

LES LIENS ENTRE LE PERSONNEL MILITAIRE ET LE PERSONNEL CIVIL DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE A L'HORIZON 2030

Direction des ressources humaines du ministère de la défense

Service de la politique générale et du pilotage des ressources humaines
militaires et civiles

Sous-direction de la politique générale, des études et de la prospective

Février 2016

Préface

Il n'est pas habituel qu'une étude de prospective réalisée par la DRH-MD soit préfacée.

J'ai cependant souhaité le faire pour deux raisons.

La thématique d'abord, dont chacun sait combien elle peut être sensible, même si au quotidien, dans nos formations ou nos services, les personnels civils et les militaires travaillent ensemble, en harmonie, au service de nos armées.

La qualité de l'étude ensuite, qui met en perspective, au fil du temps et des transformations de notre ministère, la complexité de ces liens entre civils et militaires. Fruit d'un travail collectif et concerté, sans a priori, elle s'appuie sur une méthodologie professionnelle et pose un diagnostic objectif et sans polémique, que je souhaite vous faire partager.

A travers une analyse à large spectre et de très nombreuses idées et propositions que ce travail a fait émerger, ce rapport d'étude, facile à lire, ouvre, je crois, des pistes d'actions et un champ de dialogue au sein de notre communauté de défense pour renforcer la compréhension mutuelle de tous ses membres et construire ensemble une « identité commune ».

Je vous invite à le lire.

Anne Sophie AVÉ
Directeur des ressources humaines
du ministère de la défense

« Ce qui est meurtrier, c'est de définir son identité contre l'autre ».

Amin Maalouf

Introduction	5
A. Objectifs et enjeux de l'étude	5
B. Choix de la méthode de recherche	6
C. Orientation stratégique et périmètre de l'étude	7
I – Rapport d'étude	9
1. Le personnel de la défense : état des lieux	9
1.1 Répartition et caractéristiques des effectifs militaires et civils du ministère de la défense	9
1.1.1 Répartition statistique des effectifs du ministère de la défense	9
1.1.2 Principales caractéristiques des deux « systèmes RH » militaires et civils	11
1.2 Absence d'une identité commune défense	13
1.2.1 Une identité militaire marquée par la spécificité d'une vocation et par l'évolution des modes de vie de la société	13
1.2.2 Un rôle historiquement ancré mais une identité faiblement marquée du personnel civil	15
1.2.3 Des modes différents d'intégration des militaires et des civils au ministère de la défense	17
1.2.4 Des disparités organisationnelles, interarmées et intercatégorielles qui ne favorisent pas l'émergence d'une identité commune défense	17
1.3 Crises identitaires et impact sur les liens entre le personnel civil et le personnel militaire	20
1.3.1 Une succession de réformes de grande ampleur	20
1.3.2 Une crise du moral perceptible dans chacune des populations militaire et civile	23
1.3.3 La dégradation des liens entre personnel militaire et civil	27
2. Les pistes et voies d'action (PVA)	31
2.1 Périmètre d'emploi et rééquilibrage du personnel militaire et civil	32
2.2 Construction et organisation des parcours professionnels	40
2.3 Accompagnement de la mobilité du personnel civil	50
2.4 Connaissance mutuelle et vivre ensemble	56
2.5 Politique de communication et identité défense	59
2.6 Tableau récapitulatif des PVA	63
II – Méthodologie et bilan détaillé des travaux de prospective	65
1. De l'élaboration du système « liens PM/PC » à l'analyse structurelle des variables	65
1.1 Elaboration du système de prospective « liens PM/PC »	65
1.2 Constitution de la base de prospective	66

1.3	Constitution du groupe de travail	66
1.4	Identification des variables, de leurs modalités d'évolution et des tendances lourdes	67
1.4.1	Définition d'une variable, d'une modalité d'évolution et d'une convention	67
1.4.2	Identification des variables influençant les liens PM/PC et définition de leurs modalités d'évolution	68
1.5	Analyse structurelle des variables	72
1.5.1	Cotation des variables	72
1.5.2	Classement des variables selon leur degré d'influence et de dépendance	76
2.	Elaboration des scénarios d'évolution	82
2.1	Méthode d'élaboration des scénarios	82
2.2	Elaboration du scénario tendanciel	83
2.3	Elaboration de scénarios de rupture	87
3.	Elaboration des stratégies envisageables	89
3.1	Méthode d'élaboration des stratégies	89
3.2	Présentation des quatre stratégies élaborées par le groupe de travail	92
4.	Détermination des meilleures stratégies pour chaque scénario	100
4.1	Methodologie	100
4.2	Confrontation des stratégies et des scénarios tendanciels	100
4.3	Confrontation des stratégies aux autres scénarios dits de rupture	101
5.	Méthode d'élaboration des pistes et voies d'action	102
	Conclusion	105
	Liste des annexes	106
	Annexe 1 : note n°220032/DEF/SGA/DRH-MD du 23 février 2015 relative à l'étude de prospective sur « les liens entre le personnel civil et le personnel militaire » (note de lancement)	107
	Annexe 2 : instruction n° 35/DEF/SGA relative à l'emploi, au rôle et à la place du personnel civil au sein des organismes de la défense du 13 janvier 1999	109
	Annexe 3 : le personnel civil dans les armées étrangères	114
	Annexe 4 : homologation de l'insigne de la défense nationale	123
	Annexe 5 : composition du groupe de travail	125
	Annexe 6 : liste des intervenants	126
	Annexe 7 : bibliographie indicative	127
	Annexe 8 : liste des sigles et acronymes	128

Introduction

L'étude sur « les liens entre le personnel civil et le personnel militaire du ministère de la défense à l'horizon 2030 », a été sollicitée et validée par le directeur des ressources humaines du ministère de la défense (DRH-MD). Les travaux ont débuté en mars 2015.

Cette étude est destinée aux hautes autorités, aux armées, directions et services du ministère. Elle s'adresse notamment à toute personne concernée par l'enjeu de la cohésion, consciente de la nécessité d'améliorer les relations entre militaires et civils afin de renforcer le sentiment d'appartenance à la communauté de défense citée dans la plupart des discours des ministres successifs de la défense.

A. Objectifs et enjeux de l'étude

L'objectif de cette étude est d'identifier les leviers susceptibles de **favoriser la complémentarité entre les différentes composantes du personnel** de la défense, dans le cadre de la satisfaction des besoins en effectifs et en qualification du ministère, de développer des **parcours de carrière lisibles et partagés** ainsi que de promouvoir **une identité ministérielle** permettant d'anticiper les éventuelles tensions entre les différentes catégories de personnel.

Il s'agit également de mieux appréhender l'identité des militaires et des civils qui composent la ressource humaine du ministère afin de saisir la nature des liens qui existent entre eux. Ainsi, **l'orientation stratégique** de la DRH-MD est la suivante : « Promouvoir une identité ministérielle commune, respectueuse des spécificités de chaque population, gage d'une appropriation réciproque du statut, du rôle et des missions de chacun. »

La **mixité des statuts militaires et civils** est depuis longtemps une **caractéristique** forte du **ministère de la défense**. De ce fait, la question des liens entre le personnel militaire et le personnel civil n'est pas nouvelle. Mais le processus de professionnalisation des forces armées, entamé en 1996, la poursuite des restructurations et les bouleversements profonds que le ministère a connus depuis cette date, lui donne **davantage d'acuité aujourd'hui**. L'ampleur des réformes est telle qu'en 2013, par exemple, la défense a participé à hauteur de 65 % aux réductions d'effectifs des agents de la fonction publique, alors qu'elle n'en représente que 12 %.

Une telle situation entraîne des réflexes de repli identitaire qui risquent de pénaliser l'accomplissement de la mission commune de défense et de donner une image négative du ministère. Ces **crispations** sont palpables dans de nombreux domaines RH comme la mobilité du personnel civil, les conditions de reconversion des militaires dans la fonction publique ou l'accès des militaires et civils aux postes à responsabilité.

L'étude de prospective proposée a pour ambition, d'une part de **mieux connaître les spécificités de chaque population militaire et civile**, d'autre part **d'identifier** dans le domaine RH **les causes** éventuelles de tensions qui pourraient survenir dans le contexte actuel de contrainte budgétaire et de réduction des effectifs. La démarche, portée par une visée prospective, a permis **d'identifier des leviers et des outils** qui pourraient favoriser une **meilleure cohésion des militaires et des civils** au sein d'une identité ministérielle commune.

B. Choix de la méthode de recherche

La méthode prospective est particulièrement adaptée aux problématiques RH du fait de son approche multidimensionnelle qui prend en compte un ensemble de paramètres quantitatifs et qualitatifs : sociologiques, organisationnels, statutaires, statistiques, politiques RH, sociétaux, etc. En outre, son approche collective permet de réduire les biais cognitifs et les idées reçues.

Aperçu historique de la prospective

La méthode utilisée pour mener à bien cette étude se fonde sur la **methodologie prospective enseignée par le professeur Jean-Claude COHEN** au Centre de formation au management du ministère de la défense (CFMD).

Cette méthodologie s'inscrit dans la tradition française de prospective, qui fut développée en France par **Gaston BERGER**¹.

Théoricien de la prospective en France et fondateur avec André GROS en 1957 de la revue Prospective et du centre du même nom, Gaston BERGER fut directeur de l'enseignement supérieur du ministère de l'éducation nationale de 1953 à sa mort en 1960 et membre de l'Académie des sciences morales et politiques. Il a contribué à la création du Centre international de prospective, sur la base du constat selon lequel les décisions s'inspirent trop du passé, alors même que celui-ci ne contient ni ne préfigure l'avenir :

« La prospective s'est développée pour répondre spécifiquement au besoin de planification à long terme dans des secteurs soumis à des interactions multiples et qui doivent tenir compte de l'impact de divers futuribles importants² ».

Par la suite, la prospective s'est répandue en France par l'intermédiaire de **Michel GODET**, professeur au **Conservatoire national des arts et métiers (CNAM)**. Depuis sa thèse sur le thème de la crise de la prévision et de l'essor de la prospective en 1976, Michel GODET n'a cessé de contribuer au rayonnement de l'Ecole française de prospective. Cette méthodologie est également utilisée à l'Ecole nationale d'administration (ENA), au Commissariat général à la stratégie et à la prospective ainsi que dans certaines collectivités territoriales.

Une démarche pluridimensionnelle

La prospective consiste à mieux **préparer l'avenir en cherchant à éclairer la prise de décision**. Elle embrasse un large spectre temporel – passé et futur – et s'applique à établir des liens entre les domaines concernés par le sujet, afin de mieux appréhender les questions dans leur complexité.

C'est une démarche qui, à la fois :

- appréhende globalement la problématique dans toute sa complexité, du plus loin au plus près du sujet ;
- fait émerger les idées collectivement (cf. « l'art de faire accoucher les esprits » de Socrate) ;

¹ *De la prospective – Textes fondamentaux de la prospective française 1955-1966*, ouvrage collectif qui rassemble les textes essentiels de ce courant de pensée, avec la participation de Gaston BERGER, Pierre MASSE et Jacques de BOURBON-BUSSET.

² P.A. JULIEN, P. LAMONDE, et D. LATOUCHE, *La Méthode des scénarios. Une réflexion sur la méthodologie et la théorie de la prospective*, ministère d'Etat aux Sciences et à la Technologie, Ottawa, avril 1974.

- procède par approches successives, en confrontant les opinions à la réalité, en éliminant progressivement les alternatives et en ne conservant qu'une gamme restreinte de solutions afin de tendre vers une stratégie optimale ;
- repose sur la perception de la réalité et la connaissance partagée des faits.

Il s'agit d'une **démarche nécessairement collective et partagée**.

Le fruit d'un travail collaboratif

La prospective est le fruit d'un travail collaboratif qui vise à **favoriser les échanges**, à **confronter différents points de vue** et à **créer ainsi une dynamique** indispensable à la démarche. Ce travail passe par une réflexion collective, des discussions, des échanges et la recherche de consensus.

La prospective ne doit pas et ne peut pas être uniquement conduite par les seuls experts du domaine considéré. La diversification et la complémentarité des membres du groupe doivent permettre d'enrichir les échanges, mais aussi de **neutraliser les idées reçues**.

De ce fait, **la constitution du groupe de travail (GT) est une étape décisive**.

Pour mener cette étude, un GT de 14 membres a été constitué en veillant à garantir la plus grande diversité possible représentant le **personnel militaire et civil**. Il a associé **le secrétariat général pour l'administration (SGA), l'état-major des armées, les armées, les directions et les services**. En outre, pour avoir une vision aussi large que possible, le GT a réuni aussi bien des « **titulaires** » que des « **contractuels** »³ ainsi que des représentants de toutes catégories.

C. Orientation stratégique et périmètre de l'étude

Le champ de recherche de l'étude prospective sur les liens PM/PC a été **fixé par le directeur des ressources humaines du ministère de la défense (DRH-MD)** en tant que commanditaire de l'étude. Il s'agit de **favoriser la complémentarité entre les différentes composantes du personnel** de la défense et promouvoir **une identité ministérielle** permettant d'anticiper les éventuelles tensions entre les différentes catégories de personnel.

Orientation stratégique

Sur cette base, le DRH-MD a validé l'orientation stratégique suivante, dénommée également le « **futur souhaité préférentiel** » de l'étude :

« Promouvoir une identité ministérielle commune, respectueuse des spécificités de chaque population, gage d'une appropriation réciproque du statut, du rôle et des missions de chacun »

³ cf. annexe 5 sur la composition du groupe de travail.

Cette étude doit permettre de proposer au DRH-MD des actions susceptibles de renforcer la cohésion entre militaires et civils et de construire une complémentarité visible et identifiable.

Périmètre de l'étude

L'étude proposée retient un **horizon théorique fixé à 2030**, au-delà de l'horizon de la Loi de programmation militaire (LPM) 2014-2019 et de celui du futur modèle d'armée 2025 prévu dans le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale (LBDSN) de 2013.

Le choix d'un horizon temporel aussi lointain permet, d'un point de vue méthodologique, de **mieux caractériser les évolutions**, de **libérer la créativité des participants** et d'explorer plus facilement tous les scénarios envisageables, sans être limité par des contraintes et des enjeux trop immédiats.

Plan du rapport

La première partie, intitulée « rapport d'étude », dresse un **état des lieux des spécificités des populations militaire et civile** et des **liens** que ces populations entretiennent **entre elles, ainsi que des pistes et voies d'action** fondées sur l'ensemble des travaux et qui constituent des **recommandations concrètes** (I).

La deuxième partie, intitulée « méthodologie et bilan détaillé des travaux de prospective », est consacrée à la restitution complète des **étapes mises en œuvre par le groupe de travail** (GT) et le bilan détaillé des travaux, selon les principes de la **méthode prospective** (II).

I – RAPPORT D'ETUDE

1. Le personnel de la défense : état des lieux

La **mixité des statuts militaires et civils** a toujours été une particularité structurante du ministère de la défense. Néanmoins, la **professionnalisation des armées** a modifié certains équilibres sans parvenir à stabiliser un modèle RH fédérateur pour les militaires et les civils.

Le contexte géostratégique et la contrainte budgétaire de ces dernières années ont également contribué à entretenir un sentiment d'inachevé qui se traduit aujourd'hui par des **crises du moral**, des **crispations identitaires** et une **dégradation de la perception collective des liens entre militaires et civils**. Cette crise du moral a été identifiée, entre autres, par des études sociologiques, le Haut comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM), le Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM) et le comité des directeurs du SGA.

1.1 Répartition et caractéristiques des effectifs militaires et civils du ministère de la défense

1.1.1 Répartition statistique des effectifs du ministère de la défense

Selon le Bilan social 2014, l'effectif sous PMEA⁴ du ministère est de **270 849 ETPT⁵ militaires et civils en 2014**, en diminution de 2,8 % par rapport à 2013.

1.1.1.1 Le personnel militaire du ministère de la défense⁶

Le **personnel militaire** représente aujourd'hui **77 % des effectifs du ministère** (208 916 ETPT). Le taux de féminisation des armées est de 15,3 %.

Le personnel militaire du ministère comprend :

- 16,8 % d'officiers, 45,5 % de sous-officiers et 36,7 % de militaires du rang ;
- des **militaires de carrière (37 %)** répartis comme suit : armée de terre (28 %), marine (38 %), armée de l'air (46 %), gendarmerie (78 %), SSA (67 %), SEA (29 %), DGA (100 %), SCA (70 %) et autres services ministériels⁷ (75 %) ;
- des **militaires sous contrat (63 %)** répartis comme suit : armée de terre (72 %), marine (62 %), armée de l'air (54 %), gendarmerie (22 %), SSA (33 %), SEA (71 %), SCA (30 %) et autres services ministériels (25 %).

⁴ PMEA : plafond ministériel des emplois autorisés fixé en 2014 à 275 567 ETPT.

⁵ L'ETPT (équivalent temps plein travaillé) est l'unité de décompte de référence des effectifs. Elle permet de prendre en compte la période d'activité de l'agent sur l'année et sa quotité de temps de travail. A titre d'exemple, un agent à temps partiel (80 %), présent du 1^{er} juillet au 31 décembre, compte pour 0,4 ETPT.

⁶ DRH-MD, *Bilan social 2014* et Enquête DRH-MD/SDPEP/PEP2, « Etre civil au ministère de la défense », 2015.

⁷ Affaires pénales militaires (APM), CGA, poste interarmées (PIA) et SID.

L'armée de terre représente 53,4 % du personnel militaire, la marine 17,3 % et l'armée de l'air 20,9 %. Les 8,4 % restants sont répartis dans les autres directions et services du ministère de la défense.

1.1.1.2 Le personnel civil du ministère de la défense⁸

Le **personnel civil** représente aujourd'hui **23 % des effectifs du ministère** avec 61 933 ETPT, dont 38 % de femmes.

Le personnel civil du ministère de la défense comprend :

- des **fonctionnaires** (56 %), employés dans **4 filières** : la filière administrative (environ 60 %), la filière technique (environ 30 %), la filière paramédicale et la filière sociale (environ 10 %) ;
- des **ouvriers de l'État** (30 %) recrutés localement pour occuper des postes très qualifiés dans les ports, les bases aéronavales, les ateliers industriels et les centres d'essais de l'armement, les bases pétrolières du service des essences des armées (SEA), les bases de défense et divers services ;
- des **agents sur contrat** (13,7 %), à durée déterminée ou indéterminée.

Le personnel civil se répartit comme suit : catégorie A (17,13 %), catégorie B (19 %), catégorie C (33,77 %) et ouvriers de l'Etat (30 %). Les principaux employeurs des civils sont le « soutien des forces »⁹ (24,2 %), le SGA (16,4 %), l'armée de terre (13,6 %) et la direction générale de l'armement (DGA) (13,4 %).

Le taux de civils ayant des responsabilités d'encadrement est de **60 % chez les titulaires de catégorie A, 46 % parmi les titulaires de catégorie B et 20 % parmi les titulaires de catégorie C.**

Un tiers du personnel civil, soit environ 20 000 agents, est affecté à Paris ou en Île-de-France, les deux autres tiers dans le reste de la métropole, outre-mer et à l'étranger.

1.1.1.3 Panorama statistique général sur la mixité militaire/civile au ministère de la défense

Selon le Bilan social 2014, l'**environnement mixte** est marqué au **service de santé des armées** (37 % de civils). En outre, le **SGA** et la **DGA** emploient un grand nombre de civils (70 % pour la DGA et 75 % pour le SGA). A l'inverse, les civils affectés dans les forces armées ou le soutien sont plus fréquemment dans un environnement à dominante militaire.

Le supérieur hiérarchique direct du civil est militaire dans 53 % des cas même si cette proportion varie selon la composition du service :

- 81 % ont un chef militaire dans les services à dominante militaire ;
- 57 % dans les services mixtes ;
- 23 % dans les services à dominante civile.

Les **civils** exerçant des **responsabilités** d'encadrement **sont surtout responsables de civils (55 %)**, moins souvent de militaires (22 %) ou d'autant de civils que de militaires (23 %).¹⁰

⁸ DRH-MD, *Bilan social 2014* et Enquête DRH-MD/SDPEP/PEP2, « Etre civil au ministère de la défense », 2015.

⁹ La dénomination « soutien des forces » comprend (en ETPE de PC) : l'organisation interarmées du soutien (OIAS, 17,2 %), le service des essences des armées (SEA, 1,1 %), le service du commissariat des armées (SCA, 4,4 %) et le service interarmées des munitions (SIMu, 1,3 %).

¹⁰ Enquête DRH-MD/SDPEP/PEP2, « Etre civil au ministère de la défense », 2015, p. 27, p. 29.

1.1.2. Principales caractéristiques des « systèmes RH », militaire et civil

La ressource humaine du ministère de la défense repose sur deux « systèmes RH » qui coexistent et sont chacun caractérisés par un cadre juridique et un mode de gestion spécifiques.

1.1.2.1 Deux cadres juridiques distincts

- Le cadre juridique d'emploi du **personnel militaire**

Les militaires sont régis par la loi n°2005-270 du 24 mars 2005 portant **statut général des militaires** (codifiée au sein de la partie 4, livres 1 et 2 du code de la défense). Ce statut est dit « général » car il **s'applique aux militaires de toutes les armées et services**. Il définit l'état militaire, le régime particulier des libertés applicables au personnel servant sous ce statut, les droits et devoirs du militaire, ses garanties, l'organisation hiérarchique, le régime des sanctions, les règles de recrutement, les conditions d'avancement et de cessation de l'état militaire¹¹. Au 1^{er} janvier 2016, il se décline en **23 décrets régissant 55 corps**.

Les **militaires de carrière** font partie de corps de militaires qui relèvent de l'armée ou du service dans lequel ils servent, de leur niveau d'emploi (officier, sous-officier ou officier marinier) et, le cas échéant, de leur spécialité. Au-delà du statut général des militaires, il existe pour chaque corps un statut particulier, fixé par décret en Conseil d'État. Une fois recrutés, les militaires de carrière bénéficient d'une sécurité de l'emploi. Ils se trouvent dans une situation comparable à celle des fonctionnaires titulaires.

Les **militaires sous contrat**¹² sont rattachés à un corps et soumis au statut particulier correspondant, conformément au type de contrat qu'ils ont signé. Le premier contrat est souscrit au titre d'une armée ou d'une formation rattachée pour dix ans au maximum. À l'issue du contrat, un nouveau contrat peut leur être proposé.

- Le cadre juridique d'emploi du **personnel civil** de la défense

On distingue trois principaux cadres juridiques.

Les **fonctionnaires** civils sont régis par les dispositions de la fonction publique dans ses **trois versants** (État, territoriale et hospitalière). Les différentes fonctions publiques ont vu leur statut général unifié par la loi du 13 juillet 1983 (titre I - statut général) tout en précisant et préservant les spécificités de chaque secteur : titre II pour les fonctionnaires de l'État, titre III pour les fonctionnaires territoriaux, titre IV pour les fonctionnaires hospitaliers (les magistrats sont régis par un statut particulier).

Les fonctionnaires appartiennent à des corps correspondant généralement aux diverses filières des métiers. Ils comprennent un ou plusieurs grades et sont classés, selon leur niveau de recrutement, en **trois catégories** désignées dans l'ordre hiérarchique décroissant par les lettres A, B, C :

- A : recrutement niveau minimum bac + 3 (missions d'encadrement, de conception et de direction) ;

¹¹ L'article L 4139-14 prévoit 8 cas de cessation de l'état militaire : atteinte de la limite d'âge, perte du grade, mesure disciplinaire, réforme définitive, résultats insuffisants en cours de scolarité, congé de reconversion, congé du personnel navigant et titularisation dans la fonction publique.

¹² L'article L 4132-5 du code de la défense fixe les catégories de militaires sous contrat :

- officiers sous contrat ;
- militaires engagés (sous-officiers et militaires du rang) ;
- militaires commissionnés (experts recrutés dans un grade donné) ;
- volontaires (2 148 en 2014) signent pour 12 mois au minimum ;
- volontaires stagiaires du service militaire adapté (SMA) ;
- militaires servant à titre étranger, notamment au sein de la Légion étrangère.

- B : recrutement niveau minimum bac (missions d'application) et bac + 2 pour la filière technique territoriale et hospitalière ;
- C : recrutement niveau CAP, diplôme national du brevet ou sans diplôme (missions d'exécution).

Depuis 2005, un programme de **réduction du nombre de corps de la fonction publique de l'Etat** a été engagé : de 700 en 2005, leur nombre a été ramené à 342 en 2012. Même si l'objectif fixé à moins de 230 corps en 2015 ne sera pas atteint, la diminution se poursuit grâce à la création de corps interministériels à gestion ministérielle (CIGeM).

Les **agents sous contrat** sont recrutés à durée déterminée ou indéterminée. Par exception au statut de fonctionnaire, le recrutement d'agents sous contrat permet de bénéficier d'un personnel hautement qualifié ou de spécialistes dans des branches où il n'existe pas de corps de fonctionnaires équivalents. Il permet également de combler certaines lacunes dans le recrutement des fonctionnaires.

La population des **ouvriers de l'État** se caractérise par un système particulier de rémunération et de retraite. Regroupés en **16 branches professionnelles**, 63 professions et 122 domaines techniques, ils sont recrutés localement pour occuper des postes d'exécution souvent très qualifiés.

1.1.2.2 Deux modes de gestion spécifiques

La gestion des militaires se caractérise par une « **gestion de flux** » et un dynamisme de carrière liés à l'impératif de jeunesse, tandis que la gestion des civils s'assimile à une « **gestion de stock** ». Cela induit notamment :

- un **taux de contractualisation** beaucoup **plus important chez les militaires** que chez les civils : on observe 65 % de contractuels (95 % au recrutement) parmi les militaires ;
- une **durée de carrière plus courte chez les militaires** : 12 ans de durée moyenne des services pour les militaires contre 20 ans pour le personnel civil ;
- un **étagement des statuts peu comparable** (ex : 8 grades pour un corps d'officier contre 3 grades en moyenne pour un corps de catégorie A de la fonction publique) ;
- une **pyramide des âges spécifique à chacune des deux populations** : 33,2 ans d'âge moyen pour les militaires, 47,5 ans avec une pyramide des âges inversée pour les civils (quasi-absence de personnel âgé de moins de 30 ans et pic massif centré à 55 ans). Ainsi, dans dix ans, 77 % des ouvriers de l'Etat et environ 75 % des fonctionnaires de catégorie B auront quitté le ministère de la défense.

RESUME

L'effectif sous PMEA¹³ réalisé du ministère est de 270 849 ETPT militaires et civils en 2014, en diminution de 2,8 % par rapport à 2013. Le personnel civil représente aujourd'hui 23 % des effectifs (61 933 ETPT), le personnel militaire 77 % (208 916 ETPT).

A chacune des composantes militaire et civile de cette ressource humaine du ministère correspond un « système RH » caractérisé par un cadre juridique et un mode de gestion spécifiques.

¹³ PMEA : plafond ministériel des emplois autorisés fixé en 2014 à 275 567 ETPT.

1.2 Absence d'une identité commune défense

L'étude conduite en 2007 par le comité du Centre d'études en sciences sociales de la défense (C2SD) « Vers une identité commune aux acteurs de la défense » et l'étude menée en 2014 par le centre de recherches internationales (CERI)¹⁴ « L'identité militaire et l'identité du personnel civil : rétrospective historique, dimension comparatiste internationale et perspectives 2020 » ont notamment mis à jour l'absence d'une identité commune défense et la coexistence d'identités propres aux différentes composantes du ministère.

1.2.1 Une identité militaire marquée par la spécificité d'une vocation et par l'évolution des modes de vie de la société

1.2.1.1 La « condition militaire » comme incarnation d'une identité militaire forte

Le militaire n'exerce pas un métier ordinaire, dans la mesure où il a le **pouvoir exorbitant de donner la mort au combat (sur ordre)** et où il **accepte le risque de mourir pour son pays**¹⁵. Le code de la défense souligne avec force cette mission très particulière des militaires qui sont prêts en permanence à « assurer par la force des armes la défense de la patrie et des intérêts supérieurs de la Nation¹⁶ ».

C'est la raison pour laquelle le militaire bénéficie d'une place à part au sein de la société, qui justifie notamment l'existence d'un **statut spécifique** encadrant ses droits et ses devoirs. Ainsi, le statut général des militaires énumère les **obligations particulières** auxquelles sont soumis les militaires (art. L 4111-1 du code de la défense) : la **discipline**, « comprise comme l'obéissance aux ordres des supérieurs hiérarchiques et le respect des méthodes dans le but de remplir la mission¹⁷ », la **disponibilité**, le **loyalisme**, la **neutralité** et l'**esprit de sacrifice**¹⁸. Le 9^e rapport de 2015 du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM) constate que « dans leur très grande majorité, les militaires non seulement adhèrent à ces obligations, mais ils les considèrent comme une nécessité sans laquelle leur engagement n'aurait aucun sens, tant elles conditionnent l'efficacité opérationnelle, individuelle et collective. Elles forment un socle, auquel il ne faut pas toucher, et auquel ils ne souhaitent pas que l'on touche.¹⁹ » Ces « **fondamentaux de l'état militaire**²⁰ » constituent un **marqueur identitaire fondamental**.

Une enquête statistique menée par la DRH-MD en 2007 souligne que la singularité du métier des armes se traduit également par l'attachement à certaines **valeurs** comme l'honneur, le civisme et la solidarité²¹. Le HCECM cite également le **désintéressement**, l'**honneur**, la **discipline**, le **courage**, le **goût de l'effort**, la **fraternité**, la **confiance** et la **reconnaissance** comme faisant « partie de ces références auxquelles les militaires donnent de l'importance et qui, parce qu'elles définissent leur conduite, forment une **éthique militaire**.²² »

Une enquête du CERI de 2014 confirme ces analyses : « La notion de combat et le caractère collectif impliquent des valeurs qui fondent l'identité, comme la cohésion, la solidarité, le courage, le sens du

¹⁴ Le CERI est une unité mixte de recherche (UMR) commune à Sciences Po et au CNRS.

¹⁵ Centre de recherches internationales (CERI), « L'identité militaire et l'identité du personnel civil : rétrospective historique, dimension comparatiste internationale et perspectives 2020 », 19 mars 2014, p. 8-9.

¹⁶ Code de la défense, article L 4111-1, alinéa 1.

¹⁷ Haut Comité d'évaluation de la condition militaire, 9^e rapport, « Perspectives de la condition militaire : pour une politique globale de la condition militaire (2015-2025) », juin 2015, p. 59.

¹⁸ Le HCECM rappelle dans son rapport de 2015 que le statut général de 1972 se limitait à citer la discipline, le loyalisme et l'esprit de sacrifice. Avec le statut de 2005, les notions de disponibilité et de neutralité ont été ajoutées.

¹⁹ HCECM, *op. cit.*, p. 59.

²⁰ *Ibid.*, p. 73.

²¹ Enquête DRH-MD/EP, « Perception de leur métier par les jeunes militaires », 2007.

²² HCECM, *op. cit.*, p. 75.

sacrifice.²³ » Elle cite l'**amiral Edouard GUILLAUD**, ancien chef d'état-major des armées, qui **associe l'existence d'une « communauté militaire » à un statut et à des valeurs spécifiques** :

« Cette communauté adossée à une institution indissociable de l'Etat, l'institution militaire, est bien plus qu'une association interprofessionnelle : elle se fonde sur un choix exigeant, voire absolu, choix qui implique un statut spécifique. [...] Au-delà de la diversité des couleurs, des métiers, des grades, des statuts et donc des liens à l'institution, les militaires partagent des valeurs qui les rassemblent, des valeurs qui leur permettent, d'emblée, de se comprendre et de s'investir dans un but commun. [...] Les valeurs se disent et, surtout, elles se vivent. J'en retiens trois : le sens du devoir, la discipline et la cohésion.²⁴ »

Le champ de la « **condition militaire** », à laquelle le HCECM consacre son rapport de 2015, recouvre à la fois le **domaine statutaire** propre aux militaires, mais aussi des **aspects très concrets de la vie des militaires, d'ordre économique, social et culturel**. Il s'agit d'un concept évolutif qui « met en balance, d'une part, la totalité des obligations statutaires²⁵ et des sujétions²⁶ de la vie professionnelle et personnelle des militaires, d'autre part, l'ensemble des droits²⁷, des garanties²⁸ et des compensations²⁹ que la Nation leur apporte.³⁰ »

Cet équilibre entre obligations et sujétions d'une part, garanties et compensations d'autre part, est constitutif d'une identité unique et cohérente, même si le périmètre de la « condition militaire » (art. L 4111-1 du code de la défense) a tendance à s'étendre en fonction des évolutions de la société.

1.2.1.2 L'influence des préoccupations de la société sur la « condition militaire »

Si la spécificité de l'identité militaire reste forte, l'enquête du CERI montre que le développement d'une institution militaire postmoderne favorise un **rapprochement des référents culturels militaires et civils**, par le biais de « cinq changements organisationnels majeurs » :

« Le **premier** est l'accroissement de l'**interpénétration des sphères militaire et civile** au plan culturel et structurel³¹. Le **second** est l'**atténuation des différences** au sein des forces armées entre les services, les grades et entre les **fonctions de combat et de soutien**. Le **troisième** changement concerne l'évolution des objectifs des forces armées qui ont cessé de faire la guerre pour se concentrer sur des **tâches moins "militaires"** au sens traditionnel du terme. Le **quatrième** changement repose sur une **légitimation** des opérations militaires par des **entités non nationales** comme l'Organisation des Nations unies (ONU). Enfin, les forces armées ont connu une internationalisation croissante au sein de l'Union européenne (UE), de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) ou dans d'autres cadres (Kosovo, Afghanistan).³² »

Le premier changement organisationnel cité renvoie à l'évolution des conditions d'insertion des militaires dans la société. Selon le CERI, « leur mode de vie ainsi que celui de leurs familles tendent à ressembler de plus en plus à ceux des groupes sociaux civils équivalents »³³. Cette tendance est susceptible d'avoir deux conséquences en termes d'identité :

« 1) une plus grande homogénéité entre les militaires et les civils ;

²³ CERI, *op. cit.*, p. 42.

²⁴ Edouard GUILLAUD, « Notre communauté militaire », *Revue Défense nationale*, n°767, 2014, p. 5-6, cité dans l'enquête du CERI, *op. cit.*, p. 42.

²⁵ Notamment la discipline, la disponibilité, le loyalisme, la neutralité et l'esprit de sacrifice.

²⁶ Par exemple le temps de service, la mobilité géographique, le port de l'uniforme, les limitations à la liberté de résidence...

²⁷ Par exemple le droit à une rémunération, aux prestations de sécurité sociale, à une pension de retraite, etc.

²⁸ Par exemple les fonds de prévoyance, l'indemnisation du chômage, etc.

²⁹ Comme les compléments ou les suppléments de l'indemnité pour charges militaires, destinés à compenser les inconvénients de la mobilité.

³⁰ HCECM, *op. cit.*, p. 23.

³¹ Par exemple, le développement des réseaux sociaux, l'extension du PACS aux militaires ou le développement des associations professionnelles militaires.

³² CERI, *op. cit.*, p. 15-16.

³³ *Ibid.*, p. 43.

2) une tension plus forte dans l'identité professionnelle des militaires comme conséquence de la conciliation des normes et valeurs d'univers différents.³⁴ »

Sur le plan des valeurs et de l'éthique militaire, le CERI observe que **la plupart des jeunes engagés** auraient tendance à privilégier une **vision « utilitariste » de l'armée** plutôt que « normative » : les facteurs matériels comme le salaire, les avantages sociaux ou l'assurance d'une retraite assurée remplaceraient progressivement les valeurs traditionnelles (servir le pays, fierté d'appartenir à un groupe, etc.) dans les motivations à l'engagement³⁵.

1.2.2 Un rôle historiquement ancré et une identité faiblement marquée du personnel civil

1.2.2.1 L'ancrage historique des civils au ministère de la défense

Le personnel civil au sein des armées apparaît sous **Louis XIII**. Ainsi, **Richelieu** confie le recrutement et le ravitaillement à des intendants aux armées, des commissaires et des contrôleurs des guerres itinérants ou directement rattachés aux unités de l'armée. En 1636, lors de la guerre contre l'Empire et l'Espagne, il crée un ministère de la Guerre et nomme à sa tête un civil, François SUBLET de NOYERS. Selon l'étude du CERI précitée, « Cette intrusion des intendants et autres civils fut très mal vécue par les militaires car voir ces civils éplucher leurs comptes blessait leur fierté de soldat. »

Par la suite, **Louis XIV** est le premier monarque en Europe à mettre sur pied une administration civile de l'armée.

A la **fin du XVIII^e siècle**, certaines hautes personnalités s'inquiètent des conséquences de l'émergence du « peuple en armes » dans les armées. En 1779, Jacques de GUIBERT publie *La Défense du Système de guerre moderne*, dans lequel il **renonce à l'idée du soldat-citoyen**. En effet, il craint l'avènement de conflits nationaux caractérisés par la disparition d'une distinction entre militaires et civils. Selon lui, les peuples ont une propension à des excès que les armées régulières ont réussi à empêcher au cours du siècle. De ce fait, il aspire au maintien d'un système selon lequel la guerre est un phénomène géographiquement et socialement confiné se déroulant exclusivement sur l'espace clos du champ de bataille, entre **combattants professionnels**.

Sous le **Directoire**, des commissaires aux armées sont chargés de veiller à l'administration des territoires occupés, de surveiller l'approvisionnement de l'armée et de dénoncer les généraux indisciplinés.

La **cohabitation** entre militaires et civils est donc **ancienne, même si elle a pris au XX^e siècle un nouveau tournant dans les années soixante et soixante-dix**. En effet, la réalisation de nouvelles armes nucléaires et les événements d'Algérie (putsch des généraux) au début des années 60 ont imposé de réformer les structures ministérielles existantes. Le gouvernement de l'époque a ainsi souhaité créer en **1961** une structure distincte du ministère : la délégation ministérielle pour l'armement (DMA), qui deviendra la **délégation générale pour l'armement (DGA)** en **1977**, puis la **direction générale de l'armement** en **2009**. De même, l'ancrage des civils au ministère a été renforcé à la même époque par la création en 1961 du **secrétariat général pour l'administration (SGA)**.

Au début des années 70, Michel DEBRE, alors ministre de la défense, s'inquiète de la dégradation de l'image du service militaire dans la société. Afin de redresser cette mauvaise image, le chef d'état-major de l'armée de terre, le général de BOISSIEU propose, en 1971, de remplacer les appelés par des « civils » qui assureront les travaux d'intendance et permettront de redonner des tâches plus

³⁴ CERI *op. cit.*, p. 43.

³⁵ *Idem*, p. 43.

« militaires » aux appelés. La question du rapport, quantitatif autant que qualitatif, entre militaires et civils a dès lors constitué l'un des thèmes récurrents du débat sur la défense tout au long des **décennies 1970 et 1980**.

Plus récemment, les **restructurations au sein de l'industrie de défense**, marquant la **disparition progressive des arsenaux** (GIAT, SNPE ou DCN) intervenue au cours des années 1980, ont généré au sein du ministère une **arrivée significative de personnels civils reclassés dans les fonctions de soutien**, modifiant à nouveau la part relative des civils et des militaires.

Il ressort de ce bref historique que la question de la **cohabitation des civils et des militaires**, au sein de ce qui est aujourd'hui le ministère de la défense, n'est **pas nouvelle** et qu'elle n'a pas toujours été facile, **nécessitant** pour chaque période considérée **la recherche de nouveaux équilibres et l'adaptation des politiques RH**.

1.2.2.2 Une identité faiblement marquée du personnel civil de la défense

Dans les années 70-80, il existait une culture défense propre aux civils des filières ouvrières et techniques favorisée par l'existence d'écoles spécifiques et de parcours professionnels identifiés. Aujourd'hui, cet esprit perdure encore de manière résiduelle en particulier au sein de la population ouvrière et au niveau local. Toutefois, la **disparition progressive d'une certaine tradition d'emploi ouvrier**, ainsi que la baisse significative du taux de syndicalisation, ont tendance à affaiblir ces marqueurs identitaires.

L'enquête statistique réalisée en 2015 par la DRH-MD révèle que **pour 66 % des civils, intégrer le ministère de la défense est lié à une volonté de travailler pour la fonction publique, assortie pour 61 % d'un intérêt propre pour la défense**. Enfin, 44 % des civils ont fait le choix de ce ministère pour occuper un poste en particulier³⁶.

En outre, il s'avère que les **fonctionnaires**, qui représentent 56,6 % des effectifs civils du ministère³⁷, proviennent généralement d'un recrutement **interministériel** : certains concours (IRA, ENA, etc.) sont d'ailleurs communs à plusieurs ministères. Cela confère au personnel civil un **ancrage culturel qui dépasse la sphère défense**.

L'étude du CERI du 19 mars 2014 met également en avant deux facteurs qui peuvent expliquer le caractère faiblement marqué de l'identité civile au sein de la défense. Il s'agit, d'une part, de **l'absence d'une institution socialisatrice** : « A la différence du personnel militaire, les civils n'ont pas été socialisés aux valeurs militaires par une institution qualifiée parfois de rigide mais qui véhicule, fortifie et transmet un certain héritage³⁸ ». Il s'agit, d'autre part, de **l'absence de symboles d'appartenance**, c'est-à-dire d'uniformes, de médailles et de récompenses spécifiques³⁹.

Malgré ce constat d'une identité faiblement marquée, l'enquête statistique menée en 2015 par la DRH-MD/PEP2 montre que **le personnel civil reste attaché au ministère de la défense en tant qu'employeur**. Ainsi, 46 % des civils préfèrent travailler pour le ministère de la défense plutôt que pour un autre ministère, et 52 % des civils du ministère ont davantage le sentiment de servir l'intérêt national en travaillant à la défense qu'en travaillant dans un autre ministère⁴⁰.

L'attachement aux missions et aux valeurs du ministère apparaît également déterminant pour le personnel civil. Ainsi, 72 % du personnel civil adhère « plutôt » ou « tout à fait » aux missions du ministère de la défense⁴¹. De même, 86 % des civils ont le sentiment de contribuer aux missions du ministère⁴². Par ailleurs, 69 % des civils se sentent proches de la culture militaire, surtout lorsqu'ils travaillent dans un environnement mixte ou dans un cadre à dominante militaire et 89 % se sentent

³⁶ Enquête DRH-MD/SDPEP/PEP2, « Etre civil au ministère de la défense », 2015, p. 13.

³⁷ DRH-MD, *Bilan social 2014*, p. 19.

³⁸ CERI, *op.cit.*, p. 32-33.

³⁹ *Ibid.*, p. 33.

⁴⁰ Enquête DRH-MD/SDPEP/PEP2, *op.cit.*, p. 14-15.

⁴¹ *Ibid.*, p. 16.

⁴² *Ibid.*, p. 17-18.

concernés lorsque les opérations militaires ou l'organisation du ministère de la défense sont évoqués dans les médias⁴³.

Grâce à un indicateur synthétique tenant compte de six facteurs (la fierté de travailler au ministère de la défense, la connaissance de ses missions, le sentiment d'y contribuer, le sentiment d'être proche de la culture militaire et de se sentir concerné lorsque la défense est évoquée dans les médias), l'enquête de la DRH-MD a pu établir au final que **28 % des civils sont « très attachés » au ministère de la défense, 53 % « moyennement attachés » et 19 % ne lui sont « pas attachés »**⁴⁴.

1.2.3. Des modes différents d'intégration des militaires et des civils au ministère de la défense

Dans une étude de 2007, le Centre d'études en sciences sociales de la défense (C2SD) a déterminé plusieurs modes d'identification des individus au sein des organismes de défense⁴⁵ :

- une **identification par fusion**⁴⁶, plus marquée pour les militaires ;
- une **identification par la reconnaissance de la compétence professionnelle** pour les civils et dans certaines spécialités militaires.

