%	9%	9%	13%
Capitaine - M3	22%	20%	7%	8%	13%
Lieutenant-colonel - M3	22%	20%	6%	7%	11%

Source : montants de retenue : réponse des COMFOR à un questionnaire adressé par le Haut Comité. Rémunérations : réponses des armées à un questionnaire adressé par le Haut Comité.

Champ : cf. tableau 3. Affectation d'une durée de 2 ans. Solde brute à l'étranger : primes de technicité ou de spécialité exclues, indemnité d'établissement mensualisée. Valeur du point d'indice au 1^{er} octobre 2009. IRE au 1^{er} octobre 2010.

En Afrique, du fait de l'hétérogénéité du parc, des personnels avec un même niveau de rémunération, une situation familiale identique et des logements de capacité comparable peuvent se voir appliquer des retenues de montant sensiblement différent selon que leurs logements sont domaniaux ou baillés. Ce phénomène est accentué à Djibouti du fait de la relative étroitesse du marché immobilier et de la surenchère couramment pratiquée par les bailleurs privés, mais il est également sensible à Libreville et à Dakar.

Les conditions de logement, très variables, dépendent, en effet, fortement de la nature du logement (le parc domaniaux est généralement plus ancien, mais parfois mieux entretenu que certains logements du parc locatif), de sa situation géographique et du standard local des prestations de confort.

Au cours de sa visite aux forces françaises de Djibouti, le Haut Comité a pu constater que, si certains logements étaient de niveau tout à fait convenable, d'autres, en revanche, étaient d'un standard très modeste et que, par ailleurs, il n'était pas toujours possible d'établir de lien direct entre la qualité du logement, voire sa capacité, et le niveau hiérarchique de l'occupant militaire. Il a cependant retenu que la majorité des militaires rencontrés étaient globalement satisfaits de leurs conditions de logement, bien que le montant de la retenue, eu égard à la qualité de l'infrastructure, soit souvent jugé exagéré par ceux qui s'estimaient mal logés.

Dans tous les cas, les ressortissants du ministère de la défense (civils et militaires) affectés dans les forces de présence bénéficient, au travers des prestations offertes par les organismes en charge du logement, d'un soutien appréciable et envié par les ressortissants d'autres ministères représentés localement.

3.2.2.4 L'accompagnement social et familial

Au-delà des questions de rémunération et de logement, il convient de ne pas oublier le rôle important que jouent, dans ce type d'affectation, les structures contribuant à l'accompagnement social des personnels et de leur famille.

Il s'agit, au premier chef, des services sociaux, très sollicités à divers titres :

- difficultés d'adaptation des familles au mode de vie et à l'environnement local ;
- phénomènes d'aggravation de difficultés antérieures au séjour (conjugales ou financières) ;
- problèmes d'endettement (fluctuation du taux de l'IRE, mais aussi difficultés de la première année du séjour : frais d'installation, remboursement de l'avance de solde perçue au départ).

Ce qui pourrait sembler quelque peu paradoxal au premier abord (eu égard aux conditions matérielles et financières plutôt favorables par rapport à la situation habituelle des militaires) s'explique néanmoins : au sein de la population concernée, une proportion non négligeable n'a jamais expérimenté la gestion de ressources financières soudaines et conséquentes et n'a aucune expérience de séjours familiaux prolongés à l'étranger. L'accompagnement est donc essentiel.

Au-delà du service social proprement dit, de nombreuses structures participent à l'accompagnement des familles en leur offrant des prestations variées, notamment dans le domaine des loisirs : cercles et foyers, clubs sportifs et artistiques, associations. Ces organismes gèrent des infrastructures qui leur sont propres ou utilisent celles du domaine militaire, dans les limites que leur fixe le commandement. Ils participent ainsi directement, et de manière fort utile, à l'amélioration des conditions de vie des personnels, notamment en fournissant aux conjoints et aux enfants un cadre d'activité qui contribue directement à l'équilibre familial et, partant, à l'épanouissement professionnel des militaires. Lorsque ces activités sont ouvertes aux autres Français expatriés, ce qui est toujours souhaitable, elles contribuent à combattre la tentation, fréquente, du repli sur soi.

D'une manière générale, dès lors qu'il est décidé d'affecter des militaires avec leur famille dans des pays où les conditions concrètes de vie et de travail diffèrent profondément de celles des pays de niveau comparable à la France, le Haut Comité souligne toute l'importance d'un dispositif d'accompagnement efficace et performant : logement, soutien social, organisation des loisirs, actions de cohésion. Il recommande que les moyens nécessaires, notamment financiers, soient accordés au commandement local, que ce dernier puisse disposer d'une certaine autonomie dans leur emploi et qu'il soit tenu le plus grand compte de ces questions dans les directives d'organisation des forces françaises stationnées à l'étranger.

3.2.3 - LES AFFECTATIONS DANS LES STRUCTURES DE L'OTAN

3.2.3.1 Le cadre administratif et financier actuel

Le retour de la France dans le commandement intégré de l'OTAN se traduira, jusqu'en 2012, par un renforcement considérable du volume de personnel mis en place dans les structures de l'Organisation et par une diversification des catégories de militaires concernées.

Parmi les affectations à l'étranger, celles dans les organismes de l'OTAN (commandement militaire intégré et structures d'environnement) constituent un cas particulier à plusieurs titres :

- il s'agit, pour les personnels, d'une opportunité récente (premières affectations prononcées en 2009), qui devrait concerner environ 850 militaires en 2012, répartis sur 25 sites différents ;
- les pays d'affectation sont, pour l'essentiel, des pays européens ou nord-américains, à haut niveau de vie. Toutefois, les villes dans lesquelles sont implantées les structures de l'OTAN ne sont pas toujours les capitales des États concernés et s'en distinguent parfois par un isolement sensible ou un environnement difficile (Stavanger en Norvège, Bydgoszcz en Pologne). Par ailleurs, certaines affectations concernent des pays moins développés (Turquie) ;
- du fait de la nature et des missions de ces organismes, ces affectations devraient concerner quasi-exclusivement des officiers (principalement supérieurs) et des sous-officiers ;
- enfin, plusieurs dizaines de postes appartiennent à des états-majors opérationnels, déployant régulièrement des modules fonctionnels sur les théâtres d'opérations relevant de l'OTAN, ce qui conduira les militaires qui y serviront à participer à des opérations extérieures à partir d'une affectation à l'étranger.

S'agissant de la *rémunération*, les affectations au sein des structures de l'OTAN sont régies par les règles communes à l'ensemble des affectations à l'étranger :

- régime indemnitaire destiné à compenser, d'une part les dépenses supplémentaires liées au coût de la vie, à l'éloignement et aux conditions de vie locales (IRE) et, d'autre part, la perte du travail du conjoint (SUFE) et les dépenses liées à vie familiale (MFE) ;
- perte de primes et indemnités habituellement servies en France (primes de qualification, certaines primes de technicité).

Le montant de l'IRE servie aux militaires affectés à l'OTAN relève du tableau 2. Il convient de noter que, suite à des études d'évaluation conduites par un cabinet spécialisé, le taux de l'IRE octroyée aux personnels affectés à Norfolk (États-Unis) a été revalorisé en 2010 et aligné sur celui de l'indemnité versée aux personnels en poste à Washington.

Le tableau ci-dessous indique, pour quelques cas types et certaines affectations, l'augmentation de la rémunération brute par rapport à celle servie en France.

Tableau 23 - Rapport entre la rémunération mensuelle brute dans une affectation dans un organisme de l'OTAN et la rémunération mensuelle brute en métropole (hors MICM)

Grade	Situation familiale	France	Allemagne	Belgique	Royaume-Uni	Italie	États-Unis (Norfolk)	Norvège
Sergent-chef	C 0	1	2,0	1,9	1,9	2,1	2,3	2,3
	M 2	1	2,4	2,3	2,3	2,5	3,0	2,7
Adjudant-chef	M 2	1	2,1	2,0	2,0	2,2	2,7	2,4
	M 3	1	2,2	2,2	2,1	2,3	2,9	2,5
Capitaine	C 0	1	1,7	1,6	1,6	1,7	1,9	1,9
	M 3	1	1,9	1,8	1,8	1,9	2,3	2,1
Lieutenant-colonel	M 2	1	1,9	1,8	1,8	2,0	2,3	2,2
	M 3	1	1,9	1,8	1,8	2,0	2,4	2,2

Source : réponse des armées à un questionnaire adressé par le Haut Comité.

Champ : cf. tableau 3. Affectation d'une durée de 2 ans. Solde brute à l'étranger : primes de technicité ou de spécialité exclues, indemnité d'établissement mensualisée. Solde France sans MICM. Valeur du point d'indice au 1^{er} octobre 2009. IRE au 1^{er} octobre 2010.

L'évaluation du niveau de la rémunération ne peut être effectuée dans l'absolu et nécessite de prendre en compte d'autres éléments tels que le coût du logement, le coût de la scolarité etc.

D'ores et déjà, un rapprochement avec les données du même type, calculées pour les affectations dans les forces de présence (cf. tableau n°21 ci-dessus), permet de constater, pour les mêmes cas types, que le niveau des rémunérations « OTAN » est globalement moins avantageux qu'en Afrique ou aux Emirats arabes unis.

S'agissant du *logement*, les militaires sont, à de très rares exceptions près¹⁴⁵, logés à leurs frais en secteur civil. L'élément de soutien national mis en place par la France dans chacune des garnisons est chargé, entre autres missions, de faciliter la recherche de logement pour les militaires affectés, notamment en diffusant, annuellement, l'information nécessaire (contacts, tarifs, modalités juridiques des baux etc.).

En termes purement quantitatifs, les militaires français affectés à l'Otan devant occuper des postes détenus auparavant par des militaires d'autres nations, la disponibilité du parc locatif local ne devrait pas être exagérément sollicitée, d'autant que la montée en puissance des effectifs s'effectue de manière graduée.

Dans les garnisons « OTAN », le prix de l'immobilier est parfois élevé, mais la situation varie beaucoup selon le pays d'affectation. Une étude conduite par un cabinet spécialisé à la demande du ministère de la défense a toutefois démontré en 2010 qu'il l'était moins que dans les capitales des pays concernés¹⁴⁶, sauf à Stavanger en Norvège¹⁴⁷.

Le principal problème réside, en fait, dans la nécessité de devoir s'acquitter, à l'arrivée, du paiement de plusieurs mois de loyer (voire d'une année entière comme aux États-Unis ou en Grande-Bretagne) ou d'une caution importante.

¹⁴⁵ Seuls quelques officiers généraux exerçant de hautes fonctions bénéficient d'un logement de fonction.

¹⁴⁶ Villes de référence pour le calcul du montant de l'IRE.

¹⁴⁷ Situation essentiellement due à la présence, dans cette ville, d'une forte communauté étrangère employée dans les sociétés pétrolières et qui dispose d'un haut niveau de revenus.

Le Haut Comité note, toutefois, que la procédure de demande d'avance au Trésor¹⁴⁸ n'est quasiment pas mise en œuvre et que plusieurs militaires, confrontés à des situations de ce type, ont eu recours à des arrangements locaux.

Le Haut Comité recommande que les personnels désignés pour des affectations dans des pays dans lesquels les pratiques en matière de paiement des loyers diffèrent fortement de celles en usage en France soient effectivement informés, avant leur départ, de l'ensemble des possibilités réglementaires dont ils peuvent user pour atténuer la charge financière résultant de ces pratiques.

La *scolarité des enfants* constitue un sujet de préoccupation important pour les personnels.

Plusieurs possibilités existent, variables selon les pays et la nature du système local d'enseignement :

- l'inscription des enfants dans des *écoles locales* : relativement simple et peu onéreuse en Belgique, cette possibilité se heurte rapidement, pour les autres garnisons, à des difficultés linguistiques, au coût de la scolarité ou à l'incompatibilité des cursus scolaires ;
- l'inscription à titre onéreux¹⁴⁹ dans les *établissements français à l'étranger* (réseau de l'AEFE ou de la Mission laïque française) : cette possibilité existe dans plusieurs garnisons (ou dans des villes proches de ces dernières), mais pas partout ;
- l'inscription dans des *écoles internationales*, généralement implantées dans les villes de garnison les plus importantes. Cette formule a un coût généralement très élevé et il est à noter que seules quelques armées étrangères le prennent en charge et que les entreprises du secteur privé ne le font généralement pas ;
- l'inscription à titre onéreux aux *cours dispensés par le Centre national d'enseignement à distance* (CNED). Cette formule, relativement accessible financièrement, nécessite, en revanche, un investissement important des parents ;
- enfin, l'inscription des enfants dans les *lycées de la Défense* sous régime d'internat.

Dès l'année 2010, le ministère de la défense a souhaité compléter ces possibilités « traditionnelles », communes à toute expatriation, par des mesures plus ciblées sur les garnisons où aucune école n'est en mesure d'offrir un enseignement adapté à un coût raisonnable, notamment pour les classes du secondaire. Deux démarches complémentaires ont été engagées à la rentrée 2010 :

- la création à titre expérimental d'une « cyber-classe », permettant aux lycéens de la filière scientifique de pouvoir bénéficier, en accompagnement des cours du CNED, d'un soutien scolaire spécifique et personnalisé assuré par des professeurs du Lycée militaire d'Autun ;
- la mise en place, à titre provisoire, d'une allocation de nature sociale, dite « prestation familiale d'expatriation », destinée à apporter, sous certaines conditions, une aide financière aux militaires affectés dans certains organismes implantés à l'étranger¹⁵⁰ (dont les structures de commandement de l'OTAN). Cette aide est destinée à compenser les surcoûts liés aux frais de scolarité (hors restauration) des enfants fiscalement à charge des militaires, présents dans ces pays et inscrits dans un établissement d'enseignement français ou international. Les montants attribués

¹⁴⁸ L'article 65 de la loi de finances pour 1979 (loi n°78-1239 du 30 décembre 1978) a instauré en faveur des agents de l'État à l'étranger un dispositif d'avances facilitant les démarches relatives à la location d'un logement dans les environs de leur poste d'affectation. L'avance porte intérêt à un taux de 1 %, elle est remboursable par mensualités, calculées selon la durée de l'avance. Le montant de l'avance est égal à un pourcentage de la somme demandée par le propriétaire : 60 % pour une demande d'avance de 6 à 11 mois, 70 % pour une avance durant 12 à 23 mois et 80 % pour une avance de 24 à 36 mois.

¹⁴⁹ Cf. graphique 8 ci-dessus.

¹⁵⁰ Les organismes implantés en Belgique n'entrent pas, pour l'instant, dans le champ d'application géographique de la mesure.

dépendent des revenus nets déclarés par les parents et du nombre d'enfants scolarisés, le montant maximal par enfant allant de 2 000 à 4 500 € annuels¹⁵¹.

Tableau 24 - Aides accordées en 2010 dans le cadre de la prestation familiale d'expatriation

	Demandes exprimées	Aides accordées	Montant moyen des prestations versées (par famille)	Nombre d'enfants concernés	Total des prestations versées
2010	266	177 ¹⁵²	6 824 €	500	1,2 M€ ¹⁵³

Source : ministère de la défense, DRH-MD.

Compte tenu des délais nécessaires à la mise en œuvre de la réforme de la rémunération des agents de l'État en poste à l'étranger, il est vraisemblable que ce dispositif sera reconduit pour 2011-2012.

Enfin, l'emploi des conjoints est rendu difficile par un ensemble de contraintes, communes à tous les expatriés mais qui, pour les sous-officiers, constituent autant de limites à l'équilibre financier du séjour : barrières linguistiques (la maîtrise de l'anglais est souvent un préalable indispensable), faible durée du séjour, non-concordance des qualifications professionnelles, en particulier hors d'Europe, absence ou mauvaise qualité du marché local de l'emploi etc.

Aucune information sur le taux d'emploi des conjoints n'est toutefois disponible pour le moment.

Comme pour toutes les affectations à l'étranger, le supplément familial (SUFE) est censé compenser la perte de revenu consécutive à la perte de l'emploi du conjoint, mais il ne le fait que très imparfaitement car son montant dépend de celui de l'IRE.

Il est, de ce fait, plus faible pour les affectations « OTAN » que pour celles dans les forces de présence.

Tableau 25 - Montant du supplément familial à l'étranger pour des affectations dans les forces de présence et dans les organismes de l'OTAN

Grades et situations familiales	Forces de présence	OTAN
Sergent - M2	de 296 € à 369 €	de 175 € à 289 €
Sergent-chef - M2	de 296 € à 369 €	de 175 € à 289 €
Adjudant-chef - M3	de 340 € à 411 €	de 201 € à 340 €
Capitaine - M3	de 427 € à 529 €	de 247 € à 441 €
Lieutenant-colonel - M2	de 530 € à 756 €	de 338 € à 558 €

Source : simulations de rémunérations effectuées par les armées à la demande du Haut Comité.

Champ : sergent, IM 310, marié deux enfants (1 et 6 ans) – sergent-chef, IM 373, marié deux enfants (6 et 11 ans) – adjudant-chef, IM 449, marié trois enfants (6, 11 et 17 ans) – capitaine, IM 570, marié trois enfants (2, 6 et 11 ans) – lieutenant-colonel diplômé, IM 694, marié deux enfants (12 et 16 ans). Valeur du point d'indice au 1^{er} octobre 2009. Taux de l'indemnité de résidence au 1^{er} octobre 2010.

¹⁵¹ Les montants annuels des frais de scolarité dans les lycées français existant dans ou à proximité immédiate des garnisons « OTAN » varient, pour l'école élémentaire, de 2 500 à 6 000 €, pour le collège, de 2 700 à 7 500 € et, pour le lycée, de 3 400 à 7 800 €.

¹⁵² Familles d'officiers : 60,5 %, familles de sous-officiers : 37,6 %.

¹⁵³ Les crédits consacrés à cette prestation pour 2010 s'élevaient à 3 M€. Environ 700 demandes étaient attendues.

3.2.3.2 Les problèmes en suspens et les mesures envisagées

- La rémunération :

Des travaux interministériels en cours visent, en effet, à intégrer, dans le processus de refonte de l'indemnité de résidence à l'étranger piloté par le ministère des affaires étrangères, la création d'un tableau d'IRE spécifique aux militaires affectés dans les organismes de l'OTAN.

Ce dernier compléterait le tableau 1, réservé aux militaires affectés dans les représentations diplomatiques, et le tableau 2, actuellement appliqué aux autres militaires affectés à l'étranger dont ceux affectés au sein de l'OTAN, et pour lequel les montants d'IRE sont jugés insuffisants, en particulier pour les militaires des grades subalternes.

La revalorisation générale de l'IRE qui s'ensuivrait devrait permettre aux militaires de faire face aux charges spécifiques liées au coût de la vie et du logement ainsi qu'aux frais de scolarisation, la prestation familiale d'expatriation n'aurait alors plus d'utilité.

Par ailleurs, l'augmentation de la période de remboursement de l'avance de solde¹⁵⁴ perçue au départ est à l'étude, ce qui devrait permettre de porter le délai maximal de remboursement de 6 mois à 18 mois.

De même, la question de l'indemnisation de l'absence des militaires affectés dans les organismes opérationnels de l'OTAN et effectuant des opérations extérieures durant leur séjour à l'étranger est toujours en suspens. Le Haut Comité rappelle, à cet égard, la recommandation qu'il a formulée au paragraphe 2.1.3.2.2 ci-dessus.

- L'aide à la scolarisation des enfants :

Des démarches sont en cours entre le ministère de la défense et la Mission laïque française en vue de l'ouverture de classes françaises ou de tuteurs adaptés dans certaines garnisons (Bydgoszcz, Naples, Izmir).

¹⁵⁴ Les militaires ont la possibilité de bénéficier, à titre d'avance, de deux mois d'émoluments à l'étranger.

4 - LES MILITAIRES EN MISSION DE COURTE DURÉE HORS MÉTROPOLE

Des personnels déplacés depuis la métropole, soit en unités constituées, soit en isolés¹⁵⁵, pour une courte durée (4 mois en règle générale), viennent renforcer les personnels affectés sur des postes permanents des forces de présence et de souveraineté.

Au 31 décembre 2009, 4 800 militaires des trois armées servaient en renfort temporaire dans les DOM-COM et à l'étranger. Compte tenu de la durée des déploiements, ce sont, dans les trois armées, près de 14 500 personnes qui effectuent en moyenne chaque année ce type de mission.

Ce dispositif n'a pas vraiment d'équivalent dans les armées étrangères comparables. Mis en place au moment de la professionnalisation des armées, il concerne principalement l'armée de terre¹⁵⁶, mais aussi, de manière exceptionnelle ou beaucoup plus réduite, les autres armées¹⁵⁷.

Dans la gendarmerie, le déplacement des forces de gendarmerie mobile dans les DOM-COM pour les besoins du maintien de l'ordre s'apparente à un renfort temporaire des forces territoriales implantées sur les territoires concernés. 1 500 militaires servaient dans ce cadre au 31 décembre 2009.

Que les militaires soient déplacés dans un DOM, une COM ou dans l'une des garnisons des forces de présence, leur cadre d'emploi est globalement le même (participation aux missions propres de l'unité d'accueil, instruction et formation, acculturation au service hors métropole).

En revanche, leur régime de rémunération varie selon le territoire et leurs conditions de vie et de service peuvent être également très différentes d'une garnison à l'autre, voire d'une unité à l'autre.

4.1 - LE RÉGIME DE RÉMUNÉRATION

4.1.1 - LES RENFORTS TEMPORAIRES À L'ÉTRANGER

Le régime de rémunération est le même que celui qui régit les déploiements en OPEX¹⁵⁸.

En effet, bien que le cadre d'emploi et les missions remplies par les personnels soient différents, l'indemnisation des deux types de déploiement est assurée sur la même base (ISSE) car, dans les deux cas, elle porte sur l'absence.

Cette situation, déjà évoquée lors de l'analyse de la rémunération en OPEX, soulève parfois des interrogations chez les militaires, comme le Haut Comité a pu le constater.

La spécificité de l'engagement en Afghanistan les a renforcées, les personnels excipant, pour s'étonner du fait que les deux types de mission soient rémunérés à l'identique, non seulement de leur différence de dangerosité, mais aussi de l'écart existant entre les rythmes d'activité dans l'un et l'autre cas.

¹⁵⁵ Tous les types d'organismes implantés outre-mer ou à l'étranger, des formations aux services ou aux états-majors, comprennent des postes « tournants ».

¹⁵⁶ Dans l'armée de terre, ce type de mission est intégré au cycle d'emploi des unités, au même titre que les opérations extérieures.

¹⁵⁷ Par exemple lorsqu'un détachement aérien de l'armée de l'air est mis en place, lors d'une crise régionale, dans l'une ou l'autre des garnisons des forces de présence.

¹⁵⁸ Décret n°97-901 du 1^{er} octobre 1997, relatif à la rémunération des militaires à solde mensuelle envoyés en opération extérieure ou en renfort temporaire à l'étranger.

Sur le premier point, le Haut Comité souhaite que la réforme envisagée du système indemnitaire des militaires comporte des dispositions permettant, d'une façon ou d'une autre, de différencier nettement la participation à une opération extérieure et le déploiement en renfort temporaire à l'étranger. Si cette réforme n'était pas mise en œuvre dans des délais raisonnables, il conviendrait de rechercher, dans le cadre du dispositif réglementaire actuel, les voies et moyens permettant d'atteindre cet objectif. Ceci pourrait, par exemple, conduire à moduler, selon la nature de la mission, le coefficient prévu par l'article 4 du décret n°97-901 du 1^{er} octobre 1997 modifié relatif à la rémunération des militaires à solde mensuelle envoyés en opération extérieure ou en renfort temporaire à l'étranger, ou à créer une indemnité destinée à compenser les sujétions spécifiques aux opérations extérieures, dont le montant serait toutefois identique sur l'ensemble des théâtres.

Il va de soi que les militaires déployés en renfort temporaire à l'étranger et participant, durant leur séjour, à une opération extérieure¹⁵⁹, bénéficierait automatiquement du régime particulier de rémunération des personnels en OPEX.

Sur le second point, les propositions faites ci-dessus au paragraphe 2.1.3.2.4 sont de nature à favoriser une distinction claire entre le niveau de rémunération des OPEX et celui des renforts temporaires à l'étranger.

Le Haut Comité est favorable à l'instauration d'une différenciation dans l'indemnisation des déplacements de courte durée à l'étranger selon la nature de la mission (OPEX ou renfort temporaire d'une unité stationnée à l'étranger) et sa durée.

4.1.2 - LES RENFORTS TEMPORAIRES DANS LES DOM-COM

Le mode de rémunération des militaires servant en renfort temporaire dans les forces de souveraineté diffère selon qu'ils sont :

- déplacés dans un DOM ou une COM autre que la Nouvelle-Calédonie :
 - si le séjour est inférieur ou égal à trois mois, la mission est assujettie au régime des déplacements temporaires ;
 - si le séjour excède trois mois, les personnels perçoivent :
 - la rémunération (solde et indemnités) qu'ils percevraient s'ils étaient affectés dans le département considéré, mais au prorata de leur temps de séjour ;
 - l'indemnité d'installation (DOM) ou l'indemnité d'éloignement (COM) mensualisée, exclusives des indemnités de mission ;
- déplacés en Nouvelle-Calédonie :
 - ils perçoivent alors la solde au taux du territoire et l'indemnité d'éloignement mensualisée au prorata de leur temps de séjour, à l'exclusion des indemnités de mission.

Ce régime complexe ne repose sur aucun texte réglementaire et se fonde uniquement sur deux décisions ministérielles¹⁶⁰, faisant notamment appel à la notion « d'affectation pour emploi ».

Outre les réserves qu'inspire le défaut de base réglementaire du système, on observe que ce régime, qui présente l'avantage d'assurer facialement¹⁶¹ un niveau de rémunération identique

¹⁵⁹ Comme ce fut le cas, par exemple, en Côte d'Ivoire en mars 2011 pour des militaires se trouvant en renfort temporaire au Gabon ou au Sénégal.

¹⁶⁰ Décision n°004642 du 19 octobre 1976 (DOM et COM autres que Nouvelle-Calédonie) – Décision n°04149/DEF/C.30/CD du 17 décembre 1984 (Nouvelle-Calédonie).

¹⁶¹ En réalité, si l'on intègre le surcroît de dépenses entraîné par le coût de la vie locale et la perte de revenu liée à la perte d'emploi des conjoints, le gain économique, pour une même période de quatre mois, est plus important pour les « tournants » que pour les affectés.

aux permanents et aux « tournants » sur un même territoire, présente aussi un double inconvénient :

- d'une part, bien que la mission remplie par les personnels en renfort soit identique sur tous les territoires (à l'exception toutefois de la Guyane), ils sont rémunérés de manière différente selon le territoire dans lequel ils servent en fonction de conditions de vie locales qui, par ailleurs, n'affectent en aucune manière leur mode de vie ;
- par ailleurs, l'absence de régime unifié de rémunération autorise des pratiques propres à chaque armée dans des domaines tels que l'attribution des frais de déplacement, l'indemnisation des missions effectuées sur le terrain, le caractère onéreux ou non de l'alimentation ou de l'hébergement etc. Les disparités qui peuvent découler de cette situation sont particulièrement sensibles en Guyane où les militaires engagés dans une opération interarmées d'ampleur (opération Harpie de lutte contre l'orpaillage clandestin et l'immigration irrégulière) se voient parfois appliquer des règles différentes selon leur armée d'appartenance.

Tableau 26 - Rapport entre la rémunération brute de militaires en renfort temporaire et leur rémunération brute en métropole

Grade	Situation familiale	Rapport rémunération brute renfort temporaire/rémunération brute métropole hors MICM				
		Guadeloupe	Guyane	Réunion	Nouvelle-Calédonie (Nouméa)	Forces de présence
Caporal-chef	C 0	1,5	1,6	1,7	2,0	2,3
	M 2	1,4	1,4	1,5	1,8	2,0
Adjudant-chef	M 2	1,3	1,4	1,5	1,7	2,0
Capitaine	C 0	1,4	1,5	1,6	1,8	2,1
	M 3	1,3	1,4	1,4	1,7	1,9

Source : réponse des armées et services à un questionnaire adressé par le Haut Comité.

Champ : militaires de l'armée de terre. Caporal-chef célibataire sans enfant, IM 310. Caporal-chef marié, deux enfants, IM 310. Adjudant-chef marié, deux enfants, IM 449. Capitaine célibataire sans enfant, IM 570. Capitaine marié, trois enfants, IM 570. Séjour de trois mois ou plus. Valeur du point d'indice au 1^{er} octobre 2009. Solde brute métropole sans MICM.

Lecture : un caporal-chef célibataire perçoit, lorsqu'il est en renfort temporaire en Guadeloupe, une solde brute dont le montant est 1,5 fois celui de la solde brute qu'il perçoit en métropole.

Les militaires rencontrés par le Haut Comité ont, par ailleurs, fait observer que la différence d'indemnisation des déplacements temporaires, selon qu'ils sont effectués outre-mer ou à l'étranger, n'avait aucun lien avec le niveau de sujétions, ce dernier étant souvent le même dans les deux cas. Parfois même, les conditions d'emploi des personnels « tournants » outre-mer (en Guyane notamment) peuvent être plus difficiles qu'à l'étranger.

Le Haut Comité considère, pour sa part, que le défaut de base réglementaire du régime de rémunération des militaires déployés en renfort temporaire dans les DOM-COM constitue un élément de fragilité et qu'il importe de lui donner un fondement juridique stable.

Il recommande de transcrire dans un texte réglementaire unique les règles actuellement appliquées pour la rémunération des militaires déployés en renfort temporaire dans les départements et collectivités d'outre-mer.

4.1.3 - LE CAS PARTICULIER DES MILITAIRES DE LA GENDARMERIE MOBILE DÉPLACÉS EN UNITÉ CONSTITUÉE POUR LE MAINTIEN DE L'ORDRE DANS LES DOM-COM

Depuis 1976¹⁶² et 1979¹⁶³, les militaires de la gendarmerie déplacés outre-mer en unité constituée pour les besoins du maintien de l'ordre bénéficient, comme pour les déplacements du même type qu'ils effectuent en métropole¹⁶⁴, d'une indemnité spécifique, forfaitaire, compensant l'absence : l'indemnité journalière d'absence temporaire (IJAT).

Le régime de solde combine, en fait, des éléments propres à la gendarmerie et le dispositif général applicable aux militaires des armées :

- durant les trois premiers mois de mission, les militaires de la gendarmerie perçoivent, outre l'IJAT, les éléments de solde de leur lieu d'affectation en métropole¹⁶⁵ ;
- à partir du premier jour du quatrième mois, ils cumulent l'IJAT et le régime local de solde.

Le taux de l'IJAT est identique pour la métropole et les DOM (900 €/mois) mais spécifique pour les COM (1 655 €/mois). Pour un déplacement d'une durée inférieure à trois mois (cas le plus fréquent), la rémunération mensuelle d'un gendarme déplacé outre-mer est inférieure à celle d'un gendarme affecté sur le territoire concerné. En revanche, dans le cas (exceptionnel) d'un déplacement d'une durée supérieure à trois mois, la rémunération d'un gendarme déplacé est supérieure à celle d'un militaire de même grade affecté sur le même territoire. Dans les deux cas toutefois, le caractère forfaitaire de l'IJAT modère l'avantage financier relatif retiré du déplacement au fur et à mesure que l'on s'élève dans la hiérarchie.

4.2 - LES CONDITIONS DE VIE ET DE SERVICE

Les militaires déployés en renfort temporaire sont intégrés aux unités, états-majors et services implantés sur les territoires concernés et ils en partagent les activités quotidiennes. Dans l'armée de terre, outre leur participation au fonctionnement courant des formations support, les unités déployées sont en mesure de remplir les missions de base et peuvent ainsi être engagées dans d'éventuelles missions opérationnelles : interventions humanitaires, protection ou évacuation de ressortissants, soutien à une opération en cours ou premier échelon d'un déploiement opérationnel plus important.

Peu d'observations peuvent être faites sur les *conditions de service* des personnels en renfort, dont la disponibilité assure à la part permanente des forces un soutien appréciable. Les unités déplacées apprécient, pour leur part, de connaître un rythme d'emploi cohérent avec la finalité de leur mission, dès lors, toutefois, qu'un trop grand décalage dans les conditions de service ne vient pas nuire à la cohésion d'ensemble.

En matière de *logement*, les personnels déployés sont hébergés en enceinte militaire ou, lorsqu'ils sont engagés dans des missions particulières sur le terrain, comme en Guyane, disposent d'un hébergement de campagne.

¹⁶² Décret n°76-827 du 24 août 1976 instituant dans les départements d'outre-mer une indemnité journalière d'absence temporaire en faveur des militaires de la gendarmerie déplacés en unité ou en fraction d'unité sur réquisition de l'autorité civile.

¹⁶³ Décret n°79-148 du 15 février 1979 instituant dans les territoires d'outre-mer une indemnité journalière d'absence temporaire en faveur des militaires de la gendarmerie déplacés en unité ou en fraction d'unité sur réquisition de l'autorité civile.

¹⁶⁴ Décret n°76-826 du 24 août 1976 instituant en métropole une indemnité journalière d'absence temporaire en faveur des militaires de la gendarmerie déplacés en unité ou en fraction d'unité sur réquisition de l'autorité civile.

¹⁶⁵ Toutefois, les déplacements à la Réunion et à Saint-Pierre-et-Miquelon ouvrent droit à l'indexation de la solde nette et de l'indemnité pour charges militaires (ICM).

Le Haut Comité a visité, lors de ses deux déplacements en Guyane et à Djibouti, les cantonnements et hébergements des forces déployées en renfort temporaire. Il a pu constater que celles-ci étaient logées de manière très variable selon les armées, les territoires ou, au sein d'une même armée, les unités visitées.

Si les conditions de logement dans la marine ou l'armée de l'air lui sont apparues bonnes, le Haut Comité a constaté que celles des militaires en renfort temporaire dans les unités de l'armée de terre étaient beaucoup plus rustiques et assez différentes d'une unité à l'autre.

Nonobstant les difficultés ponctuelles pouvant résulter de circonstances locales ou d'évolutions de structure¹⁶⁶, le Haut Comité a observé que, comme pour l'hébergement des forces en OPEX, certaines améliorations des installations, pourtant unanimement reconnues comme indispensables, n'étaient mises en œuvre que très lentement.

Il a également été surpris, en Guyane, par la grande précarité de certaines installations de l'opération Harpie, notamment la base opérationnelle avancée de Grand Santi, sur le fleuve Maroni : destinée à assurer le soutien des militaires engagés sur des postes de contrôle fluvial et à leur fournir, lors des relèves, la possibilité de bénéficier d'une indispensable période de remise en condition physique, cette structure, ne disposant d'aucun élément minimal de confort, ne peut, à l'évidence, remplir son rôle.

Le Haut Comité considère qu'en Guyane, le nécessaire équilibre entre l'inévitable rusticité liée aux opérations et l'attention qui doit être portée à la remise en condition du personnel, éprouvé physiquement après des missions difficiles, n'est pas pleinement atteint. Il revient au commandement d'y veiller.

De manière générale, le Haut Comité recommande que les conditions de vie des militaires déployés en renfort temporaire ne s'écartent pas exagérément de celles des forces auxquelles ils sont intégrés, dès lors que la mission qui leur est confiée ne l'exige pas.

¹⁶⁶ Comme les problèmes posés, en Guyane, par la montée en puissance des effectifs permanents rendant temporairement plus difficile l'hébergement des militaires en renfort.

**SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS
DU HAUT COMITÉ SUR LA CONDITION DES
MILITAIRES
EN SERVICE HORS MÉTROPOLE**

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS DU HAUT COMITE SUR LA CONDITION DES MILITAIRES EN SERVICE HORS MÉTROPOLE

NB : Les recommandations sont classées selon leur ordre d'insertion dans le rapport. Leur numérotation a une finalité exclusivement pratique et ne reflète aucun ordre de priorité.

MILITAIRES DÉPLOYÉS EN OPÉRATION EXTÉRIEURE

Rémunération

- 1 - Le Haut Comité estime qu'une différenciation des taux de l'ISSE fondée sur la nature des missions ou le degré des risques encourus par les militaires engagés sur les théâtres d'opérations extérieures se heurterait à des objections sérieuses. Il déconseille de s'engager dans cette voie.
- 2 - Le Haut Comité recommande que le régime de rémunération des militaires envoyés en opération extérieure ou en renfort temporaire à l'étranger soit appliqué à tout déplacement effectué dans ce cadre, sans condition de durée prévisible minimale de la mission.
- 3 - Le Haut Comité considère qu'il y a lieu de revoir l'incompatibilité entre le régime de rémunération des militaires affectés à l'étranger et celui des militaires envoyés en opération extérieure ou en renfort temporaire à l'étranger. Il souhaite que soit étudié un dispositif de cumul partiel et raisonnable de ces deux régimes, de manière à ce que :
 - les militaires déployés en opération extérieure à partir d'une affectation située à l'étranger soient indemnisés, pour la sujétion supplémentaire qu'ils subissent, par le bénéfice de l'ISSE, à un taux toutefois réduit (coefficient multiplicateur inférieur à 1,5) ;
 - l'IRE correspondant à leur pays d'affectation ainsi que les accessoires liés à la situation familiale continuent de leur être intégralement versés pendant la durée de leur absence.
- 4 - Le constat du maintien, pour les militaires, d'une durée minimale de services de quinze ans pour l'ouverture du droit à pension militaire de retraite conforte le Haut Comité dans son souhait, déjà exprimé dans son 4^{ème} rapport, de voir la possibilité de bénéficier de la bonification pour campagne double pour la participation à certaines OPEX être assortie de la suppression de la condition de durée minimale de services (ou de sa réduction à une durée faible) pour que tous les militaires, notamment ceux qui quittent les armées après une carrière courte, puissent bénéficier, d'une part, d'une pension militaire de retraite et, d'autre part, des bonifications de campagne obtenues durant leurs années de services.

5 - Le Haut Comité recommande d'introduire, soit dans le cadre du dispositif indemnitaire actuel, soit dans celui d'une rénovation plus complète de ce dernier, des mesures indemnitaires visant à mieux rémunérer les déploiements opérationnels les plus longs (supérieurs à quatre mois).
Il réitère, par ailleurs, la recommandation, déjà formulée dans son premier rapport, visant à une meilleure prise en compte, au plan indemnitaire, du caractère répétitif des sujétions entraînées par l'absence des militaires de leur garnison.
Il estime que le dispositif d'indemnisation des OPEX devrait évoluer de manière à concilier ces deux orientations.

6 - Le Haut Comité insiste pour que la question des délais de versement de l'ISSE soit traitée prioritairement au sein de la nouvelle chaîne financière mise en place par la réforme des soutiens du ministère de la défense.

Conditions de vie en opération

7 - Le Haut Comité recommande qu'au sein de chaque armée et chaque service interarmées soient prises des directives claires, organisant précisément les chaînes d'information et la répartition des responsabilités pour la prise en charge et l'acheminement des militaires projetés en individuel.

8 - Le Haut Comité recommande que tous les militaires déployés en opération extérieure bénéficient à leur retour, sauf exception dûment motivée par des contraintes particulières de service, de permissions suffisamment longues pour leur permettre une bonne récupération physique et morale.

9 - Le Haut Comité recommande que soient prises toutes les dispositions (financières, administratives et procédurales) permettant, au fur et à mesure de l'installation de forces françaises sur un théâtre et au-delà de l'adaptation, en fonction des risques, du niveau de protection assuré par les infrastructures, d'aligner le standard des installations françaises et la qualité de leur maintenance sur ceux adoptés par les armées étrangères comparables.

10 - Le Haut Comité salue les efforts accomplis en Afghanistan en matière de communications entre les militaires et leur famille. Sur les autres théâtres, il encourage le commandement à être attentif aux difficultés locales susceptibles d'altérer la qualité des prestations offertes aux personnels. Il souhaite que les dispositifs mis en place puissent être adaptés et renforcés en cas d'aggravation durable de la situation sur un théâtre. Il recommande enfin que le commandement étudie les nouvelles demandes exprimées par les militaires, dont il conviendra toutefois de mesurer les conséquences, notamment au plan de la cohésion des unités et du moral des personnels.

11 - Le Haut Comité partage l'appréciation positive des militaires qu'il a rencontrés sur l'action du service de santé des armées en opération extérieure. Il en salue la qualité et recommande que cette capacité fondamentale soit impérativement préservée.

12 - S'agissant des troubles d'ordre psychique susceptibles d'être en relation avec l'engagement en opération extérieure, le Haut Comité souhaite que les armées et le service de santé poursuivent leurs efforts pour améliorer l'information des personnels et des familles, le dispositif de détection, la coordination des moyens et le suivi dans la durée, notamment des anciens militaires qui présenteraient des symptômes plusieurs années après avoir quitté les armées.

13 - Le Haut Comité recommande que soient maintenus les efforts entrepris pour l'amélioration des délais de traitement des récompenses attribuées aux personnels suite à des actions d'éclat accomplies en OPEX, l'objectif étant au minimum que, sauf cas exceptionnel, aucun militaire méritant une récompense après un engagement opérationnel ne quitte les armées sans que cette dernière lui ait été remise.

14 - Pour le Haut Comité, il est indispensable que la structure locale de soutien aux familles soit maintenue au sein des unités (régiments, bases etc.), de manière à conserver le lien de proximité et la « culture d'armée », primordiaux en temps ordinaires et indispensables en cas d'événement grave. Cette structure doit s'adapter aux militaires les plus jeunes et à leur famille, éventuellement en faisant appel à des personnels spécialement formés.

15 - Le Haut Comité recommande que la prise en charge financière du soutien des familles de militaires blessés en OPEX et dont l'état de santé nécessite des soins de longue durée soit assurée par l'action sociale dans les armées.

Il souhaite que des crédits suffisants soient mis en place pour que soient élargies les modalités d'attribution des prestations, de manière notamment à :

- assurer la prise en charge financière des frais inhérents aux hospitalisations de longue durée (transport, logement, restauration etc.) ;
- contribuer à la prise en charge des frais entraînés par les aménagements du cadre de vie (logement, véhicule etc.) nécessaires pour que les blessés atteints des séquelles physiques les plus lourdes puissent bénéficier d'une autonomie maximale ;
- contribuer à la prise en charge complémentaire des frais d'appareillage fonctionnel.

Il recommande également que le ministère de la défense renforce les procédures d'urgence au sein du réseau de l'action sociale dans les armées de manière à garantir en tout temps aux ressortissants tués ou blessés en OPEX et à leur famille des prestations d'assistance et de soutien complémentaires de l'action du commandement.

Enfin, la mise à la disposition de logements de passage au profit des familles de militaires blessés hospitalisés en région parisienne pour une longue durée devrait pouvoir être envisagée et financée par les crédits d'action sociale, notamment par le biais d'un volant réduit de logements familiaux défense ou de chambres réservées dans les établissements de l'IGeSA en région parisienne.

