

1

De la suspension de la conscription à la création d'une armée professionnelle

PRÉSENTATION

Le principe de la levée en masse de citoyens pour la défense du territoire national est une création de la France révolutionnaire.

Sous diverses formes, la conscription a été maintenue pendant le XIX^{ème} siècle, mais appliquée de manière inégalitaire dans la mesure où les obligations de service pouvaient dépendre d'un tirage au sort et même être, le cas échéant, rachetées.

Institué sous sa forme moderne par une loi de 1905, le service militaire universel et égalitaire a continué à évoluer au cours du XX^{ème} siècle. Sa durée avait été ramenée de trois ans et demi, au début du siècle, à dix mois seulement en 1992. Parallèlement, la forme d'accomplissement des obligations militaires fut diversifiée à partir de 1965, avec la création du service de coopération, du service de défense, puis du service civil en entreprise, etc. Son nom même, prenant acte de son caractère diversifié, avait été transformé en « service national ».

De plus en plus contesté, en particulier du fait de son caractère en partie inégalitaire grâce à des possibilités d'exemptions devenues plus larges, affaibli dans sa justification par la disparition du découpage de l'Europe en deux blocs, le service national était particulièrement menacé au milieu de la décennie 1990, même si ses partisans et ses détracteurs continuaient à s'affronter sur le principe même de cet impôt citoyen.

Envisagé lors de la décennie 1980, le remplacement des appelés par du personnel professionnel, « la professionnalisation » des armées, est apparu inéluctable lors de la première guerre du Golfe. En effet, le choix politique de ne pas utiliser les appelés lors de ce conflit a compliqué le déploiement des troupes en imposant la réorganisation préalable des unités. De plus, la question de l'opportunité de maintenir des effectifs considérables, dont l'emploi paraissait improbable depuis la disparition de la menace soviétique, conduisit le ministère de la défense à envisager une réduction importante de son format¹, ébauchée lors de la mise en oeuvre du plan « armées 2000 ».

Cette mutation dans le format et la composition des armées avait déjà été accomplie par le Royaume Uni dès 1970 et les Etats Unis après la guerre du Vietnam. En Europe continentale, si certains pays abandonnèrent le modèle d'armée de conscription dans les années 1990, comme l'Espagne, d'autres, comme l'Allemagne, conservent le recours aux conscrits pour des raisons historiques ou politiques.

Le principe de suspendre progressivement la conscription dans l'armée française a été arrêté en conseil de défense le 23 février 1996. La mise en oeuvre de cette réforme a été l'enjeu des six années qui suivirent. De 1997 à 2002, le ministère de la défense a organisé, suivant un processus temporellement et financièrement précisément défini, l'abandon progressif de la conscription, la professionnalisation des forces et l'adaptation de leur format.

A la fin de l'année 2002, la professionnalisation des armées peut être considérée comme achevée dans la mesure où les armées ne comptent plus aucun appelé dans leurs rangs et parce que le modèle des effectifs professionnels fixé est dorénavant réalisé à plus de 99 %.

Cependant, une analyse purement quantitative de la réforme ne rend pas pleinement compte de la mutation radicale en cours dans la structure et la nature des forces armées. En effet, cette réforme a imposé de revoir complètement les règles organisationnelles des armées afin de pallier la disparition des trois avantages majeurs que procurait le recours à des appelés : la disposition d'effectifs nombreux permettant de pourvoir sans difficultés tous les emplois faiblement qualifiés, l'utilisation de spécialistes de haut niveau déjà formés et aptes à occuper les emplois dans les secteurs scientifiques et techniques et enfin la quasi-gratuité de cette main d'œuvre, tant dans son utilisation que pour son recrutement.

1) Le format des armées au sens de la loi de programmation militaire recouvre l'ensemble des moyens permettant à une armée de remplir ses missions, tant au plan des effectifs qu'au plan des matériels opérationnels servis et des structures de soutien et de commandement associées.

Si ce bouleversement de grande ampleur, sans équivalent dans la fonction publique, a été bien conduit et exécuté, la mise en place du nouveau format n'a pas été sans difficultés. Par ailleurs, ce nouveau modèle d'armée constitue un enjeu et un pari d'importance dans la mesure où se sont révélés, depuis la constitution de l'armée professionnelle, les défis considérables qui conditionnent sa pérennisation dans un environnement économique et une situation budgétaire subissant de fortes contraintes.

I – Le remplacement des appelés

A – Du modèle d'armée de conscription au modèle d'armée professionnelle

1 – La situation en 1996

a) Un effectif d'appelés important mais inégalement réparti entre les armées

Lors de l'annonce par le Président de la République française de la suspension de la conscription, les appelés étaient 201 498 sur 573 081² (dont 499 334 militaires), soit 40 % des effectifs militaires du ministère de la défense. Leur importance numérique était variable suivant les armées.

Répartition des effectifs d'appelés en 1996

| | Terre | Air | Marine | Gendarmerie | Autres | Total |
|----------------|---------|--------|--------|-------------|--------|---------|
| Effectif total | 268 572 | 93 552 | 69 878 | 93 669 | 47 410 | 573 081 |
| Appelés | 132 319 | 32 674 | 17 906 | 12 017 | 6 582 | 201 498 |
| Poids relatif | 49,3 % | 34,9 % | 25,6 % | 12,8 % | 13,9 % | 35,2 % |

(source : ministère de la défense)

De ce fait, la professionnalisation aura eu un impact très variable suivant le niveau de professionnalisation antérieur de chaque armée. Sa

2) Sauf mention expresse, les effectifs cités au présent rapport n'intègrent pas les effectifs recrutés sur les comptes de commerce de la défense.

mise en œuvre s'assimile à un bouleversement pour l'armée de terre dont l'effectif était constitué à part pratiquement égale de professionnels et d'appelés alors que son effet aura été plus réduit sur les autres armées.

b) Une ressource aux compétences diversifiées

Les emplois confiés aux appelés couvraient presque l'ensemble³ du spectre des spécialités existantes dans les armées et leur importance était primordiale dans certains services qui se trouvent en grande difficulté, du fait de la disparition de cette ressource. C'est le cas notamment du service de santé des armées dont la Cour a déjà souligné la situation préoccupante en termes d'effectifs⁴. Ce service employait en effet 4 500 appelés, dont 835 appelés médecins qui représentaient 25 % de l'effectif de cette catégorie. Or, la diminution du nombre de médecins n'a pas été compensée par une réduction équivalente de la clientèle.

Dans d'autres services, les appelés apportaient un « plus » qui fait défaut dorénavant, sans que la structure en ait été bouleversée pour autant. Tel est le cas, dans les établissements de la délégation générale pour l'armement (DGA) où les appelés, scientifiques du contingent titulaires pour la plupart de diplômes de troisième cycle universitaire ou de diplômes d'ingénieurs, exerçaient dans les secteurs de la recherche et de l'enseignement.

C'est principalement dans les armées et la gendarmerie que le poids et le rôle des appelés, tant numériquement que fonctionnellement, étaient les plus importants.

Pour l'armée de terre et la marine nationale, les appelés pouvaient concourir directement à la mission de combat, qu'ils soient affectés dans des régiments (dont certains étaient totalement ou partiellement composés de conscrits, hors encadrement supérieur), ou qu'ils servent sur des bâtiments de la flotte qui constituent des unités opérationnelles à part entière. Pour ces deux entités, la nécessité de modifier le format de l'armée elle-même s'est avérée indispensable.

Pour l'armée de l'air et la gendarmerie nationale, les paramètres différaient dans la mesure où la technicité de l'une conduisait à une affectation des appelés dans des tâches de soutien (protection, soutien de l'homme) et le cadre réglementaire de l'autre (habilitation d'officier de

3) Etaient exclus certains emplois pour lesquels la durée de formation préalable excédait largement celle du service national (pilotes d'avions de combat ou de transport, mécaniciens spécialisés, etc.).

4) Cf rapport public 2002, p. 219 et suiv.

police judiciaire, exclusion des opérations de maintien de l'ordre) cantonnait l'emploi des appelés dans des tâches auxiliaires. Cependant, pour ces deux autres forces armées, la nécessité de trouver un palliatif à la disparition des appelés s'est avérée aussi importante que pour la marine et l'armée de terre dans la mesure où les appelés accomplissaient des tâches indispensables au soutien de l'activité opérationnelle des unités et assuraient, pour ce qui concerne la gendarmerie, des missions opérationnelles.

2 – Le nouveau modèle en 2002

L'armée française de 2002 présente un profil très différent de celui qu'elle présentait en 1996, son format ayant été substantiellement réduit et sa structure largement modifiée.

a) Un format significativement réduit

La mise en œuvre de la professionnalisation n'a pu s'accomplir que grâce à une redéfinition du format de chaque armée.

Effectifs du ministère de la défense

| | Terre | Air | Marine | Gendarmerie | Autres | Total |
|----------------------------|---------|--------|--------|---------------|---------------|---------|
| Effectif budgétaire 1996 | 268 572 | 93 552 | 69 878 | 93 669 | 47 410 | 573 081 |
| Annuité 2002 de la LPM (1) | 172 626 | 71 080 | 56 464 | 98 134 | 41 902 | 440 206 |

Source ministère de la défense

(1) Loi de programmation militaire

Cette redéfinition a impliqué une nouvelle formulation des missions assurées par chaque composante du ministère, comme des moyens qui y étaient consacrés.