1.2.4 Des disparités organisationnelles, interarmées et intercatégorielles qui ne favorisent pas l'émergence d'une identité commune défense

1.2.4.1 Une organisation historique du ministère de la défense en silos

Le ministère de la défense, pour des raisons historiques, est structuré en silos : le secrétariat général pour l'administration (SGA), la direction générale de l'armement (DGA) et l'état-major des armées (EMA), qui comprend par ailleurs un état-major de l'armée de terre, un état-major de la marine et un état-major de l'armée de l'air et des services communs. **Cette organisation, très segmentée, ne favorise pas l'émergence d'une identité commune défense.**

La création de la **DGA** constitue à cet égard un **exemple significatif**. Destinée à créer une structure technique spécifiquement dédiée au nucléaire, elle a permis l'éclosion d'une identité spécifique qui dépasse le domaine militaire *stricto sensu*. Elle **a su développer une identité culturelle marquée** en s'appuyant sur ses corps d'ingénieurs militaires et civils, dotés de compétences techniques et scientifiques spécifiques.

1.2.4.2 Une identité interarmées peu marquée

Selon le CERI, non seulement le personnel militaire et civil ne se reconnaît pas dans une identité défense commune, mais les militaires eux-mêmes ne s'identifient pas spontanément à une culture interarmées mais plutôt à une culture de milieux.

En 2014, le CERI invoque deux raisons principales pour expliquer ce constat : tout d'abord une **raison historique**, citant par exemple « les rivalités anciennes qui existent entre l'armée de terre et la marine⁴⁷ », ensuite une **raison liée à une fonction essentielle de l'identité consistant à définir la différence et la singularité**⁴⁸.

⁴³ *Ibid.*, p. 21-23.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 24.

⁴⁵ Benoît de SAINT VINCENT, Nicolas MASSON & Valérie BERRETTE, *Vers une identité commune aux acteurs de la défense : Constats et perspectives*, Paris, C2SD/Ministère de la défense, 2007.

⁴⁶ Dans ce type d'intégration, la camaraderie prime et l'ancienneté est importante. Le collectif est valorisé comme un refuge et une protection et les différences sont ignorées.

⁴⁷ CERI, *op.cit.*, p. 9-10.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 19.

De cette analyse de l'identité découle le paradoxe suivant :

« Les armées présentent une richesse et une diversité impressionnante d'identités qui jouent un rôle positif en contribuant à la cohésion du groupe et à développer l'esprit de compétition si importante pour le dépassement de soi. La contrepartie négative est qu'il est difficile de rassembler les militaires des différentes armes dans un organisme interarmées. En fait, les pratiques identitaires, utiles à l'existence et au maintien de la cohésion des groupes et à l'esprit de compétition, ont tendance à favoriser une culture de l'opposition aux autres groupes.⁴⁹ »

Il en résulte une solidarité de groupe, également qualifiée d' « **esprit de corps** », qui confère à chaque armée sa spécificité. Dans un article paru en mai 2015 dans *La Revue du management* (revue du CFMD), on pouvait lire aussi :

« Force est de constater que les armées, dans un souci de cohésion et d'efficacité opérationnelle, entretiennent de manière prononcée l'esprit de corps au sein de leurs formations. Ceci s'exprime via le respect de nombreuses traditions et autres rites initiatiques au sein des unités dans le but de renforcer le sentiment d'appartenance tant des personnels nouvellement intégrés que des anciens.⁵⁰ »

L'auteur de l'article souligne également que ce mode de fonctionnement constitue une faiblesse **hors contexte opérationnel et dans un contexte de réforme constante des structures**, dans la mesure où il peut entraîner « un certain **conformisme** » et « une forme d'**attentisme** ou de **repli sur soi** face à la nouveauté »⁵¹.

1.2.4.3 Des instances de concertation représentatives de la diversité des populations

- le personnel civil : un dialogue social qui s'organise autour d'une offre syndicale variée

Le personnel civil est représenté par différents syndicats susceptibles d'avoir des lignes politiques et des intérêts divergents : **le personnel civil n'est donc pas représenté par une structure syndicale unifiée**, ce qui ne favorise pas l'émergence d'une identité professionnelle et sociale.

Par ailleurs, les **organisations syndicales représentatives** (FO Défense, FNTE-CGT, UNSA-Défense, CGC-Défense, CFTC et FEAE-CFDT) constatent une **tendance à la baisse du nombre de leurs adhérents**.

Parallèlement, le **personnel civil** du ministère de la défense a **voté à 73,8 % aux dernières élections professionnelles** du 4 décembre 2014, alors que les **trois fonctions publiques** ont observé un taux moyen de **52,8 %**. Cette implication paraît révélatrice **des fortes attentes et des inquiétudes** du personnel civil, facteurs qui les incitent à voter.

- le personnel militaire : un dialogue interne qui s'organise autour d'instances originales de participation, de représentation et de concertation⁵²

Au sein d'une formation, la **participation des militaires à la prise des décisions relatives à la vie courante de leur unité** s'exerce par l'intermédiaire de **commissions** composées principalement de **membres élus par et parmi leurs pairs**.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 25.

⁵⁰ Commissaire principal des armées Romain PETIT, « De la valeur positive de la crise : armées du XXI^e siècle et conduite du changement », *La Revue du management*, n°35, CFMD, mai 2015.

⁵¹ *Idem*.

⁵² HCECM, *op.cit.*, p. 78.

La **représentation**⁵³ est quant à elle assurée par des **présidents élus par et parmi les militaires des différentes catégories**. Les présidents de catégorie sont appelés à conseiller leurs pairs et à recueillir leurs préoccupations. Ils sont consultés par le commandement.

La **concertation** permet aux autorités militaires et au ministre d'être éclairés dans leur prise de décision sur les sujets fondamentaux qui concernent la condition militaire et les statuts. Elle se réalise par l'intermédiaire d'une part des **sept conseils de la fonction militaire d'armée et de formations rattachées** (CFM armée de terre, marine nationale, armée de l'air, gendarmerie nationale, service de santé des armées, service des essences des armées, direction générale de l'armement) et, d'autre part, du **conseil supérieur de la fonction militaire** (CSFM). Les CFM ont pour mission d'étudier toute question relative aux conditions de vie, d'exercice du métier militaire et d'organisation du travail. Le CSFM exprime son avis sur les questions de caractère général relatives à la condition et au statut des militaires et est obligatoirement saisi des projets de textes affectant ce statut.

Selon le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM) :

« L'implication personnelle et la qualité des relations que les **présidents de catégorie**, d'une part, les membres des **conseils de la fonction militaire**, d'autre part, entretiennent avec le commandement méritent d'être soulignées. Chacun y trouve l'assurance d'un dialogue direct et constructif, à une échelle où les **questions se posent à tous généralement dans les mêmes termes**, ce qui est moins fréquemment le cas au sein du **conseil supérieur de la fonction militaire**, compte tenu de la plus **grande diversité des cultures d'armées et de services** qui restent prégnantes. »

A l'avenir, des **représentants des associations professionnelles nationales de militaires** (APNM, cf. 1.3.1.4) siègeront **au CSFM** avec les représentants des neuf CFM (SCA et SID).

RESUME

Les armées, directions, services et formations rattachées qui composent le ministère de la défense présentent, pour les militaires, une grande diversité d'identités. Ces identités contribuent à la cohésion du groupe, développent l'esprit de compétition nécessaire au dépassement de soi, mais favorisent également une culture de l'opposition aux autres groupes.

Par ailleurs, l'unicité de la « condition militaire », entendue comme un équilibre en constante évolution entre sujétions et compensations, est contrebalancée par une porosité de plus en plus importante entre les préoccupations de la société civile et les attentes exprimées par la communauté militaire.

Les civils du ministère de la défense, en raison d'une identité moins fortement marquée, et malgré leur ancrage historique au ministère de la défense, occupent une position insuffisamment reconnue dans l'institution qui ne reflète pas toujours le niveau de leur contribution à la mission de défense.

L'organisation historique du ministère en silos amplifie le phénomène de fracture identitaire.

De fait, l'identité interarmées est faiblement marquée et il n'existe pas d'identité commune défense qui reflète l'image d'une communauté de défense.

⁵³ La représentation des militaires peut également, aux échelons supérieurs du commandement, être assurée selon des modalités particulières.

1.3. Crises identitaires et impact sur les liens entre le personnel civil et le personnel militaire

Les évolutions profondes que subit le ministère depuis vingt ans ont une influence directe sur le moral, voire l'identité de chacune des composantes militaire et civile de la défense. Elles ont également un impact certain sur les liens qu'entretiennent militaires et civils.

1.3.1. Une succession de réformes de grande ampleur

1.3.1.1 *La professionnalisation des armées*

Pour certains sociologues de la défense, la suspension de la conscription en 1996 et la professionnalisation des armées qui l'a accompagnée ont progressivement suscité, chez les **militaires**, un **sentiment de perte de leur spécificité et de banalisation de l'état militaire**.

L'étude du C2SD de 2007 souligne cette évolution. En effet, avec la professionnalisation du lien entre le personnel et l'institution, « la vocation, le sacrifice et le sens du service qui constituent encore un élément fort de la motivation initiale laissent la place au souci d'être reconnu dans son métier et sa compétence et d'être traité, géré comme un personnel normal.⁵⁴ » Le militaire n'est plus seulement un militaire mais aussi un **militaire professionnel** : en ce sens, **il peut être rapproché d'autres professionnels** comme les policiers ou les pompiers. L'étude du CERI de 2014 affirme que « la professionnalisation a eu pour effet de désindexer la reconnaissance de la "militarité"⁵⁵ qui, n'étant plus une nécessité absolue, **devient substituable**. »

La **réforme des soutiens**, avec l'interarmisation de la fonction réseaux d'infrastructure et systèmes d'information (2004) ou de la fonction infrastructure (2005), la création des bases de défense en 2011, sous la double impulsion du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008 et de la révision générale des politiques publiques (RGPP), le placement des groupements de soutien sous l'autorité du service du commissariat des armées et la réorganisation de chaque fonction du soutien en filières selon une logique de « bout en bout » en 2014, **a pu contribuer à accentuer ce phénomène**.

1.3.1.2 *La féminisation progressive des armées*

L'apparition des premières femmes servant sous l'uniforme date de la Première Guerre mondiale, mais c'est à partir du deuxième conflit mondial qu'elles ont pu s'engager sous statut militaire. **La féminisation évolue alors, de façon lente et progressive**, notamment dans les années 70 et 80, **pour s'accroître à la fin des années 90**.

Trois temps forts ont marqué la féminisation des armées :

- la **loi du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires** qui a instauré le principe d'égalité entre femmes et hommes au sein des armées en supprimant les distinctions statutaires entre militaires des deux sexes ;
- la **professionnalisation des armées engagée en 1997** qui a permis un renouvellement profond de la population militaire et a entraîné le recrutement d'un nombre important de femmes dans toutes les catégories hiérarchiques et toutes les spécialités ;

⁵⁴ C2SD, *op.cit.*, p. 37.

⁵⁵ Néologisme : le terme de "militarité" renvoie à la problématique de l'identité militaire.

- la **suppression, en 1998, des quotas limitant l'accès des femmes à certains postes** qui a donné aux femmes militaires la possibilité de servir dans la quasi-totalité des emplois⁵⁶.

Les seules restrictions d'emploi qui subsistent aujourd'hui concernent les brigades mobiles de gendarmerie et les sous-marins. Le 15 avril 2014, le ministre de la défense a annoncé qu'à titre expérimental, trois femmes officiers volontaires seront intégrées à un équipage de sous-marin nucléaire lanceur d'engins dès 2017 et après une période de formation débutant en 2015.

De ce fait, avec la professionnalisation des armées et la levée progressive des restrictions tant en termes d'emploi que de recrutement, le nombre de femmes militaires a quasiment doublé en moins de 20 ans. Aujourd'hui, **l'armée française est l'une des plus féminisée du monde occidental**, avec 31 940 femmes militaires, ce qui représente un **taux de féminisation de 15,3 %**, même si ce taux est plus important dans les métiers du soutien, au service de santé des armées (56,1 %) et de l'armée de l'air (22 %), dans la catégorie des volontaires (26 %) et des sous-officiers (17,2 %)⁵⁷.

Le HCECM, dans son 9^e rapport publié en juin 2015⁵⁸, souligne qu'« en élargissant le vivier de recrutement, la féminisation a accru la sélectivité des militaires engagés et permis de réussir sa professionnalisation ». Par ailleurs, la féminisation a permis, selon lui, de soulever de nouvelles questions en matière d'**articulation entre la vie professionnelle et la vie familiale**. Les **évolutions** qui en résultent **bénéficient aux militaires, tant hommes que femmes**.

On peut donc considérer la féminisation des armées comme une **révolution en profondeur qui a bouleversé le cadre de travail des militaires sur une période relativement courte**.

1.3.1.3 L'importance des déflations d'effectifs et des restructurations dans un contexte de crise économique et financière

En 25 ans, la défense a vu ses **effectifs passer de plus de 600 000 militaires et civils à moins de 300 000**. Les déflations de personnel lancées en 2008 dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et la multiplication des restructurations ont fortement marqué les esprits et affecté le moral des militaires comme des civils de la défense.

La loi de programmation militaire (LPM) 2014-2019, actualisée en 2015, est marquée par une moindre déflation des effectifs, dite densification. 14 925 ETP (environ 5 500 ETP civils et 9 400 ETP militaires) seront supprimés d'ici à 2019, en plus des 54 000 (- 17 %) déjà supprimés. Mais il s'agit d'un solde : en réalité, **plus de 30 000 postes** auront été **supprimés** pendant la **LPM**, les déflations des effectifs militaires intégrant une partie « transformation » qui permet de gager les créations de postes nécessaires aux besoins nouveaux, grâce au maintien des suppressions déjà prévues.

Conséquence directe de la déflation des effectifs, le **dépyramidage des effectifs militaires**, notamment au sein des officiers (réduction du pourcentage d'officiers de 16,75 à 16 % en fin de programmation), est maintenu tel qu'initialement prévu par la LPM 2014-2019.

Par ailleurs, le **rééquilibrage entre les postes ouverts au personnel civil et au personnel militaire** n'est pas remis en cause et génère de l'inquiétude chez les militaires et de l'impatience chez les civils du fait des difficultés de mise en œuvre.

1.3.1.4 L'influence du droit européen

Le rapprochement du droit applicable aux militaires des règles de droit commun, sous l'influence des réglementations européennes, accentue l'impression ressentie par certains militaires de « banalisation » de leur état.

⁵⁶ Observatoire de la féminisation, *Femmes militaires, données de synthèse*, fiche 1, octobre 2006.

⁵⁷ DRH-MD, Rapport de situation comparée relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes de la Défense, *Bilan social 2014*.

⁵⁸ HCECM, *op.cit.*, p. 78.

- La création d'associations professionnelles nationales de militaires (APNM)

Du fait de la remise en cause par la **Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)**, le 2 octobre 2014, de l'interdiction faite de longue date aux militaires de créer et d'adhérer à des groupements à caractère syndical⁵⁹, la création d'associations professionnelles nationales de militaires (APNM) a été autorisée par le gouvernement.

Les APNM font l'objet des articles 9 à 13 de la loi n°2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la loi de programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense. Elles ont pour objet « de préserver et de promouvoir les intérêts des militaires en ce qui concerne la condition militaire.⁶⁰ »

Elles peuvent siéger au Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM) lorsqu'elles sont reconnues représentatives.

Même si **les groupements professionnels militaires à caractère syndical restent interdits** aux militaires, la création des APNM suscite des inquiétudes chez les militaires que relaie le HCECM dans son 9^e rapport, publié en 2015 : « l'application de ce droit n'est pas dénuée de risques : risques de mimétisme par rapport aux organisations syndicales, de politisation ou encore de dysfonctionnement des instances de concertation. » Cette question fait d'ailleurs l'objet d'une recommandation du rapport de manière à « réagir immédiatement à d'éventuelles dérives.⁶¹ »

- Le temps de travail des militaires

La **directive n°2003/88/CE relative au temps de travail**⁶² a pour objectif général « l'amélioration de la sécurité, de l'hygiène et de la santé des travailleurs au travail »⁶³. Pour cela, elle « fixe des prescriptions minimales de sécurité et de santé en matière d'aménagement du temps de travail »⁶⁴ et définit différentes périodes minimales de repos.

Jusqu'à présent, la France a considéré que cette directive n'était pas applicable aux activités militaires. En effet, son article 1^{er} précise qu'elle « s'applique à tous les secteurs d'activités, privés ou publics, au sens de l'article 2 de la directive 89/391/CEE », l'article 2 de cette directive excluant de son champ d'application « **certaines activités spécifiques** dans la fonction publique, par exemple dans les forces armées ou la police [...] ».

Mais la **jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)** est venue préciser les limites de cette exclusion, en en restreignant considérablement le champ. La CJUE a ainsi précisé que **les dérogations ne sont pas applicables à des corps ou à des secteurs dans leur globalité, comme les forces armées ou la police, mais seulement à certaines des missions** qu'ils assurent, notamment « dans le cas d'événements exceptionnels à l'occasion desquels le bon déroulement des mesures destinées à assurer la protection de la population dans des situations de risque collectif grave exige que le personnel [...] accorde une priorité absolue à l'objectif poursuivi par ces mesures afin que celui-ci puisse être atteint⁶⁵ ». Dès lors, **lorsque les activités menées sont effectuées dans des conditions habituelles, la directive s'applique.**

Dans la mesure où il apparaissait clairement que la directive s'appliquait aux militaires, la France a commencé les travaux de transposition nécessaires qui devraient aboutir à une **modification du code de la défense.**

⁵⁹ CEDH, 2 octobre 2014, affaire ADEFDRMIL c. France et CEDH, 2 octobre 2014, affaire Matelly c. France.

⁶⁰ Loi n°2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense, article 11.

⁶¹ HCECM, *op. cit.*, p. 82-83.

⁶² Directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003, concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail.

⁶³ 4^e considérant de la directive 2003/88/CE.

⁶⁴ Article 1^{er}.

⁶⁵ CJUE, *Guardia civil*, 12 janvier 2006.

Selon le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM), « il est vraisemblable, à l'exemple d'autres États membres, que la France identifiera de manière limitative les activités opérationnelles présumées entrer dans le champ dérogatoire et qu'elle prévoira un ensemble de critères qui, une fois remplis, permettraient aussi à toute autre activité d'être dérogatoire.⁶⁶ »

En effet, pour le **HCECM**, une **application mécanique ou indifférenciée de la directive 2003/88/CE** aux activités menées par les forces armées et les services **risquerait** :

- **d'amoindrir la portée du principe de disponibilité**, d'un point de vue symbolique ;
- de susciter certaines **difficultés d'ordre pratique**, par exemple dans le cadre de stages commando ou d'exercices ;
- d'entraîner des besoins supplémentaires en personnel et donc un **accroissement de la dépense budgétaire**.

1.3.2 Une crise du moral perceptible dans chacune des populations militaire et civile

Les réformes successives que subit le ministère de la défense, en particulier depuis 2009, ont un impact direct sur le moral de chacune des composantes, militaire et civile, de la défense. En outre, le manque de visibilité sur la mise en œuvre de ces réformes provoque des inquiétudes supplémentaires pour les deux catégories de population.

1.3.2.1 La crise du moral chez les militaires : un besoin de reconnaissance par la société et le sentiment d'une perte d'influence

- Une image positive de l'armée auprès des Français

Selon l'enquête menée en 2014 par le CERI, « l'armée reste une des institutions les plus respectées de l'Etat. Plusieurs études récentes ont mis en évidence un **affaiblissement de l'antimilitarisme et des images négatives qui pouvaient être associées à l'armée il y a une vingtaine d'années**.⁶⁷ »

Le CERI cite en particulier une étude de l'IRSEM, publiée en 2011, qui montre l'affaiblissement de la perception négative des militaires chez les jeunes de 17-20 ans. Ainsi, quatre jeunes sur dix (42 %) déclaraient pouvoir exercer un jour un métier dans l'armée (15 % disaient l'avoir déjà envisagé et 27 % répondaient qu'ils pourraient peut-être l'envisager)⁶⁸.

Le CERI relaie également une enquête réalisée par l'IFOP en **2013** dans laquelle 91 % des Français déclaraient avoir tout à fait confiance dans leur armée, plaçant ainsi **l'armée à la première place des institutions régaliennes les plus dignes de confiance**⁶⁹.

Le 9^e rapport du HCECM, publié en juin **2015**, évoque également un sondage réalisé via Internet en avril 2014 par le groupe BVA à la demande de la délégation à l'information et à la communication de la défense (DICO) auprès d'un échantillon représentatif de la population française âgée de 15 ans et plus. Ce sondage montre qu'en 2014, **les Français ont très majoritairement une « très bonne » ou une « plutôt bonne » opinion de l'armée de terre (81 %), de la marine nationale (86 %) et de l'armée de l'air (86 %)**. Par ailleurs, d'après le même sondage, les Français estiment majoritairement que les forces armées sont bien intégrées à la société française⁷⁰, tout en soulignant qu'elles sont mal connues⁷¹. Le HCECM en déduit un double constat : « d'une part, une proximité sociologique et

⁶⁶ HCECM, *op. cit.*, p. 50-51

⁶⁷ CERI, *op. cit.*, p. 38.

⁶⁸ *Idem*.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 39.

⁷⁰ 73 % des français jugent l'armée de terre bien intégrée à la société française, 69 % le pensent pour la marine et 72 % pour l'armée de l'air.

⁷¹ L'armée de terre est mal connue pour 55 % des Français, taux qui s'élève à 64 % pour la marine et à 59 % pour l'armée de l'air.

culturelle entre les militaires et la société française, d'autre part, une méconnaissance des Français de l'organisation, du quotidien et des missions des armées⁷² ».

- Une crise de reconnaissance et une crise du moral

En dépit de cette image positive de l'institution militaire renvoyée par la société, les militaires traversent aujourd'hui une crise qui s'assimile à une « **crise de reconnaissance** » :

« S'il paraît abusif d'affirmer que les militaires traversent une crise identitaire il est toutefois certain qu'ils font face à une véritable crise de reconnaissance qui, paradoxalement, ne vient pas des jugements que le public porte à l'utilité de l'institution mais de leur propre perception de leur rôle, de leur statut et des moyens qui leur sont accordés pour remplir leur mission.⁷³ »

Des entretiens menés par le CERI, il ressort que les militaires expriment un double besoin de reconnaissance : d'une part une **reconnaissance de leur travail**, d'autre part une **reconnaissance de la place de l'institution militaire dans la société**⁷⁴.

La crise économique, la diminution du budget de la défense et les frustrations accumulées au fil des réformes successives constituent les raisons principales de ce profond malaise⁷⁵ que le GDI (2S) Vincent DESPORTES qualifie aussi de « **crise profonde du moral**⁷⁶ ».

Lors de la **session du CSFM du 8 au 12 décembre 2014**, les militaires ont confirmé ce sentiment de « **malaise grandissant** » ressenti au sein de l'institution et ont dit se percevoir comme des « citoyens de seconde zone ». Ils ont dénoncé des **conditions de travail plus difficiles** qu'auparavant, notamment celles liées aux infrastructures qui se dégradent, un soutien de l'homme de plus en plus insuffisant, ou une situation familiale affectée par les nombreuses restructurations. Enfin, il est apparu que les **problèmes de gestion et d'organisation**, comme, par exemple ceux liés au logiciel de paiement des soldes Louvois, ont affecté la confiance des militaires dans leur ministère.

Le **9^e rapport du HCECM**, publié en juin **2015**, détaille et analyse également les principales préoccupations et attentes des militaires⁷⁷.

Parmi celles-ci figurent tout d'abord « le sentiment accru d'une **insuffisante considération par rapport à celle accordée aux autres catégories sociales** ». Cette perception est liée à plusieurs facteurs énumérés par le HCECM :

- les erreurs du logiciel de paiement des soldes **Louvois** dont l'échec a rejailli sur la fiabilité de l'administration des militaires, alors même que celle-ci est décrite par le HCECM comme « historiquement point fort de la condition militaire et marqueur de l'identité militaire » ;
- la succession des réformes depuis 20 ans, qui entraîne un **accroissement de la charge de travail des cadres**, des **frustrations** et des **risques psychosociaux** ;
- la **perte** d'un certain nombre **d'avantages**⁷⁸ ;
- la **crainte d'un déclassement** des militaires du fait de la diminution de leur nombre, notamment par rapport au poids de la population française, de la population active et de la fonction publique.

Le HCECM souligne encore « les inquiétudes liées aux **moyens de préparation à la mission** et à **l'infrastructure** » : indisponibilité des matériels à l'entraînement, problèmes qualitatifs et quantitatifs

⁷² HCECM, *op. cit.*, p. 76.

⁷³ CERI, *op. cit.*, p. 39-40.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 44-45.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 41, p. 44 et p. 46.

⁷⁶ Général Vincent DESPORTES, Revue *Le Monde*, juillet 2013.

⁷⁷ HCECM, *op. cit.*, p. 52-55.

⁷⁸ La fermeture de nombreux cercles-mess, la réduction des crédits alloués aux activités de cohésion et aux rencontres avec les familles, comme les arbres de Noël.

de certains effets d'habillement, dégradation des conditions de vie quotidienne dans certains casernements.

Le rapport du HCECM analyse aussi « les interrogations de nombreux militaires sur leur **avenir immédiat ou à moyen terme** et leurs **perspectives de carrière** », quels que soient leur grade, leur statut et l'origine de leur recrutement. A ce sujet, l'enquête du CERI précitée invoque les **relations difficiles des militaires avec leurs directions des ressources humaines**, les militaires reprochant souvent aux DRH un manque de dialogue, de franchise, d'anticipation et de souplesse dans la gestion des parcours de carrière⁷⁹.

Le HCECM associe également le sentiment exprimé par les militaires « d'un manque de considération de la part de l'administration » aux **difficultés** qu'ils rencontrent **pour concilier vie professionnelle et vie familiale**.

Dans l'ensemble, le rapport du HCECM fait apparaître que **les militaires ressentent « un déséquilibre croissant entre sujétions et compensations »**, et « souhaitent que les particularités de l'état militaire soient mieux reconnues sur les plans symbolique et matériel ». « Ce ressenti s'explique principalement par les évolutions de la société française, qui se caractérisent par la place de plus en plus large donnée aux **libertés individuelles**, au **temps libre**, à l'**indépendance**, à la **libre expression** et à la **qualité de vie**. Cette dynamique sociétale rend plus lourdes, par comparaison, les contraintes auxquelles les militaires sont tenus, créant, si rien n'est fait, le sentiment sinon la réalité, d'un déséquilibre croissant entre sujétions et compensations. »⁸⁰

Le HCECM relève enfin que, « compte tenu de la nature de leur mission, les militaires **s'inquiètent**, dans leur très grande majorité, **des mesures qui ont eu ou auraient pour conséquence la banalisation de leur état** », les droits et garanties qui compensent les obligations et sujétions particulières des militaires n'ayant plus de raison d'être dans le cas d'un rapprochement de l'état militaire avec le droit commun.

1.3.2.2 La crise du moral chez les civils : le poids des réformes et le sentiment d'un manque de reconnaissance par l'institution

L'ensemble des réformes du ministère engagées depuis 2009 et, plus particulièrement, les restructurations jouent un rôle important dans la perception actuelle par les civils de leurs relations de travail et de leur place au sein du ministère.

Ainsi, le 16 avril 2012, le comité des directeurs du SGA cite parmi les enseignements de l'année 2011 :

« Une **crise identitaire du personnel civil**, qui se caractérise par le sentiment d'un **manque de reconnaissance de ses compétences et de son rôle**, le sentiment de devoir à chaque nouveau poste faire la preuve de ses capacités professionnelles, des inquiétudes exprimées quant à l'avenir, une démotivation des cadres de niveau I et un risque de voir se creuser un fossé avec le personnel militaire. »

En 2015, l'enquête menée par la DRH-MD/PEP2 révèle que **42 % des civils ont été concernés par une ou plusieurs restructurations de leur unité depuis 2009** (dissolution, réorganisation ou transfert d'unité) : 34 % des civils ont été touchés par une seule restructuration et 8 % par plusieurs⁸¹.

⁷⁹ CERI, *op. cit.*, p. 46-47.

⁸⁰ HCECM, 9^e rapport, p. 59.

⁸¹ Enquête DRH-MD/SDPEP/PEP2, *op.cit.*, p. 31.

Or, plus les civils ont connu de restructurations, plus ils estiment que les réformes ont nui à leurs relations de travail :

« Sans avoir connu personnellement de restructuration, 35 % des civils trouvent que les réformes ont nui à leurs relations de travail. La proportion atteint 49 % pour ceux ayant connu une seule restructuration et 59 % parmi les poly-restructurés.⁸² »

L'enquête de la DRH-MD s'est également intéressée à l'évaluation par les civils de la reconnaissance de leur travail par leur supérieur hiérarchique, par leurs collègues et par l'institution.

Ainsi, **seul un tiers des civils (32 %) estime que son travail est « tout à fait » reconnu à sa juste valeur par son supérieur hiérarchique direct**, le statut civil ou militaire de celui-ci n'ayant pas d'impact sur le résultat du sondage.

En outre, **le personnel civil considère que son travail est davantage reconnu à sa juste valeur par ses collègues civils (82 %) que par ses collègues militaires (72 %).**

Enfin, **pour 63 % des civils, l'activité professionnelle du personnel civil du ministère de la défense n'est pas pleinement reconnue.** 18 % des civils pensent qu'elle ne l'est même « pas du tout ». Cet avis négatif est d'autant plus fort que le civil n'estime pas son travail reconnu à sa juste valeur par son supérieur hiérarchique direct. Même parmi les civils qui estiment que leur travail est « tout à fait » reconnu à sa juste valeur par leur supérieur hiérarchique, 48 % ont le sentiment que l'activité professionnelle des civils du ministère n'est pas pleinement reconnue par l'institution⁸³.

L'enquête sociologique menée par le CERI en 2014 va dans le même sens : « la plupart des civils interviewés affirment ne pas savoir quel est leur rôle » et expriment des **frustrations liées souvent à des questions d'appartenance statutaire, d'avancement de carrière et d'accès limité du personnel civil à la mission opérationnelle de défense**⁸⁴, notamment aux opérations extérieures et au soutien opérationnel. Les chercheurs du CERI soulignent que « le désarroi du personnel civil provient du manque de reconnaissance de leur travail et de l'absence de perspectives pour l'avenir.⁸⁵ »

1.3.2.3 Quelques constats partagés par les civils et les militaires sur l'impact négatif des réformes du ministère

Une enquête de la DRH-MD/SDPEP/PEP2⁸⁶ réalisée en 2013 montre que **militaires et civils partagent certains constats relatifs à l'impact négatif des réformes subies par le ministère :**

- seulement 47 % des civils et 32 % des militaires estiment que leur poste leur offre de bonnes perspectives d'évolution de carrière ;
- 73 % des civils et 66 % des militaires mettent en avant l'augmentation de leur charge de travail avec les réformes ;
- 85 % des civils et 78 % des militaires constatent que les mêmes réformes ont entraîné une diminution des moyens humains ;
- 53 % des civils et 44 % des militaires jugent que l'ambiance au sein de leur équipe s'est dégradée.

Les restructurations, qui sont l'une des traductions de la réduction des effectifs, concentrent tout particulièrement les inquiétudes des deux populations, et le HCECM écrit dans son rapport de 2015 avoir constaté sur le terrain le caractère anxiogène de l'attente des décisions de dissolution, de réorganisation ou de transfert à venir⁸⁷.

⁸² *Ibid.*, p. 32.

⁸³ *Ibid.*, p. 33-35.

⁸⁴ CERI, *op. cit.*, p. 31.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 36.

⁸⁶ DRH-MD, « Votre regard sur vos conditions de travail », décembre 2013, p. 61-65.

⁸⁷ HCECM, *op. cit.*, p. 32.

1.3.3. La dégradation des liens entre personnel militaire et civil

1.3.3.1 La distorsion entre les perceptions individuelle et collective du lien entre militaires et civils

Au quotidien et sur le plan de la perception individuelle, les relations entre militaires et civils sont plutôt bonnes. Ainsi, selon les chiffres présentés notamment dans l'enquête conduite en 2015 par la DRH-MD/SDPEP/PEP2, 75 % des civils déclarent ne pas avoir de relations différentes avec les civils et avec les militaires. De fait, l'environnement de travail (civil ou militaire) joue peu sur l'appréciation des relations avec les civils et avec les militaires. De même, le statut civil ou militaire du supérieur hiérarchique direct n'influence pas la qualité des relations entretenues entre lui et son personnel civil, jugée « très bonne » pour 37 % des civils et « plutôt bonnes » pour 55 %. Réciproquement, parmi les encadrants civils, 37 % estiment que leurs relations avec leurs subordonnés (qu'ils soient civils ou militaires) sont « très bonnes » et 61 % qu'elles sont « plutôt bonnes »⁸⁸.

Enfin, 48 % des civils ont une image « plutôt positive » des militaires⁸⁹ (contre 44 % « sans opinion » et 8 % « plutôt négative »). Ces mêmes 48 % pensent qu'à l'inverse les militaires ont une image « plutôt négative » des civils. Cette perception est fortement influencée par les réformes successives subies par le ministère de la défense depuis 2009, et tout particulièrement par la politique de rééquilibrage des populations militaire et civile qui a brouillé la perception de la place et du rôle de chacun au sein de l'institution.

1.3.3.2 La dégradation du lien entre militaires et civils du point de vue du personnel civil

Selon l'enquête de la DRH-MD/SDPEP/PEP2, **pour 42 % des civils, les réformes du ministère engagées depuis 2009 ont eu un impact « plutôt négatif » sur leurs relations de travail.** En outre, plus la perception par le personnel civil de l'impact des réformes sur les relations de travail est négative, meilleures sont les relations qu'entretient le personnel civil avec ses collègues civils. L'enquête en conclut que « les réformes entraînent un certain **repli des civils sur eux-mêmes**⁹⁰ ».

Cette perception négative du lien entre militaires et civils transparaît à travers les discours tenus par les organisations syndicales représentatives du ministère de la défense. **Celles-ci dénoncent régulièrement une mise en œuvre insuffisante de la « civilianisation ».**

Ainsi, l'**UNSA** estime que la « civilianisation » se traduit paradoxalement par « une **militarisation à outrance des postes non opérationnels** », notamment dans les GSBdD, où « les armées requalifient un maximum de postes en activités opérationnelles. » Par exemple, l'armée de terre n'annonce que « 100 postes civilianisables », alors que la DRH-MD évoque « 3 000 postes » et que l'**UNSA** en propose « 100 000 ».

De même, la **CFDT** dénonce le fait que « **nombre de postes qui devraient être dévolus au personnel civil sont occupés par des militaires.** Cette situation engendre des difficultés pour le reclassement et le déroulement de carrière des personnels civils. » Ce syndicat critique également **les conditions de reclassement des militaires selon la procédure de l'article L 4139-2**, qui « bénéficient de la reprise de leur ancienneté en qualité de militaire » et qui « peuvent donc être immédiatement proposés à l'avancement », pénalisant ainsi une partie du personnel civil qui exprime « un **fort mécontentement** ».

De son côté, le **syndicat FO** s'indigne du fait que certains généraux « défendent la théorie, de manière affichée ou non, selon laquelle **tout rééquilibrage en faveur des personnels civils est contraire à la réalisation du contrat opérationnel** et néfaste à la sécurité des citoyens », ce qui est

⁸⁸ Enquête DRH-MD/SDPEP/PEP2 « Etre civil au ministère de la défense », décembre 2005, *op.cit.*, p. 30-31.

⁸⁹ *Ibid.*, « Etre civil au ministère de la défense », p. 38.

⁹⁰ Enquête DRH-MD/SDPEP/PEP2, *op.cit.*, p. 32-33.

« tout simplement indécent et sans fondement. ». FO critique ainsi la création de « situations à la limite de l'absurde » telles que la « **rétrogradation d'agents chefs de service depuis plusieurs années** qui se voient spoliés de leurs fonctions pour positionner des officiers » et la « diminution drastique du nombre de cadres B et A civils au profit de militaires, principalement dans la chaîne soutien. » FO ajoute que le transfert des GSBdD au SCA en 2014 a été l'occasion de « **virer les civils et militariser les directions de BdD** ».

La **CFTC** souhaite également une diversification des modes de recrutement qui dépasserait la simple procédure de l'**article 4139-2 dont elle « regrette le recours presque systématique »**. Elle rappelle que le ministre ne souhaite pas « que l'on ouvre des postes 4139-2 dans les zones ou bassins d'emploi où des PC restructurés sont en attente d'affectation ». La CFTC affirme que la réduction de la déflation des effectifs au sein du ministère n'a pas d'effet positif pour le personnel civil, puisque les « **7 400 suppressions de postes civils** (300 A, 1 100 B, 2 300 C et 3 700 ouvriers d'Etat) **sur la période de la LPM** initialement programmée **ne sont pas remises en cause.** »

Quant à la **CGC**, elle déplore « **le manque de reconnaissance, de considération, voire la défiance envers les personnels civils**, [qui] sont la source d'un malaise de plus en plus grand » et en conclut qu'« **Il est urgent que le ministère en prenne conscience.** » Elle dénonce en outre la pause dans la réduction des effectifs pour l'année 2016 qui concernera les militaires mais pas les civils dans la mesure où « la baisse des effectifs des personnels civils va continuer (- 1 000). »

Par ailleurs, dans un **rapport d'information remis à l'Assemblée nationale le 25 janvier 2012**⁹¹, Bernard CAZENEUVE, alors membre de la commission de défense, considère que la **place accordée au personnel civil est très insuffisante**, qu'il est primordial de donner aux civils une place réelle dans la nouvelle organisation et de ne pas en faire les **supplétifs des militaires**. Le député François CORNUT-GENTILLE, également membre de la commission, constate « un certain déséquilibre, la plupart des **postes de responsabilité dans la défense en région étant occupés par des militaires ou par des militaires récemment devenus civils.** »

1.3.3 La dégradation du lien entre militaires et civils du point de vue du personnel militaire

L'enquête réalisée par le CERI en 2014 révèle que certains militaires ont le sentiment que la politique des RH militaires est conditionnée par des considérations de gestion financière et non plus par les choix opérationnels des autorités politiques, d'où l'**impression d'une perte d'influence des autorités militaires dans les domaines RH et financier**⁹².

Comme le souligne le sociologue Eric LETONTURIER, cité dans l'enquête réalisée par le CERI en 2014⁹³, le **rééquilibrage des populations militaire et civile**, conséquence directe de la professionnalisation des armées, est **tout particulièrement perçu comme une menace par les militaires** :

« La présence de civils renvoie à la question de la spécificité militaire dans ses dimensions culturelles et identitaires d'une part, et de leur statut de professionnel d'autre part. **La « menace » que constituent les civils** tient donc à un rétrécissement potentiel des prérogatives et attributions des militaires qui seraient alors limitées au strict et unique domaine des activités opérationnelles⁹⁴ ».

⁹¹ Assemblée nationale : rapport d'information n° 4216 du 25/01/2012 de la commission de la défense nationale et des forces armées.

⁹² CERI, *op. cit.*, p. 44 et p. 46.

⁹³ *Ibid.*, p. 22-25.

⁹⁴ Eric LETONTURIER, « Reconnaissance, institution et identités militaires », *L'année sociologique*, Vol. 61, N° 2, 2011, p. 344.

Le CERI confirme cette analyse et explique que le rééquilibrage en faveur des civils est appréhendé comme une atteinte aux prérogatives et attributions traditionnellement dévolues aux militaires qui se sentent destitués de leur « militarité »⁹⁵.

Lors de la **session du CSFM du 8 au 12 décembre 2014**, les militaires ont exprimé leur **incompréhension quant à la nécessité d'un rééquilibrage entre les populations militaire et civile**. Les représentants du CSFM ont alors notamment fait part de leur crainte que cela se traduise par « la civilianisation de postes décisionnels, et donc un **cantonement des militaires au rôle d'exécutants opérationnels**, mais aussi par une augmentation sensible de la contractualisation déjà forte et donc une précarisation supplémentaire de l'état militaire ».

De même, le CSFM a dénoncé l'influence des organisations syndicales et la civilianisation du soutien et de l'administration centrale :

« La place toujours plus importante des organisations syndicales dans le fonctionnement du ministère crée un **malaise grandissant** dans notre communauté. Désormais des comités techniques sont consultés sur les questions d'organisation et de fonctionnement du ministère de la défense et de la gendarmerie nationale, à l'exception de celles relatives aux Organismes Militaires à Vocation Opérationnelle, alors que les **instances de concertation militaires** ne sont **pas consultées**. Les conséquences à venir sur les organismes qui ne sont pas identifiés comme Organismes Militaires à Vocation Opérationnelle laissent entrevoir une **civilianisation croissante** du soutien et de l'administration centrale au détriment de la présence du **personnel militaire**. Monsieur le ministre, celui-ci **se sent de plus en plus étranger au sein de son propre ministère**. »

Le ministre de la défense Jean-Yves LE DRIAN a récusé ces allégations dans un communiqué publié à l'issue de cette session du CSFM, en déclarant qu'il s'agissait d'une « incompréhension » et d'« une inquiétude infondée ». Il a rappelé, d'une part que **les militaires** représentent aujourd'hui **78 % des effectifs** de la défense contre 75 % en 2006, d'autre part qu'ils occupent **32 % des emplois fonctionnels** (sous-directeurs et chefs de service), contre 2 % en 2008.

Le général BOSSER, chef d'état-major de l'armée de terre (CEMAT), a également réfuté ces arguments. Il a rappelé que dans l'armée de terre, les militaires représentent 83 % des effectifs et les civils 17 % et que « les civils, qui assurent des missions aussi importantes que la base arrière ou la maintenance aéronautique, sont aussi disponibles que les militaires ».

⁹⁵ CERI, *op. cit.*, p. 24.

RESUME

La crise économique et les réformes successives subies par le ministère de la défense, en générant un fort sentiment d'incertitude quant à l'avenir, provoquent des crispations au sein de chaque population militaire et civile.

Malgré une image très positive des militaires au sein de la société civile, le personnel militaire souffre d'un manque de reconnaissance de la place de l'institution militaire dans la société. Il dénonce, par ailleurs, une dégradation de ses conditions de vie et de sa gestion administrative.

Le personnel civil, pour sa part, traverse une crise morale qui prend la forme d'un sentiment de manque de reconnaissance de son travail, mais surtout d'un manque de visibilité sur la place des civils au ministère de la défense.

Enfin, les réformes engagées au ministère depuis 2009 ont des répercussions directes sur les liens entre militaires et civils. Si le regard croisé des deux populations militaire et civile est plutôt favorable dans les relations de travail au quotidien, la perception collective l'est beaucoup moins et témoigne d'un malaise certain. La politique de rééquilibrage des populations militaire et civile a, en particulier, brouillé la perception de la place et du rôle de chacun au sein de l'institution.

*

* *

La partie suivante présente des recommandations appelées par convention « pistes et voies d'action » (PVA) et des éléments de contexte utiles à leur compréhension. Ces PVA résultent de l'analyse des travaux de prospective principalement élaborés par le GT et dont la méthodologie et le bilan détaillé figurent dans la deuxième partie de rapport.

2. Les pistes et voies d'action (PVA)

Les recommandations issues des travaux prospectifs sont appelées par convention « **pistes et voies d'action** » (PVA). Dans le cadre de la présente étude, les PVA constituent une « boîte à outils », mise à la disposition du commanditaire de l'étude et des acteurs concernés, pour nourrir la réflexion sur les liens entre le personnel militaire et le personnel civil et apporter une aide à la décision stratégique dans le cadre des orientations de politique générale RH.

Elles ont pour objectif de répondre à des questions qui se posent aujourd'hui ou à des enjeux futurs, identifiés par la démarche prospective. Elles peuvent correspondre à des actions déjà mises en œuvre ou envisagées.