16 - Le Haut Comité recommande d'introduire dans le code de la défense des dispositions législatives particulières permettant l'accès des militaires blessés en opération extérieure au dispositif de droit commun en matière d'aide au départ (formation professionnelle, accompagnement), nonobstant la position statutaire dans laquelle ils sont placés du fait de leur état de santé et quelle que soit leur ancienneté de service.

17 - Le Haut Comité rappelle qu'il avait recommandé, dans son troisième rapport, de modifier le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre en vue d'accorder la qualité de ressortissant de l'ONAC, pour l'accès aux prestations de formation professionnelle, des conjoints (mariés, concubins, pacsés) de militaires titulaires d'une pension militaire d'invalidité et se trouvant, du fait de leur état de santé, dans l'incapacité d'user de leur droit à la formation professionnelle. Il maintient cette recommandation.

18 - Le Haut Comité recommande aussi que soit engagée, au sein du ministère de la défense, une réflexion sur l'opportunité d'une évolution partielle des normes d'aptitude médicale de nature à favoriser l'accès de militaires blessés en opération à des emplois adaptés.

19 - Le Haut Comité recommande que le futur dispositif applicable aux conditions de circulation des militaires sur les réseaux ferrés ouvre le droit à la carte de réduction aux militaires blessés en OPEX et placés en position statutaire de non-activité (congé de longue durée pour maladie et congé de longue maladie).

MILITAIRES AFFECTÉS HORS MÉTROPOLE

Affectations dans les départements et collectivités d'outre-mer

20 - Le Haut Comité recommande la prise en compte, au plan indemnitaire, des conditions particulières dans lesquelles les militaires des trois armées et des services communs affectés ou en renfort temporaire en Guyane peuvent être conduits à effectuer des missions sur réquisition ou demande de concours de l'autorité administrative.

21 - Le Haut Comité recommande que des actions visant à améliorer l'accès à l'emploi des conjoints de militaires affectés dans les DOM-COM soient engagées dans trois directions :

- un renforcement des moyens des cellules d'aide à l'emploi des conjoints (CAEC), actuellement sous-dimensionnées ;
- un accroissement des efforts de placement pour favoriser l'emploi, sous statut contractuel, de conjoints de militaires partout où des besoins locaux ne sont pas satisfaits ;
- le développement de la prise en charge de la petite enfance par des mesures variées et adaptées au contexte de chaque territoire :
 - création de structures dédiées, en partenariat avec l'institut de gestion sociale des armées (IGeSA) lorsque les conditions s'y prêtent (à Cayenne notamment) ;
 - accentuation, partout où les conditions sociales et juridiques le permettent, de la politique de conventionnement avec des structures civiles existantes ;
 - développement de réseaux locaux d'assistantes maternelles agréées, permettant à des conjoints de militaires, éventuellement avec l'aide d'une formation complémentaire, d'accéder à des emplois rémunérés.

22 - Le logement des militaires outre-mer constitue, pour le Haut Comité, un élément positif de leur condition qu'il importe de maintenir dans ses grandes lignes, non pas tant parce qu'il contribue positivement au bilan économique du séjour mais parce qu'il assure des conditions d'installation globalement satisfaisantes à des personnels qui n'effectuent que de courts séjours et qui, par ailleurs, sont soumis, au cours de leur carrière, à un nombre important de changements de résidence.
Le Haut Comité estime que le principe doit en être maintenu, même si des adaptations peuvent être apportées au système de la redevance.

23 - Le Haut Comité recommande de moderniser, dans un texte unique, la réglementation relative aux déménagements des militaires pour l'outre-mer et l'étranger.

Il estime qu'il y aura lieu de rechercher la plus grande cohérence avec les principes adoptés en la matière pour la métropole et de prévoir notamment :

- la substitution, pour la détermination des droits à volume de bagages ou de mobilier, d'une distinction liée à l'ancienneté de service à la distinction liée au grade du militaire ;
- l'homogénéisation des droits entre les armées ;
- la prise en compte des mêmes situations familiales que pour la métropole ;
- le maintien de la prise en charge du repli du mobilier en métropole en complément du transport des bagages vers l'outre-mer ou l'étranger.

Il conviendra, toutefois, que le mode de remboursement choisi, qu'il soit ou pas de même nature que ceux appliqués aux agents civils de l'État placés dans des situations comparables, assure aux militaires un niveau de remboursement raisonnable et adapté à leur situation familiale et qu'il comporte des dispositions permettant de couvrir les éventuels dépassements des plafonds financiers résultant de circonstances particulières indépendantes de la volonté des personnels.

Pour le Haut Comité, il serait cependant préférable d'appliquer aux déménagements des militaires pour l'outre-mer et l'étranger les mêmes principes que ceux qu'il avait recommandés, dans son deuxième rapport, pour les changements de résidence en métropole :

- le militaire muté ne supporte personnellement aucun frais de déménagement à l'occasion du transfert de ses bagages ou de son mobilier ;
- c'est à l'administration d'encadrer régulièrement les prix des déménagements par des conventions-cadres conclues, après appel d'offres, avec un certain nombre d'entreprises de déménagement ;
- l'administration paie directement le déménageur.

24 - Le Haut Comité note que les fonctionnaires civils affectés outre-mer (pour des séjours d'une durée en général supérieure à celle des militaires) sont soumis, en matière de concession de passage gratuit, à un régime identique à celui des militaires. Il considère qu'il n'y a pas lieu de mettre en place un traitement différencié au profit des militaires mais recommande que les armées accentuent leurs efforts en matière d'information des personnels volontaires pour une affectation outre-mer ainsi que de leurs conjoints.

Affectations à l'étranger

25 - Les observations formulées par le Haut Comité sur le projet de réforme du dispositif de prise en charge des déménagements pour l'outre-mer s'appliquent à l'identique pour les déménagements vers l'étranger.

26 - Le Haut Comité recommande qu'une réflexion soit engagée pour transposer aux militaires affectés à l'étranger la réforme du supplément familial à l'étranger (SUFE), actuellement envisagée au seul profit des conjoints des agents civils de l'État expatriés dans les représentations diplomatiques.

27 - Le Haut Comité approuve le principe de la réforme, en cours, du décret n°97-900 du 1^{er} octobre 1997 fixant les modalités de calcul de la rémunération des militaires affectés à l'étranger visant à supprimer le principe de l'abattement de l'indemnité de résidence servie aux militaires lorsqu'ils passent un congé de maladie à l'étranger.

28 - Le Haut Comité recommande que la question de l'application aux militaires français affectés à Djibouti de la minoration de l'assiette d'imposition, accordée en 2003 par le Gouvernement djiboutien aux coopérants techniques, fasse l'objet d'un examen attentif par le ministère français de la défense, en liaison avec le Gouvernement djiboutien, de manière à ce qu'une éventuelle inégalité de traitement au sein de l'ensemble des agents de l'État français affectés dans ce pays ne puisse perdurer. En tout état de cause, il conviendrait, au minimum, que cette situation particulière soit mieux expliquée, avant leur départ, aux militaires affectés à Djibouti.

29 - Dès lors qu'il est décidé d'affecter des militaires avec leur famille dans des pays où les conditions concrètes de vie et de travail diffèrent profondément de celles des pays de niveau comparable à la France, le Haut Comité souligne toute l'importance d'un dispositif d'accompagnement efficace et performant : logement, soutien social, organisation des loisirs, actions de cohésion. Il recommande que les moyens nécessaires, notamment financiers, soient accordés au commandement local, que ce dernier puisse disposer d'une certaine autonomie dans leur emploi et qu'il soit tenu le plus grand compte de ces questions dans les directives d'organisation des forces françaises stationnées à l'étranger.

30 - Le Haut Comité recommande que les personnels désignés pour des affectations dans des pays dans lesquels les pratiques en matière de paiement des loyers diffèrent fortement de celles en usage en France soient effectivement informés, avant leur départ, de l'ensemble des possibilités réglementaires dont ils peuvent user pour atténuer la charge financière résultant de ces pratiques.

MILITAIRES EN MISSION DE COURTE DURÉE HORS MÉTROPOLE

31 - Le Haut Comité est favorable à l'instauration d'une différenciation dans l'indemnisation des déplacements de courte durée à l'étranger selon la nature de la mission (OPEX ou renfort temporaire d'une unité stationnée à l'étranger) et sa durée.

32 - Le Haut Comité recommande de transcrire dans un texte réglementaire unique les règles actuellement appliquées pour la rémunération des militaires déployés en renfort temporaire dans les départements et collectivités d'outre-mer.

33 - De manière générale, le Haut Comité recommande que les conditions de vie des militaires déployés en renfort temporaire ne s'écartent pas exagérément de celles des forces auxquelles ils sont intégrés, dès lors que la mission qui leur est confiée ne l'exige pas.

DEUXIÈME PARTIE :

REVUE ANNUELLE
DE LA CONDITION MILITAIRE

DEUXIÈME PARTIE :

REVUE ANNUELLE DE LA CONDITION MILITAIRE

Le Haut Comité a inclus, dans ses derniers rapports, un tableau de bord regroupant certaines données significatives de différents aspects de la condition militaire et permettant d'en suivre l'évolution.

Les indicateurs utilisés, dont les rapports ne retenaient que les résultats principaux, permettaient de mesurer, à partir des statistiques disponibles :

- les sujétions que l'activité et les conditions d'emploi font peser sur les personnels militaires ;
- l'attractivité du métier militaire, telle qu'elle peut être perçue à travers les flux de personnel (recrutements, départs spontanés, reconversion dans la fonction publique et le secteur privé) ;
- les contraintes liées à la mobilité ;
- le niveau général des rémunérations ;
- les principales évolutions législatives et réglementaires survenues depuis le précédent rapport et affectant la condition militaire.

Le Haut Comité a souhaité, pour son cinquième rapport, enrichir cette étude globale de la condition militaire :

- d'une part, en prenant en compte de nouvelles composantes (conditions d'exécution du service, impact des caractéristiques de la vie militaire sur la vie familiale et sociale, évolution de la rémunération des personnes en place, déroulement des carrières, formation) ;
- d'autre part, en ayant recours, en complément des données purement statistiques, aux résultats d'enquêtes conduites au sein de la population militaire par des services spécialisés du ministère de la défense ;
- enfin, en faisant une place accrue, dans une logique comparative, à des données similaires ou raisonnablement comparables, caractérisant les conditions de vie et de travail des agents civils de l'État, des salariés du secteur privé ou des militaires d'armées étrangères (principalement américaines, britanniques ou allemandes).

Disposant ainsi d'une vision plus globale de la condition militaire, le Haut Comité est mieux à même d'en préciser la singularité réelle, d'en mesurer des contraintes et d'évaluer les compensations qui s'y rattachent.

Il tient néanmoins à souligner que, comme dans ses précédents rapports, son travail a dû tenir compte des limites imposées par les délais propres à l'appareil statistique du ministère de la défense, dont les données sont en général, et de façon sensible, moins rapidement disponibles que celles des armées étrangères comparables.

ACTIVITÉ DES ARMÉES ET SERVICES

1 - ACTIVITÉ OPÉRATIONNELLE

1.1 - DÉPLOIEMENTS HORS DU TERRITOIRE MÉTROPOLITAIN

Les effectifs déployés dans le cadre d'opérations extérieures (OPEX) ou de stationnements hors d'Europe (forces de présence à l'étranger et forces de souveraineté dans l'outre-mer français) ont diminué entre 2008 et 2010, principalement du fait de la baisse globale (-3 600 personnels) du nombre de militaires en opération extérieure au cours de cette période.

L'ouverture d'un nouveau théâtre (Lybie) en mars 2011 a toutefois entraîné une hausse significative des effectifs en OPEX au cours du premier semestre de cette année, le volume global de ces derniers atteignant, à la date de finalisation du présent rapport, un niveau comparable à celui de l'année 2008 (soit environ 12 000 militaires).

Le nombre de militaires stationnés outre-mer ou à l'étranger demeure, quant à lui, globalement stable sur la période (plus de 14 000 militaires).

Tableau 1 - Personnels des armées stationnés ou déployés hors du territoire métropolitain

	Opérations extérieures	Stationnements outre-mer ou à l'étranger	Total	Effectif total terre, marine, air, SSA, SEA	%
2007	11 286	14 214	25 500	242 931	10,5
2008	12 778	14 380	27 158	239 555	11,3
2009	10 211	14 416	24 627	234 180	10,5
2010	9 146	14 218	23 364	n.d.	-

Source : ministère de la défense – Situations à fin octobre pour 2007, 2008 et 2010, fin septembre pour 2009.

Champ : militaires des trois armées et militaires de la gendarmerie placés sous le contrôle opérationnel du CEMA (hors FFSA). Les effectifs terre, marine, air, SSA et SEA sont exprimés en ETPT moyens annuels.

Éléments de comparaison

Tableau 2 – Effectifs militaires britanniques déployés en opération et stationnés hors du Royaume-Uni

	Opérations extérieures (2)	Stationnements hors Royaume-Uni (3)	Total	Effectif global (1)	%
2007	17 000	27 990	44 990	194 100	23,2
2008	19 400	27 630	47 030	191 000	24,6
2009	16 200	25 350	41 550	192 300	21,6
2010	12 400	25 250	37 650	195 500	19,3

Source : Defence Analytical Services and Advice (DASA) : annuaires statistiques 2007 à 2010 - Rapports AFPRB 2008 à 2011.

Champ : UK Regulars et Gurkhas – L'effectif des militaires déployés en opération comprend les personnels déployés sur les théâtres et dans les bases opérationnelles permanentes, en soutien direct des opérations.

(1) au 1^{er} avril de chaque année.

(2) au 30 novembre de chaque année.

(3) au 1^{er} avril 2007, 2008 et 2009, au 1^{er} juillet 2010. En 2010, environ 20 000 militaires britanniques sont stationnés en Allemagne, en Belgique et aux Pays-Bas.

En 2009-2010, compte tenu des relèves, plus de **25 000 militaires britanniques** ont été déployés en opération pour des durées allant de 4 à 6 mois.

Tableau 3 - Effectifs militaires de la Bundeswehr déployés en opération et stationnés hors du territoire allemand

	Opérations extérieures ⁽¹⁾	Effectif affecté hors du territoire national	Total	Effectif global	%
2008	6 870	3 385	10 255	183 279	5,6
2009	7 433	3 364	10 797	184 567	5,8
2010	6 640	3 385	10 025	188 686	5,3

Source : effectif en OPEX et effectif affecté hors d'Allemagne : attaché de défense près l'ambassade de France en RFA (2008, 2009), site internet de la Bundeswehr (2010). Effectif global : Statistisches Bundesamt, Personal des öffentlichen Dienstes pour 2008 et 2009, site internet de la Bundeswehr pour 2010.

Champ : militaires de carrière et sous contrat.

(1) : effectif instantané au 31 décembre de chaque année.

1.2 – RYTHME DES DÉPLOIEMENTS OPÉRATIONNELS

Normes édictées par les armées pour la participation des militaires aux déploiements opérationnels

- L'armée de terre, jusqu'en 2010, considérait qu'un militaire pouvait être projeté sans restriction dès lors qu'il s'était écoulé huit mois depuis la fin de son précédent déploiement opérationnel ; les projections de militaires volontaires dans un délai compris entre 4 et 8 mois après la fin de leur précédente mission étaient soumises à un agrément du commandement des forces terrestres.
Du fait du durcissement des conditions d'engagement dans les opérations extérieures et de l'allongement de la durée des périodes de mise en condition opérationnelle, de nouvelles normes (s'appliquant aux individus) ont été édictées en mai 2010 :
 - une nouvelle projection est possible (sauf vers l'Afghanistan) de 7 à 8 mois après la fin d'une mission opérationnelle, sur dérogation accordée par le commandement de la division ou de la brigade ;
 - pour un délai inférieur à 7 mois entre deux missions hors Afghanistan ou inférieur à 12 mois entre deux déploiements en Afghanistan, la dérogation est du ressort du commandant des forces terrestres ;
 - la durée réglementaire entre deux déploiements en Afghanistan est de 12 mois.
- La marine, l'armée de l'air et le service de santé n'ont pas édicté de règles en la matière.

Fréquence des déploiements opérationnels de longue durée

Au cours de l'année 2009, environ 55 000 militaires ont effectué au moins un déploiement temporaire (d'une durée minimale de quatre mois) hors du territoire métropolitain en participant à une opération extérieure ou en effectuant une « mission de courte durée » (MCD) en renfort des forces de souveraineté outre-mer ou des forces de présence à l'étranger (soit une baisse de 5,3 % par rapport à l'année 2008).

Il est à noter que le chef d'état-major des armées a décidé de porter la durée des déploiements effectués par les forces terrestres engagées en Afghanistan à six mois à compter de l'été 2009. Cette mesure contribue, au même titre que la réduction des effectifs sur certains théâtres d'opérations en voie de stabilisation, à la diminution globale du nombre de militaires

effectuant, au cours d'une même année, un déplacement opérationnel. En revanche, elle n'est pas sans conséquence pour les intéressés et leur famille, d'autant que le déplacement en OPEX est, pour un certain nombre de militaires, précédé d'une intense période de préparation opérationnelle (d'une durée de 4 ou 6 mois) impliquant souvent, elle aussi, une absence de la garnison et du domicile.

Tableau 4 – Effectifs ayant effectué au moins une OPEX ou une MCD¹ dans l'année

	Terre	Marine	Air ⁽¹⁾	Gendarmerie ⁽²⁾	Autres ⁽³⁾
Effectif ayant effectué au moins une OPEX ou une MCD en 2006	39 150	8 426	5 681	2 534	2 167
Effectif ayant effectué au moins une OPEX ou une MCD en 2007	39 144	6 250	6 209	2 006	2 287
% de l'effectif militaire projetable ⁽⁴⁾	42 %	42 %	11 %	14 %	21 %
Effectif ayant effectué au moins une OPEX ou une MCD en 2008	41 439	6 779	5 495	1 680	2 929
% de l'effectif militaire projetable ⁽⁴⁾	44 %	43 %	10 %	12 %	30 %
Effectif ayant effectué au moins une OPEX ou une MCD en 2009	38 736	6 100	6 882	1 937	2 222
% de l'effectif militaire projetable ⁽⁴⁾	41 %	40 %	13 %	14 %	22%

Source : réponses à un questionnaire adressé aux armées et services par le Haut Comité.

Champ : militaires ayant effectué au moins une OPEX ou une MCD pendant l'année A (y compris les déploiements ayant débuté en A-1 ou s'étant achevés en A+1).

(1) – Pour l'armée de l'air, la durée des séjours varie entre 15 jours et 8 mois.

(2) – Y compris les déploiements en individuel et les renforts de sécurité des représentations diplomatiques françaises à l'étranger.

(3) – Service de santé des armées et service des essences des armées.

(4) – Les ratios sont calculés par rapport aux effectifs « projetables » pour l'armée de terre, l'armée de l'air, le service de santé des armées et le service des essences des armées, « embarqués » pour la marine et « mobiles » pour la gendarmerie.

Dans l'armée de terre, en 2009, le nombre de militaires ayant fait l'objet d'une dérogation aux règles de désignation pour les déploiements opérationnels représentait **6,3 %** du nombre de militaires ayant effectué au moins une OPEX ou une MCD au cours de cette même année.

¹ Les "missions de courte durée" (MCD) sont des déploiements d'une durée égale ou supérieure à 15 jours effectués hors du territoire métropolitain par des militaires de l'armée de terre ou du service de santé dans un cadre autre que les opérations extérieures (OPEX).

Tableau 5 – Effectifs de l'armée de terre ayant été projetés avec une fréquence excédant les normes en 2009

	Terre
Effectif ayant effectué au moins une OPEX ou une MCD en 2009	38 736
Effectif ayant fait l'objet, en 2009, d'une dérogation aux règles usuelles de désignation	2 449
Effectif ayant effectué dans l'année 2009 une OPEX d'une durée de 6 mois précédée d'une période de mise en condition de 6 mois	588

Source : réponse à un questionnaire adressé aux armées et services par le Haut Comité.
Champ : militaires de l'armée de terre.

Dans l'armée de l'air, en l'absence de normes, les militaires appartenant aux unités opérationnelles (personnel navigant et soutien technico-opérationnel) sont projetés le plus souvent pour une durée de deux mois, les militaires appartenant à d'autres spécialités étant projetés pour une durée de quatre mois, voire six mois (Afghanistan). L'intervalle entre deux projections est habituellement d'une année. Le nombre de militaires projetés avec une fréquence supérieure n'est pas mesuré.

Dans la marine, les contraintes relatives à la maintenance des bâtiments conduisent pour les équipages à un rythme de missions de longue durée s'échelonnant entre une tous les 12 mois et une tous les 24 mois. Le nombre de marins participant à titre individuel à un déploiement avec une fréquence supérieure n'est pas mesuré.

Comme il l'indique dans chacun de ses rapports, le Haut Comité considère qu'il est anormal que les armées ne disposent pas encore d'un instrument de mesure fiable leur permettant de connaître le taux de « sur-activité² » de leur personnel militaire.

Il recommande que le ministère de la défense mette en place sans tarder, à partir des normes de déploiement individuelles et collectives déterminées par les armées, un dispositif de mesure de la « sur-activité » opérationnelle des militaires.

Éléments de comparaison

Les données disponibles, au Royaume-Uni, sur la fréquence des déploiements opérationnels des militaires font état d'une situation contrastée selon les armées (lesquelles ont, comme en France, des normes propres).

Si les militaires de la *Royal Navy* sont globalement déployés, à titre individuel, avec un rythme respectant les normes prévues, ceux de la *Royal Air Force* et, surtout, de l'armée de terre, connaissent un rythme plus élevé.

Ainsi, en 2009-2010, 10,3 % de l'ensemble des militaires de l'armée de terre ayant achevé leur formation initiale ont été déployés avec un rythme excédant les normes établies.

² La « sur-activité » s'entend comme un rythme d'activité, sur une période donnée, excédant la norme fixée par chaque armée.

Tableau 6 – Normes de déploiement opérationnel pour les individus dans l'armée britannique et part des militaires ayant connu un rythme de déploiement excédant les normes

Armée	Rythme maximal de déploiement par militaire	Pourcentage de militaires déployés sur un rythme supérieur aux normes		
		2007-2008	2008-2009	2009-2010
Terre	Maximum de 415 jours de déploiement par période de 30 mois glissants (soit 13,7 jours /mois)	10,3 %	5 %	10,3%
Marine	Maximum de 660 jours d'absence par période de 3 ans glissants (soit 18 jours /mois)	< 1 %	1,2 %	1,3%
Air	Maximum de 280 jours de déploiement par période de 24 mois glissants (soit 11,6 jours /mois)	9,60 %	3,2 à 7,7 % (selon grade)	4%

Source : année 2007-2008 : Rapport du National Audit Office (NAO), « Support for High Intensity Operations », mai 2009, p.50. Années 2008 à 2010 : Rapport 2010 de l'AFPRB, p.16, rapport 2011 de l'AFPRB, p.7.
Champ : tous militaires de l'armée de terre, de l'armée de l'air et de la marine.

2 - SERVICE HORS GARNISON

Les militaires peuvent être absents de leur garnison (et, pour la majorité des non célibataires, de leur domicile familial) pour divers motifs :

- activité opérationnelle (opération extérieure, mission de courte durée outre-mer ou à l'étranger, opération sur le territoire national, maintien de l'ordre pour les gendarmes) ;
- activité d'entraînement ou de préparation opérationnelle (mise en condition opérationnelle, exercice, manœuvre) ;
- activité de formation individuelle ou collective (stage) ;
- missions diverses liées au fonctionnement courant des unités ou à des nécessités administratives.

A partir des données chiffrées, extraites des réponses des armées à un questionnaire du Haut Comité, on peut globalement retenir qu'en 2009, le nombre moyen de jours d'absence de la garnison a été :

- dans l'armée de terre, de 105 jours pour les militaires affectés sur des postes « projetables » (soit 94 000 militaires³, 73 % de l'effectif total) ; ce chiffre (qui correspond aux jours de préparation et d'activités opérationnelles par homme) était de 110 jours en 2008 ;
- dans la marine, de 123 jours d'absence du port-base pour les bâtiments (121 jours en 2008) ;
- dans l'armée de l'air, mais pour les seules absences liées aux opérations et aux stages, d'environ 19 jours pour les officiers, 16 jours pour les sous-officiers et 15 jours pour les militaires du rang ;
- dans le service de santé des armées, de 85 jours pour le personnel projeté en OPEX ou MCD ;
- dans le service des essences des armées, de 148 jours pour le personnel projetable.

³ Source : armée de terre.

- dans la gendarmerie mobile, le nombre moyen de jours d'absence de la résidence s'est élevé, en 2009, à 180 jours pour les 13 756 militaires projetables de cette subdivision (84 % de l'effectif).

En matière d'absence de la garnison, il convient toutefois de souligner le fort contraste, au sein de chaque armée, entre les militaires appartenant aux unités opérationnelles et ceux qui servent dans les autres types d'unités.

CONDITIONS D'EXÉCUTION DU SERVICE

Dans les développements qui suivent seront examinées, dans une perspective comparative, les données disponibles relatives aux conditions concrètes de vie et de service des militaires. Les éléments utilisés ici sont d'origines et de portées très diverses : les données statistiques ne permettant pas d'avoir une vue suffisante sur l'ensemble des conditions d'exécution du service des militaires, le Haut Comité, rejoignant une démarche largement pratiquée par l'*Armed Forces Pay Review Body* britannique, a eu recours aux résultats d'enquêtes effectuées sur des sujets tels que la vie des familles de militaires, le logement, le bien-être, la santé et la sécurité au travail, etc.

Le Haut Comité n'ignore rien de la spécificité des conditions d'exécution du métier militaire et des limites inhérentes à tout exercice de comparaison ou de rapprochement, dès lors que ces derniers mettent en correspondance des catégories socioprofessionnelles très différentes par leur taille, leur mode de vie ou les exigences de leurs métiers. Il n'ignore pas non plus l'effet globalisant que peuvent avoir certaines enquêtes, surtout au sein d'une communauté militaire dont les membres, s'ils partagent nombre de caractéristiques communes, n'en connaissent pas moins, du fait de la variété des situations personnelles et des missions, des conditions de vie nettement différenciées.

Sous ces réserves, il lui a néanmoins semblé indispensable de compléter les données d'ordre statistique dont il disposait par une approche plus « qualitative » des conditions dans lesquelles les militaires exercent leur métier, de façon générale, afin d'en mieux percevoir l'originalité ou, au contraire, les tendances partagées au sein de la société française.

1 - CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Du fait des caractéristiques de leur métier et, en particulier, du principe statutaire de disponibilité⁴, ces derniers ne sont pas assujettis aux règles, définies par le droit de l'Union européenne et le code du travail, relatives à la durée du travail applicable aux salariés du secteur privé et aux fonctionnaires et agents publics.

La notion de « temps de travail » n'est, de fait, pas pertinente dans les armées car elle ne décrit que partiellement l'activité du personnel. Le mode d'organisation du service, les contraintes liées à la permanence opérationnelle et les particularités mêmes de l'organisation du temps lors des activités d'entraînement ou lors des engagements incitent plutôt à rechercher une notion de référence plus large, prenant en compte l'ensemble des sujétions pesant sur les militaires en vertu du principe de disponibilité.

A cet égard, il semble plus juste de retenir comme indicateur de base la notion de « **temps de service** », entendu comme le temps durant lequel le militaire :

- a des activités effectives (temps de service effectif) ;
- ou subit une astreinte, immédiate ou à temps (garde, permanence, disponibilité opérationnelle immédiate ou différée, etc.).

Cette notion, recouvrant l'ensemble des situations rencontrées dans la vie professionnelle des militaires, permet :

- d'une part, de distinguer :
 - un rythme « normal » d'exécution du service (service à la garnison, ou à terre ou régime normal de fonctionnement d'une base aérienne) ;
 - un rythme spécifique à certaines situations qui, sans être directement en rapport avec une activité d'entraînement ou un déploiement opérationnel,

⁴ Article L4111-1 du code de la défense.

- un rythme de préparation ou d'activités opérationnelles (entraînements, exercices, déploiements) ;
- d'autre part, de concevoir des instruments de mesure adaptés, distincts de ceux de la société civile mais proches de ceux qu'utilisent les armées étrangères comparables et, dans tous les cas, aptes à rendre compte, dans la durée, des variations constatées.

Comme il l'a déjà indiqué dans ses précédents rapports, le Haut Comité considère que la connaissance, fondée sur des instruments de mesure fiables, de la durée de service des militaires est un élément essentiel de l'évaluation de leur condition.

Sans remettre en cause la notion cardinale de disponibilité (laquelle, d'ailleurs, ne signifie pas que les militaires sont, dans tous les aspects de leur service, astreints à une activité permanente), il s'agit en effet :

- de pouvoir mesurer la sujétion particulière qu'entraîne, pour les personnels et leur famille, le fait de ne pas être assujettis aux limites de durée d'activité généralement applicables aux salariés du secteur privé et aux agents publics ;
- d'évaluer le niveau de la compensation qui leur est reconnue à travers la rémunération qui leur est attribuée.

La nécessité de disposer de données chiffrées n'implique nullement la mise en place d'instruments contraignants ou de procédés techniques qui ne seraient pas adaptés à la flexibilité des conditions d'emploi des militaires ou seraient susceptibles d'entraîner une remise en cause rampante du principe de disponibilité.

2 - MESURE DU TEMPS DE SERVICE DES MILITAIRES DANS LES FORCES FRANÇAISES

2.1 DISPOSITIFS DE MESURE

2.1.1 DANS LES ARMÉES

Le ministère de la défense n'a pas, pour l'instant, formalisé à son niveau de cadre d'organisation du temps de service ou du temps d'activité professionnelle des personnels militaires⁵. En conséquence, il n'existe ni concept commun aux différentes armées, ni instruments de mesure adaptés.

L'armée de l'air⁶ et la marine⁷ ont, pour leur part, édicté des directives relatives au temps de service et à l'organisation de l'activité de leur personnel. Il s'agit cependant de dispositions d'ordre général, principalement destinées à clarifier les différentes situations liées à l'organisation du service. Elles définissent toutefois une **durée « standard » du régime de fonctionnement général des unités** (volume de service hebdomadaire de **38 h**). Il s'agit du service effectif, auquel peuvent s'ajouter les heures effectuées au titre des astreintes.

⁵ Les travaux d'un groupe de travail interarmées sur le sujet ont abouti à la rédaction d'une directive ministérielle relative à la lutte contre l'absentéisme (directive n°231000/DEF/CAB du 10 décembre 2009).

⁶ Directive n°3628/DEF/CEMAA du 14 novembre 2008 relative à l'organisation de l'activité des militaires de l'armée de l'air.

⁷ Directive n°146/DEF/EMM/PRH/NP du 21 novembre 2006 relative au temps de service, permissions, congés et absences du personnel militaire de la marine nationale.

2.1.2 DANS LA GENDARMERIE NATIONALE

Force militaire placée organiquement, depuis le 1^{er} janvier 2009, sous la responsabilité du ministre de l'intérieur, la gendarmerie, dont les règles d'organisation du service conditionnent directement l'efficacité opérationnelle, a développé, depuis plusieurs décennies, une politique spécifique en la matière comprenant :

- la définition de normes (service diurne, service nocturne, type d'activité, astreintes, quartier libre, temps de récupération physiologique, etc.) ;
- la mise en place d'instruments statistiques permettant la collecte décentralisée de l'information relative à l'activité des militaires, notamment des gendarmes départementaux, et sa consolidation.

L'organisation du temps de service de la majorité des personnels militaires de l'institution est donc précisément connue. Elle est, d'ailleurs, prise en compte pour l'évaluation de la parité globale entre la gendarmerie et la police nationale⁸.

2.2 DONNÉES DISPONIBLES

2.2.1 TEMPS DE SERVICE DANS LES ARMÉES

Tableau 1 – Le temps de service dans les armées en 2009

	Terre	Marine	Air	Armement
Nombre hebdomadaire moyen d'heures d'activité effective	42,5 h	n.d.	n.d.	38 h
Nombre annuel moyen d'heures d'activité effective	1 840 h	n.d.	n.d.	1 588 h

Source : ministère de la défense – Réponses des armées et services à un questionnaire du Haut Comité.
Données non disponibles pour le service de santé et non significatives pour le service des essences des armées.

L'armée de terre ne dispose pas de données issues d'un recensement exhaustif sur le temps d'activité effective et la durée des astreintes de ses militaires mais d'estimations issues d'une enquête interne et déclarative réalisée en 2008 (VAT 2008). Celles-ci ne prennent pas en compte les permanences effectuées dans l'enceinte des unités.

Les résultats indiqués pour 2008 sont identiques à ceux recueillis en 2006. Le nombre annuel moyen d'heures d'activité effective résulte d'un calcul arithmétique.

La marine, l'armée de l'air, le service de santé des armées et le service des essences des armées ne disposent pas de données statistiques sur la durée du temps d'activité.

Aucune armée et aucun service commun ne dispose de données statistiques sur les astreintes subies par les personnels (nombre moyen de journées de garde ou de permanence dans l'enceinte de l'unité, par exemple).

⁸ Cf. rapport du groupe de travail intérieur-défense « Police-gendarmerie : vers la parité globale au sein d'un même ministère » - janvier-mars 2008.

Le Haut Comité réitère la recommandation qu'il avait faite à ce sujet dès son premier rapport. Il souligne qu'une connaissance objective du temps de service des militaires, en fonction des différentes situations dans lesquelles ils sont placés, est indispensable à l'évaluation de la condition militaire, notamment quant au niveau de la compensation des sujétions subies par les personnels. Il revient au ministère de la défense de fixer, en relation avec les armées, les dispositifs de mesure les plus adaptés aux spécificités du métier militaire et aux modes de fonctionnement des unités.

2.2.2 TEMPS DE SERVICE DANS LA GENDARMERIE

Tableau 2 – Le temps de service dans la gendarmerie en 2009

	Gendarmerie départementale et gendarmeries spécialisées		Gendarmerie mobile		Garde républicaine	
	Activité	Astreinte	Activité	Astreinte	Activité	Astreinte
Nombre hebdomadaire moyen d'heures d'activité effective	42 h 50	52 h 35	47 h 30	55 h 00	49 h 50	70 h 25
Nombre annuel moyen d'heures d'activité effective	1 773 h	2 177 h	1 967 h	2 277 h	2 063 h	2 915 h

Source : direction générale de la gendarmerie nationale – Réponse à un questionnaire adressé par le Haut Comité.

Champ : unités de métropole et d'outre-mer – gendarmerie départementale et gendarmeries spécialisées : unités opérationnelles.

Lecture : en 2009, un gendarme départemental a effectué, en moyenne, 42 h 50 d'activité effective auxquelles se sont rajoutées 52 h 35 d'astreinte.

2.2.3 PERMISSIONS DANS LES ARMÉES ET LA GENDARMERIE

S'agissant des **permissions**, les données recueillies sont plus complètes. La situation apparaît globalement stable depuis 2006.

Le nombre moyen de jours de permissions de longue durée pris au cours d'une année n'atteint pas le volume des droits théoriques (45 jours ouvrables), mais s'en rapproche.

S'agissant des jours de permissions complémentaires planifiées accordés depuis 2002, en sus des droits annuels, au titre de la transposition aux militaires des mesures de réduction du temps de travail (soit sept jours ouvrables supplémentaires par an, dits « TAOPM »), la situation est assez contrastée selon les armées. Dans la marine et l'armée de l'air, les militaires bénéficient de la quasi-totalité de leurs droits, alors que ceux de l'armée de terre ne bénéficient en moyenne que d'environ quatre jours.

Tableau 3 – Permissions prises par les militaires (années 2006 à 2009)

		Terre	Marine	Air	Gendarmerie départementale	Autres (*)
Nombre moyen de journées de permissions prises dans l'année hors TAOPM	2006	39,5	n.d.	42	n.d.	43,3
	2007	39,5	42 (36 pour le personnel embarqué)	41,3	n.d.	44
	2008	39,8	42 (36 pour le personnel embarqué)	42	n.d.	43
	2009	39,8	40 (37 pour le personnel embarqué)	42	n.d.	43,5
Nombre moyen de jours de TAOPM pris dans l'année	2006	n.d.	n.d.	7	0 (compensation financière)	6,65
	2007	n.d.	7 (y compris personnel embarqué)	7	0 (compensation financière)	7
	2008	38	7 (y compris personnel embarqué)	6,5	0 (compensation financière)	7
	2009	38	6,5 (6 pour personnel embarqué)	6,5	0 (compensation financière)	6,8

Source : ministère de la défense – Réponses des armées et services à un questionnaire du Haut Comité. Pour la gendarmerie, la compensation financière s'applique aux militaires affectés dans les unités de contact, soit plus de 88 % des effectifs militaires de la gendarmerie (source : rapport Police-Gendarmerie "Vers la parité globale au sein d'un même ministère", partie I, annexe 8, p.25).

(*) Autres : armement et service des essences des armées – Données non disponibles pour le service de santé des armées.

De la même manière que pour les absences de la garnison, l'approche globale utilisée pour l'évaluation du volume de jours de permissions prises est très imparfaite : de fortes différences existent, en effet, au sein de chaque armée, selon le type d'unité, l'engagement ou non en opération, le service en métropole et le service outre-mer⁹ etc.

3 - TEMPS DE TRAVAIL DANS LA SOCIÉTÉ CIVILE

Les considérations développées ci-dessus au paragraphe 1 rendent inappropriée toute tentative de comparaison directe entre les données relatives au temps de service des militaires et celles relatives au temps de travail dans la société civile.

Le Haut Comité a toutefois estimé qu'il était intéressant de disposer d'une vision globale de la réalité de la durée du travail dans l'ensemble des secteurs professionnels civils, ne serait-ce que pour mieux souligner l'originalité de la situation dans laquelle se trouvent les militaires.

Dans le cadre général fixé par la durée légale du travail, valeur de référence à partir de laquelle sont définis le temps partiel et les heures supplémentaires, les entreprises et le secteur public ont déterminé une organisation du temps de travail reposant sur une base

⁹ A titre d'illustration, les militaires du rang servant au sein d'unités de combat de l'armée de terre rencontrés par le Haut Comité lors d'une visite à la FINUL en décembre 2010 faisaient état d'une moyenne annuelle de 20 jours de permissions non prises.

généralement annuelle et ont développé des mécanismes de réduction du temps de travail (jours de RTT, forfaits annuels en heures ou, pour les cadres, en jours).

La **durée hebdomadaire moyenne du travail**, globalement stable depuis 2002, s'établit, pour les salariés à temps complet, à **39 h 24** (valeur 2009). Pour les non-salariés, cette valeur est nettement plus élevée (**53 h 30**), ce qui conduit à une durée hebdomadaire moyenne de travail, pour l'ensemble des personnes de 15 ans ou plus ayant un emploi, de **41 h 06**.

Tableau 4 – *Durée annuelle moyenne et durée hebdomadaire moyenne du travail des salariés et des non-salariés en 2009*

	2009	
	Salariés	Non-salariés
Nombre d'heures annuellement travaillées	1 640 h	2 440 h
Nombre d'heures travaillées pour une semaine "normale" de travail	39 h 24	53 h 30

Source : INSEE, enquêtes emploi en continu 2003-2009.

Champ : France métropolitaine, population des ménages, personnes de 15 ans ou plus ayant un emploi à temps complet.

Tableau 5 – *Évolution de la durée hebdomadaire moyenne du travail des actifs à l'emploi à temps complet depuis 2003*

Durée hebdomadaire moyenne du travail des actifs :	2003	2006	2008	2009
Non-salariés	54 h 18	54 h 48	54 h	53 h 30
Salariés	38 h 48	39 h 06	39 h 18	39 h 24
Ensemble des actifs	40 h 48	41 h 06	41 h	41 h 06

Source : INSEE, enquêtes emploi en continu 2003-2009.

Champ : France métropolitaine, population des ménages, personnes de 15 ans ou plus ayant un emploi à temps complet.

Une comparaison globale de ces durées moyennes avec la durée moyenne du temps de service des militaires n'est pas possible, du fait des fortes particularités soulignées *supra*.

Toutefois, lorsqu'elle sera mesurée, il ne sera pas absurde de rapprocher de la durée hebdomadaire moyenne du travail des salariés la durée hebdomadaire moyenne de service des militaires dont l'activité n'est pas soumise aux contraintes particulières engendrées par l'organisation et le fonctionnement des armées.

Cette démarche est régulièrement effectuée, bien que sous des formes différentes, au Royaume-Uni (rapports de l'AFPRB) et aux États-Unis.

4 - TEMPS DE SERVICE DES MILITAIRES DANS LES ARMÉES ÉTRANGÈRES

Royaume-Uni

Les données suivantes, extraites des rapports annuels de l'*Armed Forces Pay Review Body* (AFPRB), s'appuient sur les résultats d'une enquête déclarative annuelle, effectuée par le ministère de la défense auprès d'un échantillon de militaires, représentant l'ensemble des grades et des fonctions, qu'ils soient en service au Royaume-Uni ou déployés en opération. Les résultats relatifs au temps de service montrent peu d'évolutions significatives dans la durée, mais le volume horaire a tendance à diminuer.

Dans le secteur civil, la durée hebdomadaire moyenne du travail des salariés masculins britanniques employés à temps complet était, en 2009-2010, de 37 h 6 (38 h 54 pour les hommes et 33 h 48 pour les femmes)¹⁰.

Le volume d'heures de travail effectif (« *Working hours* ») des militaires britanniques reste, dans tous les cas, sensiblement supérieur à la durée hebdomadaire moyenne du travail dans le secteur civil.

Tableau 6 - Temps de service dans les armées britanniques en 2006

Nombre moyen d'heures de travail effectif ⁽¹⁾ par semaine	Nombre moyen d'heures passées dans l'enceinte de l'unité par semaine	Nombre moyen de journées de permissions prises dans l'année
46 h 30	67 h 24	27,2 jours

Source : rapport 2007 de l'AFPRB, p. 30 et 31.

Champ : tous militaires.

(1) : « *Working hours* ».

Tableau 7 - Temps de service dans les armées britanniques en 2007

Nombre moyen d'heures de travail effectif par semaine	Nombre moyen d'heures de travail par semaine en opérations ou lors d'exercices à la mer	Nombre moyen d'heures de travail par semaine en garnison	Nombre moyen d'heures de service ⁽¹⁾ par semaine
48 h	68 à 74 h	44 à 47 h	73 h

Source : rapport 2008 de l'AFPRB, X Factor Analysis 2008.

Champ : tous militaires.

(1) : « *Duty hours* ».

Tableau 8 - Temps de service dans les armées britanniques en 2008 et 2009

	Nombre moyen d'heures de travail effectif par semaine
2007-2008	47 h 18
2008-2009	46 h 24

Source : rapports 2009 et 2010 de l'AFPRB.

Champ : tous militaires.