Dans l'armée de terre, armée la plus touchée par la réforme, cette réorganisation des structures, des missions et des moyens a pris le nom de « refondation », terme manifestant l'importance du bouleversement accompli. Pratiquement, cela s'est traduit par la dissolution de 51 régiments, de 218 établissements ainsi que la restructuration de plus de 221 organismes prenant en compte notamment le redécoupage des structures territoriales de cette armée avec le passage de 9 à 5 « régions Terre ». L'armée de terre a ainsi supporté 72 % des restructurations de la défense sur la période 1996-2002.

Les autres armées ont vu également leur format diminuer, à un moindre degré toutefois. La marine a dû désarmer une vingtaine de navires dont 10 de manière anticipée, incluant notamment le porte avions « Foch », ainsi que plus de 20 unités majeures (flottilles de l'aéronautique navale, unité d'état-major et base aéronavale). L'armée de l'air, pour sa part, a vu fermer définitivement dix bases aériennes (dont deux avec plateforme aéronautique) sur les 42 existantes en 1996 ; 5 d'entre elles ont été transformées en détachement air, et une vingtaine d'unités, dont une région aérienne sur les trois existantes en 1996, ont disparu. Enfin les services interarmées (service des essences et service de santé) ainsi que les organismes de la délégation générale pour l'armement ont également resserré leur dispositif territorial.

La gendarmerie nationale, compte tenu de ses missions en matière de sécurité intérieure, a été la seule force à voir ses effectifs augmenter.

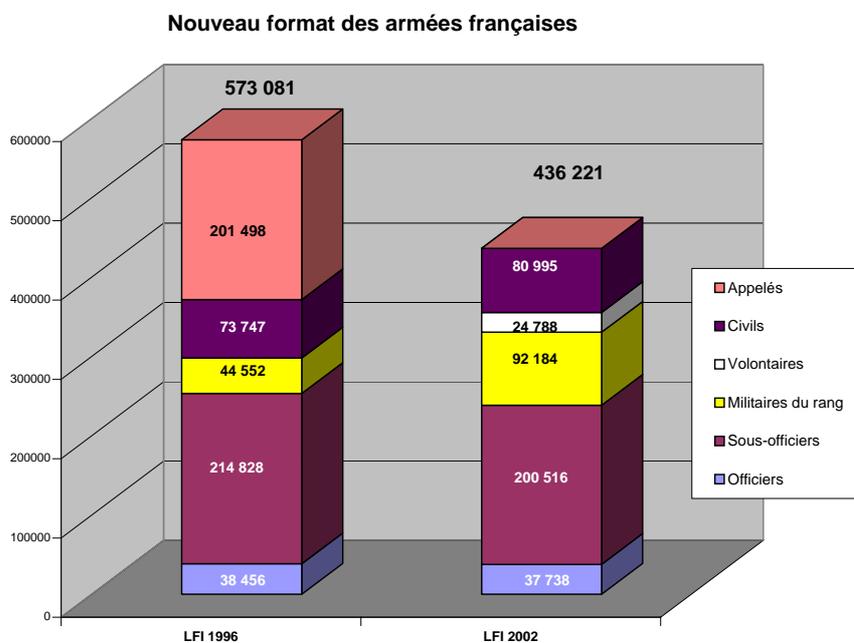
Toutes les composantes du ministère ont ainsi été touchées par des transferts, restructurations et réorganisations des unités maintenues.

b) Une nouvelle répartition des effectifs par catégories

Le processus de professionnalisation a conduit également à modifier structurellement le profil des personnels employés dans les armées.

A l'annonce de la suspension de la conscription, chaque armée a procédé à une analyse des postes occupés par les appelés afin de déterminer les possibilités de réaffectation de ces tâches au personnel existant ou la nécessité de procéder au recrutement de nouveaux personnels.

Ainsi les 201 498 appelés ont été remplacés par du personnel professionnel avec un taux de remplacement proche d'un pour trois, soit 68 623 recrutements complémentaires. Cependant cette substitution ayant été accompagnée de redéploiements de compétences et d'une évolution des organisations, l'encadrement a été diminué de près de 15 000 cadres, officiers et sous-officiers.



Source ministère de la défense – loi de finances initiale

Le principe ayant guidé les nouveaux recrutements a été de recentrer le personnel militaire sur ses missions opérationnelles et de chercher à le remplacer par du personnel civil lorsque les tâches à accomplir n'étaient pas militaires. Ainsi, 7 248 civils complémentaires ont été recruté (en deçà pourtant de l'objectif initial qui se montait à 9 275 agents). L'effectif budgétaire en militaires du rang engagés a cru de 47 632, renforcé par l'appoint de 24 788 postes de volontaires.

Quant au taux d'encadrement de l'armée française, il est passé au cours de la même période de 50 % à 66 %.

La féminisation des armées

La féminisation des armées n'est pas une conséquence directe de la professionnalisation des armées et existait antérieurement à 1996. Cependant, le recrutement massif de jeunes engagés pour honorer les nouveaux emplois de l'armée professionnelle a nettement amplifié ce phénomène, d'autant que les derniers quotas limitant le pourcentage de femmes ont été supprimés en 1998.

Ainsi, si les armées sont féminisées à hauteur de 12 % en moyenne, le nombre de femmes recrutées au titre des nouveaux types de contrats atteint parfois 50 %. Concernant les volontaires, le taux moyen de féminisation se monte à 28 %.

Ce cheminement vers la parité nécessite des aménagements importants en matière d'infrastructure ou des bâtiments de la marine afin que soient adaptées notamment les conditions d'hébergement de ces personnels. Il en résulte que le rythme de féminisation des unités est progressif et la mixité dans les unités, notamment dans la marine, strictement planifiée.

B – La mise en œuvre de la réforme

1 – Un rythme de recrutement trop lent

a) Les insuffisances en effectifs civils

L'objectif d'augmentation de 11 % des effectifs en personnels civils de la défense a été difficile à atteindre.

Au 31 décembre 2002, 4 961 emplois n'étaient pas pourvus sur un effectif budgétaire de 80 997 postes. Sur l'ensemble de la période de montée en puissance de la professionnalisation, le déficit s'est établi en moyenne annuelle à 6 500 postes.

Les postes non pourvus se trouvent principalement dans le domaine technique, la catégorie la plus concernée étant celle des ouvriers d'Etat. Ces vacances dans les emplois administratifs, certes moins nombreuses, ont eu également des effets très pénalisants.

Les raisons de ce déficit persistant sont multiples. En premier lieu, des retards ont été pris dans la création des postes à confier au personnel civil. Les processus complexes de restructuration et de définition des

profils de postes civils ont, en effet, accru les délais nécessaires à la mise en place de concours.

En second lieu, confrontée à la nécessité de procéder au reclassement des agents de la direction des constructions navales en voie de restructuration, le ministère des finances a interdit à la défense d'embaucher des ouvriers d'Etat ; ce blocage dans le recrutement n'a été levé que partiellement en 2002.

Les effets, tant pratiques que psychologiques, de cette insuffisance persistante en personnels civils sur les personnels de la défense ont été importants entre 1997 et 2000, période au cours de laquelle le niveau des effectifs du personnel militaire était lui aussi au plus bas.

Or, pour ce qui concerne les personnels civils, cette situation a été aggravée par deux facteurs. Tout d'abord un certain nombre d'agents recrutés n'étaient pas adaptés au niveau des emplois qui leur étaient attribués. Ce fut particulièrement patent pour les ouvriers reclassés de DCN, très qualifiés, partant inadaptés aux emplois précédemment pourvus par des appelés. Le deuxième facteur aggravant est l'intégration dans les chiffres de création de postes de 2 205 personnes antérieurement sous statut de droit privé (dits « personnels Berkani⁵ »), dont seul le statut a changé et qui ne peuvent donc être comptés comme des emplois nouveaux.

b) Le relatif échec du recrutement des volontaires

Par ailleurs, le ministère de la défense s'est heurté à de réelles difficultés pour pourvoir les postes de volontaires. Pour un effectif envisagé dans la loi de programmation militaire 1997-2002 de 27 171 à son échéance, les autorisations d'emploi au titre de l'année 2002 ont été réduites à 24 788 postes. Au 31 décembre 2002, le déficit était de 22 %, (- 28 % par rapport à l'objectif de la loi de programmation militaire), seulement 19 428 volontaires étant présents dans les différentes structures de la défense. La situation ainsi créée est particulièrement sensible dans l'armée de l'air où le déficit enregistré était, à cette date, de 51 %, à rapporter à un effectif théorique de 1942 postes budgétaires. L'armée de terre était également fortement touchée avec un déficit de 40 % par rapport à un nombre théorique de 5 544 postes.

5) Un arrêt du tribunal des conflits en date du 25 mars 1996, attribuait au sieur Berkani la qualité d'agent non titulaire de droit public alors que jusqu'à cette date, les agents employés par les structures à personnalité morale distincte du ministère (cercles, foyers) étaient considérés comme des personnels de droit privé, donc non décomptés dans les effectifs budgétaires.