Elles visent à améliorer la cohésion PM/PC au sein du ministère par le biais de politiques ou d'actions spécifiquement ciblées et destinées à répondre à l'objectif fixé par le DRH-MD, commanditaire de cette étude : « **Promouvoir une identité ministérielle commune, respectueuse des spécificités de chaque population, gage d'une appropriation réciproque du statut, du rôle et des missions de chacun** ».

Tout d'abord, les PVA ont été élaborées à partir des quatre **tendances lourdes** (variables à une seule modalité d'évolution) identifiées par le GT :

- 1) hors situations opérationnelles, **le management se substitue au commandement** ;
- 2) le **droit d'association** du PM **rapproche** progressivement les **préoccupations militaires et civiles** ;
- 3) la **précarisation** (professionnelle et sociétale) du personnel du ministère estompe les différences statutaires et diminue les spécificités entre PM et PC ;
- 4) la **visibilité** (Vigipirate, SMV, service civique...) des forces militaires est très prononcée sur l'ensemble du territoire national.

Par ailleurs, les PVA se sont également appuyées sur les modalités d'évolution des onze **variables endogènes** les plus influentes (variables-clés) qui composent la **stratégie optimale** (stratégie n°2 intitulée « La recherche d'une amélioration significative de la cohésion PM/PC »).

Le GT a identifié et défini **22 PVA** qui peuvent être déclinées en **76 sous-actions** et regroupées en **5 domaines** d'application :

Périmètres d'emploi et rééquilibrage du personnel militaire et civil
Construction et organisation des parcours professionnels
Accompagnement de la mobilité du personnel civil
Connaissance mutuelle et vivre ensemble
Politique de communication et identité défense

2.1 Périmètres d'emploi et rééquilibrage du personnel militaire et civil

En 2014, l'effectif sous plafond ministériel d'emplois autorisés (PMEA) du ministère est de **270 849 militaires et civils** en ETPT⁹⁶, ce qui représente une réduction d'environ 2,82 % par rapport à 2013. Il se compose de **77,1 % de militaires (208 916 ETPT)** et de **22,9 % de civils (61 933 ETPT)**, soit une proportion inchangée par rapport à 2013.

Or, le principe d'un **rééquilibrage des effectifs** entre **militaires et civils** qui figurait déjà dans le **Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale (LBDSN) de 2008**⁹⁷ préconisait de recentrer militaires et civils sur leur cœur de métier respectif et annonçait qu'un poste sur quatre devait être occupé par un civil. Il devait être atteint, notamment, en portant aux deux tiers la part du personnel civil dans les effectifs des groupements de soutien des bases de défense (GSBdD).

Selon le **LBDSN de 2013**, « la mise en œuvre de la déflation de 40 000 postes entre 2008 et 2012, sur les 54 000 prévus par le Livre blanc de 2008 pour la période 2009-2015, n'a **pas permis d'amorcer suffisamment ce rééquilibrage**⁹⁸ ». L'objectif d'un rééquilibrage des effectifs entre militaires et civils a donc été maintenu, sans toutefois être chiffré.

La problématique du rééquilibrage est un sujet central pour l'avenir des ressources humaines de la défense qui a été relayé dans le programme du candidat François HOLLANDE à la présidence de la République : « **pour les civils, leur place souvent recule depuis 2007 au profit des militaires** qui, eux-mêmes, s'éloignent de leur métier pour exercer des fonctions qui pourraient être assurées sans avoir le statut militaire. Comment comprendre ? Donc, nous devons renforcer les unités opérationnelles avec des effectifs militaires, qui manquent souvent, en redessinant les superstructures pour **consolider la place des civils dans les fonctions non directement opérationnelles** » (11 mars 2012).

Deux raisons sont le plus souvent **invoquées** pour **justifier la nécessité de rééquilibrer** les deux populations :

- l'argument financier, compte tenu du **coût supposé moindre des civils par rapport aux militaires**, dans la mesure où la rémunération des militaires inclut des éléments qui n'ont pas leur équivalent dans celle des civils (l'indemnité pour services en campagne (ISC), primes de milieu, etc.) ;
- l'argument du **recentrage des civils et des militaires sur leur cœur de métier**, préconisé dans le LBDSN de 2013⁹⁹: « Il s'agit d'orienter chacune des catégories, militaires et civiles, vers son cœur de métier ». Cette spécialisation, et en particulier le « **recentrage du personnel civil sur les fonctions administratives et de soutien** », a également été rappelée par la **lettre n°6497/DEF/CAB du 18 juin 2013 du ministre de la défense**, dans laquelle il mandatait le DRH-MD pour mettre en œuvre la politique RH de recentrage des deux populations sur leurs missions.

⁹⁶ L'ETPT (équivalent temps plein travaillé) est l'unité de décompte de référence des effectifs. Elle permet de prendre en compte la période d'activité de l'agent sur l'année et sa quotité de temps de travail. A titre d'exemple, un agent à temps partiel (80 %), présent du 1^{er} juillet au 31 décembre, compte pour 0,4 ETPT.

⁹⁷ Celui-ci indiquait (p. 237) que « les personnels **militaires** devront se concentrer sur les **missions opérationnelles**, les personnels **civils** sur les **tâches administratives et de soutien**, dès lors qu'elles ne sont pas l'objet d'une externalisation » et que les personnels **civils**, « **doivent occuper désormais une part plus importante dans les fonctions de soutien**, parallèlement à la concentration des personnels militaires sur leur métier opérationnel » (p. 243).

⁹⁸ LBDSN de 2013, p. 114.

⁹⁹ afin de répondre au contrat opérationnel, à la réduction du format des forces armées et à la rationalisation de l'AGSC (administration générale et soutien commun).

Cependant, il est logique que ce rééquilibrage soit maintenu dans deux limites principales :

- la **préservation de l'aptitude à la projection** du personnel ;
- la nécessité de maintenir des **emplois** pour les **militaires en deuxième partie de carrière**¹⁰⁰.

En termes d'**impact sur le climat social**, cette politique de rééquilibrage est très sensible car elle suscite une profonde inquiétude. Elle constitue une source de **polémique et de tension** entre les deux catégories du personnel de la défense, potentiellement nuisible à l'efficacité professionnelle.

S'agissant du domaine « périmètres d'emploi et rééquilibrage du personnel militaire et civil », 6 PVA et 16 sous-actions sont proposées.

PVA n°1 : réaliser une analyse fonctionnelle objective et pragmatique des emplois

Pour mettre en œuvre le **rééquilibrage des effectifs entre militaires et civils** prévu par le **LBDSN de 2013** et la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire (**LPM**) pour les années **2014 à 2019**¹⁰¹, le ministère de la défense a décidé de procéder à une **analyse fonctionnelle de tous ses emplois** afin « de définir de manière objective les emplois ayant vocation à être exclusivement tenus par des militaires, d'une part, et des civils, d'autre part », le nombre d'emplois dits « mixtes » devant être, pour sa part, le plus réduit possible. Cette démarche devait permettre à chaque catégorie de « dispose[r] d'une **visibilité sur ses perspectives professionnelles** » et aux gestionnaires des ressources humaines de « développer une **politique plus proactive et performante** ».

Sur la base de ce mandat, la DRH-MD/SDPRH a élaboré avec les employeurs une **cartographie des postes** concernés par ce rééquilibrage, préservant « le socle militaire » indispensable au contrat opérationnel. Cette cartographie comprenait **39 000 postes militaires non opérationnels** relevant de **15 familles professionnelles** sur les 32 du répertoire des emplois ministériels, le REM¹⁰².

Parallèlement, en juin 2014, l'état-major des armées a transmis ses travaux à la DRH-MD, visant à identifier, « sur le **périmètre de l'administration et du soutien commun** », une **cible de postes militaires** « nécessaires aux besoins opérationnels et fonctionnels des armées » soit **31 900 postes**. Néanmoins, faute de visibilité sur les déflations à réaliser pour les familles professionnelles concernées, il n'a pas été possible d'effectuer les projections nécessaires à la définition d'objectifs-cibles globaux.

Sous-actions :

- 1.1** - Mener à terme l'analyse fonctionnelle en **distinguant les environnements administration centrale/organismes extérieurs** et en privilégiant une **approche pragmatique** fondée sur l'identification des périmètres d'emploi du PM et du PC caractérisés par **dominantes métiers**.

¹⁰⁰ Des emplois non opérationnels pour la 2^e partie de carrière des militaires sont notamment préservés en reconnaissance de leurs services, de leur expérience de terrain, de l'impératif de flux imposé par l'impératif de jeunesse, etc.

¹⁰¹ Cf. p. 116 du LBDSN de 2013 et le § 6.3 du rapport annexé à la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019.

¹⁰² Le REM qui a vocation à se substituer aux référentiels des armées, directions et services (ADS) le 1^{er} janvier 2017, comprend 32 familles professionnelles déclinées en 158 filières et en 7 153 emplois-type renvoyant chacun à des postes. Chaque fiche d'emploi comportera des identifiants, notamment la vocation de l'emploi à être pourvu par un civil (NR ou niveau de responsabilité), par un militaire (NF ou niveau fonctionnel), ou indifféremment par l'un ou l'autre.

- 1.2** - Confier à un **consultant externe** spécialisé en RH, gage d'objectivité, **un audit sur la mise en œuvre de la politique de rééquilibrage du PM et du PC** au ministère de la défense.

PVA n° 2 : optimiser l'élaboration des référentiels en organisation (REO) et améliorer leur accessibilité

Les référentiels en organisation (REO), c'est-à-dire les maquettes descriptives quantitatives et qualitatives des emplois, établies pour l'année suivante et à 5 ans, par chaque employeur, sont indispensables pour adapter les effectifs au besoin de la mission. Les REO ont en particulier un **rôle central** dans la **répartition des emplois militaires et civils**. Il est donc indispensable qu'ils soient élaborés dans la **plus grande concertation possible** entre employeurs et services gestionnaires, dans le cadre d'un dialogue de gestion permanent permettant de concilier l'expression du besoin et les capacités en gestion.

Le déploiement de l'**autorité fonctionnelle renforcée (AFR)** confiée au directeur des ressources humaines du ministère de la défense (DRH-MD) en matière de ressources humaines, par l'instauration d'un **dialogue permanent entre services gestionnaires et employeurs** de niveau central, doit permettre de mieux encadrer le processus d'élaboration des REO¹⁰³, d'optimiser l'adéquation entre les besoins fonctionnels et la ressource disponible et de **limiter la vacance de postes et les sureffectifs militaires et civils**.

Sous-actions :

- 2.1** - Accroître, par l'action de la DRH-MD, la **qualité et l'objectivité** du **dialogue de gestion** entre employeurs et gestionnaires dans le **processus d'élaboration des REO** ainsi que le **respect** du **calendrier** d'élaboration.
- 2.2** - Mettre en place, par une directive de politique générale de la DRH-MD, des **règles de communication** et de **diffusion** systématique des **REO au personnel**, au niveau de chaque formation d'emploi, afin de faire progresser la **transparence** de la **GRH** au profit de l'ensemble des agents militaires et civils.

¹⁰³ Cf. instruction ministérielle n° 210052/DEF/SGA/DRH-MD du 24 février 2015 relative au cadrage et au suivi des référentiels en organisation.

PVA n°3 : privilégier une gestion des emplois par les compétences plutôt que par la distinction soutien/opérationnel

Le rapport relatif au personnel civil élaboré par la direction des ressources humaines (SD-PRH) en novembre 2013¹⁰⁴ analyse « la **difficulté à séparer strictement l'opérationnel du non-opérationnel** ». Il indique en particulier qu'« une approche qui viserait à classifier comme "civils" les postes de soutien et "militaires" les postes opérationnels serait caricaturale et erronée. » Il ajoute : « la **distinction** entre l'opérationnel et le non-opérationnel souvent qualifié de "soutien" qui, au premier abord peut sembler évidente, n'est pas aisée et toujours **sujette à débats**. De même, la distinction entre le **soutien dit "commun"** et le **soutien dit "opérationnel"** ne peut s'effectuer de façon tranchée. »

Par ailleurs, ce même rapport préconise de conserver mais de **limiter « un socle projetable de militaires formés aux compétences de soutien »**, ce qui « menacerait leur statut et les compensations afférentes ».

Compte tenu de ce constat et des travaux du GT, il semble plus pertinent de déterminer les **affectations** du personnel **militaire** et **civil** sous l'angle des **compétences requises pour les postes à pourvoir**, en s'appuyant sur le référentiel des emplois ministériels (**REM**) dans le cadre de postes militaires et civils indifférenciés.

Le document « La politique des ressources humaines du ministère de la défense à l'horizon 2025 » (**PRH 2025**), signé par le ministre le 8 septembre 2014, préconise également de « **développer la mixité des postes (militaires et civils)** ». En effet, le principe de **mixité des emplois** pouvant être indifféremment tenus par des militaires ou des civils est un **facteur d'enrichissement mutuel** des deux catégories de personnel et un vecteur d'**efficacité professionnelle**.

Sous-actions :

- 3.1** - Demander aux employeurs et gestionnaires, sur la base du REM, de **privilégier l'approche métier** et d'identifier les **postes « indifférenciés »** dans la définition puis la gestion des emplois d'un périmètre considéré.
- 3.2** - Promouvoir, en gestion, un **système d'affectation croisée** entre PM et PC permettant une **alternance** des deux catégories de personnel sur un emploi indifférencié (cf. 1^{er} axe d'effort de l'action 1.1, p. 12 du document « PRH 2025 »).

PVA n°4 : fixer des fourchettes de variation du ratio d'effectifs réalisés PM/PC exprimées en pourcentage

« Le **Livre blanc** fixait en **2008** un objectif de 40 % de **personnels civils dans les fonctions de soutien**, taux effectif en 2009 qui est passé à 42 % en 2011. Sur la base de ces projections, il pourrait atteindre **46 % à l'horizon 2016**, sans préjudice des effets de la prochaine étape de restructuration du ministère. Les orientations du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de

¹⁰⁴ Rapport relatif au personnel civil transmis par lettre n°210286/DEF/SGA/DRH-MD/SD-PRH/PRH1 du 19 novembre 2013, p.7.

2013 précisent en effet que ce processus "doit être poursuivi de façon volontariste. Il s'agit d'orienter chacune des catégories, civile et militaire, vers son cœur de métier". »¹⁰⁵

Les membres du GT ont considéré que l'instauration d'un **pourcentage minimum et maximum annuel d'effectifs réalisés** de civils et de militaires **par grand employeur** du ministère permettrait d'introduire de la transparence et de **rassurer les différentes populations**, notamment sur la pérennité de leurs emplois. Cela constituerait également un outil de **gestion prévisionnelle des emplois et des compétences** et contribuerait à plus de visibilité sur les parcours professionnels du personnel.

Sous-actions :

- 4.1** - Mettre en place un **pourcentage minimum et maximum annuel** d'effectifs réalisés de **militaires et de civils** par grand employeur du ministère en fonction du besoin.
- 4.2** - Faire figurer dans le prochain Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale et les lois de programmation militaire à venir un pourcentage **minimum et maximum d'emplois de militaires et de civils**.

PVA n°5 : mieux coordonner le reclassement des militaires sur les emplois civils de la défense avec la gestion du personnel civil

De nombreux dispositifs permettent aujourd'hui aux militaires d'intégrer la fonction publique¹⁰⁶. Les militaires peuvent tout d'abord passer des concours de l'une des fonctions publiques civiles ou d'accès à la magistrature ou être admis à un recrutement sans concours dans un corps ou un cadre d'emploi de catégorie C (article **L 4139-1** du code de la défense). Ils peuvent aussi, sous certaines conditions de grade et d'ancienneté, demander à être intégrés au sein de l'une des trois fonctions publiques au terme d'une année de détachement et après vérification de leur aptitude (article **L 4139-2**). Ils peuvent également avoir accès aux emplois réservés (article **L 4139-3**) ou accéder à la fonction publique dans le cadre du détachement prévu à l'article **L 4138-8**, sachant que cette position est révocable et ne peut être renouvelée que sur demande. Enfin, la fonction publique leur est ouverte par les **contrats de droit public du statut général des fonctionnaires, rénovés par la loi Sauvadet**.

En 2014, **2 435 militaires**, dont 300 gendarmes, **ont été reclassés dans la fonction publique** par l'un de ces cinq dispositifs,¹⁰⁷ majoritairement selon les procédures des articles L 4139-2 et L 4139-3. Par ailleurs, **sur l'ensemble des recrutements de civils titulaires effectués par la défense en 2014, plus de la moitié sont d'anciens militaires (497 sur 871)**¹⁰⁸.

Le **rééquilibrage entre le personnel militaire et le personnel civil** qui s'opère dans le cadre d'une démarche pragmatique privilégie essentiellement les recrutements, au titre de l'article **L 4139-2**. Ce dispositif de **détachement-intégration** relève d'une **procédure dérogatoire** et le reclassement peut intervenir, le cas échéant, sans mobilité du militaire reclassé sur un **emploi de la défense**. Dans ce cas, il est dit « **à poste** », c'est-à-dire sur l'emploi qu'il occupait comme militaire.

¹⁰⁵ Réponse à la question écrite n°21055 du 06/08/2013 du député Perez au ministre relative au rééquilibrage des postes de soutien.

¹⁰⁶ HCECM, *op. cit.*, p. 85-86.

¹⁰⁷ Bilan social 2014, p. 105.

¹⁰⁸ *Ibid.* 2014, p. 35.

Le nombre de postes ouverts dans la fonction publique d'Etat au titre de la **campagne 2014** s'élève à **687** dont 25 postes d'encadrement supérieur, 107 en catégorie A, 309 en catégorie B et 246 en catégorie C. Ce **nombre est en augmentation de 25 % par rapport à 2013**. Si la plupart des ministères ont augmenté le nombre de postes offerts, la plus forte augmentation est imputable au **ministère de la défense** qui reste le plus gros recruteur avec **526 ouvertures de postes en 2014** contre 422 en 2013.

En fin de processus, **688 militaires** ont été recrutés dans l'**ensemble de la fonction publique** par le biais de l'article L 4139-2 : 583 dans la fonction publique d'Etat et 105 dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière, en réduction dans ces deux dernières de 30 % et de 8 % des recrutements en 2014. **464 reclassements ont eu lieu au sein du ministère de la défense** (21 postes d'encadrement supérieur, 89 postes de cat. A, 302 postes de cat. B et 276 postes de cat. C)¹⁰⁹.

Sur l'ensemble des 464 militaires recrutés comme civils au ministère en 2014 dans le cadre de leur reconversion, **environ la moitié l'ont été « à poste »**, c'est-à-dire sur le poste qu'ils occupaient, sans mutation. Ce choix, qui peut constituer un outil de fidélisation dans des filières sensibles comme le maintien en condition opérationnelle, a suscité de **vives réactions négatives**, en particulier de la part de **la plupart des organisations syndicales**. Celles-ci ont notamment dénoncé une mesure susceptible de pénaliser le parcours de carrière ou l'avancement de civils, ainsi que la contradiction qui peut apparaître entre la politique d'encouragement de la mobilité des civils et un reclassement « à poste » des militaires. Ces **réticences** ont été **relayées** par la majorité des **membres civils du GT**.

Le maintien du recrutement au titre de l'article **L 4139-3¹¹⁰ (emplois réservés)** a également été préconisé par le GT pour permettre aux militaires d'être reclassés comme **agents de catégorie B et C**. Les postes ouverts aux emplois réservés dans la fonction publique d'Etat ont en effet fortement progressé, passant de 1 031 en 2013 à 1 613 en 2014, soit une augmentation de 56 %. Les militaires en ont bénéficié, les recrutements passant de 291 à 373 (+ 28 %). Pour l'ensemble de la fonction publique, les recrutements enregistrent une hausse de 26 %, soit 536 recrutements contre 425 en 2013.

¹⁰⁹ Ces données chiffrées sont extraites du bilan reconversion 2014.

¹¹⁰ Dans le cadre des travaux d'élaboration de la LPM 2014-2019, la DGAFP avait envisagé de modifier les dispositions de cet article.

Article L 4139-2 du code de la défense

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

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

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

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

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

Article L 4139-3 du code de la défense

« Le militaire, à l'exception de l'officier de carrière et du militaire commissionné, peut se porter candidat pour l'accès aux emplois réservés, sur demande agréée, dans les conditions prévues par le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre. En cas d'intégration ou de titularisation, la durée des services effectifs du militaire est reprise en totalité dans la limite de dix ans pour l'ancienneté dans le corps ou le cadre d'emploi d'accueil de catégorie C. Elle est reprise pour la moitié de la durée des services effectifs dans la limite de cinq ans pour l'ancienneté dans le corps ou le cadre d'emploi de catégorie B. »

Sous-actions :

- 5.1** - Elaborer une **directive annuelle de politique ministérielle de reclassement des militaires** dans la fonction publique et au ministère de la défense.
- 5.2** - Instaurer et formaliser un **dialogue de gestion** entre le **service des ressources humaines civiles** de la DRH-MD et les **DRH d'armée** sur la politique de reclassement au ministère.
- 5.3** - **Communiquer** sur la proportion de militaires reclassés par la procédure de l'article L 4139-2 et ayant contribué à la constitution de l'assiette permettant de calculer les droits à **l'avancement** dans un grade civil considéré et comparer cette proportion à celle des militaires ayant effectivement bénéficié d'un avancement dans ce grade.

- 5.4** - Communiquer sur le nombre exact d'**anciens militaires recrutés** par le ministère de la défense comme civils par le biais de la procédure de l'article L 4139-2 et sur les recrutements identiques des autres ministères.
- 5.5** - Mettre en place une **CAP centralisée des reclassements** dans les emplois de fonctionnaires du ministère de la défense de **catégorie B et C** pour permettre de mieux gérer les pratiques de reclassement « à poste ».
- 5.6** – Maintenir le dispositif de **recrutement diversifié** des militaires dans la fonction publique au titre des articles L 4139-1, L 4139-2, L 4139-3 et L 4139-8.

PVA n°6 : positionner les postes d'inspecteurs civils de la défense au même niveau que les inspecteurs généraux des armées et créer un bureau des administrateurs civils directement rattaché au ministre

A l'heure actuelle, le collège des **inspecteurs généraux**¹¹¹ -directement rattachés au ministre- a un **représentant pour chaque armée**, un pour l'armement, un pour la gendarmerie et un pour le service de santé des armées. Par contre, **aucun représentant du personnel civil** (2^e volume en effectifs du ministère) n'est présent dans ce collège. Les inspecteurs du personnel civil de la défense¹¹² relèvent du secrétariat général pour l'administration et ne sont donc pas placés au même niveau que leurs confrères militaires.

De même, le bureau des officiers généraux, directement rattaché au ministre, n'a pas son équivalent civil. De ce fait, la représentation auprès du ministre des deux populations militaire et civile est déséquilibrée et inéquitable.

Sous-action :

- 6.1 – Rattacher** directement **un inspecteur civil** au collège des inspecteurs généraux **auprès du ministre de la défense**.
- 6.2** - Créer un bureau des **administrateurs civils** directement rattaché au ministre.

¹¹¹ Décret n° 2000-808 du 25 août 2000 fixant les attributions des inspecteurs généraux des armées, art. 1er. : « Un officier général de chacune des trois armées, de la gendarmerie nationale et de la délégation générale pour l'armement portant le titre d'inspecteur général des armées et relevant directement du ministre remplit, sous l'autorité de celui-ci, des missions d'inspection, d'étude et d'information s'étendant à l'ensemble des armées, de la gendarmerie nationale, de la délégation générale pour l'armement et de DCN. »

¹¹² Décret n° 93-186 relatif aux conditions de nomination et d'avancement dans les emplois d'inspecteur civil du ministère de la défense, art. 1^{er} : « Les fonctionnaires nommés dans un emploi d'inspecteur civil du ministère de la défense exercent des fonctions d'inspection dans les domaines relevant de la compétence du secrétaire général pour l'administration sous l'autorité duquel ils sont placés. »

2.2. Construction et organisation des parcours professionnels

Le **LBDSN de 2013** (p. 116) recommande « la **valorisation de l'emploi**, du **rôle** et du **positionnement** » des agents **civils** notamment par la « formalisation de **parcours professionnels dynamiques**, associés à une politique de **formation** volontariste ».

Le **ministre de la défense**, dans sa lettre du lettre n°6497/DEF/CAB du 18 juin 2013, invite à « jeter les bases de **parcours professionnels attractifs et dynamiques** pour le personnel civil ».

La politique des ressources humaines du ministère de la défense à l'horizon 2025 (**PRH 2025**), signée par le ministre le 8 septembre 2014, préconise l'instauration de « **parcours de carrière pluriels** fondés sur la **compétence** et construits sur des **étapes charnières** clairement identifiées » (cf. action 6.1).

En ce qui concerne le domaine « construction et organisation des parcours professionnels », 7 PVA et 24 sous-actions sont proposées.

PVA n°7 : mieux répondre aux besoins des employeurs militaires et civils par la mise en place de parcours professionnels civils

Contrairement à ce qui existe pour les militaires, les **parcours professionnels des civils** de la défense ne sont **pas organisés** mais laissés à l'**initiative des agents**.

En dehors du parcours professionnel élaboré par la DGA il y a déjà quelques années pour ses acheteurs-négociateurs, et des parcours internes à la DGSE et à la DPSD, **plusieurs projets** sont actuellement menés **au sein du ministère de la défense**, mais sans vision d'ensemble au niveau ministériel. Ainsi, au sein du **SGA** :

- la direction centrale du service de l'infrastructure de la défense (**DCSID**) a élaboré en 2014 un **projet de parcours professionnel** relatif aux **ingénieurs d'études et de fabrications** (IEF), dans l'objectif d'articuler leur progression dans la prise de responsabilités avec le parcours des ingénieurs militaires de l'infrastructure (IMI) et de les fidéliser ;
- la direction des affaires financières (**DAF**) a lancé au printemps 2012 (dans la continuité du projet Aramis issu lui-même de la RGPP en 2009) un **projet de professionnalisation de la fonction financière (P2F)** qui associe **parcours professionnels**, au sens de parcours de carrière, et **parcours de professionnalisation**. La DAF souhaite ainsi donner plus de visibilité aux agents sur leurs possibilités de carrière à l'interministériel et élargir le vivier des candidats à des postes financiers. Le P2F concerne 7 000 agents (dont 56 % de civils et 70 % de fonctionnaires de catégorie C).

La **DIRISI**, dans son schéma directeur GPRH 2012 – 2017, a également mis en place un certain nombre de **parcours professionnels** cohérents afin d'apporter une vision claire et précise des emplois et des perspectives qu'elle offre aux différentes populations de personnel mises à sa disposition par les armées, directions et services.

Par ailleurs, au niveau de la **fonction publique**, un important chantier sur la rénovation des **parcours professionnels des agents** vient de s'achever et confirme l'importance de cette problématique pour

l'ensemble des agents publics. Ce chantier sur « **l'avenir de la fonction publique** », a été ouvert en octobre 2014 dans le cadre de la négociation avec les organisations syndicales et porte sur la **modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations**. La ministre de la fonction publique a adressé aux syndicats un **projet d'accord** le 17 juillet 2015. Six organisations syndicales sur neuf l'ont approuvé le 30 septembre 2015.

Cet accord prévoit de réaffirmer le modèle de la fonction publique de carrière et de **moderniser la gestion des ressources humaines en simplifiant les règles de gestion statutaire**, en renforçant l'égalité de traitement dans les recrutements et les carrières, et en améliorant la transparence des vacances d'emploi et les orientations ministérielles de gestion. Dans ce cadre, est notamment prévue la **création**, en concertation avec les syndicats, de **filières professionnelles** regroupant des dispositions statutaires communes à plusieurs corps et cadres d'emploi pour harmoniser les carrières, simplifier et faciliter la mobilité volontaire et permettre des **parcours de carrière plus diversifiés et valorisants**.

Il est également prévu de lancer un chantier de rénovation des outils indemnitaires et statutaires permettant l'avancement de grade pour renforcer l'attractivité des territoires. La **gestion prévisionnelle des emplois, des compétences et des qualifications** ainsi que la **politique de formation continue** devront faire l'objet d'un « véritable dialogue social en permettant aux comités techniques d'exercer pleinement leurs compétences en la matière ».

Actuellement, d'après l'enquête DRH-MD/PEP2 « Etre civil au ministère de la défense » de 2015, **56 % des civils de la défense n'ont pas une vision claire de leur parcours professionnel** sur les cinq prochaines années. Ce manque de visibilité joue négativement sur la vision des perspectives offertes par le ministère : ainsi, **la moitié des civils n'ayant « pas du tout » une vision claire de leur parcours professionnel** estime que la défense offre de moins bonnes perspectives que d'autres ministères, contre un quart des civils en ayant une vision « tout à fait claire ».

Il apparaît donc indispensable de mettre en place des **parcours professionnels formalisés** qui correspondent à la fois au besoin des employeurs et des agents. S'inscrivant dans une chronologie, ils permettraient non seulement au gestionnaire de prendre en compte l'expérience accumulée des personnes afin de **mieux répondre au besoin défini par l'employeur**, mais aussi à **l'agent** de bénéficier d'une **meilleure visibilité** sur son **avenir professionnel** et ses **possibilités de progression**. Ils constitueraient également un **levier** indispensable de la **mobilité**.

Sous-actions :

- 7.1** - Lancer un **chantier RH** sur les **parcours professionnels du personnel civil** de la défense définissant des parcours carrière fondés sur des compétences et associant des parcours de formation, **en concertation avec les organisations syndicales**, en premier lieu dans les métiers déficitaires.
- 7.2** - Expérimenter la mise en place de **parcours professionnels** pour certaines filières du REM dans lesquelles le personnel civil a vocation à exercer ses fonctions, selon l'analyse fonctionnelle préalablement conduite par la DRH-MD/SDPRH (cf. PVA n°1, 2^e §).

PVA n°8 : s'inspirer du PAM pour faciliter la mobilité du personnel civil

Les **mutations « au fil de l'eau » tout au long de l'année** (hormis pour les postes à responsabilité), et **sans passage en commission administrative paritaire (CAP)**, sauf dans le cas de mutations géographiques et fonctionnelles dans l'intérêt du service, sont une **spécificité du ministère de la défense**¹¹³. Les autres ministères, sur la base de la réunion des commissions administratives compétentes (en général deux fois dans l'année), organisent de fait des **périodes de mutation** ou élaborent des tableaux de mutation.

Afin de faciliter le rééquilibrage des populations militaires et civiles, la DRH-MD a mis en place en 2012 un dispositif de **période privilégiée de mobilité (PPM)**, inspiré du plan annuel de mutation des militaires (PAM). En **2012**, la PPM a concerné **60 postes à responsabilité managériale et/ou d'expertise de haut niveau**. Maintenu en 2013, elle n'a concerné que 37 postes et a été mise en veille.

Le **document d'orientation DRH-MD du 10 juillet 2014** relatif à **l'emploi, à la mobilité et aux parcours professionnels du personnel civil** prévoit la réactivation du dispositif PPM pour les postes à responsabilité de catégorie A, voire pour l'ensemble des catégories A, de manière à faciliter la transition sans pénaliser l'employeur. Une **première expérimentation** portant sur les grades d'attaché principal d'administration de l'Etat et d'attaché hors classe et sur les postes de conseiller d'administration sera menée en fin d'année 2015. Une **instruction** spécifique est en cours de rédaction.

Dans son **enquête** d'avril 2014 sur la place du personnel civil dans les groupements de soutien des bases de défense (GSBdD), la mission d'appui au cabinet à la transformation (**MACT**) préconise également de « **synchroniser la mobilité du personnel militaire et du personnel civil** » et d'organiser un **plan annuel de mutation pour les civils**, afin de mieux adapter la disponibilité des agents à celle des postes.

Sous-actions :

- 8.1 - Généraliser** progressivement l'organisation de **périodes privilégiées de mobilité (PPM)** à l'ensemble du **personnel civil** avec deux cycles annuels dont l'un synchronisé avec le plan annuel de mutation des militaires (PAM).
- 8.2 - Saisir** la DAJ pour **sécuriser juridiquement** la question du **régime dérogatoire** du ministère pour l'examen des **mobilités en CAP**.
- 8.3 – Valoriser la mobilité** dans les parcours de carrière, notamment **dans les évaluations professionnelles et l'avancement**.

¹¹³ En effet, l'article 60 de la loi n°84-16 modifiée du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, prévoit que « *lorsqu'il n'existe pas de tableaux de mutation, seules les mutations comportant changement de résidence ou modification de la situation de l'intéressé sont soumises à l'avis des commissions* ». **Par dérogation, le ministère de la défense**, dans sa pratique de gestion, restreint encore le passage en commission administrative paritaire (CAP) des mutations géographiques et fonctionnelles aux seuls cas de **mobilités dans l'intérêt du service**.

PVA n°9 : généraliser le principe d'une durée d'affectation sur les postes

Certains postes à responsabilité d'**encadrement supérieur** ont une **durée d'occupation maximale réglementaire** mentionnée sur la fiche de poste.¹¹⁴

La **durée indicative** d'affectation est fixée **par l'employeur** sur la fiche de poste, en général entre **3 et 4 ans** pour les **fonctionnaires de catégorie A et B**, et est précisée lors du recrutement.

S'agissant des **postes à responsabilité** ayant vocation à être pourvus en **alternance** par des **civils** et des **militaires**, comme par exemple les **chefs des groupements de soutien des bases de défense (GSBdD)**, la durée d'affectation est **limitée à 3 ans**.

En ce qui concerne certains **postes sensibles** (postes à très haute technicité ou impliquant une formation de longue durée, par exemple), le **document d'orientation DRH-MD du 10 juillet 2014** relatif à l'emploi, à la mobilité et aux parcours professionnels du personnel civil préconise de mentionner sur la **fiche de poste** une **durée minimale d'affectation** et pour les **postes pourvus en alternance** par des civils et des militaires, une **durée maximale**.

Si l'encadrement des durées d'affectation du personnel civil constitue un prérequis pour « faire tourner les postes », une gestion organisée des durées d'affectation du personnel civil permettra une gestion prévisionnelle des emplois et offrira aux agents une visibilité sur leurs parcours professionnels.

Sous-actions :

- 9.1** - Faire figurer systématiquement, à titre indicatif, une **durée minimale** et une **durée maximale d'affectation** sur les **fiches de poste publiées à la BNE**, notamment sur les **postes binômés militaires/civils** (un chef et son adjoint) ou **pourvus en alternance** par des civils et des militaires. Ces durées pourraient être **proposées par les employeurs** et **validées par les gestionnaires**, en les modulant selon le degré de technicité requis par le poste ou de son appartenance à un métier déficitaire.
- 9.2** - Encourager la formalisation d'un **engagement moral réciproque dans le cadre du droit souple**¹¹⁵ d'une **durée minimale** et/ou d'une **durée maximale d'affectation** pour certaines catégories de postes à définir et notamment dans le cas de binômage ou d'alternance civils-militaires.
- 9.3** - Insérer dans le formulaire de compte rendu d'entretien professionnel (**CREP**) une rubrique relative à la **durée d'affectation**, sujet qui doit faire chaque année l'objet d'un échange.

¹¹⁴ **Décret n°2012-32 du 9 janvier 2012** relatif aux emplois de **chef de service** et de **sous-directeur** des administrations de l'Etat, article 7.

¹¹⁵ Selon la définition proposée par l'étude annuelle 2013 du Conseil d'Etat consacrée au droit souple, celui-ci regroupe l'ensemble des instruments répondant à trois conditions cumulatives :

- ils ont pour objet de modifier ou d'orienter les comportements de leurs destinataires en suscitant, dans la mesure du possible, leur adhésion ;
- ils ne créent pas par eux-mêmes de droits ou d'obligations pour leurs destinataires ;
- ils présentent, par leur contenu et leur mode d'élaboration, un degré de formalisation et de structuration qui les apparente aux règles de droit.

Le premier critère permet de distinguer le droit souple des avis ou autres documents préparatoires à l'élaboration d'une règle de droit. Le deuxième critère marque la limite entre droit souple et droit dur. Le troisième critère a pour fonction de distinguer le droit souple du non-droit. Les codes de bonne conduite, les chartes de déontologie, les recommandations de bonnes pratiques sont des exemples de droit souple.

PVA n°10 : permettre aux employeurs militaires de pouvoir compter sur la ressource du personnel civil dans les opérations extérieures

La question de l'**engagement opérationnel des civils, en particulier en opérations extérieures (OPEX)**, reste encore un **sujet tabou** en France et se heurte à une **forte résistance culturelle des armées**. Pourtant, un certain nombre de « non militaires » sont déjà présents en OPEX : **policiers, diplomates, juristes, ouvriers de l'Etat...** De même, certains employeurs du ministère de la défense ont recours à du personnel civil, majoritairement sous **statut de réserviste**, pour répondre à des besoins spécifiques. Enfin, il apparaît que les armées professionnalisées des **pays anglo-saxons** et de l'Allemagne n'ont pas les mêmes réticences que la France sur cette problématique.

La question de la participation des civils aux engagements opérationnels de la nation se pose aujourd'hui avec davantage d'acuité pour quatre raisons :

- la nécessité de **pallier la réduction des effectifs** et de trouver des moyens innovants pour faire face à certains pics d'activité ;
- les besoins en compétence, notamment dans les **spécialités rares** ;
- les **difficultés** rencontrées par les **employeurs** de la défense pour disposer de civils en OPEX du fait de l'absence de **cadre juridique** adapté et des limites du statut de réserviste opérationnel (durée d'emploi limitée par le contrat ESR) ;
- l'**aspiration générale** à une cohérence accrue des parcours professionnels du **personnel civil** qui ne devrait pas se voir interdire, par principe, d'exercer ses compétences dans une continuité, y compris **au plus près des forces**.

Concernant le lien PM/PC, la possibilité pour les **civils volontaires de travailler au plus près des forces** est également importante, non seulement sur un **plan symbolique**, mais aussi pour le **partage d'une expérience commune** entre militaires et civils et pour **renforcer la légitimité** du personnel civil. Le GT a particulièrement insisté sur ce point.

A ce titre, le document de politique des ressources humaines du ministère de la défense à l'horizon 2025 (**PRH 2025**) préconise d'« **encourager l'emploi de personnel civil dans les fonctions directement corrélées à l'activité opérationnelle des forces** (par exemple la maintenance) ou pour répondre aux **besoins en spécificités critiques** » (cf. action 4.5 du document PRH 2025). Elle recommande également de « construire, au profit du personnel civil, **des parcours qualifiants** intégrant notamment des affectations **au plus près des forces opérationnelles** » (cf. action 7.3).

En **2010**, le ministère de la défense a souhaité développer la participation de civils titulaires et non titulaires aux OPEX, en soutien d'OPEX ou dans le cadre d'opérations militaro-civiles à l'étranger. Interrogée sur les modalités statutaires à envisager pour ce type de déploiement, la direction générale de l'administration et de la fonction publique (**DGAFP**)¹¹⁶ a soulevé le problème de l'**absence** à ce jour **d'une définition juridique de la notion d'OPEX** permettant de faire une **distinction claire** entre les **missions** relevant du **statut militaire** et les **activités** pouvant être confiées à des **fonctionnaires** sous **statut civil**. Selon l'analyse de la **DGAFP** :

- **si une telle définition de la notion d'OPEX peut être apportée**, et pour des missions de courte durée en soutien aux OPEX, **rien ne s'oppose à l'envoi ponctuel de civils** en position d'activité et sur la base du volontariat « **dans le cadre d'un ordre de mission** dans les conditions de droit

¹¹⁶ Note de la DGAFP du 24 novembre 2010 portant sur « l'envoi de personnels civils sur un théâtre d'opération extérieur ». (cf. lettre n°357 du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat du 24 novembre 2010).

commun ». Toutefois, ceux-ci « **ne bénéficieront pas des garanties et de la couverture des risques** propres aux opérations extérieures telles qu’elles sont notamment définies à l’article L 4123-4 **du code de la défense** ». Par ailleurs, certaines garanties, telles que le **droit de grève** ou le **droit de retrait**¹¹⁷ en cas de danger grave et imminent, « paraissent **difficilement compatibles** avec les conditions d’exercice sur un **théâtre d’opération extérieure** ». Enfin, les civils ne pourront intervenir sur les théâtres d’opération que dans le cadre des conventions de Genève et leurs protocoles additionnels de 1949 relatifs aux conflits armés ;

- **si une clarification de la nature des OPEX ne peut être établie**, seules **deux solutions** sont envisageables, sous **statut militaire**, selon la DGAFF :

- le **détachement** des fonctionnaires civils dans les corps militaires (article L 4132-13 du code de la défense) qui deviendra possible dès la publication du décret d’application de l’article 3 de la loi LMPP du 3 août 2009¹¹⁸. Cette solution suppose toutefois de résoudre la problématique de la correspondance des grades (cf. PVA 13) ;
- le recours au mécanisme de la **réserve opérationnelle** (article L 4221-3 du code de la défense).

Sous-actions :

10.1 – Clarifier la notion d’OPEX (DAJ) dans le cadre d’une réflexion sur le déploiement des civils dans les engagements opérationnels, en particulier hors du territoire national.

10.2 - Expertiser la situation des civils (DAJ) au regard du **droit des conflits armés** (ex : port d’armes, statut des prisonniers, etc.) en particulier dans le cas des civils impliqués dans l’activité opérationnelle (POLAD, radaristes, etc.).

10.3 - Etudier la question indemnitaire¹¹⁹ **(DRH-MD)**, la problématique du régime d’assurance et des **pensions, ainsi que la couverture des risques**.

10.4 - Prévoir (DRH-MD) une **correspondance** de grades militaires et civils pour pouvoir détacher des civils dans les corps militaires dans le cadre de l’article L 4132-13 du code de la défense.

10.5 - Etudier (DAJ), dans le cas où l’une des problématiques précitées ne serait pas résolue, la possibilité de créer un **statut sui generis des civils employés dans le cadre d’un engagement opérationnel**.

¹¹⁷ L’article 12 du décret n°2012-422 du 29 mars 2012 relatif à la santé et à la sécurité du travail du ministère de la défense ouvre le **droit de retrait aux militaires** dans les conditions suivantes : « Si **un personnel civil ou un personnel militaire** exerçant des **activités de même nature que celles confiées au personnel civil** a un motif raisonnable de penser que sa situation de travail présente un danger grave et imminent pour sa vie ou pour sa santé ou s’il constate toute défectuosité dans les systèmes de protection, il en avise immédiatement son chef d’organisme ou le représentant de ce dernier qui consigne cet avis dans le registre prévu à l’article 14. Il **peut se retirer d’une telle situation**. Cette faculté doit s’exercer de telle manière qu’elle ne puisse créer pour autrui une nouvelle situation de danger grave et imminent. »

¹¹⁸ Loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique, article 3 (modifiée par la loi n° 2012-947 du 12 mars 2012) : « Tous les corps militaires sont accessibles par la voie du détachement suivi, le cas échéant, d’une intégration, aux fonctionnaires régis par la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, nonobstant l’absence de dispositions ou toute disposition contraire prévue par les statuts particuliers de ces corps. [...] Les modalités d’application du présent article sont précisées par un décret en Conseil d’Etat. »

¹¹⁹ En effet, l’envoi de civils en OPEX pourrait soulever certains problèmes d’équité au niveau des indemnités versées : les militaires percevraient l’indemnité de sujétion pour service à l’étranger (ISSE), alors que le personnel civil (comme les policiers à l’heure actuelle) percevrait probablement l’indemnité de résidence à l’étranger (IRE), indemnité beaucoup plus avantageuse.