Tableau 9 - Temps de service dans les armées britanniques en 2010

Nombre moyen d'heures de <u>travail effectif</u> par semaine	Nombre moyen d'heures de <u>travail</u> par semaine en opérations ou lors d'exercices à la mer	Nombre moyen d'heures de <u>service</u> par semaine	Pourcentage de militaires effectuant plus de 70 heures de <u>travail effectif</u> par semaine
45 h 54	61 h 06 à 68 h 12 selon les armées	68 h 48	10 %

Source : rapport 2011 de l'AFPRB.

Champ : tous militaires.

¹⁰ Source : rapport 2011 de l'AFPRB, p.8.

États-Unis

En 2008, dans le secteur civil, la durée hebdomadaire habituelle de travail des salariés masculins employés à plein temps s'est élevée à 42 h 30¹¹.

La durée hebdomadaire moyenne de service des militaires à la garnison est de 40 h. On relève¹², en revanche, qu'en 2002 et 2003 :

- au cours du service à la garnison, 32 % des officiers et 20 % des non officiers ont eu, pour au minimum 120 jours par an, des journées de travail dont la durée a excédé la durée moyenne habituelle du travail ;
- en service hors de la garnison, ces chiffres se sont élevés respectivement à 57 % et 40 %.

Allemagne

Tableau 10 - Temps de travail des militaires de la Bundeswehr

Corps de troupe	Ministère, Grands commandements, États-majors centraux
46 h hebdomadaires Compensation financière (36 €/jour) ou repos compensateur en cas de dépassement d'une durée journalière de 12 h continues.	Dispositions identiques à celles s'appliquant aux fonctionnaires fédéraux (41 h hebdomadaires) si le personnel civil travaillant dans ces organismes est soumis à un système d'aménagement de temps de travail. Heures de travail > 41 h reportées sur un compte épargne temps.

Source : publication franco-allemande "Le personnel de la défense en France et en Allemagne", 2008.

Données générales sur les congés et permissions

Tableau 11 – Congés payés annuels (civils) et droits annuels à permissions (militaires) en jours ouverts hors jours fériés

	Salariés (minimum légal)	Fonction publique	Armées
Royaume-Uni	20 j	30 j	30 j ⁽¹⁾
États-Unis	Aucune législation	- 13 j avant 3 ans de service - 20 j entre 3 et 15 ans - 26 j après 15 ans	30 j
Allemagne	20 j	- 26 j avant l'âge de 30 ans - 29 j jusqu'à l'âge de 40 ans - 30 j après l'âge de 40 ans	
France	5 semaines	5 semaines	45 j

Sources : France : ministère de l'emploi, maison des Français à l'étranger – Allemagne : « Le personnel de la défense en France et en Allemagne », ministère de la défense, DRH-MD / SDEP, 2007 - Royaume-Uni : site www.direct.gov.uk - États-Unis : site www.militarybenefits.com, site www.jobsfed.com.

Champ : minimum légal=nombre de jours de congés annuels, hors jours fériés, pour un salarié occupant un emploi avec un travail effectif pendant un an.

⁽¹⁾ : Annual Leave Allowance (droits annuels) pour tous les militaires.

¹¹ Source : American Time Use Survey, 2008 results, Bureau of Labor Statistics, News, 24 juin 2009.

¹² James R. Hosek, Jennifer E. Kavanagh, Laura Miller: "How deployments affect Service Members". Number MG-432. RAND Corporation, Santa Monica, Calif., 2006.

NB : dans l'armée britannique, la totalité des droits à permissions pouvant être cumulés par un individu sont retracés à travers l'*Individual Leave Allowance* (ILA), qui comprend, outre l'*Annual Leave Allowance*, le *Seagoers Leave* (droits supplémentaires accordés aux marins à la mer hors opérations : 1 jour supplémentaire de permissions pour 30 jours à la mer avec un plafond de 12 jours), le *Post Operational Leave* (20 jours de droits supplémentaires pour un déploiement de six mois en OPEX) et les jours d'absence autorisés (jours fériés, permissions exceptionnelles notamment).

Au cours de l'année 2009-2010, 85 % des non officiers et 65 % des officiers ont bénéficié de la totalité de leurs droits annuels (*Annual Leave Allowance*).

5 - IMPACT SUR LA VIE PRIVÉE

Comme pour la durée d'activité, et pour les mêmes raisons, les indicateurs habituellement utilisés pour l'évaluation des conditions de travail des salariés du secteur civil ne peuvent être appliqués au service exécuté par les militaires sans aménagements ni précautions.

Souhaitant toutefois approfondir l'étude des conditions concrètes d'exécution du service des militaires, le Haut Comité s'est intéressé aux **contraintes d'organisation du temps personnel et familial induites par le rythme d'activité des unités**.

Se référant à une étude publiée en 2007 par le ministère de la défense¹³, il a, en particulier, observé les données recueillies auprès des militaires portant sur la **fréquence d'un repos hebdomadaire de 48 h consécutives**.

Les résultats obtenus peuvent être globalement rapprochés de ceux qui figurent dans une étude similaire¹⁴ du ministère du travail, effectuée en 2005.

Si la proportion de militaires déclarant ne bénéficier que « peu souvent » ou « jamais » de 48 h de repos consécutives au cours d'une semaine de sept jours n'est que peu supérieure à cette même proportion chez les salariés, il est vraisemblable que la différence majeure entre les deux populations réside dans la part importante des militaires qui déclarent bénéficier « souvent » de cette faculté.

Les forts contrastes qui apparaissent dans l'analyse par armée sont à mettre en rapport avec les caractéristiques propres à chacune d'elles.

On notera en particulier la faible proportion de militaires de l'armée de terre bénéficiant « toujours » de 48 h de repos consécutives (influence vraisemblable du poids des missions remplies par cette armée dont l'effectif moyen « en posture opérationnelle » est de l'ordre de 20 000 militaires).

Dans la gendarmerie, le dispositif réglementaire qui assure au personnel un repos hebdomadaire de 48 h consécutives explique sans doute les chiffres recueillis et la faiblesse du taux résiduel de militaires ne bénéficiant que « peu souvent » ou « jamais » de cette disposition.

¹³ DRH-MD/SDEP/Enquête « Bien-être, santé et sécurité au travail », 2007.

¹⁴ DARES, enquêtes « Conditions de travail », 1984-2005. Résultats publiés sur le site www.travail-solidarite.gouv.fr

Tableau 12 - Fréquence de repos d'au moins 48 h consécutives chez les militaires selon la catégorie hiérarchique

	Officier	Sous-officier	Militaire du rang	Ensemble
	%	%	%	%
Toujours	50	41	30	38
Souvent	40	47	45	46
Peu souvent ou jamais	10	12	25	16
Total	100	100	100	100

Source : DRH-MD / SDEP / Enquête « Bien-être, santé et sécurité au travail », 2007.

Champ : ensemble des militaires.

Lecture : 50 % des officiers disent « toujours » disposer d'au moins 48 h consécutives de repos au cours d'une semaine de 7 jours.

Tableau 13 - Fréquence de repos d'au moins 48 h consécutives chez les militaires selon l'armée

	Armée de terre	Marine	Armée de l'air	Gendarmerie	Ensemble
	%	%	%	%	%
Toujours	32	56	48	51	38
Souvent	47	30	38	40	46
Peu souvent ou jamais	21	14	14	9	16
Total	100	100	100	100	100

Source : DRH-MD / SDEP / Enquête « Bien-être, santé et sécurité au travail », 2007.

Champ : ensemble des militaires.

Lecture : 32 % des militaires de l'armée de terre disent « toujours » disposer d'au moins 48 h consécutives de repos au cours d'une semaine de 7 jours.

Tableau 14 - Fréquence de repos d'au moins 48 h consécutives chez les salariés selon la catégorie socioprofessionnelle (hommes)

	Disposent habituellement de 48 h consécutives de repos hebdomadaire	Ne disposent pas habituellement de 48 h consécutives de repos hebdomadaire
Cadres	91,0 %	9 %
Professions intermédiaires	87,8 %	12,2 %
Employés	76,6 %	23,4 %
Ouvriers	88,2 %	11,8 %
Ensemble	86,6 %	13,4 %

Source : DARES, Enquêtes « Conditions de travail 1984-2005 », résultats 2005.

Champ : ensemble des salariés masculins.

Lecture : 91 % des cadres disposent de 48 h consécutives de repos au cours d'une semaine de 7 jours.

La perception des sujétions du service par les militaires non officiers sous contrat

Les militaires non officiers sous contrat, qui constituent une part importante de la composante opérationnelle des forces, sont particulièrement concernés par les diverses sujétions entraînées par l'activité et le mode de fonctionnement propre aux armées.

Le Haut Comité s'est intéressé à une étude effectuée en 2009 par le ministère de la défense auprès des sous-officiers et des militaires du rang des trois armées, totalisant entre 3 et 11 ans de services et à moins de deux ans de l'échéance de leur contrat. Cette enquête visait notamment à mieux connaître la manière dont ces militaires percevaient leur situation dans les armées.

Elle montre, en particulier, combien les contraintes liées à l'exercice du métier militaire affectent la vie privée de ces militaires et de leur famille. Les engagés, interrogés sur les sujétions qui ont le plus pénalisé leur vie privée, citent d'abord le travail du week-end et les longues périodes de projection opérationnelle comme le montre le tableau ci-dessous. Le volume horaire du travail en garnison n'est classé qu'en cinquième position.

Tableau 15 – Perception de l'impact des sujétions militaires sur la vie privée des militaires non-officiers sous contrat

Ces deux dernières années, votre vie privée a-t-elle été pénalisée par :	Oui (%)	Non (%)	Total (%)
Le nombre de week-ends partiellement ou totalement travaillés	47	53	100
Le nombre de jours d'absence passés en mission hors de votre garnison	36	64	100
L'irrégularité des horaires de travail en garnison	34	66	100
Le nombre de jours de permissions non utilisées en raison du service	28	72	100
Le volume horaire du travail en garnison	26	74	100

Source : enquête quantitative « La fidélisation des militaires non-officiers sous contrat » - DRH-MD / SDEP, juillet 2010.
 Champ : sous-officiers sous contrat et militaires du rang de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air ayant entre 3 et 11 ans d'ancienneté et à moins de 2 ans de l'échéance de leur contrat.
 Lecture : 47 % des engagés estiment que leur vie privée a été pénalisée par le nombre de week-ends travaillés.

Les résultats détaillés font apparaître des différences de perception selon l'armée d'appartenance ou le type d'emploi tenu :

- ce sont les engagés occupant des emplois définis comme « combattants » qui se sentent particulièrement pénalisés par le travail du week-end ;
- les engagés de l'armée de l'air se sentent peu pénalisés par le rythme de leur vie professionnelle (28 % contre 52 % dans la marine et l'armée de terre qui estiment que leur vie privée est ainsi pénalisée) ;
- la durée d'activité opérationnelle est inégalement répartie entre militaires : en 2008 et 2009, 72 % des militaires affectés sur des emplois de « combattants » ont été absents de leur garnison plus de quatre mois par an, contre 21 % des personnels affectés sur des emplois d'« administratifs » ;
- enfin, les femmes s'absentent moins longtemps : 20 % d'entre elles ont passé, en 2008 et 2009, plus de quatre mois chaque année hors de leur garnison contre 47 % des hommes.

En dépit de ces différences, la vision plus globale présentée par le tableau 15 ci-dessus confirme bien que ce sont les sujétions entraînées par l'activité ou la permanence opérationnelle, davantage que le volume horaire de service des semaines « ordinaires » à la garnison qui sont le plus lourdement ressenties.

RECRUTEMENT

Le Haut Comité s'est intéressé d'une part, au recrutement externe (l'un des indicateurs permettant d'évaluer l'attractivité des emplois militaires au sein de l'offre globale des emplois publics) et, d'autre part, au recrutement interne (le niveau de ce dernier permettant d'évaluer les opportunités de promotion sociale offertes par les armées).

NB : Les dernières données relatives aux recrutements dans les armées se rapportent à l'année 2009 (première annuité du plan pluriannuel de déflation d'effectifs consécutif aux décisions prises en 2008 dans le cadre de la redéfinition du format des armées). Les dernières données disponibles pour la fonction publique se rapportent à l'année 2008.

Les données détaillées figurent en annexe 14.

1 - RECRUTEMENT EXTERNE DES MILITAIRES EN 2009

1.1 - VOLUME DE RECRUTEMENT EXTERNE

L'analyse quantitative d'ensemble des recrutements externes de militaires en 2009 fait apparaître :

- une baisse du volume global (-11,1 % depuis 2005, soit -3 700 postes environ) ;
- un maintien du volume de recrutement des officiers et des militaires du rang et, corrélativement, une baisse du volume de recrutement des sous-officiers et des volontaires ;
- un maintien du volume global de recrutement dans les armées mais une baisse sensible, dans la gendarmerie depuis 2008, toutes les catégories étant concernées.

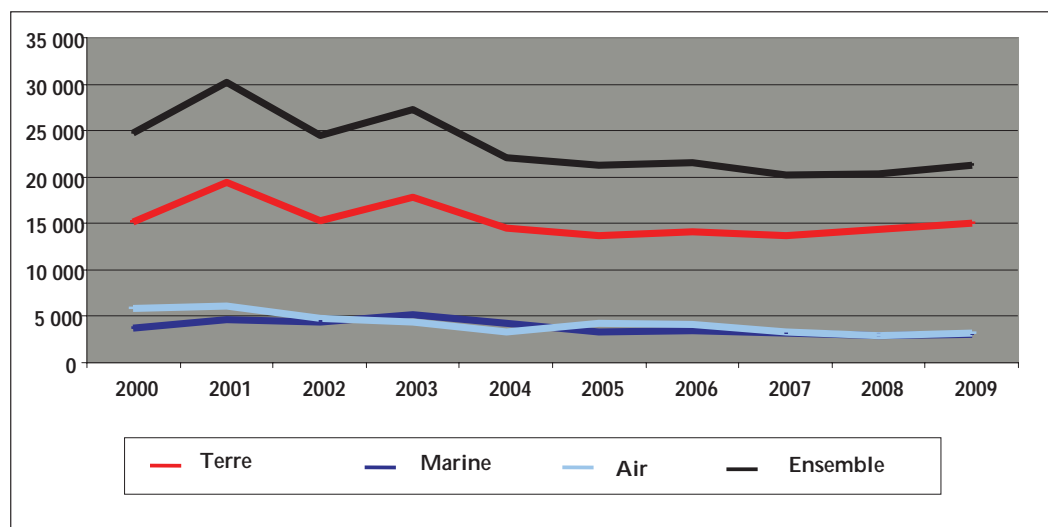
Confrontées à la nécessité de diminuer leurs effectifs, les armées et la gendarmerie ont dû tenir compte des caractéristiques différentes de leur personnel : la plus faible durée générale des carrières ainsi que le fort taux de contractuels ont permis aux armées de conduire une politique souple, préservant l'essentiel du recrutement, alors que la gendarmerie, dont la grande majorité du personnel sert sous statut de carrière, s'est vue contrainte d'agir fortement sur son recrutement.

Dans les trois armées, il convient de noter l'augmentation du volume de recrutement des militaires du rang, surtout dans l'armée de terre (+12 % depuis 2006), phénomène essentiellement lié aux difficultés persistantes de fidélisation¹⁵ (cf. chapitre « départs et reconversion » ci-après) et au taux non négligeable des départs en période de formation initiale¹⁶.

¹⁵ Forte proportion de départs subis de militaires du rang pendant le premier contrat.

¹⁶ DRH-MD/SDEP/Enquête « Les processus de fidélisation au sein des trois armées européennes », mars 2009 : l'Italie, l'Allemagne et le Royaume-Uni connaissent un fort taux de dénonciation précoce de contrat de la part leurs militaires du rang. Pour l'armée de terre française, le taux d'abandon précoce était de 22 % en 2007.

Graphique 1 – Évolution du nombre de recrutements externes de militaires dans les trois armées de 2000 à 2009



Source : ministère de la défense, bilan social, éditions 2000 à 2009.

La situation particulière de la gendarmerie au regard du recrutement externe apparaît dans le tableau ci-dessous.

Tableau 1 – Évolution du nombre de recrutements externes dans la gendarmerie de 2005 à 2009

	2005	2006	2007	2008	2009
Officiers	72	68	45	43	46
Sous-officiers	2 390	2 313	2 359	1 295	377

Source : réponses de la DGGN aux questionnaires adressés par le HCECM.

Champ : officiers et sous-officiers de gendarmerie (hors CTAGN et CSTAGN) recrutés au sein de la société civile.

1.2 - NOMBRE DE CANDIDATS POUR LE RECRUTEMENT EXTERNE

Le nombre global de candidats au recrutement externe de militaires (armées et gendarmerie) diminuait depuis 2005. La tendance s'est inversée en 2009.

Depuis 10 ans, l'analyse par catégorie montre que les évolutions sont peu importantes pour les officiers (grandes écoles et officiers sous contrat), les militaires du rang et les volontaires. Les évolutions du nombre de candidats sous-officiers ont été plus contrastées.

S'agissant plus particulièrement des dernières années :

- dans les trois armées, le nombre de candidats au recrutement externe de sous-officiers a augmenté en 2009, bien que la tendance globale depuis plusieurs années reste baissière. Le volume de candidats au recrutement de militaires du rang (+15 % de 2008 à 2009) et d'officiers sous contrat a également augmenté en 2009.

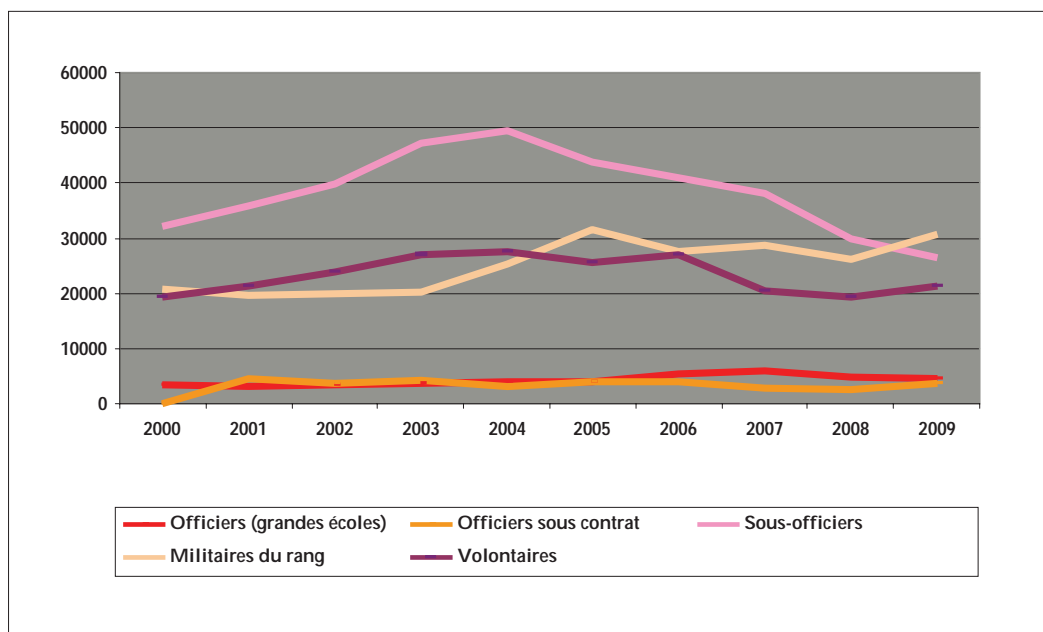
Une analyse plus fine par armée montre toutefois une situation contrastée selon les spécialités.

Dans l'armée de terre, le nombre de candidats au recrutement de militaires du rang se situe, dans l'infanterie, à un meilleur niveau que dans certaines armes, ce qui tend à montrer que l'engagement en Afghanistan constitue sans doute un levier d'attractivité pour le recrutement de l'armée de terre.

La situation est différente dans la marine : le volume de candidats à l'entrée de l'école de maistrance (recrutement direct d'officiers marinières) est plus important pour des spécialités telles que les commis (emplois administratifs), les infirmiers, les plongeurs ou les marins-pompiers embarqués que pour d'autres, notamment celles du « cœur de métier » (spécialistes d'avionique, de détection sous-marine, de mécanique etc.).

- dans la gendarmerie, on observe depuis 2005 une forte baisse du nombre de candidats au recrutement externe de sous-officiers. Cette situation s'est accentuée depuis 2007. Les candidatures pour les emplois de gendarme adjoint volontaire (GAV) restent, en revanche, globalement stables. Compte tenu du fait que près de 50% des postes de sous-officiers de gendarmerie offerts chaque année au recrutement sont honorés par la voie du recrutement interne (au sein des GAV), la baisse du volume de candidats à des emplois de sous-officiers de gendarmerie ne concerne que les candidats externes issus directement de la société civile (cf. tableau 2).

Graphique 2 – Évolution du nombre de candidats au recrutement externe de militaires par catégorie dans les armées et la gendarmerie de 2000 à 2009



Source : réponses à un questionnaire adressé aux armées par le HCECM.

Champ : terre, air, marine, gendarmerie.

Tableau 2 – Évolution du nombre de candidats au recrutement externe de sous-officiers de gendarmerie de 2005 à 2009

	2005	2006	2007	2008	2009
Candidats	22 214	16 809	18 980	10 822	10 693

Source : réponses de la DGGN aux questionnaires adressés par le HCECM.

Champ : candidats issus de la société civile à un emploi de sous-officiers de gendarmerie (hors CSTAGN).

Pour le Haut Comité, l'évolution du nombre de candidats au recrutement externe est un indicateur permettant d'évaluer, dans un contexte concurrentiel et en-dehors de tout effet lié aux contraintes de la gestion, l'attractivité réelle des emplois et des carrières militaires.

De ce point de vue, si la stabilité numérique globale du « vivier » de recrutement pour les emplois d'officiers apparaît satisfaisante, la baisse sensible du nombre de candidats aux emplois de sous-officiers doit être observée avec attention. S'agissant des candidats aux emplois de militaires du rang (majoritairement concentrés dans l'armée de terre), la stabilité globale du volume de candidats ne saurait masquer le niveau quantitativement insuffisant de ce dernier.

1.3 - SÉLECTIVITÉ DU RECRUTEMENT EXTERNE

Elle s'apprécie essentiellement à travers l'analyse du nombre de candidats par poste offert.

Dans les armées, jusqu'en 2009, la stabilité globale du nombre de postes ouverts au recrutement externe n'était que peu susceptible d'influer (par effet mécanique) sur le nombre de candidats par poste et sur la sélectivité (rapport recrutés/candidats).

L'évolution de cet indicateur, dans les années à venir, devra, en revanche, être considérée avec davantage de précautions.

Dans la gendarmerie, la forte réduction, depuis 2007, du nombre de postes offerts au recrutement externe relativise la portée des constatations effectuées sur les dernières années.

Tableau 3 – Nombre de candidats par poste offert pour l'ensemble des recrutements externes de militaires de 2000 à 2009

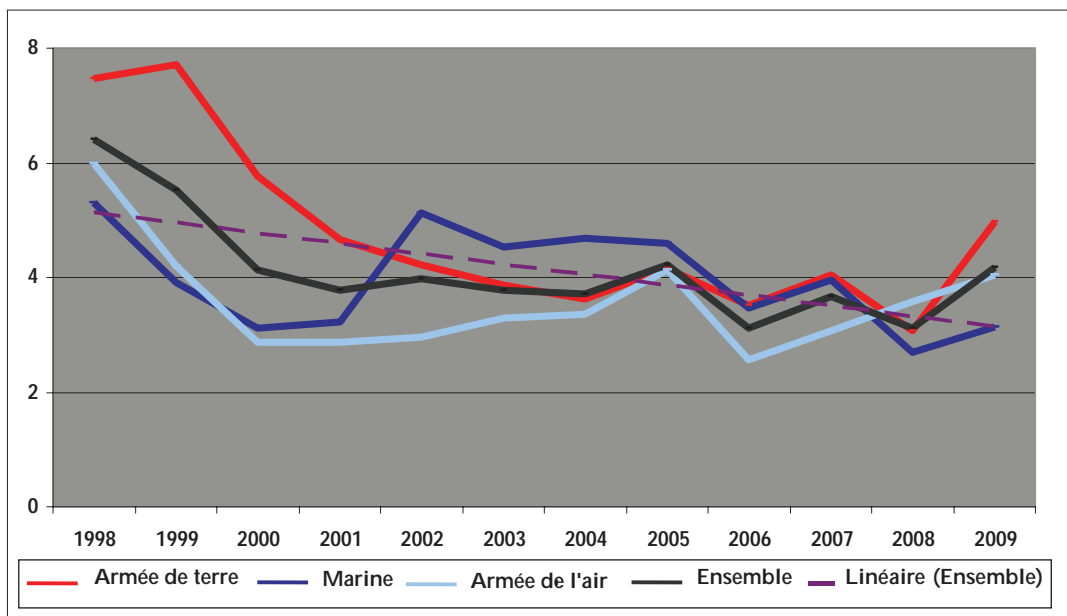
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Officiers (grandes écoles)	9,0	8,1	10,1	9,7	10,7	11,0	15,2	17,8	15,2	13,8
Officiers sous contrat	n.d.	4,9	6,2	5,6	6,4	8,4	8,5	5,1	5,0	8,0
Sous-officiers (hors gendarmerie)	4,1	3,8	4,0	3,8	3,7	4,2	3,1	3,7	3,1	4,2
Sous-officiers de gendarmerie	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	9,2	7	9,2	8,4	28,4
Militaires du rang	1,6	1,2	1,5	1,3	2,3	2,3	1,9	2,0	1,7	2,3
Volontaires	2,1	2,1	2,0	2,3	3,8	2,7	2,7	1,8	2,1	3,0

Source : réponses à un questionnaire adressé aux armées par le Haut Comité.

Champ : terre, marine, air, gendarmerie.

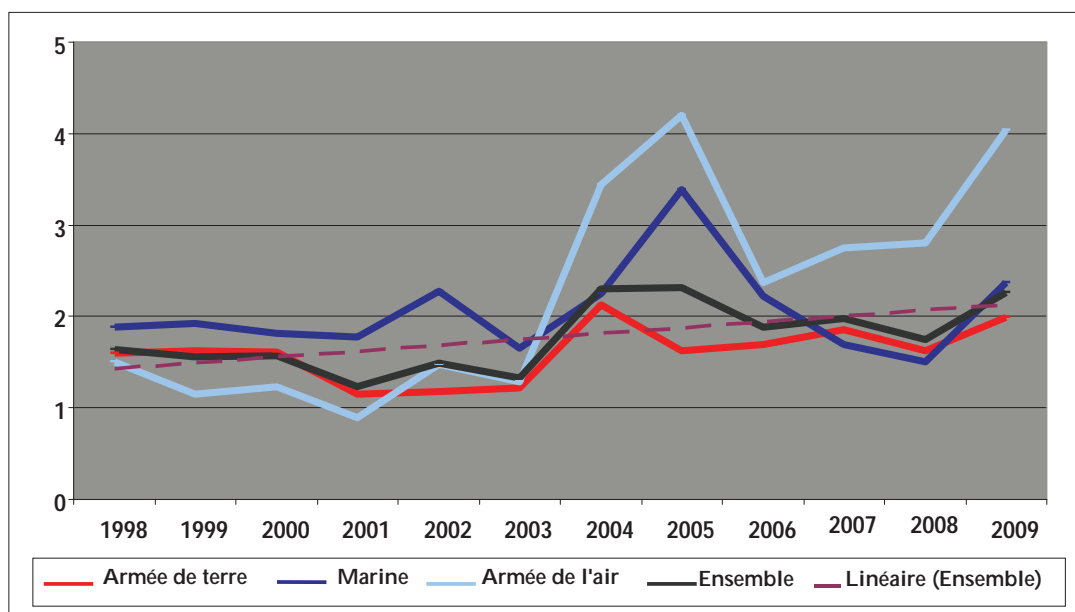
Les deux graphiques suivants illustrent plus précisément l'évolution de cet indicateur pour les sous-officiers et les militaires du rang des armées.

Graphique 3 – Nombre de candidats par poste de sous-officier offert au recrutement externe, dans les trois armées, de 1998 à 2009



Source : réponses à un questionnaire adressé aux armées par le Haut Comité.
Champ : terre, marine, air.

Graphique 4 – Nombre de candidats par poste de militaire du rang offert au recrutement externe, dans les trois armées, de 1998 à 2009



Source : réponses à un questionnaire adressé aux armées par le Haut Comité.
Champ : terre, marine, air.

2 - COMPARAISON AVEC LES RECRUTEMENTS EXTERNES DE FONCTIONNAIRES CIVILS DE L'ÉTAT

NB : La comparaison porte sur le nombre de candidats par poste ; pour les recrutements effectués par la voie d'un concours, ne sont pris en compte que les candidats effectivement présents lors des épreuves de sélection.

Une approche globale, rapprochant le nombre de candidats par poste offert pour chaque catégorie hiérarchique du personnel militaire et pour les catégories correspondantes de l'ensemble de la fonction publique d'État (hors enseignement), indique, dans tous les cas, que la sélectivité du recrutement des militaires est inférieure à celle du recrutement des fonctionnaires.

Tableau 4 – Nombre de candidats par poste pour les recrutements externes de militaires et de fonctionnaires civils de l'État (hors enseignement) de 2000 à 2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Fonctionnaires cat. A (hors enseignement)	19,2	16,3	17,3	22	16,9	16,8	22	19,8	19,0	n.d.
Officiers (grandes écoles)	9,0	8,1	10,1	9,7	10,7	11,0	15,2	17,8	15,2	13,8
Officiers sous contrat	**	4,9	6,2	5,6	6,4	8,4	8,5	5,1	5,0	8,0
Fonctionnaires cat. B (hors enseignement)	23,0	17,8	20,1	23,9	28,6	27,3	14,5	14,9	12,7	n.d.
Sous-officiers	5,4	4,7	5,1	5,2	6,6	6,2	4,7	5,9	4,7	7,0
Fonctionnaires cat. C (hors enseignement)	12,5	11,1	14,2	16,9	19,6	20,9	25,8	22,4	12,1	n.d.
Militaires du rang	1,6	1,2	1,5	1,3	2,3	2,3	1,9	2,0	1,7	2,3

Source : militaires : ministère de la défense (armées et gendarmeries spécialisées), ministère de l'intérieur, DGGN (officiers et sous-officiers de gendarmerie) – Fonctionnaires : fichier DGAFP.

Il a paru intéressant de préciser l'analyse par catégorie hiérarchique en rapprochant les données pour chaque niveau d'emploi du personnel militaire avec celles de métiers ou organismes de formation de niveau globalement comparable dans la fonction publique d'État.

Par rapport aux écoles ou métiers de la catégorie A et A+, on observe en particulier la bonne sélectivité du recrutement direct des officiers de gendarmerie (Ecole des officiers de la gendarmerie nationale), comparable ou supérieure à celles des magistrats ou des commissaires de police.

La sélectivité du recrutement direct des officiers des trois armées (Ecole spéciale militaire de Saint-Cyr, Ecole navale, Ecole de l'air) est, dans presque tous les cas, inférieure à celle des autres recrutements d'accès direct de la fonction publique.

Tableau 5 - Nombre de candidats par poste pour certains recrutements externes de fonctionnaires de catégories A et A+ et d'officiers

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ENA	14,0	15,5	13,7	13,1	14,1	13
ENM	n.d.	n.d.	8,0	n.d.	n.d.	15,5
Commissaire de police	24,4	42,1	14,0	15,5	15,0	14,6
Rappel Officiers de gendarmerie recrutement universitaire	20,7	21,9	19,7	20,8	22,3	16,2
Rappel Officiers grandes écoles militaires (Cyr, Air, Navale)	8,2	9,2	9,5	14,2	17,3	15,1
Rappel Officiers sous contrat	5,6	6,4	8,4	8,5	5,1	5,0
IRA	6,7	9,2	9,1	8,5	6,3	8,4
Lieutenant de police	17,8	48,6	36,0	27,0	30,3	29,9
Lieutenant pénitentiaire (ou chef de service pénitentiaire)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	36,5	43,6
Inspecteur des douanes	45,0	45,9	39,6	35,9	27,5	35,1
Inspecteur des impôts	14,8	15,5	13,5	12,2	17,0	11,6

Source : militaires : réponses aux questionnaires adressés aux armées par le Haut Comité – Fonctionnaires : fichier DGAFP.

Par rapport aux emplois et métiers de la catégorie B, on remarque la très faible sélectivité du recrutement des sous-officiers des armées.

D'avantage que pour les officiers, ce phénomène s'explique sans doute en grande partie par la forte singularité du métier et de l'état militaires ainsi que par la brièveté de la carrière et la précarisation induite par la proportion de personnels sous statut contractuel.

La sélectivité du recrutement des sous-officiers de gendarmerie est, en moyenne, comparable à celle du recrutement des gardiens de la paix.

Tableau 6 - Nombre de candidats par poste pour certains recrutements externes de fonctionnaires de catégorie B et de sous-officiers

	2003	2004	2005	2006	2 007	2008
Contrôleur des douanes	47,6	61,6	29,9	34,2	34,6	23,8
Contrôleur des impôts	35,9	35,0	37,8	37,9	27,2	24,8
Secrétaire administratif	41,5	57,6	52,4	33,3	48,2	25,6
Gardien de la paix	7,2	9,2	14,7	8,2	6,2	6,5
Rappel Sous-officiers de gendarmerie	n.d.	n.d.	9,2	7,0	9,2	8,4
Rappel Sous-officiers terre, air, marine	3,8	3,7	4,2	3,1	3,7	3,1

Source : militaires : réponses aux questionnaires adressés aux armées par le Haut Comité – Fonctionnaires : fichier DGAFP.

Par rapport aux emplois de la catégorie C, la très faible sélectivité du recrutement des militaires du rang est évidente, mais le Haut Comité souligne les limites de la comparaison du fait des particularités du statut de ces personnels (100 % de contractuels), de la brièveté de leur carrière et de la singularité de leurs conditions de vie et de service.

Tableau 7 - Nombre de candidats par poste pour certains recrutements externes de fonctionnaires de catégorie C et de militaires du rang

	2003	2004	2005	2006	2 007	2008
Agent de constatation des douanes	45,6	28,4	97,0	50,6	65,8	76,8
Agent de constatation des impôts	33,0	23,0	19,3	18,9	13,1	17,8
Adjoint administratif	40,5	60,6	44,5	39,7	25,4	28,4
Surveillant pénitentiaire	15,7	20,5	12,7	11,9	14,6	6,4
Rappel militaires du rang	1,3	2,3	2,3	1,9	2,0	1,7

Source : militaires : réponses aux questionnaires adressés aux armées par le Haut Comité - Fonctionnaires : fichier DGAFP.

3 - RECRUTEMENT INTERNE ET CHANGEMENTS DE CATÉGORIES

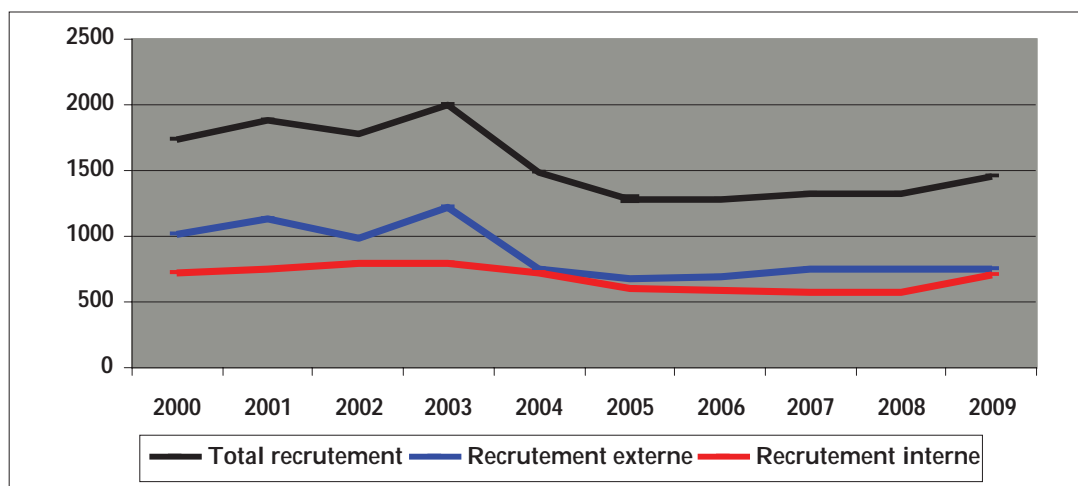
Les armées pratiquent depuis longtemps une politique de promotion interne qui confère un attrait particulier aux carrières militaires en termes d'opportunités de promotion sociale. Cette politique participe d'ailleurs au maintien de la cohésion des forces, intrinsèquement liée à leur efficacité.

Le Haut Comité a cherché à observer l'évolution du recrutement interne dans les trois armées (apprécié à partir des changements de catégories hiérarchiques) sur la période 2000-2009. Le cas spécifique de la gendarmerie, du fait de l'impact important de l'application du plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) décidé en 2004, a été exclu de l'étude.

Sur la période apparaît un tassement global de la part du recrutement interne, mais la situation a évolué de manière contrastée pour les officiers et les sous-officiers :

- la proportion d'officiers recrutés en interne (essentiellement à partir de la catégorie des sous-officiers) est restée globalement stable, la baisse du volume global de recrutement ayant été principalement répercutée sur le recrutement externe ;

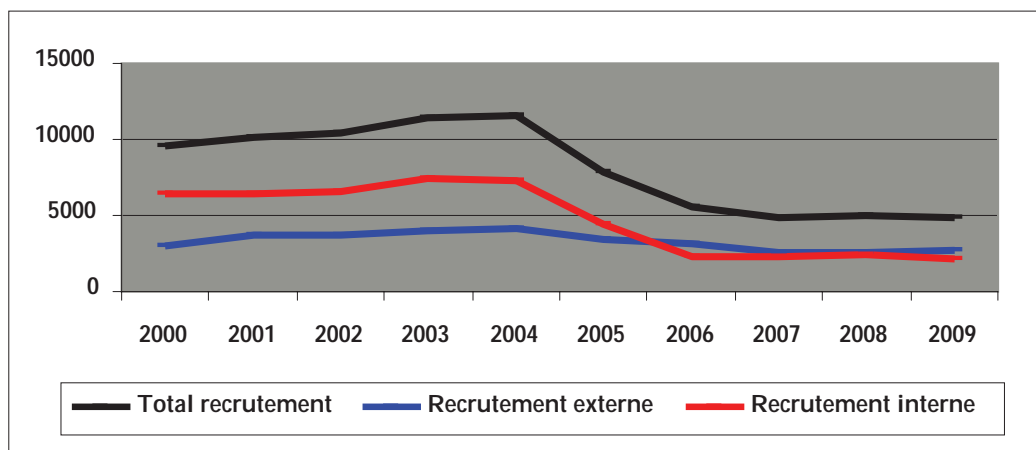
Graphique 5 - Évolution du recrutement interne et externe des officiers des trois armées de 2000 à 2009



Source : ministère de la défense, bilan social, éditions 2000 à 2009.
Champ : tous officiers, terre, marine, air.

- en revanche, le recrutement interne des sous-officiers a supporté l'essentiel de la baisse globale du recrutement alors que le recrutement externe ne subissait qu'une baisse modérée. Cette situation concerne particulièrement l'armée de terre et l'armée de l'air.

Graphique 6 – Évolution du recrutement interne et externe des sous-officiers des trois armées de 2000 à 2009



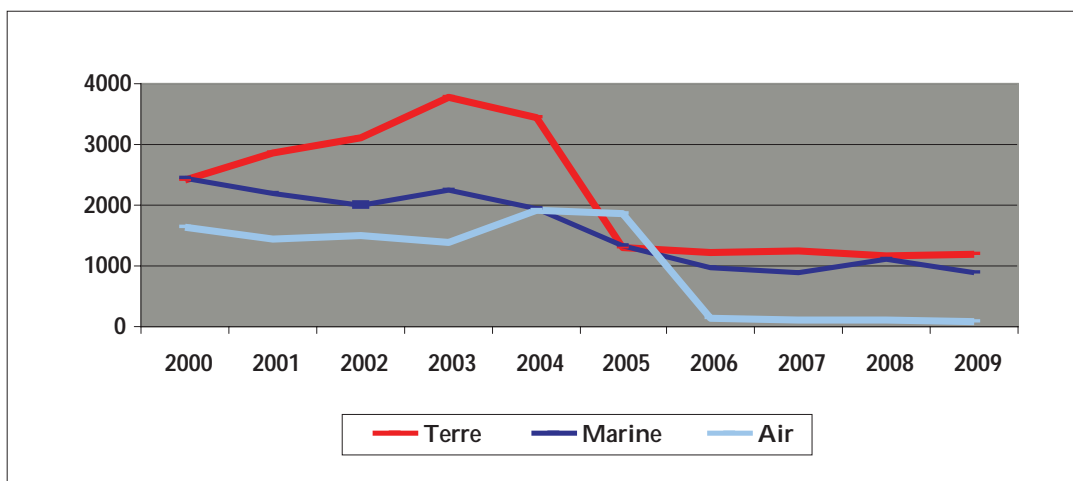
Source : ministère de la défense, bilan social, éditions 2000 à 2009.

Champ : tous sous-officiers, terre, marine, air.

La situation des militaires du rang, en termes d'opportunités de promotion interne offertes à chaque individu, s'est donc détériorée sur la période concernée.

Le Haut Comité a toutefois noté l'intention, affichée par l'armée de terre en 2010, d'accentuer fortement le recrutement des sous-officiers à partir des engagés volontaires. L'objectif indiqué (70 % de recrutement interne) serait proche de la situation de l'année 2003.

Graphique 7 – Évolution du nombre de militaires du rang devenus sous-officiers (par armée) de 2000 à 2009



Source : ministère de la défense, bilan social, éditions 2000 à 2009.

Champ : personnel militaire de carrière, sous contrat ou volontaire.

Lecture : en 2003, 3 784 militaires du rang de l'armée de terre ont accédé à la catégorie des sous-officiers.

Éléments de comparaison

Dans son premier rapport¹⁷ (février 2007), le Haut Comité avait noté la différence sensible entre fonction militaire et fonction publique civile de l'État en termes de recrutement interne et de promotion professionnelle.

On observe, depuis ce constat¹⁸, une tendance similaire à la diminution de la part du recrutement interne pour l'ensemble des agents de l'État.

Tableau 8 – Recrutement interne – Comparaison fonction militaire / fonction publique civile

	Fonction militaire	Fonction publique civile de l'État
Part du recrutement interne (moyenne 2001-2004)	49 %	33,4 %
Part du recrutement interne (moyenne 2005-2008)	46,1 %	30,4 %

Source : ministère de la défense, bilan social (éditions 2000 à 2008) ; DGAFP, Faits et Chiffres (éditions 2000 à 2009).

Champ : ensemble des militaires – fonction publique de l'État. Recrutements internes des fonctionnaires=concours internes + examens professionnels + titularisations.

¹⁷ Premier rapport du HCECM, p.28.