Cette difficulté à recruter des volontaires est la conséquence directe de la faible attractivité de leur statut. Recrutés sur la base d'un contrat d'un an renouvelable quatre fois, la rémunération des volontaires, comparable à celle d'un « emploi jeunes », est perçue comme modeste, compte tenu des contraintes de service propres au statut militaire. C'est particulièrement vrai pour ceux d'entre eux qui sont déjà qualifiés et pour les aspirants que leur cursus d'études pousse à chercher d'autres voies (en 2002, le déficit en volontaires aspirants de l'armée de terre se montait à 82 % de l'effectif budgétaire). Pourtant, les modalités d'accomplissement de leur durée de service paraissaient adaptées à un cursus d'étudiant (avec notamment la possibilité de concentrer les périodes de présence sur les périodes de vacances scolaires).

Les principaux cadres d'emplois militaires dans les armées depuis 2002

Les volontaires : servant sous contrat d'un an renouvelable quatre fois, ces personnels, qui peuvent occuper des emplois de niveau officier, sous-officiers et militaire du rang sont les « héritiers » des anciens appelés en ce qu'ils témoignent du lien armée-nation. Ils ont vocation à ne faire qu'un court passage dans les armées.

Les engagés sous contrat : ils peuvent servir aux trois niveaux hiérarchiques précédemment évoqués mais sont signataires de contrats renouvelables de durée variable (2 à 8 ans). Ils ont vocation à rester dans les armées pour des carrières de moyenne durée (en principe inférieures à 15 ans et au maximum de 20 ans) ou à être intégrés dans les statuts de militaire de carrière qui peuvent les conduire jusqu'à la retraite.

Les militaires de carrière : ils sont officiers ou sous-officiers et appartiennent à la fonction publique pour une durée indéterminée qui peut les conduire jusqu'à la retraite. Les officiers accèdent directement au statut de carrière par concours ; les sous-officiers après une certaine durée de service sous contrat (une dizaine d'années environ).

Le ministère de la défense a pris acte de l'échec relatif de ce mode de recrutement en procédant à la suppression de 1590 postes de volontaires de l'armée de terre dans la loi de finances initiale pour 2003.

c) Le recrutement des engagés

En 1997, les armées n'étaient pas préparées à se présenter sur le marché du travail pour y effectuer des recrutements massifs. En effet, jusqu'à cette date, la ressource en main d'œuvre d'exécution était disponible sans recherches particulières dans la mesure où les contingents

de conscrits, représentatifs de la population française, offraient dès leur arrivée dans les cadres les qualifications professionnelles souhaitées et un éventail de niveau scolaire ou universitaire les rendant directement utilisables, étant donné la variété des fonctions à remplir.

Avec la fin de la conscription, les armées ont dû développer des compétences nouvelles de gestion des ressources humaines, notamment en matière de recrutement. L'absence de cette culture et de cette expérience de recruteur, dans les premiers temps, a conduit les armées à privilégier des objectifs de volume d'effectifs sans que soit suffisamment prise en compte la qualification des candidats.

Deux types d'effets ont découlé de cet état de fait initial.

Tout d'abord la faiblesse notable du niveau moyen de compétence et de motivation des éléments recrutés a affecté l'ensemble des armées, en étant plus ou moins sensible suivant le mode de recrutement adopté par chacune d'elle. Dans la marine, les premiers recrutements ont été très décevants mais ce sont améliorés au fil du temps. Pour l'armée de terre, le taux de satisfaction de l'encadrement à l'égard des nouveaux engagés reste faible.

L'exemple des engagés sur contrats court marine

En 1996, avant même la suspension de la conscription, la marine avait décidé de recruter des engagés de courte durée en recourant au vivier des demandeurs d'emploi inscrits dans les missions locales d'insertion. Jeunes en difficulté, pas ou peu diplômés, ils avaient vocation à servir deux ans dans la marine en étant, à terme, rendus à la vie civile après avoir acquis une expérience et s'être réinsérés socialement.

Les premières expériences ont été décevantes, dans la mesure où ces jeunes étaient instables et indisciplinés. De fait, un taux d'attrition très important (42% les premières années) fut enregistré dès les premiers mois de leur engagement et le nombre de sanctions disciplinaires et pénales, élevé. Une augmentation très significative des ratios d'encadrement dans les unités concernées s'est révélée indispensable.

Dans un deuxième temps, grâce à une meilleure sélection des candidatures par les missions locales d'insertion et une adaptation des structures et de l'encadrement accueillant ces engagés, leur accueil au sein des unités est apparu plus supportable.

Si cette expérience des « contrat court marine » (devenus, depuis, des « engagés de courte durée ») a connu un réel succès en termes d'intégration sociale (70 % des jeunes ayant suivi cette filière occupent un

emploi stable un an après la fin de leur contrat), elle n'a pas été sans alourdir le poids des tâches des marins dans une période très contrainte.

La deuxième conséquence de cette politique de recrutement axée principalement sur la satisfaction d'un besoin quantitatif a été la nécessité pour les armées de multiplier les cadres statutaires afin que les cursus proposés attirent le maximum de candidats. Ainsi, à côté de contrats de longue durée (ouvrant la possibilité d'un temps de présence dans l'armée d'une dizaine d'année ou d'une intégration comme sous-officier de carrière), ont été créés des contrats de courte durée (limités à deux ou trois ans à l'origine) afin de disposer d'une main d'œuvre peu qualifiée et souple d'emploi. La marine, par exemple, afin d'éviter de reporter l'engagement de candidats en écoles de sous-officiers d'une année sur l'autre, a créé des contrats dits « de moyenne durée » permettant au candidat d'espérer une intégration dans l'école visée dès qu'une vacance s'ouvrirait ou, à défaut, de servir 4 ans.

Face aux difficultés de recrutement, les armées ont élargi les possibilités de renouvellement de ces différents contrats. Ainsi, des contrats de courte durée peuvent dorénavant être renouvelés pour permettre à leur titulaire d'atteindre une durée de service équivalente à celle des engagés de longue durée, ce qui leur fait perdre les avantages de souplesse qui les caractérisaient et diminue la lisibilité des offres d'emploi. En effet, le niveau requis pour des candidats à un engagement de courte durée n'est pas forcément adapté à un emploi de plus longue durée qui suppose une progression technique et professionnelle. Les armées cherchent donc empiriquement à trouver le juste équilibre entre les coûts du recrutement, de la formation et du reclassement qu'entraîne un renouvellement fréquent des personnels, d'une part, et les durées adaptées de contrats, d'autre part.

A terme, ces errements, comme la multiplication des statuts, risquent de générer des frustrations parmi les engagés ne bénéficiant pas de ces mesures et des revendications de titularisation de la part de personnels qui n'ont pas vocation à l'être, fragilisant le climat social de l'institution.

2 – Des mesures coûteuses de reclassement dont les effets ont souvent dépassé les objectifs

Tout en recrutant de nouveaux personnels, les armées ont dû mettre en œuvre une politique d'incitation au départ des cadres militaires dont l'effectif devait être réduit afin d'être conforme au format de la nouvelle armée professionnelle.

Le dispositif juridique de reclassement des militaires dans des emplois civils, qui existait avant 1996, a été complété par des mesures d'incitation au départ. Deux possibilités étaient ouvertes au titre de la période 1997-2002. Des pécules pouvaient être versés aux militaires demandant leur mise en retraite anticipée dès lors qu'ils avaient acquis des droits à la retraite mais étaient encore assez éloignés de leur limite d'âge statutaire. Des congés divers de reconversion rémunérés, permettant à des militaires souhaitant intégrer le monde de l'entreprise afin de suivre des formations (éventuellement financées par le ministère de la défense), pouvaient atteindre jusqu'à 12 mois.

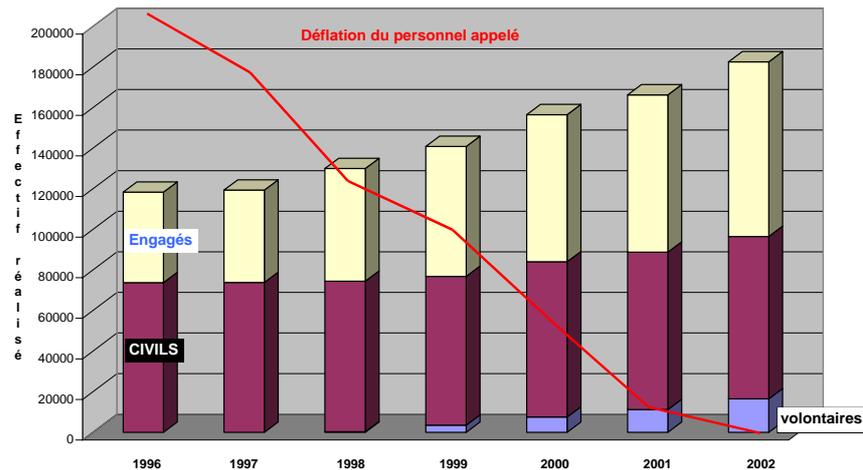
Sur l'ensemble de la période, ce dispositif a coûté 659,6 M€ et a bénéficié à 720 officiers et 13 000 sous-officiers, ce qui représente une moyenne de 48 000 € par individu.