- 10.6** - Elaborer (**DGRIS**) une **étude comparative actualisée** sur les dispositifs d'envoi de civils en OPEX dans les armées étrangères occidentales.
- 10.7** – Etudier (**DRH-MD**), en coordination avec l'**EMA**, la mise en place d'une **structure gestionnaire chargée de l'envoi de civils en OPEX** qui pourrait s'inspirer du *Support to operations* britannique (cf. annexe 3 : Les différents modèles d'emploi du personnel civil de la défense dans les armées alliées en 2013).
- 10.8** – **Mettre en place (EMA et DRH-MD), dans un premier temps à titre expérimental, un périmètre** de métiers exercés par des civils correspondant aux besoins des employeurs en OPEX : par exemple, le maintien en condition opérationnelle (MCO), le renseignement, les relations internationales, le conseil politique et juridique - les *Political Advisors* (Polad) et les *Legal advisors* (Legad), le conseil en environnement (CONSEHO), les ressources humaines et la chancellerie.
- 10.9** – Confier à la structure gestionnaire de l'envoi de civils en OPEX (cf. 10.7) le **pilotage ministériel** visant à coordonner les démarches d'évaluation du besoin, de recensement des **civils volontaires dans l'équipe opérationnelle** et de **suivi du vivier de ces postes**.

PVA n°11 : favoriser le recrutement dans la réserve opérationnelle par le renforcement d'une politique de volontariat

La politique des ressources humaines du ministère de la défense à l'horizon 2025 (**PRH 2025**) préconise de « **faciliter les démarches du personnel civil du ministère de la défense volontaire pour rejoindre la réserve opérationnelle** » (cf. action 7.1).

Un accès facilité à la réserve pour les civils de la défense, en particulier à la réserve opérationnelle représente, de même que la participation aux engagements opérationnels, le partage d'une **expérience commune** entre militaires et civils. C'est un **facteur de cohésion** et de renforcement du lien PM/PC.

Sous-actions :

- 11.1** - Intégrer dans la **formation statutaire** du personnel civil (**initiale et continue**) un module d'information sur la réserve opérationnelle.
- 11.2** - Engager une **action de communication** ministérielle pour encourager le volontariat du personnel civil à intégrer la réserve opérationnelle.
- 11.3** - **Encourager les civils** à rejoindre la réserve opérationnelle en récompensant leurs services militaires et en valorisant cette expérience dans le **parcours professionnel** (avancement, décorations).

PVA n°12 : organiser un accès équitable et à proportion des effectifs militaires et civils aux postes à responsabilité dans l'administration et le soutien

En septembre 2006, une **enquête de l'Observatoire social de la défense (OSD)** sur « **La cohésion entre les militaires et les civils de la défense** » révèle que d'après plusieurs personnes interviewées, militaires comme civils, **l'accès à certains postes décisionnels est parfois plus difficile** pour des **civils** que pour des **militaires**.

Par ailleurs, une **enquête** d'avril 2014 sur la **place du personnel civil** dans les groupements de soutien des bases de défense (**GSBdD**), menée par la mission d'appui au cabinet pour la transformation (**MACT**), souligne un déséquilibre catégoriel entre militaires et civils. D'après cette enquête, cette situation nécessite de **renforcer l'encadrement civil dans les GSBdD** et de trouver « **un nouvel équilibre PM/PC en fonction des milieux opérationnels dominants de la base de défense** »¹²⁰.

Le maintien d'un équilibre, à proportion des effectifs en place, dans l'accès aux postes à responsabilité entre militaires et civils permettrait de consolider et de rendre plus crédible la **construction des parcours professionnels du PC**. Elle préserverait aussi un **vivier de postes suffisant**, en particulier pour les **fonctionnaires civils** qui appartiennent à des **corps interministériels**, leur permettant d'accéder à un **niveau de responsabilité comparable** à celui détenu par leurs homologues dans les **autres ministères**.

Sous-actions :

- 12.1-** Elaborer un **plan d'action de rééquilibrage** des **postes à responsabilité**, prioritairement dans les **GSBdD**.
- 12.2** - Mettre en place une **politique de binôme** et **d'alternance croisée militaire/civil** sur les postes de **cadres dirigeants**, les postes **d'encadrement supérieur** et sur les **emplois fonctionnels**.
- 12.3** - **Privilégier la compétence** au statut comme critère de recrutement tout en accordant une vigilance particulière à l'équilibre dans l'accès aux postes à responsabilité entre militaires et civils au SGA, dans les services communs et dans les bases de défense.

PVA n°13 : prévoir une correspondance de grades militaires et civils

En 2015, la DRH-MD a ouvert un **chantier** sur la **correspondance des grades militaires et civils** visant à :

- mettre en place un système de cotation des emplois et des postes militaires et civils prévue dans la politique des ressources humaines du ministère de la défense à l'horizon 2025 (**PRH 2025**, action 6.4) ;
- aligner les niveaux fonctionnels (NF) du personnel militaire et des niveaux de responsabilité (NR) du personnel civil dans le référentiel des emplois ministériels (**REM**) ;

¹²⁰ CGA Bruno ROCHE, ACHC Claudie GANDUBERT, COL Bertrand VALETTE d'OSIA, CRC1 Alain BIGOT, IPETA Gaëlle MARTAUD-ROUSSEL, « La place du personnel civil dans les groupements de soutien des bases de défense », Mission d'appui au cabinet pour la transformation, avril 2014, p. 11-15.

- s'inscrire dans le chantier relatif à **l'homologie des grades militaires et civils** piloté par la **DGAFP** à l'occasion des travaux sur les décrets d'application de la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique, dite loi « **LMPP** »¹²¹ qui a créé un dispositif de mobilité réciproque entre la fonction militaire et la fonction publique civile¹²². L'article 13 bis de cette loi prévoit en effet que le détachement s'effectue entre corps et cadres d'emplois appartenant à la même catégorie et de niveau comparable, apprécié au regard des **conditions de recrutement** ou de la **nature des missions**.

Or, au cours des travaux de prospective, le GT a considéré que l'exercice visant à comparer les grades militaires et civils se heurtait à plusieurs **difficultés** liées à :

- la différence des **modes** et des **niveaux de recrutement** ;
- la spécificité des modes de **gestion** des deux populations (gestion de flux pour les militaires, gestion de stock pour les civils) ;
- un **nombre de grades** peu comparable entre statuts (8 grades pour les corps d'officier contre 3 grades en moyenne pour les corps de catégorie A) ;
- des **parcours de carrière** et de **durée de service** difficilement comparables ;
- des **systèmes d'avancement** différents.

Dans ces conditions, les **membres du groupe de travail** n'ont pas jugé pertinent l'élaboration d'une **grille d'équivalence contraignante**. Ils ont considéré qu'une **gestion au cas par cas**, sur des critères éprouvés et partagés, était dans un premier temps suffisante et risquait moins « d'entamer la bonne entente entre militaires et civils. »

Si cette gestion au cas par cas s'avérait inappropriée, il pourrait être envisagée la mise en place d'une **grille d'équivalence** des grades militaires et civils préconisée par le 9^e rapport du **HCECM** : « Afin de mettre en œuvre de façon cohérente et non déstabilisante les dispositions de la loi de 2009 sur la mobilité, le Haut Comité recommande d'établir par décret, sur un fondement législatif si besoin est, une correspondance des grades entre corps militaires et corps de la fonction publique.¹²³ »

Une telle grille d'équivalence a déjà été mise en place au ministère permettant par deux décrets de 2004¹²⁴ aux fonctionnaires du **Trésor** et du **Groupe La Poste** d'être détachés dans des grades militaires¹²⁵.

¹²¹ Loi LMPP modifiée par la loi n° 2012-947 du 12 mars 2012.

¹²² Cf. articles L 4138-8 et L 4132-13 du code de la défense.

¹²³ HCECM, *op. cit.*, p. 88.

¹²⁴ Cf. décret n° 2004-740 du 26 juillet 2004 portant dispositions statutaires relatives aux fonctionnaires du ministère chargé du budget détachés au sein du service de la trésorerie aux armées et le décret n° 2006-1209 du 2 octobre 2006 modifiant le décret n° 2004-706 du 13 juillet 2004 portant dispositions statutaires relatives aux fonctionnaires de La Poste détachés au sein du service de la poste interarmées.

¹²⁵ Le système d'équivalence de ces décrets repose sur des correspondances flexibles qui tiennent compte de trois critères : le niveau de recrutement initial, le niveau de responsabilité et le déroulement de carrière. Par ailleurs, les discordances de niveaux de grades dans le déroulement des carrières des civils et des militaires sont résolues par des **plages de chevauchements intercatégoriels**. Par exemple, le décret n°2004-740 du 26 juillet 2004 portant dispositions statutaires relatives aux fonctionnaires du ministère chargé du budget détachés au sein du service de la trésorerie aux armées assimile le grade de contrôleur principal 1^{er} et 2^e classe (grade supérieur de catégorie B) au grade de sous-lieutenant en début de carrière et le grade d'inspecteur du trésor (premier grade de catégorie A) en début de carrière au grade de sous-lieutenant expérimenté (échelon sommital du grade).

Sous-actions :

- 13.1 – Créer une **commission paritaire militaires/civils** chargée de statuer, dans le cadre d'une **gestion au cas par cas**, sur les équivalences de grades militaires et civils ;
- 13.2 – Elaborer **une grille d'équivalence entre les grades militaires et civils** qui croise plusieurs critères (niveau de diplôme, modes de recrutement, niveau de responsabilité, parcours de carrière et système d'avancement, rémunération) et qui prévoit des **plages de chevauchements** de grades entre les corps militaires et civils (cf. décrets 2004 permettant aux **fonctionnaires du Trésor** et du **Groupe La Poste** d'être détachés dans les armées).

2.3. Accompagnement de la mobilité du personnel civil

La **mobilité du personnel civil** doit faire l'objet d'une **approche nuancée en fonction des filières et des métiers**. Elle ne peut se comparer à la mobilité du personnel militaire qui relève d'un principe statutaire. Ainsi, ne sont pas directement concernés par la mobilité hors restructurations les ouvriers de l'Etat recrutés au titre d'un établissement, les agents non titulaires dont le lieu d'exercice des fonctions est une clause substantielle de contrat, certains fonctionnaires des domaines paramédical, social et culturel ainsi que ceux liés à l'enseignement et à la DGSE.

Par ailleurs, l'insuffisance des compensations en cas de mobilité géographique hors restructurations, ajoutée à l'arrêt des recrutements et à une pyramide des âges défavorable, rend **difficile le pourvoi de certains postes par du personnel civil dont la mobilité repose sur le volontariat**. Face à ce constat, les militaires, dont le système d'affectation est contraignant, ont le sentiment de servir de variable d'ajustement et les civils celui d'une militarisation du ministère.

L'enquête de la DRH-MD/SDPEP « **Etre civil au ministère de la défense** » de 2015 s'est intéressée aux **mesures incitatives** susceptibles de favoriser la mobilité géographique du personnel civil. Elle fait notamment apparaître que le **soutien financier**, la **prise en charge des frais de déménagement**, mais aussi l'**accompagnement de l'activité professionnelle du conjoint**, les aides à la recherche d'un logement ainsi que les **aides à la garde** et à la **scolarisation des enfants** sont plébiscités, par les personnes interrogées, quel que soit leur statut.

Face à ce constat, le document de politique des ressources humaines du ministère de la défense à l'horizon 2025 (PRH 2025) préconise d'« **améliorer l'accompagnement de la mobilité du personnel civil par les services gestionnaires et les employeurs** » (cf. action 7.3).

S'agissant du domaine « accompagnement de la mobilité du personnel civil », 2 PVA et 11 sous-actions sont proposées.

PVA n°14 : améliorer l'accompagnement financier de la mobilité du personnel civil

Plusieurs indemnités peuvent contribuer à améliorer l'accompagnement financier du personnel civil volontaire pour une mobilité : les indemnités de déplacement, l'indemnité de résidence, l'indemnité pour frais de changement de résidence, l'indemnité temporaire de mobilité, ainsi que les primes et indemnités statutaires.

► Les indemnités de déplacement pour entretien de recrutement et démarches d'installation

Le document d'orientation relatif à l'emploi, à la mobilité et aux parcours professionnels du personnel civil de 2014 prévoit, dans le cas de mobilités hors restructurations :

- de placer en frais de mission les agents devant se présenter à un entretien de recrutement, à hauteur d'un maximum de 3 jours au cours d'une même année ;
- d'accorder aux agents dont la mutation est validée par les deux employeurs (de départ et d'accueil), un maximum de 3 jours d'autorisations exceptionnelles d'absence au cours d'une même année pour les démarches d'installation.

Dans le cadre actuel du plan d'accompagnement des restructurations, on observe que les **réticences de certains employeurs à accorder des autorisations d'absence**, en raison de leur plan de charge, et à **rembourser des frais de mission pour des agents sur le départ**, freinent la mise en œuvre du dispositif de reconnaissance de poste. Cette observation doit être prise en compte dans l'élaboration de mesures en faveur de la mobilité hors restructurations.

► L'indemnité de résidence (IR)

L'IR, régie par le décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985, servie aux agents des trois fonctions publiques en **fonction de leur lieu d'affectation** et selon un barème à **trois niveaux**, est destinée à **compenser un différentiel de coût de la vie**.

Le rapport « **Affectation et mobilité des fonctionnaires sur le territoire** »¹²⁶ élaboré par les **inspections générales des finances, de l'administration et des affaires sociales**, et publié en septembre 2013, invoque trois éléments qui relativisent l'effet de cette indemnité dans les trois fonctions publiques et constituent un frein à la mobilité :

- la sous-évaluation de cette compensation en Ile-de-France : le taux maximal de l'IR représente 3 % du traitement indiciaire, alors que l'INSEE évalue à 13 % le différentiel de coût de la vie en Ile-de-France ;
- le zonage géographique qui ne permet pas de répondre finement aux situations rencontrées ;
- la méconnaissance de cette indemnité par les agents.

L'accord relatif à « l'avenir de la fonction publique : la **modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations** » (PPCR), approuvé le 30 septembre 2015 par six organisations syndicales sur neuf, prévoit de **réexaminer le dispositif de l'indemnité de résidence** pour mieux prendre en compte les problématiques de coût de la vie, sur la base d'analyses comparatives entre les territoires, tout en garantissant les droits des agents déjà en fonction.

► L'indemnité pour frais de changement de résidence (ICR)

La réglementation¹²⁷ prévoit un versement différencié de l'ICR :

- une ICR **majorée de 20 %**, ainsi que la prise en charge du transport des personnes, en cas de **mutation d'office** et en cas de mutation prononcée « en vue de pourvoir un poste vacant pour lequel aucune candidature n'a été présentée ou lorsque l'autorité ayant pouvoir de nomination a écarté toutes les candidatures présentées » ;
- une ICR **réduite de 20 %**, ainsi que la prise en charge du transport des personnes, lorsque la **mutation a été demandée par un agent** « ayant accompli **au moins 5 ans** dans sa précédente résidence administrative ».

¹²⁶ En particulier dans les régions, départements ou les zones rurales et urbaines peu attractifs.

¹²⁷ Cf. les **articles 18 et 19 du décret n°90-437 du 28 mai 1990** fixant les conditions et les modalités de **règlement des frais occasionnés par les déplacements des personnels civils** sur le territoire métropolitain de la France lorsqu'ils sont à la charge des budgets de l'Etat, des établissements publics nationaux à caractère administratif et de certains organismes subventionnés, et les **articles 8 et 9 du décret n°91-430 du 7 mai 1991** fixant les conditions et les modalités de **règlement des frais occasionnés par les déplacements des ouvriers de l'Etat** sur le territoire métropolitain de la France lorsqu'ils sont à la charge des budgets de l'Etat, des établissements publics nationaux à caractère administratif et de certains organismes subventionnés.

La notion de **mobilité sur demande** de l'agent et le **seuil fixé à 5 ans d'affectation** pour le versement de l'ICR sont **contre-productifs** pour la mobilité et tendent au contraire à encourager la stabilité.

Le document d'orientation de la DRH-MD du 10 juillet 2014 relatif à l'emploi, à la mobilité et aux parcours professionnels du personnel civil préconise l'étude de l'optimisation de l'ICR qui sera mise en place d'une instruction dont l'entrée en vigueur est prévue au 1^{er} janvier 2016.

► L'indemnité temporaire de mobilité (ITM)

Créée par le décret n°2008-369 du 17 avril 2008 pour les agents titulaires et non titulaires de l'Etat, l'**indemnité temporaire de mobilité (ITM)** « est attribuée à la double condition de l'exercice réel d'une **mobilité décidée à la demande de l'administration** et de l'existence d'une **difficulté à pourvoir un emploi.** »

Elle est modulable en fonction des sujétions du poste, dans la limite d'un **montant maximal de 10 000 €** fixé par l'arrêté interministériel du 17 avril 2008, et pendant une durée de référence comprise entre 3 et 6 ans. Elle est **versée en trois fractions**, au début, au milieu et à la fin de la période de référence.

Au ministère de la défense, l'ITM est versée indifféremment dans le cas de **mobilités liées à des restructurations** ou **hors restructurations et facilite ainsi la mobilité du personnel civil.**

► La gestion des écarts des primes et indemnités d'une affectation à l'autre

Au sein du ministère de la défense, la **distinction** entre **administration centrale** et **organismes extérieurs** ne correspond **pas forcément** à une **distinction géographique entre la région parisienne** et la **province**, par exemple la sous-direction de l'action sociale, sous-direction de l'administration centrale, est située en province. En région parisienne coexistent des établissements qui relèvent de l'administration centrale et des établissements qui relèvent des organismes extérieurs, chacun des deux périmètres relevant d'un régime indemnitaire différent. Ainsi, en cas de mobilité de l'administration centrale vers un organisme extérieur, **l'agent peut subir une baisse de primes**, alors même qu'il reste affecté en région parisienne.

Pour mémoire, la part des primes et indemnités des fonctionnaires du ministère dans le salaire brut est la suivante :

- en **administration centrale**, la part des primes et indemnités des fonctionnaires représente **37 %** du salaire brut pour les catégories **A**, **33 %** pour les catégories **B** et **25 %** pour les catégories **C** ;
- dans les **organismes extérieurs**, la part des primes et indemnités des fonctionnaires représente **30 %** du salaire brut pour les catégories **A**, **29 %** pour les catégories **B** et **21 %** pour les catégories **C**.

Il importe également de noter que cette organisation n'a pas d'impact pour les fonctionnaires¹²⁸ bénéficiant de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) dans la mesure où ils conservent leur montant de primes en cas de mobilité avec changement de périmètre dans la limite du plafond réglementaire applicable au groupe IFSE de l'emploi.

¹²⁸ Actuellement, seuls les administrateurs civils perçoivent l'IFSE, les autres catégories en bénéficieront à compter du 1^{er} janvier 2016. C'est le cas des adjoints administratifs, secrétaires administratifs, assistants de service social, conseillers techniques de service social et attachés.

Sous-actions :

- 14.1** - Suivre les travaux de la **DGAFP** sur le **réexamen** du régime de l'**indemnité de résidence** (IR) régi par le décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985 dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord PPCR du 30 septembre 2015.
- 14.2** - Faire figurer le **taux** de l'IR sur les **fiches de poste**.
- 14.3** - Prendre un arrêté ministériel afin d'harmoniser, sans distinction de périmètre entre l'administration centrale et les organismes extérieurs, le **montant des primes et indemnités** pour les **agents affectés en région parisienne** et appartenant à un même corps, dans le cadre du déploiement du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (**RIFSEEP**)¹²⁹.
- 14.4** - Revoir le **régime de remboursement des frais liés au déménagement**, fixé par arrêté¹³⁰, en **revalorisant les taux** de remboursement ou en faisant bénéficier les civils du même **régime de remboursement** que les **militaires** sur la base des frais réels plafonnés.
- 14.5** – Prévoir, en gestion, d'**accorder** systématiquement les **autorisations d'absence** et les **indemnités de déplacement au personnel qui doit se rendre à un entretien de recrutement ou effectuer des démarches d'installation**, dans le cadre des mesures prévues par le document d'orientation DRH-MD du 10 juillet 2014 relatif à l'emploi, à la mobilité et aux parcours professionnels du personnel civil.
- 14.6** – Assimiler les agents ayant demandé une mutation avec une mobilité vers un **poste stratégique, difficile à pourvoir** du fait de sa localisation ou de son appartenance à une **famille déficitaire aux agents mutés d'office** afin de les faire bénéficier de la majoration de 20 % de l'ICR.
- 14.7** – **Consacrer prioritairement** le bénéfice de l'indemnité temporaire de mobilité (**ITM**) **aux mobilités volontaires** vers des **postes stratégiques, difficiles à pourvoir** du fait de leur localisation ou de leur appartenance à une famille déficitaire, conformément à la recommandation préconisée par le document d'orientation DRH-MD du 10 juillet 2014 relatif à l'emploi, à la mobilité et aux parcours professionnels du personnel civil.

¹²⁹ Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'Etat.

¹³⁰ Arrêté du 26 novembre 2001 fixant les taux des indemnités forfaitaires de changement de résidence prévues aux articles 25 et 26 du décret n° 90-437 du 28 mai 1990 modifié.

PVA n°15 : améliorer l'accompagnement familial et social de la mobilité du personnel civil

Il faut considérer que la moyenne d'âge du personnel civil est plus élevée que celle des militaires, avec des situations de famille établies. De ce fait, les répercussions de la mobilité géographique sur leurs familles sont d'autant plus grandes.

Actuellement, l'effort du ministère de la défense en matière d'**accompagnement familial et social** est principalement axé sur la **mobilité liée à une restructuration**. Dans ce cadre, le personnel civil bénéficie d'un dispositif particulier d'accompagnement qui s'appuie sur :

- une **chaîne d'accompagnement** composée des antennes mobilité reclassement, des cellules régionales de mobilité reclassement, du réseau des médiateurs mobilité et de la mission d'accompagnement des réorganisations ;
- des **mesures d'aide à la mobilité** comme la prime de restructuration de service, le complément spécifique de restructuration, l'indemnité de conversion ;
- des **mesures d'aide au départ** comme l'indemnité de départ volontaire, l'indemnité de départ volontaire pour la création ou la reprise d'une entreprise ;
- des **mesures spécifiques d'accompagnement** comme un accès prioritaire pendant deux mois sur les postes vacants inscrits à la bourse nationale des emplois (BNE), la mission de reconnaissance de poste, la période de pré-mutation, un accès prioritaire à la formation professionnelle dans certaines conditions, l'indemnité d'accompagnement à la mobilité (IAM) pour garantir le maintien de la rémunération, l'allocation d'aide à la mobilité du conjoint, l'accompagnement dans la recherche d'un nouvel emploi pour les agents et leurs conjoints, par le réseau des Pôles Défense Mobilité et des cellules d'accompagnement vers l'emploi des conjoints (CAEC), le dispositif d'aide à la vente de l'ancien logement.

Pour **compléter** le dispositif d'accompagnement de la mobilité liée à une restructuration, la direction générale de l'armement (DGA) a également développé **trois types de prestations d'accompagnement** par des **prestataires privés** :

- un **accompagnement des ascendants et descendants** : le consultant présente à la famille les établissements scolaires, les crèches, les haltes-garderies, les maisons de retraite avoisinantes et leurs caractéristiques. Il effectue pour elle les formalités administratives pour les inscriptions ;
- un **accompagnement du conjoint dans sa recherche d'emploi** ;
- un **accompagnement dans la recherche des logements** à la location ou l'achat et une assistance dans les démarches administratives, du départ à l'installation.

Sous-actions :

- 15.1** - **Accorder** aux civils qui acceptent une **mobilité vers un poste stratégique** ou **difficile à pourvoir** le **même niveau de priorité** que les militaires pour l'accès aux **logements défense** en modifiant l'instruction n°1134/DEF/SGA/DMPA/SDL/BL du 22 novembre 2012 sur le classement, les conditions d'attribution et d'occupation des logements relevant du ministère de la défense en métropole (cf. « 2. Attribution des logements »).
- 15.2** - **Améliorer** les dispositifs existants de **prise en compte** de l'**environnement familial** de l'agent dans l'accompagnement de la mobilité liée aux restructurations et de mobilités sur des postes difficiles à pourvoir (emploi du conjoint, parents âgés et scolarisation des enfants, notamment).
- 15.3** - **Utiliser les réseaux associatifs** comme par exemple celui de l'**ANDRH**¹³¹, en complément de celui du pôle défense mobilité, pour **aider le conjoint** de l'agent muté à trouver un emploi.
- 15.4** - **Elaborer un plan de communication** ministériel sur les **dispositifs d'aide à la mobilité** pour les agents et leur famille.

¹³¹ ANDRH : association loi 1901. Le réseau de l'association nationale des DRH, « ANDRH Emploi Mobilité », constitue un maillage d'aide à l'emploi permettant aux adhérents d'accéder à des offres d'emploi régulièrement publiées, à des conseils mais aussi aux correspondants Mobilité Emploi de chaque groupe qui sont des interlocuteurs de terrain.

2.4. Connaissance mutuelle et vivre ensemble

La ressource humaine du ministère se compose de deux catégories de populations qui coexistent sous la forme de deux « systèmes » distincts qui relèvent de **deux cadres juridiques** et de **deux modes de gestion très différents**, ce qui peut compliquer le management et fragiliser la cohésion lorsque les équipes rassemblent des militaires et des civils.

L'**étude de l'OSD de 2006** sur la cohésion entre militaires et civils de la défense révèle le manque de cohésion entre les deux populations. **Certains militaires ont des difficultés à manager les civils** : « Les militaires rencontrés évoquent à mots couverts leurs difficultés à parfois manager les civils » (p. 25). La multiplicité des statuts civils à connaître et à conjuguer, le souci de ne pas troubler le climat social, ou encore les différences de génération et d'expérience professionnelle au sein d'un même service notamment entre les ouvriers de l'Etat et les militaires du rang (qui ont moins de 30 ans) peuvent compliquer les relations de travail. Certains militaires disent aussi être **choqués** par le **manque de connaissance des cultures d'armées** ou des **traditions militaires**, voire le manque d'intérêt pour les missions de la défense de la part de **certains civils**.

D'après l'**enquête de la DRH-MD publiée en 2015 « Etre civil au ministère de la défense »**, 78 % des civils estiment qu'il règne un esprit d'équipe dans leur service et 75 % déclarent ne pas avoir de relations différentes avec les militaires ou avec les civils. De même, 48 % des civils ont une image « plutôt positive » des militaires et 8 % « plutôt négative ». En revanche, **les civils se sentent fréquemment (48 %) mal perçus par les militaires**.

Sur la base de ces constats, il apparaît nécessaire **d'améliorer la connaissance mutuelle**, des statuts et des usages PM/PC afin de **faciliter la cohésion au quotidien**.

Concernant le domaine « connaissances mutuelles et vivre ensemble », 3 PVA et 9 sous-actions sont proposées.

PVA n°16 : améliorer les formations concernant la connaissance mutuelle des militaires et des civils, des statuts et des cultures de milieu

Actuellement, la **formation initiale à la prise de poste (FIPP) des fonctionnaires civils** affectés à la défense (dite formation statutaire) comprend une **formation généraliste** et une formation **technique**, composées chacune de plusieurs modules. Le document d'orientations à moyen terme de la formation du personnel civil 2013-2016 (DOMTF) prévoit au titre de la FIPP **5 modules** dont **l'un est consacré à l'actualité et l'organisation du ministère**.

Le **programme des modules** est détaillé par arrêtés relatifs au dispositif d'accueil et de formation d'adaptation dont celui des attachés d'administration et des délégués des services déconcentrés du 9 juillet 2004. Cet arrêté inclut **une présentation sur « le personnel du ministère de la défense »**, dont l'objectif de formation est la connaissance des différentes catégories de personnel au ministère et leur environnement. **Il s'agirait de renforcer cette présentation, en particulier en ce qui concerne le statut général des militaires, les armées et les grades**.

De même, les **formations initiales** des militaires **contractuels ou de carrière** des trois catégories, qu'elles soient dispensées dans les écoles ou dans des centres de formation, devraient comporter

des **présentations renforcées** sur la connaissance des différentes catégories de personnel au ministère et de leur environnement, en particulier des civils.

Sous-actions :

- 16.1** - Elaborer une **directive de politique RH ministérielle sur la formation initiale destinée** à toute personne (**civile ou militaire**) recrutée au ministère, y compris sous contrat. Toutes les formations initiales devront prévoir un module de présentation sur les **spécificités des deux composantes des ressources humaines** du ministère en termes d'effectifs, d'organisation statutaire, de fonctions exercées, de parcours professionnel, de répartition au sein du ministère, d'organisation du dialogue social, de grades et d'appellations.
- 16.2** - Nommer un **administrateur civil** dans les **jurys de concours militaire** (exemple : école de guerre) et un **officier supérieur breveté** dans les **jurys de concours civils** (exemple : principalat) afin de faciliter une acculturation mutuelle.
- 16.3** - **Développer les formations croisées** entre **écoles de formation militaires et civiles**, comme le pratiquent le Royaume-Uni et les Pays-Bas¹³².
- 16.4** - Faire intervenir des **organisations syndicales (OS)** dans les **écoles militaires**, comme c'est déjà le cas à Salon-de-Provence, ce qui permet de sensibiliser les chefs de corps et les commandants de base, mais aussi les corps intermédiaires, sur l'importance du dialogue social.

PVA n°17 : favoriser l'acculturation militaire/civile lors de l'accueil et de la prise de poste

La diversité des dispositifs d'accueil des armées, directions et services, et parfois leur absence, ne permet pas au personnel civil et militaire d'acquérir un niveau égal d'acculturation réciproque.

Sous-actions :

- 17.1** – Remettre aux nouveaux arrivants un **vade-mecum** ou un **mémento d'accueil du personnel de la défense présentant l'organisation et les différents « milieux »** (ou environnements) du ministère, **les différentes catégories de personnel**, leurs statuts, leurs caractéristiques, leurs grades et appellations et les systèmes de dialogue social. Ce document synthétique pourrait être constitué d'**un socle commun d'informations liées aux spécificités locales** (traditions, organisation spécifique...). Il pourrait également prendre la forme d'**une vidéo**.
- 17.2** - Généraliser le **parrainage croisé civil-militaire** pour tout nouvel arrivant à la défense lors de sa **première affectation**.

¹³² Participation de fonctionnaires aux cours de l'école de guerre britannique et formation RH des officiers comme des fonctionnaires civils par l'institut des ressources humaines qui relève de l'homologue néerlandais de l'ESM Saint-Cyr.

PVA n°18 : développer les réseaux et les plateformes métiers militaires/civils

Même si la gestion par milieu perdure, alors que chaque armée, direction et service reste attaché à une politique en propre, une **culture de métier** émerge progressivement au ministère et tend à estomper les clivages. L'**interarmisation**, la **construction d'entités professionnelles**¹³³ sur la base de compétences métier transverses (avec la création de corps spécifiques dans le cas du SID et du SCA), ainsi que le regroupement du ministère sur le **site de Balard**, illustrent cette tendance. En outre, le recrutement de jeunes contractuels aux compétences de plus en plus pointues accentue le phénomène des cultures de métiers.

La mise en œuvre du **référentiel des emplois ministériels** (REM) prévue en 2017, la création de **parcours professionnels pour le personnel civil**, ainsi que le développement du **numérique** adossé à des politiques ministérielles et à des **processus de mutualisation** devraient favoriser cette évolution.

Sous-actions :

- 18.1** - Constituer sur Intradef un **réseau social professionnel** défense (de type LinkedIn ou Viadeo), facteur de cohésion professionnelle et vecteur d'identité.
- 18.2** - Encourager la mise en place de **plateformes métiers** (organisation de séminaires, formation par le numérique, constitution d'annuaires métier, etc.).
- 18.3** - Favoriser les modes d'organisation du travail en **mode projet** (groupes de projet transversal et temporaire).

¹³³ comme la direction des réseaux d'infrastructure et systèmes d'information (DIRISI), le service de l'infrastructure de la défense (SID) ou le service des commissariat des armées (SCA).

2.5. Politique de communication et identité défense

Le **sens de l'engagement au sein du ministère** est substantiellement **différent** pour le personnel **militaire** et pour le personnel **civil**.

Le personnel militaire se définit avant tout par sa condition militaire. Les représentants du GT ont estimé que l'engagement des militaires s'exerce principalement au sein d'une armée avant de s'exercer au profit du ministère de la défense et de l'Etat. Même si elle apparaît juridiquement multiple, l'**identité militaire est ainsi très forte**. Par ailleurs, même si l'interarmisation et la création de **directions et services regroupant les métiers de différentes armées** (SCA, DIRISI, SID, etc.) **tendent à estomper les différences d'ancrage identitaire** entre les militaires, le sentiment d'appartenance est aujourd'hui fortement marqué, chez les militaires, par une **culture de milieu, d'armée**, voire **d'arme**, avant d'être caractérisé par une culture propre au ministère.

En 2015, 56,6 % du **personnel civil** de la défense relèvent d'un **statut de fonctionnaire** qui est, par essence, **interministériel**. Ainsi, l'étude publiée par la DRH-MD en 2015 « Etre civil au ministère de la défense » révèle que **66 % des civils ont choisi** d'intégrer le ministère de la défense pour travailler **dans la fonction publique civile**, **61 %** pour y servir spécifiquement et **44 %** pour occuper **un poste en particulier**. Alors que dans les **années 70-80**, il existait, pour **certaines catégories de civils** une **culture commune**, favorisée par l'existence d'écoles spécifiques (pour le personnel technique et les ouvriers de l'Etat) et des parcours professionnels identifiés, aujourd'hui, il existe encore une cohésion chez certaines catégories de civils comme les ouvriers de l'Etat, mais dans l'ensemble l'**identité défense des civils du ministère est faiblement marquée**.

Dans le même temps, d'après une étude de la DICOD réalisée en 2012¹³⁴, **90 % du personnel** du ministère de la défense (militaire et civil) **se dit fier d'appartenir au ministère**. Cette tendance est confirmée pour les civils par l'étude de la DRH-MD précitée selon laquelle 87 % d'entre eux sont fiers d'appartenir au ministère.

Dans ce contexte, il s'agit d'**agir sur la perception collective du sens de l'engagement du personnel militaire et civil** au ministère, mais aussi **sur l'image du ministère**, gage de son attractivité, **en développant une identité professionnelle défense commune**. L'installation à Balard pourrait favoriser ce projet.

S'agissant du domaine « politique de communication et identité défense », 4 PVA et 15 sous-actions sont proposées.

PVA n°19 : réorienter la politique de communication ministérielle sur la complémentarité des populations qui composent la communauté de défense

La **notion de communauté de défense** est présente dans le Livre blanc 2013 (p.116) : « Le personnel civil de la défense constitue, avec le personnel militaire, l'un des deux pivots garantissant la cohérence de notre système de défense. [...] La sélectivité de leur recrutement, leur haut niveau de compétences techniques et l'exercice d'une grande variété de métiers dans les filières

¹³⁴ DICOD, Baromètre interne de la défense, mai 2012.

administratives, techniques, sociales et paramédicales sont autant d'atouts pour la **communauté de défense** à laquelle ils **appartiennent pleinement** ».

Cette mise au point est d'autant plus nécessaire que si **l'organisation du ministère a été professionnalisée, les mentalités n'ont pas encore suffisamment évolué à cet égard**. De nombreux militaires ne pensent qu'au travers d'un paradigme militaire et de nombreux civils qu'au travers d'une approche civile. Il s'agit donc d'intégrer le personnel militaire et civil dans une culture commune et une politique de cohésion volontaire. Cela est d'autant plus nécessaire que les civils représentent en 2014 le **deuxième plus gros volume d'effectifs de la défense (65 518)** après l'armée de terre (111 628), devant les effectifs des autres armées (36 044 pour la marine, 43 597 pour l'armée de l'air)¹³⁵.

Sous-actions :

- 19.1** - Renforcer la **communication interne** pour mieux **valoriser les militaires et les civils et refléter plus équitablement la complémentarité** et le **rôle** des deux populations.
- 19.2** - **Développer la communication** du ministère **sur la diversité des civils et des militaires**, comme par exemple les cadres et non cadres, les femmes et les hommes, le SGA, la DGA et les armées.
- 19.3** - **Convier systématiquement** le personnel civil à participer aux activités de tradition et aux **cérémonies militaires**.
- 19.4** - Renforcer et élargir la **ligne éditoriale des magazines** d'armée ou du ministère et valoriser le sens collectif de l'engagement au ministère, via des interviews, des photos, des reportages ou la réalisation de focus (ex : « Le saviez-vous ? ») qui rendraient notamment plus visibles les civils de la défense dans leur diversité. De manière générale, une **plus grande place** pourrait être accordée au « **story telling** » pour faire témoigner militaires et civils.

PVA n°20 : améliorer la reconnaissance du personnel civil et renforcer la cohésion PM/PC par la symbolique

Les récompenses et les décorations constituent un **facteur de cohésion** renforcée et de **reconnaissance réciproque** des deux catégories de personnel composant la communauté de défense. Conformément à la politique ministérielle d'attribution des ordres nationaux et de la médaille militaire, les mérites des militaires sont appréciés au regard du déroulement de leur parcours de carrière : ancienneté de service, temps de commandement, de responsabilité, diplômes militaires, OPEX, titres de guerre¹³⁶. Ces actes de reconnaissance devraient être accordés aux civils selon les mêmes modalités, transposées à leurs parcours de carrière et à leurs missions.

Sous-actions :

- 20.1** - **Organiser une remise d'insigne de la défense nationale**¹³⁷ aux nouveaux arrivants, militaires et civils, lors d'une journée commune « défense ».

¹³⁵ Bilan social 2014.

¹³⁶ Circulaire n° 6100/DEF/CAB/SDBC/DECO/A relative aux conditions de proposition pour l'ordre national de la Légion d'honneur, la médaille militaire et l'Ordre national du mérite du personnel appartenant à l'armée active du 15 avril 2013.

¹³⁷ Cet insigne ministériel (cf. annexe 4), créé par décision du ministre de la défense DM/CAB/SYMB/828 du 30 mai 1951, est souvent confondu, à tort, avec l'insigne interarmées de l'EMA qui est un insigne de tradition (appelé aussi d'unité) et qui se

- 20.2 - Développer**, à l'instar des militaires, et harmoniser auprès de tous les employeurs la **remise de récompenses aux civils** que sont les **lettres de félicitations** (« efficacité particulièrement exemplaire dans l'accomplissement de ses fonctions ») et les **témoignages de satisfaction** (« travaux exceptionnels ou sortant du cadre habituel des attributions ou ayant un retentissement significatif »)¹³⁸.
- 20.3 - Réserver un volume annuel de décorations** (Mérite et Légion d'honneur) au profit du **personnel civil** exerçant des **responsabilités identiques** à celles des militaires et justifiant de l'ancienneté requise. Cette mesure s'appliquerait particulièrement aux **cadres civils A** et de **niveau I** des **filières administrative, technique, sociale, et paramédicale** qui à l'heure actuelle bénéficient peu de ces distinctions.
- 20.4 - Modifier le décret n° 2014-389 du 29 mars 2014** relatif à la **médaille de la défense nationale** pour permettre son attribution à **titre normal** au personnel civil. Les employeurs devraient être sensibilisés pour attribuer davantage de distinctions.
- 20.5 - Inscrire** la remise de **récompenses** et l'attribution de **médailles** dans les évaluations annuelles des comptes rendus d'entretiens professionnels (**CREP**) et les joindre aux mémoires pour l'avancement.
- 20.6 - Inclure systématiquement les civils de la défense** dans **les instructions sur le cérémonial militaire** des armées et remettre des récompenses et des décorations au cours de prises d'armes ou de cérémonies protocolaires.

PVA n°21 : créer une forme de « comité d'entreprise » et favoriser le lien social

Afin de favoriser le lien social, le personnel militaire et civil a l'opportunité de partager des activités communes, qu'elles soient sportives ou culturelles. Existant depuis plus de 50 ans et gérés depuis 2012 par la fédération des clubs de la défense (FCD), **494 clubs sportifs et artistiques (CSA)** sont actifs au sein des différentes unités du ministère. Ils proposent 124 disciplines sportives et 89 activités culturelles à près de 170 000 adhérents et contribuent ainsi à la cohésion sociale de la communauté de défense.

Sous-actions :

- 21.1 - Créer un forum ministériel d'entraide et de petites annonces** pour le personnel militaire et civil (appartements, voitures, baby-sitting, etc.) sur Intradef.
- 21.2 - Redynamiser les clubs sportifs et artistiques (CSA)** et communiquer l'ensemble des activités auprès du personnel via Intradef ou la messagerie.
- 21.3 – Renforcer le dispositif de partenariats ouvrant droit, auprès de commerçants ou d'entreprises, à des réductions pour les militaires et les civils de la défense.**

distingue de l'insigne ministériel. Homologué par le service historique de la défense le 27 septembre 1977, « l'insigne de l'EMA » est un blason héraldique avec une couleur (azur) et des « pièces » (1 épée, 2 ancres et 2 ailes, le tout d'argent), accompagné de l'acronyme EMA, qui est bien distinct de l'insigne de la défense qui n'est pas une armoirie.

¹³⁸ Circulaire n°6300/DEF/CAB/SDBC/DECO/C du 15 avril 2013 relative aux conditions de proposition dans les ordres nationaux du personnel civil œuvrant pour la défense et aux récompenses du personnel civil pour la défense.

PVA n°22 : Promouvoir une identité commune par une politique de « responsabilité sociale de l'Etat » et la création d'une « marque employeur défense »

La responsabilité sociale de l'Etat consiste à améliorer la gestion des ressources humaines dans l'optique de développer le bien-être des agents au travail. Un certain nombre de dispositifs mis en œuvre au ministère relèvent du champ de la **responsabilité sociale de l'Etat employeur** sans qu'il fasse l'objet d'une **politique ministérielle** dédiée à l'instar du groupe La Poste¹³⁹. Pour la défense, il s'agit notamment de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes, du plan égalité des chances, du handicap, du développement durable, de l'action sociale, du plan d'action harcèlement, discrimination et violence sexuels (HDVS) avec notamment la cellule Thémis, de la reconversion des militaires, du dialogue social, de la qualité de vie au travail, etc.

Par ailleurs, la **marque employeur défense** est un vecteur d'amélioration du recrutement et de la qualité de vie au travail par la valorisation de la condition du personnel militaire et civil. Le concept de marque employeur est proposé par Simon Barrow en 1990 comme étant l'ensemble des **avantages fonctionnels, économiques et psychologiques inhérents à l'emploi**, grâce auxquels une entreprise employeur est identifiée. Appliqué au ministère, il pourrait être un levier favorisant le **sentiment d'appartenance**, la **cohésion** et l'**identification à l'institution**. A titre d'exemple, l'armée de terre s'est dotée d'une marque employeur pour son recrutement numérique¹⁴⁰.

Sous-actions :

- 22.1 - Mettre en place une politique ministérielle de responsabilité sociale de l'Etat employeur à la défense.**
- 22.2 - Instaurer une marque employeur en promouvant notre dispositif de formation, la diversité des métiers et les opportunités de carrière et en communiquant sur les valeurs communes aux deux populations militaire et civile, telles que : la loyauté, la rigueur, le professionnalisme, le sens de la solidarité, la cohésion, l'esprit d'équipe, le sens du service public.**

*

* *

¹³⁹ La Poste a instauré les engagements RSE dans les domaines suivants : développer les collaborateurs, agir pour l'environnement, renforcer le lien social, la co-construction avec les parties prenantes et l'éthique et la déontologie. Son plan d'action est basé sur 5 chantiers : une offre responsable, le développement des collaborateurs, la transition énergétique et la logistique urbaine, le développement économique durable des territoires et de l'emploi, et la construction avec les acteurs du territoire de nouveaux services.

¹⁴⁰ L'armée de terre, dans le cadre de sa stratégie de recrutement, en particulier sur Internet, a développé sa propre marque employeur. Elle vient de se positionner parmi les meilleures marques employeurs digitales sur le web puisqu'elle figure parmi les 22 premiers sur 105 dans 4 catégories au classement de l'agence *PotentialPark*.