¹⁸ Sans présager des conséquences à venir des mesures prises, dans la fonction publique de l'État, pour faciliter le recrutement interne. Celles-ci seront évaluées ultérieurement par le Haut Comité.

LIEN AU SERVICE – FÉMINISATION ORIGINE FAMILIALE - NIVEAU DE DIPLÔME

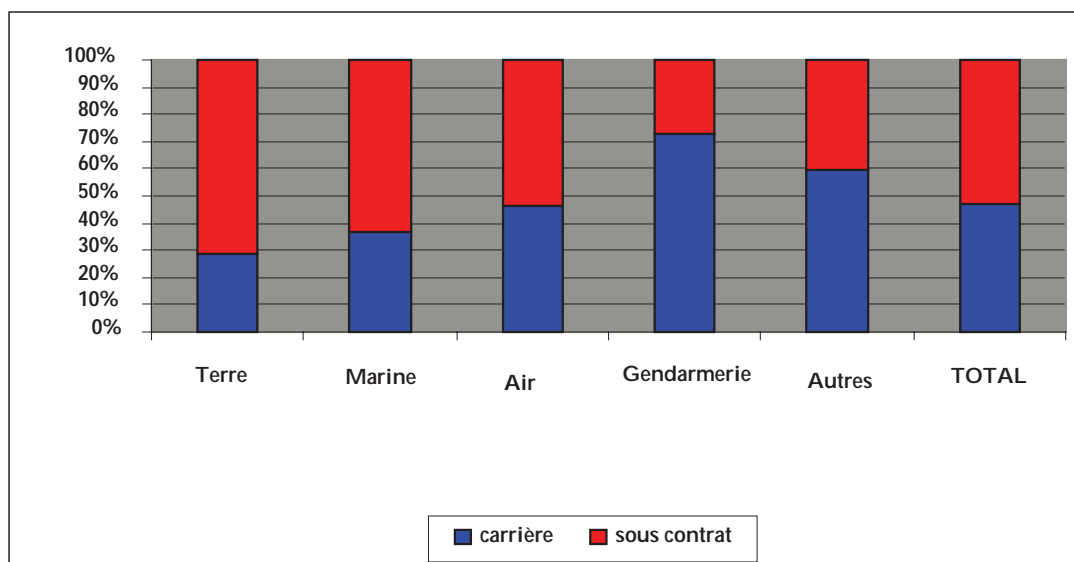
Parmi les caractéristiques principales de la population militaire qui la distinguent au sein de l'ensemble des agents publics, le Haut Comité a choisi de retenir la nature du lien au service (statut de carrière ou lien contractuel), le taux de féminisation ainsi que le niveau de diplôme au recrutement. La description de l'origine familiale des militaires n'est donnée qu'à titre d'information, la quasi-absence d'éléments comparables pour le monde professionnel civil ne permettant aucune comparaison.

1 - LIEN AU SERVICE

Les militaires sont, parmi les agents de l'État, ceux qui présentent proportionnellement le plus fort taux de personnel sous contrat. En 2009, près de 180 000 militaires servaient sous ce statut, ce qui représentait plus de 53 % de l'ensemble du personnel militaire.

La situation diffère sensiblement selon les armées. Le taux de personnel de carrière n'est que de 28 % dans l'armée de terre alors qu'il est de 73 % dans la gendarmerie.

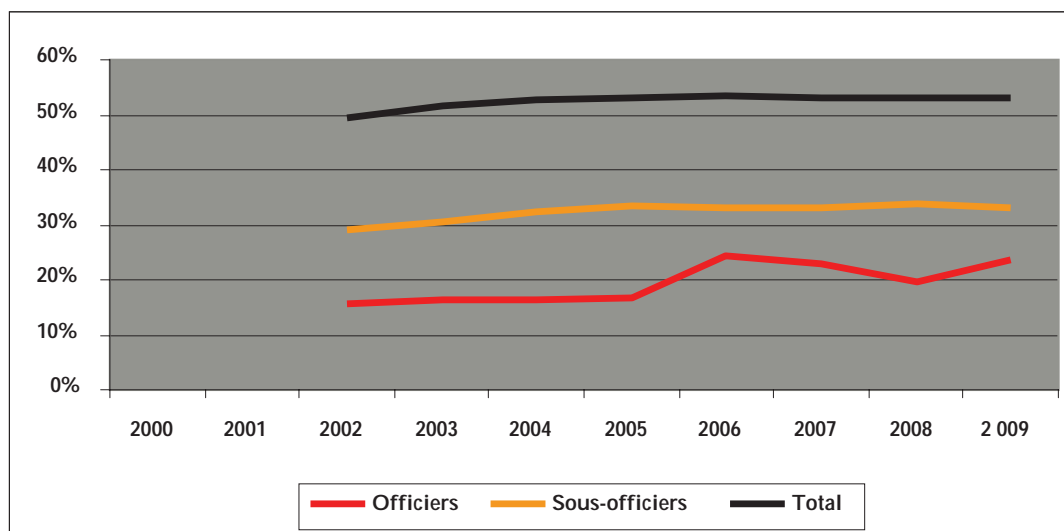
Graphique 1 – Répartition du personnel militaire selon le statut carrière / contractuel par armée en 2009



Source : ministère de la défense, bilan social, édition 2009 - Ministère de l'intérieur, DGGN.
Champ : tous militaires.

Cette situation n'évolue que très lentement dans le temps, comme l'indique le graphique ci-dessous. On note toutefois, la tendance à la hausse du volume des officiers sous contrat.

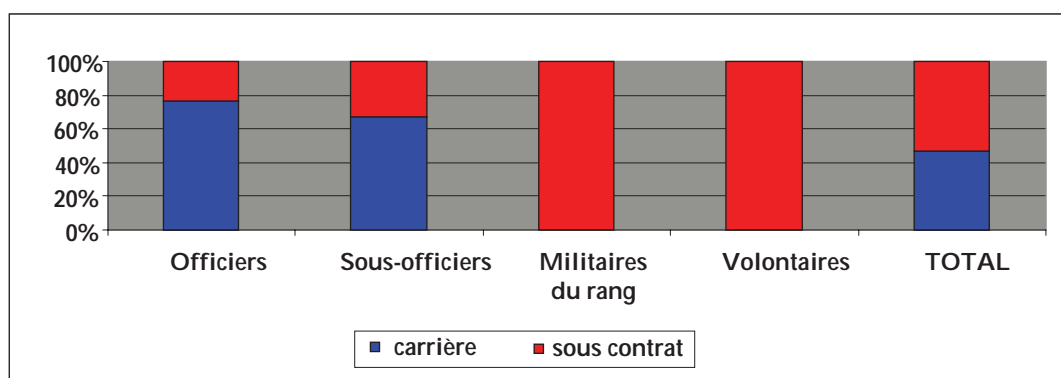
Graphique 2 – Évolution du taux de personnels sous contrat par catégorie de 2000 à 2009



Source : ministère de la défense, bilan social, édition 2009 - Ministère de l'intérieur, DGGN.
Champ : tous militaires.

Par ailleurs, certaines catégories (militaires du rang et volontaires) sont exclusivement constituées de personnel sous contrat mais les officiers sous contrat ne représentent que 25 % de l'ensemble des officiers des armées (gendarmerie exclue) tandis que les sous-officiers sous contrat représentent 46 % de l'ensemble des sous-officiers (gendarmes exclus).

Graphique 3 – Taux de personnel militaire sous contrat par catégorie en 2009



Source : ministère de la défense, bilan social, édition 2009 - Ministère de l'intérieur, DGGN.
Champ : tous militaires.

Cette situation, justifiée, en ce qui concerne les armées, par d'évidentes raisons liées à la nécessaire jeunesse des forces et au pyramidage accentué de la structure militaire, est commune à toutes les armées professionnelles comparables. Les armées anglo-saxonnes ignorent parfois même la notion de statut de carrière, qui ne se retrouve qu'au sein de la *Bundeswehr*. De ce point de vue, la situation des militaires français admis au statut de carrière est relativement favorable.

On note toutefois que, s'agissant des militaires sous contrat, et bien qu'ils soient régis par le même statut général que les militaires de carrière, le fait de ne bénéficier que de contrats à durée déterminée induit logiquement un sentiment de précarité, paradoxalement plus sensible chez les militaires ayant vu leur contrat renouvelé à plusieurs reprises. Ces

caractéristiques statutaires et la nécessité de préserver l'unicité de la condition militaire militent pour que la plus grande attention soit portée aux militaires sous contrat.

Éléments de comparaison

Dans la fonction publique de l'État, les agents titulaires représentent plus de 89,5 % de l'ensemble des agents civils des ministères. Sur un périmètre plus large (ministères et établissements publics administratifs nationaux à recrutement de droit public), les agents non-titulaires¹⁹ représentent 16,8 % de l'ensemble du personnel civil.

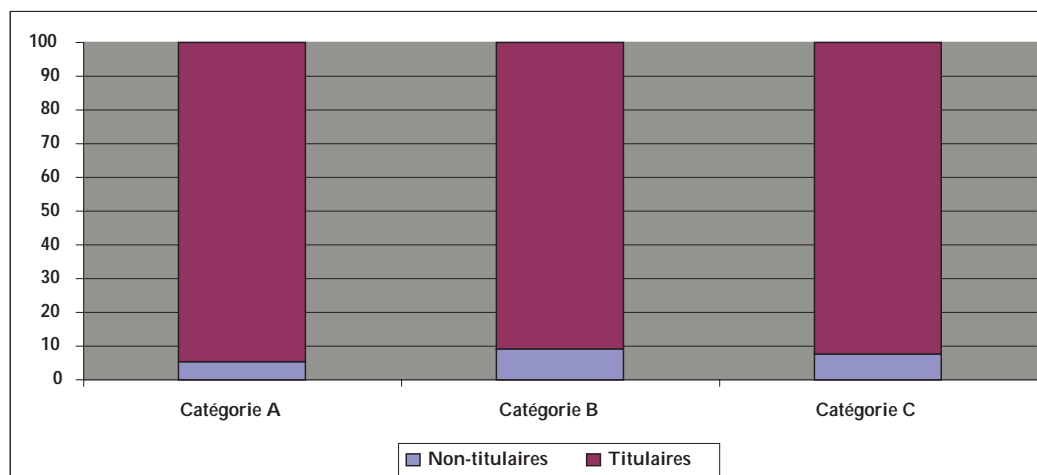
Tableau 1 – Proportion de titulaires et de non-titulaires dans la fonction publique de l'État (ministères) par catégories hiérarchiques

	Total	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C
Non-titulaires	111 841	56 764	30 686	24 391
Effectif global	1 695 762	1 050 668	332 955	312 139
%	6,60	5,40	9,22	7,81

Source : Faits et chiffres 2009-2010.

Champ : fonction publique de l'État, emplois principaux, tous statuts, hors ouvriers d'État. Ministères, hors bénéficiaires d'emplois aidés et hors non-titulaires de catégorie indéterminée. Métropole, DOM/COM et étranger. Situation au 31/12/2008.

Graphique 4 – Proportion de titulaires et de non-titulaires dans la fonction publique de l'État (ministères) par catégories hiérarchiques



Source : tableau 1.

Il convient enfin de noter qu'en 10 ans (1998-2008), l'effectif de titulaires au sein de la fonction publique de l'État a décru, en moyenne annuelle, de 0,4 % alors que celui des non-titulaires s'est accru, en moyenne annuelle, de 1,2 %.

2 - FÉMINISATION

Le taux de féminisation des armées augmente régulièrement depuis 10 ans. Il était de 15 % en 2009²⁰.

¹⁹ Il convient de souligner que plus de 41 % des non titulaires de la fonction publique de l'État relèvent de catégories d'emploi très spécifiques (accompagnement à la mise en œuvre des missions particulières de service public, occupation d'emplois vacants, offre d'une expertise au sein d'établissements publics administratifs).

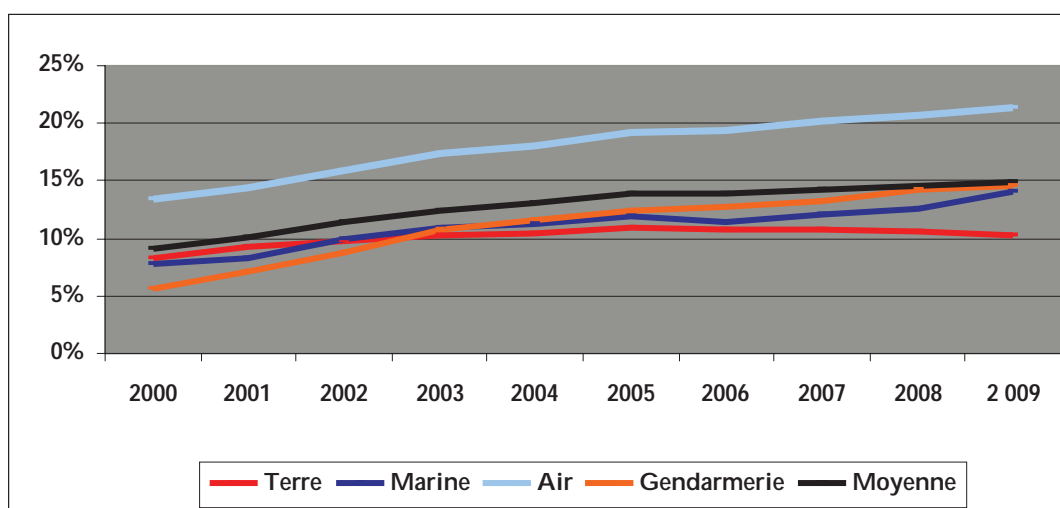
²⁰ La féminisation des armées a débuté en France en 1972 et a été élargie à la grande majorité des emplois à l'issue de la professionnalisation, en 1998.

L'écart entre les catégories hiérarchiques se resserre (de 12 % pour les officiers à 14 % pour les deux autres catégories). Les volontaires (à cause notamment du très fort taux de féminisation des gendarmes adjoints volontaires) sont, de loin, la catégorie la plus féminisée (32 %).

L'armée de terre reste l'armée la moins féminisée (10 %), la marine et la gendarmerie se situant dans la moyenne (14-15 %). L'armée de l'air, mais surtout les services communs, au premier rang desquels le service de santé des armées, se caractérisent par un fort taux de féminisation (respectivement 21 et 35%).

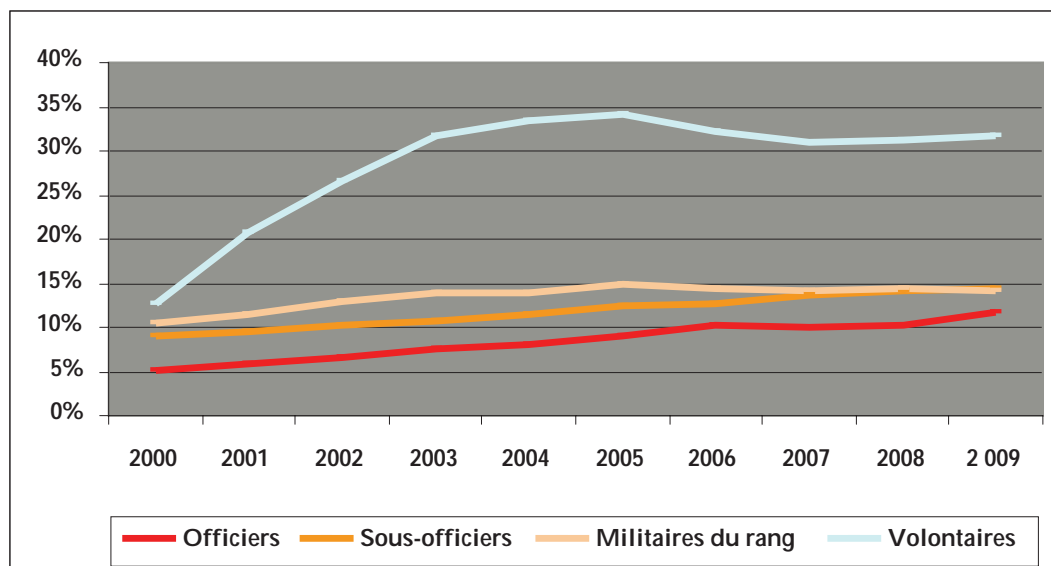
On peut, en particulier, noter la très faible proportion de femmes au sommet de la hiérarchie militaire : au 31 décembre 2009, un officier général féminin pour les trois armées, aucun dans la gendarmerie, trois dans le service de santé des armées et cinq à la direction générale de l'armement. Cette situation, essentiellement due au caractère relativement récent de l'ouverture aux femmes de la quasi-totalité des emplois militaires, traduit aussi la relative brièveté de leurs carrières par rapport à celles des militaires masculins.

Graphique 5 – Évolution du taux de féminisation par armée de 2000 à 2009



Sources : ministère de la défense, bilan social, éditions 2000 à 2009. Ministère de l'intérieur, DGGN.

Graphique 6 – Évolution du taux de féminisation par catégorie de 2000 à 2009



Sources : ministère de la défense, bilan social, éditions 2000 à 2009. Ministère de l'intérieur, DGGN.

Éléments de comparaison

- Dans la fonction publique de l'État, les femmes représentent (hors enseignants) 52,5 % des agents titulaires (au 31 décembre 2008).

La féminisation de la haute fonction publique progresse : au 31 décembre 2008, plus de 31 % des emplois de chef de service, directeur adjoint et sous-directeur étaient tenus par des femmes, pour plus de 19,6 % des emplois de directeur d'administration centrale, 11 % des emplois d'ambassadeur et près de 10 % des emplois de préfet.

Dans la police nationale, le taux de féminisation des services actifs était (au 1^{er} janvier 2006) de 15,3 %²¹. Les taux varient selon les catégories : 19 % pour le corps de conception et de direction (commissaires), 18 % pour les officiers de police et 15 % pour les gradés et gardiens. Le taux de féminisation des adjoints de sécurité s'établissait à 41,5 %.

- Dans les armées étrangères comparables, les taux de féminisation sont les suivants :
 - **9,6 %** dans l'armée britannique²², dans laquelle la féminisation a été décidée en 1997 et où 70 % seulement des postes sont ouverts aux femmes. Le taux de féminisation est, pour l'ensemble des armées, de 12,2 % chez les officiers et de 9% chez les non officiers. Il convient toutefois de noter la forte différence existant entre le taux de féminisation des officiers d'un grade supérieur ou égal à lieutenant-colonel (4,9 %) et celui des officiers d'un grade inférieur (13,9 %). Enfin, on observe, depuis 10 ans, une baisse régulière de la part des femmes dans le recrutement externe des trois armées (14,2 % du recrutement en 1997-1998 mais seulement 8,9 % en 2009-2010).
 - **7,3 %** dans la *Bundeswehr*²³, dans laquelle la féminisation complète n'a vraiment commencé qu'en 2001. Les femmes représentent néanmoins, dans l'armée allemande, plus de 5 % des effectifs déployés en opération.
 - **14,5 %** dans l'armée des États-Unis²⁴, qui a féminisé son armée en 1975. Le taux de féminisation des officiers est de 16,5 %, celui des non officiers est de 14,1 %. Parmi les officiers généraux, 7,1 % sont des femmes. Enfin, le taux de féminisation des officiers supérieurs (sauf généraux) est de 13,1 %.

3 - ORIGINE FAMILIALE ET NIVEAU DE DIPLOME DES MILITAIRES AU RECRUTEMENT

Le Haut Comité s'est intéressé à deux points particuliers du profil sociologique des militaires : leur origine familiale et leur niveau de diplôme au recrutement.

Il a, pour cela, fait appel aux résultats d'une enquête effectuée par le ministère de la défense en 2010²⁵.

²¹ Source : ministère de l'intérieur - Au 1^{er} septembre 1998, le taux de féminisation de la police nationale (services actifs) était de 9 %, soit 11 % des commissaires, 10 % des officiers et 8,53 % des gradés et gardiens (source : JO Sénat du 28 janvier 2009, p.301).

²² Source : *UK Defence Statistics* 2010. Champ : *Regular Forces*. Chiffres au 1^{er} avril 2010.

²³ Source : *Bundeswehr*, chiffres au 17 novembre 2010. Champ : tous militaires.

²⁴ Source : *DoD, Military Personnel Statistics*, chiffres au 30 septembre 2010. Champ : *Army, Marines Corps, Navy, Air Force*.

²⁵ Enquête « *Les militaires et leur famille* », ministère de la défense, DRH-MD/SDEP, juillet 2010. Questionnaire adressé à 13 000 militaires actifs, représentatifs selon le sexe, l'armée et la catégorie hiérarchique. Toutes zones géographiques. Taux de retour : 67 %.

La quasi-absence de données ouvertes et comparables pour les professions du secteur civil (public ou privé) ne permet malheureusement pas d'effectuer d'évaluation comparative de ces résultats, notamment en ce qui concerne l'origine familiale et sociale.

3.1 ORIGINE FAMILIALE DES MILITAIRES

- L'étude de l'origine familiale des militaires permet tout d'abord d'étudier *l'environnement militaire d'origine*.

On constate, de ce point de vue, que les deux tiers des militaires déclarent être le seul membre militaire de leur famille (67 %) et que, parmi le tiers restant, 63 % ont un père militaire et 53 % un frère ou une sœur militaire.

Par ailleurs, la proportion de militaires dans l'environnement familial (que ce soit le père ou un membre de la fratrie) ne varie pas significativement selon la catégorie hiérarchique du personnel (de 31 à 39 % selon les catégories). Par comparaison avec une enquête similaire effectuée en 2001, l'origine militaire du père paraît, en 2010, moins déterminante sur la catégorie hiérarchique au recrutement.

- Les données de l'enquête permettent aussi d'évaluer *l'origine sociale des militaires*.

Parmi les militaires dont le père était lui-même militaire (soit 2 sur 10), les officiers et les sous-officiers appartiennent majoritairement à la même catégorie hiérarchique que leur père. La proportion est toutefois plus forte chez les sous-officiers (74 %) que chez les officiers (52 %).

Tableau 2 – *Catégorie hiérarchique du père ou de la mère des militaires ayant un parent militaire selon la catégorie actuelle du militaire*

Catégorie hiérarchique du militaire	Parent officier	Parent sous-officier	Parent militaire du rang	Total
	%	%	%	%
Officier	52	46	2	100
Sous-officier	15	74	11	100
Militaire du rang	9	54	37	100
Ensemble	20	65	15	100

Source : DRH-MD / SDEP / Enquête «Les militaires et leur famille», 2010.

Champ : ensemble des militaires dont le père ou la mère est ou a été militaire.

Lecture : 52 % des officiers ont un parent qui est ou a été officier.

Huit militaires sur dix sont issus d'une famille dont le père n'a jamais été militaire. Les officiers sont, pour 60 % d'entre eux, enfants de cadres supérieurs, pour 27 %, enfants de cadres moyens et pour 14 %, enfants d'ouvriers ou d'employés.

Les sous-officiers et les militaires du rang sont plutôt issus de familles dont le père était cadre moyen ou ouvrier, une nette différence étant observable entre ces deux catégories quant à leur appartenance au milieu ouvrier (34 et 47 % respectivement).

- L'étude permet enfin d'approcher l'évaluation du *degré de mobilité sociale intergénérationnelle que connaissent les militaires*, plus particulièrement ceux qui comptent plus de 15 ans de services.

Les différents types de mobilité évoluent avec l'âge. Les militaires de moins de 35 ans sont plus souvent en situation de mobilité horizontale (42 %) ou descendante (49 %) alors que l'ascension sociale reste rare (9 %). La tendance s'inverse lorsque l'ancienneté augmente : à partir de 35 ans, 51 % des militaires connaissent une ascension sociale par rapport à la catégorie socioprofessionnelle à laquelle appartenait leur père, 30 % étant plutôt en situation de mobilité sociale descendante.

Ces phénomènes traduisent, chez nombre de recrutés, le primat de l'intérêt pour le métier par rapport aux considérations liées au statut ou aux catégories de recrutement. Ils s'expliquent aussi, en grande partie, par le degré de confiance qu'ont les recrutés dans les opportunités de promotion interne offertes par les carrières militaires.

3.2 NIVEAU DE DIPLÔME AU RECRUTEMENT

Avertissement

Préalablement aux développements qui suivent, le Haut Comité attire l'attention sur le fait que l'étude dont sont tirés les constats présentés ci-dessous décrit la situation de l'ensemble des militaires en service. Les données concernent donc des militaires d'âges très différents, ayant été recrutés sur près de quatre décennies ; elles ne constituent pas une description du niveau actuel de recrutement des militaires.

- Vue d'ensemble

On constate tout d'abord, à travers l'étude, que, pour 41 % de l'ensemble des militaires le diplôme le plus élevé obtenu au moment du recrutement est un diplôme de niveau IV (baccalauréat général, technologique ou professionnel). Cette proportion est le double de celle observée dans la population générale (19 %).

En revanche, seulement 14 % des militaires détiennent lors de leur recrutement, comme diplôme le plus élevé, un diplôme de l'enseignement supérieur (niveaux I, II ou III). Dans la population générale, cette proportion est double (31 %).

Ce phénomène est dû principalement à deux causes :

- d'une part, le fait que la majorité des officiers de recrutement direct soient issus de grandes écoles dont le concours se situe au niveau bac+2, d'où un écart entre leur niveau de diplôme au recrutement (généralement bac+2) et leur niveau de formation universitaire à l'issue de leur formation (généralement bac+5) ;
- d'autre part, la place importante que tient, chez les officiers et, plus généralement dans l'ensemble de la population militaire, le recrutement interne. Les avantages dont bénéficient les militaires en termes de promotion sociale (dont le Haut Comité salue les aspects positifs) induisent inmanquablement un décalage, sur ce point, par rapport à d'autres corps de la fonction publique civile.

Le niveau de diplôme est plus élevé chez les militaires les plus jeunes par rapport aux personnels plus anciens : la proportion de militaires bacheliers de moins de 40 ans atteint presque 50 %, tandis que chez les militaires âgés de 40 à 49 ans, elle est équivalente à celle des titulaires de diplômes de niveau V (CAP, BEP) et que, chez les militaires de plus de 50 ans, 39 % n'ont aucun diplôme ou ne sont titulaires que du brevet des collèges (niveau VI).

- **Le niveau de diplôme selon la catégorie hiérarchique**

Le tableau suivant donne une vue globale du niveau de diplôme selon la catégorie hiérarchique.

Tableau 3 – *Diplôme le plus élevé obtenu lors du recrutement selon la catégorie hiérarchique actuelle des militaires*

	Officiers	Sous-officiers	Militaires du rang	Ensemble
	%	%	%	%
Aucun diplôme	1	3	11	5
BEPC	8	18	12	15
CAP, BEP	5	21	42	25
Bac général	41	21	7	19
Bac technologique ou professionnel	5	24	24	21
Diplôme de niveau Bac+2	16	11	3	10
Diplôme de niveau supérieur à Bac+2	24	2	1	5
Total	100	100	100	100

Source : DRH-MD / SDEP / Enquête «Les militaires et leur famille», 2010.

Champ : ensemble des militaires.

Lecture : 41 % des officiers en service en 2009 ont été recrutés avec, à l'origine, uniquement un baccalauréat général.

- **Les différences hommes / femmes**

Comme dans la population générale, les femmes entrent dans la carrière militaire avec un niveau de formation plus élevé que les hommes.

Si les différences, parmi les officiers, ne sont pas significatives compte tenu des raisons exposées *supra*, on constate, en revanche que, chez les sous-officiers, plus de 60 % des femmes ont obtenu le baccalauréat (général, technologique ou professionnel) comme diplôme le plus élevé (42 % des hommes) et que 25 % d'entre elles sont titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur (contre seulement 11 % des sous-officiers masculins).

De la même manière, 44 % des militaires du rang féminins sont titulaires du baccalauréat (28 % des hommes).

- **Les différences selon les armées**

Dans ce domaine, les différences liées à la nature des missions et à la structure hiérarchique de chaque armée se reflètent assez fidèlement dans le niveau de formation des personnels. L'armée de terre se distingue par sa faible proportion de bacheliers (36 %), la marine et l'armée de l'air par la prépondérance du volume de militaires titulaires soit du baccalauréat, soit d'un diplôme de niveau supérieur (respectivement 67 % et 60 %), la gendarmerie se situant, pour sa part, dans une position intermédiaire.

Tableau 4 – Diplôme à l'engagement et armée d'appartenance

	Armée de terre	Marine	Armée de l'air	Gendarmerie
	%	%	%	%
Aucun diplôme	8	2	4	3
BEPC	14	13	18	17
CAP, BEP	33	18	18	24
Bac général	15	27	23	18
Bac technologique ou professionnel	21	21	22	22
Diplôme de niveau Bac+2	5	14	11	11
Diplôme de niveau supérieur à Bac+2	4	5	4	5
Total	100	100	100	100

Source : DRH-MD / SDEP / Enquête « Les militaires et leur famille », 2010.

Champ : ensemble des militaires des trois armées et de la gendarmerie.

Lecture : 8 % des militaires de l'armée de terre, n'ont aucun diplôme (ou un certificat d'études primaires) à leur recrutement.

4 - ÉTUDE PARTICULIÈRE : ORIGINE FAMILIALE DES ÉLÈVES OFFICIERS ISSUS DE QUATRE GRANDES ÉCOLES MILITAIRES

Indépendamment de l'étude « *Les militaires et leur famille* », le Haut Comité a souhaité avoir une vue plus précise de l'origine familiale des élèves officiers récemment issus de quatre grandes écoles militaires (Saint-Cyr, Ecole navale, Ecole de l'air, Ecole des officiers de la gendarmerie nationale).

Il s'agissait, pour lui, d'examiner, à travers l'origine familiale des élèves, l'importance de l'environnement militaire familial et, à travers leur origine sociale, la mobilité sociale (ascendante ou descendante) que représente leur intégration dans une grande école de recrutement direct.

Les données, portant sur les promotions sorties des écoles concernées en 2009 et 2010, ont été fournies par les armées.

- **L'origine familiale des élèves**

On constate que l'origine familiale des élèves officiers varie sensiblement selon les écoles : si l'ESM de Saint-Cyr et l'Ecole des officiers de la gendarmerie nationale présentent une forte proportion d'élèves avec un parent militaire, le taux est beaucoup plus faible dans les deux autres écoles.

Tableau 5 – L'environnement militaire d'origine des élèves officiers sortis en 2009 de quatre grandes écoles militaires

Sortie en 2009	Nombre d'élèves officiers dans la promotion	Elèves officiers dont le père est ou a été militaire	Elèves officiers dont la mère est ou a été militaire	% de parents militaires
ESM Saint-Cyr	177	46	4	28,2 %
Ecole navale	70	11	0	15,7 %
Ecole de l'air	74	6	2	10,8 %
EOGN	37	10	0	27,0 %

Source : grandes écoles militaires.

Champ : ensemble des élèves officiers issus du recrutement direct (concours ou recrutement sur titre) sortis en 2009 de leur école.

Tableau 6 – L'environnement militaire d'origine des élèves officiers sortis en 2010 de quatre grandes écoles militaires

Sortie en 2010	Nombre d'élèves officiers dans la promotion	Elèves officiers dont le père est ou a été militaire	Elèves officiers dont la mère est ou a été militaire	% de parents militaires
ESM Saint-Cyr	161	46	3	30,4 %
Ecole navale	70	13	0	18,6 %
Ecole de l'air	Pas de sortie en 2010			
EOGN	33	8	0	24,2 %

Source : grandes écoles militaires.

Champ : ensemble des élèves officiers issus du recrutement direct (concours ou recrutement sur titre) sortis en 2010 de leur école. La durée de la scolarité de l'Ecole de l'air ayant été augmentée d'un an, aucun élève n'est sorti en 2010.

- L'origine sociale des élèves

On observe, à l'ESM de Saint-Cyr, la forte proportion, parmi les élèves dont le père était militaire, des enfants d'officiers. La situation est beaucoup moins marquée pour l'Ecole navale et l'Ecole de l'air.

Tableau 7 – Catégories hiérarchiques des parents militaires des élèves officiers sortis en 2009 de trois grandes écoles militaires

Sortie en 2009	ESM Saint-Cyr			Ecole navale			Ecole de l'air		
	Officier	Sous-officier	MDR	Officier	Sous-officier	MDR	Officier	Sous-officier	MDR
Père militaire	31	12	2	6	5	0	2	4	0
Mère militaire	0	2	1	0	0	0	0	2	0

Source : grandes écoles militaires.

Champ : élèves officiers issus du recrutement direct (concours ou recrutement sur titre) sortis en 2009 de leur école, dont le père ou la mère est ou a été militaire. Ces données ne sont pas disponibles pour l'EOGN.

Lecture : 11 élèves officiers sortis en 2009 de l'Ecole navale avaient un père militaire. Parmi ces derniers, 5 étaient sous-officiers. Pour les élèves officiers issus de Saint-Cyr, la catégorie hiérarchique de deux parents est inconnue, ce qui explique la différence avec les totaux du tableau 5.

Tableau 8 – Catégories hiérarchiques des parents militaires des élèves officiers sortis en 2010 de trois grandes écoles militaires.

Sortie en 2010	ESM Saint-Cyr			Ecole navale			Ecole de l'air		
	Officier	Sous-officier	MDR	Officier	Sous-officier	MDR	Officier	Sous-officier	MDR
Père militaire	38	8	0	10	3	0	Pas de sortie en 2010		
Mère militaire	0	2	0	0	0	0			

Source : grandes écoles militaires.

Champ : élèves officiers issus du recrutement direct (concours ou recrutement sur titre) sortis en 2010 de leur école, dont le père ou la mère est ou a été militaire. Ces données ne sont pas disponibles pour l'EOGN. La durée de la scolarité de l'Ecole de l'air étant passée à trois ans, aucun élève n'est sorti en 2010.

Lecture : 46 élèves officiers sortis en 2010 de l'ESM Saint-Cyr avaient un père militaire. Parmi ces derniers, 38 étaient officiers. Pour les élèves officiers issus de Saint-Cyr, la catégorie hiérarchique d'un parent est inconnue, ce qui explique la différence avec les totaux du tableau 6.

DÉPARTS ET RECONVERSION

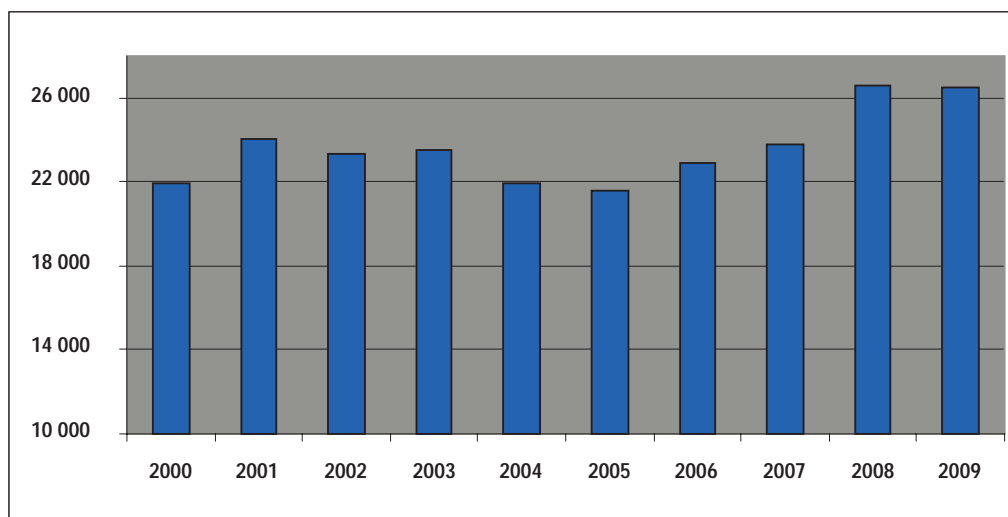
Depuis 2008, les armées sont engagées dans un vaste processus de restructurations qui les conduiront, à l'issue de la période couverte par la loi de programmation militaire, à perdre plus de 36 000 personnels militaires. L'accroissement du nombre des départs (volontaires ou incités) contribue fortement à la réalisation de cet objectif. Le dispositif de reconversion, étudié par le Haut Comité dans son troisième rapport (juin 2009), trouve là toute son importance.

La gendarmerie, pour sa part, participe à la politique générale de maîtrise des dépenses publiques et voit le nombre de ses personnels diminuer. Toutefois, la majeure partie des officiers et sous-officiers étant sous statut de carrière, les services gestionnaires doivent recourir à d'autres leviers que les départs pour atteindre les objectifs fixés à l'institution, le recrutement par exemple.

1 - DÉPARTS EN 2009

En 2009, le nombre de départs des armées et de la gendarmerie a, pour la deuxième année consécutive, dépassé le chiffre de 32 000 (soit près de 10 % de l'effectif total), cette valeur se situant bien au-delà de la moyenne des années précédentes. Hors personnels sous statut de volontariat, il s'établit à **26 433**, en léger recul (-0,8 %) par rapport à 2008.

Graphique 1 – Évolution des départs réels de militaires de 2000 à 2009



Source : ministère de la défense / SDEP, historique des départs de militaires (éditions 2000 à 2009) ; ministère de l'intérieur, DGGN pour chiffres 2009.

Champ : tous militaires hors personnels avec statut de volontaire.

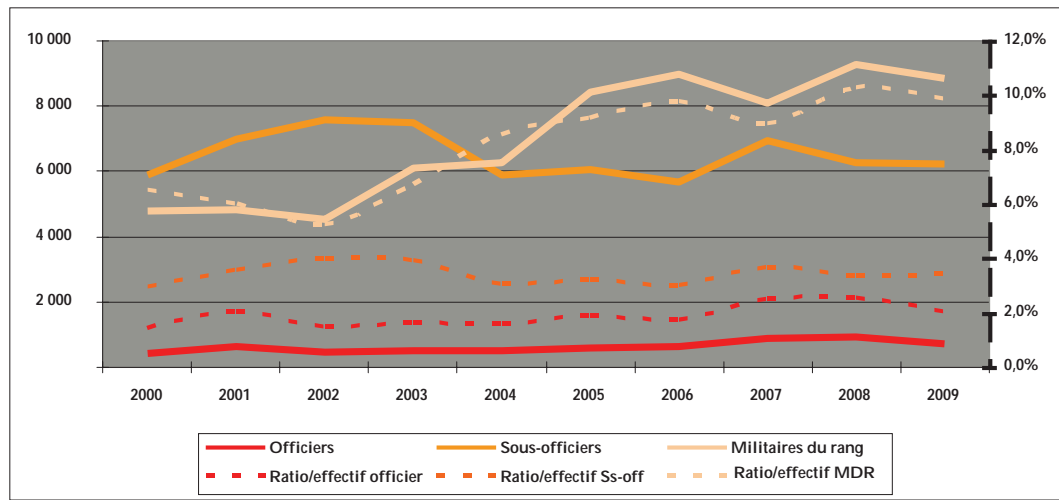
1.1 - DÉPARTS SPONTANÉS

En observant les départs spontanés, le Haut Comité cherche à éliminer, dans l'analyse des départs, les effets des décisions de gestion, elles-mêmes influencées par les objectifs de réduction du format des armées (non renouvellements de contrats à l'initiative de l'autorité militaire par exemple). Certains départs spontanés peuvent toutefois correspondre à des démarches individuelles d'anticipation (effet d'aubaine ou réaction aux informations d'ambiance).

En 2009, le nombre de départs spontanés a décliné (-4,2 %) par rapport à 2008, mais l'évolution diffère selon les catégories : elle est assez forte chez les officiers (-21 %), faible chez les militaires du rang (-4,8 %) et quasi inexistante (-0,9 %) chez les sous-officiers.

Cette situation traduit sans doute l'inquiétude des militaires dans un contexte économique difficile. La mise en place du dispositif d'aide financière au départ (pécule) dans le cadre des restructurations peut aussi avoir contribué à la baisse des départs spontanés (qui ne comprennent pas les départs aidés).

Graphique 2 – Évolution des départs spontanés de militaires de 2000 à 2009

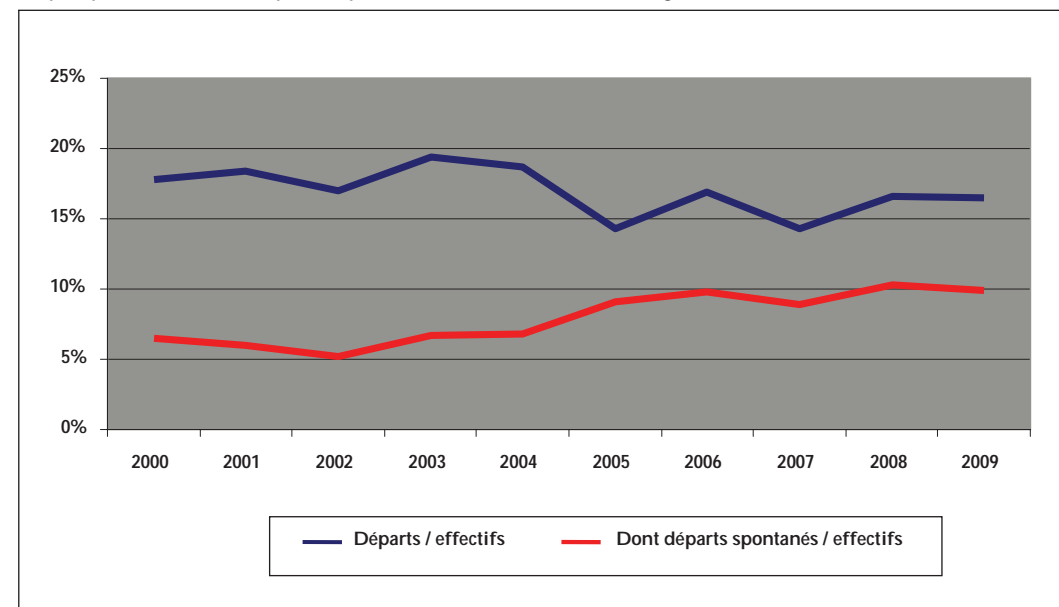


Source : ministère de la défense / SDEP, historique des départs de militaires (éditions 2000 à 2009) ; ministère de l'intérieur, DGGN pour chiffres 2009.

Champ : tous militaires hors volontaires.

S'agissant des militaires du rang, le taux de départs spontanés par rapport à l'effectif de la catégorie baisse légèrement (9,9 % en 2009).