Il est très difficile de porter un jugement définitif sur les effets exacts de cette politique d'aide au départ rapportée à son coût. En effet, nombre des dispositifs utilisés dans le cadre de la professionnalisation existaient antérieurement à sa mise en œuvre. Par ailleurs, il serait hasardeux d'estimer que les départs enregistrés ne sont intervenus que grâce aux mesures d'aides proposées. L'effet de ces mesures a été très hétérogène suivant les armées. De manière générale, et concernant les pécules notamment, un effet d'aubaine a dû jouer puisque les demandes, notamment en début de période où le montant de l'aide (dégressif par la suite) était le plus élevé, ont largement excédé les prévisions et, par voie de conséquence, les agréments. Devant le succès de ces mesures, des aides au départ ont été accordées au-delà des prévisions et certaines armées se sont trouvées confrontées à un déficit de cadres, non envisagé à l'origine.

3 – Une forte tension sur les cadres

La suspension de la conscription devait normalement être réalisée seulement à la fin de l'année 2002. En réalité, à compter du 31 décembre 2001, restait sous les drapeaux moins d'un millier d'appelés ayant signé un engagement volontaire de service long.

Recrutements et déflation du nombre d'appelés



(Source Cour des comptes)

Dès 1999, l'effectif d'appelés effectuant leur service a été systématiquement inférieur aux emplois ouverts, eux-mêmes revus à la baisse par rapport à la loi de programmation militaire 1997-2002. Ainsi, en 2000, pour un effectif budgétaire de 62 475 appelés, le nombre moyen d'emplois pourvus n'était que de 53 131 ; de même, en 2001 pour un effectif budgétaire de 22 818 appelés, le nombre de conscrits réellement présents dans les forces se montait en moyenne à 13 549. Il résulte de ces éléments que pendant les années 1999 à 2001 principalement, la conjugaison de la diminution plus rapide que prévu du nombre des appelés et le retard pris dans le recrutement des effectifs destinés à les remplacer a fait peser sur les présents au sein du ministère des contraintes très fortes. Elles n'ont pas été sans incidence sur son activité mais aussi (et peut être surtout) sur le climat social des armées. En effet, alors qu'elles étaient au cours de cette période très sollicitées par des opérations militaires extérieures (ex-Yougoslavie, Rwanda, Afghanistan, etc), mais également intérieures (plans POLMAR, Vigipirate, etc.), les efforts demandés ont été supportés par un nombre restreint de militaires, officiers et sous-officiers essentiellement, ce qui a certainement contribué à faire naître des revendications à caractère social.

L'illustration de ce phénomène a été très sensible dans la gendarmerie où les mouvements sociaux du mois de décembre 2001 ont résulté notamment de l'insuffisance du nombre de volontaires à une période où les besoins opérationnels se sont considérablement accrus.

C – Le coût de la réforme en 2002

1 – Les difficultés de chiffrage du coût de la professionnalisation

Porter un jugement définitif sur le coût de la professionnalisation est un exercice délicat, car les effets de cette réforme s'étendront sur les années à venir.

Aussi, la Cour des comptes ne peut que se borner à évaluer des effets connus de la réforme tels qu'ils sont appréhendables à la fin de l'année 2002, sans que ce chiffrage puisse être considéré comme le coût global et définitif de cette réforme.

En effet, la professionnalisation des armées est l'une des composantes de la réforme du ministère de la défense à côté d'autres restructurations, dont la principale est, bien évidemment la réduction du format des armées, mais qui comprennent également, par exemple, la réduction des coûts d'intervention de la délégation générale pour l'armement (DGA). Ces réformes ont, par ailleurs, subi l'impact d'événements ayant entraîné des modifications importantes au cours des années 1997-2002. Il en va ainsi, notamment, du plan de redéploiement de la gendarmerie et de l'augmentation de ses effectifs décidée lors de conseils de sécurité intérieure successifs, de la prise en compte au sein du budget de la défense de la direction des constructions navales (DCN) pour sa partie étatique. D'autre part, des modifications du processus même de la professionnalisation ont eu un impact important sur son déroulement temporel telles que les mesures de diminution plus rapide du nombre des appelés et la création concomitante de postes de volontaires.

Enfin, les difficultés déjà évoquées de recrutement des personnels ont eu pour effet de reporter sur les années postérieures à 2002 certains coûts de rémunérations et de charges sociales.

2 – Un impact financier apparemment maîtrisé sur le titre III et limité sur le titre V du budget du ministère de la défense

a) Des crédits de fonctionnement en apparence maîtrisés

L'analyse des crédits prévus en loi de programmation militaire fait ressortir une augmentation relativement modérée des dépenses de fonctionnement sur la période considérée. En effet, la réduction des effectifs s'est en réalité traduite par une redistribution des coûts entre

différentes catégories de personnels plus coûteux que les appelés. De plus, cette croissance des dépenses ne peut qu'être partiellement imputée à la professionnalisation, dans la mesure où elle intègre des dépenses non prévues en programmation (loyers de la gendarmerie découlant du plan de redéploiement de cette force armée par exemple). Si l'on ramène l'exécution des budgets de la période au périmètre de la loi de programmation militaire, l'augmentation des dépenses par rapport aux prévisions se montent à un total d'environ 1,25 Md€ pour l'ensemble de la période 1997-2002.

Exécution du titre III sur la période de professionnalisation⁶

| Md€ | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| LPM | 15,58 | 15,81 | 15,99 | 16,03 | 16,23 | 16,59 |
| LFI | 15,58 | 15,81 | 15,85 | 16,01 | 16,09 | 16,46 |
| Exécuté ⁷ | 15,91 | 16,47 | 16,48 | 16,56 | 17,53 | 17,53 |

(source Cour des comptes)

Cette augmentation est le résultat de divers facteurs :

- la majoration non prévue des coûts de mesures inscrites en programmation (les revalorisations touchant les rémunérations et accessoires, prises en faveur du personnel militaire, ont représenté 323 M€ au lieu des 75 M€ prévus et les crédits inscrits au fonds d'accompagnement de la professionnalisation ont représenté 52 M€ au lieu des 17 M€ envisagés) ;
- la nécessité de financer les mesures décidées hors programmation (création de nouveaux emplois, mesures touchant la condition militaire, etc.), même si une part non négligeable de leur coût a été absorbée grâce aux économies réalisées sur le modèle prévu (postes vacants de personnels civils ou de volontaires notamment).

Un autre paramètre explicatif de la croissance des dépenses du titre III est naturellement le différentiel de coût entre les appelés et les professionnels qui les remplacent. Ce différentiel est accru par l'octroi de mesures de revalorisation salariales, auxquelles les appelés n'étaient pas éligibles. A titre d'exemple, le coût annuel d'un volontaire en

6) T III hors pension à périmètre de programmation et unité monétaire courants.

7) Hors OPEX.

gendarmerie se montait en 2001, suivant le ministère de la défense, à 15 229 € par an contre 6 492 € pour un appelé⁸.

Mais cette relative maîtrise des dépenses du titre III n'est qu'apparente.

En effet, l'objectif de la loi de programmation 1997-2002 incluait une réduction de 20 % du montant des crédits consacrés au fonctionnement courant. Or, sous la pression du coût croissant des rémunérations, les crédits consacrés au fonctionnement courant des armées ont été réduits de plus de 23 %⁹, ce qui a eu un impact déterminant sur leur activité opérationnelle et sur l'entretien courant des matériels. Ce phénomène a été accentué par les surcoûts dus à des facteurs extérieurs au processus de professionnalisation (hausse du coût des carburants, nécessité de financer les loyers des gendarmes dans leurs nouvelles zones de compétence). De plus, la réduction des budgets de fonctionnement a produit ses effets les plus sensibles en 1999 et 2000, amplifiant encore la morosité des personnels de la défense, déjà très touchés par les sous-effectifs.

En conséquence, l'exécution des dépenses de fonctionnement courant des armées a largement excédé les crédits votés (18 % en 2002) et certaines dépenses ont dû être différées.

b) Un impact limité sur l'évolution des crédits d'investissement du ministère de la défense

L'impact direct de la professionnalisation sur les crédits du titre V du ministère de la défense apparaît en première instance très limité. En effet, en ce qui concerne l'équipement des forces, l'effet de la suspension de la conscription se confond avec celui de la réduction de format des armées. Les coûts qui peuvent être rattachés directement à la professionnalisation découlent essentiellement des opérations d'infrastructure. A cet égard, seules l'armée de l'air et l'armée de terre ont eu une politique clairement identifiée de prise en compte du changement de statut des personnels appelés en personnels engagés, pour mener leur politique immobilière. Ainsi, l'armée de terre, compte tenu des effectifs concernés, a élaboré un plan d'action (plan « Vivien ») visant à mettre en conformité avec les exigences de militaires engagés les hébergements des anciens appelés dont la durée de présence sous les drapeaux se limitait à quelques mois. Ces normes d'hébergement ont

8) Base : gendarme adjoint/gendarme auxiliaire en 2001.