2.6 Tableau récapitulatif des PVA

5 domaines	22 pistes et voies d'action	76 sous-actions
Périmètres d'emploi et rééquilibrage du personnel militaire et civil	PVA 1 : réaliser une analyse fonctionnelle objective et pragmatique des emplois	1.1 Mener à terme l'analyse fonctionnelle en distinguant les environnements administration centrale/organismes extérieurs et en privilégiant une approche pragmatique fondée sur l'identification des périmètres d'emploi du PM et du PC caractérisés par des dominantes métiers ; 1.2 Confier à un consultant externe un audit sur la mise en œuvre de la politique de rééquilibrage du PM/PC au ministère.
	PVA 2 : optimiser l'élaboration des référentiels en organisation (REO) et améliorer leur accessibilité	2.1 Accroître la qualité et l'objectivité du dialogue de gestion dans le processus d'élaboration des REO ; 2.2 Mettre en place des règles de communication et de diffusion systématique de REO au personnel , au niveau de chaque formation d'emploi, afin de faire progresser la transparence de la GRH.
	PVA 3 : privilégier une gestion des emplois par les compétences plutôt que par la distinction soutien/opérationnel	3.1 Demander aux gestionnaires, sur la base du REM, de privilégier l'approche métier et d'identifier les « postes indifférenciés » dans la définition des emplois ; 3.2 Promouvoir en gestion un système d'affectation croisée entre PM et PC.
	PVA 4 : fixer des fourchettes de variation du ratio d'effectifs réalisés PM/PC exprimées en pourcentage	4.1 Mettre en place un pourcentage minimum et maximum annuel d'effectifs réalisés de militaires et de civils par grand employeur du ministère ; 4.2 Faire figurer dans le prochain LBDSN et les LPM à venir un pourcentage minimum et maximum d'emplois de militaires et de civils.
	PVA 5 : mieux coordonner le reclassement des militaires sur les emplois civils de la défense avec la gestion du personnel civil	5.1 Elaborer une directive annuelle politique ministérielle de reclassement des militaires dans la fonction publique et au ministère de la défense ; 5.2 Instaurer un dialogue de gestion entre le service à compétence nationale, le service des ressources humaines civiles de la DRH-MD, et les DRH d'armée sur la politique de reclassement au ministère ; 5.3 Communiquer sur la proportion de militaires reclassés par la procédure de l'article L 4139-2 et comparer cette proportion à celle des militaires ayant effectivement bénéficié d'un avancement dans ce grade ; 5.4 Communiquer sur le nombre d' anciens militaires recrutés par le ministère de la défense comme civils par la L 4139-2 et sur les recrutements identiques des autres ministères ; 5.5 Mettre en place une CAP centralisée des reclassements dans les emplois de fonctionnaires de catégorie B et C pour permettre de mieux gérer les pratiques de reclassement « à poste » ; 5.6 Maintenir le dispositif de recrutement diversifié des militaires dans la fonction publique au titre des articles L 4139-1, L 4139-2, L 4139-3 et L 4139-8.
	PVA 6 : positionner les postes d'inspecteurs civils de la défense au même niveau que les inspecteurs généraux des armées et créer un bureau des AC	6.1 Rattacher directement un inspecteur civil de la défense au collège des inspecteurs généraux auprès du ministre ; 6.2 Créer un bureau des administrateurs civils directement rattaché au ministre.
Construction et organisation des parcours professionnels	PVA 7 : mieux répondre aux besoins des employeurs militaires et civils par la mise en place de parcours professionnels civils	7.1 Lancer un chantier RH sur les parcours professionnels du personnel civil associant parcours de carrière et parcours de formation ; 7.2 Expérimenter la mise en place de parcours professionnels pour certaines filières du REM dans lequel le PC a vocation à exercer ses fonctions.
	PVA 8 : s'inspirer du PAM pour faciliter la mobilité du personnel civil	8.1 Généraliser l'organisation de périodes privilégiées de mobilité (PPM) à l'ensemble du personnel civil ; 8.2 Sécuriser juridiquement la question du régime dérogatoire du ministère pour l'examen des mobilités en CAP. 8.3 Valoriser la mobilité dans les parcours de carrière, notamment dans les évaluations professionnelles et l'avancement.
	PVA 9 : généraliser le principe d'une durée d'affectation sur les postes	9.1 Faire figurer systématiquement, à titre indicatif, une durée minimale et une durée maximale d'affectation sur les fiches de poste publiées à la BNE ; 9.2 Encourager la formalisation d'un engagement moral réciproque d'une durée minimale et/ou maximale d'affectation pour certaines catégories de postes notamment dans le cas de binômages ou d'alternance civils/militaires ; 9.3 Insérer dans le formulaire de CREP une rubrique relative à la durée d'affectation , sujet qui doit faire chaque année l'objet d'un échange.
	PVA 10 : permettre aux employeurs militaires de pouvoir compter sur la ressource du personnel civil dans les opérations extérieures	10.1 Clarifier la notion d'OPEX (DAJ) dans le cadre d'une réflexion sur le déploiement des civils dans les engagements opérationnels ; 10.2 Expertiser la situation des civils (DAJ) au regard du droit des conflits armés , en particulier dans le cas des civils impliqués dans l'activité opérationnelle ; 10.3 Etudier la question indemnitaire (DRH-MD) , la problématique du régime d'assurance et des pensions, ainsi que la couverture des risques ; 10.4 Prévoir (DRH-MD) une correspondance de grades militaires et civils pour pouvoir détacher des civils dans les corps militaires dans le cadre de l'article L 4132-13 du code de la défense ; 10.5 Etudier (DAJ) , dans le cas où l'une des problématiques précitées ne serait pas résolue, la possibilité de créer un statut sui generis des civils employés dans le cadre d'un engagement opérationnel ; 10.6 Elaborer (DGRIS) une étude comparative sur les dispositifs d'envoi des civils en OPEX dans les armées étrangères occidentales ; 10.7 Etudier (DRH-MD) en coordination avec l' EMA la mise en place d'une structure gestionnaire de l'envoi de civils en OPEX qui pourrait s'inspirer du <i>support cooperation</i> britannique ; 10.8 Mettre en place (EMA et DRH-MD) un périmètre expérimental de métiers exercés par des civils et correspondant aux besoins des employeurs en OPEX (MCO, renseignement, relations internationales, conseil politique, conseil juridique, conseil en environnement...) ; 10.9 Confier à la structure gestionnaire de l'envoi de civils en OPEX un pilotage ministériel visant à coordonner les démarches d'évaluation du besoin, du recensement des civils volontaires dans l'équipe opérationnelle et de suivi du vivier de ces postes.
	PVA 11 : favoriser le recrutement dans la réserve opérationnelle par le renforcement d'une politique de volontariat	11.1 Intégrer dans la formation statutaire du personnel civil un module d'information sur la réserve opérationnelle ; 11.2 Engager une action de communication ministérielle pour encourager le volontariat du personnel civil à intégrer la réserve opérationnelle ; 11.3 Encourager les civils à rejoindre la réserve opérationnelle en récompensant leurs services militaires en valorisant cette expérience dans le parcours professionnel (avancement, décorations).
	PVA 12 : organiser un accès équitable et à proportion des effectifs militaires et civils aux postes à responsabilité dans l'administration et le soutien	12.1 Elaborer un plan d'action de rééquilibrage des postes à responsabilité dans les GSBDD ; 12.2 Mettre en place une politique de binômage et d'alternance croisée militaire/civil sur les postes de cadres dirigeants , les postes de encadrement supérieur et sur les emplois fonctionnels ; 12.3 Privilégier la compétence comme critère de recrutement tout en accordant une vigilance particulière à l'équilibre dans l'accès aux postes à responsabilité entre militaires et civils.
	PVA 13 : prévoir une correspondance de grades militaires et civils	13.1 Créer une commission paritaire militaires/civils chargée de statuer dans le cas d'une gestion au cas par cas sur les équivalences de grades militaires et civils ; 13.2 Elaborer une grille d'équivalence entre les grades militaires et civils.

Accompagnement de la mobilité du personnel civil	PVA 14 : améliorer l'accompagnement financier de la mobilité du personnel civil	<p>14.1 Suivre les travaux de la DGAFP sur le réexamen du régime de l'indemnité de résidence ;</p> <p>14.2 Faire figurer le taux de l'IR sur les fiches de poste ;</p> <p>14.3 Prendre un arrêté ministériel afin d'harmoniser, sans distinction de périmètre entre l'administration centrale et les organismes extérieurs, le montant des primes et indemnités des agents affectés en région parisienne et appartenant à un même corps dans le cadre du déploiement du RIFSEEP ;</p> <p>14.4 Revoir le régime de remboursement des frais liés au déménagement, fixé par arrêté, en revalorisant les taux de remboursement ou en faisant bénéficier les civils du même régime que celui des militaires sur la base des frais réels plafonnés ;</p> <p>14.5 Prévoir, en gestion, d'accorder systématiquement les autorisations d'absence et les indemnités de déplacement au personnel qui doit se rendre à un entretien de recrutement ou effectuer des démarches d'installation ;</p> <p>14.6 Assimiler les agents ayant demandé une mutation vers un poste stratégique ou difficile à pourvoir aux agents mutés d'office afin de les faire bénéficier de la majoration de l'indemnité pour frais de changement de résidence (ICR) ;</p> <p>14.7 Consacrer prioritairement le bénéfice de l'indemnité temporaire de mobilité (ITM) aux mobilités volontaires vers des postes stratégiques ou difficiles à pourvoir.</p>
	PVA 15 : améliorer l'accompagnement familial et social de la mobilité du personnel civil	<p>15.1 Accorder aux civils mutés qui acceptent une mobilité vers un poste stratégique ou difficile à pourvoir le même niveau de priorité pour l'accès aux logements défense ;</p> <p>15.2 Améliorer les dispositifs existants de prise en compte de l'environnement familial de l'agent dans l'accompagnement de la mobilité liée aux restructurations et à certaines mobilités difficiles (emploi du conjoint, parents âgés et scolarisation des enfants notamment) ;</p> <p>15.3 Utiliser le réseau de l'ANDRH, en complément de celui du pôle défense mobilité, pour aider le conjoint de l'agent muté à trouver un emploi ;</p> <p>15.4 Elaborer un plan de communication ministériel sur les dispositifs d'aide à la mobilité pour les agents et leur famille.</p>
Connaissance mutuelle et vivre ensemble	PVA 16 : améliorer les formations concernant la connaissance mutuelle des militaires et des civils, des statuts et des cultures de milieux	<p>16.1 Elaborer une directive de politique RH ministérielle sur la formation initiale destinée à toute personne recrutée au ministère, y compris les contractuels ;</p> <p>16.2 Nommer un administrateur civil dans les jurys de concours militaires et un officier supérieur breveté dans les jurys de concours civils afin de faciliter une acculturation mutuelle ;</p> <p>16.3 Développer les formations croisées entre écoles de formation militaires et civiles, comme le pratiquent le Royaume-Uni et les Pays-Bas ;</p> <p>16.4 Faire intervenir des organisations syndicales (OS) dans les écoles militaires pour sensibiliser les chefs de corps et les commandants de base sur l'importance du dialogue social.</p>
	PVA 17 : favoriser l'acculturation militaire/civile lors de l'accueil et de la prise de poste	<p>17.1 Remettre aux nouveaux arrivants un vade-mecum ou un mémento d'accueil du personnel de la défense présentant l'organisation et les différents « milieux » (ou environnements) du ministère ;</p> <p>17.2 Généraliser le parrainage croisé civil-militaire pour tout nouvel arrivant à la défense lors de sa première affectation.</p>
	PVA 18 : développer les réseaux et les plateformes métiers militaires/civils	<p>18.1 Constituer sur Intradef un réseau social professionnel défense, facteur de cohésion professionnelle et vecteur d'identité ;</p> <p>18.2 Encourager la mise en place de plateformes métiers (organisation de séminaires, formation par le numérique, constitution d'annuaires métier, etc) ;</p> <p>18.3 Favoriser les modes d'organisation du travail en mode projet (groupes de projet transversal et temporaire).</p>
Politique de communication et identité défense	PVA 19 : réorienter la politique de communication ministérielle sur la complémentarité des populations qui composent la communauté de défense	<p>19.1 Renforcer la communication interne pour mieux valoriser les militaires et les civils et refléter plus équitablement la diversité professionnelle ;</p> <p>19.2 Développer la communication sur la diversité des civils et des militaires, mais aussi des cadres et des non cadres, des femmes et des hommes ;</p> <p>19.3 Convier systématiquement le personnel civil à participer aux activités de tradition et aux cérémonies militaires ;</p> <p>19.4 Renforcer et élargir la ligne éditoriale des magazines d'armée ou du ministère et valoriser le sens collectif de l'engagement au ministère, via des interviews, des photos, des reportages ou la réalisation de focus.</p>
	PVA 20 : améliorer la reconnaissance du personnel civil et renforcer la cohésion PM/PC par la symbolique	<p>20.1 Organiser une remise d'insigne de la défense nationale aux nouveaux arrivants au ministère, militaires et civils ;</p> <p>20.2 Développer la remise de récompenses aux civils que sont les lettres de félicitations et les témoignages de satisfaction ;</p> <p>20.3 Réserver un volume annuel de décorations au profit du personnel civil exerçant des responsabilités identiques à celles des militaires et justifiant de l'ancienneté requise ;</p> <p>20.4 Modifier le décret n° 2014-389 du 29 mars 2014 relatif à la médaille de la défense nationale pour permettre son attribution à titre normal au PC ;</p> <p>20.5 Inscrire la remise de récompenses et de médailles dans les CREP ;</p> <p>20.6 Inclure systématiquement les civils dans les instructions sur le cérémonial militaire des armées et remettre des récompenses au cours de cérémonies protocolaires.</p>
	PVA 21 : créer une forme de comité d'entreprise et favoriser le lien social	<p>21.1 Créer un forum ministériel d'entraide et de petites annonces pour le personnel militaire et civil (appartements, voitures, baby-sitting) sur Intradef ;</p> <p>21.2 Redynamiser les clubs sportifs et artistiques (CSA) et communiquer l'ensemble des activités auprès du personnel via Intradef ou la messagerie ;</p> <p>21.3 Renforcer le dispositif de partenariat ouvrant droit, auprès de commerçants ou d'entreprises, à des réductions.</p>
	PVA 22 : promouvoir une identité commune par une politique de responsabilité sociale de l'Etat et la création d'une marque employeur défense	<p>22.1 Mettre en place une politique ministérielle de responsabilité sociale de l'Etat employeur à la défense ;</p> <p>22.2 Instaurer une marque employeur en promouvant notre dispositif de formation, la diversité des métiers et les opportunités de carrière et en communiquant sur les valeurs communes aux deux populations militaire et civile.</p>

II - METHODOLOGIE ET BILAN DETAILLE DES TRAVAUX DE PROSPECTIVE

Cette étude a vocation à fournir au DRH-MD une **aide à la décision stratégique** sur la problématique des liens entre personnel militaire (PM) et personnel civil (PC) en permettant d'**anticiper les évolutions futures** du ministère et du contexte socio-économique.

Pour ce faire, la sous-direction de la politique générale, des études et de la prospective (SDPEP) s'est appuyée sur la méthodologie enseignée au CFMD. L'utilisation de cette méthodologie permet de dérouler une **démarche exploratoire** (analyse des variables agissant sur le système « liens PM/PC » et élaboration des scénarios d'évolution), puis une **démarche stratégique** (élaboration de stratégies et définition d'une stratégie optimale), en vue de définir des préconisations.

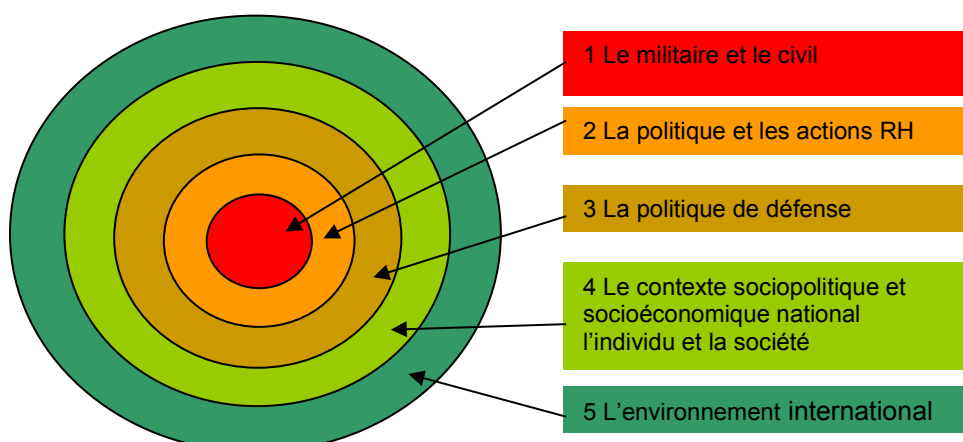
1. De l'élaboration du système de prospective « liens PM/PC » à l'analyse structurelle des variables

1.1. Elaboration du système de prospective « liens PM/PC »

Un **système** est un **ensemble de variables gravitant autour d'une même thématique ou d'un même groupe d'acteurs**. La représentation graphique d'un système peut prendre la forme de sphères concentriques plus ou moins éloignées du cœur.

Les strates constitutives du **système « RH de la défense »** renvoient aux **cinq domaines** suivants :

- le militaire et le civil ;
- la politique et les actions RH ;
- la politique de défense ;
- le contexte socio-politique et socio-économique national, l'individu et la société ;
- l'environnement international.



Le système « liens PM/PC » s'inscrit dans le même périmètre que le système « RH de la défense ».

1.2 Constitution de la base de prospective

La démarche prospective comporte **une phase de recherche d'informations** disponibles sur le sujet (bibliographie, fiches de lecture, entretiens, questionnaires, données complémentaires, indicateurs de mesure de la variable, avis d'experts sur le sujet...).

Ces informations vont constituer la « **base prospective** » de l'étude, c'est-à-dire l'ensemble des informations collectées, utiles pour sa réalisation et vont permettre de s'accorder sur un langage commun ayant vocation à être collectivement partagé.

Dans le cadre de la présente étude, différentes sources ont été exploitées, grâce notamment à :

- un **travail de veille** continu, incluant différents supports (internet, presse généraliste et spécialisée, etc.) ;
- une **étude des différents rapports institutionnels** concernant la problématique.

La première partie de cette étude « état des lieux » constitue une synthèse de la base prospective.

1.3 Constitution du groupe de travail

Il est indispensable, dans le cadre d'une démarche prospective, de constituer un groupe de travail (GT) limité en nombre mais le plus représentatif possible. Celui-ci est nécessairement constitué de représentants diversifiés des **principaux acteurs du domaine** concerné, mais aussi de **personnes ayant un lien moins direct avec la problématique**, afin de bénéficier d'un regard externe.

Pour l'étude sur les liens PM/PC, un GT de **14 militaires et civils** a réuni des représentants de l'EMA, de l'EMAT, de la DRHAT, de la DRHAA, de la DPMM, de la DCSCA, de la DGRIS, de la DRHMD, de la DCSID, d'un GSBDD et de l'IRSEM.

La composition du groupe était la suivante :

- un militaire du rang et un sous-officier, tous les deux présidents de catégories dans leurs unités respectives ;
- quatre officiers supérieurs ;
- un fonctionnaire de catégorie C ;
- un fonctionnaire de catégorie B (ancien militaire) ;
- un ouvrier de l'Etat ;
- deux agents sous contrat de niveau I ;
- trois fonctionnaires de catégorie A (dont un ancien militaire).

1.4 Identification des variables, de leurs modalités d'évolution et des tendances lourdes

1.4.1 Définition d'une variable, d'une modalité d'évolution et d'une tendance lourde

Les questions suivantes apportent des précisions nécessaires à la compréhension de la méthodologie.

a) Qu'est-ce qu'une variable ?

En prospective, une variable est un **élément susceptible d'exercer une influence** sur le sujet considéré.

Au sein d'un système, la variable d'une sphère éloignée peut avoir un impact direct ou indirect fort sur le cœur de la problématique alors qu'à l'inverse, une variable de proximité pourra avoir une influence moindre.

On distingue deux types de variables :

- les **variables exogènes**, qui constituent les facteurs d'influence sur lesquels l'acteur considéré (en l'occurrence le DRH du ministère de la défense) **ne dispose pas d'un pouvoir de maîtrise directe**. Dans le cadre de cette étude, **10 variables exogènes ont été identifiées** (voir le tableau des variables exogènes ci-après) ;
- les **variables endogènes**, qui sont les facteurs d'influence pour lesquels ce même acteur **dispose d'un pouvoir de décision ou de maîtrise**. Pour la présente étude, **19 variables endogènes ont été identifiées** (cf. le tableau des variables endogènes ci-après).

Par exemple, dans le système « RH de la défense », le DRH du ministère n'a pas d'influence sur le montant du budget de la défense : **le budget de la défense est donc une variable exogène**. A contrario, le DRH-MD fixe le statut des cadres : **le statut des cadres est donc une variable endogène**.

Les variables sont identifiées au sein du GT par une démarche de réflexion commune, afin de favoriser la créativité et de minorer les risques d'orientation subjective ou de prise d'influence dans le groupe.

b) Qu'est-ce qu'une modalité d'évolution ?

Après avoir identifié les variables, le GT définit leurs modalités d'évolution, c'est-à-dire **les formes de futurs possibles** que chacune pourrait prendre à l'horizon considéré. Le nombre de modalités peut varier de deux à quatre. Elles doivent être **exclusives les unes des autres**.

Par exemple, en ce qui concerne la variable « Les implantations géographiques du ministère », les trois modalités suivantes ont été envisagées par le GT :

- **modalité n°1** : la cartographie militaire est décorrélée d'une logique territoriale ;
- **modalité n°2** : les emprises militaires sont regroupées en préservant un équilibre territorial ;
- **modalité n°3** : une forte présence d'emprises militaires est maintenue sur l'ensemble du territoire.

Les modalités sont identifiées selon la même démarche de réflexion commune que les variables.

c) Qu'est-ce qu'une tendance lourde ?

Une **tendance lourde** est une évolution significative d'une variable sur une période suffisamment longue dans le passé pour que l'on puisse prévoir de façon quasi certaine son devenir.

Pour les variables considérées comme des tendances lourdes (appelées aussi « invariants ») au regard de l'horizon considéré, une modalité unique sera proposée.

1.4.2 Identification des 33 variables influençant les liens PM/PC et définition de leurs modalités d'évolution

Le groupe a identifié **33 variables : 4 tendances lourdes et 29 variables endogènes et exogènes** ainsi que leurs modalités d'évolution.

Ces variables représentent une liste des éléments susceptibles d'exercer une influence sur les liens entre personnel civil et personnel militaire.

Les **quatre tendances lourdes** retenues par le GT ont été :

- hors situations opérationnelles, le **management se substitue au commandement** ;
- le **droit d'association du PM** rapproche progressivement les préoccupations militaires et civiles ;
- la **précarisation** (professionnelle et sociétale) **du personnel** du ministère estompe les différences statutaires et diminue les spécificités entre PM et PC ;
- la **visibilité** (Vigipirate, Sentinelle, SMV, service civique...) **des forces militaires** est très prononcée sur l'ensemble du territoire national.

Le groupe a ensuite identifié les modalités d'évolution des variables exogènes et endogènes. Les 29 variables exogènes (en bleu), puis endogènes (en vert) du système « liens PM/PC », ainsi que leurs modalités d'évolution, sont décrites dans les deux tableaux ci-après :

- Tableau n°1 : tableau des variables exogènes (p. 69) ;
- Tableau n°2 : tableau des variables endogènes (p. 70 et 71).

Tableau n°1 des variables exogènes

Variables exogènes		Définition	Modalités 1	Modalités 2	Modalités 3	Modalités 4
V1	L'image du militaire dans la société	La reconnaissance du militaire dans la société : le statut social du militaire et sa perception par les citoyens	Le militaire est perçu comme un citoyen à part	Le militaire est perçu comme un citoyen comme les autres	La place du militaire dans la société est reconnue et appréciée	Le militaire est perçu comme un citoyen de "seconde zone"
V2	La perception de la reconnaissance du militaire dans la société	Comment le militaire se sent perçu par la société	Le militaire se sent en décalage par rapport à la société	Le militaire ne se prononce pas	Le militaire se sent pleinement reconnu par la société	
V3	La place du ministère dans l'Etat	La reconnaissance du ministère dans l'Etat et sa traduction budgétaire	Le ministère n'est pas une priorité du gouvernement et son budget est souvent amputé	Le ministère est traité au même titre que les autres ministères régaliens et participe à l'effort budgétaire commun dans les mêmes proportions que les autres ministères	Le ministère est l'un des ministères phare du gouvernement et son budget est réellement sanctuarisé	
V4	Le contexte géostratégique et le contrat opérationnel	Le contexte géostratégique et le contrat opérationnel influent sur la professionnalisation de l'armée française, la politique des réserves et la doctrine d'emploi des civils au ministère	Le contexte géostratégique est stable et l'armée française est peu engagée à l'extérieur de ses frontières. Le personnel qui reste (PM PC) assure peu d'intérim.	Le contexte géostratégique est tendu mais l'armée française est peu engagée dans les conflits internationaux. Le personnel qui reste (PM PC) assume peu d'intérim.	Le contexte géostratégique est très tendu et l'armée française est très engagée dans les conflits internationaux. Le personnel qui reste (PM PC) est fortement sollicité.	
V5	Les effectifs du ministère	Le plafond ministériel d'emploi (260 000 personnes prévues à la fin de la LPM 2014-2019)	L'effectif du ministère est de 210 000 personnes	L'effectif du ministère est de 270 000 personnes	L'effectif du ministère est de 300 000 personnes	
V6	Les implantations géographiques du ministère	La politique territoriale des emprises du ministère (hors gendarmerie)	La cartographie militaire est décorrélée d'une logique territoriale (des déserts militaires se développent)	Les emprises militaires sont regroupées en préservant un équilibre territorial	Une forte présence d'emprises militaires est maintenue sur l'ensemble du territoire	
V7	Les relations entre les Associations professionnelles nationales de militaires (APNM) et les organisations syndicales	Les liens et les stratégies d'alliance entre les APNM et les organisations syndicales, leurs conséquences sur le rapprochement des préoccupations et inquiétudes du PM et du PC	Les APNM n'entretiennent aucun lien avec les organisations syndicales	Les APNM et les organisations syndicales se rapprochent occasionnellement afin de porter ensemble des revendications communes	Les APNM créent des alliances avec les organisations syndicales	
V8	La correspondance de grades entre PC et PM	L'existence d'une grille permettant d'officialiser les correspondances de grades PM/PC	Il n'existe pas de correspondance de grades PM/PC	Une correspondance non validée par la DGAFP des grades PM/PC est utilisée au ministère au cas par cas	Une correspondance officielle des grades PM/PC est validée par la DGAFP	
V9	L'encadrement statutaire et réglementaire de la disponibilité PM/PC	La disponibilité statutaire du PM est prévue dans les articles L. 4111-1 et L. 4121-5 du code de la défense. Cf. également la directive EU sur le temps de travail des militaires.	La disponibilité est une spécificité statutaire forte du PM et n'est pas une exigence réglementaire pour le PC	La disponibilité n'est exigée qu'en situation OPS pour le PM et n'est pas une exigence réglementaire pour le PC	La disponibilité est une spécificité statutaire forte du PM et est réglementée dans le cadre OPS ou pré-OPS pour le PC	
V10	Le recrutement PM dans la fonction publique	Le dispositif spécifique aux militaires pour intégrer la fonction publique et en particulier le ministère (L.4139-2)	Le recrutement de militaires est inférieur à 20 % du recrutement civil du ministère	Les militaires représentent 40 % du recrutement civil du ministère	Les militaires représentent plus de 60 % du recrutement civil du ministère	

Tableau n° 2 des variables endogènes

Variables endogènes		Définition/éléments de contexte	Modalités 1	Modalités 2	Modalités 3
V11	La complexité des dispositifs indemnitaires du PM	La complexité des dispositifs indemnitaires du PM peut générer des représentations imaginaires, des tensions ou des jalousies de la part du PC ou du PM	Les dispositifs indemnitaires du PM sont multiples et complexes	Quelques dispositifs indemnitaires du PM sont simplifiés	L'ensemble des dispositifs indemnitaires du PM sont simplifiés et harmonisés entre armées
V12	Préjugés et représentations	L'importance des postures, des préjugés et des représentations par rapport à la connaissance objective de chaque population par l'autre population	Les préjugés prédominent par rapport à la connaissance mutuelle PM/PC	La connaissance mutuelle PM/PC permet de lutter contre les préjugés	La progression d'une culture commune PM/PC permet de dépasser les préjugés
V13	La perception collective du sens de l'engagement PM/PC au ministère	Le niveau d'attachement du PM et du PC avec le ministère (du point de vue du statut d'appartenance et des métiers exercés)	Selon la perception collective, le PM sert le ministère au travers de sa mission spécifique de défense et le PC exerce une mission de service public au sein de corps interministériels	Selon la perception collective, le PM et le PC sont investis d'une même mission, la mission de défense, au sein d'un même organisme, le ministère	Selon la perception collective, le PM et le PC exercent une mission de service public au service de l'Etat
V14	La politique de communication ministérielle	Les éléments de langage, le protocole : exemple d'un CSFM sur la condition militaire où tous les représentants militaires et civils de l'administration étaient en tenue civile face à un auditoire en uniforme	La politique de communication ministérielle ne prend pas en compte la dimension "cohésion PM/PC" et ne valorise aucune population en particulier	La politique de communication ministérielle ne prend pas en compte la dimension "cohésion PM/PC" et valorise prioritairement le PM plutôt que le PC	La politique de communication ministérielle promeut la cohésion PM/PC et ne valorise aucune population en particulier
V15	Le développement d'une identité professionnelle au ministère	La volonté ministérielle de développer une identité professionnelle commune défense ou de laisser l'espace identitaire à différentes cultures de milieu	Chaque armée, direction et service développe sa propre identité professionnelle	Chaque grand subordonné du ministre développe son identité professionnelle	Le ministère développe une identité professionnelle défense
V16	Le rééquilibrage PM/PC	La répartition des volumes d'effectifs PM/PC au sein du ministère n'est pas fixée dans la LPM 2014-2019	Les effectifs PM/PC du ministère sont uniquement répartis selon un pourcentage fixé pour chaque population PM/PC	Les effectifs PM/PC du ministère sont uniquement répartis selon un critère de compétences. Un pourcentage minimum et maximum est fixé pour chaque population PM/PC.	Les effectifs PM/PC du ministère sont uniquement répartis selon un critère de compétences. Aucun pourcentage n'est fixé pour chaque population PM/PC.
V17	La contractualisation du PC	Pourcentage de contractuels civils au sein de la défense. En 2014, la répartition fonctionnaires/contractuels était de 81/19 % (Cat C/NIV III = 84/16 %, Cat B/NIV II = 91/9 %, Cat A/NIV I = 62/38 %). En 2014, les contractuels ont représenté 44 % des recrutements du PC	Le statut de la fonction publique (art, 4 de la Loi 84-16 du 11 janv. 84, portant disposition statutaire relative à la fonction publique de l'Etat) est strictement appliqué. Le pourcentage de contractuels civils à la défense est de 10 %.	Le statut de la fonction publique (art, 4 de la Loi 84-16 du 11 janv. 84, portant disposition statutaire relative à la fonction publique de l'Etat) est appliqué avec souplesse. Le pourcentage de contractuels civils à la défense est de 30 %.	Le statut de la fonction publique est progressivement abandonné. Le pourcentage de contractuels civils à la défense est de 50 %.
V18	La contractualisation du PM	Pourcentage de contractuels militaires à la défense. En 2014, la répartition de carrières/contractuels était de 37/63 % (Mdr = 0/100 %, s-off = 54/46 %, off = 77/23 %)	Le statut de militaire de carrière est privilégié. Le pourcentage de contractuels militaires est de 40 %.	Le statut de militaire de carrière est préservé. Le pourcentage de contractuels militaires est de 60 %.	Le statut de militaire de carrière est limité. Le pourcentage de contractuels militaires est de 80 %.
V19	La connaissance mutuelle PM/PC des statuts et des usages	Le degré de connaissance mutuelle des statuts, des catégories et des traditions de chaque population PM/PC	Chaque population PM/PC connaît uniquement son statut et son milieu d'appartenance	Chaque population connaît son statut et son milieu d'appartenance, et en fonction de ses affectations, a une connaissance partielle de l'autre population	Chaque population connaît l'ensemble des statuts et des milieux PM/PC du ministère, y compris l'ancrage interministériel du PC (hors contractuels et ouvriers d'Etat)

Variables endogènes		Définition	Modalités 1	Modalités 2	Modalités 3
V20	Les périmètres d'emploi PM/PC	L'interopérabilité des postes PM/PC dans les fonctions d'administration, de pilotage et de soutien	Les périmètres d'emploi du PM et du PC sont clairement distincts : au PM les fonctions opérationnelles au PC les fonctions d'administration, de pilotage et de soutien. Les emplois PM/PC ne sont pas interopérables	La plupart des postes dans les fonctions d'administration, de pilotage et de soutien sont dévolus au PC, certains sont cependant réservés au PM en 2e partie de carrière ou en "temps de respiration". L'interopérabilité PM/PC est faible	La plupart des postes dans les fonctions d'administration, de pilotage et de soutien sont indifférenciés (PM/PC), les deux populations travaillant pour un même objectif : l'engagement des forces. L'interopérabilité PM/PC est forte
V21	L'accès PM/PC aux postes à responsabilité	La politique de l'encadrement supérieur et la répartition PM/PC des postes à responsabilité	Les postes à responsabilité dans l'administration et le soutien sont pourvus à 90 % par du PC	Les postes à responsabilité dans l'administration et le soutien sont partagés équitablement entre le PM et le PC, des rotations et des binômes PM/PC sont organisés	Les postes à responsabilité dans l'administration et le soutien sont pourvus à 90 % par du PM
V22	La gestion des niveaux hiérarchiques dans les affectations du PM et du PC	La cohérence des affectations au sein d'un bureau, d'une entité... en fonction du positionnement hiérarchique PM/PC	Les affectations respectent un positionnement hiérarchique découlant des statuts et des grades	Les affectations reflètent un positionnement hiérarchique découlant des compétences	Les affectations reflètent un positionnement hiérarchique découlant des parcours professionnels individuels (parcours de carrière et compétences acquises)
V23	L'égalité de traitement PM/PC dans les conditions de travail, l'accompagnement familial et social et la reconnaissance symbolique	L'équité PM/PC dans les conditions de travail, l'accompagnement familial et social, ainsi que la reconnaissance symbolique. La justification en cas de différences de traitement (nombre de jours de congés, créneaux de sport, rémunération, accès au logement, frais de restauration, accompagnement des restructurations, accès aux lycées de défense, mobilité imposée, prises d'armes, décorations...)	La spécificité du statut militaire justifie en soi des différences de traitement PM/PC parfaitement assumées par l'institution	Les conditions de travail, l'accompagnement familial et social, ainsi que la reconnaissance symbolique sont globalement harmonisés entre le PM et le PC, mais il subsiste des différences de traitement, notamment en lien avec les missions opérationnelles du PM	Il existe une stricte égalité de traitement PM/PC dans les conditions de travail, l'accompagnement familial et social, ainsi que la reconnaissance symbolique
V24	Les parcours professionnels du PC	La mise en place de parcours professionnels systématiques pour chaque métier du REM en faveur du PC	Le PC ne bénéficie pas de parcours professionnels et se construit lui-même son parcours	Des parcours professionnels existent dans certaines filières uniquement	Pour chaque métier du REM, le PC bénéficie de parcours professionnels clairement identifiés
V25	La projection du PC en OPEX	La condition d'emploi du PC en OPEX	La projection en OPEX est réservée au seul PM	Le PC est exceptionnellement projeté en OPEX sous statut de réserviste	La projection du PC en OPEX est banalisée et organisée dans le cadre d'un statut civil spécifique
V26	L'accès du PC à la réserve	L'accès du PC à la réserve citoyenne ou opérationnelle	Moins de 20 % du PC est réserviste	40 % du PC est réserviste	Plus de 60 % du PC est réserviste
V27	Le taux de mobilité fonctionnelle et géographique du PC	La mobilité du PC titulaire et le risque de contradiction entre l'objectif de continuité du service perdant et celui du pourvoi des postes vacants	Le taux de mobilité fonctionnel et géographique (hors restructurations) du PC titulaire est nettement inférieur à celui de la FPE : il garantit la continuité du service perdant mais ne permet pas de pourvoir tous les postes vacants	Le taux de mobilité fonctionnel et géographique (hors restructurations) du PC titulaire est nettement supérieur à celui de la moyenne de la FPE : il permet de pourvoir les postes vacants mais pénalise la continuité du service perdant	Le taux de mobilité fonctionnel et géographique (hors restructurations) du PC titulaire permet de ménager un équilibre entre continuité du service perdant et pourvoi des postes vacants
V28	La formation au savoir-être des cadres militaires et civils	Les choix pédagogiques pour développer les qualités humaines et l'intelligence relationnelle des cadres militaires et civils	L'institution ne forme pas ses cadres militaires et civils au savoir-être	La formation au savoir-être des cadres militaires et civils est prévue uniquement lors de la formation initiale	La formation au savoir-être des cadres militaires et civils est prévue lors de la formation initiale et avant d'occuper des postes à responsabilité
V29	L'implication du manager de proximité dans la cohésion PM/PC	La liberté de choix du manager de proximité dans les relations PM/PC	Le manager de proximité ne s'implique pas particulièrement dans la cohésion PM/PC	Le manager de proximité organise des activités de cohésion distinctes pour chaque population	Le manager de proximité recherche et favorise la cohésion PM/PC, en organisant des activités sportives et culturelles communes

1.5 Analyse structurelle des variables

Une fois les variables identifiées, il convient de réaliser l'analyse structurelle, qui consiste à étudier l'influence mutuelle des variables afin de déterminer leur effet sur les autres (« influence ») ou de soumission aux autres (« dépendance »). L'objectif est de comprendre la dynamique du système « liens PM/PC ».

En analysant les relations d'influence entre toutes ces variables il est alors possible d'identifier :

- les **variables les plus influentes** et **sur lesquelles il est utile d'agir** car elles peuvent modifier le système ;
- les **variables les plus dépendantes**, c'est-à-dire les plus soumises à l'influence des autres et sur lesquelles un investissement serait peu productif.

1.5.1 Cotation des variables

Il s'agit en premier lieu d'apprécier, par un mécanisme de cotation et pour chaque couple de variables A et B, l'influence de l'une par rapport à l'autre selon une modalité spécifique. **La cotation des variables varie de 0 à 3 :**

0	aucune influence : aucune modalité d'évolution de A n'est influencée par les modalités d'évolution de B et réciproquement.
1	influence faible : certaines modalités d'évolution de A n'influencent pas B et certaines modalités d'évolution de B ne sont pas influencées par les modalités d'évolution de A.
2	très forte influence : lien très fort mais non total : toutes les modalités d'évolution de A conditionnent directement ou indirectement la majorité des modalités d'évolution de B.
3	influence déterminante : toutes les modalités d'évolution de A conditionnent directement toutes les modalités d'évolution de B.

Cet exercice permet d'obtenir, pour chaque variable, un chiffre qui quantifie son degré d'influence (ou de motricité) ainsi que son degré de dépendance (ou de soumission à l'influence).

La somme des **cotations d'une même ligne** donne le **degré d'influence (motricité)**. Par exemple, « l'ambition internationale de la France » constitue l'une des variables les plus influentes. La somme des **cotations d'une même colonne** donne le **degré de dépendance**. Ainsi, « le bien-être au travail » constitue l'une des variables les plus dépendantes des autres variables.

Le groupe a procédé à la cotation de chaque variable. Le résultat de cette mesure de l'influence entre variables est reporté dans un tableau à double entrée, dans lequel elles apparaissent à la fois en ligne et en colonne. Les trois tableaux suivants en font état :

- tableau A : cotation des variables ;
- tableau B : mise en évidence des variables les plus influentes ;
- tableau C : récapitulatif de l'analyse structurelle pour le lien PM/PC.