Graphique 3 – Taux de départs spontanés de militaires du rang de 2000 à 2009



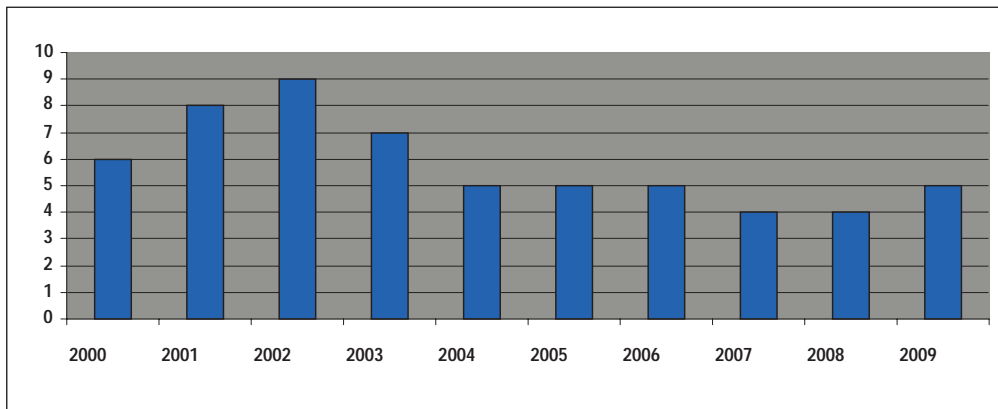
Source : ministère de la défense / SDEP, historique des départs de militaires (éditions 2000 à 2009).

Champ : militaires du rang – terre, air, marine.

En 2009, les départs spontanés de militaires du rang dans les armées se sont effectués en moyenne à cinq ans de services (quatre ans en 2007 et 2008).

Ce chiffre traduit, notamment dans l'armée de terre et malgré la légère amélioration constatée en 2009, l'influence du fort volume de départs de militaires du rang dans leurs premières années de contrat.

Graphique 4 – Ancienneté moyenne de service au départ pour les militaires du rang de l'armée de terre (départs spontanés)



Source : ministère de la défense / SDEP, historique des départs de militaires (éditions successives).
Champ : militaires du rang de l'armée de terre.

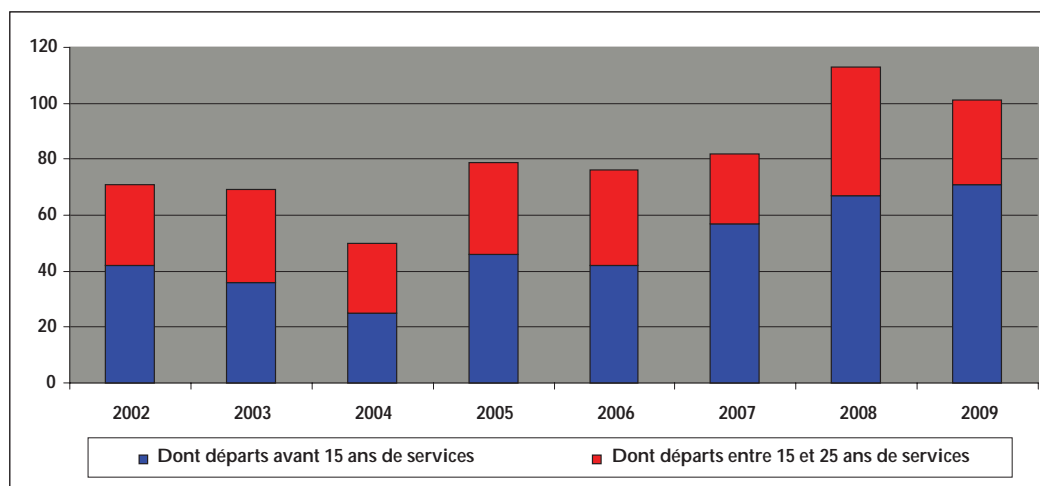
1.2 - DÉPARTS PRÉCOCES D'OFFICIERS DE CARRIÈRE DE RECRUTEMENT DIRECT

Cet indicateur permet d'observer les comportements de militaires appartenant à une catégorie de personnel *a priori* appelée à effectuer, dans les armées et la gendarmerie, une carrière longue.

L'augmentation des départs précoces (particulièrement avant 15 ans de services), constatée depuis 2005, peut traduire les effets d'une sélectivité accrue dans le déroulement des carrières, de la raréfaction des temps de commandement et de responsabilités. Elle peut aussi signifier, de la part des officiers les plus jeunes, une évolution de leur attitude personnelle vis-à-vis du modèle traditionnel de la carrière professionnelle unique.

Le volume global de ces départs (qui restent toutefois limités) a légèrement décru en 2009. Cette baisse concerne toutes les armées à l'exception de l'armée de terre.

Graphique 5 – Départs précoces d'officiers de carrière de recrutement direct



Source : réponses à un questionnaire adressé aux armées par le Haut Comité.
 Champ : officiers de carrière – Terre, marine, air, gendarmerie.

2 - RECONVERSION DES MILITAIRES EN 2009

Ce sujet a fait l'objet du troisième rapport du Haut Comité (juin 2009).

Les suites données par le ministère de la défense aux recommandations formulées par le Haut Comité sont détaillées dans la troisième partie du présent rapport et en annexe 16. Les indicateurs observés ci-dessous se rapportent aux principales prestations de reconversion, au reclassement des militaires dans la fonction publique civile et au chômage des anciens militaires.

Le Haut Comité note que la structure du budget consacré à la reconversion²⁶ en 2009 (en baisse de 9 M€ par rapport à celui de 2008) traduit des évolutions dans la politique de reconversion, qui sont également perceptibles dans les résultats pour 2009 des indicateurs étudiés ci-dessous. Compte tenu de la priorité accordée à ces actions, il suivra ce sujet avec attention dans ses prochains travaux.

2.1 - CONGÉS DE RECONVERSION ET PRESTATIONS DE RECONVERSION

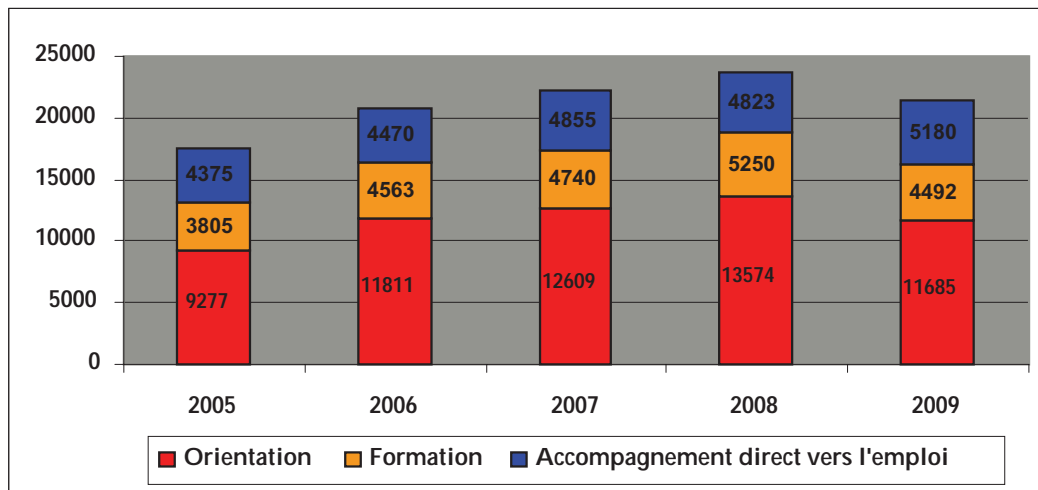
Le nombre total de congés de reconversion, accordés en 2009 par les directions des ressources humaines des différentes armées, a **diminué de 9 %** par rapport à 2008, alors que le nombre d'ayants droit s'est accru de 9 %. La baisse du nombre de congés a concerné toutes les armées et services communs, à l'exception toutefois de l'armée de terre. Le nombre de congés complémentaires de reconversion attribués en 2009 a connu une baisse encore plus accentuée (-63 % par rapport à 2008).

La durée moyenne des congés de reconversion accordés a été de **4 mois et 16 jours** pour l'année 2009. On constate une harmonisation progressive entre les armées et services.

S'agissant des prestations, on constate une baisse globale de leur volume (-10 %), particulièrement sensible en ce qui concerne l'orientation (-14 %). Le rééquilibrage que l'on peut observer entre la formation professionnelle et l'accompagnement vers l'emploi peut sans doute s'expliquer en partie par les évolutions des flux de départ (davantage de militaires anciens).

²⁶ Source : ministère de la défense / DRH-MD, bilan reconversion et bilan social 2009.

Graphique 6 – Évolution des prestations de reconversion



Source : ministère de la défense / DRH-MD, bilan reconversion (éditions successives).

On note enfin une nette augmentation (+36 %) du nombre, certes encore modeste (314), de validations des acquis de l'expérience obtenues en 2009.

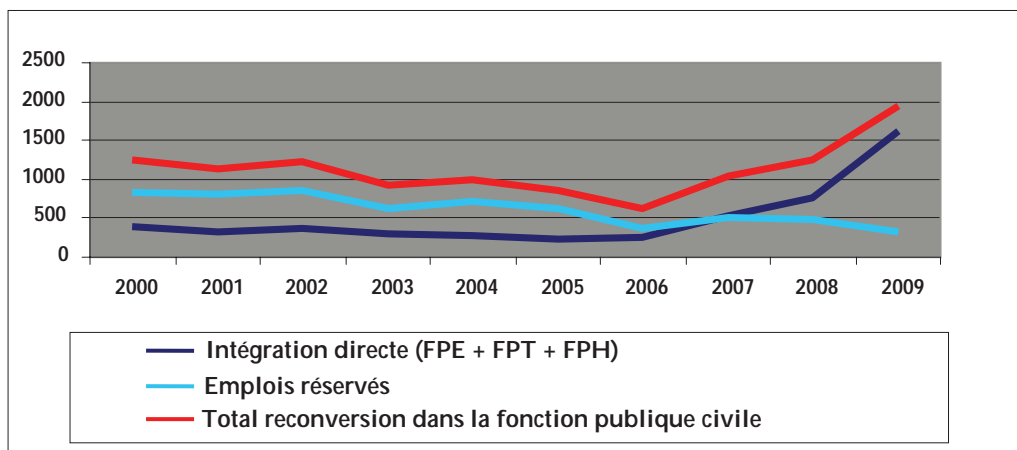
2.2 - ACCÈS AUX FONCTIONS PUBLIQUES

La reconversion des militaires dans les différentes fonctions publiques s'est fortement développée en 2009 du fait :

- de l'ouverture de 500 postes au sein du ministère de la défense au profit des militaires au titre de l'article L4139-2 (ex -loi 70-2) du code de la défense ;
- de la mise en œuvre de la loi relative à la mobilité et aux parcours professionnels (220 détachements-intégrations au titre de l'article L4138-8 du code de la défense) ;
- des recrutements sous statut contractuel (199 emplois).

On constate cependant un plus faible nombre de reclassements dans les emplois réservés en 2009. Ce phénomène est probablement lié à la publication tardive de la nouvelle réglementation relative aux conditions d'accès aux emplois de cette nature.

Graphique 7 – Intégration de militaires dans la fonction publique civile



Source : ministère de la défense / DRH-MD, bilan reconversion (éditions successives).

2.3 - CHÔMAGE DES ANCIENS MILITAIRES

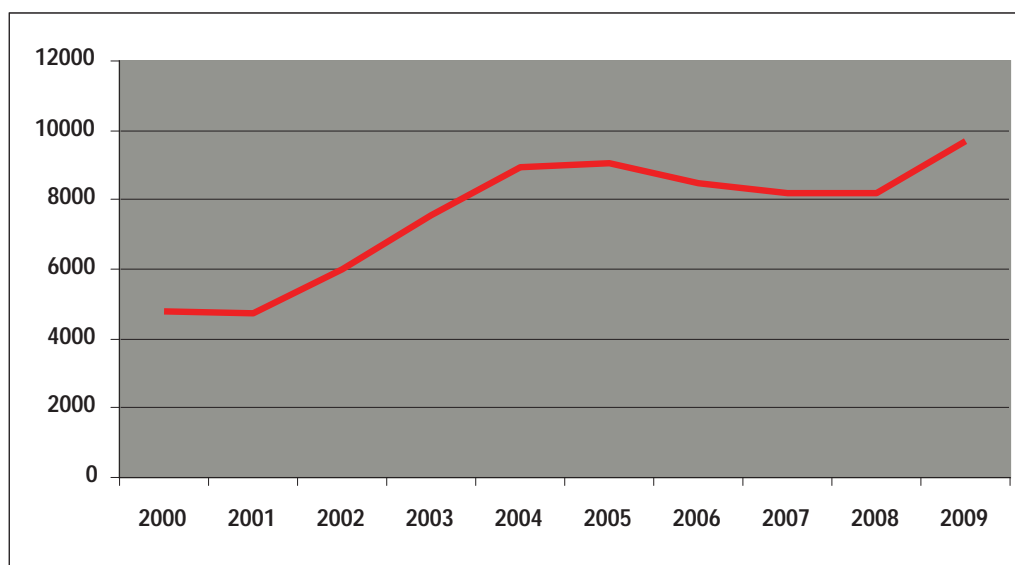
Le nombre d'anciens militaires indemnisés au titre du chômage a fortement augmenté au cours de l'année 2009.

Le nombre d'anciens militaires des trois armées indemnisés au titre du chômage était, au 31 décembre 2009, supérieur de 20 % par rapport à celui du 31 décembre 2008. Pour la même période, le nombre d'anciens militaires de la gendarmerie indemnisés a augmenté de 8 %.

Globalement, et sur cette période, le nombre d'anciens militaires indemnisés au titre du chômage s'est accru de **18,9 %**. 70 % de ces chômeurs totalisaient moins de sept ans de services au moment de leur départ des armées.

Sans rapprocher ces chiffres bruts, qui concernent une population bien spécifique, des données nationales sur l'évolution du chômage, le Haut Comité observe que le contexte de l'emploi s'est dégradé entre 2008 et 2009 (plus de 15 % d'augmentation du nombre des inscrits à Pôle Emploi – catégories A, B, C – entre le 31 décembre 2008 et le 31 décembre 2009).

Graphique 8 - Nombre d'anciens militaires bénéficiant de l'allocation d'aide au retour à l'emploi – Historique 2000 à 2009



Source : ministère de la défense / DRH-MD, bilan reconversion (éditions successives).

Le coût des allocations versées aux anciens militaires indemnisés poursuit sa hausse (+22 % entre 2008 et 2009, mais +30 % sur le seul périmètre des anciens militaires des trois armées).

RÉMUNÉRATION DES MILITAIRES ET DES FONCTIONNAIRES CIVILS DE L'ÉTAT ÉVOLUTION DE 2000 À 2008

Comme il le fait à chacun de ses rapports, le Haut Comité a demandé à l'INSEE de lui fournir les éléments statistiques permettant de suivre, pour différentes catégories socioprofessionnelles de la fonction publique d'État et de la fonction militaire, l'évolution, depuis l'année 2000 :

- du salaire net moyen ;
- du traitement indiciaire brut moyen ;
- des primes brutes moyennes.

Depuis le 4^{ème} rapport, le salaire net mensuel moyen des militaires est replacé dans le cadre d'une comparaison élargie avec d'autres catégories socioprofessionnelles des trois fonctions publiques et du secteur privé.

Par ailleurs, un point spécifique a été fait sur les effectifs (civils et militaires) rémunérés en hors échelle.

Les éléments détaillés se rapportant aux tableaux figurant ci-après sont regroupés en annexe 15.

AVERTISSEMENT MÉTHODOLOGIQUE

Les données présentées ci-après sont des montants moyens de rémunération par catégorie socioprofessionnelle. Les valeurs moyennes ont l'avantage de caractériser une population dans son ensemble, mais elles ont par là-même un caractère globalisant qui ne saurait rendre compte de toute la diversité des situations individuelles. Les moyennes sont en outre soumises à différents effets de structure :

- le premier tient aux différences dans la structure des qualifications au sein des populations comparées. Les militaires se caractérisent, sur ce point, par la part importante des professions intermédiaires (sous-officiers) qui représentent plus de la moitié de l'effectif militaire contre un quart environ dans le secteur privé ou la fonction publique de l'État (hors enseignants) ;

- le second résulte des différences dans les pyramides des âges. Les militaires sont, en moyenne, plus jeunes d'une dizaine d'années que les fonctionnaires et leurs carrières sont plus courtes. En comparant, par exemple, le salaire moyen d'un militaire du rang et celui d'un fonctionnaire de catégorie C, il convient de garder à l'esprit que le premier est âgé en moyenne de 25 ans et le second de 43 ans ;

- le troisième effet de structure concerne les évolutions et tient à l'incidence des recrutements et des départs. Le salaire moyen est un "salaire moyen par tête" (SMPT) c'est-à-dire le quotient de la somme des salaires versés par l'effectif rémunéré. Son évolution dépend non seulement des mesures générales et catégorielles, mais encore de la modification de la structure des rémunérations engendrée par la différence de niveau de salaire entre les agents qui partent à la retraite et les débutants qui les remplacent en tout ou partie. Ainsi, une accélération des départs et des recrutements tend par exemple à minorer l'augmentation du salaire moyen par tête. A l'inverse, un ralentissement des recrutements et départs engendre un vieillissement de la population concernée et tend à accélérer l'augmentation du salaire moyen par tête.

Le Haut Comité a déjà exprimé, dans le passé, le souhait que les données disponibles permettent de mesurer l'évolution de la « rémunération moyenne des personnes en place » (RMPP), c'est-à-dire la rémunération moyenne des mêmes personnes présentes deux années de suite. La RMPP 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. Jusqu'en 2007, le développement des calculs était fortement entravé par le fait que le ministère de la défense ne pouvait pas transmettre à l'INSEE les éléments permettant le suivi des militaires dont la solde figurait dans les fichiers de paie. Une convention entre l'INSEE et le ministère de la défense permet, depuis 2007, de faciliter les échanges entre l'observatoire économique de la défense (OED) du ministère de la défense et l'INSEE.

Des premiers calculs ont été menés en 2010, au ministère de la défense, par l'OED. La méthodologie utilisée est, dans ses grandes lignes, très proche de celle utilisée par l'INSEE pour les fonctionnaires civils. On en trouvera les principaux résultats dans le chapitre consacré à la rémunération moyenne des militaires en 2009.

Sources :

Fichiers transmis par l'INSEE. Les données relatives à l'année 2008 sont les plus récentes à la disposition de l'INSEE.

Les données du paragraphe 2, relatives aux trois fonctions publiques et au secteur privé, sont tirées de diverses publications de l'INSEE (INSEE Première et France, portrait social 2010) et du rapport annuel sur l'état de la fonction publique de la DGAFP (Faits et chiffres 2009-2010).

Champ des données :

- agents civils titulaires de l'État, de l'enseignement privé, des établissements publics et de la Poste ;
- agents militaires de l'État (hors appelés et engagés pendant la durée légale (PDL) ; les aspirants à solde mensuelle sont classés avec les officiers subalternes ; les élèves-officiers de carrière sont exclus) ;
- ouvriers d'État (ces derniers ne relèvent pas du statut général de la fonction publique de l'État mais sont régis par des textes particuliers) ;

- à temps complet employés dans l'année ;

- en France métropolitaine, c'est-à-dire rémunérés par un centre payeur de métropole. Un militaire affecté en métropole et envoyé en opération extérieure est pris en compte même pendant cette dernière car il demeure rémunéré par le centre payeur dont relève son unité en métropole.

Nomenclature des catégories socioprofessionnelles :

Les agents sont regroupés selon la nomenclature des catégories socioprofessionnelles utilisée par l'INSEE²⁷ :

- la catégorie "Cadres" regroupe les fonctionnaires de catégorie A, les magistrats et les officiers. Au sein de la catégorie "Cadres", le sous-ensemble "Personnel de direction" comprend notamment les directeurs, chefs de services et sous-directeurs des administrations centrales, les préfets, les ingénieurs et inspecteurs généraux, les directeurs régionaux et départementaux des services déconcentrés ainsi que les officiers généraux. L'attention est appelée sur le fait que le sous-ensemble "Personnel de direction" inclut des agents non rémunérés en échelle lettre ;

- la catégorie "Professions intermédiaires" regroupe les fonctionnaires de catégorie B et les sous-officiers ;

- la catégorie "Employés et ouvriers" regroupe les fonctionnaires de catégorie C et les militaires du rang.

Des modifications ont été apportées en 2006 à la nomenclature CSK, utilisée par l'INSEE pour l'étude de l'emploi et des salaires des agents de l'État. Elles concernent les personnels actifs de la police nationale et résultent de changements de catégorie statutaire : capitaines et lieutenants de police passent en catégorie A, gardiens de la paix, brigadiers et majors de police en catégorie B. La catégorie C de la fonction publique s'en trouve réduite et la rémunération moyenne de ses effectifs baisse (puisque les policiers, reclassés en catégorie B, bénéficiaient des rémunérations les plus élevées de la catégorie C). L'effet est moindre sur la catégorie B puisqu'elle comprend des entrants et des sortants.

Traitement des données :

Les sources indiquent des montants annuels moyens en euros courants. Ces montants ont été convertis :

- en montants mensuels ;

- exprimés en euros 2008. La conversion a été réalisée en utilisant les tableaux de l'INSEE "Le pouvoir d'achat de l'euro et du franc²⁸". Les tableaux indiquent les coefficients de conversion des unités monétaires courantes en euros 2008.

²⁷ Cette nomenclature, dénommée PCS 2003, est consultable sur le site www.insee.fr

²⁸ Consultable sur le site www.insee.fr

1 - ÉVOLUTION DU SALAIRE NET MOYEN DE 2000 À 2008

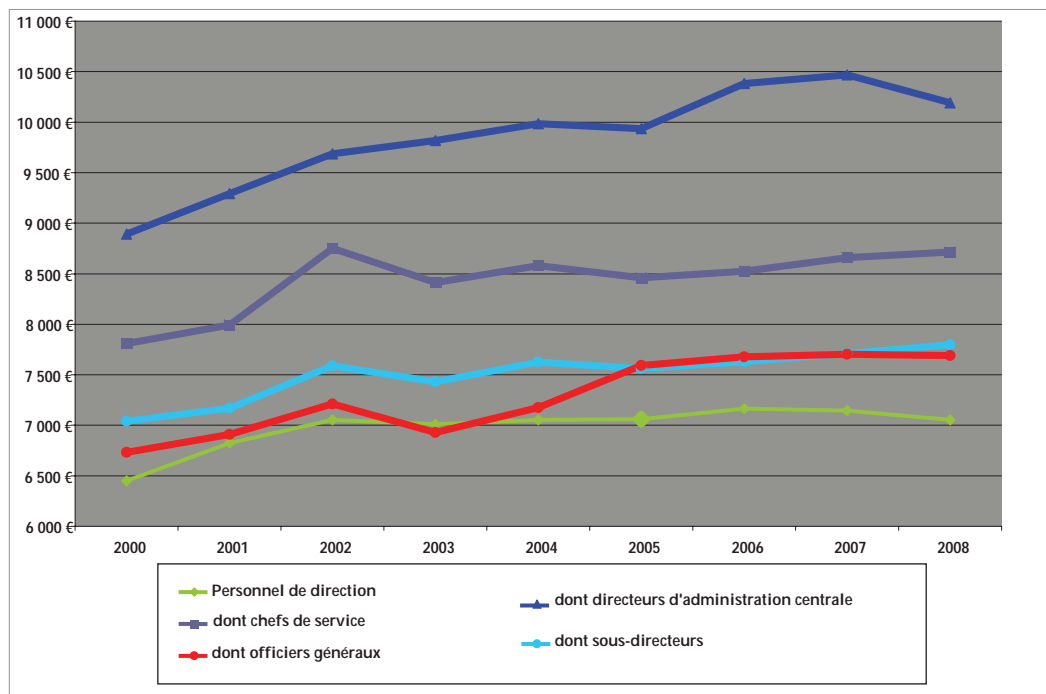
Il s'agit d'une vue d'ensemble dans le champ de la fonction publique de l'État et de la fonction militaire.

Quatre catégories ont été distinguées :

- les personnels de direction, dont les officiers généraux ;
- les cadres, dont les officiers non généraux ;
- les professions intermédiaires, dont les sous-officiers ;
- les employés et ouvriers, dont les militaires du rang.

1.1 SALAIRE NET MENSUEL MOYEN DE LA CSP "PERSONNEL DE DIRECTION"

Graphique 1 - Évolution du salaire net mensuel moyen de la CSP « Personnel de direction » de 2000 à 2008

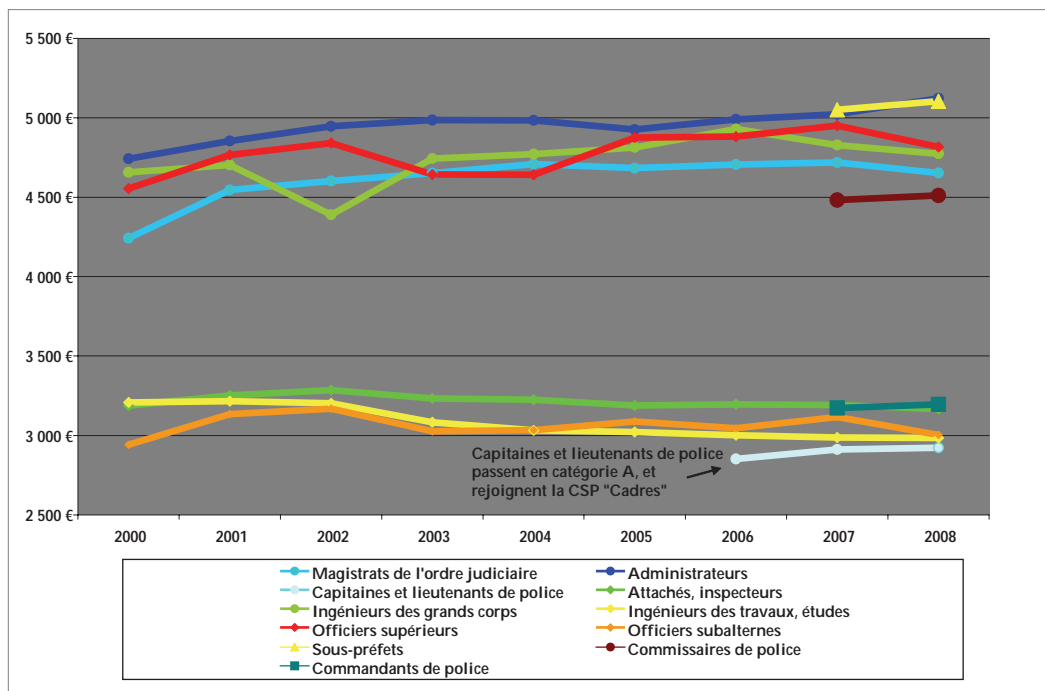


Source : INSEE.

Champ : France métropolitaine – Montants en euros 2008.

1.2 SALAIRE NET MENSUEL MOYEN DE LA CSP "CADRES", HORS PERSONNEL DE DIRECTION

Graphique 2 - Évolution du salaire net mensuel moyen de la CSP « Cadres » de 2000 à 2008

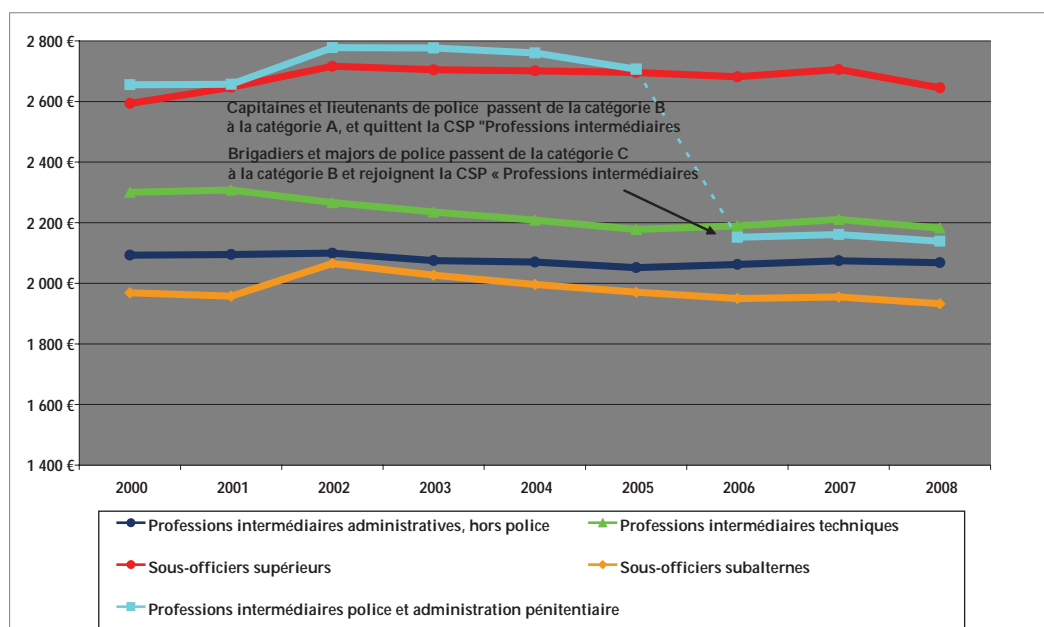


Source : INSEE.

Champ : France métropolitaine – Montants en euros 2008.

1.3 SALAIRE NET MENSUEL MOYEN DE LA CSP "PROFESSIONS INTERMÉDIAIRES"

Graphique 3 - Évolution du salaire net mensuel moyen de la CSP « Professions intermédiaires » de 2000 à 2008

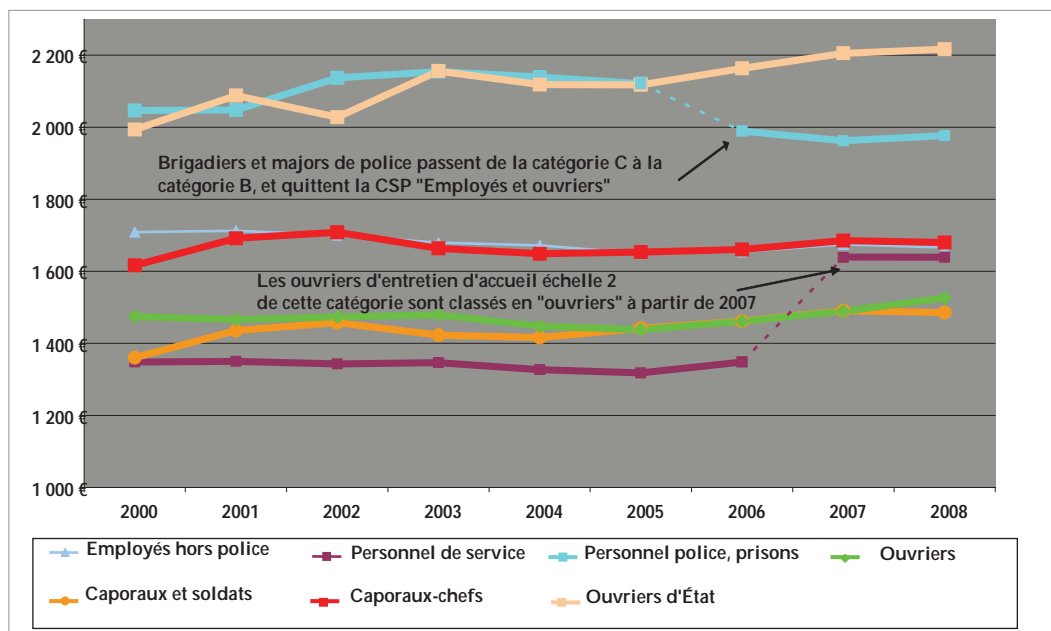


Source : INSEE.

Champ : France métropolitaine – Montants en euros 2008.

1.4 SALAIRE NET MENSUEL MOYEN DE LA CSP "EMPLOYÉS ET OUVRIERS"

Graphique 4 - Évolution du salaire net mensuel moyen de la CSP « Employés et ouvriers » de 2000 à 2008



Source : INSEE.

Champ : France métropolitaine – Montants en euros 2008.

2 SALAIRE NET MENSUEL MOYEN DANS LES TROIS FONCTIONS PUBLIQUES ET LE SECTEUR PRIVÉ EN 2008

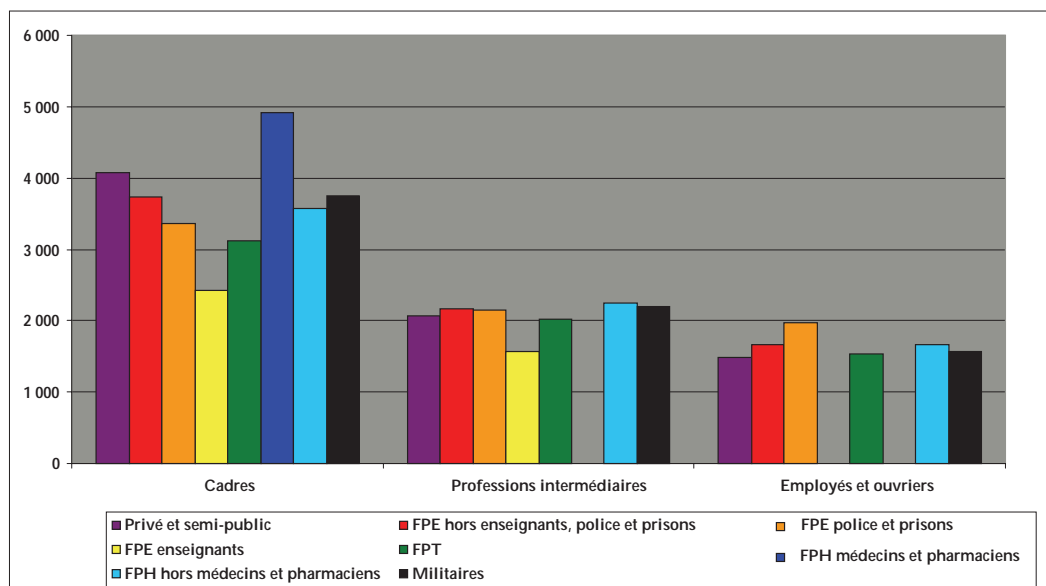
La démarche suivie par le Haut Comité, identique à celle conduite dans le 4^{ème} rapport, a consisté à insérer les données relatives aux militaires dans un ensemble plus vaste regroupant, avec des champs comparables, les grandes catégories socioprofessionnelles des trois fonctions publiques et du secteur privé.

Le Haut Comité insiste sur le caractère globalisant de la méthode retenue et du champ couvert. La démarche présente toutefois l'avantage d'offrir une vision d'ensemble du niveau moyen des rémunérations par catégories, transcendant les situations trop individualisées qui, par leurs aspects restrictifs, peuvent conduire à une perception déformée de la réalité.

2.1 SALAIRE NET MENSUEL MOYEN

Le graphique ci-dessous présente une vue d'ensemble de la rémunération mensuelle nette moyenne des officiers, sous-officiers et militaires du rang par rapport à celle des catégories socioprofessionnelles auxquelles il est admis de les comparer (cadres, professions intermédiaires, employés et ouvriers).

Graphique 5 - Salaire net mensuel moyen par catégorie socioprofessionnelle



Sources : militaires : INSEE (cf. avertissement méthodologique ci-dessus) - Non militaires : DGAFP, Faits et chiffres 2009-2010 (données issues du Fichier Général de l'État (FGE) et déclarations annuelles de données sociales (DADS), Insee. Traitements Insee et Drees).

Champ pour militaires : cf. avertissement méthodologique ci-dessus.

Champ pour fonction publique de l'État : agents des ministères civils de l'État, titulaires et non-titulaires, effectifs à temps complet, en poste en métropole. Sont inclus les enseignants des établissements d'enseignement privé sous contrat ainsi que les emplois jeunes de la Police nationale et de la Justice. Sont exclus les agents en congé de fin d'activité, les salariés des établissements publics (notamment les emplois jeunes dans les établissements d'enseignement), ainsi que les fonctionnaires de La Poste et de France Telecom.

Champ pour la fonction publique territoriale : salariés à temps complet des collectivités territoriales.

Champ pour les établissements publics de santé (FPH) : salariés à temps complet ayant exercé dans un établissement du secteur public ayant une activité économique principale hospitalière, hors apprentis et stagiaires. Cadres : médecins et pharmaciens hors internes, externes et résidents, cadres de direction administrative. Professions intermédiaires : infirmières, sages-femmes, techniciens médicaux, assistantes sociales, éducateurs spécialisés. Employés, ouvriers : agents de services hospitaliers, aides-soignants, ambulanciers.

Champ pour le secteur privé : salariés à temps complet du secteur privé et semi-public hors secteur agricole et des services à la personne.

Note : abréviations utilisées : FPE (fonction publique de l'État), FPT (fonction publique territoriale), FPH (fonction publique hospitalière, pour les établissements publics de santé).

2.2 DÉCILES PARTICULIERS DU SALAIRE MENSUEL NET DANS LES TROIS FONCTIONS PUBLIQUES ET LA FONCTION MILITAIRE

L'analyse globale des rémunérations mensuelles nettes a été précisée pour trois déciles particuliers :

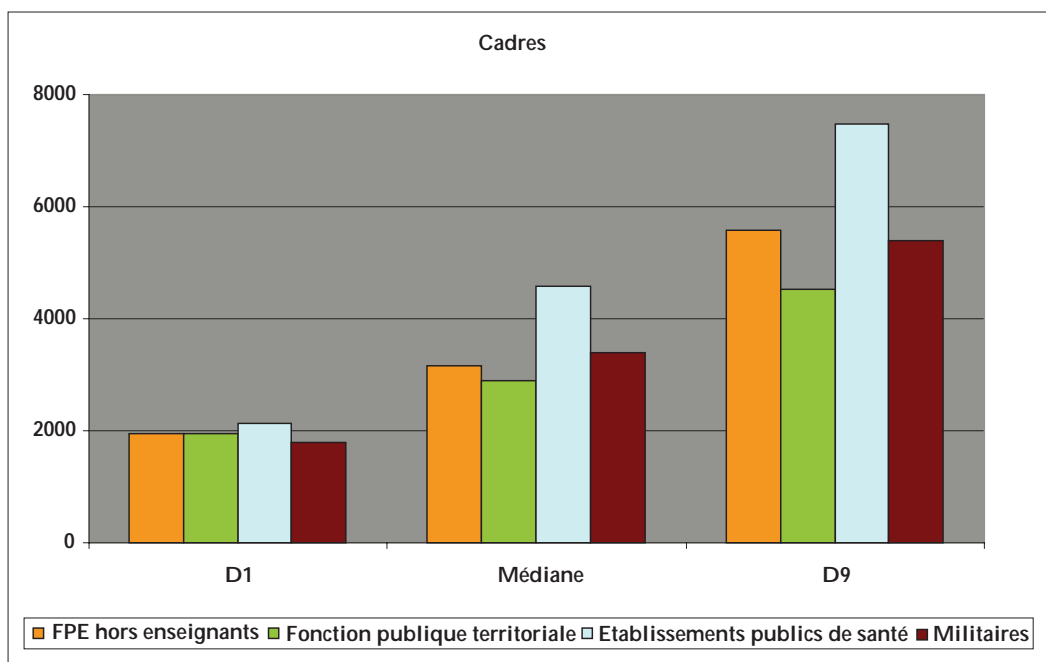
- le 1^{er} décile (D1), regroupant, dans chaque catégorie, les 10 % d'agents ayant le niveau de salaire le plus faible ;
- la médiane, représentant le niveau de salaire en-dessous ou au-dessus duquel se situent 50 % de la population concernée ;
- le 9^{ème} décile (D9), dans lequel se situent les 10 % de personnels les mieux rémunérés dans chaque catégorie.

Pour les officiers et les sous-officiers, on note, notamment à travers le niveau de rémunération médian, que la plus faible durée des carrières militaires n'empêche pas le niveau de la rémunération moyenne nette des militaires d'être, pour chacune des catégories, supérieur à celui de la catégorie correspondante de la fonction publique d'État et de la fonction publique territoriale.

S'agissant des sous-officiers, on remarque le très bon niveau relatif de leur rémunération moyenne par rapport à l'ensemble des professions intermédiaires, ce pour tous les déciles particuliers.

Pour les militaires du rang, la durée moyenne, beaucoup plus courte, de leurs carrières n'empêche pas le niveau de leur rémunération moyenne, en particulier pour la médiane et le 9^{ème} décile, de se situer à un très bon niveau par rapport à celui de la rémunération des employés et ouvriers.

Graphique 6 - Déciles particuliers du salaires net mensuel moyen (cadres civils et officiers)



Source : militaires : INSEE (cf. avertissement méthodologique ci-dessus) - Non militaires : INSEE et DGAFP, rapport annuel sur l'état de la fonction publique, faits et chiffres 2009-2010 (données issues des déclarations annuelles de données sociales (DADS), traitements Insee et Drees).

Champ pour militaires : tous officiers.

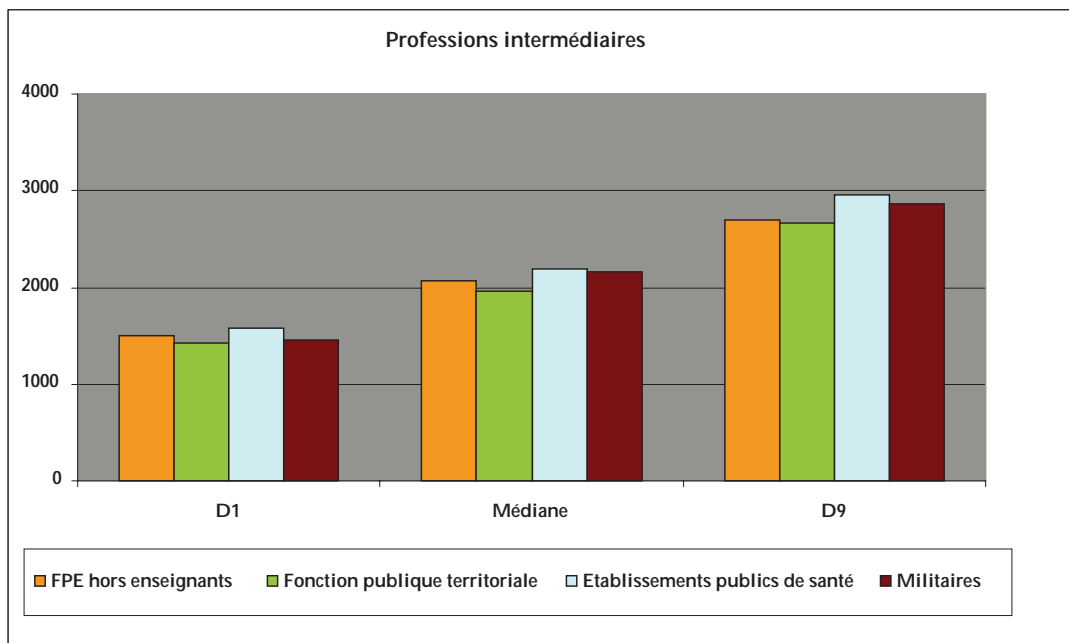
Champ pour fonction publique de l'État : agents de catégorie A à temps complet des ministères civils de l'État, de l'enseignement privé, des établissements publics et de La Poste, titulaires en poste en métropole.

Champ pour la fonction publique territoriale : agents de catégorie A à temps complet des collectivités territoriales.