9) à structure courante et francs constants 2002, méthode d'évaluation prévue par la LPM 1997-2002. A structure constante 2002, cette déflation s'établit à 19,3 %.

d'ailleurs évolué au cours de la période et l'échéance du plan Vivien a été prolongée à 2010. Pour mener à bien cette opération d'envergure (création de 42 000 places), considérée comme prioritaire par l'armée de terre, la défense s'est engagée à affecter sur ce projet 92 M€ par an. En réalité, fin 2002, 568 M€ soit un dépassement des prévisions de plus de 15 M€, avaient déjà été dépensés sur la période au titre de ce plan.

A côté de ces coûts relativement modérés à l'échelle du budget d'investissement de la défense (12,3 Md€ en LFI 2002), le ministère a procédé à l'aliénation d'une partie de ses emprises immobilières, générant des recettes évaluées à environ 23 M€ par an, en moyenne, depuis 1997. Cette opération a fait apparaître la complexité et le caractère peu rentable de l'aliénation des sites militaires en raison de leur faible attractivité et des nécessités de procéder à des dépollutions préalables à toute mise en vente. Cependant, ces aliénations sont autant la conséquence de la réduction de format des armées que de sa professionnalisation.

Le bilan financier provisoire de la professionnalisation des armées françaises, tel qu'on peut le dresser à la fin de 2002, est ainsi mitigé et semble devoir renvoyer dos à dos ceux qui estimaient que cette réforme allait être excessivement coûteuse et ceux qui pensaient qu'elle serait génératrice d'économies substantielles.

En fait, l'analyse effectuée par la Cour des comptes fait apparaître de nombreux éléments structurels qui constituent pour l'avenir de la professionnalisation autant de défis d'importance à relever.

La journée d'appel à la préparation de défense

La loi du 28 octobre 1997 a institué une journée d'appel à la préparation de défense (JAPD) dont la vocation principale est le maintien du lien armée-nation par une information sur la place et le rôle de la défense nationale. Se déroulant au sein des armées, cette JAPD est organisée par la direction du service national (DSN) qui assure la sélection et l'orientation des appelés, antérieurement à la suspension de la conscription.

Inscrite dans le cadre du « parcours de citoyenneté », comme le recensement, cette journée est obligatoire pour tous les jeunes français, garçons et filles. La présence à la JAPD entraîne la délivrance d'une attestation indispensable pour s'inscrire à tout examen (y compris le permis de conduire).

Si 700 000 jeunes environ participent chaque année à cette journée, son impact est incertain et son coût élevé.

Les enquêtes concernant l'image de l'institution « défense », menées auprès des jeunes ayant suivi cette sensibilisation, font, en effet, apparaître des résultats mitigés et assez peu différents de ceux recueillis auprès des jeunes n'y ayant pas encore participé. De plus, la portée de cette journée en matière de recrutement reste à démontrer.

Enfin, l'organisation de cette journée nécessite des moyens humains et financiers très importants. Ainsi la DSN qui en est responsable administrativement emploie plus de 3 000 personnes (soit 41 % de ses effectifs lorsqu'elle était responsable de la mise en œuvre de la conscription), alors même que le déroulement de la journée est assuré principalement par du personnel prélevé sur les armées.

Le coût unitaire de la JAPD étant évalué à près de 160 € par jeune concerné, le coût total s'établit à environ 150 M€ par an, ce qui, pour une seule journée et eu égard à son impact sur les jeunes tel qu'il est constaté, paraît considérable. Le ministère de la défense met en œuvre depuis octobre 2003 des mesures visant à mieux rentabiliser cette journée en termes de facilitation du recrutement et de lutte contre l'illettrisme.

II – Les défis de l'avenir

A – Le renouvellement des ressources humaines

1 – Le recrutement de personnels de la défense sur le marché de l'emploi

a) Des besoins sans rapport avec le volume de candidatures envisageables

Comparé à d'autres secteurs régaliens de l'Etat, le modèle d'armée résultant du processus de professionnalisation présente la particularité de faire subsister en son sein de nombreux contrats à durée déterminée. Le recours à ces cadres juridiques, préexistant à la suspension de la conscription, s'est intensifié et l'essentiel des nouveaux recrutements militaires a été réalisé par voie contractuelle et non par titularisation sous statut de carrière. En 2002, les effectifs sous contrat représentaient 51 % de l'effectif militaire total.

Cette forme juridique d'engagement apporte une grande souplesse quant au profil des militaires recrutés. Mais, compte tenu des effectifs de

contractuels existants dans les armées et de la durée moyenne de leur présence, la pérennisation du système retenu repose sur la capacité des armées à renouveler leurs personnels, ce qui constitue un enjeu d'importance.

En effet, en 2002, l'objectif de recrutement s'est élevé à 45 323 et à 42 057 en 2003. En régime stabilisé, il est évalué par le ministère à environ 30 000 recrutements par an. Or, le taux de sélection moyen souhaité pour maintenir le niveau des candidats recrutés se situe aux alentours de trois candidats pour un poste à pourvoir. De ce fait même, les armées doivent pouvoir être en mesure d'attirer près de 90 000 candidats par an. Cet objectif, très élevé, puisqu'il représente 23,7 % d'une classe d'âge de garçons et 12 % d'une classe d'âge complète, est déjà difficile à atteindre en période de faible croissance économique, où le nombre de demandeurs d'emploi est important ; il le sera encore plus dans la durée, face à un marché du travail plus tendu, notamment en raison de l'arrivée de classes d'âge moins importantes.

b) Des ratios de sélection peu élevés

De telles incertitudes quant à la réalisation des objectifs quantitatifs de recrutements retenus par la défense risquent d'entraîner une baisse du niveau général des engagés, incompatible pourtant avec la technicité croissante des tâches à réaliser.

D'ores et déjà, on peut observer que les ratios de sélection des candidats ne répondent pas vraiment aux souhaits des directions des ressources humaines, même si l'importance des difficultés rencontrées diffère suivant les armées ou les services concernés et le niveau de recrutement souhaité.

Bien qu'enregistrant une baisse régulière, la sélection reste très élevée pour les carrières d'officiers. A ces niveaux d'emplois, encore très prisés, et majoritairement pourvus par concours, la défense enregistre 8 à 13 candidats pour un poste à pourvoir, voire jusqu'à 20 candidats à la délégation générale pour l'armement.

Pour les engagements de sous-officiers, le niveau de sélection, compris entre 3 et 5, reste encore élevé.

Mais la vraie difficulté réside dans le recrutement des engagés militaires du rang, pour lesquels le taux de sélection, très faible, se situe en moyenne à 1,5. Ce ratio est encore plus bas pour la catégorie des volontaires dont les emplois sont souvent attribués à raison d'un candidat par poste.

Cependant l'attractivité propre à chaque armée joue un rôle déterminant. Ainsi, la gendarmerie nationale se voit adresser en moyenne 2,4 candidatures pour un poste de gendarme adjoint alors que l'armée de terre a recruté des volontaires non-officiers en 2000 avec un taux de sélection de 1,1 candidat présélectionné par poste à pourvoir.

c) Des difficultés pour pourvoir les postes très qualifiés

A la faible attractivité des postes d'engagés à faible niveau de qualification s'ajoutent de réelles difficultés à pourvoir les emplois de spécialistes de haut niveau.

En effet, les filières professionnelles dans les armées couvrent dorénavant l'ensemble du spectre des métiers du monde civil. De ce fait, les recrutements à opérer sont soumis aux mêmes contraintes que sur le marché ouvert de l'emploi. De plus, aux contraintes propres à la profession exercée s'ajoutent les sujétions de service propres¹⁰ à l'état militaire.

Dès lors, il n'est pas surprenant que certaines spécialités soient très significativement déficitaires. Tel est le cas des professions médicales et paramédicales, mettant les hôpitaux des armées en grande difficulté, mais aussi celui des professions liées aux secteurs de pointe comme le domaine nucléaire, les télécommunications ou les spécialités informatiques.

A l'inverse, si les armées connaissent des difficultés pour maintenir leur effectif de professionnels confirmés, le recrutement de jeunes spécialistes par le recours à des contrats courts (moins contraignants temporellement parlant) est un succès. Ainsi en est-il des volontaires de haut niveau (VHN), embauchés pour une courte durée (un an renouvelable) et employés directement dans des secteurs de pointes (30 % d'entre eux travaillent dans les services techniques de la délégation générale pour l'armement et les autres dans des écoles ou des centres de formation et de recherche). Cependant, les militaires ainsi recrutés ne peuvent être employés durablement dans la mesure où les jeunes engagés sous ce statut n'ont pas vocation à servir longtemps dans les armées et choisissent ce type d'emplois afin d'acquérir une première expérience professionnelle. De nouveaux recrutements sont alors nécessaires sans qu'une capitalisation sur l'expérience professionnelle puisse être réalisée par le ministère sur cette population d'engagés.

10) le statut général des militaire prévoit qu'un militaire peut servir « en tout temps et en tout lieu » ce qui peut entraîner l'obligation de servir sur les théâtres d'opérations extérieures, mais aussi des contraintes de mutations, de permanences, etc.

2 – Le nécessaire accroissement de l'attractivité des armées

Face à ces difficultés, dont l'amplification au cours des années à venir est prévisible, le ministère de la défense a mis en œuvre différents moyens d'action afin d'attirer et de maintenir dans ses cadres les personnels qui lui sont nécessaires.

a) Le développement de structures et de procédures de recrutement et de reconversion

Des structures chargées du recrutement et du reclassement des personnels ont été créées ou fortement développées.