Tableau A : cotation des variables

Variables

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	
	La place du militaire dans la société	La perception de la reconnaissance du militaire dans la société	La place du ministère dans l'Etat	Le contexte géostratégique et le contrat opérationnel	Les effectifs du ministère	Les implantations géographiques du ministère	Les relations entre les Associations professionnelles nationales de militaires (APNM) et les organisations syndicales	La correspondance de grades entre PC et PM	L'encadrement statutaire et réglementaire de la disponibilité PM/PC	Le recrutement PM dans la fonction publique	La complexité des dispositifs indemnitaires du PM	Préjugés et représentations	La perception collective du sens de l'engagement PM/PC au ministère	La politique de communication ministérielle	Le développement d'une identité professionnelle au Ministère	Le rééquilibrage PM/PC	La contractualisation du PC	La contractualisation du PM	La connaissance mutuelle PM/PC des statuts et des usages	Les périmètres d'emploi PM/PC	L'accès PM/PC aux postes à responsabilité	La gestion des niveaux hiérarchiques dans les affectations du PM et du PC	L'égalité de traitement PM/PC dans les conditions de travail, l'accompagnement familial et social et la reconnaissance symbolique	Les parcours professionnels du PC	La projection du PC en OPEX	L'accès du PC à la réserve	Le taux de mobilité fonctionnelle et géographique du PC	La formation au savoir-être des cadres militaires et civils	L'implication du manager de proximité dans la cohésion PM/PC	
1	3	1	0	1	1	2	0	0	3	0	1	1	1	0	1	1	2	0	0	2	0	1	0	0	2	0	0	0	0	23
2	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	2	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	8
3	3	3	0	2	2	0	0	0	2	0	0	1	0	2	0	0	0	0	0	2	0	0	1	0	0	1	0	0	0	19
4	3	3	3	3	2	0	0	3	2	0	2	3	1	3	2	1	1	0	3	2	2	0	2	1	3	3	2	0	2	48
5	2	3	2	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0	1	2	2	2	0	2	2	2	0	0	0	2	0	1	0	2	25
6	2	1	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	3	0	0	11
7	2	2	1	0	2	2	3	2	3	2	2	1	1	1	3	1	1	2	2	2	2	2	3	0	1	1	0	2	1	44
8	1	2	2	0	0	2	1	3	3	3	3	2	0	1	2	0	0	3	2	3	3	2	3	1	2	1	0	0	0	42
9	0	3	0	0	0	1	0	0	0	2	2	2	1	2	2	0	0	2	2	0	1	2	0	3	0	0	0	0	0	25
10	1	3	2	0	0	2	2	0	0	3	1	0	1	1	1	1	0	1	2	1	0	0	0	2	2	3	2	2	2	30
11	0	0	0	0	0	2	1	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9
12	0	0	0	0	0	3	2	0	1	0	3	3	3	2	0	0	0	3	1	1	1	3	0	2	2	0	1	3	27	
13	0	1	0	0	0	3	2	1	2	0	3	3	3	3	2	0	0	2	3	2	2	3	2	2	2	2	1	1	3	43
14	0	1	1	0	0	3	1	0	3	0	3	3	3	3	1	0	0	3	1	1	0	1	0	1	2	1	2	2	2	33
15	2	2	3	0	0	2	1	1	2	0	3	3	2	2	2	0	0	3	3	2	2	2	2	2	1	3	1	2	3	47
16	0	0	2	0	1	3	3	3	3	0	3	2	1	3	2	0	0	3	3	3	3	2	2	2	2	3	2	0	3	49
17	0	0	2	0	1	1	0	0	1	0	1	1	0	3	1	2	0	2	1	3	3	2	3	0	0	3	1	2	2	31
18	2	3	2	0	1	1	0	0	3	0	2	1	0	2	0	0	2	0	3	1	1	1	2	0	0	0	0	2	1	29
19	0	0	0	0	0	3	3	3	2	0	3	2	0	3	0	0	0	2	2	2	2	2	3	0	1	0	2	3	36	
20	0	0	0	0	1	3	3	3	3	0	3	2	1	3	3	0	0	2	3	3	3	2	3	2	1	2	2	2	2	47
21	2	2	1	0	0	2	3	1	2	0	2	2	1	3	3	0	0	2	3	3	2	2	3	0	0	1	2	0	39	
22	0	0	0	0	0	2	3	0	1	0	2	1	0	2	0	0	0	2	3	3	3	0	3	0	0	1	1	1	25	
23	2	2	0	0	0	3	0	1	0	0	3	2	2	2	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	2	23
24	0	0	0	0	0	3	2	2	1	0	2	2	1	2	0	1	0	0	3	3	3	3	0	1	0	3	1	1	31	
25	3	3	0	0	2	3	2	3	1	0	3	3	2	3	3	0	0	3	3	2	0	2	2	3	3	0	0	1	2	49
26	2	1	2	0	1	0	0	2	0	0	0	3	2	1	2	0	0	2	0	0	0	0	1	3	3	0	0	2	25	
27	0	0	0	0	0	1	0	1	2	0	3	2	0	1	0	2	0	2	1	2	1	2	3	0	0	0	0	0	2	25
28	3	2	0	0	0	1	0	0	2	0	3	2	0	2	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	21	
29	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	3	3	1	2	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	17	
	DEPENDANCE (degré de soumission à l'influence)	30	40	24	0	15	8	52	33	26	45	7	63	49	22	53	28	11	6	46	40	44	29	34	35	26	30	29	25	41

INFLUENCE
(degré de motricité)

Tableau B : les variables les plus influentes

Variables		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	
		La place du militaire dans la société	La perception de la reconnaissance du militaire dans la société	La place du ministère dans l'Etat	Le contexte géostratégique et le contrat opérationnel	Les effectifs du ministère	Les implantations géographiques du ministère	Les relations entre les Associations professionnelles nationales de militaires (APNM) et les organisations syndicales	La correspondance de grades entre PC et PM	L'encadrement statutaire et réglementaire de la disponibilité PM/PC	Le recrutement PM dans la fonction publique	La complexité des dispositifs indemnitaires du PM	Préjugés et représentations	La perception collective du sens de l'engagement PM/PC au ministère	La politique de communication ministérielle	Le développement d'une identité professionnelle au ministère	Le rééquilibrage PM/PC	La contractualisation du PC	La contractualisation du PM	La connaissance mutuelle PM/PC des statuts et des usages	Les périmètres d'emploi PM/PC	L'accès PM/PC aux postes à responsabilité	La gestion des niveaux hiérarchiques dans les affectations du PM et du PC	L'égalité de traitement PM/PC dans les conditions de travail, l'accompagnement familial et social et la reconnaissance symbolique	Les parcours professionnels du PC	La projection du PC en OPEX	L'accès du PC à la réserve	Le taux de mobilité fonctionnelle et géographique du PC	La formation au savoir-être des cadres militaires et civils	L'implication du manager de proximité dans la cohésion PM/PC	
1	La place du militaire dans la société		3	1	0	1	1	2	0	0	3	0	1	1	1	0	1	1	2	0	0	2	0	1	0	0	2	0	0	0	23
2	La perception de la reconnaissance du militaire dans la société	0		0	0	0	0	2	0	0	0	0	2	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	8
3	La place du ministère dans l'Etat	3	3		0	2	2	0	0	0	2	0	0	1	0	2	0	0	0	0	0	2	0	0	1	0	0	1	0	0	19
4	Le contexte géostratégique et le contrat opérationnel	3	3	3		3	2	0	0	3	2	0	2	3	1	3	2	1	1	0	3	2	0	2	1	3	3	2	0	2	48
5	Les effectifs du ministère	2	3	2	0		1	1	0	1	1	0	0	0	0	1	2	2	2	0	2	2	0	0	0	2	0	1	0	2	25
6	Les implantations géographiques du ministère	2	1	0	0	0		0	0	0	2	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	3	0	0	11
7	Les relations entre les Associations professionnelles nationales de militaires (APNM) et les organisations syndicales	2	2	1	0	2	2		3	2	3	2	2	1	1	1	3	1	1	2	2	2	2	3	0	1	1	0	2	1	44
8	La correspondance de grades entre PC et PM	1	2	2	0	0	0	2		1	3	3	3	2	0	1	2	0	0	3	2	3	3	2	3	1	2	1	0	0	42
9	L'encadrement statutaire et réglementaire de la disponibilité PM/PC	0	3	0	0	0	0	1	0		0	2	2	2	1	2	2	0	0	2	2	0	1	2	0	3	0	0	0	0	25
10	Le recrutement PM dans la fonction publique	1	3	2	0	0	0	2	2	0		0	3	1	0	1	1	1	0	1	2	1	0	0	2	2	3	2	2	30	
11	La complexité des dispositifs indemnitaires du PM	0	0	0	0	0	0	2	1	0	0		3	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9
12	Préjugés et représentations	0	0	0	0	0	0	3	2	0	1	0		3	2	2	0	0	0	3	1	1	1	3	0	2	2	0	1	3	27
13	La perception collective du sens de l'engagement PM/PC au ministère	0	1	0	0	0	0	3	2	1	2	0	3		3	3	2	0	0	2	3	2	2	3	2	2	2	1	1	3	43
14	La politique de communication ministérielle	0	1	1	0	0	0	3	1	0	3	0	3	3		3	1	0	0	3	1	1	0	1	0	1	2	1	2	2	33
15	Le développement d'une identité professionnelle au ministère	2	2	3	0	0	0	2	1	1	2	0	3	3	2		2	0	0	3	3	2	2	2	2	1	3	1	2	3	47
16	Le rééquilibrage PM/PC	0	0	2	0	1	0	3	3	3	3	0	3	2	1	3		2	0	0	3	3	3	2	2	2	3	2	0	3	49
17	La contractualisation du PC	0	0	2	0	1	0	1	0	0	1	0	1	1	0	3	1		0	2	1	3	3	2	3	0	0	3	1	2	31
18	La contractualisation du PM	2	3	2	0	1	0	1	0	0	3	0	2	1	0	2	0	0		2	0	3	1	1	2	0	0	0	2	1	29
19	La connaissance mutuelle PM/PC des statuts et des usages	0	0	0	0	0	0	3	3	3	2	0	3	2	0	3	0	0	0		2	2	2	2	3	0	1	0	2	3	36
20	Les périmètres d'emploi PM/PC	0	0	0	0	1	0	3	3	3	3	0	3	2	1	3	3	0	0	2		3	3	2	3	2	1	2	2	2	47
21	L'accès PM/PC aux postes à responsabilité	2	2	1	0	0	0	2	3	1	2	0	2	2	1	3	3	0	0	2	3		2	2	3	0	0	1	2	0	39
22	La gestion des niveaux hiérarchiques dans les affectations du PM et du PC	0	0	0	0	0	0	2	3	0	1	0	2	1	0	2	0	0	0	2	3	3		0	3	0	0	1	1	1	25
23	L'égalité de traitement PM/PC dans les conditions de travail, l'accompagnement familial et social et la reconnaissance symbolique	2	2	0	0	0	0	3	0	1	0	0	3	2	2	2	0	0	0	2	0	0	0		0	0	0	2	0	2	23
24	Les parcours professionnels du PC	0	0	0	0	0	0	3	2	2	1	0	2	2	1	2	0	1	0	0	3	3	3	0		1	0	3	1	1	31
25	La projection du PC en OPEX	3	3	0	0	2	0	3	2	3	1	0	3	3	2	3	3	0	0	3	3	2	0	2	2		3	0	1	2	49
26	L'accès du PC à la réserve	2	1	2	0	1	0	0	2	0	0	0	3	2	1	2	0	0	0	2	0	0	0	0	1		0	0	2	1	25
27	Le taux de mobilité fonctionnelle et géographique du PC	0	0	0	0	0	0	1	0	1	2	0	3	2	0	1	0	2	0	2	1	2	1	2	3	0	0	0	0	2	25
28	La formation au savoir-être des cadres militaires et civils	3	2	0	0	0	0	1	0	0	2	0	3	2	0	2	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	1	0	3	21
29	L'implication du manager de proximité dans la cohésion PM/PC	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	3	3	1	2	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	17
DEPENDANCE (degré de soumission à l'influence)		30	40	24	0	15	8	52	33	26	45	7	63	49	22	53	28	11	6	46	40	44	29	34	35	26	30	29	25	41	

INFLUENCE (degré de motricité)

Tableau C : récapitulatif de l'analyse structurelle pour le lien PM/PC

Numéro de la variable	Variables	Influence	Dépendance
V1	La place du militaire dans la société	23	30
V2	La perception de la reconnaissance du militaire dans la société	8	40
V3	La place du ministère dans l'Etat	19	24
V4	Le contexte géostratégique et le contrat opérationnel	48	0
V5	Les effectifs du ministère	25	15
V6	Les implantations géographiques du ministère	11	8
V7	Les relations entre les associations professionnelles nationales des militaires (APNM) et les organisations syndicales	44	52
V8	La correspondance de grades entre PC et PM	42	33
V9	L'encadrement statutaire et réglementaire de la disponibilité PM/PC	25	26
V10	Le recrutement PM dans la fonction publique	30	45
V11	La complexité des dispositifs indemnitaires du PM	9	7
V12	Préjugés et représentations	27	63
V13	La perception collective du sens de l'engagement PM/PC au ministère	43	49
V14	La politique de communication ministérielle	33	22
V15	Le développement d'une identité professionnelle au ministère	47	53
V16	Le rééquilibrage PM/PC	49	28
V17	La contractualisation du PC	31	11
V18	La contractualisation du PM	29	6
V19	La connaissance mutuelle PM/PC des statuts et des usages	36	46
V20	Les périmètres d'emploi PM/PC	47	40
V21	L'accès PM/PC aux postes à responsabilité	39	44
V22	La gestion des niveaux hiérarchiques dans les affectations du PM et du PC	25	29
V23	L'égalité de traitement PM/PC dans les conditions de travail, l'accompagnement familial et social et la reconnaissance symbolique	23	34
V24	Les parcours professionnels du PC	31	35
V25	La projection du PC en OPEX	49	26
V26	L'accès du PC à la réserve	25	30
V27	Le taux de mobilité fonctionnelle et géographique du PC	25	29
V28	La formation au savoir-être des cadres militaires et civils	21	25
V29	L'implication du manager de proximité dans la cohésion PM/PC	17	41

1.5.2 Classement des variables selon leur degré d'influence (ou de motricité) et de dépendance (ou de soumission à l'influence)

a) Représentation graphique des variables

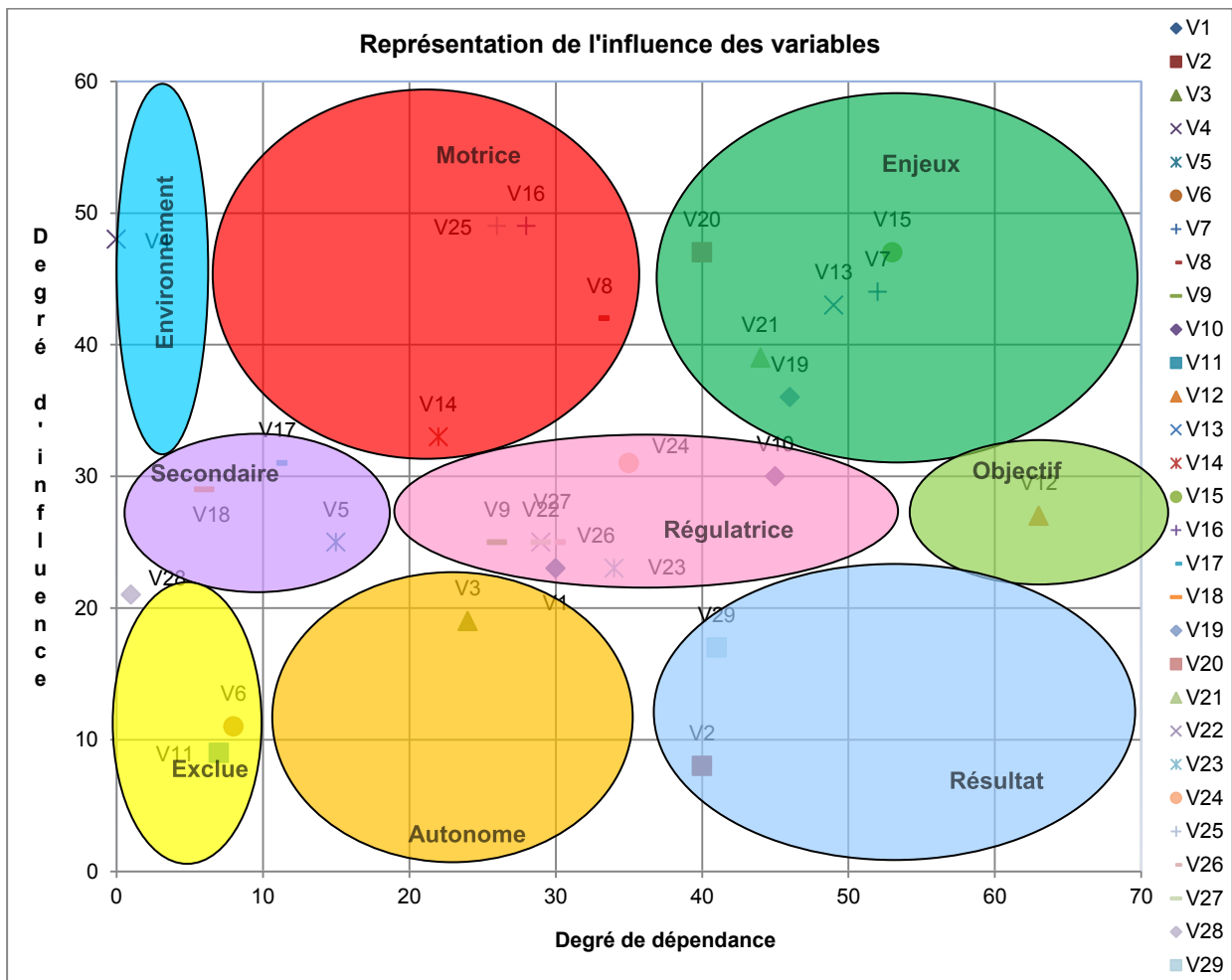
Cette étape a pour but de **représenter visuellement les relations de dépendance** identifiées et valorisées lors de l'étape précédente, et **d'appréhender la dynamique** du système étudié.

Il s'agit alors de retranscrire les cotations au sein d'un graphique. Cette représentation permet ainsi de regrouper les variables, selon le rapport motricité/dépendance qu'elles entretiennent.

Pour pouvoir visualiser sur un schéma les différents types de variables, le code couleur ci-dessous est utilisé.

Type 1		variables motrices : variables extrêmement influentes sur lesquelles il est très difficile d'agir (fortement influentes et moyennement dépendantes) ;
Type 2		variables d'environnement : variables extrêmement influentes sur lesquelles il est impossible d'agir (fortement influentes et très faiblement dépendantes) ;
Type 3		variables régulatrices : variables moyennement influentes sur lesquelles il est possible d'agir (moyennement influentes et moyennement dépendantes) ;
Type 4		variables relais ou enjeux : variables à fort enjeu sur lesquelles il est facile d'agir (fortement influentes et fortement dépendantes) ;
Type 5		variables objectifs : variables permettant de construire des objectifs facilement réalisables mais représentant un faible enjeu (moyennement influentes et fortement dépendantes) ;
Type 6		variables résultats : variables très malléables (faiblement influentes et fortement dépendantes) ;
Type 7		variables secondaires : variables à faible enjeu sur lesquelles il est difficile d'agir (moyennement influentes et faiblement dépendantes) ;
Type 8		variables exclues : variables sans enjeux sur lesquelles il est impossible d'agir (très faiblement influentes et très faiblement dépendantes) ;
Type 9		variables autonomes : variables à faible impact sur lesquelles il est difficile d'agir (faiblement influentes et faiblement dépendantes).

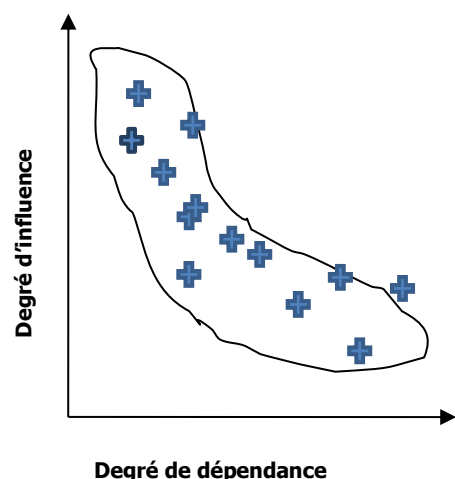
Le schéma suivant intitulé « représentation de l'influence des variables » indique le regroupement des variables endogènes et exogènes en fonction de leur degré d'influence et de dépendance conformément au code couleur susmentionné.



Il est également intéressant d'analyser l'aspect global pris par le nuage de points que forment les variables car la forme prise permet de caractériser le système.

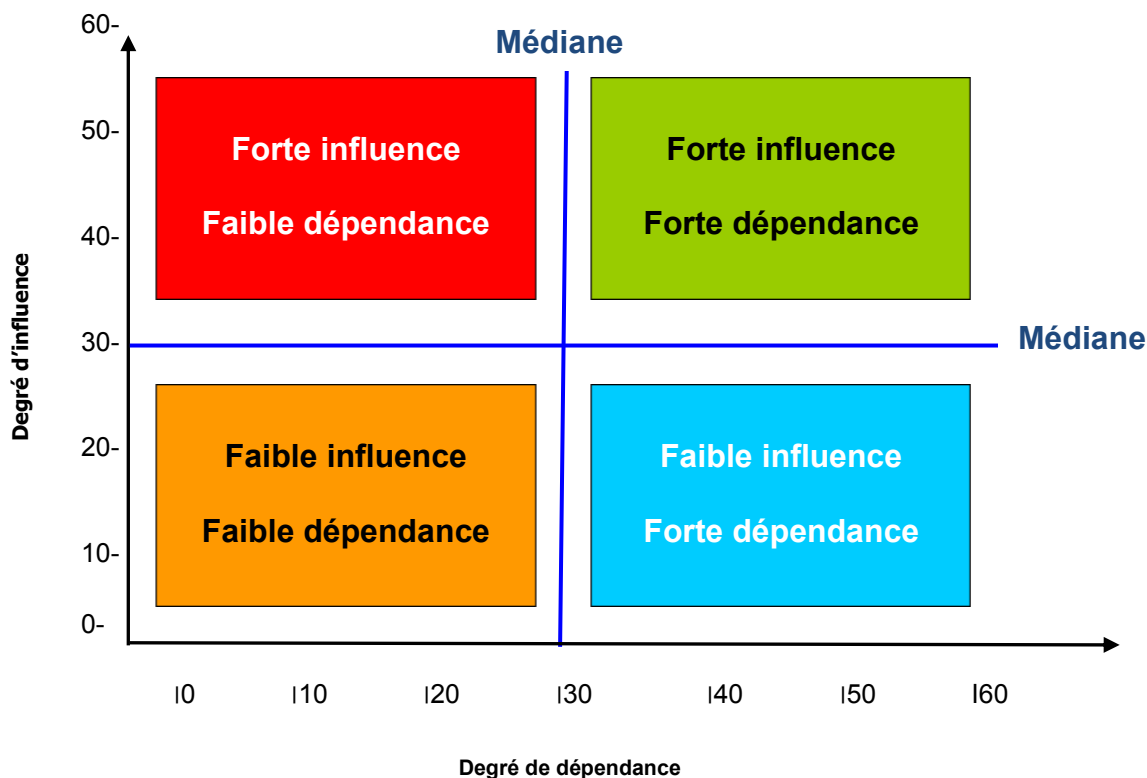
Ainsi, pour le système « lien PM/PC », la forme prise est celle dite en « banane » ou « boomerang » (ci-contre à droite).

Cette forme caractérise les résultats « robustes » et stables, le système étant majoritairement gouverné par les variables motrices.



De même, la représentation par quadrant permet une analyse visuelle rapide des zones de niveau d'influence.

Regroupement en quadrants



b) Classement des variables par niveau d'influence

Il s'agit ensuite, à partir de la représentation graphique, de classer les variables en fonction de leur influence en utilisant une diagonale variable.

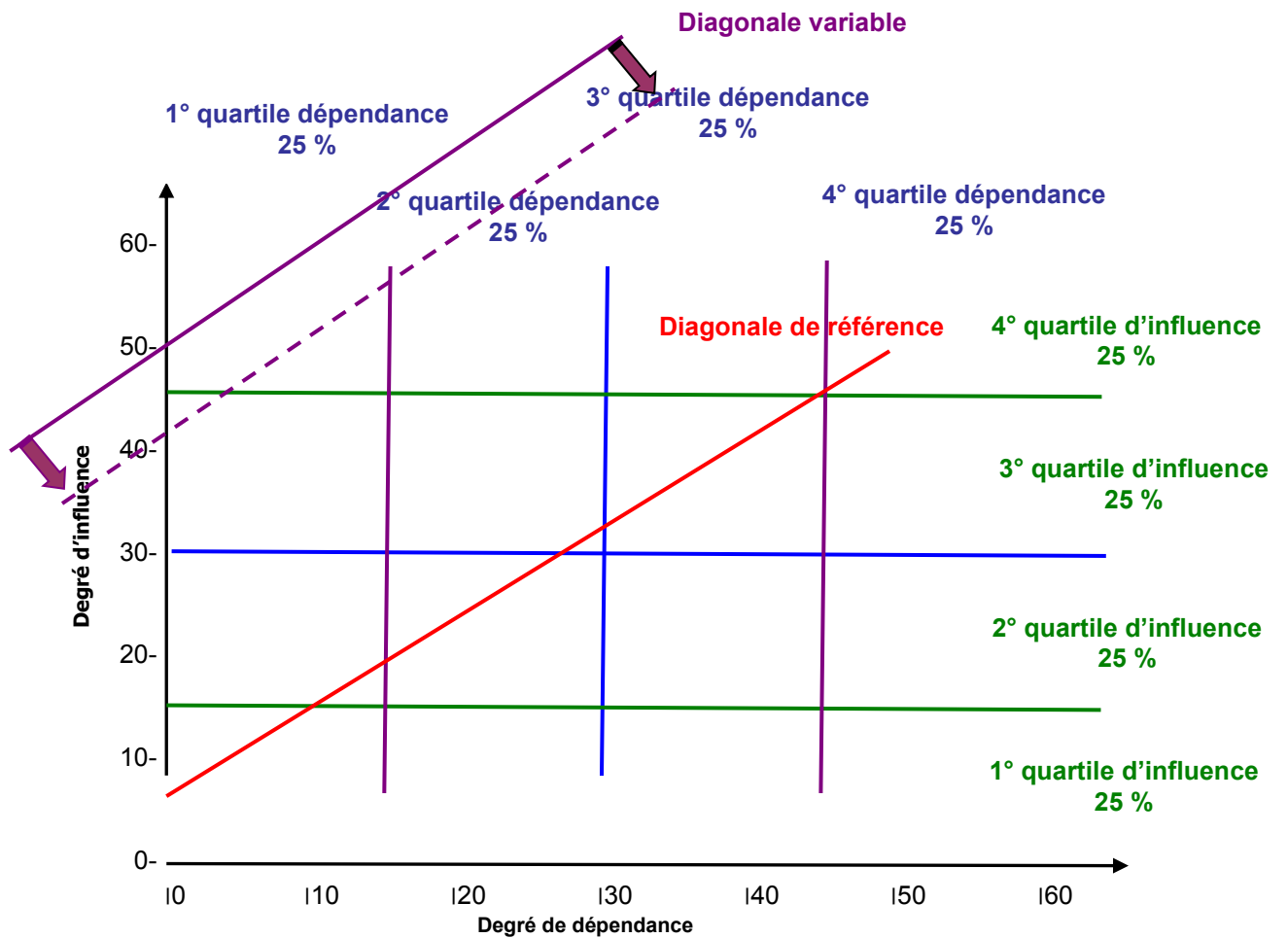
Cette détermination comprend quatre étapes :

1. calculer les **premiers et derniers quartiles**¹⁴¹ de l'ensemble des valeurs de motricité et de dépendance ;
2. **tracer une diagonale de référence** qui relie les points correspondant aux intersections en dépendance et en motricité entre les premiers et derniers quartiles ;
3. **déterminer l'ordre des variables, de la plus influente à la plus dépendante**, en faisant varier une diagonale variable, parallèle à la diagonale de référence, partant des variables les plus élevées et parcourant le plan de haut en bas. L'ordre des variables correspond à l'ordre dans lequel les variables sont « rencontrées » par la diagonale variable ;
4. **classer les variables de la plus influente à la plus dépendante** (prise de rang), dans un nouveau tableau.

¹⁴¹ Les quartiles d'une série statistique sont les trois valeurs q_1 , q_2 et q_3 du caractère qui partagent la population en quatre parties du même effectif. Ainsi :

- Pour 25 % de la population, la valeur du caractère est inférieure à q_1 ;
- Pour 25 % de la population, la valeur du caractère est supérieure à q_1 et inférieure à q_2 ;
- Pour 25 % de la population, la valeur du caractère est supérieure à q_2 et inférieure à q_3 ;
- pour 25 % de la population, la valeur du caractère est supérieure à q_3 .

Représentation graphique du système de classement des variables avec quartiles et diagonales



Cette représentation graphique permet d'obtenir le reclassement des variables dans un tableau selon leur influence, comme suit.

Tableau de classement des variables en fonction de leur influence décroissante

La prise de rang n°1 correspond à la variable la plus influente.

La prise de rang n°29 correspond à la variable la plus soumise à l'influence.

Prise de rang	Variables	Variables	Type de variable
1	4	Le contexte géostratégique et le contrat opérationnel	Environnement
2	25	La projection du PC en OPEX	Motrice
3	16	Le rééquilibrage PM/PC	Motrice
4	18	La contractualisation du PM	Secondaire
5	17	La contractualisation du PC	Secondaire
6	28	La formation au savoir-être des cadres militaires et civils	Secondaire
7	8	La correspondance de grades entre PC et PM	Motrice
8	20	Les périmètres d'emploi PM/PC	Enjeu
9	14	La politique de communication ministérielle	Motrice
10	5	Les effectifs du ministère	Secondaire
11	15	Le développement d'une identité professionnelle au ministère	Enjeu
12	9	L'encadrement statutaire et réglementaire de la disponibilité PM/PC	Régulatrice
13	13	La perception collective du sens de l'engagement PM/PC au ministère	Enjeu
14	21	L'accès PM/PC aux postes à responsabilité	Enjeu
15	6	Les implantations géographiques du ministère	Exclue
16	7	Les relations entre les Associations professionnelles nationales de militaires (APNM) et les organisations syndicales	Enjeu
17	24	Les parcours professionnels du PC	Régulatrice
18	11	La complexité des dispositifs indemnitaires du PM	Exclue
19	22	La gestion des niveaux hiérarchiques dans les affectations du PM et du PC	Enjeu
20	27	Le taux de mobilité fonctionnelle et géographique du PC	Régulatrice
21	26	L'accès du PC à la réserve	Régulatrice
22	19	La connaissance mutuelle PM/PC des statuts et des usages	Enjeu
23	3	La place du ministère dans l'Etat	Autonome
24	1	L'image du militaire dans la société	Régulatrice
25	10	Le recrutement PM dans la fonction publique	Régulatrice
26	23	L'égalité de traitement PM/PC dans les conditions de travail, l'accompagnement familial et social et la reconnaissance symbolique	Régulatrice
27	29	L'implication du manager de proximité dans la cohésion PM/PC	Résultat
28	12	Préjugés et représentations	Objective
29	2	La perception de la reconnaissance du militaire dans la société	Résultat

La portée de la hiérarchisation des variables selon leur motricité est le **reflet de la perception du groupe** qui procède à l'analyse structurelle. Même si la démarche se veut la plus objective possible, la représentation graphique et la hiérarchisation des variables revêtent toujours une **part de subjectivité**, assumée dans la conception de la méthode prospective.

c) Interprétation générale

La confrontation des variables réalisée permet d'en déduire une première analyse.

Les trois variables les plus influentes sont :

- la **projection** du **PC** en OPEX ;
- le **rééquilibrage** PM/PC ;
- la **contractualisation** du PM.

Les variables les plus dépendantes des autres sont :

- les **préjugés** et les représentations ;
- la perception de la **reconnaissance** du **militaire** dans la **société** ;
- l'**implication** du **manager de proximité** dans la cohésion PM/PC.

Cette étape de la méthode permet, entre autres, de remettre en cause certaines idées reçues que l'on pourrait avoir a priori sur les liens PM/PC.

La hiérarchisation des variables selon leur motricité, c'est-à-dire leur pouvoir d'influence permet d'élaborer la trame des scénarios.

2. Elaboration des scénarios d'évolution

Un scénario peut être défini comme un ensemble formé par la **description d'une situation future et du cheminement** plausible et cohérent des événements qui permettent de passer de la situation d'origine à la situation future.

La finalité de ces scénarios, qui permettent d'imaginer quelques-uns des futurs possibles, est de répondre à la question « **Que peut-il advenir ?** ».

2.1 Méthode d'élaboration des scénarios

La rédaction des scénarios est réalisée à partir du tableau de classement des variables **exogènes uniquement**, par la combinaison des modalités de chaque variable, de la plus influente à la plus dépendante.

Il convient de distinguer :

- le **scénario tendanciel**, qui s'appuie uniquement sur la force d'inertie du système, c'est-à-dire sur la permanence et la prédominance des tendances lourdes et des modalités les plus probables des variables les plus influentes ;
- les **scénarios de rupture (ou contrastés)**, qui visent à délimiter l'espace des futurs possibles, en faisant varier d'une façon extrême les hypothèses de travail sur l'évolution des tendances du présent. Ces scénarios constituent une ressource mobilisable en cas de non réalisation du scénario tendanciel.

Les **amorces de scénarios** peuvent se définir comme les **combinaisons des modalités des deux ou trois premières variables** extraites du tableau de classement des variables exogènes. En effet, en combinant systématiquement l'ensemble des modalités des deux ou trois premières variables, qui sont par construction les plus influentes, on obtient les scénarios les plus représentatifs des futurs possibles.

Pour élaborer les amorces de scénarios, il est conseillé de coter les modalités d'évolution **des trois ou quatre premières variables** en leur affectant à chacune une lettre (A, B ou C) correspondant à l'estimation du groupe quant à son évolution future.

- A : évolution de la variable selon cette modalité très forte ;
- B : évolution de la variable selon cette modalité possible ;
- C : évolution de la variable selon cette modalité faible.

2.2 Elaboration du scénario tendanciel

L'amorce du scénario tendanciel est constituée par les modalités affectées de la lettre A.

En effet, la combinaison des modalités d'évolution évaluées comme les plus vraisemblables (lettre A) des **trois variables exogènes les plus influentes** permettent de déterminer (avec une marge d'erreur assumée) le début du scénario le plus représentatif des futurs possibles.

Le tableau ci-dessous représente les **modalités d'évolution des variables** qui ont été choisies (en jaune) en fonction de leur **probabilité d'occurrence la plus élevée** pour constituer l'amorce du **scénario tendanciel**.

Variables	Modalités 1	Modalités 2	Modalités 3	
V4 Le contexte géostratégique et le contrat opérationnel	Le contexte géostratégique est stable et l'armée française est peu engagée à l'extérieur de ses frontières. Le personnel non engagé (PM/PC) assure peu d'intérim.	Le contexte géostratégique est tendu mais l'armée française est peu engagée dans les conflits internationaux. Le personnel non engagé (PM/PC) assure peu d'intérim.	Le contexte géostratégique est très tendu et l'armée française est très engagée dans les conflits internationaux. Le personnel non engagé (PM/PC) est fortement sollicité.	A
V8 La correspondance de grades entre PC et PM	Il n'existe pas de correspondance de grades PM/PC	Une correspondance non validée par la DGAFP des grades PM/PC est utilisée au ministère au cas par cas	A	Une correspondance officielle des grades PM/PC est validée par la DGAFP
V5 L'effectif du ministère	L'effectif du ministère est de 210 000 personnes	L'effectif du ministère est de 270 000 personnes	A	L'effectif du ministère est de 300 000 personnes

Après la rédaction de l'amorce du scénario tendanciel, il s'agit de construire la trame de ce scénario, d'une part en s'appuyant sur les tendances lourdes et, d'autre part, en choisissant une modalité par variable, de la plus influente à la plus dépendante. Cette démarche est l'objet du tableau ci-après.

Cheminement des modalités d'évolution (en jaune) des variables exogènes pour réaliser le scénario tendanciel

Amorce du scénario

Variables	Modalités 1		Modalités 2		Modalités 3		Modalités 4
V4 Le contexte géostratégique et le contrat opérationnel	Le contexte géostratégique est stable et l'armée française est peu engagée à l'extérieur de ses frontières. Le personnel qui reste (PM/PC) assure peu d'intérim.	C	Le contexte géostratégique est tendu mais l'armée française est peu engagée dans les conflits internationaux. Le personnel qui reste (PM/PC) assure peu d'intérim.	B	Le contexte géostratégique est très tendu et l'armée française est très engagée dans les conflits internationaux. Le personnel qui reste (PM/PC) est fortement sollicité.	A	
V8 La correspondance de grades entre les militaires et les civils	Il n'existe pas de correspondance de grades PM/PC	C	Une correspondance non validée PM/PC est utilisée au ministère au cas par cas	A	Une correspondance officielle des grades PM/PC est validée par la DGAFF	B	
V5 Les effectifs du ministère	L'effectif du ministère est de 210 000 personnes	B	L'effectif du ministère est de 270 000 personnes	A	L'effectif du ministère est de 300 000 personnes	C	
L'encadrement statutaire et réglementaire de la disponibilité PM/PC	La disponibilité est une spécificité statutaire forte du PM et n'est pas une exigence réglementaire pour le PC		La disponibilité n'est exigée qu'en situation opérationnelle pour le PM et n'est pas une exigence réglementaire pour le PC		La disponibilité est une spécificité statutaire forte du PM et est réglementée dans le cadre opérationnel ou pré-opérationnel pour le PC		
Les implantations géographiques du ministère	La cartographie militaire est décorrélée d'une logique territoriale (des déserts militaires se développent)		Les emprises militaires sont regroupées en préservant un équilibre territorial		Une forte présence d'emprises militaires est maintenue sur l'ensemble du territoire		
Les relations entre les associations professionnelles nationales de militaires (APNM) et les organisations syndicales	Les APNM n'entretiennent aucun lien avec les organisations syndicales		Les APNM et les organisations syndicales se rapprochent occasionnellement afin de porter ensemble des revendications communes		Les APNM créent des alliances avec les organisations syndicales		
La place du ministère dans l'Etat	Le ministère n'est pas une priorité du gouvernement et son budget est souvent amputé		Le ministère est traité au même titre que les autres ministères régaliens et participe à l'effort budgétaire commun dans les mêmes proportions que les autres ministères		Le ministère est l'un des ministères phare du gouvernement et son budget est réellement sanctuarisé		
L'image du militaire dans la société	Le militaire est perçu comme un citoyen à part		Le militaire est perçu comme un citoyen comme les autres		L'image du militaire dans la société est reconnue et appréciée		Le militaire est perçu comme un citoyen de "seconde zone"
Le recrutement PM dans la fonction publique	Le recrutement de militaires est inférieur à 20 % du recrutement civil du ministère		Les militaires représentent 40 % du recrutement civil du ministère		Les militaires représentent plus de 60 % du recrutement civil du ministère		
La perception de la reconnaissance du militaire dans la société	Le militaire se sent en décalage par rapport à la société		Le militaire ne se prononce pas		Le militaire se sent pleinement reconnu par la société		

 NB : La trame de cheminement est définie par la couleur jaune

La trame ainsi constituée est confrontée au futur souhaité préférentiel retenu par le commanditaire de l'étude : « Promouvoir une identité ministérielle commune, respectueuse des spécificités de chaque population, gage d'une appropriation réciproque du statut, du rôle et des missions de chacun ».

Confrontation scénario tendanciel, tendances lourdes et futur souhaité préférentiel	
Modalités du scénario tendanciel	Analyse de la compatibilité avec le futur souhaité préférentiel
Le contexte géostratégique est très tendu et l'armée française est très engagée dans les conflits internationaux. Le personnel qui reste (PM/PC) est fortement sollicité.	Fortement compatible
Une correspondance non validée PM/PC est utilisée au ministère de la défense au cas par cas	Compatible
L'effectif du ministère est de 270 000 personnes	Neutre
La disponibilité n'est exigée qu'en situation opérationnelle pour le PM et n'est pas une exigence réglementaire pour le PC	Neutre
La cartographie militaire est décorrélée d'une logique territoriale (des déserts militaires se développent)	Compatible
Les APNM et les organisations syndicales se rapprochent occasionnellement afin de porter ensemble des revendications communes	Fortement compatible
Le ministère est traité au même titre que les autres ministères régaliens et participe à l'effort budgétaire commun dans les mêmes proportions que les autres ministères	Neutre
L'image du militaire dans la société est reconnue et appréciée	Fortement compatible
Les militaires représentent plus de 60 % du recrutement civil du ministère	Compatible
Le militaire se sent pleinement reconnu par la société	Fortement compatible
Tendances lourdes	Analyse de la compatibilité avec le futur souhaité préférentiel
Hors situations opérationnelles, le management se substitue au commandement	Fortement compatible
Le droit d'association du PM rapproche progressivement les préoccupations militaires et civiles	Fortement compatible
La précarisation (professionnelle et sociétale) du personnel du ministère estompe les différences statutaires et diminue les spécificités entre PM et PC	Fortement compatible
La visibilité (Vigipirate, SMV, service civique...) des forces militaires est très prononcée sur l'ensemble du territoire national	Compatible

Il apparaît donc que la trame du scénario tendanciel est structurellement compatible avec le futur souhaité préférentiel.

Scénario tendanciel : un engagement important des forces armées françaises dans un contexte géostratégique tendu

Dans un contexte géostratégique de plus en plus tendu, la France intervient massivement à l'extérieur comme à l'intérieur de ses frontières. Même si les contraintes budgétaires perdurent, les effectifs du ministère de la défense sont maintenus et les militaires sont pleinement reconnus par la société. Leurs conditions de travail sont nettement améliorées.

Le **contexte géostratégique est tendu** : les mouvements terroristes gagnent du terrain, les attentats contre les Etats occidentaux et les enlèvements de ressortissants français se multiplient. La France est très engagée et intervient massivement hors de ses frontières. Les militaires enchaînent les opérations extérieures et sont également mobilisés sur le territoire national, avec un niveau d'alerte maximum pour prévenir les actions terroristes. Le personnel militaire et civil qui n'est pas directement engagé est fortement sollicité pour assurer la continuité du service.

La situation économique de la France continue à se dégrader : la dette publique dépasse 100 % du PIB, le taux de chômage bat des records et la croissance n'est pas au rendez-vous. Dans ce contexte, les **contraintes budgétaires perdurent** et le ministère de la défense participe à l'effort commun dans les mêmes proportions que les autres ministères.

Compte tenu des missions assignées aux armées, le contrat opérationnel est préservé : les effectifs du ministère de la défense sont **maintenus à environ 270 000 militaires et civils**. L'engagement et la visibilité des militaires contribuent à valoriser leur place dans la société civile. Eux-mêmes **se sentent pleinement reconnus**. Par ailleurs, la cartographie des emprises militaires (hors gendarmerie) reflète un double objectif de mutualisation des moyens et d'efficacité opérationnelle décorrélé de toute logique d'équilibre territorial, ce qui entraîne le développement de **déserts militaires**.

Pour faire face à ses obligations d'employeur socialement responsable et optimiser l'emploi de ses ressources humaines, le ministère de la défense met l'accent sur **l'amélioration de la gestion et des conditions de travail** de son personnel. Grâce à l'application des articles L 4139-2 et L 4139-3 du code de la défense, les militaires représentent plus de 60 % du recrutement civil du ministère. Une correspondance des grades militaires et civils est utilisée « au cas par cas », à l'initiative du ministère. Par ailleurs, l'exigence statutaire de disponibilité des militaires est assouplie et limitée aux situations opérationnelles. Enfin, les associations professionnelles nationales des militaires (APNM) et les organisations syndicales se rapprochent occasionnellement afin de porter ensemble des revendications communes.

2.3 Elaboration des scénarios de rupture

Les autres scénarios sont élaborés sur le même principe, à partir de combinaisons différentes de modalités d'évolution de variables, choisies librement, en respectant une logique d'ensemble.

Scénario de rupture n°1 : un engagement très réduit dans un contexte géostratégique pacifié

Le contexte géostratégique mondial s'est apaisé. La France a réduit le nombre de ses interventions à la fois à l'extérieur et à l'intérieur du territoire français. La crise économique s'installe néanmoins durablement. Les effectifs militaires sont fortement réduits et les militaires deviennent des citoyens comme les autres. Aucune politique d'amélioration des conditions de travail n'est spécifiquement mise en œuvre.

Le **contexte géostratégique est stable** et les principales menaces qui pesaient sur le territoire et les intérêts français ont fortement diminué. Dès lors, la France a réduit drastiquement le nombre de ses interventions militaires à l'étranger, ainsi que le déploiement de ses forces sur le territoire national. La **crise économique** s'installe en France de manière **pérenne**, avec une dette publique importante, un taux de chômage qui ne diminue pas et une croissance atone. Dès lors, le ministère contribue largement à la réduction des déficits publics poursuivie par l'Etat. En période de paix relative, le budget de la défense est loin de constituer une priorité.

Compte tenu de ces circonstances stratégiques et budgétaires, les **effectifs militaires et civils** du ministère **sont réduits à 210 000 personnes**. Le **militaire, moins visible sur le territoire national**, est perçu comme **un citoyen comme les autres** et ne ressent pas spécialement le besoin d'être reconnu par la société. La cartographie des emprises militaires (hors gendarmerie) reflète un double objectif de mutualisation des moyens et d'efficacité opérationnelle décorrélé de toute logique d'équilibre territorial, ce qui entraîne le développement de **déserts militaires**.

En l'absence de pression opérationnelle forte, **aucune politique proactive de responsabilité sociale de l'Etat ou d'amélioration des conditions de travail n'est mise en œuvre au sein du ministère**. Il n'est pas non plus jugé opportun de mettre en place un dispositif de correspondance des grades militaires et civils au sein du ministère. Les recrutements de civils issus du PM se maintiennent par le biais des procédures L 4139-2 et L 4139-3, représentant un pourcentage de 60 % du recrutement civil. La disponibilité continue à être une spécificité statutaire forte du PM, alors qu'elle ne constitue pas une exigence réglementaire pour le PC. Les associations professionnelles nationales de militaires et les organisations syndicales se rapprochent occasionnellement afin de porter ensemble des revendications communes.

Scénario de rupture n°2 : une faible intervention française dans un contexte géostratégique tendu

Même si le contexte géostratégique est tendu, la crise économique et les efforts budgétaires induits ne permettent pas à la France de maintenir son engagement sur la scène internationale. L'effectif du ministère de la défense est réduit à 210 000 personnes et les militaires se sentent en déphasage avec le reste de la société. Des efforts sont néanmoins fournis pour améliorer les conditions de travail du personnel du ministère.

Le contexte géostratégique est tendu : extension des foyers de menaces terroristes, enlèvement de ressortissants nationaux, attentats contre les Etats occidentaux. Mais compte tenu de la situation économique morose et de l'augmentation de la dette publique, **le gouvernement français décide de se désengager progressivement des conflits internationaux.**

Compte tenu de la crise économique durable qui sévit en Europe, le ministère ne représente pas une priorité du gouvernement. Son budget est souvent amputé dans les arbitrages interministériels.

Dès lors, **l'effectif du ministère est réduit à 210 000 personnes.** Le militaire, moins visible sur le territoire français, est perçu par le reste de la société comme un « citoyen comme les autres ». Celui-ci se sent toutefois un peu en décalage avec la société dans laquelle il vit. La cartographie militaire, qui reflète la diminution des emprises, reste décorrélée d'une logique territoriale et les déserts militaires s'accroissent.