Champ pour les établissements publics de santé (FPH) : salariés à temps complet ayant exercé dans un établissement du secteur public ayant une activité économique principale hospitalière, hors apprentis et stagiaires : médecins et pharmaciens hors internes, externes et résidents, cadres de direction administrative.

Note de lecture : 10 % de l'ensemble des cadres à temps complet de la fonction publique territoriale ont perçu un salaire mensuel net inférieur à 1 946 € ; 50 % de l'ensemble des officiers ont perçu un salaire mensuel net inférieur à 3 400 € ; 90 % des agents de catégorie A de la fonction publique de l'État hors enseignants ont perçu un salaire mensuel net inférieur à 5 568 €.

Graphique 7 - Déciles particuliers du salaire net mensuel moyen (professions intermédiaires civiles et sous-officiers)



Source : militaires : INSEE (cf. avertissement méthodologique ci-dessus) - Non militaires : INSEE et DGAFP, rapport annuel sur l'état de la fonction publique, faits et chiffres 2009-2010 (données issues des déclarations annuelles de données sociales (DADS), traitements Insee et Drees).

Champ pour militaires : tous sous-officiers.

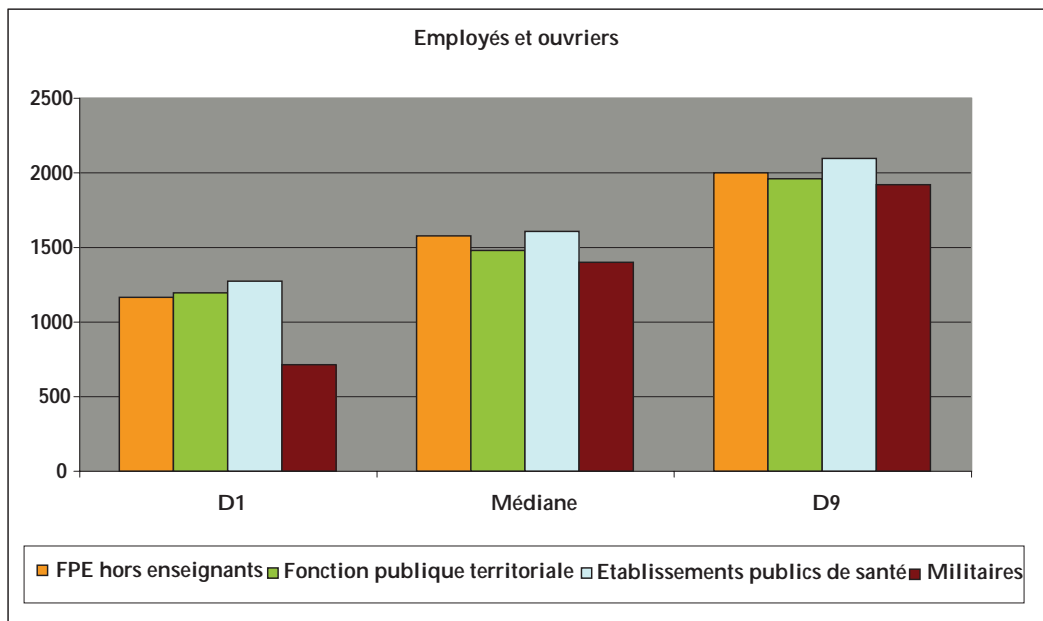
Champ pour fonction publique de l'État : agents de catégorie B à temps complet des ministères civils de l'État, de l'enseignement privé, des établissements publics et de La Poste, titulaires en poste en métropole.

Champ pour la fonction publique territoriale : agents de catégorie B à temps complet des collectivités territoriales.

Champ pour les établissements publics de santé (FPH) : salariés à temps complet ayant exercé dans un établissement du secteur public ayant une activité économique principale hospitalière, hors apprentis et stagiaires : infirmières, sages-femmes, techniciens médicaux, assistantes sociales, éducateurs spécialisés.

Note de lecture : 10 % de l'ensemble des agents à temps complet de catégorie B de la fonction publique territoriale ont perçu un salaire mensuel net inférieur à 1 422 € ; 50 % de l'ensemble des sous-officiers ont perçu un salaire mensuel net inférieur à 2 156 € ; 90 % des agents de catégorie B de la fonction publique de l'État hors enseignants ont perçu un salaire mensuel net inférieur à 2 704 €.

Graphique 8 - Déciles particuliers du salaire net mensuel moyen (employés et ouvriers de la fonction publique d'État et militaires du rang)



Source : militaires : INSEE (cf. avertissement méthodologique ci-dessus) - Non militaires : INSEE et DGAFP, rapport annuel sur l'état de la fonction publique, faits et chiffres 2009-2010 (données issues des déclarations annuelles de données sociales (DADS), traitements Insee et Drees).

Champ pour militaires : tous militaires du rang.

Champ pour fonction publique de l'État : agents de catégorie C à temps complet des ministères civils de l'État, de l'enseignement privé, des établissements publics et de La Poste, titulaires en poste en métropole.

Champ pour la fonction publique territoriale : agents de catégorie C à temps complet des collectivités territoriales.

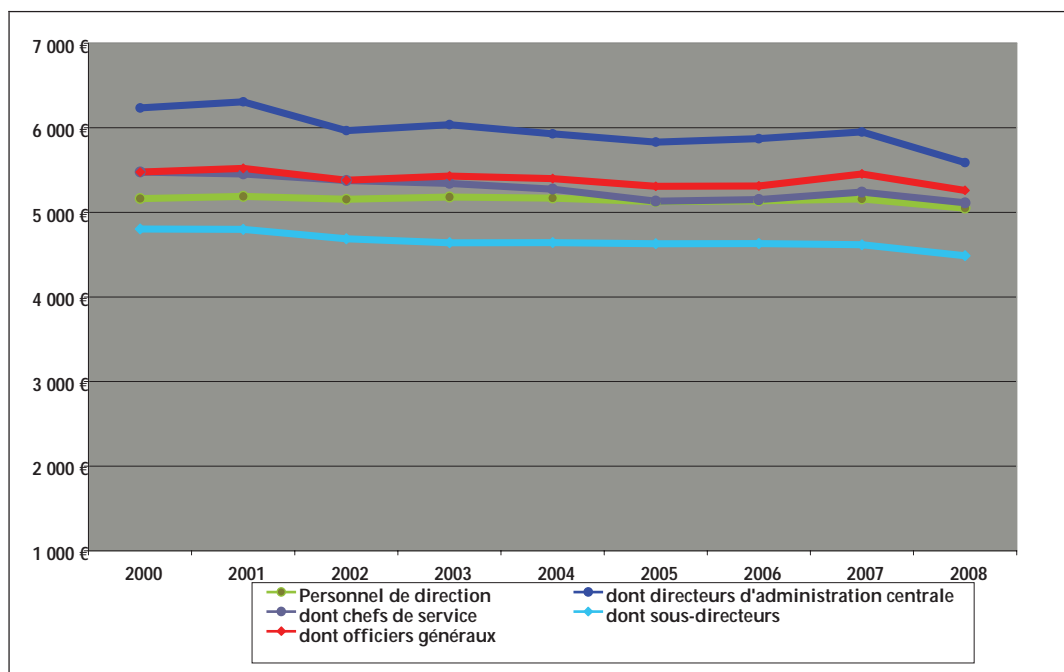
Champ pour les établissements publics de santé (FPH) : salariés à temps complet ayant exercé dans un établissement du secteur public ayant une activité économique principale hospitalière, hors apprentis et stagiaires : agents de services hospitaliers, aides-soignants, ambulanciers.

3 ÉVOLUTION DU TRAITEMENT INDICIAIRE BRUT MOYEN DE 2000 À 2008

Les graphiques suivants illustrent, par catégorie socio-professionnelle, la grande stabilité, voire le tassement, en euros constants, du traitement indiciaire des agents publics. Peu de catégories de militaires, à l'exception, relative, des militaires du rang, échappent à cette tendance de fond.

3.1 TRAITEMENT INDICIAIRE MENSUEL BRUT MOYEN DE LA CSP "PERSONNEL DE DIRECTION"

Graphique 9 - Évolution du traitement indiciaire brut moyen de la CSP « Personnels de direction » de 2000 à 2008

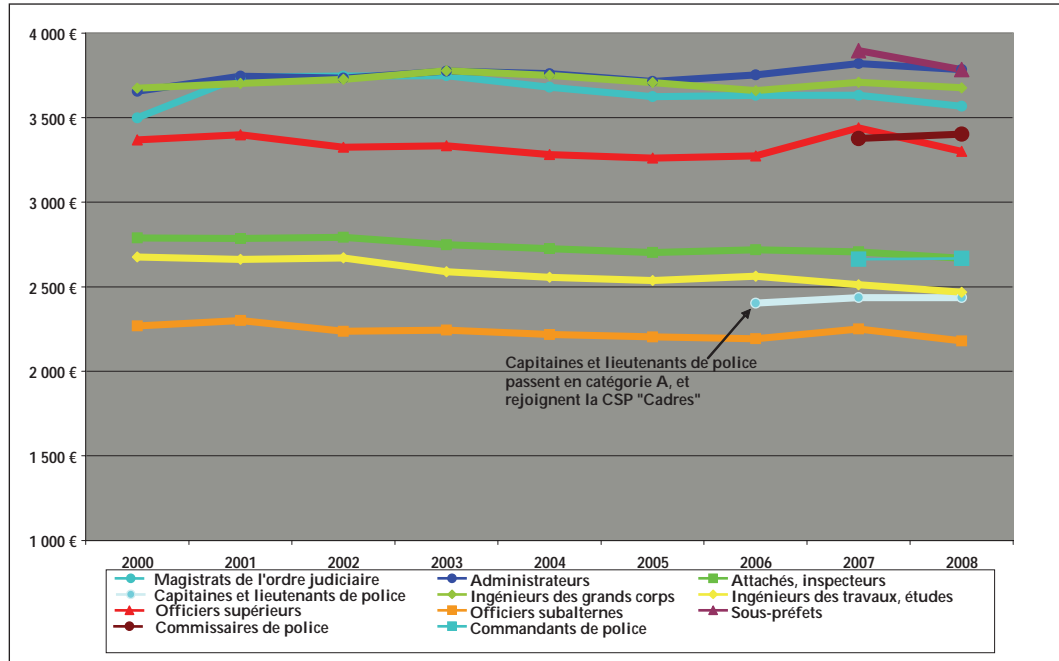


Source : INSEE.

Champ : France métropolitaine – Montants en euros 2008.

3.2 TRAITEMENT INDICIAIRE MENSUEL BRUT MOYEN DE LA CSP "CADRES"

Graphique 10 - Évolution du traitement indiciaire brut moyen de la CSP « Cadres » de 2000 à 2008

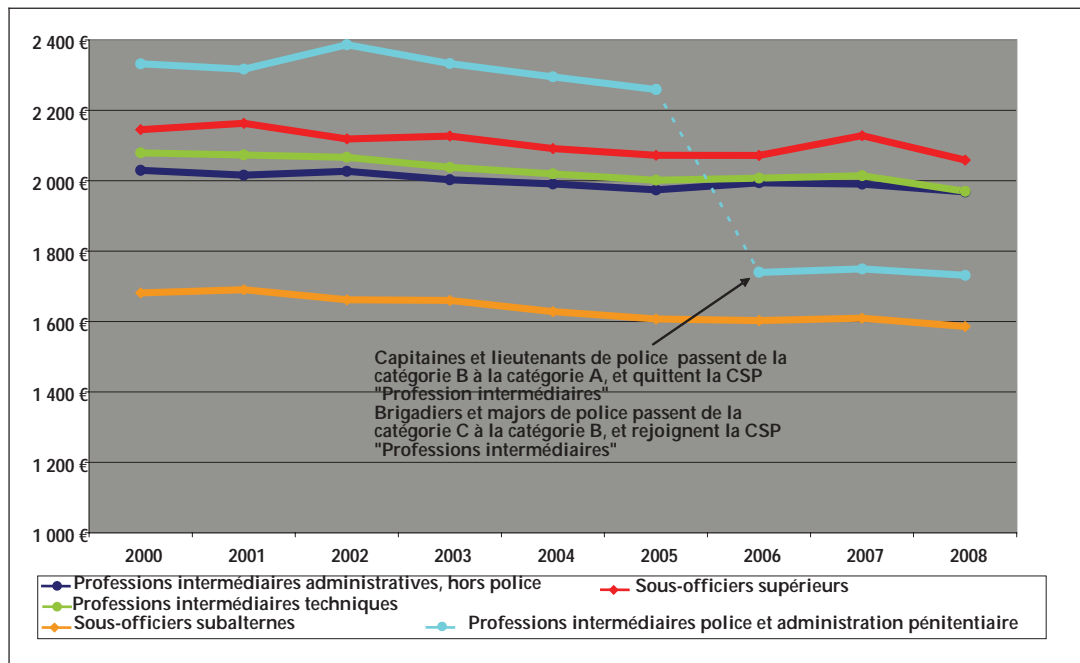


Source : INSEE.

Champ : France métropolitaine – Montants en euros 2008.

3.3 TRAITEMENT INDICIAIRE MENSUEL BRUT MOYEN DE LA CSP "PROFESSIONS INTERMÉDIAIRES"

Graphique 11 - Évolution du traitement indiciaire mensuel brut de la CSP « Professions intermédiaires » de 2000 à 2008

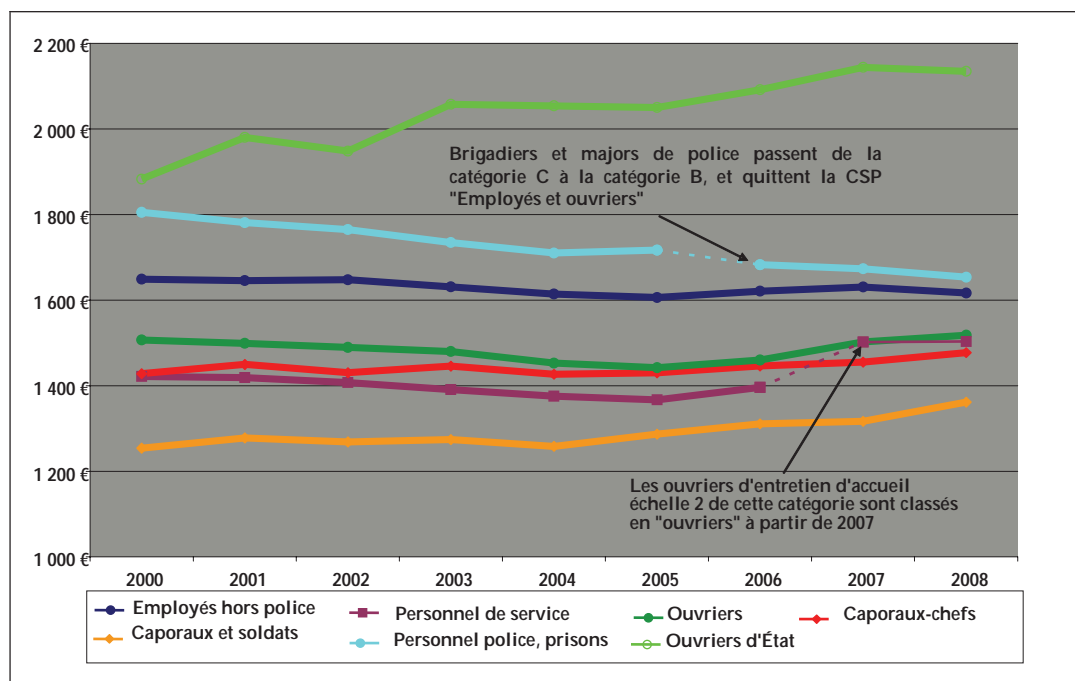


Source : INSEE.

Champ : France métropolitaine – Montants en euros 2008.

3.4 TRAITEMENT INDICIAIRE MENSUEL BRUT MOYEN DE LA CSP "EMPLOYÉS ET OUVRIERS"

Graphique 12 - Évolution du traitement indiciaire mensuel brut moyen de la CSP « Employés et ouvriers » de 2000 à 2008



Source : INSEE.

Champ : France métropolitaine – Montants en euros 2008.

4 - ÉVOLUTION DES PRIMES BRUTES MOYENNES DE 2000 À 2008

Corrélativement à la tendance à la stagnation ou au tassement de la rémunération indiciaire, la part des primes dans la rémunération globale des agents de l'État est en augmentation.

4.1 DÉFINITION DES PRIMES

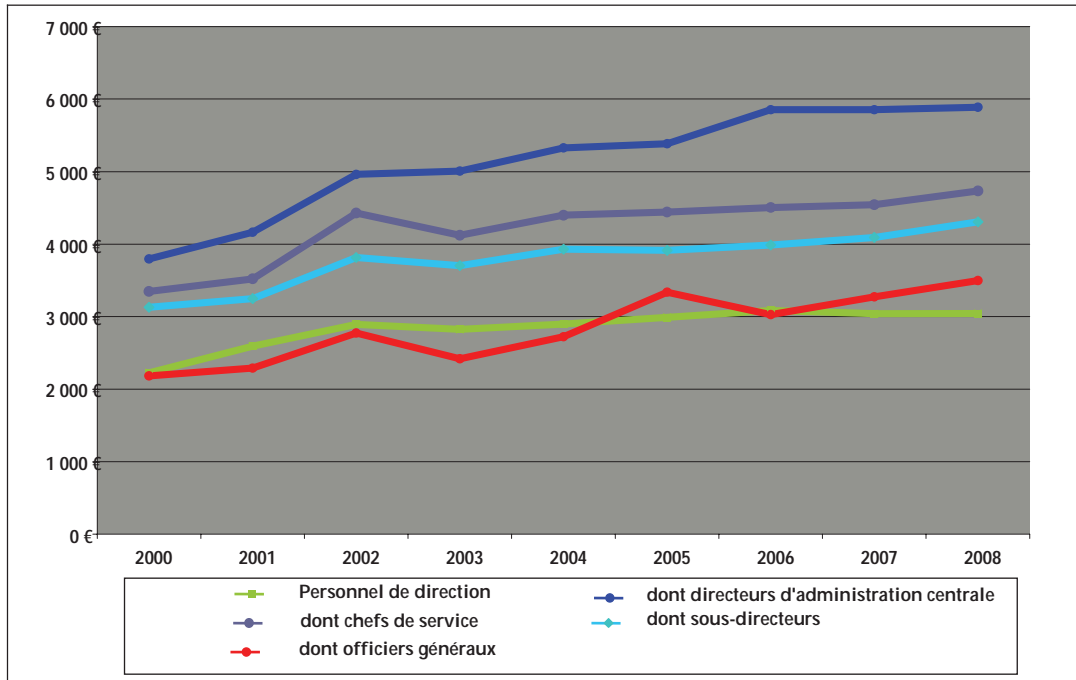
Toutes les primes et indemnités (sauf l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement et l'indemnité compensatrice²⁹), allocations diverses, compléments de traitement (y compris NBI) et rémunérations imposables déclarées par l'État et perçues par un même agent au cours de l'année sont cumulées en un montant unique désigné, pour simplifier, du terme de "primes". Certaines indemnités non imposables sont toutefois prises en compte dans le montant des primes et en particulier :

- l'indemnité pour charges militaires ;
- les indemnités perçues à l'étranger ;
- les majorations de traitement, index de correction et indemnités d'éloignement perçues dans les DOM-COM.

²⁹ Servie en cas de changement de corps par concours interne ou promotion au choix tant que l'indice dans le nouveau corps demeure inférieur au dernier indice détenu dans l'ancien corps. L'INSEE l'inclut dans la variable "Traitement".

4.2 ÉVOLUTION DES PRIMES BRUTES MENSUELLES MOYENNES DE LA CSP "PERSONNEL DE DIRECTION"

Graphique 13 - Évolution des primes brutes mensuelles moyennes de la CSP « Personnel de direction » de 2000 à 2008

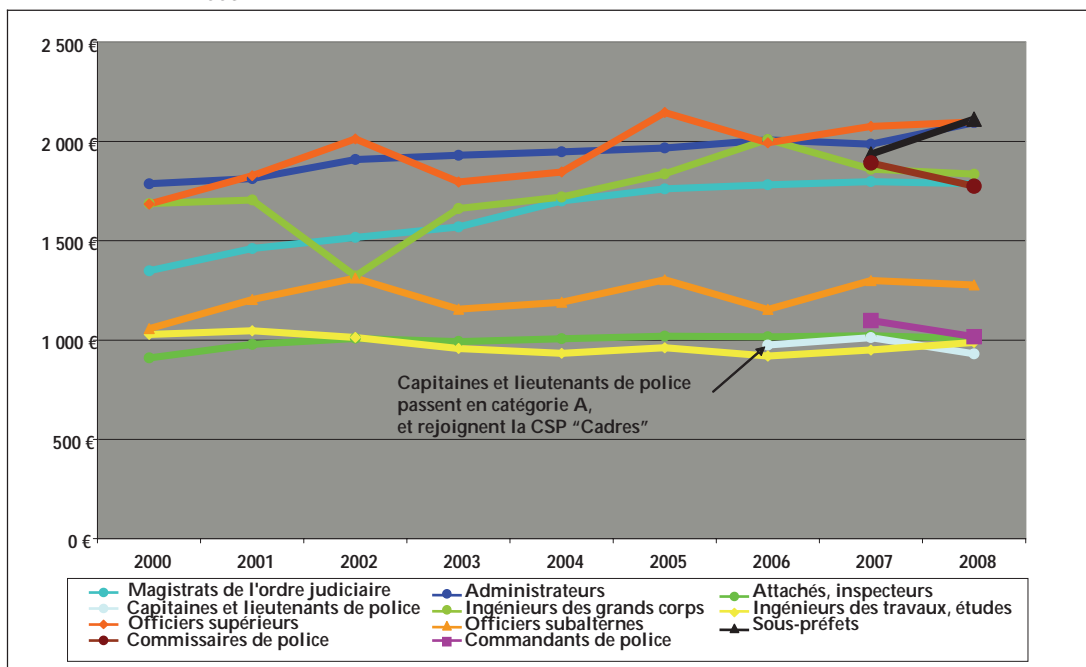


Source : INSEE.

Champ : France métropolitaine – Montants en euros 2008.

4.3 ÉVOLUTION DES PRIMES BRUTES MENSUELLES MOYENNES DE LA CSP "CADRES"

Graphique 14 - Évolution des primes brutes mensuelles moyennes de la CSP « Cadres » de 2000 à 2008

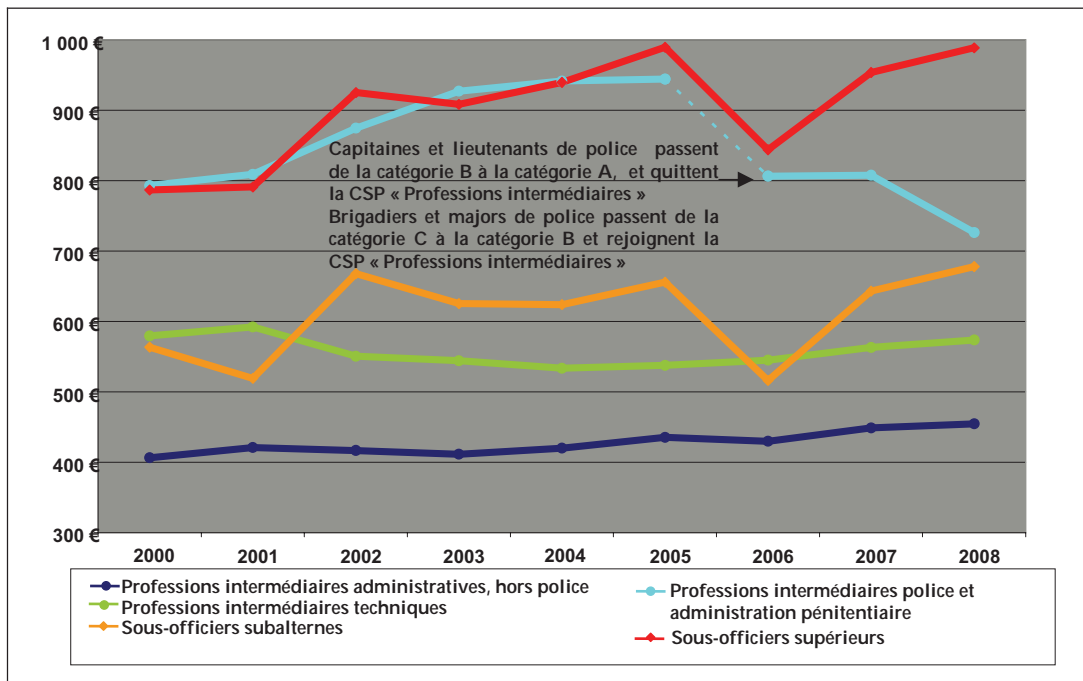


Source : INSEE.

Champ : France métropolitaine – Montants en euros 2008.

4.4 ÉVOLUTION DES PRIMES BRUTES MENSUELLES MOYENNES DE LA CSP "PROFESSIONS INTERMÉDIAIRES"

Graphique 15 - Évolution des primes brutes mensuelles de la CSP « Professions intermédiaires » de 2000 à 2008

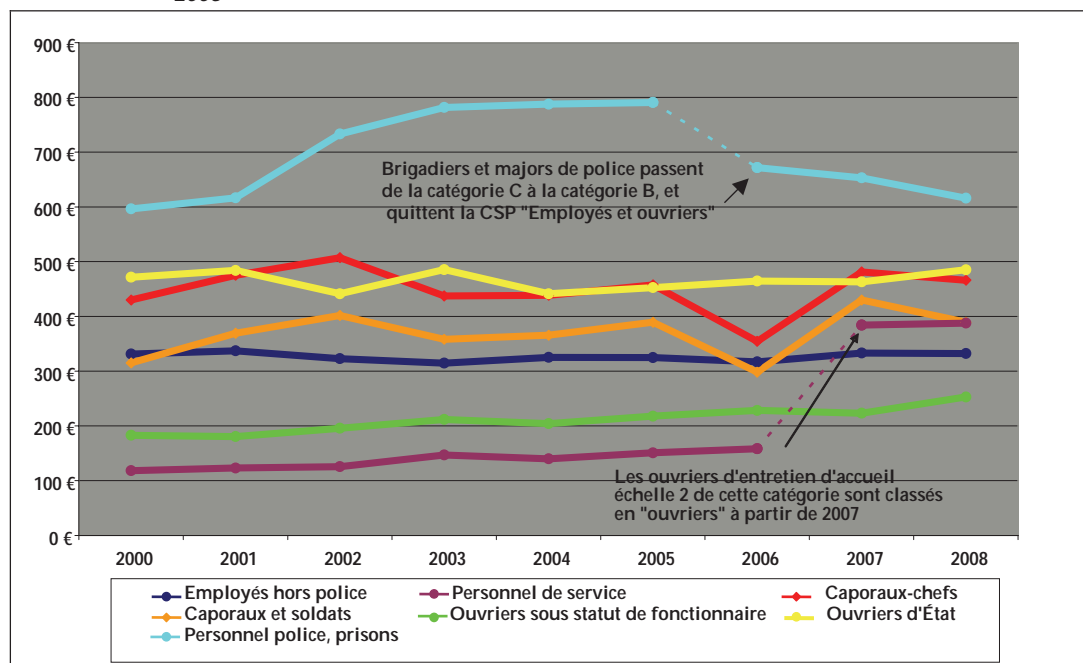


Source : INSEE.

Champ : France métropolitaine – Montants en euros 2008.

4.5 ÉVOLUTION DES PRIMES BRUTES MENSUELLES MOYENNES DE LA CSP "EMPLOYÉS ET OUVRIERS"

Graphique 16 - Évolution des primes brutes annuelles de la CSP « Employés et ouvriers » de 2000 à 2008



Source : INSEE.

Champ : France métropolitaine – Montants en euros 2008.

4.6 ÉVOLUTION DES TAUX DE PRIMES DE 2000 À 2008

Le taux de primes est le rapport primes brutes/traitement indiciaire brut. A l'exception des militaires du rang (qui ont moins de primes de qualification), le rapport est très élevé pour les militaires. Il est d'autant plus élevé que l'on s'élève dans la hiérarchie, ce qui, pour les officiers généraux, pourrait traduire l'extension de la rémunération au mérite.

Tableau 1 - Évolution des taux de primes entre 2000 et 2008

	2000	2004	2008
Cadres	42,7	48,5	53,5
Personnel de direction	43,4	58	65,4
Officiers généraux	40,3	51,2	67,1
Administrateurs et assimilés	50,2	55,3	60,7
Attachés et inspecteurs	36,7	41,6	43,4
Officiers, sauf généraux	49	55,1	61,7
Professions intermédiaires	23,1	29,4	38,3
Secrétaires administratifs et contrôleurs	25,2	27,2	30,9
Professions intermédiaires de la police et de l'administration pénitentiaire	34	41	42
Sous-officiers	34,9	41	45,1
Employés et ouvriers	21,7	26,6	26,1
Employés hors police	20,7	22,1	24,2
Personnels de service	7,8	9,9	29,5
Personnels de la police et des prisons	33	45,9	37,4
Ouvriers	11,3	13,9	17,8
Militaires du rang	27	29,8	30

Source et champ : INSEE, métropole uniquement.

5 EFFECTIFS RÉMUNÉRÉS EN HORS ÉCHELLE

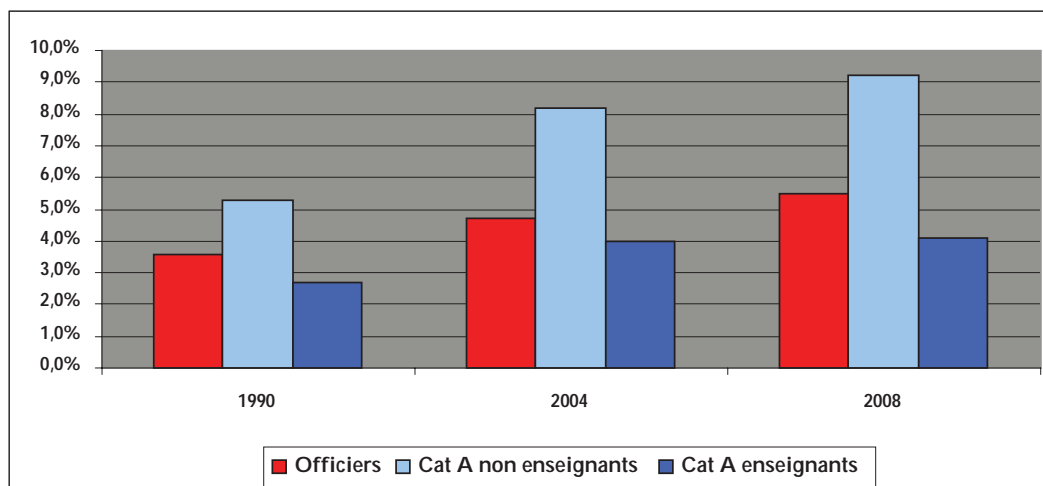
Dans son premier rapport, le Haut Comité avait constaté qu'entre 1990 et 2004, l'évolution de l'effectif rémunéré en hors échelle avait été plus importante pour les fonctionnaires de catégorie A non enseignants (+116 %) ou les enseignants (+172 %) que pour les officiers (+24 %). Il avait également noté que cette situation pouvait résulter en partie des évolutions démographiques des différents corps. Il avait enfin souligné que, suite au PAGRE dont la mise en œuvre n'était pas achevée en 2004, l'augmentation du pourcentage de militaires rémunérés en échelle lettre devait atteindre 48 % sur la période 1990-2007.

Les données pour l'année 2008, fournies par l'INSEE pour un champ identique, font apparaître que :

- s'agissant des militaires, les prévisions du ministère de la défense pour 2007 ont été atteintes et dépassées : entre 1990 et 2008, l'effectif militaire rémunéré en échelle lettre s'est accru de 57,9 % ;

- pour autant, l'écart entre la proportion de militaires rémunérés en hors échelle et celle de fonctionnaires non enseignants de catégorie A rémunérés en hors échelle, qui était de 1,7 points en 1990, est de 3,7 points en 2008 en faveur de ces derniers ;
- mais l'écart entre la proportion de militaires rémunérés en hors échelle et celle des enseignants rémunérés en hors échelle a augmenté de 0,5 point en faveur des militaires.

Graphique 17 - Proportion d'officiers et de fonctionnaires rémunérés en hors échelle en 1990, 2004 et 2008



Source : INSEE.

Champ : officiers – Titulaires civils de l'État de catégorie A hors enseignement privé, établissements publics et La Poste.

RÉMUNÉRATION MOYENNE DES MILITAIRES EN 2009

En complément de l'approche historique développée précédemment, le Haut Comité présente ici une analyse de la structure de la rémunération des militaires centrée :

- d'une part, sur la distribution des soldes par catégories hiérarchiques ;
- d'autre part, sur la ventilation de la solde brute par composantes (traitement indiciaire, primes etc.).

1. AVERTISSEMENT MÉTHODOLOGIQUE

1.1 - CHAMP DES DONNÉES

Les données utilisées sont fournies par l'Observatoire économique de la Défense (ministère de la défense, direction des affaires financières) et sont fondées sur l'exploitation du fichier du recensement des agents de l'État (RAE). Le champ retenu est constitué de l'ensemble des militaires de l'armée de terre, de l'armée de l'air, de la marine et de la gendarmerie, hors volontaires et élèves. Il diffère de celui utilisé dans le 4^{ème} rapport du HCECM (1^{ère} partie, p.23 et annexe 9) et n'autorise pas de rapprochement avec les données 2007 et 2008 citées dans ce dernier.

1.2 - MÉTHODE

La présente étude s'inspire des travaux publiés annuellement par l'INSEE³⁰ ou la direction générale de la fonction publique³¹ (DGAFP) sur la rémunération des agents civils de l'État.

Elle intègre, par ailleurs, les résultats des calculs expérimentaux conduits en 2010 par l'observatoire économique de la défense du ministère de la défense tendant à apprécier l'évolution de la « rémunération des personnes en place » (RMPP) entre 2008 et 2009. Ces calculs reproduisent, dans ses grandes lignes, la méthodologie de l'INSEE appliquée aux fonctionnaires civils de l'État.

Après les mesures de revalorisation du traitement indiciaire intervenues en 2008 pour les militaires du rang, la mise en œuvre du plan de revalorisation des grilles indiciaires des militaires s'est poursuivie en 2009 et a concerné la quasi-totalité des grades d'officiers et de sous-officiers, un effort particulier étant fait au profit des sergents-chefs, des aspirants et des sous-lieutenants. Ces évolutions sont intégrées dans les données exploitées ci-dessous.

La Haut Comité souligne néanmoins que les valeurs moyennes utilisées ici présentent l'avantage de caractériser une population dans son ensemble, mais qu'elles ont, par là-même, un caractère globalisant qui ne saurait rendre compte de toute la diversité des situations individuelles.

³⁰ INSEE *Première*, « Le salaire des agents de l'État », consultable sur le site www.insee.fr/fr/publications-et-services.

³¹ Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, éditions successives.

2. SOLDE DES MILITAIRES EN 2009

2.1 SOLDES MOYENNES ET DISTRIBUTION

En 2009, un militaire appartenant aux trois armées et à la gendarmerie a perçu en moyenne une **solde brute de 2 848 €** par mois. Déduction faite des prélèvements sociaux, la **solde nette moyenne** est de **2 436 €**. La solde nette comme la solde brute augmentent entre 2008 et 2009 de 2,6 % en euros courants.

Compte tenu d'une hausse des prix de 0,1 % en moyenne annuelle pour 2009, la solde nette moyenne augmente de 2,5 % en euros constants. L'évolution de la solde moyenne est sensible aux promotions et avancements des personnels en place, mais aussi aux départs, notamment en retraite, et aux recrutements.

Tableau 1 – Éléments de la solde annuelle moyenne nette de prélèvements en 2009

	Solde moyenne (en €)		Evolution 2008/2009 (en %)	
	2008	2009	€ courants	€ constants
Solde brute (a)	33 296	34 173	2,6 %	2,5 %
Traitement brut (solde indiciaire)	20 372	20 818	2,2 %	2,1 %
Indemnité de résidence / supplément familial ¹	826	886	7,3 %	7,2 %
Primes et rémunérations annexes	12 099	12 469	3,1 %	3,0 %
Cotisations ² (b)	4 805	4 937	2,7 %	2,6 %
Solde nette = (a)-(b)	28 491	29 236	2,6 %	2,5 %

¹ Rapportés à l'effectif total et non à celui des seuls bénéficiaires.

² Cotisations sociales, CSG et CRDS.

Source : ministère de la défense - Direction des affaires financières (SGA/DAF/SDQEFI/OED).

Les évolutions en euros constants sont calculées en tenant compte de la progression de l'indice des prix à la consommation (y compris tabac) de l'ensemble des ménages, base 100 en 1998.

Champ : tous militaires terre, air, mer, gendarmerie sauf volontaires et élèves.

Tableau 2 - Soldes annuelles moyennes nettes de prélèvements selon la catégorie en 2009

	Effectifs ¹	Solde nette de prélèvements (en € courants)
Ensemble	303 441	29 221
Officiers	36 754	50 546
<i>dont officiers généraux</i>	394	96 617
<i>dont officiers supérieurs</i>	13 342	65 534
<i>dont officiers subalternes</i>	23 018	41 070
Sous-officiers	179 076	28 801
<i>dont sous-officiers supérieurs</i>	64 905	35 172
<i>dont sous-officiers subalternes</i>	114 171	25 179
Militaires du rang	87 611	21 133

¹ Effectifs évalués en ETP (équivalent temps plein).

Source : ministère de la défense - Direction des affaires financières (SGA/DAF/SDQEFI/OED).

Champ : tous militaires terre, air, mer, gendarmerie sauf volontaires et élèves.

Distribution des rémunérations nettes

Les militaires du champ retenu ont, pour la moitié d'entre eux, perçu une solde mensuelle nette de prélèvements inférieure à 2 178 € (solde médiane). A l'extrémité inférieure, 10 % des militaires ont gagné moins de 1 434 € mensuels alors qu'à l'autre extrémité, 10 % des militaires ont disposé de plus de 3 673 € mensuels, soit **2,6 fois plus**. Les officiers ont perçu une solde mensuelle nette moyenne de 4 212 €, supérieure de 73 % à celle de l'ensemble des militaires. Avec 1 761 € en moyenne, les militaires du rang gagnent 38 % de moins que l'ensemble des militaires.

Tableau 3 – Distribution des soldes annuelles nettes selon la catégorie en 2009

	Ensemble (en euros)	Officiers	Sous-officiers	Militaires du rang
D1	17 207	30 880	19 286	15 804
Q1	20 478	37 653	22 269	16 967
M	26 137	45 380	27 886	19 627
Q3	33 137	58 200	32 394	23 601
D9	44 075	76 019	38 034	27 903
D9/D1	2,6	2,5	2,0	1,8

Source : ministère de la défense - Direction des affaires financières (SGA/DAF/SDQEFI/OED).

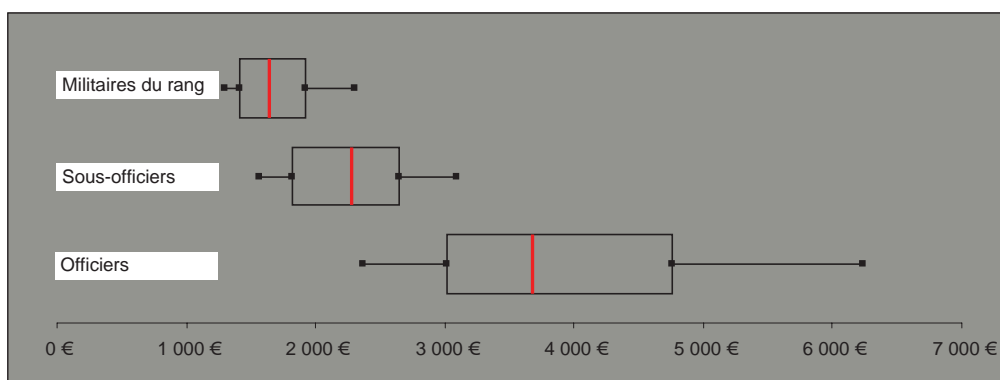
Champ : tous militaires terre, air, mer, gendarmerie sauf volontaires et élèves.

Lecture : dans le tableau, apparaissent les premier et dernier déciles (D1 et D9), les premier et troisième quartiles (Q1 et Q3) et la médiane (M).

En 2009, 10 % des militaires ont perçu une solde annuelle nette de prélèvements inférieure à 17 207 €. La solde médiane nette de prélèvements s'est élevée à 26 137 €. L'écart entre les 10 % des militaires qui bénéficient des traitements les plus faibles et les 10 % de ceux qui bénéficient des traitements les plus élevés est de 2,6.

Rappel : en 2008, l'écart, chez les militaires, entre les rémunérations les plus hautes (9^{ème} décile) et les rémunérations les plus basses (1^{er} décile) – soit 2,5 – était supérieur à celui constaté chez les fonctionnaires civils de l'État (2,2) mais inférieur à celui constaté dans le secteur privé (2,9)³².

Graphique 1 - Distribution des soldes mensuelles nettes des militaires (terre, air, mer, gendarmerie) en 2009



Source et champ : comme tableau 3.

Lecture : ce graphique est une représentation de type « boîte à moustaches ». Le trait rouge représente la médiane de la solde mensuelle nette. Les rectangles vont du 1^{er} au 3^{ème} quartile (Q1 à Q3), et comprennent donc les 50 % centraux de la catégorie concernée. Les segments vont du 1^{er} au 9^{ème} décile (D1 à D9) et comprennent donc les 80 % centraux de la catégorie concernée.

³² Source : INSEE, Tableaux de l'économie française, édition 2011.

Analyse par genre

Il convient de rappeler que, pour le personnel militaire comme pour celui de la fonction publique, les rémunérations des hommes et des femmes résultent de l'application de règles identiques.

En 2009, les soldes des militaires masculins sont **en moyenne** supérieures de 29,0 % aux soldes des militaires féminins. C'est pour les officiers que l'écart est le plus élevé : les officiers masculins gagnent, en moyenne, 44,1 % de plus que les officiers féminins. Pour les sous-officiers, l'écart est de 21,6 %. Il est de 16,0 % pour les militaires du rang.

Le différentiel plus important, pour les militaires, entre les rémunérations moyennes des personnels masculins et celles des personnels féminins (29 %) par rapport au même type d'écart chez les agents civils de l'État (17,1 % en 2008) traduit sans doute :

- pour les officiers et les sous-officiers, la prédominance des rémunérations de début de carrière chez les personnels féminins, du fait du départ précoce de ces derniers ;
- pour les militaires du rang, une moindre proportion d'affectation de militaires féminins dans les emplois opérationnels.

Tableau 4 – Soldes annuelles moyennes nettes de prélèvements selon le genre en 2009

	Ensemble (en euros)	Officiers	Sous-officiers	Militaires du rang
Hommes	30 062	51 895	29 444	21 561
Femmes	23 306	36 010	24 213	18 595

Source : ministère de la défense - Direction des affaires financières (SGA/DAF/SDQEFI/OED).