La responsabilité de pourvoir au recrutement de ses personnels militaires incombe à chaque armée ou service. Aussi, chaque secteur a-t-il développé ses propres structures d'information et de recrutement¹¹, coordonnées par un échelon central et adossées à une politique de communication propre.

Le coût de ces entités est relativement modéré, compte tenu de l'enjeu que représente la réussite d'une politique active de recrutement. Environ 2 350 personnes sont affectées à cette fonction et son coût serait de l'ordre de 130 M€, sans que la défense soit en mesure de certifier ce chiffre, faute d'outil analytique suffisamment performant.

Par ailleurs, si le développement d'une politique de reconversion des personnels peut sembler, *a priori*, contradictoire avec le souci affirmé de conserver le maximum de personnels dans ses cadres, il procède en réalité tout à la fois de la nécessité fonctionnelle de disposer d'effectifs suffisamment jeunes, s'agissant de personnel militaire, et du choix de la défense de proposer aux candidats à l'embauche, pour les attirer, un plan de carrière complet et attractif.

Cette politique est particulièrement nécessaire pour les spécialités combattantes qui ne permettent pas un retour aisé au monde civil.

Pour assurer la pérennisation d'une politique du personnel attractive, le ministère de la défense considère que, l'organisation mise en place doit subsister dans l'avenir et que des incitations financières devront prendre le relais des mesures réglementaires de la période 1997-2002, dorénavant caduques.

11) Centres d'information et de recrutement de l'armée de terre - CIRAT -, bureaux d'information sur les carrières de la marine - BICM -, etc.

b) Des mesures de fidélisation nécessaires mais coûteuses à terme

Conscient des écueils présents et à venir, le ministère a adopté depuis 2002 des mesures visant à fidéliser ses personnels. Il s'agit d'incitations financières individuelles, mais aussi de l'amélioration des conditions de travail.

Le financement de ce dispositif est notamment assuré par le fonds de consolidation de la professionnalisation cité dans le cadre de la loi de programmation 2003-2008 et doté de 572,58 M€ sur l'ensemble de la période. Ont été ainsi favorisées la création de primes de spécialités ainsi que l'augmentation des aides financières à la mobilité des personnels.

Des réflexions sur l'adaptation des statuts et sur les éléments participants de la condition militaire ont également été initiées par le ministère de la défense. D'ores et déjà, a été mis en place un plan d'amélioration de la condition militaire (PACM) dont le coût est évalué à 278 M€ pour la période 2003-2008.

Enfin, indépendamment d'autres motifs plus impératifs, la fixation, par la loi de programmation 2003-2008, d'objectifs élevés en termes d'activité opérationnelle et d'entraînement, est affichée comme l'un des moyens permettant de proposer à de jeunes candidats à l'engagement un métier intéressant et motivant.

Le ministère estime que l'impact de ces mesures sur les dépenses du titre III de son budget sera sensible en 2004. Si ce pas est franchi en 2004, aucune augmentation supplémentaire ne devrait grever les budgets suivants au titre de la professionnalisation.

Il paraît vraisemblable, au contraire, que cette consolidation de la réforme va entraîner des surcoûts de fonctionnement des armées très significatifs. Les différentes mesures envisagées ouvrent, par exemple, la porte à une modulation des rémunérations de manière à permettre aux armées d'adapter au mieux leurs recrutements à l'évolution du marché de l'emploi. Or ce dispositif est en contradiction avec le principe général de la rémunération liée au grade, fixé par le statut général des militaires. Le bouleversement de ces règles, s'il est possible et souhaitable, ne pourra se faire sans mesures salariales compensatrices.

La nécessité de prévoir des incitations financières importantes pour permettre de maintenir les effectifs au niveau souhaité, notamment dans les spécialités très déficitaires, résulte de la professionnalisation des personnels et les exemples étrangers font apparaître le caractère très inflationniste d'une armée professionnelle.

En ce sens, l'accroissement, depuis 1997, du nombre de militaires professionnels bénéficiant des mesures annuelles ou exceptionnelles de revalorisation salariale, accentue leurs poids sur le budget.

Un exemple étranger

Toutes les armées professionnelles sont confrontées à des difficultés de recrutement de personnels, notamment très qualifiés.

Par exemple, l'armée canadienne considère que 41 % de ses spécialités professionnelles posent de graves problèmes de recrutement, ces difficultés concernant particulièrement les médecins, les juristes, les pilotes ou les ingénieurs en télécommunication, etc.

Pour inciter ces spécialistes à s'engager, l'armée canadienne a proposé des primes d'engagement pouvant atteindre 20 000 \$ pour un jeune diplômé, 40 000 \$ pour un ingénieur et jusqu'à 250 000 \$ pour un médecin signant un contrat de trois ans.

Pour la période 1996-2012, les prévisions de l'Office of the auditor général sur l'évolution du budget de la défense canadienne font apparaître le poids considérable des charges de personnel sur les dépenses et ses conséquences sur l'évolution des crédits affectés à l'investissement. Ainsi, d'un ratio de 75 % de dépenses de fonctionnement pour 25 % de charges d'investissement en 1996, le budget canadien de la défense passerait, à l'échéance 2012, à un ratio de 90 % de charges de fonctionnement pour 10 % de dépenses en capital.

En matière d'investissement également, certaines opérations découlant directement de la professionnalisation des armées, différées ou étalées dans le temps, vont générer pendant plusieurs années des dépenses importantes : achèvement du plan Vivien, remise à niveau du parc immobilier locatif, etc. De plus, les exemples étrangers, comme les dernières années d'exécution de la loi de programmation 1997-2002, font apparaître que l'accroissement des rémunérations a un effet d'éviction des dépenses en capital, tant il est vrai que le budget de la défense est considéré globalement quant à son poids sur les finances publiques.

Pour pérenniser la réforme de la professionnalisation, le ministère de la défense devra certainement consentir un effort financier très important, vraisemblablement bien au-delà du coût des mesures déjà décidées, mettant en péril l'économie de la loi de programmation 2003-2008.

B – L'externalisation des tâches

1 – Une option qui soulève des questions de principe

La possibilité de faire accomplir certaines tâches, notamment dans le domaine des soutiens non combattant, par des intervenants extérieurs à la défense, est l'une des questions récurrentes qui se posent au ministère. Du fait de la professionnalisation des armées et du resserrement de l'organisation et des effectifs, elle a pris récemment une dimension nouvelle. En effet, l'un des principes directeurs adoptés pour présider au remplacement des appelés, a été le recentrage du personnel militaire sur ses missions combattantes et le recours à du personnel civil pour accomplir les tâches ne relevant pas strictement de l'activité opérationnelle.

Dans les faits, le recensement de ces tâches a présenté des difficultés conceptuelles importantes. En effet, les missions opérationnelles ne se limitent pas à la seule action du combattant, mais englobent l'ensemble de « l'environnement » nécessaire à son transport sur les théâtres d'opération, à sa vie sur le terrain, tant dans le cadre de sa mission que pour son soutien individuel et collectif. Par ailleurs, le caractère protéiforme des opérations menées par les armées modernes (opérations de maintien de la paix, action humanitaire, assistance civilo-militaire, etc.) ne rend pas aisée une répartition pertinente entre les tâches du ressort d'un personnel militaire et celles pouvant être confiées à d'autres intervenants.

Sur le territoire français, en métropole ou outre-mer, certaines fonctions semblent pouvoir aisément être confiées à du personnel non militaire (restauration, soutien administratif, soutien des appareils et outillages, gardiennage, entretien, etc.). Néanmoins la nécessité de préserver la maîtrise par le personnel militaire des compétences nécessaires dans tous les domaines indispensables en opérations reste une priorité des états-majors.

Pour toutes ces raisons, le ministre de la défense avait donc souhaité, au début du processus de professionnalisation, que ne soit envisagée l'externalisation de certaines tâches qu'en s'assurant de la réversibilité des expériences lancées.

2 – Une option dont la rentabilité reste à évaluer et dont l'emploi est contraint par des choix antérieurs

Des expérimentations d'externalisation ont été menées dans certains secteurs du ministère de la défense, les tâches de soutien étant les plus concernées par cette démarche. Ainsi, des fonctions antérieurement remplies par du personnel appelé ont pu être confiées à des entreprises telles que le gardiennage, l'entretien des installations (locaux et surfaces extérieures), le transport, etc. Du fait de la réduction de format des armées consécutive à la professionnalisation, ont été conduites d'autres expériences plus larges telles que l'externalisation de missions de service public pour la marine (remorqueurs portuaires et de service public), la formation aéronautique ou encore l'entretien des véhicules de gamme commerciale.

En termes financiers, comme de volume d'activité, cette externalisation des tâches reste cependant très marginale dans le fonctionnement courant des armées. A titre d'exemple, les crédits consacrés à des tâches externalisées se sont montés en 2002 à 425 M€ soit 2,4 % des dépenses du titre III du budget de la défense et 12 % des crédits de fonctionnement courant. Cette faiblesse relative a plusieurs explications.