La **disponibilité** demeure une **caractéristique forte du statut militaire** et le ministère de la défense s'efforce d'**améliorer les conditions de travail** de son personnel et la **cohésion civilo-militaire**. Ainsi, les militaires représentent plus de 60 % du recrutement civil du ministère par le biais des procédures de l'article L 4139-2 et L 4139-3 du code de la défense. En outre, afin de faciliter les positionnements hiérarchiques au sein des différentes structures administratives, une correspondance des grades PM/PC est utilisée de manière pragmatique **au cas par cas** par le ministère. Les **associations professionnelles nationales de militaires et les organisations syndicales** se rapprochent occasionnellement afin de porter ensemble des **revendications communes**.

Une fois les scénarios élaborés (« Que peut-il advenir ? »), la démarche prospective s'interroge sur les possibilités d'actions envisageables (« Que fait-on ? ») : c'est la définition des **stratégies**.

3. Elaboration des stratégies envisageables

Si les **scénarios** sont autant de **futurs potentiels**, les **stratégies** proposent des hypothèses d'**actions possibles** qui pourraient être mises en œuvre par le ministère de la défense afin d'influer sur ces futurs dans le sens souhaité par le commanditaire. Les différentes stratégies proposées dessinent à grands traits des orientations politiques volontairement différenciées.

Les stratégies sont établies **à partir de modalités d'évolution que peuvent prendre les variables endogènes**. En effet, ce sont les seules variables sur lesquelles il est possible d'agir contrairement aux variables exogènes.

L'objectif d'une stratégie est de répondre à la question : « Quelles décisions prendre pour l'avenir ? ».

L'identification de la stratégie la plus adaptée pour atteindre le « futur souhaité préférentiel », dans l'hypothèse d'évolution la plus probable représentée par le scénario tendanciel, permettra une **identification optimale des pistes et voies d'action**.

3.1 Méthode d'élaboration des stratégies

A partir des travaux de hiérarchisation des **variables endogènes** selon leur degré d'influence et de dépendance (cf. tableau récapitulatif de l'analyse structurelle p. 74), une démarche similaire à celle de la construction des scénarios est adoptée pour l'élaboration de quatre stratégies¹⁴².

Ainsi, en fonction des différentes modalités envisagées pour chaque variable, des trames de cheminement sont élaborées par le GT, ce qui permet d'identifier différentes stratégies.

A titre d'exemple, la stratégie « **La recherche d'une amélioration a minima de la cohésion** » est élaborée à partir de la trame en jaune du tableau ci-après qui représente le cheminement des modalités d'évolution des variables endogènes choisies. Cette stratégie constitue l'une des stratégies envisagées.

¹⁴² A la différence des scénarios, il n'existe pas de classification des stratégies.

Cheminement des modalités d'évolution des variables endogènes de la stratégie n°1 : « La recherche d'une amélioration a minima de la cohésion PM/PC »

Variables		Modalités 1	Modalités 2	Modalités 3
25	La projection du PC en OPEX	La projection en OPEX est réservée aux militaires	Le PC est exceptionnellement projeté en OPEX sous statut de réserviste	La projection du PC en OPEX est banalisée et organisée dans le cadre d'un statut civil spécifique
16	Le rééquilibrage PM/PC	Les effectifs PM/PC du ministère sont uniquement répartis selon un pourcentage fixé pour chaque population PM/PC	Les effectifs PM/PC du ministère sont uniquement répartis selon un critère de compétences. Un pourcentage minimum et maximum est fixé pour chaque population PM/PC	Les effectifs PM/PC du ministère sont uniquement répartis selon un critère de compétences. Aucun pourcentage n'est fixé pour chaque population PM/PC
18	La contractualisation du PM	Le statut de militaire de carrière est privilégié. Le pourcentage de contractuels militaires est de 40 %	Le statut de militaire de carrière est préservé. Le pourcentage de contractuels militaires est de 60 %	Le statut de militaire de carrière est limité. Le pourcentage de contractuels militaires est de 80 %
17	La contractualisation du PC	Le statut de la fonction publique (art. 4 de la Loi 84-16 du 11 janv. 84, portant disposition statutaire relative à la fonction publique de l'Etat) est strictement appliqué. Le pourcentage de contractuels civils à la défense est de 10 %	Le statut de la fonction publique (art.4 de la Loi 84-16 du 11 janv. 84, portant disposition statutaire relative à la fonction publique de l'Etat) est appliqué avec souplesse. Le pourcentage de contractuels civils à la défense est de 30 %	Le statut de la fonction publique est progressivement abandonné. Le pourcentage de contractuels civils à la défense est de 50 %
28	La formation au savoir-être des cadres militaires et civils	L'institution ne forme pas ses cadres militaires et civils au savoir-être	La formation au savoir-être des cadres militaires et civils est prévue uniquement lors de la formation initiale	La formation au savoir-être des cadres militaires et civils est prévue lors de la formation initiale et avant d'occuper des postes à responsabilité
20	Les périmètres d'emploi PM/PC	Les périmètres d'emploi du PM et du PC sont clairement distincts : au PM les fonctions opérationnelles, au PC les fonctions d'administration, de pilotage et de soutien. Les emplois PM/PC ne sont pas interopérables	La plupart des postes dans les fonctions d'administration, de pilotage et de soutien sont dévolus au PC, certains sont cependant réservés au PM en 2 ^e partie de carrière ou en "temps de respiration". L'interopérabilité PM/PC est faible	La plupart des postes dans les fonctions d'administration, de pilotage et de soutien sont indifférenciés (PM/PC), les deux populations travaillant pour un même objectif : l'engagement des forces. L'interopérabilité PM/PC est forte
14	La politique de communication ministérielle	La politique de communication ministérielle ne prend pas en compte la dimension "cohésion PM/PC" et ne valorise aucune population en particulier	La politique de communication ministérielle ne prend pas en compte la dimension "cohésion PM/PC" et valorise prioritairement le PM plutôt que le PC	La politique de communication ministérielle promeut la cohésion PM/PC et ne valorise aucune population en particulier
15	Le développement d'une identité professionnelle au ministère	Chaque armée, direction et service développe sa propre identité professionnelle	Chaque grand subordonné du ministre développe son identité professionnelle	Le ministère développe une identité professionnelle défense
13	La perception collective du sens de l'engagement PM/PC au ministère	Selon la perception collective, le PM sert le ministère à travers sa mission spécifique de défense et le PC exerce une mission de service public au sein de corps interministériels	Selon la perception collective, le PM et le PC sont investis d'une même mission, la mission de défense, au sein d'un même organisme, le ministère	Selon la perception collective, le PM et le PC exercent une mission de service public au service de l'Etat
21	L'accès PM/PC aux postes à responsabilité	Les postes à responsabilité dans l'administration et le soutien sont pourvus à 90 % par du PC	Les postes à responsabilité dans l'administration et le soutien sont partagés équitablement entre le PM et le PC, des rotations et des binômages PM/PC sont organisés	90 % des postes à responsabilité, toutes filières confondues, sont pourvus par des militaires

Variables		Modalités 1	Modalités 2	Modalités 3
24	Les parcours professionnels du PC	Le PC ne bénéficie pas de parcours professionnels et se construit lui-même son parcours	Des parcours professionnels existent dans certaines filières uniquement	Pour chaque métier du REM, le PC bénéficie de parcours professionnels clairement identifiés
11	La complexité des dispositifs indemnitaires du PM	Les dispositifs indemnitaires du PM sont multiples et complexes	Quelques dispositifs indemnitaires du PM sont simplifiés	L'ensemble des dispositifs indemnitaires du PM sont simplifiés et harmonisés entre armées
22	La gestion des niveaux hiérarchiques dans les affectations du PM et du PC	Les affectations respectent un positionnement hiérarchique découlant des statuts et des grades	Les affectations reflètent un positionnement hiérarchique découlant des compétences	Les affectations reflètent un positionnement hiérarchique découlant des parcours professionnels individuels (parcours de carrière et compétences acquises)
27	Le taux de mobilité fonctionnelle et géographique du PC	Le taux de mobilité fonctionnel et géographique (hors restructurations) du PC titulaire est nettement inférieur à celui de la FPE : il garantit la continuité du service perdant mais ne permet pas de pourvoir tous les postes vacants	Le taux de mobilité fonctionnel et géographique (hors restructurations) du PC titulaire est nettement supérieur à celui de la moyenne de la FPE : il permet de pourvoir les postes vacants mais pénalise la continuité du service perdant	Le taux de mobilité fonctionnel et géographique (hors restructurations) du PC titulaire permet de ménager un équilibre entre continuité du service perdant et pourvoi des postes vacants
26	L'accès du PC à la réserve	Moins de 20 % du PC est réserviste	40 % du PC est réserviste	Plus de 60 % du PC est réserviste
19	La connaissance mutuelle PM/PC des statuts et des usages	Chaque population PM/PC connaît uniquement son statut et son milieu d'appartenance	Chaque population connaît son statut et son milieu d'appartenance, et en fonction de ses affectations, a une connaissance partielle de l'autre population	Chaque population connaît l'ensemble des statuts et des milieux PM/PC du ministère, y compris l'ancrage interministériel du PC (hors contractuels et ouvriers de l'Etat)
23	L'égalité de traitement PM/PC dans les conditions de travail, l'accompagnement familial et social et la reconnaissance symbolique	La spécificité du statut militaire justifie en soi des différences de traitement PM/PC parfaitement assumées par l'institution	Les conditions de travail, l'accompagnement familial et social, ainsi que la reconnaissance symbolique sont globalement harmonisés entre le PM et le PC, mais il subsiste des différences de traitement, notamment en lien avec les missions opérationnelles du PM	Il existe une stricte égalité de traitement PM/PC dans les conditions de travail, l'accompagnement familial et social, ainsi que la reconnaissance symbolique
29	L'implication du manager de proximité dans la cohésion PM/PC	Le manager de proximité ne s'implique pas particulièrement dans la cohésion PM/PC	Le manager de proximité organise des activités de cohésion distinctes pour chaque population	Le manager de proximité recherche et favorise la cohésion PM/PC, en organisant des activités sportives et culturelles communes
12	Préjugés et représentations	Les préjugés prédominent par rapport à la connaissance mutuelle PM/PC	La connaissance mutuelle PM/PC permet de lutter contre les préjugés	La progression d'une culture commune PM/PC permet de dépasser les préjugés

NB : La trame de cheminement est définie par la couleur jaune

3.2 Présentation des quatre stratégies élaborées par le groupe de travail

Les quatre stratégies proposées par le GT sont les suivantes :

- stratégie n°1 : la recherche d'une amélioration a minima de la cohésion PM/PC ;
- stratégie n°2 : la recherche d'une amélioration significative de la cohésion PM/PC ;
- stratégie n°3 : la recherche d'une valorisation du PC ;
- stratégie n°4 : la recherche d'une valorisation du PM.

Stratégie n°1 : la recherche d'une amélioration a minima de la cohésion PM/PC

Même si le ministère de la défense ne met pas en œuvre une **politique de communication spécifique** en ce sens, le PM et le PC se sentent investis d'une **même mission : la mission de défense**. La spécificité des statuts (militaires et civils) est maintenue et les **effectifs** militaires et civils sont répartis uniquement selon des **critères de compétence**. La **projection des civils en OPEX** n'est ouverte que sous le **statut de réserviste**. Peu de dispositions sont prises pour dynamiser les parcours professionnels et il subsiste une **profonde méconnaissance réciproque des statuts et des cultures**.

Le ministère de la défense n'estime pas nécessaire de mettre en œuvre une politique spécifique de communication axée sur la valorisation de la cohésion entre le PM et le PC. **Aucune « identité professionnelle défense »** n'est spécifiquement encouragée. Chaque armée, direction et service développe sa propre identité professionnelle. Néanmoins, dans la perception collective du ministère, le **PM et le PC se sentent investis d'une même mission, la mission de défense**.

Les **effectifs militaires et civils** sont **répartis uniquement selon des critères de compétences**, ce qui constitue l'amélioration essentielle. Aucun pourcentage n'est fixé en amont pour l'emploi de chacune des deux populations.

Le **statut de militaire de carrière** est **préservé** et le pourcentage de **contractuels militaires** s'élève à **60 %¹⁴³ du PM** toutes catégories confondues, 45 % des sous-officiers et 25 % des officiers. Le **statut de la fonction publique civile** est également **maintenu**, mais appliqué avec souplesse en ce qui concerne le recrutement de **contractuels**. Ceux-ci représentent **30 % du PC¹⁴⁴**. Chaque statut maintient ses spécificités. Pour le PM, les dispositifs indemnitaires restent multiples et complexes. La projection en OPEX n'est ouverte aux civils que sous statut de réserviste.

Peu de dispositions concrètes sont mises en œuvre **pour dynamiser les parcours professionnels des civils** qui ne sont **formalisés que dans certaines filières professionnelles** (l'infrastructure, les achats et les métiers de la finance). La plupart des **postes** dans les fonctions **d'administration, de pilotage et de soutien** sont dévolus au **PC**. Si certains postes relevant de l'administration générale et

¹⁴³ Actuellement, les contractuels représentent 63 % du personnel militaire « Bilan social 2014 ».

¹⁴⁴ Actuellement, les contractuels et les ouvriers de l'Etat représentent 44 % du personnel civil « Bilan social 2014 » p. 20.

les services communs (AGSC) sont cependant réservés au PM en 2^e partie de carrière ou en « temps de respiration », l'interopérabilité PM/PC reste faible. Les affectations respectent un positionnement hiérarchique découlant des statuts et des grades. En outre, les postes à responsabilité dans l'administration et le soutien sont partagés équitablement entre le PM et le PC. Des rotations et des binômages PM/PC sont organisés. Le taux de mobilité fonctionnelle et géographique du PC reste modéré, mais permet de ménager un équilibre entre continuité du service et pourvoi des postes vacants.

Globalement, il subsiste, au sein du ministère de la défense, une **méconnaissance réciproque des statuts et des cultures** : chaque population connaît uniquement son statut et son milieu d'appartenance. Seuls 20 % des civils sont réservistes. Les préjugés demeurent et il est couramment admis qu'en matière de conditions de travail, d'accompagnement familial et social et de reconnaissance (lettres de félicitation, attribution de distinctions honorifiques notamment les ordres nationaux), la **spécificité du statut militaire justifie en soi des différences de traitement entre le PM et le PC**. L'organisation d'activités sportives et culturelles communes est laissée à la seule initiative du manager de proximité. Néanmoins, la formation initiale et continue (avant d'occuper des postes à responsabilité) des cadres militaires et civils inclut un volet sur le savoir-être qui leur permet de développer une intelligence relationnelle et une intelligence de situation propices à une bonne entente au sein des équipes mixtes militaires et civiles.

Stratégie n°2 : la recherche d'une amélioration significative de la cohésion PM/PC

Le ministère met en œuvre une **politique de communication qui valorise systématiquement la cohésion entre le PM et le PC** et promeut une véritable « **identité professionnelle défense** ». Les effectifs sont répartis selon un critère de compétence. Les statuts (militaires et civils) sont maintenus. Les postes à responsabilité sont partagés équitablement entre le PM et le PC, les **parcours professionnels sont clairement définis, notamment pour le PC**. Il existe une **excellente connaissance mutuelle des statuts et cultures** des deux populations. La **projection du personnel civil en OPEX est organisée** dans un cadre juridique spécifique.

La **politique de communication du ministère valorise systématiquement la cohésion entre le PM et le PC**, sans mettre en valeur une population plus que l'autre, et développe une véritable **identité professionnelle défense** qui se substitue aux identités propres des armées, directions et services. Les civils et les militaires se sentent investis d'une même mission, la **mission de défense**, au sein d'une même institution, le ministère de la défense.

Les **effectifs militaires et civils** du ministère sont **répartis sur la base du seul critère de compétence**, même si un double **pourcentage d'emploi minimum et maximum est fixé pour chaque population**, à titre de repère.

Le **statut de militaire de carrière est préservé**, avec un pourcentage de contractuels militaires de 60 % toutes catégories confondues, de 45 % parmi les sous-officiers et de 25 % parmi les officiers. Parallèlement, **le statut de la fonction publique est maintenu**, avec un taux de contractualisation du PC stabilisé autour de 30 %. Des **efforts sont réalisés pour simplifier et harmoniser les dispositifs réglementaires et statutaires** régissant les PC et PM. Ainsi, quelques dispositifs indemnitaires du personnel militaire sont simplifiés. De même, la projection du PC en OPEX est banalisée et organisée dans le cadre d'un statut civil spécifique, au sein de la défense.

Au niveau des parcours professionnels, des dispositions sont mises en œuvre pour que les **postes à responsabilité** dans le pilotage des politiques du ministère, l'administration et le soutien soient **partagés équitablement entre le PM et le PC**. Des rotations et des « binômages » PM/PC sont organisés. Les services gestionnaires s'efforcent de garantir que les affectations reflètent un positionnement hiérarchique découlant des parcours professionnels individuels (parcours de carrière et compétences acquises). Cela est facilité par la constitution de **parcours professionnels clairement définis pour le PC**, comme ils le sont pour le PM, dans chaque famille professionnelle du référentiel unique des emplois et des métiers ministériels (REM). En outre, la **mobilité fonctionnelle et géographique du PC est fortement encouragée** au sein des parcours de carrière, permettant ainsi de pourvoir rapidement les postes vacants.

Globalement, **chaque population (PM/PC) connaît son statut et son milieu d'appartenance**, et en fonction de ses affectations, acquiert une bonne connaissance de l'autre population. Cette

connaissance mutuelle est d'autant plus forte que 40 % des civils sont réservistes. Les **conditions de travail**, l'**accompagnement familial et social**, ainsi que la **reconnaissance** (lettres de félicitation, distinctions honorifiques dont l'accès aux ordres nationaux) sont globalement **harmonisés entre le PM et le PC**, même s'il subsiste des différences de traitement liées aux missions opérationnelles du PM. L'**acquisition progressive d'une culture commune** PM/PC, ainsi que l'action permanente des managers de proximité permettent de dépasser les préjugés entre les deux populations. La **formation initiale et continue** (avant d'occuper des postes à responsabilité) des cadres militaires et civils **inclut un volet sur le savoir-être** qui leur permet de développer une intelligence relationnelle et une intelligence de situation propices à une bonne entente au sein des équipes mixtes militaires et civiles.

Stratégie n°3 : la recherche d'une valorisation du PC

La politique de communication ministérielle encourage la cohésion PM/PC et promeut une véritable identité professionnelle « défense » tout en cherchant à valoriser davantage le PC. Les effectifs militaires et civils du ministère sont répartis selon un seul critère de compétence. Le statut de militaire de carrière est préservé et celui de la fonction publique renforcé. **La projection du PC en OPEX est banalisée** et organisée. Les postes à responsabilité (encadrement intermédiaire et supérieur) sont pourvus à 90 % par le personnel civil qui bénéficie d'un **parcours professionnel clairement identifié**. **La connaissance mutuelle des statuts** et des usages des deux populations **est encouragée**.

La **politique de communication ministérielle promeut la cohésion PM/PC**. Elle s'emploie à développer une véritable « **identité professionnelle défense** », où le PC comme le PM sont investis d'une même mission, la mission de défense, au sein d'une même institution, le ministère de la défense.

Les **effectifs militaires et civils** du ministère sont **répartis selon un seul critère de compétence**, même si un double **pourcentage d'emploi minimum et maximum est fixé pour chaque population**, à titre de repère.

Le **statut de militaire de carrière est préservé**, avec un taux de contractualisation du PM de 60 % toutes catégories confondues, de 45 % pour les sous-officiers et de 25 % pour les officiers. Le **statut de la fonction publique est renforcé** et le taux de contractualisation du PC est très faible (10 %). Par ailleurs, de nombreux **efforts** sont réalisés **pour simplifier et harmoniser les dispositifs réglementaires et statutaires** régissant les civils et les militaires. Ainsi, l'ensemble des dispositifs indemnitaires du PM sont simplifiés et harmonisés entre armées. De même, la projection du PC en OPEX est banalisée et organisée dans le cadre d'un statut civil spécifique.

Au niveau des parcours professionnels, des dispositions avantageuses pour le PC sont mises en œuvre : les **postes à responsabilité** dans l'administration, le pilotage et le soutien sont **pourvus à 90 % par des cadres civils** (intermédiaires et supérieurs), et les **périmètres d'emploi** du PM et du PC sont clairement **distincts** : au PM les fonctions opérationnelles, au PC les fonctions d'administration, de pilotage et de soutien. Les emplois PM/PC ne sont pas interopérables. Les affectations reflètent un positionnement hiérarchique découlant des parcours professionnels individuels (parcours de carrière et compétences acquises). Le **PC bénéficie de parcours professionnels** clairement identifiés dans chaque famille professionnelle du référentiel unique des emplois et des métiers ministériels (REM). En outre, la **mobilité** du PC est **fortement encouragée** et permet de pourvoir rapidement les postes vacants.

La connaissance mutuelle des statuts et des usages des deux populations est encouragée et développée : chaque population connaît l'ensemble des statuts et des milieux PM/PC du ministère, y compris l'ancrage interministériel du PC. En ce qui concerne les **conditions de travail** et

l'accompagnement familial et social, il existe une **stricte égalité de traitement PM/PC** : tous bénéficient, par exemple, du même nombre de jours de congés, du même accès aux activités sportives, au parc de logement défense ou au même tarif de restauration. Les civils se voient remettre des lettres de félicitation et des distinctions honorifiques, y compris les ordres nationaux, au même titre que les militaires. L'action des managers de proximité, formés dans le cadre de leur formation initiale ou avant leur prise de poste, permet aux deux populations de dépasser leurs préjugés.

Stratégie n°4 : la recherche d'une valorisation du PM

La politique de communication ministérielle s'emploie à **valoriser prioritairement le PM** par le biais de la mise en place d'une « identité professionnelle défense ». Les effectifs militaires et civils du ministère sont répartis selon un seul critère de compétence. Le **statut de militaire de carrière est privilégié**. Le statut de la fonction publique est également maintenu mais est appliqué avec souplesse dans le domaine du recrutement des contractuels. Le PC ne peut être projeté en OPEX que sous statut de réserviste. Les parcours professionnels et l'octroi des postes sont organisés de manière à favoriser le PM. De facto, 90 % des postes à responsabilité (encadrement intermédiaire et supérieur), toutes filières confondues, sont pourvus par des militaires. Globalement, les deux populations bénéficient d'une solide connaissance mutuelle de leurs statuts et de leurs usages.

La **politique de communication** ministérielle ne cherche pas spécialement à prendre en compte la dimension « cohésion PM/PC » et **s'attache plutôt à valoriser prioritairement le PM**. Elle s'emploie à développer une « **identité professionnelle défense** », même si, selon la perception collective, le PM sert le ministère à travers sa mission spécifique de défense alors que le **PC** exerce une **mission de service public** au sein de corps interministériels.

Les **effectifs militaires et civils** du ministère sont **répartis selon un seul critère de compétence**, même si un double **pourcentage d'emploi minimum et maximum est fixé pour chaque population**, à titre de repère.

Le statut de militaire de carrière est privilégié avec un taux de contractualisation du PM qui s'élève à 40 %. Le statut de la fonction publique est également maintenu mais est appliqué avec souplesse dans le domaine du recrutement des contractuels. Le pourcentage de contractuels civils s'élève à 30 %. Certaines réglementations sont simplifiées au profit du PM, notamment en matière indemnitaire. Le PC ne peut être projeté en OPEX que sous statut de réserviste.

Les **parcours professionnels** et l'octroi des postes **sont organisés de manière à favoriser le PM, même si en théorie** les affectations reflètent un positionnement hiérarchique découlant des parcours professionnels individuels (parcours de carrière et compétences acquises) et si la plupart des postes dans les fonctions d'administration, de pilotage et de soutien sont indifférenciés (PM/PC). De facto, **90 % des postes à responsabilité**, toutes filières confondues, sont **pourvus par des militaires**. Quelques parcours professionnels existent pour les civils, mais uniquement dans certaines filières (l'infrastructure, les achats et les métiers de la finance). Par ailleurs, la **mobilité** fonctionnelle et géographique **du PC** n'est **pas organisée** et reste très inférieure à celle de la fonction publique d'Etat : elle ne permet pas de pourvoir tous les postes vacants.

Globalement, les populations PM/PC bénéficient d'une **solide connaissance mutuelle de leurs statuts et de leurs usages**, bien que seulement 20 % du PC détienne un contrat de réserviste. Les

préjugés réciproques sont effacés par l'émergence d'une culture commune et par les actions de cohésion des managers de proximité, formés à cette fin. Des **différences de traitement** PM/PC sont acceptées dans les conditions de travail, l'accompagnement familial et social et la reconnaissance (remise de lettres de félicitation, distinctions honorifiques et accès aux ordres nationaux), dans la mesure où elles sont **justifiées par la spécificité du statut militaire**.

*

*

*

Dans l'étape suivante, il s'agit de définir la **stratégie optimale** en croisant le **scénario tendanciel** avec les **quatre stratégies envisageables** et de déterminer les **meilleures stratégies** pour chaque **scénario dit de rupture**.

4. Détermination des meilleures stratégies pour chaque scénario

Il s'agit d'**identifier la stratégie la plus adaptée** pour atteindre le « futur souhaité préférentiel », dans l'hypothèse de l'évolution la plus probable représentée par le scénario tendanciel.

A cette fin, il est nécessaire de confronter ce scénario tendanciel avec les quatre stratégies identifiées par le groupe de travail.

4.1 Méthodologie

Pour effectuer la confrontation entre les scénarios et les stratégies, un **tableau à double entrée** est élaboré et un système de valeurs variables (-2, -1, 0, 1, 2) est appliqué :

- la **valeur 2** représente une **forte amélioration** de la situation grâce à la stratégie choisie (1, 2, 3 ou 4) dans l'hypothèse du scénario examiné (1, 2 ou 3) ;
- la **valeur 1** signifie une **faible amélioration** de la situation grâce à la stratégie choisie dans l'hypothèse du scénario examiné ;
- la **valeur 0** traduit une **absence d'effet** de la situation du fait de la stratégie choisie dans l'hypothèse du scénario examiné ;
- La **valeur -1** représente une **faible dégradation** de la situation du fait de la stratégie choisie dans l'hypothèse du scénario examiné ;
- La **valeur -2** signifie une **dégradation importante** de la situation du fait de la stratégie choisie dans l'hypothèse du scénario examiné.

4.2 Confrontation des stratégies au scénario tendanciel

De la confrontation des stratégies au scénario tendanciel résulte le choix de la stratégie optimale.

Tableau de confrontation stratégies/scénario tendanciel

	Scénario tendanciel : Un engagement important des forces armées françaises dans un contexte géostratégique tendu
Stratégie n°1 : La recherche d'une amélioration à minima de la cohésion PM/PC	-1
Stratégie n°2 : La recherche d'une amélioration significative de la cohésion PM/PC	2
Stratégie n°3 : La recherche d'une valorisation du PC	1
Stratégie n°4 : La recherche d'une valorisation du PM	1



La couleur jaune désigne la stratégie la plus compatible avec le scénario tendanciel : la stratégie optimale.

Le tableau de confrontation stratégies/scénario tendanciel fait apparaître que **la stratégie optimale, dans l'hypothèse du scénario tendanciel, est la stratégie n°2** : « la recherche d'une amélioration significative de la cohésion PM/PC ».

4.3 Confrontation des stratégies aux autres scénarios dits « de rupture »

La confrontation des stratégies avec les scénarios autres que le scénario tendanciel et la définition d'une meilleure stratégie pour chacun d'entre eux présentent un intérêt pour le commanditaire de l'étude.

Tout d'abord, il s'agit de lui proposer un **éclairage stratégique** dans des **hypothèses d'évolution moins probables** mais cependant possibles. Par ailleurs, cette démarche permet de cerner le degré de compatibilité de la stratégie optimale avec chaque scénario de rupture, et ainsi de mesurer la robustesse des pistes et voies d'action (PVA) qui seront proposées (cf. 3^e partie de l'étude).

	Scénario de rupture n°1 : Un contexte géostratégique pacifié	Scénario de rupture n°2 : Une faible intervention française dans un contexte géostratégique tendu
Stratégie n°1 : La recherche d'une amélioration a minima de la cohésion PM/PC	-1	-1
Stratégie n°2 : La recherche d'une amélioration significative de la cohésion PM/PC	1	2
Stratégie n°3 : La recherche d'une valorisation du PC	1	1
Stratégie n°4 : La recherche d'une valorisation du PM	1	1



La couleur jaune désigne les stratégies les plus compatibles avec chaque scénario envisagé.

La couleur orange désigne la stratégie optimale.

Dans l'hypothèse du **scénario de rupture n°2** examiné « Une faible intervention française dans un contexte géostratégique tendu », la stratégie n°2 « la recherche d'une amélioration significative de la cohésion PM/PC » apparaît comme la plus adaptée. Cette stratégie ayant également été identifiée comme étant la stratégie optimale dans le cadre du scénario tendanciel, la **robustesse des PVA** qui seront proposés dans la 3^e partie de l'étude ne risque pas d'être remise en cause dans le cas où le scénario de rupture n°2 se produirait.

Dans l'hypothèse du **scénario de rupture n°1** « Un contexte géostratégique pacifié », aucune meilleure stratégie ne se distingue réellement, les stratégies 2, 3 et 4 ayant obtenu la même cotation. Il n'existe donc pas d'incompatibilité majeure entre la stratégie optimale et le scénario de rupture n°1, et on peut estimer que les **PVA** seront **relativement robustes** dans le cas où ce scénario se produirait.

La stratégie optimale « La recherche d'une meilleure cohésion PM/PC » répond à l'objectif de la présente étude assigné par le DRH-MD, commanditaire de l'étude dans le cadre du scénario tendanciel mais aussi dans le cas où l'un des scénarios de rupture envisagés se réaliserait. Cette stratégie a donc orienté les travaux d'élaboration par le groupe de travail des **pistes et voies d'action** à déployer par anticipation.

5. Méthode d'élaboration des PVA

Les PVA ont été tout d'abord élaborées à partir des quatre **tendances lourdes** (variables à une seule modalité d'évolution) identifiées par le GT :

- 1) hors situations opérationnelles, **le management se substitue** au **commandement** ;
- 2) le **droit d'association** du PM **rapproche** progressivement les **préoccupations militaires et civiles** ;
- 3) la **précarisation** (professionnelle et sociétale) du personnel du ministère estompe les différences statutaires et diminue les spécificités entre PM et PC ;
- 4) la **visibilité** (Vigipirate, Sentinelle, SMV, service civique...) des forces militaires est très prononcée sur l'ensemble du territoire national.

Par ailleurs, les PVA se sont appuyées sur les modalités d'évolution des onze **variables endogènes** les plus influentes (variables-clés) qui composent la stratégie optimale (stratégie n°2) intitulée « **la recherche d'une amélioration significative de la cohésion PM/PC** ».

La **stratégie optimale** avait d'ores et déjà été identifiée comme la **meilleure stratégie** dans l'hypothèse d'évolution du scénario de rupture n°2 et comme une des meilleures stratégies dans le contexte du scénario de rupture n°1. En conséquence, les PVA se sont avérées être pertinentes quel que soit le scénario envisagé. Il n'y a donc pas lieu de les amender.

Les PVA ont ensuite été regroupées en domaines d'application correspondant aux thématiques des variables endogènes les plus influentes (variables-clés) de la stratégie optimale. Les PVA ont été déclinées en sous-actions, complétées et enrichies par les apports des travaux réalisés dans le cadre de l'état des lieux.

Le tableau suivant classe les variables selon leur degré d'influence et leurs modalités d'évolution qui constituent la stratégie optimale.

Classement des modalités d'évolution des variables de la stratégie optimale			
Classement de la variable	N° de la variable	Intitulé de la variable	Modalité d'évolution de la variable
1	V25	La projection du PC en OPEX	La projection du PC en OPEX est banalisée et organisée dans le cadre d'un statut civil spécifique.
2	V16	Le rééquilibrage PM/PC	Les effectifs PM/PC du ministère sont uniquement répartis selon un critère de compétences. Un pourcentage minimum et maximum est fixé pour chaque population PM/PC.
3	V18	La contractualisation du PM	Le statut de militaire de carrière est préservé. La pourcentage de contractuels militaires est de 60 %.
4	V17	La contractualisation du PC	Le statut de la fonction publique (art. 4 de la loi 84-16 du 11 janv. 84, portant disposition statutaire relative à la fonction publique de l'Etat) est appliqué avec souplesse dans le domaine du recrutement des contractuels. Le pourcentage de contractuels civils à la défense est de 30 %.
5	V28	La formation au savoir-être des cadres militaires et civils	La formation au savoir-être des cadres militaires et civils est prévue lors de la formation initiale et avant d'occuper des postes à responsabilité.
6	V20	Les périmètres d'emploi PM/PC	La plupart des postes dans les fonctions d'administration, de pilotage et de soutien sont dévolus au PC, certains sont cependant réservés au PM en 2 ^e partie de carrière ou en "temps de respiration". L'interopérabilité PM/PC est faible.
7	V14	La politique de communication ministérielle	La politique de communication ministérielle promeut la cohésion PM/PC et ne valorise aucune population en particulier.
8	V15	Le développement d'une identité professionnelle au ministère	Le ministère développe une identité professionnelle défense.
9	V13	La perception collective du sens de l'engagement PM/PC au ministère	Selon la perception collective, le PM et le PC sont investis d'une même mission, la mission de défense, au sein d'un même organisme, le ministère.
10	V21	L'accès PM/PC aux postes à responsabilité	Les postes à responsabilité dans l'administration et le soutien sont partagés équitablement entre le PM et le PC, des rotations et des binômages PM/PC sont organisés.
11	V24	Les parcours professionnels du PC	Pour chaque métier du REM, le PC bénéficie de parcours professionnels clairement identifiés.

Si les variables les plus influentes font l'objet d'une attention prioritaire dans la mesure où elles ont un impact direct sur le sujet de l'étude, **les variables les plus dépendantes**, c'est-à-dire les moins influentes, apportent également une **information utile sur les domaines dans lesquels un investissement serait peu productif**.

Ainsi, trois variables peu influentes sur la cohésion PM/PC ont été identifiées par le GT :

- **implication** du **manager** de proximité dans la cohésion PM/PC ;
- **préjugés** et **représentations** ;
- perception de la **reconnaissance** du **militaire** dans la société.

Il s'agit donc d'éviter un investissement trop important dans ces domaines, dont l'étude révèle le faible impact sur la cohésion PM/PC.

*

*

*

Conclusion

Les **22 pistes et voies d'action**, regroupées dans cinq domaines d'action RH et déclinées en **76 sous-actions**, ont pour objectif prioritaire de **renforcer les liens** entre le personnel militaire et le personnel civil. Elles répondent à un triple enjeu : celui de la **satisfaction des besoins** au regard des missions, celui de la **motivation du personnel**, indispensable au bon fonctionnement des structures et celui de l'**image du ministère** dont dépendent le recrutement et la fidélisation de la ressource humaine.

A cette fin, il convient d'**améliorer la connaissance mutuelle** des militaires et des civils et d'apporter la plus grande **visibilité sur le rôle et la place de chacun** au sein du ministère.

Si les militaires bénéficient d'une forte identité au sein de leur armée, l'identité interarmées et celle du personnel civil restent peu marquées. En conséquence, de nombreuses recommandations de cette étude concernent les civils. Il s'agit également de **créer les conditions de l'émergence d'une identité commune défense**. L'encouragement de méthodes de travail en mode projet, la création d'une **marque employeur** par l'**élaboration d'une politique ministérielle de responsabilité sociale de l'Etat employeur (RSE)** peuvent y contribuer efficacement.

Compte tenu des constats établis sur la perception par les militaires et les civils de la dégradation de leur condition, les leviers identifiés par l'étude insistent sur la **recherche d'une complémentarité et d'une cohésion entre les différentes populations du ministère autour d'un objectif fédérateur pour l'accomplissement de la mission de défense**.

Plus généralement, la qualité des liens entre militaires et civils est le reflet de la bonne santé du « **lien armée-Nation** », dans la mesure où celui-ci renvoie à la relation entre les forces armées et la société dont elles sont issues.

*

*

*

Liste des annexes

Annexe 1 : Note n°220032/DEF/SGA/DRH-MD du 23 février 2015 relative à l'étude de prospective sur « les liens entre le personnel civil et le personnel militaire » (note de lancement)

Annexe 2 : Instruction n°35/DEF/SGA relative à l'emploi, au rôle et à la place du personnel civil au sein des organismes de la défense du 13 janvier 1999

Annexe 3 : Le personnel civil dans les armées étrangères

Annexe 4 : Homologation de l'insigne de la défense nationale

Annexe 5 : Composition du groupe de travail

Annexe 6 : Liste des intervenants

Annexe 7 : Bibliographie indicative

Annexe 8 : Liste des sigles et acronymes

Annexe 1 : Note relative à l'étude de prospective sur « les liens entre le personnel civil et le personnel militaire »



MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

SGA
Secrétariat général pour l'administration

DIRECTION
DES RESSOURCES HUMAINES
DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE
Le directeur

Paris, le 23 FEV. 2015
N° /DEF/SGA/DRH-MD
220032

NOTE

à l'attention des
destinataires « in fine »

- OBJET** : Etude prospective sur « les liens entre le personnel civil et le personnel militaire ».
- ANNEXES** : 1. Présentation de la méthode prospective employée à la DRH-MD ;
2. Cartographie du groupe de travail ;
3. Calendrier de principe de l'exercice prospectif ;
4. Modalités de fonctionnement des ateliers prospectifs et coordonnées du groupe de projet.

La sous-direction de la politique générale, des études et de la prospective (SD-PEP) de la DRH-MD est chargée de l'élaboration de la politique des ressources humaines du ministère de la défense. Elle s'appuie pour cela sur plusieurs domaines d'expertise, parmi lesquels la prospective occupe une place spécifique. Celle-ci en effet, en permettant d'anticiper les évolutions futures du ministère, constitue une aide à la décision stratégique.

La SD-PEP a décidé de mener une étude sur « **les liens entre le personnel civil et le personnel militaire** ». L'objectif est d'anticiper les éventuelles tensions entre les différentes composantes du personnel de la défense qui pourraient être induites par le resserrement du format des armées, et de proposer des pistes d'action permettant de promouvoir une identité ministérielle commune, respectueuse des spécificités de chaque population, gage d'une appropriation réciproque du statut, du rôle et des missions de chacun.

A l'instar des études précédentes, une **démarche participative** sera mise en œuvre, s'inspirant de la méthodologie prospective enseignée au CFMD, décrite en annexe 1, et associant des experts et des acteurs du domaine au sein d'un groupe de travail (GT). De ce fait, la cartographie des membres du GT, proposée en annexe 2, a été conçue sur un principe de diversité des expériences personnelles, et prévoit la participation de personnels militaires et civils de différentes catégories appartenant aux principales armées, directions et services.

L'étude sera menée durant le premier semestre 2015. **Le GT se réunira une première fois le jeudi 12 mars 2015 sur le site de l'Îlot Saint-Germain.** Les cinq réunions suivantes se tiendront toutes les trois semaines, suivant le cadencement qui figure dans l'annexe 3. Les dates précises seront fixées après la prise de contact du GT, en fonction des disponibilités de chacun. L'annexe 4 précise les modalités de fonctionnement des ateliers prospectifs et communique les coordonnées du groupe de projet.

Afin de mener à bien ces travaux de portée ministérielle dans le cadre décrit, j'ai l'honneur de solliciter votre appui et votre concours pour la participation de membres de votre personnel. Une réponse est souhaitée **avant le mardi 03 mars**, afin de prévoir l'envoi d'un dossier synthétique aux participants que vous aurez désignés.

Le contrôleur général des armées Jacques FEYTIS



Annexe 2 : Instruction n° 35/DEF/SGA relative à l'emploi, au rôle et à la place du personnel civil au sein des organismes de la défense du 13 janvier 1999

Du fait de la professionnalisation des armées, le personnel civil de la défense est appelé à jouer un rôle d'importance croissante.

D'une part, des agents civils commencent à être affectés dans des organismes où ils étaient jusqu'ici peu nombreux, voire inconnus. D'autre part, la répartition des emplois entre militaires et civils est amenée à évoluer, y compris dans certaines unités des forces.

Cette évolution constitue l'un des aspects fondamentaux de la transition vers l'armée professionnelle. Pour être menée à bien, comprise et acceptée de tous, elle nécessite qu'une attention particulière soit portée à la complémentarité et à la coexistence de deux catégories de professionnels, certes régis par des statuts juridiques très différents, mais avant tout appelés à participer quotidiennement à la réussite des mêmes missions.

La présente note a pour objet de rappeler certaines règles statutaires et d'énoncer quelques principes susceptibles d'apporter des réponses prudentes aux questions concrètes que peuvent se poser les hommes et les femmes de la défense dans leur vie quotidienne. Elle ne prétend pas réglementer de façon minutieuse ni intangible les relations entre militaires et civils, mais seulement fixer des orientations destinées à faciliter la vie quotidienne et l'action. Il conviendra par le dialogue, la concertation et surtout le bon sens, d'adapter ces principes à l'inévitable diversité des situations locales, afin de réussir dans les meilleures conditions la transition vers une armée professionnelle où le personnel civil tiendra une place accrue.

1. LES CONDITIONS D'EMPLOI DES DIFFÉRENTES CATÉGORIES DE PERSONNEL DANS L'ARMÉE PROFESSIONNELLE.

La politique de gestion des ressources humaines du ministère de la défense repose désormais sur la différenciation des emplois confiés aux civils et aux militaires, le principe étant d'employer du personnel sous statut militaire chaque fois que l'exécution des missions le nécessite.

L'aptitude des unités à la projection limite toutefois l'application stricte de ce principe. En effet, la nécessaire autonomie des unités projetées implique que des militaires en nombre suffisant soient formés et entraînés dans des métiers, administratifs et techniques, qui pourraient parfaitement être confiés à des civils s'il ne s'agissait que de vivre et d'agir dans des conditions normales sur le territoire national. Cette spécificité des armées ne permet pas toujours de respecter une distinction stricte entre des emplois fonctionnels, réservés à des civils, et des emplois opérationnels, dévolus aux militaires.

Dans ce cadre, c'est l'emploi exercé qui doit constituer le critère essentiel pour déterminer la place assignée à chacun.

Il faut enfin affirmer clairement que la plupart des emplois tenus jusqu'à présent par des appelés devront l'être désormais par des professionnels, civils comme militaires, sans que cela sous-entende une appréciation péjorative de la considération portée aux personnes et à leur qualification. Il convient en effet de garder à l'esprit que de nombreux appelés, détenant des qualifications professionnelles variées, occupaient et occupent encore des emplois qualifiés, voire très qualifiés, indispensables au fonctionnement de leur organisme d'affectation.

2. L'EMPLOI DU PERSONNEL CIVIL.

2.1. L'emploi des fonctionnaires.

Des dispositions statutaires précises définissent les emplois et responsabilités qui peuvent et doivent être confiés à chaque corps de fonctionnaires en service au ministère de la défense. L'annexe I rappelle ces dispositions. Certaines règles simples doivent donc être respectées lors de l'affectation d'un fonctionnaire au sein d'une unité ou d'un établissement.

Il convient tout d'abord de s'assurer que le poste confié est compatible avec le statut et le grade de l'intéressé en ce qui concerne les responsabilités confiées, les compétences requises et le positionnement hiérarchique.

Un fonctionnaire, comme d'ailleurs un militaire, doit être affecté sur un poste clairement identifié dans l'organigramme de l'unité. A chaque poste doit correspondre une fiche de poste détaillée qui précise :

- la description des responsabilités exercées ;
- les compétences requises pour occuper le poste ;
- le positionnement hiérarchique précis du poste et en particulier le nombre, le statut et le grade des agents encadrés.

Cette fiche de poste sera communiquée à l'agent qui pourra alors occuper l'emploi en toute connaissance de cause.