Champ : tous militaires terre, air, mer, gendarmerie sauf volontaires et élèves.

2.2 ÉVOLUTION DE LA RÉMUNÉRATION MOYENNE ENTRE 2008 ET 2009

Évolution 2008-2009 de la rémunération nette moyenne

Les premiers calculs conduits par l'OED en 2010 montrent qu'entre 2008 et 2009, la solde nette moyenne par tête a augmenté de 2,5 % en euros constants, c'est-à-dire après déduction du taux d'inflation (+0,1 %) sur la même période.

Évolution 2008-2009 de la rémunération nette moyenne à structure constante

A structure constante³³, la solde nette moyenne par tête aurait augmenté d'un peu moins de 2 % en euros constants.

³³ L'effet de structure mesure l'effet des modifications de la répartition de la population entre les différents corps, grades et échelons. Il résulte de l'effet de carrière, toujours positif, et de l'effet des départs et des recrutements ou « entrées-sorties », généralement négatif. Pour plus d'explications, il pourra être utile de se reporter à l'avertissement méthodologique figurant en tête de la section « Rémunération des militaires et des fonctionnaires civils de l'État et évolution de 2000 à 2008 ».

Évolution de la rémunération nette moyenne des personnes en place (RMPP) en 2008 et 2009

Pour les seuls militaires en place en 2008 et 2009, la solde nette moyenne par tête aurait augmenté, en euros constants, d'environ 3 à 3,5 %, dont environ 2,5 % seraient imputables à l'effet de carrière³⁴.

Rappel :

Pour les agents civils de l'État³⁵, en moyenne sur la période 2002-2008 :

- le salaire net moyen par tête a progressé de 0,3 % en euros constants ;
- à structure constante, le salaire net moyen par tête a baissé de 0,8 % en euros constants ;
- le salaire net moyen par tête des personnes en place a augmenté de 1,4 % en euros constants ;
- l'effet de carrière s'établit à 2,1 % en moyenne.

2.3 VENTILATION DE LA SOLDE BRUTE

La solde brute des militaires a été décomposée selon la nature des traitements, primes et indemnités qui la composent :

- solde indiciaire ;
- NBI ;
- indemnités liées à l'activité (services aériens, ISSP, indemnités ou primes en campagne, majoration d'embarquement, services sous-marins, d'absence du port base, etc.) ;
- indemnités non liées à l'activité (indemnité et majoration pour charges militaires, primes de qualification, supplément familial, etc.) ;
- indemnités liées à la zone (indemnités de séjour DOM, COM, FFSA, étranger, indemnités d'éloignement, de départ, d'installation, etc.).

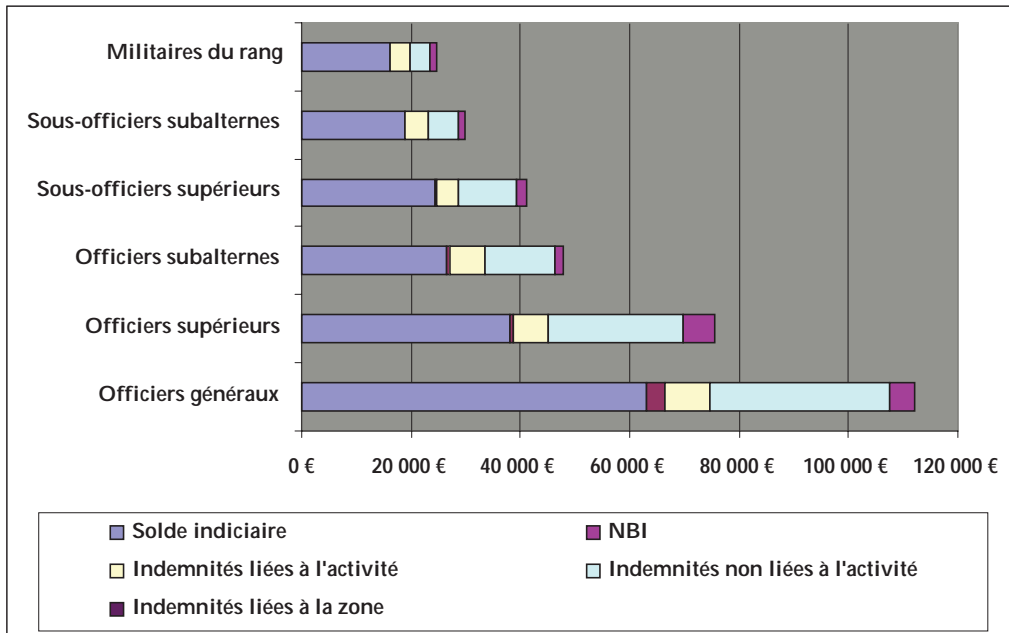
Le graphique 3 ci-dessous permet notamment d'observer :

- l'importance de la part des primes et indemnités dans la rémunération totale moyenne des militaires ;
- la relative modestie de la part des primes directement liées à l'activité (ISSE, ISC, ISSP, ISAPB etc.) dans la rémunération totale moyenne, même si les conséquences de la prise en compte, au plan individuel, de toutes les indemnités opérationnelles peuvent être importantes ;
- l'importance des primes et indemnités de nature statutaire, notamment les primes liées à la qualification.

³⁴ L'effet de carrière mesure la contribution à l'évolution du salaire moyen des avancements et promotions des personnes en place.

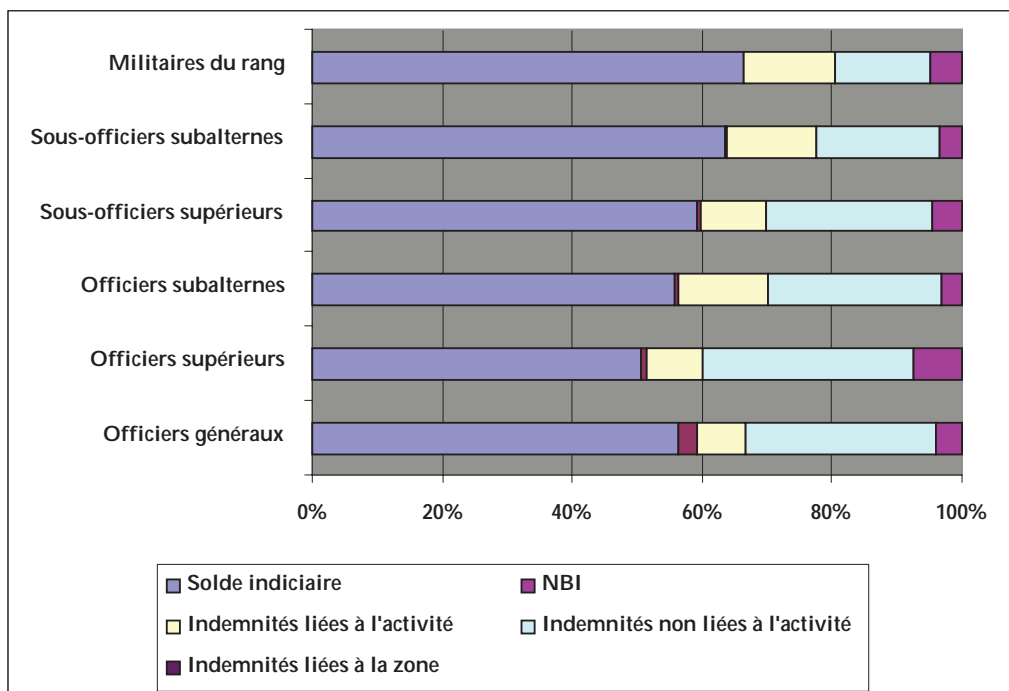
³⁵ Source : INSEE Première « Le salaire des agents de l'État », n°s 1041, 1094, 1151, 1211, 1257 et 1324.

Graphique 2 - Solde brute annuelle moyenne par catégorie en 2009



Source : ministère de la défense - Direction des affaires financières (SGA/DAF/SDQEFI/OED).
 Champ : militaires terre, air, mer, gendarmerie, hors volontaires et élèves.

Graphique 3 - Ventilation de la solde brute annuelle moyenne par catégorie en 2009



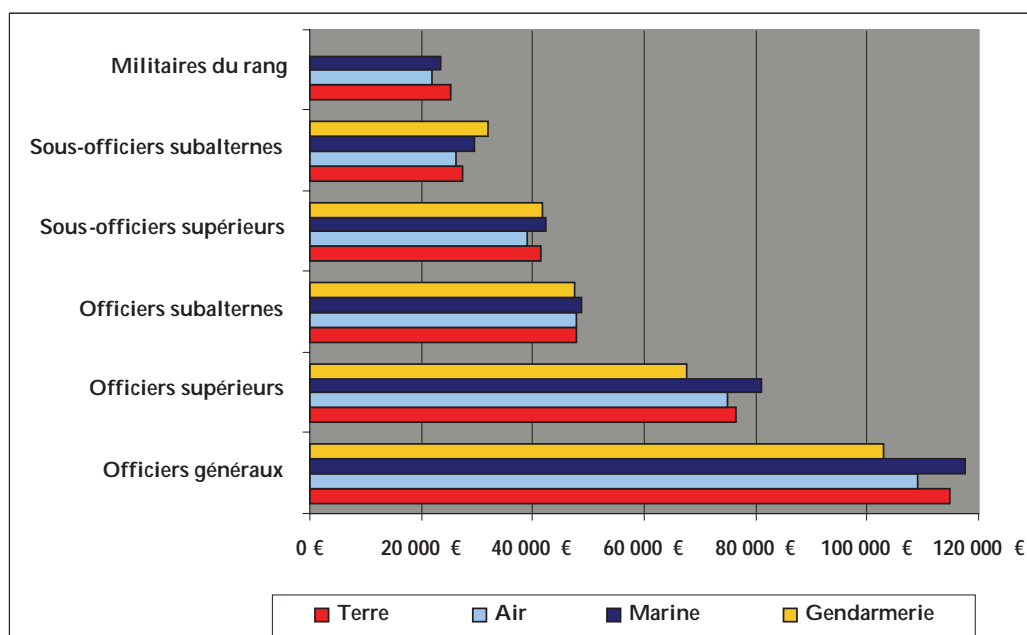
Source : ministère de la défense - Direction des affaires financières (SGA/DAF/SDQEFI/OED).
 Champ : militaires terre, air, mer, gendarmerie, hors volontaires et élèves.

2.4 DIFFÉRENTIEL DE SOLDE PAR ARMÉE

Une analyse par armée permet, notamment, de constater le décalage relatif de la rémunération moyenne des officiers supérieurs et généraux de la gendarmerie par rapport à leurs homologues des armées :

- pour les officiers supérieurs, il s'agit sans doute d'une conséquence du plus faible nombre d'officiers brevetés³⁶ dans la gendarmerie, faute de postes ouverts en nombre suffisant ;
- pour les officiers généraux, le taux plus faible de l'ISSP ainsi que la quasi-absence, dans la gendarmerie, de postes d'officier général ouvrant droit à une indemnité liée à la zone³⁷ (outre-mer et étranger) ou à une indemnité opérationnelle (service aérien, service à la mer ou autre) pourrait expliquer le phénomène.

Graphique 4 - Solde brute annuelle moyenne par armée et par catégorie en 2009



Source : ministère de la défense - Direction des affaires financières (SGA/DAF/SDQEFI/OED).

Champ : militaires terre, air, mer, gendarmerie, sauf volontaires et élèves.

³⁶ Les indemnités non liées à l'activité (dont, pour l'essentiel, les primes de qualification) représentent 39,4 % de la rémunération moyenne totale des officiers supérieurs de la marine contre 25 % pour les officiers supérieurs de gendarmerie.

³⁷ Les indemnités liées à la zone représentent 7 % de la rémunération moyenne totale des officiers généraux de l'armée de terre, 0 % pour les généraux de gendarmerie.

MOBILITÉ GÉOGRAPHIQUE

La mobilité, tant géographique que fonctionnelle, est l'une des caractéristiques principales de la condition du militaire, comme l'avait souligné le Haut Comité dans son deuxième rapport (2008).

Les indicateurs et les éléments de comparaison qui font l'objet des développements qui suivent illustrent cette singularité. *In fine*, est étudié le lien pouvant être établi entre la mobilité géographique des militaires et le statut d'occupation de leur logement principal.

1 TAUX DE MOBILITÉ GÉOGRAPHIQUE

1.1 NOMBRE DE MUTATIONS

Le Haut Comité effectue ses constats à partir de la notion de mutation avec changement de résidence, telle que la définit la directive ministérielle du 15 juillet 1997.

Sont concernées :

- les mutations liées à l'organisation et au fonctionnement du service (mouvements internes à la métropole, mouvements à destination et au retour de l'outre-mer et de l'étranger) ;
- les mutations en sortie de formation initiale ;
- les mutations consécutives aux restructurations ;
- les mutations pour formation en cours de carrière ;
- les permutations lorsque deux militaires échangent leurs affectations avec l'accord de la direction de personnel ;
- les mutations pour autres motifs tels que raison de santé, convenances personnelles, etc. ;
- les mutations des militaires retournant à la vie civile ; ce sont les mutations de militaires qui, à leur départ des armées, s'établissent ailleurs que dans le ressort de leur dernière garnison.

On constate, depuis 2005, une augmentation du volume global de mutations avec changement de résidence. La hausse s'est accentuée en 2008 (+13,5 % par rapport à 2007) principalement du fait des départs dans la vie civile ; elle se poursuit, à un rythme légèrement inférieur (+7,5 %) en 2009.

Tableau 1 – Évolution du nombre de mutations avec changement de résidence de 1999 à 2009 – Ensemble des armées et services – Toutes mutations avec changement de résidence

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Officiers	10 552	9 881	10 123	9 915	10 205	9 321	9 791	10 277	10 024	10 968	11 643
Sous-officiers	40 295	38 732	38 845	37 133	35 483	32 176	31 345	32 333	33 143	35 513	36 966
MDR	11 743	8 772	9 910	8 956	11 154	12 405	7 727	6 865	6 356	9 759	11 890
Ensemble	62 590	57 385	58 878	56 004	56 842	53 902	48 863	49 475	49 523	56 240	60 499

Sources : bilans annuels de la mobilité élaborés par les armées et services pour les années 1999 à 2006. Réponses à un questionnaire adressé aux armées et services par le Haut Comité pour les années suivantes.

Champ : tous militaires sauf volontaires de la gendarmerie. Toutes mutations avec changement de résidence, y compris les 1^{ères} affectations après formation initiale et les retours à la vie civile.

Une étude identique mais sur un champ plus resserré, excluant les mouvements liés aux flux de personnel (entrées et sorties), permet de constater que le nombre global de mutations avec changement de résidence en cours de carrière a progressé de 35 % depuis 2005. La hausse a atteint 23 % entre 2008 et 2009, ce qui, dans un contexte de réduction des effectifs, est d'autant plus fortement ressenti par les personnels.

Tableau 2 – Évolution du nombre de mutations avec changement de résidence de 1999 à 2009 – Ensemble des armées et services – Mutations avec changement de résidence, hors retour à la vie civile et hors première affectation après formation initiale

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Officiers	8 195	7 977	7 540	7 214	7 366	6 954	7 474	7 794	7 950	8 324	9 381
Sous-officiers	28 757	26 750	25 925	23 949	22 740	21 361	20 003	21 697	24 236	22 270	26 355
MDR	7 847	5 631	6 438	5 611	6 207	6 092	4 770	4 449	4 785	4 811	7 877
Ensemble	44 799	40 358	39 903	36 774	36 313	34 407	32 247	33 940	36 971	35 465	43 613

Source : cf tableau 1.

Champ : tous militaires sauf volontaires de la gendarmerie. Mutations avec changement de résidence hors retour à la vie civile et hors première affectation après formation initiale.

Enfin, une observation plus précise des motifs de la mobilité avec changement de résidence montre, entre 2008 et 2009, l'explosion du volume de mutations suite aux restructurations. Ce chiffre permet de mesurer l'ampleur du mouvement induit par la réforme en cours.

Tableau 3 – Nombre de mutations avec changement de résidence suite aux restructurations

	Officiers	Sous-officiers	Militaires du rang	Ensemble
2008	27	589	206	822
2009	1072	4336	3334	8742

Source : réponses à un questionnaire adressé aux armées et services par le Haut Comité.

Champ : tous militaires. Toutes mutations avec changement de résidence liées aux restructurations.

1.2 TAUX DE MOBILITÉ GÉOGRAPHIQUE

Les conséquences de ces mouvements sur les individus peuvent être appréhendées à travers le taux de mobilité géographique.

Ce dernier, pour une population donnée (par exemple : les sous-officiers ou les militaires de l'armée de terre), est égal au rapport :

$$\frac{\text{Nombre de militaires appartenant à la population concernée mutés avec changement de résidence pendant l'année}}{\text{Effectif total de la population concernée}^{38}}$$

On constate logiquement une hausse quasi-continue du taux de mobilité depuis 2005, que l'on considère l'ensemble des mutations avec changement de résidence (+28 %) ou les mutations en cours de carrière (+40 %). Le taux de mobilité géographique retrouve approximativement, en 2009, la valeur qu'il avait dans les années qui ont suivi immédiatement la décision de professionnaliser les forces.

³⁸ "Le taux de mobilité des sous-officiers a été de 16,8 % en 2007" signifie que 16,8 % des sous-officiers ont été mutés avec changement de résidence en 2007.

Tableau 4 – Évolution du taux de mobilité géographique de 1999 à 2009 – Ensemble des armées et services – Toutes mutations avec changement de résidence

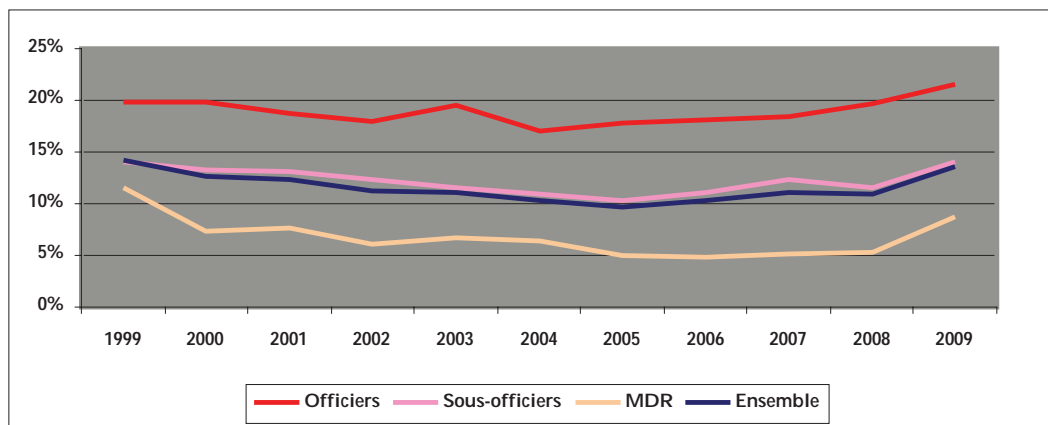
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Officiers	25,5 %	24,6 %	25,1 %	24,6 %	27,0 %	22,8 %	23,4 %	23,9 %	23,2 %	26,0 %	26,7 %
Sous-officiers	19,6 %	19,2 %	19,6 %	19,0 %	18,1 %	16,4 %	16,0 %	16,6 %	16,8 %	18,6 %	19,8 %
MDR	17,3 %	11,5 %	11,9 %	9,8 %	12,1 %	13,0 %	8,1 %	7,6 %	6,8 %	10,7 %	13,1 %
Ensemble	19,9 %	18,0 %	18,3 %	17,1 %	17,4 %	16,2 %	14,7 %	15,1 %	14,9 %	17,3 %	18,8 %

Sources : bilans annuels de la mobilité élaborés par les armées et services pour les années 1999 à 2006. Réponses à un questionnaire adressé aux armées et services par le Haut Comité pour les années suivantes.

Champ : tous militaires sauf volontaires de la gendarmerie. Toutes mutations avec changement de résidence, y compris les premières affectations après formation initiale et les retours à la vie civile.

Le taux de mobilité géographique « en cours de carrière » (c'est-à-dire abstraction faite des retours à la vie civile et de la première affectation après la formation initiale) connaît une évolution plus importante que le taux de mobilité toutes mutations confondues, et ce pour l'ensemble des catégories hiérarchiques. Cette situation est un effet direct des restructurations en cours, dont 2009 ne constitue pourtant que la première annuité.

Graphique 1 – Évolution du taux de mobilité géographique de 1999 à 2009 – Ensemble des armées et services – Mutations avec changement de résidence, hors retour à la vie civile et hors première affectation après formation initiale



Sources : bilans annuels de la mobilité élaborés par les armées et services pour les années 1999 à 2006. Réponses à un questionnaire adressé aux armées et services par le Haut Comité pour les années suivantes.

Champ : tous militaires sauf volontaires de la gendarmerie. Mutations avec changement de résidence, à l'exception des premières affectations après formation initiale et des retours à la vie civile.

1.3 ÉLÉMENTS DE COMPARAISON

C'est en mettant en regard du taux de mobilité géographique des militaires le taux de mobilité interdépartementale des fonctionnaires civils de l'État que la singularité des militaires apparaît le plus nettement.

Ce taux est défini comme le rapport entre l'effectif des agents civils de l'État ayant changé de département de fonction entre l'année n et l'année n+1 sur l'effectif des agents titulaires civils de l'État présents les deux années consécutives (n et n+1).

Malgré cette légère différence de périmètre, on constate qu'il s'établit globalement, pour l'année 2008, à 4,9 % des agents concernés.

La mobilité géographique concerne plutôt les agents jeunes ; elle diminue très fortement après 30 ans. Par ailleurs, les catégories hiérarchiques dans lesquelles la mobilité fonctionnelle est la plus encouragée (A+ et A) ont un taux de mobilité géographique qui reste très inférieur à celui des militaires du rang, catégorie la moins mobile dans les armées. Enfin, parmi tous les ministères, seul celui des affaires étrangères connaît un taux de mobilité globale comparable à celui des armées.

Tableau 5 – Taux de mobilité géographique des fonctionnaires civils de l'État

	Taux de mobilité géographique (2007-2008)
Age	
16-24 ans	17,20 %
25-29 ans	12,30 %
30-39 ans	6,30 %
40-49 ans	3,20 %
50-59 ans	2,30 %
Catégorie hiérarchique	
A+	7,80 %
A	4,50 %
B	6,70 %
C	4 %
Ministères	
Affaires étrangères	19,80 %
Intérieur	7,30 %
Justice	9,30 %
Enseignement	3,80 %
Ensemble	4,90 %

Source : DGAFP, *Faits et Chiffres*, édition 2010, p.243.

Champ : agents titulaires civils de l'État présents en 2007 et 2008, hors ministère de la défense.

Sur l'ensemble de la société française, le Haut Comité rappelle qu'il avait souligné, dans son premier rapport à partir de données publiées par l'INSEE en 2006, que le taux de mobilité interdépartementale des ménages français s'établissait, sur la période 1997-2001, à **2,1 %** (5,7 % pour une population répondant aux mêmes caractéristiques démographiques que la population militaire).

2 DURÉE DU PRÉAVIS DE MUTATION

Dans son deuxième rapport, le Haut Comité a clairement établi le lien existant entre la mobilité géographique et le mode de fonctionnement des armées ainsi que les contraintes de la gestion du personnel en tentant, notamment de mettre en évidence un « taux de mobilité incompressible ».

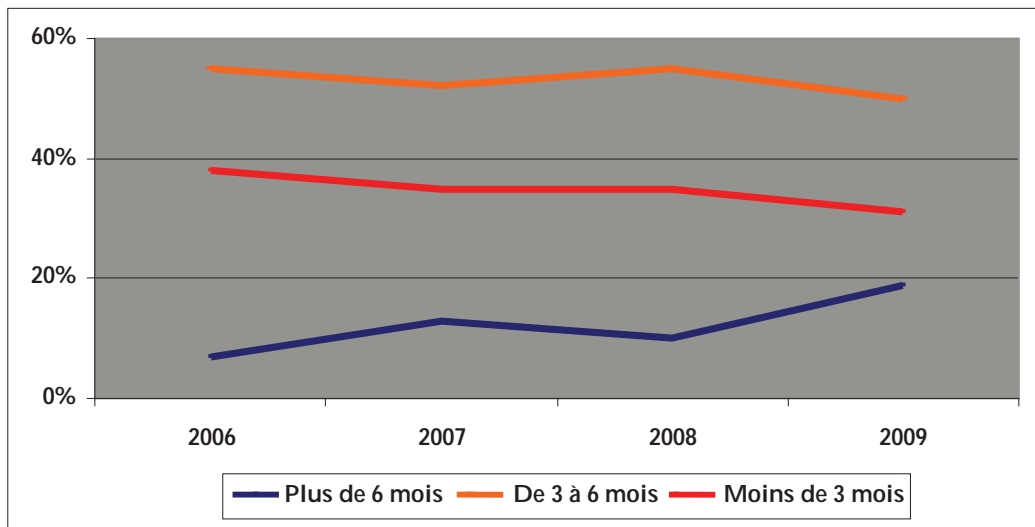
Pour atténuer autant que possible les effets de cette nécessaire mobilité sur la condition militaire, il a, en revanche, souligné que d'importants efforts devaient être consentis sur la durée des préavis de mutation³⁹.

³⁹ La durée des préavis de mutation avec changement de résidence est le délai qui sépare la date de signature de l'ordre de mutation de celle de sa prise d'effet.

2.1 ÉVOLUTION DEPUIS 2006

En dépit d'un contexte défavorable, on observe globalement une amélioration en la matière, tant pour les mutations internes à la métropole que pour les mutations hors métropole.

Graphique 2 – Durée des préavis de mutation pour l'ensemble des militaires mutés à l'intérieur de la métropole (2006 à 2009)

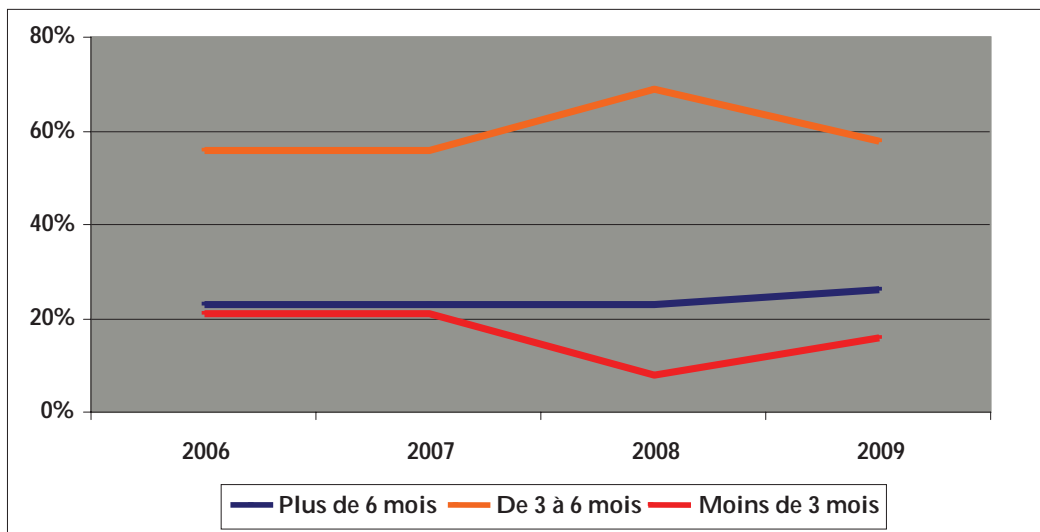


Source : réponses à un questionnaire adressé aux armées et services par le Haut Comité.

Champ : tous militaires sauf volontaires de la gendarmerie.

Lecture : en 2009, la durée du préavis de mutation a été supérieure à 6 mois pour 19 % des militaires mutés en métropole.

Graphique 3 – Durée des préavis de mutation pour l'ensemble des militaires mutés hors métropole (2006 à 2009)



Source : réponses à un questionnaire adressé aux armées et services par le Haut Comité.

Champ : tous militaires sauf volontaires de la gendarmerie.

Lecture : en 2009, la durée du préavis de mutation a été supérieure à 6 mois pour 26 % des militaires mutés hors métropole.

2.2 DURÉE DES PRÉAVIS DE MUTATION EN 2009

Seules sont prises en compte les mutations à l'intérieur de la métropole.

On observe que la situation diffère sensiblement selon les armées et les catégories de personnel.

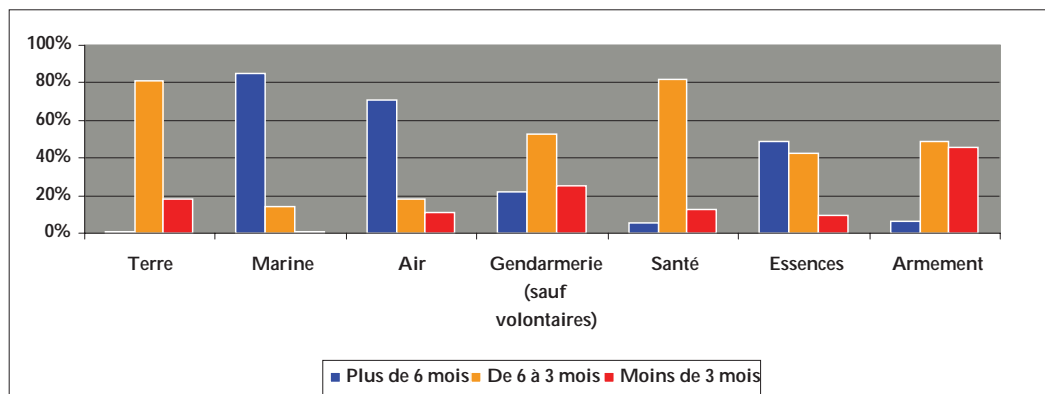
Analyse selon les armées

La durée des préavis de mutation est particulièrement longue dans la marine et, dans une moindre mesure, dans l'armée de l'air.

En-dehors du service des essences et de la direction générale de l'armement, deux entités demeurent en retrait :

- la gendarmerie, pour laquelle la grande dispersion des unités et l'organisation générale du service imposent un très faible taux de vacance des postes et un étalement des relèves sur tout l'année. Les difficultés liées à la faible durée du préavis de mutation sont toutefois partiellement atténuées par la concession du logement par nécessité de service ;
- l'armée de terre, qui a considérablement réduit la proportion de préavis d'une durée inférieure à 3 mois (57 % en 2007, 25 % en 2009) et corrélativement augmenté la part des préavis compris entre 3 et 6 mois (42 % en 2007, 74 % en 2009) mais qui ne parvient pas à faire évoluer la proportion de militaires mutés en métropole avec un préavis supérieur ou égal à 6 mois, ce qui peut se comprendre eu égard à l'ampleur des mouvements de restructuration en cours.

Graphique 4 – Durée des préavis de mutation pour les militaires mutés en 2009 à l'intérieur de la métropole (analyse par armée)

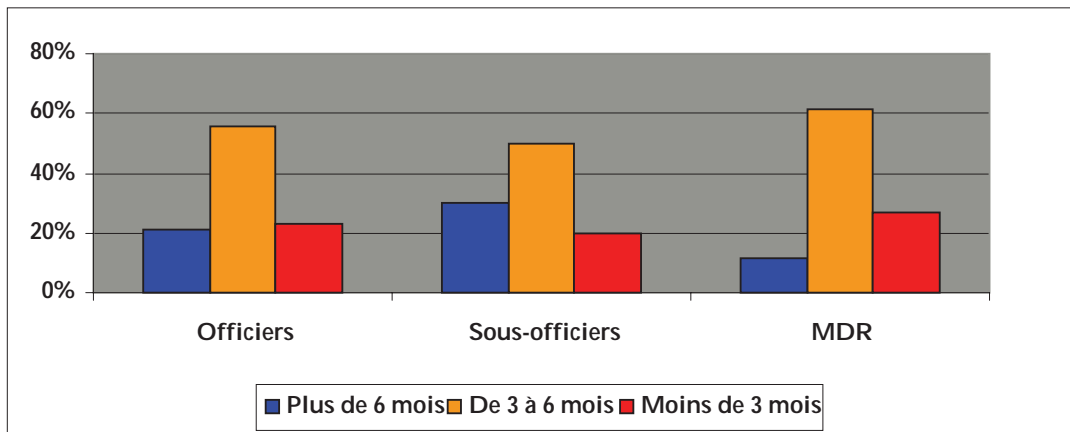


Source : réponses à un questionnaire adressé aux armées et services par le Haut Comité.
Champ : tous militaires sauf volontaires de la gendarmerie.

Analyse par catégorie hiérarchique

La spécificité du fonctionnement de la gendarmerie a conduit le Haut Comité à examiner la situation sur le seul périmètre des trois armées. Il constate que la part des mutations prononcées avec une durée de préavis inférieure à 6 mois est sensiblement la même dans chacune des trois catégories de personnel, la situation des militaires du rang étant même plus favorable. La différence de durée de carrière entre les catégories justifierait, pour le Haut Comité, une accentuation des efforts en faveur des officiers et sous-officiers.

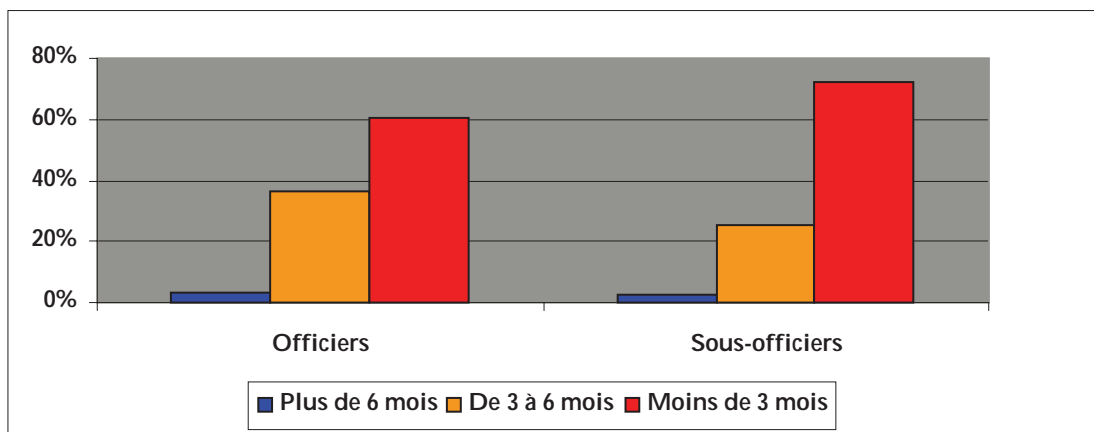
Graphique 5 – Durée des préavis de mutation pour les militaires mutés en 2009 à l'intérieur de la métropole (analyse par catégorie hiérarchique)



Source : réponses à un questionnaire adressé aux armées et services par le Haut Comité.

Champ : terre, marine, air.

Graphique 6 – Durée des préavis de mutation pour les officiers et sous-officiers de la gendarmerie mutés en 2009 à l'intérieur de la métropole



Source : réponses à un questionnaire adressé aux armées et services par le Haut Comité.

Champ : officiers et sous-officiers de la gendarmerie (tous statuts).

3 SITUATION DES MILITAIRES PAR RAPPORT AU STATUT D'OCCUPATION DE LEUR LOGEMENT

Parmi toutes les conséquences de la mobilité géographique sur les conditions de vie des militaires et de leur famille, le Haut Comité s'est attaché à observer son influence sur l'accès à la propriété.

Dans son premier rapport⁴⁰, il avait relevé que la proportion des militaires propriétaires de leur résidence principale était moindre chez les militaires (hors gendarmes) que chez les agents publics, quelle que soit leur tranche d'âge (25 % de propriétaires parmi l'ensemble de la population militaires hors gendarmes - 58,5 % parmi l'ensemble des agents

⁴⁰ Premier rapport du HCECM, p.24. Source : Observatoire social de la défense, enquête familles 2001 - INSEE, enquête emploi 2000.

publics). Il indiquait que la mobilité géographique contribuait à rendre l'accèsion des militaires à la propriété plus difficile et plus tardive.

Deux autres enquêtes, publiées en 2007 et 2010 par le ministère de la défense permettent d'actualiser les données précédentes et fournissent de nouveaux éclairages sur le lien entre mobilité et accession à la propriété.

On constate tout d'abord que la proportion de militaires (hors gendarmes) propriétaires (ou en cours d'accèsion à la propriété) de leur résidence principale s'est fortement accrue entre 2001 et 2010.

Tableau 6 – Évolution de la proportion de militaires (hors gendarmerie) propriétaires de leur résidence principale (2001 – 2009)

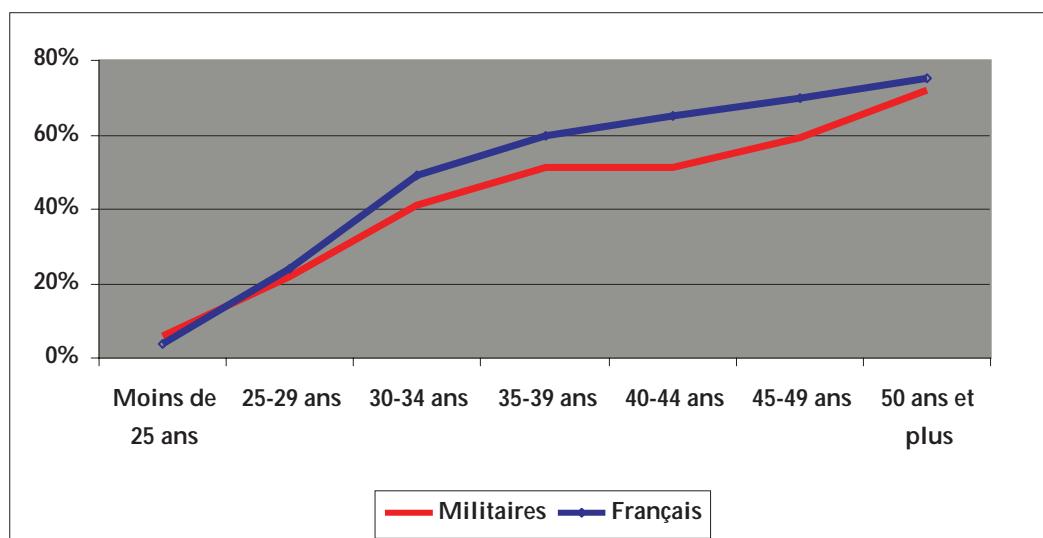
	Moins de 30 ans	30 à 39 ans	40 à 49 ans	50 ans et plus	Ensemble
2001	9,4 %	33,1 %	49,2 %	n.s.	25 %
2009	14 %	35 %	54 %	72 %	35 %

Source : ministère de la défense / SDEP, enquêtes « Les militaires et leur famille » (2001, 2010).

Champ : tous militaires hors gendarmerie. Propriétaires et accédants à la propriété.

La comparaison de la part de propriétaires entre les militaires (hors gendarmes) et la population générale montre qu'à l'exception des tranches d'âge les plus basses (jusqu'à 30 ans) et les plus élevées (après 50 ans), pour lesquelles la situation respective des militaires et de la population française active est quasiment identique, une différence sensible apparaît dans la tranche d'âge centrale : les militaires entre 30 et 50 ans sont moins souvent propriétaires que l'ensemble des Français actifs d'âge comparable.

Graphique 7 – Proportion de propriétaires du domicile principal parmi les militaires (hors gendarmerie) et les Français actifs occupés selon l'âge



Source : ministère de la défense / SDEP, enquête « Les militaires et leur famille, 2010 ».

Champ : tous militaires sauf gendarmerie – ensemble des actifs français occupés âgés de 18 à 59 ans.

Dans l'ensemble de la population française, le taux de propriétaires s'établissait, en 2007, à 57,4 % (source : INSEE, enquête emploi 2006).

Au-delà de ce premier constat, on observe que, s'agissant des militaires, trois facteurs influent sur l'accession à la propriété :

- la situation familiale : l'enquête « le logement des militaires et des civils de la défense » (2007) indique ainsi que la part de propriétaires est de 49,8 % chez les militaires (hors gendarmerie) en couple avec enfants ;
- le niveau de revenus du ménage : si seuls 7 % des militaires dont le revenu mensuel du ménage est inférieur à 1 500 € sont propriétaires, cette proportion s'élève à 51 % à partir de 3 000 € de revenus et croît ensuite faiblement ;
- la mobilité géographique : la part de propriétaires augmente au même rythme que la durée d'affectation dans l'emploi (30 % de propriétaires chez les militaires affectés depuis moins de 3 ans dans leur emploi au moment de l'enquête, 43 % chez ceux qui sont affectés depuis 5 ans ou plus).

Au total, on constate que la part de propriétaires est identique (57 %) et comparable à la moyenne de la population française chez les sous-officiers supérieurs et les officiers supérieurs. Ces deux groupes sont également les plus âgés, les plus souvent en couple avec enfants, disposent des revenus les plus élevés de leur catégorie et sont aussi les plus mobiles.

Le fait que la part de propriétaires soit la même chez les sous-officiers supérieurs et chez les officiers supérieurs, pourtant nettement plus mobiles, pourrait laisser penser que l'influence de la mobilité sur l'accession à la propriété est moindre que celle de la situation familiale ou du niveau de revenus.

Il convient toutefois de souligner que la mobilité explique aussi en grande partie le décalage observé chez les militaires, par rapport à la population générale, en ce qui concerne le taux d'emploi des conjoints ou le niveau de revenu des conjoints par rapport à celui de la personne de référence. De façon directe ou indirecte, la mobilité géographique influence donc bien la capacité des ménages dont un membre au moins est militaire à accéder à la propriété.

DÉCÈS ET BLESSURES IMPUTABLES AU SERVICE SUICIDES

Jeune, soumise à de stricts critères physiques au recrutement et à un suivi médical régulier durant la carrière, la population militaire connaît, selon les études annuelles effectuées par le service de santé des armées, une mortalité « toutes causes » sensiblement inférieure (30 %) à celle observée dans la population générale (masculine). Le Haut Comité a toutefois relevé la surmortalité constatée, essentiellement dans l'armée de terre, chez les jeunes militaires de moins de 25 ans, principalement du fait de suicides et d'accidents de la circulation.

Les caractéristiques particulières des missions remplies par les forces armées, notamment celles de l'engagement opérationnel, ont naturellement incité le Haut Comité à se montrer attentif aux décès de militaires reconnus imputables au service. Le cas des OPEX a été distingué, le nombre de blessés pris en compte et les éléments de comparaison élargis. Il convient, bien évidemment, de considérer ces derniers selon un strict point de vue statistique et de ne pas induire de conclusions abusives du rapprochement des données chiffrées. L'étude des résultats relatifs aux suicides confirme que les militaires sont moins touchés par ce phénomène que la population civile française de structure démographique comparable.

1. DÉCÈS ET BLESSURES IMPUTABLES AU SERVICE

S'agissant des décès, le Haut Comité n'a pris en compte que ceux qui ont été reconnus imputables au service, hors maladie et accidents de trajet.