D'une part, les armées ont du mal à établir un bilan fiable des expériences conduites, dans la mesure où les résultats ne sont pas évalués en tenant compte des coûts enregistrés (notamment les charges de personnels de la défense sont valorisées le plus souvent hors charges de pensions). Par exemple, l'externalisation des tâches nécessite la passation de marchés publics entraînant des charges complémentaires pour les services administratifs. Une extension du recours à cette procédure supposerait la création de postes nouveaux, générateurs de coûts. De plus, le caractère très sporadique des expérimentations d'externalisation ne permet de générer que peu d'effet d'échelle. Ainsi, il n'est pas avéré que l'externalisation des tâches soit moins coûteuse que leur accomplissement en régie.

D'autre part, contraint sans doute par les délais courts de réalisation de la réforme, le ministère de la défense n'a pas conduit d'étude suffisamment poussée, préalablement au remplacement des appelés. Ainsi ces appelés ont-ils souvent été remplacés *mutatis mutandis* par du personnel civil. Un tel remplacement contraint la défense à conserver la fonction concernée en son sein, pour éviter d'avoir à supporter le double coût d'un contrat d'externalisation et celui des personnels en poste. Tel est le cas, par exemple, du service du génie de l'armée de terre qui a recruté massivement des personnels civils en 1997-

2002, sans étudier au fond l'hypothèse de confier une partie de ses tâches à des entreprises civiles. Le même type de problématique a été observé dans la marine où la nécessité d'employer les ouvriers civils de DCN a bloqué les possibilités d'externaliser certaines tâches d'entretien courant des bâtiments à quai.

La défense, qui souhaite poursuivre ces expériences d'externalisation, ne pourra faire l'économie de l'élaboration d'un dispositif performant de connaissance des coûts, qui n'existe pas à ce jour, débouchant sur une réflexion plus poussée sur l'opportunité de faire exécuter certaines tâches par du personnel et dans des structures non étatiques.

C – Le dispositif des réserves

1 – Un objectif ambitieux

La nouvelle politique des réserves dans les armées a été organisée par la loi n° 99-894 du 22 octobre 1999. Ce texte prévoit le remplacement d'un dispositif autoritaire de mobilisation de masse par un système plus resserré et contractuel, fondé sur le volontariat.

Deux ensembles aux finalités distinctes sont à distinguer : la réserve opérationnelle, chargée d'apporter un appoint aux forces d'active et la réserve citoyenne, constituant le vivier de la réserve opérationnelle, qui doit contribuer au développement de l'esprit de défense et à l'entretien du lien armée-nation.

Ces différents statuts de réservistes sont soumis à un régime d'emploi. Ainsi, les candidats qui souhaitent intégrer la réserve opérationnelle doivent souscrire un engagement à servir dans la réserve (ESR) qui limite leur emploi dans les armées à 30 jours par an.

Pour la réserve opérationnelle, l'objectif fixé par la loi de programmation militaire 2003-2008 est de recruter 100 000 réservistes à l'échéance 2015¹². A cette date, et compte tenu de la durée maximale des contrats de réservistes souscrits pour une durée d'un à cinq ans renouvelables, le ministère de la défense devra recruter, chaque année, de l'ordre de 20 000 réservistes, et vraisemblablement un nombre bien supérieur. Cet objectif est extrêmement ambitieux puisque ces réservistes devront être recrutés en sus des 30 000 recrutements à intervenir

12) Un rendez-vous d'étape est prévu par la loi de programmation en 2008 où l'effectif de réservistes à cette date devra se monter à 82 000 militaires.

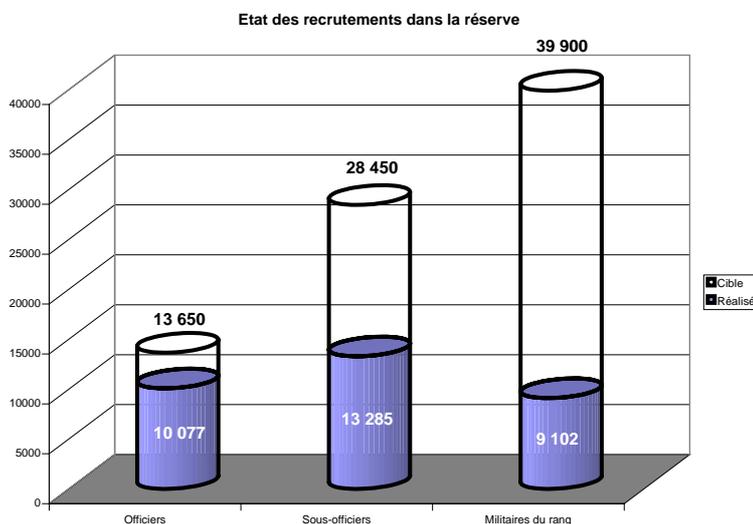
annuellement dans l'armée d'active. Il est douteux que la défense puisse recruter plus de 50 000 jeunes par an sans que le niveau qualitatif de cette ressource en soit affecté.

2 – Des premiers résultats décevants

Il est trop tôt pour porter un jugement définitif sur un système dont la mise en œuvre est trop récente (les décrets d'application de la loi d'octobre 1999 n'ont été pris qu'en 2000 et 2001). L'échéance étant fixée à 2015, le temps pourrait permettre à ce système de réserves de se consolider.

Néanmoins, quatre ans après la publication de la loi, les résultats de recrutement enregistrés sont assez décevants du fait de leur hétérogénéité. En effet, si le nombre des engagements de réservistes est encourageant s'agissant du personnel officier (entre 45 % et 85 % des postes sont honorés), le taux est beaucoup plus faible pour les sous-officiers (inférieur à 45 % en moyenne) et vraiment insuffisant pour les militaires du rang (de l'ordre de 20 %).

La défense souhaite constituer une force de réserve en fidélisant du personnel honoraire mais aussi en recrutant dans la société civile, parmi



les citoyens sans liens antérieurs avec l'armée. En fait, on constate que la politique de fidélisation dans les cadres de réserve d'anciens personnels d'active enregistre un certain succès (le taux d'occupation des postes est satisfaisant dans les hauts grades d'officiers et de sous-officiers, occupés

essentiellement par des personnels honoraires des armées) mais que les directions du personnel échouent à recruter des candidats issus directement de la société civile.

3 – Une politique d'emploi qui reste à affiner

Face à ce défi, la loi de programmation militaire 2003-2008 prévoit d'affecter 85,83 M€ aux mesures d'attractivité du dispositif des réserves auprès des candidats civils, notamment pour les postes à pourvoir par des militaires du rang.

Le choix de mesures incitatives pertinentes constitue le cœur du dispositif. En effet, au cours de la période 1997-2001, la politique des réserves n'a pas manqué de crédits mais ils n'ont pu être employés faute de candidats motivés pour honorer les postes ouverts. Cette tendance à la sous-consommation des crédits s'est inversée depuis 2002. Les armées ayant, en effet, trop largement recruté dans le vivier des anciens militaires, plus gradés et donc plus coûteux, les crédits restant sont insuffisants pour rémunérer d'éventuels nouveaux candidats.

Pendant, la finalité d'emploi d'un dispositif de réserve aussi volumineux au sein d'une armée professionnelle aux effectifs plus resserrés qu'antérieurement n'est pas évidente. Si le ministère de la défense n'arrive pas à définir une politique suffisamment lisible pour le public, susceptible de générer des vocations auprès de civils n'ayant jamais été employés précédemment par les armées, il est fort probable que l'objectif de 100 000 réservistes ne sera pas atteint.

CONCLUSION

La réalisation de la professionnalisation des armées, réforme d'ampleur considérable, a pu être conduite à son terme dans le calendrier qui avait été fixé par la loi de programmation militaire 1997-2002.

Si l'on constate que cette réorganisation des armées n'a pas fait supporter au total à l'Etat, dans un premier temps, des charges financières supplémentaires très élevées, il faut souligner qu'elle a eu pour effet d'imposer aux personnels du ministère de la défense de très lourdes sujétions. De plus, l'accroissement des dépenses de rémunérations a fait peser sur le budget de fonctionnement courant de la défense un poids tel que l'activité opérationnelle des armées s'en est ressentie et que l'entretien des équipements en a été très affecté.

Pour l'avenir, l'importance des besoins de l'armée professionnalisée, en crédits comme en effectifs pose le problème de la capacité du ministère de la défense à renouveler sa ressource humaine, en qualité et en quantité, tout particulièrement en ce qui concerne les militaires engagés sans qualification. De même, on peut émettre des doutes, sur la possibilité de parvenir à construire un dispositif de réserve à fort effectif dont, au demeurant, la justification n'apparaît pas clairement.

Pour atteindre ses objectifs, la défense est d'ores et déjà contrainte de financer des mesures coûteuses afin de fidéliser ses personnels comme pour susciter de nouvelles candidatures. Cette contrainte devrait s'accroître encore lorsque le ministère sera confronté à un marché de l'emploi plus tendu.