Pour les fonctions administratives, le responsable de l'organisme s'assurera qu'elles relèvent dans le répertoire *MORGANE* d'un niveau d'emploi correspondant à la catégorie du corps concerné. Il vérifiera que les compétences requises pour occuper le poste ne sont pas sous-qualifiées au regard de niveau du corps auquel appartient l'agent pressenti pour l'occuper.

Cet examen pourra être complété lors de l'entretien avec l'intéressé par la prise en considération de l'expérience professionnelle, sans que ce critère soit prédominant.

Tout poste dont les activités principales et les compétences requises correspondent au statut et à la formation du fonctionnaire pourra lui être confié.

Les règles définies ci-dessus ne sont pas applicables au fonctionnaire stagiaire. Le chef d'établissement devra cependant veiller à ce que les fonctions confiées au stagiaire permettent réellement d'apprécier son aptitude à exercer les fonctions, notamment d'encadrement pour les catégories A et B, correspondant à son corps et à son grade. A l'issue du stage, l'affectation donnée au fonctionnaire titularisé devra respecter les règles de la présente instruction.

2.2. L'emploi des agents contractuels.

Les règles définies pour l'emploi des fonctionnaires seront appliquées pour l'emploi des contractuels. Dans ce cas, la description des fonctions figurant dans le contrat se substitue aux dispositions statutaires, dans la mesure où elles correspondent à celles de l'emploi réellement occupé. Il arrive cependant que le contrat ne comporte pas de description de fonctions ou que celles-ci aient été élaborées lors de la signature du contrat et n'aient pas été remises à jour. Dans ce cas, l'affectation se fera en fonction du niveau de l'intéressé et des diplômes qu'il détient. L'arrêté interministériel d'application en date du 25 août 1980 (BOC, p. 3146) du décret 49-1378 du 03 octobre 1949 (BO/G, p. 5516, BO/M, p. 1549, BOR/R, p. 478, BO/A, p. 2633) pourra utilement servir de référence.

2.3. L'emploi des ouvriers.

A l'instar de ce qui est prescrit pour les fonctionnaires, il devra être tenu compte de la qualification des emplois confiés à des ouvriers lors d'une nouvelle affectation ; il ne sera dérogé à cette règle impérative qu'à l'occasion du reclassement d'un ouvrier en provenance d'un établissement restructuré. La référence en la matière est constituée par la nomenclature des professions ouvrières qui décrit sous forme de fiches professionnelles le contenu des emplois et des fonctions qui doivent être confiés aux ouvriers des différentes catégories.

3. LES RÈGLES DE POSITIONNEMENT HIÉRARCHIQUE.

Compte tenu de la difficulté à édicter des règles absolues dans ce domaine, il paraît préférable de fixer un cadre général qui précise d'une part les principes à respecter et d'autre part les erreurs à proscrire absolument.

3.1. La difficulté à édicter des règles absolues.

Il n'est pas possible d'établir une équivalence absolue entre les grades militaires et les corps civils, voire les grades civils, les deux systèmes étant trop différents notamment dans les modes de recrutement et l'organisation des carrières. Les références manquent totalement. Il est notamment exclu de s'appuyer sur les indices de rémunération, une telle approche ne permettant d'ailleurs pas de traiter le cas des ouvriers. Or, compte tenu de leurs qualifications et de leurs fonctions, ces derniers

peuvent dans certains cas se situer à un niveau intermédiaire de la hiérarchie générale des militaires ou de la fonction publique. Dans les faits, déjà, certains chefs d'équipe encadrent par exemple des sous-officiers.

Au-delà des principes définis ci-dessous, c'est donc bien l'emploi qui doit être le déterminant majeur de la place de chacun.

3.2. Les principes à appliquer et les erreurs à éviter.

Les responsables des organismes devront se reporter aux dispositions statutaires en vigueur. En particulier, les fonctionnaires et agents de catégorie B, auxquels sont assimilés les ouvriers de niveau II (c'est-à-dire les techniciens à statut ouvrier de T IV à T VI *bis* et les ouvriers hors catégorie de l'air) doivent être placés sous les ordres d'un officier ou d'un fonctionnaire de catégorie A.

Le niveau de formation, les compétences et l'expérience devront également être pris en considération. L'annexe II présente par exemple pour les divers corps de fonctionnaires le niveau de qualification requis pour le recrutement externe ainsi que le contenu de la formation d'adaptation dispensée par le ministère de la défense après le recrutement.

Les responsables devront enfin veiller à ce que les âges, les anciennetés et les personnalités des uns et des autres soient en cohérence avec les fonctions exercées et les relations hiérarchiques qui en découlent.

En tout état de cause, il conviendra toujours de privilégier le contenu fonctionnel des postes qui seront pourvus en tenant compte de l'expérience et de la qualification des intéressés.

C'est ainsi que les emplois de fonctionnaires de catégorie A doivent correspondre à des emplois d'officiers et que les emplois des fonctionnaires de catégorie B correspondent en début de carrière à des emplois de niveau sous-officiers supérieurs et en fin de carrière à des emplois d'officiers subalternes. De même, les emplois confiés à des majors sont normalement des emplois d'officiers subalternes.

Enfin, il faut rappeler que les catégories B, comme les sous-officiers et officiers marinières, sont des cadres, au sens que ce terme revêt désormais au ministère de la défense, c'est-à-dire qu'il recouvre aussi bien des emplois d'encadrement au sens habituel que des emplois de haute technicité.

3.3. Les aménagements envisageables dans le cadre de la professionnalisation.

Dans certains organismes, il ne sera pas possible de respecter strictement ces règles, faute de disposer actuellement du personnel du statut et de la catégorie voulus. Le bon sens et la concertation devront alors prévaloir, sachant que la bonne entente entre individus permet de résoudre beaucoup de situations jugées en théorie délicates.

Pendant la période de transition vers l'armée professionnelle et tant que tous les emplois qui doivent être occupés par le personnel civil ne sont pas pourvus, ces règles devront être appliquées avec discernement. Dans ce contexte, il peut en effet être admis, à titre temporaire, que des agents civils ou militaires occupent des emplois ne correspondant pas exactement aux recommandations ci-dessus.

4. LA PLACE DU PERSONNEL CIVIL : MODALITÉS D'ACCUEIL ET DE PARTICIPATION AUX ACTIVITÉS DES UNITÉS MILITAIRES.

Les unités des armées, et en particulier les unités des forces, ont développé des pratiques de vie collective très fortes qui visent à favoriser et conforter la cohésion et la solidarité indispensables au bon accomplissement de leurs missions opérationnelles. Il importe de préciser les conditions de participation du personnel civil à ces activités de cohésion. Les développements qui suivent ont pour objet de proposer des réponses concrètes à certaines questions ; ils n'ont pas vocation à constituer un règlement qui s'imposerait en tout lieu et en toutes circonstances. Ils doivent au contraire favoriser le dialogue et la concertation qui en permettront l'indispensable adaptation à l'échelon local.

4.1. L'accueil

Compte tenu de la forte mobilité qui caractérise l'état militaire, la collectivité militaire est particulièrement attentive à l'accueil des nouveaux arrivants. Il convient simplement d'étendre au personnel civil les pratiques habituelles en la matière.

Dans tous les cas, une personne de l'établissement devra être désignée pour assurer l'accueil du nouvel arrivant. Elle le présentera à ses principaux interlocuteurs, lui fera connaître les locaux (bureau du personnel, lieux de restauration, salles de réunion, locaux syndicaux, salles de repos le cas échéant, service médical, etc.) et facilitera ses démarches (formalités pour la paie si nécessaire, laisser-passer, carte de cantine, etc.).

S'il existe un livret ou un dossier d'accueil, un exemplaire en sera remis à l'arrivant. Il va de soi que tous les organismes employant du personnel civil devront lui faire une place dans ces livrets qui donnent fréquemment des informations de nature statutaire ou sociale (information sur les mutuelles par exemple).

4.2. Lieux de restauration

Les agents civils de la défense font partie du personnel du ministère au même titre que le personnel militaire et ils doivent avoir accès aux lieux de restauration dans les mêmes conditions que leurs collègues militaires de rang équivalent.

En particulier, le personnel de catégorie A doit pouvoir se restaurer dans les mêmes lieux que les officiers. Le personnel de catégorie B et C (ou de niveau II et III) doit pouvoir accéder au moins aux lieux de restauration des sous-officiers.

Il est clair que si des pratiques plus favorables existent déjà, elles ne doivent pas être remises en cause par la présente instruction.

4.3. Logement.

Il n'est évidemment pas possible de garantir à tous le bénéfice d'un logement domanial ou proposé par les bureaux de garnison. Mais il serait anormal que les civils soient systématiquement exclus de ces possibilités en raison notamment de leur mobilité moindre que celle de la plupart des militaires. Ils sont, en effet, au même titre que les militaires, des ayants droit au logement selon l' instruction 21467 /DEF/DAG/SDP/HAB du 02 juin 1997 (BOC, p. 2861) modifiée. Les demandes déposées par les civils devront donc faire l'objet d'un examen attentif et objectif. Dans la mesure où il sera possible de les satisfaire, elles devront recevoir une réponse favorable, y compris dans les bâtiments pour cadres célibataires, dans le respect de la réglementation en vigueur. Comme pour les militaires (militaires du rang notamment), les cas socialement les plus difficiles (parent isolé, famille nombreuse, agent débutant de catégorie C par exemple) seront satisfaits en priorité.

4.4. Vie sociale de l'organisme.

La vie d'une collectivité militaire est rythmée par certaines activités spécifiques (célébration du souvenir, manifestation de cohésion ou simple occasion festive) auxquelles la participation des agents civils n'est pas toujours évidente. S'il n'est pas souhaitable que les responsables leur imposent de participer à ces activités, une invitation devra leur être systématiquement adressée. En outre, s'il est clair que l'absence à de telles manifestations ne peut être reprochée au personnel civil, celui-ci doit être conscient qu'il s'agit d'occasions irremplaçables de manifester son appartenance pleine et entière à la collectivité. En tout état de cause, les civils qui auront choisi de ne pas participer à une activité organisée pendant les heures de service seront normalement présents à leur poste de travail.

Il conviendra que les responsables militaires veillent à ce qu'une couverture adéquate soit assurée au personnel civil en cas d'accident par souscription à son profit d'une assurance collective spécifique.

4.5. Prises d'armes.

Il s'agit d'une activité typiquement militaire mais qui est fréquemment une occasion de manifester la cohésion de l'unité. En aucun cas les civils ne peuvent être tenus d'y participer, mais ils doivent y être systématiquement conviés. Un emplacement spécifique doit leur être réservé qui manifeste clairement leur appartenance pleine et entière à l'organisme, à moins qu'ils ne prennent rang aux côtés de leur unité élémentaire ou service.

4.6. Activités physiques et sportives.

L'entretien de la condition physique est une obligation et une nécessité pour le personnel sous statut militaire, notamment dans les unités opérationnelles dont l'emploi du temps doit normalement comporter ce type d'activité. Ce souci, qui peut être partagé à titre individuel par le personnel civil, ne justifie normalement pas qu'il participe à ces activités pendant les horaires de travail.

En conséquence et sauf situation exceptionnelle, une telle pratique ne saurait être ni obligatoire, ni systématique pour les civils. Néanmoins, s'ils participent à de telles activités à titre volontaire (éventuellement à la demande de leur hiérarchie), ils doivent impérativement être couverts par une assurance spéciale accident (soit qu'ils en possèdent déjà une à titre personnel, soit que leur formation d'appartenance en ait souscrit une à cet effet) dans la mesure où la circulaire interministérielle (fonction publique) (santé) (budget) 1711 /FP 34 /CMS 2 /B/9 du 30 janvier 1989 (BOC, p. 920) relative à la protection sociale contre les risques maladie et accident de service (§ 5.4.3.1) précise que seuls peuvent être imputés au service les accidents intervenus dans le cadre d'activités sportives constituant le prolongement normal et direct de fonctions nécessitant le maintien en bonne condition physique.

4.7. Cérémonie des couleurs et réunion de consignes.

Il est habituel dans un certain nombre d'organismes militaires, notamment dans l'armée de terre, de rassembler l'ensemble du personnel avant le début du travail ou à la mi-journée afin de diffuser des informations et de donner des consignes. Ces rassemblements peuvent se dérouler à l'occasion de la cérémonie des couleurs.

Dans la mesure où ils sont organisés pendant les heures de travail, ce à quoi les responsables devront veiller, il est fortement souhaitable que le personnel civil y participe, car il s'agit-là d'une activité qui intéresse le fonctionnement même de l'unité.

Annexe 3 : Le personnel civil dans les armées étrangères

La fin de la conscription dans de nombreux pays (Royaume-Uni dès 1960, États-Unis en 1973, France à partir de 1996, Espagne en 2001) a graduellement renforcé le processus dit de « civilianisation ». En tout cas, la professionnalisation des armées alliées s'inscrivent toutes dans une réflexion, souvent très pragmatique, sur le périmètre d'emploi des personnels militaire et civil.

1. Etat des lieux et orientations générales de la civilianisation dans les armées alliées

1.1 Des effectifs plus fortement civilianisés dans les armées alliées

La France présente un **taux de civilianisation** plus bas que ses deux grands voisins : à titre d'exemple, il est **de 22,86 % au 31 décembre 2012, contre 27 % au Royaume-Uni et 32 % en Allemagne.**

Le **ministère de la défense britannique** compte 64 220 civils (ETP) au 1^{er} juillet 2013, dont 63 % ont un statut de *civil servant*, équivalent au statut de fonctionnaire. **Plus d'un tiers** de l'effectif total des civils est affecté **au sein des forces armées**, les autres étant affectés en administration centrale et dans les organismes de soutien. Ils sont répartis en trois groupes : la filière administrative (63 %), la filière industrielle (12 %) et les organismes rattachés (25 %). Les civils de la filière administrative sont répartis en plusieurs catégories : équivalent catégorie A : 62,8 % (23,2 % en France), équivalent catégorie B : 26 % (25,5 % en France), et équivalent catégorie C : 11,2 % (51,3 % en France).

Le **ministère de la défense allemand** compte 91 810 civils (ETP) au 31 décembre 2012. Parmi ceux-ci, 26,7 % sont des fonctionnaires et 73,3 % des employés sous contrat. Les civils sont affectés essentiellement **en administration centrale et dans les services de soutien**. L'existence d'une structure interarmées unique dédiée au soutien et aux missions territoriales opérationnelles (*Streitkräftebasis*) a pour conséquence que les trois armées assurent uniquement leurs fonctions opérationnelles et comportent donc peu de personnels civils.

Le **ministère de la défense canadien** compte aujourd'hui 68 000 militaires dans la force régulière, 27 000 dans la force de réserve et 24 000 civils. Les Forces armées canadiennes se sont constituées à la fin du XIX^e siècle, d'abord par les troupes de réserve, ensuite par l'introduction progressive d'unités permanentes. La conscription ne s'inscrit donc pas dans une tradition historique avérée. La professionnalisation des armées au Canada, intégrée dans un processus plus global visant à rationaliser les ressources de l'Etat, se répartit sur deux grandes périodes (1960-1970 et 1980-1990). L'engagement de civils remonte à la Loi sur la réorganisation des Forces canadiennes du 1^{er} février 1968, appelée communément « l'unification ». Les trois armées ont alors été fondues en une seule entité : les Forces canadiennes.

1.2 L'articulation entre « civilianisation » et réduction globale des effectifs

Le Royaume-Uni et la France ont choisi deux stratégies différentes pour répondre aux défis de réorganisation et de restructuration de l'institution militaire dans l'objectif d'acquiescer une plus grande flexibilité et une plus grande capacité de projection. Ainsi, la réduction des forces armées britanniques s'est appuyée sur une baisse plus importante du nombre des personnels civils que celui des militaires (en 2011, le ministère de la défense britannique comptait 85 000 civils comparé à 100 000 en 2004 et 316 000 en 1980) sans toutefois affecter le processus de « civilianisation ». La France, quant à elle, tout en réduisant le format de son armée, maintient une part relativement stable de personnels civils dans l'effectif total (+ 4,5 % entre ces deux dates).

1.3 Un principe majoritaire de spécialisation des personnels militaires et civils

La civilianisation britannique : une séparation stricte des fonctions

Au Royaume-Uni, la répartition des postes est établie sur la base d'une stricte répartition de principe entre militaires et civils : les fonctions liées au maniement des armes sont exclusivement confiées à des militaires, tandis que **tout poste ne nécessitant pas de compétence militaire a vocation à être occupé par un personnel civil**. Ce choix de civilianisation repose sur une très ancienne tradition.

De fait, **50 % des 67 000 civils britanniques sont affectés au soutien des forces**. La couverture des besoins matériels des forces armées, leur équipement, la sécurité des sites de défense, les prestations d'ingénierie et les fonctions administratives leur sont notamment confiés. Les domaines d'emploi des personnels civils sont définis dans le logiciel de management RH du personnel civil. Il s'agit des **18 domaines** suivants :

<i>Business management & improvement</i> (gestion d'entreprise et amélioration de l'efficacité)	<i>Health Professionals</i> (professionnels de la santé)
<i>Commercial</i> (emplois commerciaux)	<i>Human Resources</i> (ressources humaines)
<i>Communication & media</i> (communication et médias)	<i>Information</i> (information / informatique)
<i>Corporate support</i> (soutien général)	<i>Legal</i> (professions juridiques)
<i>Defence Intelligence</i> (renseignement de défense)	<i>Logistics</i> (logistique)
<i>Engineering & Science</i> (sciences de l'ingénieur et professions scientifiques)	<i>Policy Strategy & Parliamentary</i> (professions du domaine politique, stratégique et parlementaire)
<i>Environment and sustainability</i> (environnement et développement durable)	<i>Programme & Project management</i> (gestion de programmes et de projets)
<i>Estates</i> (immobilier)	<i>Security, Health & Safety</i> (hygiène, santé et sécurité)
<i>Finance</i> (finance)	<i>Training & Education</i> (formation et instruction)

La mixité à l'allemande : une séparation souple des fonctions

Lors de la création de la Bundeswehr dans les années 50, l'administration de la défense (gestion du personnel et couverture directe des besoins matériels des forces armées) a été confiée par la loi fondamentale à une administration propre à l'Etat fédéral et par conséquent non subordonnée aux forces armées.

La professionnalisation de 2011 s'est traduite par un retour sur ce principe ancien de stricte séparation militaires/civils pour adopter une politique de mixité. La réforme de la *Bundeswehr* prévoit ainsi de développer un « **corps du personnel commun** » de la défense, le **ministère étant considéré comme un employeur unique** proposant des opportunités de carrière différenciées sous statut militaire et civil, dans une logique de parcours de compétences Défense qui favorise la reconversion des militaires et le développement d'une culture commune. C'est le concept de « marché du travail intérieur » (*Binnenarbeitsmarkt*). Les missions ne nécessitant pas de relever d'un statut spécifique peuvent ainsi être accomplies par du personnel civil ou militaire. La **mixité militaire et civile** devient la **règle au niveau de l'encadrement**, notamment **en administration centrale**, et le **binômisme** est pratiqué pour les **postes de direction** (chef militaire-adjoint civil ou vice-versa).

L'exemple américain : une civilianisation de toutes les fonctions de soutien, y compris du soutien opérationnel

Aux **Etats-Unis**, du fait des engagements américains en opérations extérieures ces dix dernières années et afin de pouvoir concentrer les forces armées sur le métier des armes, le **rôle des civils** au ministère de la défense s'est **accru**. Il est **passé de fonctions de soutien administratif dites « de routine » à toutes les missions de soutien, y compris de soutien opérationnel**. Par conséquent, des emplois autrefois occupés par des militaires sont aujourd'hui confiés à des civils qui sont aujourd'hui employés à tous les niveaux de responsabilité et dans tous les emplois, à l'unique exclusion des métiers faisant un usage direct des armes de combat.

Les civils de l'armée de terre américaine sont regroupés en **plusieurs niveaux de responsabilités** :

- les civils qui exercent des **activités classiques**, comme du soutien administratif, et qui sont reconnus pour leur faible mobilité ;
- les **experts techniques** civils de l'armée de terre dans leurs domaines respectifs. Ils viennent du secteur industriel, des universités, d'autres agences fédérales, ou sont d'anciens militaires à la retraite. Ils sont experts dans leur domaine et possèdent des compétences et des connaissances spécialisées. Ils jouissent d'une certaine mobilité et peuvent choisir leurs affectations géographiques. Ce sont des techniciens très expérimentés et très bien formés, mais aussi des leaders. Ils occupent, par exemple, des fonctions de directeur de centre de gestion de l'information ou de directeur de garnison ;
- les civils de l'armée de terre possédant le potentiel pour devenir les **futurs cadres** dans des domaines fonctionnels, en qualité de dirigeants exécutifs. Ces cadres ont la responsabilité de commander des départements importants de l'armée de terre, occupant, notamment, les postes de chef de division au sein de l'état-major, de commandant adjoint de garnison, ou de chef d'état-major d'un département ou d'un commandement de l'armée de terre ;
- les **seniors** prêts à accéder à des **postes d'encadrement**.

En Norvège, la spécialisation du personnel civil sur des fonctions d'administration et de soutien est le reflet d'un découplage entre l'administration centrale et l'état-major des armées (EMA). Ainsi, l'EMA norvégien, qui ne relève que du ministre, est centré sur ses missions opérationnelles et comporte essentiellement des officiers. Au sein de l'administration centrale, composée aux deux tiers de personnels civils, la répartition des fonctions entre le personnel civil et le personnel militaire se fait plus en fonction des compétences que du statut. Le binôme est encouragé pour tous les postes d'encadrement. Au sein des forces armées en revanche, la séparation des fonctions entre militaires et civils est relativement stricte.

2. Intégration et cohésion des personnels dans les armées alliées

2.1 Une gestion harmonisée des militaires et des civils

Au **Royaume-Uni**, les cadres militaires et civils sont soumis aux **mêmes exigences de durée d'affectation** sur un poste (entre 2 et 5 ans suivant le niveau de responsabilités). Lorsqu'un poste peut être pourvu par un militaire ou un civil, les **requis et la procédure de désignation** sont **similaires** aux deux populations. Par ailleurs, le Royaume-Uni utilise en gestion une **équivalence des grades** militaires et civils, les rapprochements ayant été effectués par le biais des grilles de rémunération en vigueur. Enfin, des **formations croisées** sont couramment organisées, telles que la participation de fonctionnaires aux cours de l'école de guerre britannique.

En **Allemagne**, dans la logique d'un employeur commun Défense, la **gestion des ressources humaines** est **confiée à une seule direction** avec à sa tête un officier général assisté d'un fonctionnaire civil de rang équivalent. Ce mode de gouvernance entraîne une **harmonisation** progressive des principes de pilotage RH des personnels militaires et civils, notamment **des dispositifs d'évaluation**. Comme au Royaume-Uni, l'Allemagne utilise en gestion une **équivalence des grades** militaires et civils, les rapprochements ayant été effectués par le biais des responsabilités exercées.

Aux **Pays-Bas**, le personnel civil de la défense suit les **mêmes formations** que les militaires exerçant **dans un domaine d'expertise identique**. Ainsi, la formation RH des officiers comme des fonctionnaires civils est assurée par l'institut des ressources humaines qui relève de l'homologue néerlandais de l'ESM Saint-Cyr.

Au **Canada**, les politiques de rationalisation néolibérales appliquées successivement dans le but de moderniser le secteur de la défense et l'utilisation de techniques de management empruntées au secteur privé ont eu pour effet d'uniformiser le mode de gestion de l'institution militaire. La création d'une identité commune aux acteurs de la Défense canadienne a donc été facilitée par le transfert de pratiques et de modes de gestion empruntés au monde de l'entreprise via un processus de socialisation adossé à un nouveau style de management.

2.2 La participation du personnel civil aux opérations extérieures

La projection de civils britanniques sous statut civil et juridiction militaire

Au Royaume-Uni, le personnel civil participe aux opérations extérieures (OPEX) sous statut civil et sous juridiction militaire. Malgré la multiplication des conflits asymétriques, les Britanniques différencient toujours conceptuellement *frontline* (« la ligne de front » mot à mot) et *backline* (« l'arrière »). Les militaires sont déployés en *frontline*, les personnels civils sont **présents avec les militaires dans les postes en *backline***.

Leur **nombre**, fixé en fonction des nécessités du terrain, de l'importance de l'opération menée et des effectifs militaires mobilisés (même s'il n'existe pas de quotas), ainsi que la **variété des missions** qui leur sont confiées **se sont considérablement accrus avec le temps**. Par ailleurs, un cadre interministériel, *Civil Service Stabilisation Cadre*, permet la gestion d'un réservoir de personnels civils réservistes issus de divers départements ministériels.

Un **département du MOD**, *Support to Operations (S20)*, en charge du déploiement de personnels civils en soutien des opérations extérieures, a été créé en novembre 2006 au sein du *Permanent Joint Headquarters (PJHQ)* **pour coordonner le recrutement, le suivi, l'information aux familles et la communication**.

L'envoi de personnels civils en OPEX présente plusieurs **avantages aux yeux des britanniques**, dans la mesure où ils :

- assurent des fonctions de soutien au plus proche du terrain pour que les militaires se recentrent sur des fonctions strictement opérationnelles. Aucune concurrence n'est possible, dans la mesure où les civils déployés **remplissent les mêmes fonctions qu'au niveau national c'est à dire des fonctions que seuls les civils remplissent** : ils sont conseillers, communicants, hauts fonctionnaires, agents chargés de la passation des contrats avec les locaux, membres des services de renseignement, juristes spécialisés dans le contentieux, conseillers scientifiques, pompiers, policiers... ;
- servent de **lien direct avec les décideurs politiques**, en particulier par l'intermédiaire des *policy advisors* (POLADS) ;
- apportent des compétences propres et une **expertise** nécessaires aux forces armées sur place ;
- **limitent le coût financier** par rapport à l'envoi de personnels militaires.

Le déploiement des civils n'excède pas 6 mois et les agents bénéficient d'un droit de retrait (le taux de retour avant terme était extrêmement faible en 2008). Ils sont dans ce cas immédiatement remplacés. Leur employeur ne peut s'opposer à leur départ et les personnels ont la garantie de retrouver leur poste à leur retour. Par ailleurs, leur participation aux OPEX constitue un **avantage en termes de progression de carrière** et un **avantage financier**. Ils peuvent également recevoir des médailles commémoratives.

Au Royaume-Uni, le personnel d'une entreprise a également la possibilité de participer à une opération militaire et ainsi d'apporter ses compétences professionnelles à l'armée. Ce concept de « **réserve parrainée** » s'inscrit dans l'effort mené à l'égard des réserves en particulier et de la composante civile de l'armée en général.

La projection de civils allemands sous statut militaire

Le personnel civil allemand appartenant à l'administration du ministère de la défense a la possibilité de participer aux OPEX. **Présents lors de tous les déploiements à l'étranger de soldats allemands**¹⁴⁵, les civils sont chargés des infrastructures, de la logistique ou occupent des fonctions de juriste, traducteur et interprète, responsable ou gestionnaire comptable.

En théorie, le déploiement du personnel civil se fait sous statut civil, sauf si des raisons de sécurité exigent qu'il soit effectué sous statut militaire. **En pratique, le déploiement se fait presque toujours sous statut militaire**. La personne civile reçoit alors un grade militaire qui correspond à la hiérarchie civile, sur la base de l'équivalence existante, mais n'est pas incorporée dans la réserve.

Le ministère de la défense allemand a créé **deux viviers de personnels civils déployables**, sous réserve de remplir certains critères, notamment des critères physiques :

- Le premier vivier, qui comporte environ **200 personnes**, est composé d'un personnel **déployable immédiatement** et employable dès l'entrée des forces armées allemandes sur un théâtre d'opération, pour des opérations de courte durée ou en remplacement d'une personne défaillante. S'il est déployé lors de l'entrée des forces sur un théâtre d'opération, ce personnel civil doit assurer la construction d'une structure administrative et assurer toutes les fonctions administratives nécessaires.

Ce vivier est constitué de **postes permanents en administration centrale destinés au déploiement à l'étranger**. La durée d'affectation sur ces postes est de quatre ans pendant lesquels la préparation opérationnelle et le déploiement ne peuvent représenter que 50 % du temps au maximum. En pratique, le déploiement à l'étranger représente 25 % de la durée du poste, soit une année répartie sur quatre ans. Le personnel de ce vivier doit être prêt à être déployé en permanence.

- Le second vivier est composé d'un personnel **déployable à moyen terme** et employable à des postes administratifs plus spécialisés. Il regroupe environ **2000 personnes**, qui continuent à occuper leur poste et peuvent être appelées pour des missions allant de quatre à six mois. Plusieurs déploiements successifs sont possibles, mais ils doivent être espacés d'au moins deux ans.

Le personnel civil doit suivre **un ou plusieurs stages de préparation militaire** en vue de son déploiement. Il doit être capable de se défendre ou de défendre ses camarades en cas de danger. Il est donc **formé à l'emploi des armes et peut s'en voir confier une pour assurer sa sécurité** lorsqu'il est déployé.

Le premier stage, obligatoire, dure quatre semaines et se compose d'une formation militaire de base accélérée. Il comprend des entraînements à la marche et au salut militaire, au tir, au camouflage, à la survie, ainsi que des cours de droit et sur les règles de sécurité et du sport. Il peut être complété par un second stage, à l'école de l'infanterie, suivant le niveau de

¹⁴⁵ L'Allemagne ne dispose pas des capacités d'entrée en premier sur un théâtre d'opération et ne participe qu'à des opérations extérieures conduites dans un cadre multilatéral. Au 12 mars 2014, 4842 soldats allemands étaient déployés.

risque du déploiement, et par une « formation préparatoire au déploiement pour la prévention des conflits et la résolution des crises ».

Le personnel civil bénéficie d'une prime lors de son déploiement. Cette expérience du terrain doit également améliorer ses perspectives professionnelles.

Le rôle accru des civils américains sur les théâtres d'opération

Aux Etats-Unis, le rôle des civils s'est élargi de manière significative durant la dernière décennie de conflits ininterrompus, allant du soutien administratif de routine à la conduite de nombreuses opérations dans le cadre de la projection de forces (détection et désamorçage des bombes artisanales, remise en état d'infrastructures, réparation de matériels, logistique médicale...), et cela dans tout le spectre du conflit.

2.3 L'intégration des civils dans la symbolique militaire

Au **Royaume-Uni**, le personnel civil est éligible aux **mêmes décorations** que les militaires, dès lors qu'ils participent aux OPEX. Ils sont **intégrés aux cérémonies militaires**.

En **Espagne**, les personnels civils volontaires prêtent le **même serment** devant le drapeau espagnol que les jeunes militaires.

Aux **Pays-Bas**, le personnel civil de la défense prête également **serment**.

Aux **Etats-Unis**, les civils de l'armée de terre prononcent lors de leur entrée au ministère de la défense un **serment presque identique** à celui des militaires. Ils sont éligibles aux **mêmes décorations** et pleinement **intégrés aux cérémonies militaires**.

2.4 La construction d'une identité commune à l'ensemble des personnels du ministère

En Allemagne, le développement d'une culture d'appartenance commune à la Bundeswehr

Le ministère de la défense allemand souhaite développer, indépendamment du statut militaire ou civil un sentiment d'appartenance à une **organisation unique commune dotée d'une mission commune**. Il affiche ainsi : « UNE Bundeswehr, UNE disponibilité opérationnelle des effectifs militaires et civils, UN processus RH, UNE organisation RH. »

Les civils et les militaires américains unis dans une communauté de service

Aux Etats-Unis, le *Moral Welfare Recreation Program* (MWR), appliqué dans l'armée de Terre américaine (*US Army*), date de 1775 : les soldats, les familles, les civils et les militaires à la retraite constituent une **communauté de personnes** qui servent et se tiennent prêts à

défendre la Nation. La mission de cette communauté est de servir les besoins, les intérêts et les responsabilités de chaque individu de la communauté armée de Terre.

Le Livre Blanc sur le Corps civil de l'armée de Terre de février 2012 présente le concept d'*Army Profession*, qui regroupe les forces armées (*Army Profession of Arms*) et le corps des civils de la défense (*Army Civilian Corps*). Bien que distincts, les deux sont complémentaires et **le corps des civils concourt, au même titre que les forces armées, à l'accomplissement des missions de l'armée de terre**. Dans cette perspective, le terme de « Profession » recouvre, plus qu'un métier, un ensemble de personnes unies par la recherche d'un savoir expert, le privilège et l'honneur de servir, la camaraderie et le statut de membre d'une institution ancienne, honorable et reconnue.

Le concept canadien de « Defense team »

L'armée canadienne met en œuvre une culture de cohésion sous le vocable « *Defense team* ». Ainsi, par principe, **les directives et instructions s'appliquent à l'ensemble du personnel**, militaire et civil.

Le concept britannique de force globale

Les autorités britanniques développent un concept de force globale (*Whole Force Concept*) selon lequel le **personnel de la défense est défini comme un tout qui dépasse les spécificités statutaires** (civils fonctionnaires et contractuels, militaires d'active, réservistes). La répartition des missions se fait en fonction du caractère militaire et de la durée de l'engagement considéré.

Malgré tout, le rapport de Gerry Grimstone¹⁴⁶ du 19 mars 2010¹⁴⁷ commandité par le Secrétaire d'Etat à la défense a mis en avant certaines difficultés (confirmées dans les derniers sondages réalisés par le département des ressources humaines en octobre 2013) et a tenté de repenser le rôle du personnel civil au sein du ministère de la défense dans un contexte de réorganisation et de réformes.

Le rapport de Gerry Grimstone observe notamment que l'exercice de tâches multiples dans des services administratifs différents ne permet pas aux fonctionnaires et contractuels civils britanniques de développer une identité commune. Ainsi, un grand nombre d'entre eux accordent leur loyauté à des services administratifs particuliers plutôt qu'à des concepts plus vagues comme « ministère de la défense » ou « fonction publique ». De ce fait, le rapport note une grande disparité d'intégration et de partage des valeurs entre le personnel civil apportant un soutien direct aux forces armées et le personnel civil dédié exclusivement aux tâches administratives. Le rapport constate également que les dispositifs permettant de passer de la sphère militaire à la sphère civile (et vice versa) sont rigides et bureaucratiques. Enfin, les emplois qui ont vocation à être confiés aux civils restent mal définis.

Face à ce constat, Gerry Grimstone recommande, pour gagner en efficacité, que le ministère transfère certaines tâches jusqu'alors exécutées par les militaires au personnel civil. Il

¹⁴⁶ Gerry Grimstone est Lead Non-Executive Board Member for the MOD depuis septembre 2011. Il a été Board Member of the RAF Strike Command de 1999 à 2007.

¹⁴⁷ Civilians in Defense, Grimstone Interim Report, 19 mars, 2010 & 8 juin 2010. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/27376/grimstone_interim_report.pdf.

préconise également que le personnel civil renforce son identité de groupe (*corporate identity*). Enfin, il estime nécessaire de renforcer les politiques de ressources humaines relatives au personnel civil et d'augmenter la visibilité du personnel au sein de l'institution. Selon lui, en effet, la valorisation du personnel civil doit contribuer à renforcer le travail commun des civils et des militaires.

Annexe 4 : Homologation de l'insigne de la défense nationale

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

MINISTÈRE
de la
DÉFENSE NATIONALE

PARIS, le 30 Mai 1951

Cabinet du Ministre
D.M. CAB/SYMB/ 828

LE MINISTRE DE LA DÉFENSE NATIONALE
Pour régularisation.

O B J E T : Homologation d'un insigne militaire.

RÉFÉRENCES: D.M. n° 1711 du 17 Janvier 1951.
Formulaire n° 1531 du 15 Mars 1951.


UNITE AYANT PRESENTE UNE DEMANDE D'HOMOLOGATION.	DECISION MINISTERIELLE
Insigne de la DÉFENSE NATIONALE	L'insigne présenté est homologué sous le n° 828

LE MINISTRE DE LA DÉFENSE NATIONALE

DESTINATAIRES :

- MM. les Secrétaires d'Etat
Guerre
Air pour
Marine information
- Dossier
- Archives (Symb.)

Pour le Ministre et par délégation,
Le Chef, Directeur du Cabinet,



Défense Nationale



DÉFENSE NATIONALE
Bureau d'Etudes
et d'Homologation
de la Symbolique Militaire
Homologué sous le N°
828

490

Annexe 5 : Composition du groupe de travail

DRH-MD/CAB	Correspondant SIC adjoint du cabinet de la DRH-MD	AAP2 Bruno JOUVET
DRH-MD/SDPEP	Bureau de la politique des ressources humaines	APMD Franck PETIT
DRH-MD/SDGPC	Chef de pôle effectifs SRHC/DCS	SACE Pascal LECROQ
DCSID	Section opérations suivi centralise	IEF Franck ECORSE
EMA	Secrétariat général PPE	ADC Xavier HUON
EMAT	Cabinet du CEMAT – Chef du secrétariat	CCH1 Romuald ESTHER
DRHAT	Bureau politique des métiers et des formations associées – Chef de section	LCL Jacques BOUFFARD
DRHAA	Conseiller /correspondant du personnel officier	LCL Willy BENOIT
DPMM	Adjoint au chef du bureau politique des ressources humaines	CRC2 Sébastien PLAT-MONIN
DCSCA	Sous-directeur performance synthèse	CRC1 Thierry PINEAUD
GSBdD Paris Ile-de-France	Chef du service soutien vie	AMD Nicolas LECOMTE
	Adjoint au chef de cellule/ Section logistique du bureau soutien des organismes	OE Bernard GOBERT
DGRIS	Bureau environnement de défense	ASC Alix LECLAINCHE
IRSEM	Responsable de programmes au sein du domaine défense et société	ICT Barbara JANKOWSKI

Annexe 6 : Liste des intervenants

CERI	Ronald HATTO et Odette TOMESCU Chercheurs au centre de recherches internationales (CERI)
CGA	CGA Hugues de la GIRAUDIERE - secrétaire général du CGA - ancien sous-directeur de la fonction militaire (DRH-MD/FM)
EMAT	LCL François ANTONI Chef du SMITER/DIVPROD/SESAP
	CDT Jean LEVADOUX EMAT/MGAT/PLANS-PROG/BMCO/MCO-TERRE
CFTC	Jérôme SUPERSAC Secrétaire général adjoint CFTC défense
CFDT	Christine FAISANDIER Secrétaire générale CFDT défense
FO	Gilles GOULM Secrétaire général FO défense
UNSA	Patrice ORTOLA Secrétaire national des agents contractuels

Annexe 7 : Bibliographie indicative

1) Sources internes au ministère de la défense

- Observatoire social de la défense, « La cohésion entre militaires et civils de la défense », septembre 2006 ;
- DRH-MD/EP, enquête « Perception de leur métier par les jeunes militaires », 2007 ;
- Benoît de SAINT VINCENT, Nicolas MASSON & Valérie BERRETTE, « Vers une identité commune aux acteurs de la défense : constats et perspectives », C2SD/Ministère de la défense, 2007 ;
- DICOD, « baromètre interne de la défense », mai 2012 ;
- Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale (LBDSN) de 2013 ;
- DRH-MD/SDPEP/PEP2, « Votre regard sur vos conditions de travail », décembre 2013 ;
- CGA Bruno ROCHE, ACHC Claudie GANDUBERT, COL Bertrand VALETTE d'OSIA, CRC1 Alain BIGOT, IPETA Gaëlle MARTAUD-ROUSSEL, « La place du personnel civil dans les groupements de soutien des bases de défense », mission d'appui au cabinet pour la transformation, avril 2014 ;
- Défense mobilité, « Bilan reconversion 2014 » ;
- DRH-MD/SDPEP/PEP2, « Bilan social 2014 » ;
- DRH-MD/SDPEP/PEP2, « Bilan social 2014 : rapport de situation comparée relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes de la défense » ;
- DRH-MD/SDPEP/PEP2, enquête « Etre civil au ministère de la défense », janvier 2015 ;
- Haut Comité d'évaluation de la condition militaire, 9^e rapport, « Perspectives de la condition militaire : pour une politique globale de la condition militaire (2015-2025) », juin 2015 ;

2) Sources externes au ministère de la défense

- Gaston BERGER, Pierre MASSE et Jacques de BOURBON-BUSSET, « De la prospective – Textes fondamentaux de la prospective française 1955-1966 » ;
- P.A. JULIEN, P. LAMONDE et D. LATOUCHE, « La méthode des scénarios. Une réflexion sur la méthodologie et la théorie de la prospective », ministère d'Etat aux Sciences et à la Technologie, Ottawa, avril 1974 ;
- Eric LETONTURIER, «Reconnaissance, institution et identités militaires », l'année sociologique, vol. 61, n° 2, octobre 2011 ;
- Rapport d'information déposé par la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale sur la mise en œuvre et le suivi de la réorganisation du ministère de la défense, 25 janvier 2012 ;
- Ronald HATTO, Odette TOMESCU : « L'identité militaire et l'identité du personnel civil : rétrospective historique, dimension comparatiste internationale et perspectives 2020 », 19 mars 2014 ;
- Commissaire principal des armées Romain PETIT, « De la valeur positive de la crise : armées du XXI^e siècle et conduite du changement », la Revue du management, n° 35, mai 2015.

Annexe 8 : Liste des sigles et acronymes

CICoS	Centre interarmées de coordination du soutien
CSFM	Conseil supérieur de la fonction militaire
DCSCA	Direction centrale du service du commissariat des armées
DCSID	Direction centrale du service d'infrastructure de la défense
DGA	Direction générale de l'armement
DGAFP	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DRH-MD	Directeur des ressources humaines du ministère de la défense
DGRIS	Direction générale des relations internationales et de la stratégie
DRHAA	Direction des ressources humaines de l'armée de l'air
DRHAT	Direction des ressources humaines de l'armée de terre
DPMN	Direction du personnel de la marine nationale
EMA	Etat-major des armées
EMAT	Etat-major de l'armée de terre
GT	Groupe de travail
GSBdD	Groupement de soutien de base de défense
IRSEM	Institut de recherche stratégique de l'école militaire
LBDSN	Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale
LPM	Loi de programmation militaire
PC	Personnel civil
PM	Personnel militaire
PVA	Pistes et voies d'action
REM	Référentiel des emplois ministériels
RGPP	Révision générale des politiques publiques
SGA	Secrétariat général pour l'administration
SID	Service de l'infrastructure de la défense

Ce document a été réalisé par

Secrétariat général pour l'administration
Direction des ressources humaines du ministère de la défense
Service de la politique générale et du pilotage des ressources humaines militaires et civiles
Sous-direction de la politique générale, des études et de la prospective

Directrice des ressources humaines du ministère de la défense :
Administratrice civile hors classe Anne-Sophie AVÉ

Adjoint au DRH-MD, chef du service de la politique générale et du pilotage
des ressources humaines militaires et civiles :
Général de division aérienne Alain FERRAN

Projet conduit par :
Sous-directeur de la politique générale, des études et de la prospective :
Général de brigade Pierre ROCHE

Adjoint au sous-directeur de la politique générale, des études et de la prospective :
Administrateur civil hors classe Philippe MONDON-GUILHAUMON

Chef du bureau de l'anticipation, de la veille et des études comparatives « ressources humaines » :
Attaché hors classe d'administration de l'Etat Christophe de CALOUIN de TREVILLE

Adjointe au chef du bureau de l'anticipation, de la veille et des études comparatives
« ressources humaines » :
Attachée principale d'administration de l'Etat Annick de LA ROQUE

Animation du groupe de travail interarmées et rédaction du rapport
par la section prospective :
Attachée principale d'administration de l'Etat Bernadette COLLÉAUX
Attachée d'administration de l'Etat Laurence KUNLIN

Impression : SGA/SPAC - Pôle graphique de Paris
Couverture : SGA/Com

Pour vous procurer des exemplaires de ce document
Par téléphone : 09 88 68 63 82
PNIA : 841 168 63 82

Par correspondance : DRH-MD/SPP-RH/PEP
60, boulevard du Général Martial Valin
CS 21623
75509 PARIS Cedex 15

Ce document est accessible en ligne.