Il a exploité, à titre principal, les données relatives aux dossiers ayant fait l'objet d'une liquidation par le service des pensions des armées (au 1^{er} mars 2009). Ils sont comptabilisés, dans les tableaux, au titre de l'année au cours de laquelle s'est produit le fait générateur.

Les chiffres sont susceptibles d'évolution, notamment pour les années postérieures à 2007.

Une stabilité globale peut être observée⁴¹.

Tableau 1 - Nombre de décès de militaires imputables au service, hors maladie et hors accidents de trajet

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
27	22	37	56	34	26	34	34	23	27

Source : service des pensions des armées.

⁴¹ Le chiffre de l'année 2003 s'explique, notamment, par la survenance d'un accident aérien ayant fait plusieurs victimes.

Les décès survenus en opération extérieure (109 pour les trois armées de 2004 à 2010) concernent principalement des militaires de l'armée de terre. En 2008 et 2009, ils ont représenté, en moyenne, 10 % du volume global des décès en activité (toutes causes confondues) de cette armée.

Tableau 2 - Nombre de militaires décédés en opération extérieure

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Décès en OPEX	13	7	16	17	15	15	26
Rappel : personnels déployés en OPEX	n.d.	n.d.	n.d.	11 286	12 778	10 211	9 146

Source : décès, service de santé des armées – ministère de la défense, situations à fin octobre pour 2007, 2008 et 2010, fin septembre pour 2009 pour les effectifs en OPEX.

Champ : tous militaires pour les OPEX, terre, air, marine pour les OPINT (Harpie, Vigipirate).

Ces décès surviennent, dans 35 à 66 % des cas, suite à une agression par arme à feu ou engin explosif.

Tableau 3 - Nombre de militaires décédés par fait de guerre en opération extérieure

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Décès en opération pour faits de guerre	9	1	7	3	10	8	14

Source : service de santé des armées.

Champ : sont exclus les militaires décédés en OPEX par accident de la voie publique, suicide, autre type d'accident ou maladie.

Le nombre de militaires blessés lors des opérations extérieures ne doit pas, pour autant, être occulté : 379 militaires ont ainsi été blessés par arme à feu ou engin explosif en OPEX de 2004 à 2010, dont 319 suite à faits de guerre.

Tableau 4 - Nombre de militaires blessés par arme à feu ou engin explosif suite à fait de guerre en opération extérieure

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Blessés en opération par armes à feu suite à faits de guerre	49	7	15	5	94	55	94

Source : service de santé des armées.

Champ : militaires des trois armées blessés par arme à feu ou engin explosif en opération.

Éléments de comparaison

Dans les armées étrangères, en-dehors du cas particulier des États-Unis, on relève, dans l'armée britannique, la forte augmentation des pertes subies en opération depuis 2006, surtout suite à des faits de guerre.

Tableau 5 – Nombre de décès en opération de militaires britanniques

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Décès en opération	53	24	24	69	89	55	109	103
dont décès suite à actions de combat	40	11	21	48	73	52	107	95
Rappel : personnels déployés en OPEX	26 000	26 000	22 600	24 000	17 000	19 400	16 200	12 400

Source : Defence Analytical Services and Advice, UK Defence Statistics 2004 à 2010, données disponibles sur le site www.dasa.mod.uk pour les décès – Rapports AFPRB 2005 à 2011 pour les effectifs en OPEX.

Tableau 6 – Nombre de blessés en opération (par faits de guerre) de militaires britanniques

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Blessés en opération	50	53	22	65	134	74	158	154
dont blessés très graves suite à actions de combat	14	17	7	29	47	32	82	80
dont blessés graves suites à actions de combat	36	36	15	36	87	42	76	74

Source : Defence Analytical Services and Advice, UK Defence Statistics 2004 à 2010, données disponibles sur le site www.dasa.mod.uk.

Tableau 7 – Nombre de décès en service et en opération de militaires de la Bundeswehr

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Décès survenus à l'occasion du service	21	14	11	12	17	19
dont décès en OPEX	-	3	-	3	3	5

Source : Bundeswehr, « Tote und Verletzte seit Gründung der Bundeswehr », données disponibles sur le site www.bundeswehr.de.

Tableau 8 – Nombre de décès en opération (Irak et Afghanistan) de militaires américains

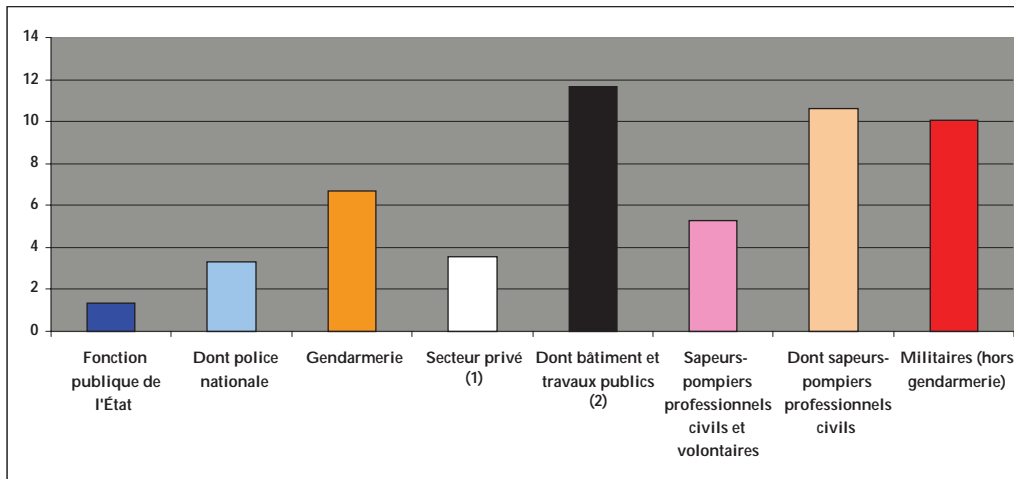
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Décès en opération	534	901	945	920	1021	469	466	559
Rappel : personnels déployés en OPEX (Irak et Afghanistan)	/	221 300	212 100	207 000	243 740	222 700	230 500	202 100

Source : site icasualties.org pour les décès – US Department of Defense, site <http://siadapp.dmdc.osd.mil>, Personnel and Procurement Statistics pour les effectifs en OPEX.

Dans la société civile, les corps ou métiers assurant les missions qui concourent à la sécurité nationale se distinguent par un fort taux de décès imputables au service pour 100 000 agents.

Dans le domaine des accidents du travail, certaines professions du secteur privé connaissent également une situation comparable.

Graphique 1 - Taux de décès imputables au service pour 100 000 agents en service pour différentes professions (taux moyen sur la période 2000-2008)



Sources :

- Militaires : bilan social pour les effectifs - SPA pour les décès imputables au service (de 1999 à 2005 = terre, air, marine, gendarmerie ; y compris l'armement et les services communs à partir de 2006).

- Fonction publique de l'État (y compris établissements publics) : DGAFP - Rapports annuels : 2000 p.284, 2001 p.194, 2002 p.174, 2003 p.216, 2004 p.256, 2005 p.284, 2006 p.509, 2007 p.606.

Certains ministères n'ayant répondu que partiellement, l'effectif couvert mentionné est celui pour lequel sont recensés les accidents.

- Sapeurs-pompiers : Direction de la Défense et de la Sécurité Civile (DDSC) - Les statistiques des services d'incendie et de secours, édition 2006 p.12 et 18, édition 2007 p.14 et 20, édition 2008 p.20.

- Secteur privé (salariés du régime général de la sécurité sociale) : Caisse Nationale de l'Assurance Maladie des Travailleurs Salariés (CNAMTS).

Direction des risques professionnels - "Statistiques nationales des accidents du travail, des accidents de trajet et des maladies professionnelles" Année 2004 page 32.

"Les chiffres clés de la branche accident du travail et maladies professionnelles, tableau A" pour les années 2005 et 2006.

"Tableaux récapitulatifs des statistiques nationales de sinistralité 2007 de la branche ATMP, n°2009-0024, page 2/3.

Risques AT 2008 : statistiques "technologiques", p. 4 et 6.

(1) : décès par accident de travail.

(2) : hors sièges sociaux et bureaux.

Lecture : entre 2000 et 2008, au sein de la fonction publique de l'État, il y a eu en moyenne 1,4 décès imputables au service pour 100 000 agents.

2. SUICIDES

Selon les données épidémiologiques rassemblées par le service de santé des armées, les suicides constituent, sur la période 2002-2009, la troisième cause de mortalité dans les armées (20,3 % de l'ensemble des décès sur la période, plus de 32 % chez les 35-39 ans), après les maladies et les accidents de la voie publique.

Le taux d'incidence (20,3 pour 100 000 agents) est relativement constant. Il est significativement plus élevé chez les militaires masculins et diffère sensiblement selon les armées :

- les taux les plus élevés se rencontrent chez les militaires de 35-44 ans et 55-59 ans ;
- un écart important peut être observé entre les taux d'incidence au sein de la gendarmerie (26,6/100 000) et de l'armée de terre (21,7/100 000) et ceux relevés dans la marine (12,5/100 000) et l'armée de l'air (14,1/100 000).

Enfin, il convient de noter que, de 2002 à 2009, 18,4 % des suicides sont intervenus à l'unité et que, de 2005 à 2009, 27 % des suicides sont survenus en service.

On constate néanmoins que, sur la période 2002-2009, la mortalité par suicide des militaires masculins en activité est de 20 % plus faible que celle de la population masculine civile⁴², en tenant compte des différentes structures d'âge.

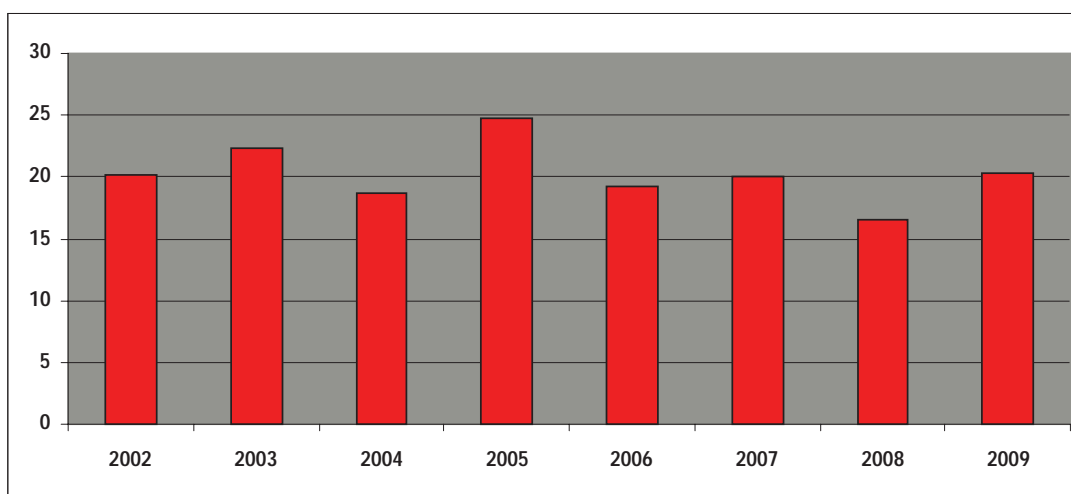
Tableau 9 – Nombre de suicides et taux de suicide pour les militaires

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre de suicides	66	76	64	86	67	69	57	69
Taux de suicide pour 100 000 personnes	20,2	22,3	18,7	24,8	19,2	20,0	16,6	20,3

Source : service de santé des armées.

Champ : suicides en service et suicides hors service.

Graphique 2 – Taux de suicide pour les militaires



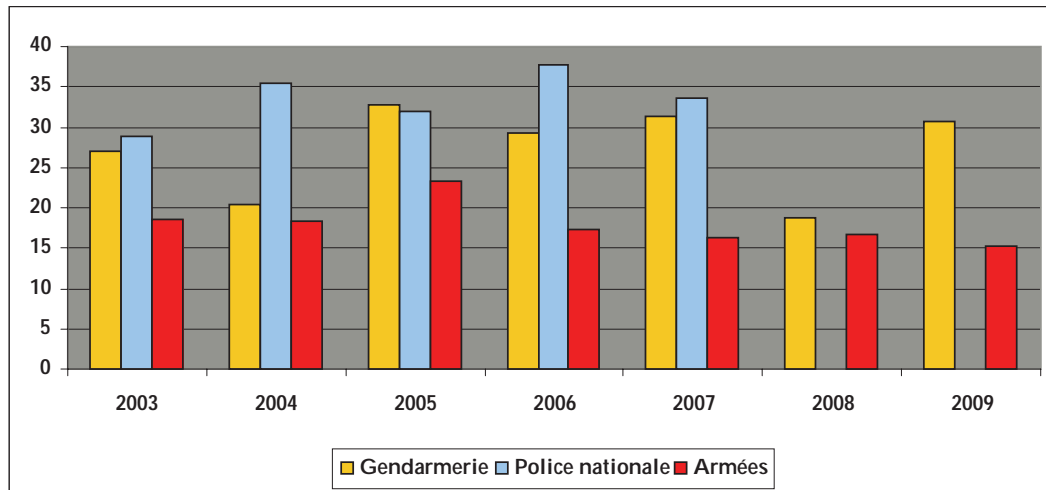
Source : tableau 9.

Éléments de comparaison

La comparaison des taux d'incidence du suicide chez les militaires des armées, les militaires de la gendarmerie et les fonctionnaires de la police nationale (années 2003 à 2009) montre que les militaires des armées connaissent un taux de suicide significativement inférieur à celui des agents des deux principales forces de sécurité (du moins jusqu'en 2007, dernière année pour laquelle des données statistiques étaient disponibles pour ces dernières).

⁴² Mortalité calculée par la méthode de standardisation indirecte : nombre de décès par suicide constatés par rapport au nombre de décès « attendus » dans la population militaire masculine en appliquant à celle-ci un ratio standardisé de mortalité (SMR).

Graphique 3 – Taux de suicide pour les militaires des armées, les gendarmes et les policiers



Sources :

- Militaires : service de santé des armées.

- Police nationale : effectifs des corps actifs = rapport législatif du Sénat n°04/074 p.77, site internet du ministère de l'intérieur et rapport Police-Gendarmerie "Vers la parité globale au sein d'un même ministère", partie II, annexe 2, p.7 (pour l'année 2007). Suicides : rapport Police-Gendarmerie "Vers la parité globale au sein d'un même ministère", partie III, annexe 8, p.50.

Dans les principales armées étrangères, les taux de suicides sont très variables.

On remarque toutefois que, dans les armées européennes étudiées, le taux de suicide au sein de la population militaire est moindre que dans la population générale, ce qui n'est pas le cas pour l'armée canadienne comme pour l'*US Army* et les *US Marines* depuis 2008.

Tableau 10 – Nombre de suicides et taux de suicide dans l'armée britannique

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Suicides (en et hors service)	26	20	22	11	10	7	8
Soit un taux de suicides pour 100 000 agents de...	12	9	11	5,4	5,4	3,6	4

Source : Defence Analytical Services and Advice, UK Defence Statistics 2004 à 2010, données disponibles sur le site www.dasa.mod.uk

Nota : en 2008, le taux de suicide des hommes dans la société britannique était de 17,7/100 000, celui des femmes de 5,4/100 000 (Source : National Statistics).

Tableau 11 – Nombre de suicides et taux de suicide dans la Bundeswehr

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Suicides (en et hors service)	41	27	29	19	20	24	23
Soit un taux de suicide pour 100 000 agents de...	10,7	11,5	7,6	8	9,6	9,6	10

Source : Bundeswehr, Tote und Verletzte seit Gründung der Bundeswehr, données disponibles sur le site www.bundeswehr.de.

Nota : en 2006, le taux de suicide global dans la population allemande était de 10,9/100 000, soit 16/100 000 pour les hommes et 5,6/100 000 pour les femmes (source : Statistisches Bundesamt).

Tableau 12 – Nombre de suicides et taux de suicide dans les forces armées canadiennes

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Suicides (en et hors service)	9	10	10	7	9	13
Soit un taux de suicides pour 100 000 agents de...	16,74	18,68	18,75	12,97	16,46	23,37

Source : ministère de la défense du Canada, données disponibles sur le site www.forces.gc.ca.

Nota : en 2007, le taux de suicide (tous âges) dans la société canadienne était de 11/100 000 (Source : Statistique Canada).

Tableau 13 – Nombre de suicides et taux de suicide dans les forces armées américaines

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Suicides US DoD (en et hors service)	194	189	213	224	268	301
Soit un taux de suicides pour 100 000 agents de...	11,3	11,3	13,1	13,8	16,3	20,8
Suicides US Army (en et hors service)	67	87	102	115	139	160
Soit un taux de suicides pour 100 000 agents de...	9,6	12,7	15,3	16,7	19,3	23,0
Suicides US Marines (en et hors service)	34	28	25	33	42	52
Soit un taux de suicides pour 100 000 agents de...	17,5	14,4	12,9	16,5	19,9	24,0
Suicides US Navy (en et hors service)	40	37	38	40	41	48
Soit un taux de suicides pour 100 000 agents de...	10,0	9,5	10,1	11,1	11,7	13,8
Suicides US Air Force (en et hors service)	53	37	48	36	46	41
Soit un taux de suicides pour 100 000 agents de...	12,6	9,3	12,2	9,5	12,6	12,5

Source : Mortality Surveillance Division, Armed Forces Medical Examiner (années 2004-2008) – US Department of Defense, disponible sur le site www.defense.gov (année 2009).

Champ : militaires d'active.

Nota : en 2006, dans la société américaine, pour une population de caractéristiques (âge et sexe) comparables à celles des militaires, le taux de suicide était de 19,2 pour 100 000 (source : Army hp / rr / sp-Report 2010).

ÉVOLUTIONS LÉGISLATIVES OU RÉGLEMENTAIRES SURVENUES DEPUIS LE QUATRIÈME RAPPORT ET SUSCEPTIBLES D'AFFECTER LA CONDITION MILITAIRE

L'attention du Haut Comité a été spécialement attirée sur les textes suivants :

- **La loi n°2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites**

La loi a réformé plusieurs dispositions du code de la défense et du code des pensions civiles et militaires de retraite.

Le Haut Comité observe tout d'abord, pour s'en féliciter, que l'architecture générale du régime des pensions militaires de retraite a été conservée : possibilité de départ précoce avec jouissance immédiate de la pension, bonification de la durée des services effectifs en fonction de l'ancienneté de service ou de l'activité spécifique, possibilité, pour les non officiers, de cumuler après 15 ans de services leur pension de retraite et une rémunération d'activité dans la fonction publique.

Les militaires se voient toutefois appliquer la totalité des mesures générales édictées par la loi ainsi que des mesures qui leur sont propres :

- o relèvement du taux de cotisation « employé » (de 7,85 % à 10,55 % sur dix ans) ;
- o report progressif des limites d'âge (+2 ans entre le 1^{er} juillet 2011 et le 1^{er} janvier 2016) et des durées de services des non officiers ;
- o report progressif de la durée minimale de services ouvrant droit à jouissance immédiate de la pension ;
- o report des durées de services exigées pour l'annulation de la décote carrière courte et de la décote carrière longue ;
- o report de la durée minimale de services effectifs nécessaires pour l'obtention de la bonification du cinquième ;
- o instauration d'une durée d'assurance minimale pour pouvoir bénéficier du minimum garanti (soit 19,5 ans de services) ;
- o mise en extinction du dispositif ouvrant droit à un départ anticipé des parents de trois enfants ;
- o fin de la règle du traitement continué au cours du mois suivant le jour de la radiation des cadres ;
- o transformation de la solde de réserve des officiers généraux de la deuxième section en pension militaire de retraite à compter de l'âge de 67 ans.

Les militaires sont particulièrement concernés par les nouvelles dispositions relatives au minimum garanti : *de facto*, un nombre non négligeable de militaires du rang et de sous-officiers se trouveront dans l'impossibilité d'en bénéficier et quitteront les armées avec une pension particulièrement faible.

Le Haut Comité suit avec attention les travaux conduits par le ministère de la défense pour instaurer, en compensation de la perte subie par les personnels concernés, une indemnité particulière de reconversion.

Par ailleurs, le Haut Comité a noté que la mesure visant à abaisser de 15 à 2 ans la durée minimale de services nécessaire à l'ouverture du droit à pension de retraite, accordée par la loi aux fonctionnaires civils, ne concerne pas les militaires.

Il estime cette décision particulièrement dommageable car, comme il l'avait expliqué dans son 4^{ème} rapport, elle aurait permis aux militaires quittant les armées après une carrière courte de bénéficier, même de façon différée, d'une pension militaire de retraite intégrant les bonifications acquises, tant au titre de l'ancienneté qu'au titre de l'activité.

Il réitère son souhait de voir une telle mesure être adoptée rapidement.

- **La loi n°2011-14 du 5 janvier 2011 relative à la reconversion des militaires**

Elle complète le code de la défense en :

- assouplissant les modalités du congé de reconversion (possibilité d'un fractionnement et attribution d'un droit à congé de reconversion aux volontaires ayant accompli moins de quatre années de services effectifs) ;
- introduisant un congé pour création ou reprise d'entreprise à l'instar du dispositif applicable aux fonctionnaires depuis la loi du 2 février 2007.

- **Le bilan professionnel de carrière**

Le décret n°2010-325 du 23 mars 2010 relatif au bilan professionnel de carrière du militaire a modifié le code de la défense en introduisant un chapitre « orientation professionnelle » aux dispositions statutaires relatives aux déroulements des carrières (titre III du livre Ier, statut général des militaires).

Le militaire peut désormais bénéficier d'un bilan professionnel de carrière après au moins quatre années de services.

- **Harmonisation des indices de pensions militaires d'invalidité**

Le décret n°2010-473 du 10 mai 2010 relatif à la détermination des indices de pensions et accessoires de pensions alloués aux invalides, aux conjoints survivants et aux orphelins au titre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, met fin aux différences existant dans les modalités de calcul des pensions militaires d'invalidité selon l'armée d'appartenance des ayants droit.

Les nouvelles dispositions s'appliquent aux pensions concédées à partir du 13 mai 2010.

- **Réforme des modalités d'attribution de la carte du combattant**

Le décret n°2010-1377 du 12 novembre 2010 et l'arrêté ministériel du 10 décembre 2010, sans modifier les modalités d'attribution de la carte du combattant, actualisent, en fonction des conditions dans lesquelles se déroulent actuellement les opérations militaires, la typologie des actions de feu ou de combat prises en compte au titre de l'attribution de la carte du combattant.

Cette évolution constitue, pour le Haut Comité, une avancée particulièrement positive.

- **Extension du bénéfice des primes et indemnités aux militaires ayant conclu un pacte civil de solidarité (PACS) depuis plus de deux ans**

Le décret n°2011-38 du 10 janvier 2011 élargit uniformément les droits des militaires mariés ou ayant un enfant à charge aux militaires liés par un pacte civil de solidarité :

- dans le domaine indemnitaire, dès lors que ces derniers remplissent une condition de durée de deux ans de PACS ;
- en ce qui concerne la délégation de solde d'office, sans condition de durée.

Le Haut Comité considère qu'il s'agit d'une avancée positive qui permet une meilleure prise en compte de la situation familiale des militaires tout en restant compatible avec les contraintes de la gestion. Il rappelle toutefois qu'il avait recommandé, dans son deuxième rapport, que l'aide au relogement puisse concerner la totalité des militaires, quelle que soit leur situation de famille.

- **Transposition aux sous-officiers du nouvel espace statutaire des fonctionnaires civils de la catégorie B**

Le Haut Comité sera particulièrement attentif aux conditions dans lesquelles les mesures relatives au nouvel espace statutaire des fonctionnaires civils de catégorie B seront transposées aux sous-officiers.

Il a noté la décision du ministre de l'intérieur d'appliquer aux sous-officiers de gendarmerie, conformément à l'article L.4145-3 du code de la défense, les mesures de transposition arrêtées pour les fonctionnaires du corps d'encadrement et d'application de la police nationale.

Il a également noté la volonté du Gouvernement de prendre, au profit des sous-officiers des armées, des mesures spécifiques de revalorisation indiciaire, tenant compte des particularités de leurs carrières (durée notamment).

Le Haut Comité fera un point sur ces questions dans l'un de ses prochains rapports.

- **L'indemnisation du chômage des militaires de carrière involontairement privés d'emploi**

Le décret n°2011-72 du 19 janvier 2011 modifie le code de la défense et étend à tous les militaires les dispositions relatives à l'indemnisation du chômage jusqu'alors réservées aux militaires sous contrat. Il transpose en cela les règles déjà appliquées aux fonctionnaires civils titulaires.

TROISIÈME PARTIE :




**SUIVI DES RECOMMANDATIONS ÉMISES
DANS LES PRÉCÉDENTS RAPPORTS**

TROISIÈME PARTIE :

SUIVI DES RECOMMANDATIONS ÉMISES DANS LES PRÉCÉDENTS RAPPORTS





Comme il l'a fait dans ses deuxième et troisième rapports, le Haut Comité a souhaité connaître les suites données par le ministère de la défense aux recommandations émises dans ses différents travaux.

Les tableaux ci-dessous font apparaître, selon un code couleur, l'état d'avancement des mesures prises ou en cours d'élaboration pour la mise en œuvre des recommandations :

	Recommandation mise en œuvre
	Mesures en préparation ou recommandation partiellement suivie
	Recommandation non retenue ou travaux en cours ne correspondant pas à l'orientation souhaitée par le Haut Comité

Le détail de la réponse adressée par le ministre de la défense au Haut Comité fait l'objet de l'annexe 16.

1 SUIVI DES RECOMMANDATIONS RELATIVES À L'ATTRACTIVITÉ DE LA CONDITION MILITAIRE (RAPPORT 2007)










Recommandations	Mise en œuvre
« 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 qui prenne en compte l'évolution de la société ».	
« 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 ».	
« Mettre en place les moyens permettant de prévenir les difficultés de reconversion, notamment pour les militaires du rang ».	
« Procéder à une analyse approfondie du chômage des anciens militaires afin de mieux en percevoir la réalité et les causes ».	

Observations du Haut Comité

Les dispositions prises par le ministère de la défense pour disposer de données fiables et régulières sur la durée du service et les absences des militaires ne permettent pas d'atteindre cet objectif.

Le Haut Comité considère que cette situation est anormale et regrette l'absence de toute évolution sur ce sujet, pourtant essentiel pour une évaluation objective des sujétions pesant, en ce domaine, sur les personnels, que ce soit vis-à-vis des autres catégories socioprofessionnelles ou vis-à-vis des militaires des armées étrangères.

2 SUIVI DES RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX RÉMUNÉRATIONS (RAPPORT 2007)





Recommandations	Mise en œuvre
« Veiller à ce que les militaires placés dans des situations identiques soient traités de manière comparable, quelle que soit leur armée d'appartenance ».	
« 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 ».	
« Valoriser plus nettement les responsabilités effectivement exercées et celles afférentes aux postes de commandement et d'encadrement de terrain ».	
« 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 fin ainsi à un recrutement à un indice de base inférieur à l'indice minimum de la fonction publique ».	
« 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 ».	
« Examiner comment remettre en cohérence l'évolution de la rémunération avec l'évolution des responsabilités lorsque des sous-officiers supérieurs sont promus officiers tardivement ».	
« 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 ».	
« Examiner comment élargir les perspectives de carrière dans le grade de colonel, en recourant, par exemple, à la formule des emplois fonctionnels ».	
« Rechercher comment tenir compte du fait que certaines sujétions, et notamment les absences de longue durée, sont d'autant plus lourdes qu'elles se répètent au fil de la carrière ».	

Observations du Haut Comité

Les mesures prises depuis le 1^{er} rapport du Haut Comité pour réduire l'écart constaté entre la rémunération des colonels et celle des fonctionnaires civils de niveau équivalent, notamment par le recours aux emplois fonctionnels rémunérés en hors échelle, ont amélioré la situation des militaires mais n'ont pas permis de réduire le décalage constaté en 2004, du fait de l'importante progression, au cours des dernières années, des contingents d'agents civils rémunérés en hors échelle.

Le Haut Comité souhaite que les efforts engagés soient poursuivis.

3 SUIVI DES RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA MOBILITÉ (RAPPORT 2008)




Recommandations	Mise en œuvre
<p>« Allonger la durée des préavis de mutation avec changement de résidence, de telle sorte que :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 80 % des mutations soient prononcées avec un préavis supérieur ou égal à huit mois, en visant à terme un préavis d'une année dans la majorité des 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 amenés à être mutés à leur retour d'opération extérieure aient connaissance de leur mutation avant leur déploiement ». 	
<p>« 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 ».</p>	
<p>« 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 ».</p>	
<p>« 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 colonel ».</p>	



Observations du Haut Comité

Le Haut Comité conçoit que les restructurations en cours rendent difficile la mise en œuvre de recommandations conçues dans un cadre permanent. Il considère toutefois qu'elles constituent, à terme, un objectif réaliste.


4 SUIVI DES RECOMMANDATIONS RELATIVES À L'ACCOMPAGNEMENT DE LA MOBILITÉ (RAPPORT 2008)

LOGEMENT



Recommandations	Mise en œuvre
<p>« Faire bénéficier tout militaire muté, quelle que soit sa situation de famille, d'une aide au logement sous l'une et une seule des trois formes suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - soit l'attribution d'une indemnité mensuelle temporaire et dégressive d'aide au logement dans le secteur privé couvrant une fraction – par exemple de 30 à 40 % en province et de 50 à 60 % en région parisienne – d'un loyer de référence égal au loyer médian ou moyen dans la garnison pour un ménage 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 ». 	
« 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 ».	
<p>« Prendre les dispositions permettant d'améliorer la gestion du parc de logements familiaux et le service rendu aux usagers :</p> <ul style="list-style-type: none"> - doter les bureaux logement 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 ».	

<p>« 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 mutation :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 ; 	
<ul style="list-style-type: none"> - 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 ». 	


INDEMNITÉS LIÉES À LA MOBILITÉ

Recommandation	Mise en œuvre
<p>« Refonder et simplifier les indemnités liées à la mobilité en s'inspirant des principes suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 pour tous à partir de la troisième mutation ; - un coefficient multiplicateur significatif en cas de mutation vers la région parisienne ». 	

RECONNAISSANCE D'AFFECTATION

Recommandations	Mise en œuvre
<p>« 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 ».</p>	
<p>« Indemniser l'utilisation du véhicule personnel en indemnités kilométriques et non plus aux tarifs de la SNCF ».</p>	

PRISE EN CHARGE DU DÉMÉNAGEMENT







Recommandation	Mise en œuvre
<p>« Rénover et simplifier le régime de prise en charge des déménagements à partir des principes suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 affectation ; - 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 ». 	

Observations du Haut Comité

Outre sa complexité et le fait qu'elle fasse reposer l'essentiel des démarches relatives au déménagement sur le militaire muté (ou son conjoint en cas d'absence prolongée), la réglementation actuelle a conduit, pour diverses raisons, 15 % des militaires mutés en 2010 à un dépassement du plafond financier¹.




Le Haut Comité maintient les orientations tracées dans sa recommandation.

TRAVAIL DU CONJOINT


Recommandations	Mise en œuvre
<p>« 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 ».</p>	
<p>« Au ministère de la défense, réserver 20 % des postes civils vacants de chaque département pour le rapprochement des conjoints de militaires ou fonctionnaires faisant l'objet d'une mutation, lorsque ces conjoints sont eux-mêmes agents publics ».</p>	
<p>« 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 ».</p>	
<p>« Conclure au niveau central des accords avec de grandes entreprises à réseau pour faciliter l'insertion professionnelle des conjoints de militaires ».</p>	
<p>« 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 ».</p>	
<p>« Expérimenter, dans un ressort géographique limité, l'externalisation des prestations de reconversion des militaires et d'aide à l'emploi des conjoints ».</p>	

¹ Source : ministère de la défense, DRH-MD, réponses aux questions posées lors de la 84^{ème} session du CSFM. Le montant du dépassement a toutefois tendance à diminuer.

GARDE ET SCOLARITÉ DES ENFANTS







Recommandations	Mise en œuvre
« Poursuivre la politique actuelle en matière de création de crèches défense et de réservation de berceaux dans les crèches publiques et inter entreprises ».	
« Encourager la vocation d'assistante maternelle parmi les conjoints de militaires, notamment en attribuant des logements adaptés à l'exercice de cette profession ».	
« 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










Recommandation	Mise en œuvre
<p>« Elaborer et formaliser une politique du logement des célibataires géographiques visant notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> - à donner aux célibataires géographiques une priorité d'accès à l'hébergement en enceinte militaire supérieure à celles des sous-officiers ou 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 ». 	




5 SUIVI DES RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA RECONVERSION DES MILITAIRES (RAPPORT 2009)

AMÉLIORATION DU PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE RECONVERSION

Recommandations	Mise en œuvre
<p>« Professionnaliser rapidement la chaîne de reconversion et introduire dans son fonctionnement les méthodes modernes d'accompagnement vers l'emploi, notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le suivi personnalisé des candidats, de l'orientation au placement, par un référent unique ; - la complémentarité entre les conseillers en emploi (chargés de l'information des candidats, de l'orientation et de l'évaluation des besoins en formation) et les conseillers en relations avec les entreprises (chargés de la constitution des réseaux, des relations avec les employeurs et du placement) ». 	
<p>« Conserver le rôle pivot de l'échelon opérationnel de contact, situé au sein du groupe de soutien des bases de défense ».</p>	
<p>« Garantir aux candidats, pendant la phase initiale d'information et d'orientation, une confidentialité maximale des entretiens ».</p>	
<p>« Mettre en place un véritable contrôle de gestion reposant sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la définition de grands objectifs pour la politique de reconversion ; - le développement d'un système d'information unifié prenant en compte la totalité des informations relatives à la reconversion ; - l'instauration de méthodes d'analyse des actions engagées permettant d'orienter, en fonction des objectifs quantitatifs retenus et de l'évaluation des résultats, l'action conduite par l'agence Défense Mobilité et les armées ». 	
<p>« Conduire une analyse approfondie des raisons pour lesquelles une majorité de militaires quittant les armées ne recourent pas au dispositif de reconversion ».</p>	
<p>« Etudier les mesures supplémentaires permettant d'augmenter significativement le nombre de militaires bénéficiant d'une évaluation et d'une orientation professionnelle avant leur départ ».</p>	

STRUCTURATION DU DISPOSITIF DE RECONVERSION AUTOUR DES PROBLÉMATIQUES SPÉCIFIQUES À TROIS CATÉGORIES DE MILITAIRES ET PRIORITÉ DONNÉE AUX MILITAIRES EFFECTUANT UNE CARRIÈRE COURTE


Recommandations	Mise en œuvre
« Développer l'orientation individuelle des jeunes militaires partant avant 4 ans de service en mettant en place un soutien personnalisé pour ceux qui sont confrontés à une problématique d'insertion professionnelle, en développant des actions d'insertion en partenariat avec des organismes spécialisés et en favorisant le suivi de cette catégorie de personnels après leur départ des armées ».	
« Donner clairement priorité, dans la politique de reconversion, aux militaires, sous contrat et de carrière, quittant les armées à l'issue d'une carrière courte, d'une durée comprise entre 4 et 20 ans et mettre en place les indicateurs permettant à Défense Mobilité de vérifier que l'ensemble des moyens de reconversion sont effectivement mis en œuvre prioritairement au bénéfice de ces militaires ».	
« Développer, tout particulièrement pour les militaires quittant les armées après une carrière courte, les entretiens individuels d'évaluation et d'orientation professionnelle et mettre en place les indicateurs permettant de suivre la mise en œuvre de cette politique ».	
« Orienter l'attribution des aides à la formation professionnelle préférentiellement vers les militaires quittant les armées entre 4 et 20 ans de service ».	
« Développer et diversifier les partenariats en matière de formation professionnelle, de manière à réduire la part des stages réalisés hors marchés formalisés et à augmenter ainsi le volume de prestations accordées ».	
« Ne pas systématiquement tirer prétexte de la détention de qualifications antérieures pour refuser l'attribution d'une aide à la formation dans le cas d'un projet professionnel constitué et cohérent ».	
« Au-delà des besoins conjoncturels du ministère de la défense pour la période 2009-2014, faire que les recrutements de la fonction publique réservent une place significative aux militaires, en particulier à ceux qui n'accomplissent qu'une carrière courte ».	
« Au sein du ministère de la défense, valoriser réellement les possibilités ouvertes en matière de détachement dans la fonction publique par la loi sur la mobilité, et les intégrer pleinement dans la politique de gestion des ressources humaines ».	
« Incrire totalement l'accès aux emplois publics dans le processus de reconversion, notamment à travers : <ul style="list-style-type: none"> - l'amélioration de la formation des conseillers emplois sur ce mode de reconversion ; - la mise en place d'aides à la préparation aux recrutements de la fonction publique (rédaction de CV et de lettres de motivation, formation des militaires aux principales caractéristiques de la fonction publique et des emplois recherchés, aide à la préparation d'entretiens de recrutement) ; - l'instauration de contacts étroits entre les échelons déconcentrés de Défense Mobilité, les centres de gestion de la fonction publique territoriale et les services de recrutement des collectivités locales ». 	

« Augmenter significativement le nombre de titres professionnels inscrits au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) ».	
« Déterminer au sein de chaque armée, et en fonction des priorités de gestion, des catégories de militaires pour lesquelles une politique active de VAE serait plus particulièrement développée, que ce soit aux fins de formation professionnelle ou aux fins de prise en compte du parcours professionnel ».	
« Mieux intégrer la VAE dès le début du parcours professionnel des militaires à carrière courte ».	
« Poursuivre et amplifier le développement de la VAE collective ».	
« Subordonner l'attribution d'une aide à la formation professionnelle aux militaires quittant les armées après l'âge de 50 ans à la validation d'un projet professionnel par un opérateur extérieur au ministère de la défense ».	
« Dans un but d'équité, veiller à ce que les militaires dont le contrat n'est pas reconduit du fait de l'autorité militaire, en soient informés dans des délais compatibles avec ceux qui sont nécessaires à cette dernière pour agréer ou rejeter leur demande d'aide à la reconversion. A défaut, il conviendra de compléter les dispositions réglementaires relatives à la fin du contrat des militaires engagés ou des officiers sous contrat en prévoyant que, sans préjudice des dispositions statutaires relatives aux limites d'âge ou de durée de service, la prorogation du lien au service de ces militaires soit de droit jusqu'à la date de l'agrément ou du rejet par l'autorité militaire d'une demande d'aide au départ prévue par l'article L.4139-5 du code de la défense, dès lors que cette demande aura été formulée dans les trois mois suivant la date de la notification au militaire du non-renouvellement de son contrat ».	


Observations du Haut Comité

Conscient des contraintes de gestion auxquelles sont confrontées les armées, le Haut Comité maintient toutefois les recommandations visant à mieux adapter le type de prestations offertes aux différentes catégories de militaires en fonction de leur durée de service.


AMÉLIORATION DES LIENS ENTRE LES GESTIONNAIRES ET LE DISPOSITIF DE RECONVERSION

Recommandation	Mise en œuvre
« Mettre en place à tous les niveaux opérationnels, des procédures régulières permettant à Défense Mobilité d'être informée, avec un préavis suffisant, des décisions de gestion susceptibles de conduire un militaire à la radiation des contrôles ».	

AMÉLIORATION DES CONDITIONS D'EXÉCUTION DES PRESTATIONS DE RECONVERSION


Recommandation	Mise en œuvre
<i>« Ouvrir, pour les militaires qui s'installent, après leur départ, dans une région différente de leur dernière affectation, la possibilité d'être muté dans un organisme administratif de rattachement dès leur placement en congé de reconversion ».</i>	

AMÉLIORATION DE LA SITUATION DES CONJOINTS DES MILITAIRES RAYÉS DES CONTRÔLES DU FAIT D'UNE MALADIE OU D'UNE INFIRMITÉ IMPUTABLE AU SERVICE



Recommandation	Mise en œuvre
<i>« Modifier le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre en vue d'accorder la qualité de ressortissant de l'ONAC, pour l'accès aux prestations de formation professionnelle, aux conjoints (mariés, concubins, liés par un pacte civil de solidarité) de militaires titulaires d'une pension militaire d'invalidité et se trouvant, du fait de leur état de santé, dans l'incapacité d'user de leur droit à une formation professionnelle ».</i>	

6 SUIVI DES RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX PENSIONS MILITAIRES DE RETRAITE (RAPPORT 2010)




PRINCIPES FONDAMENTAUX

Recommandation	Mise en œuvre
« Le Haut Comité rappelle deux principes fondamentaux qui, de son point de vue, devraient être respectés : d'une part, le régime des pensions militaires doit continuer à s'appliquer à l'ensemble de la communauté militaire ; d'autre part, il doit demeurer un instrument de gestion des ressources humaines et, en particulier, des flux de personnels ».	

DURÉE DE SERVICE OUVRANT LE DROIT À LA LIQUIDATION IMMÉDIATE DE LA PENSION ET SITUATION DES MILITAIRES QUITTANT LE SERVICE SANS DROIT À PENSION MILITAIRE DE RETRAITE

Recommandations	Mise en œuvre
« Etudier une solution consistant à différencier les seuils selon les catégories de militaires : la durée minimale de service ouvrant droit à liquidation de la pension pourrait ainsi rester à 15 ans pour les militaires du rang et les sous-officiers subalternes et être relevée à 16 ou 17,5 ans pour les sous-officiers supérieurs ».	
« Modifier le code des pensions civiles et militaires de retraite pour supprimer la condition de durée minimale de services ouvrant droit à pension militaire de retraite, ou, à défaut, la fixer à un niveau très réduit ».	

BONIFICATIONS

Recommandations	Mise en œuvre
« Pour la bonification du 1/5 ^{ème} , éviter tout traitement discriminatoire des militaires par rapport aux fonctionnaires appartenant aux corps qui en bénéficient également ».	
« Pour les autres types de bonifications, en maintenir le principe ».	
« Nécessité de rééquilibrer le régime des bonifications autres que celle du 1/5 ^{ème} pour l'adapter aux conditions actuelles d'emploi des forces et limiter leurs effets les plus extrêmes. L'évolution en ce sens pourrait conduire à : - minorer certaines de ces bonifications et en majorer d'autres, notamment celles qui compensent les sujétions les plus lourdes et les risques les plus avérés ; - réviser les bonifications pour services aériens et subaquatiques en introduisant, pour celles-ci, un plafonnement spécifique ; - réexaminer les modalités du cumul des différents types de bonifications ».	

MONTANT DES PENSIONS

Recommandation	Mise en œuvre
<i>« Etudier, pour les militaires quittant le service en limite d'âge : - soit un déplaçonnement des bonifications d'activité ; - soit le versement d'un pécule à 60 ou 65 ans ; - soit la mise en place d'un mécanisme de réévaluation à 65 ans du montant de la pension, en s'inspirant de la pratique de certaines armées étrangères ».</i>	