Les objectifs d'effectifs programmés au titre de la LPM 2003-2008 supposent un effort financier important pour le pays. Il n'est pas exclu que les dépenses envisagées pour soutenir ces objectifs se révèlent inférieures aux charges réelles que les armées devront supporter pour assurer la consolidation du dispositif professionnel. L'enjeu sera alors de préserver l'investissement des armées face à un budget de fonctionnement croissant. Dès lors, la Nation ne pourra faire l'économie d'une augmentation des crédits consacrés à sa défense ou d'une révision de ses ambitions telles qu'elles sont, pour l'instant, affichées dans le modèle d'armée 2015, en termes de nombre et de nature des matériels à disposition des forces comme des effectifs qui les servent.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA DÉFENSE

Au-delà des remarques détaillées que vous trouverez en annexe, l'insertion de la Court appelle de ma part les remarques suivantes :

- *le rapport décrit de manière particulièrement objective la conduite de la professionnalisation par les forces armées et les difficultés rencontrées. La professionnalisation a effectivement constitué un bouleversement qui a exigé un important effort d'adaptation pour l'institution et induit beaucoup de contraintes pour le personnel.*
- *le rapport souligne très justement que, même si la professionnalisation est formellement achevée, le recrutement et la fidélisation du personnel restent des sujets de préoccupation, comme d'ailleurs dans la plupart des armées professionnelles étrangères.*
- *le rapport adopte toutefois une position très critique sur le dispositif des réserves, s'interrogeant même sur un volume jugé disproportionné avec les effectifs d'une armée au format resserré.*

Or, c'est justement la diminution des effectifs d'active qui impose aux forces armées de rechercher ailleurs le personnel et les expertises dont elles ne disposent pas. Recourir ainsi, en complément d'une armée professionnelle resserrée dans ses effectifs, à 45 000 réservistes pour les forces armées, conduira à une situation comparable à celle du Royaume-Uni. La contrainte budgétaire et le souci de rentabiliser les ressources allouées ne permettent pas d'entretenir en permanence certaines spécialités rares ni la totalité des compétences humaines nécessaires pour faire face à l'éventail des situations possibles. Ainsi, disposer d'un nombre significatif de réservistes est une nécessité pour une armée professionnelle, comme le prouvent d'ailleurs les armées étrangères qui sont professionnalisées de longue date.

Par ailleurs, le rapport, qui souligne un manque de lisibilité de l'emploi de la réserve, ne fait pas mention des dernières décisions prises par le ministre de la défense, en juin 2003, sur la place de la réserve militaire dans l'emploi des forces armées. Il serait souhaitable que ces décisions y soient intégrées (cf. annexe).

Les réservistes remplissent en pratique de nombreuses fonctions :

- *ils assurent la continuité des missions militaires en renforçant ou remplaçant le personnel d'active, par exemple lors de certains exercices, mais également en cas d'opérations extérieures (ex-Yougoslavie...) ou intérieures (lutte contre le terrorisme, catastrophes naturelles...);*
- *dans des domaines où les armées ne disposent pas en nombre suffisant de personnes qualifiées, il est fait appel à des réservistes*

experts de ces domaines (actions civilo-militaires, langues étrangères...);

- les réservistes contribuent enfin à maintenir le lien entre l'armée et la nation, lien que la suspension du service national aurait pu distendre.*

ANNEXE

Observations générales

Le rapport public de la Cour souligne l'effort considérable réalisé ainsi que la part importante prise par l'armée de terre dans le processus de professionnalisation des armées, alors même qu'elle continuait à remplir les missions les plus diverses et sensibles tant sur le territoire national que sur de nombreux théâtres d'opérations extérieures.

Par ailleurs, le rapport public met parfaitement en évidence la nécessité, pour consolider la professionnalisation, de préserver l'attractivité des carrières avec pour objectif le maintien des flux de recrutement et la fidélisation des hommes et des femmes ayant rejoint l'institution.

Enfin, le ministère de la défense souligne la pertinence de la conclusion du projet de rapport public, exception faite de la remarque sur la justification du dispositif de réserve. En effet, la question majeure pour l'avenir de l'armée professionnelle est bien celle du renouvellement de la ressource humaine dans un contexte de marché de l'emploi qui deviendra sans doute, à terme, de plus en plus tendu. Cette nécessité et celle du rétablissement de la qualité de l'équipement des forces font que les crédits consacrés à la Défense doivent être maintenus à un niveau élevé sauf à admettre une révision à la baisse des ambitions de la France.

« Le recrutement des engagés »

Dans le domaine du recrutement, la Cour mentionne que, pour faire face au recrutement massif, les armées ont multiplié les cadres statutaires (contrats de longue durée et contrats de courte durée), élargi les possibilités de renouvellement et que ces errements risquent de générer des revendications de titularisation.

Cette remarque n'est pas exacte, notamment pour l'armée de terre, qui employait, en 2002, plus de 65 000 engagés volontaires de l'armée de terre (EVAT) sur les 92 000 militaires du rang engagés dans les armées ; elle s'est, en effet, attachée, depuis 1997, à mettre en place des règles claires et connues des intéressés :

- un cadre unique pour recruter les engagés, le statut d'EVAT ;*

- un premier contrat d'une durée de 3 ou 5 ans ;
- un statut de contractuel et donc l'impossibilité d'être titularisé comme homme du rang.

Par ailleurs, alors qu'elle n'avait pu réaliser ses objectifs de recrutement en gendarmes adjoints volontaires (GAV) en 2002, la gendarmerie atteindra, fin 2003, ses droits budgétaires GAV, en effectif instantané (15 203 pour le budget gendarmerie, 15 758 tous budgets confondus). Avec une sélectivité qu'elle juge satisfaisante, elle est désormais en mesure de maintenir ses effectifs à hauteur de ses droits actuels et de pourvoir en outre aux 1 189 postes prévus au titre du rattrapage de la loi de programmation militaire (LPM) 1997-2002.

« Des mesures coûteuses de reclassement dont les effets ont souvent dépassé les objectifs »

Pour apprécier justement le niveau des mesures de reclassement, il convient de se replacer dans le contexte de 1996 :

- compte tenu notamment de la situation économique, les flux de départ étaient extrêmement réduits et il n'y avait guère de perspective de les voir repartir ;
- l'engagement avait été pris au plus haut niveau de mettre en place un dispositif d'accompagnement de grande qualité ; le souvenir des lois de dégageant des cadres de la période 1945-1970 restait en effet très présent dans la mémoire collective des armées.

La somme de 48 000 € par individu correspond en fait au coût moyen de l'accompagnement d'un cadre dans un cabinet « d'out placement » ; elle est même très inférieure aux sommes versées à nombre de salariés touchés par des restructurations.

« Un impact limité sur l'évolution des crédits d'investissements du ministère de la défense »

La Cour note que le prolongement de ce plan entraînerait un dépassement des prévisions de 15 M€, alors qu'aucune estimation chiffrée n'a été à ce jour établie par l'armée de terre.

« Des mesures de fidélisation nécessaires mais coûteuses à terme »

Il est précisé que le fonds de consolidation de la professionnalisation inscrit en loi de programmation militaire (LPM) 2003-2008 possède un caractère limitatif, à la fois dans la durée (stricte période de programmation) et dans les crédits consacrés (572,58 M€). Les mesures financées par ce

fonds visent notamment à attirer les candidats au recrutement et à fidéliser le personnel en activité, dans les spécialités jugées sensibles. Elles sont réversibles, en fonction de la situation du marché de l'emploi et ne remettent pas en cause les dispositions de l'article 19 du statut général des militaires.

En outre, le faible volume des fonds qui sont ainsi consacrés à ces incitations financières (0,6 % des crédits annuels de rémunérations et charges sociales du personnel militaire) conduit à nuancer le jugement porté par la Cour (« ...La nécessité de prévoir des incitations financières importantes... »).

« L'externalisation des tâches »

Sur ce sujet de l'externalisation des tâches, une directive du 26 mai 2003 du ministre de la défense permet de prévenir les mesures susceptibles d'avoir un impact négatif sur le personnel civil.

Par ailleurs, en l'absence d'expertise et d'expérience, la volonté des armées a été de s'engager progressivement dans cette voie. Elles ont donc mis en œuvre une politique prudente, en s'appuyant sur des expérimentations limitées, mais touchant à des domaines variés, et en retirant de chacune de ces expérimentations le maximum d'enseignements.

« Le dispositif des réserves »

L'objectif du « modèle 2015 » est ramené, sur le plan interarmées, à 94 000 réservistes volontaires (dont 29 000 pour l'armée de terre). L'objectif intermédiaire, en 2008, est de 68 000 volontaires (dont 23 000 pour l'armée de terre) avec un taux d'activité annuel de 27 jours. Cet objectif devrait être atteint par une augmentation annuelle de 6 000 réservistes (dont 2 000 pour l'armée de terre). Par ailleurs, le décret d'application de la loi d'octobre 1999 a été pris en 2000 et adapté en 2001.

Le rapport surestime considérablement les difficultés de recrutement dans la réserve. Fin 2002, plus de 32 000 hommes et femmes avaient signé un engagement à servir dans la réserve opérationnelle, dont 7 000 nouveaux réservistes pour la seule année 2002. Le dispositif de recrutement et de formation des réservistes mis en place par les armées, à la suite de la nouvelle organisation de la réserve, commence à porter ses fruits ; le taux de réalisation des militaires du rang est en augmentation sensible depuis deux ans.

Par ailleurs, des manifestations comme les journées nationales de la réserve ont été mises en place afin d'améliorer la visibilité, par les citoyens, des possibilités d'engagement dans la réserve. Des partenariats avec les employeurs des réservistes sont également en projet.