



« Rééquilibrage personnel militaire-personnel civil » : et le soldat dans tout ça !

Amaury Neyron de Saint Julien | Colonel. Chef du bureau politique des métiers et des formations associées (BPMF)-DRHAT/SDEP. Membre du CFMT et du CSFM.

Lors de la 92^e session du Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM) de novembre 2014, le ministre de la Défense, en faisant part de sa surprise, a considéré « comme une incompréhension et une inquiétude infondée » les interrogations et préoccupations sur la civilianisation-démilitarisation du ministère de la Défense exprimées par le Conseil. Lors de la session extraordinaire du CSFM d'avril 2015, il a aussi exprimé avec force son attente de réactivité du dialogue social militaire.

Membre du Conseil de la fonction militaire terre (CFMT) et du CSFM, je réponds donc à son invitation au dialogue en approfondissant l'inquiétude émise avant l'ouverture du prochain cycle de concertation. Soucieux d'offrir la matière à une réflexion pertinente au sein de l'état-major, j'ai mené, à titre personnel, une étude RH globale de ce phénomène fondée sur un ensemble de données ouvertes, objectives et opposables ⁽¹⁾. Le présent article en résume les conclusions.

Dans son principe, la question du rééquilibrage entre le personnel militaire et le personnel civil au sein du ministère de la Défense a été abordée par les deux derniers *Livres blancs*. Les trois auditions du directeur des ressources humaines du ministère devant la Commission de la défense nationale entre avril 2013 et mai 2015 permettent d'en appréhender les fondements : réaliser des économies de masse salariale et rejoindre un taux personnel militaire-personnel civil (PM-PC) de 75 %-25 % qui aurait été perdu. Le *Livre blanc* de 2013 exprime aussi le souci de « garantir sur le plus long terme l'employabilité des agents civils et la valorisation de leur potentiel » et de « poursuivre l'objectif de rééquilibrage de façon volontariste ».

Depuis lors, le ministère a relancé les études en élargissant progressivement de 8 à 15 le périmètre des familles professionnelles cibles « civilianisables ». Un principe simple en guide les travaux : tout poste militaire non justifiable par des raisons opérationnelles ou fonctionnelles est potentiellement civilianisable. Manifestement une part du malaise exprimé trouve déjà là son origine : il est demandé au militaire de justifier son existence et sa place au sein de son propre ministère.

(1) Sources majeures : bilans sociaux de la défense 1990 à 2013, mémentos de coûts moyens PM et PC 2012, rapports du Haut comité d'évaluation de la condition militaire, référentiels d'effectifs en organisation, rapports et auditions parlementaires de la Commission de la défense nationale et des forces armées.



Or, dans un ministère comme le nôtre dont la finalité est de préparer et si nécessaire de faire la guerre pour garantir la paix, la « civilianisation », comprise comme l'augmentation du nombre et de la place du personnel civil dans la défense, ne peut pas être un but en soi. Pour être comprise et admise, sa justification doit reposer sur des arguments parfaitement étayés. Fondée sur l'existence même des armées dont peut dépendre la survie de la nation, l'efficacité du ministère de la Défense repose en effet sur la connaissance profonde, voire intime, des exigences de leur engagement opérationnel, dont l'efficacité est le ressort essentiel.

L'atténuation des déflations à intervenir dans les effectifs militaires, récemment annoncée, pourrait laisser croire que le sujet du « rééquilibrage PM-PC » n'est plus d'actualité. L'analyse montre cependant qu'il n'en est rien et que l'acuité de cette problématique va au contraire s'amplifier.

C'est pourquoi, persuadé du bien-fondé de la complémentarité et de la qualité des relations entre personnel militaire et personnel civil, je me propose de développer, sans esprit de polémique mais dans un souci de vérité, les aspects erronés ou contestables des fondements du « rééquilibrage personnel militaire-personnel civil », avant d'en brosser les répercussions majeures insuffisamment évaluées sur le fonctionnement du ministère et sur la condition militaire.

Un fondement erroné : le coût supposé supérieur du personnel militaire par rapport à celui du personnel civil

Les comparaisons ne doivent pas être menées « avec pensions » car celles-ci sont établies sur des bases différentes. Avec 138 000 en moins qu'en 1990, le nombre des militaires d'active a baissé de 38 %. Par un effet paradoxal, les déflations ne conduisent qu'à un surenchérissement du coût du personnel militaire avec pensions : plus on supprime de postes militaires, plus le coût unitaire chargé avec les pensions qui lui sont imputées, augmente et plus il faut donc en supprimer. Les pensions du personnel civil de la défense sont calculées différemment : leurs retraités sont financés par l'ensemble des 5,6 millions d'agents de la fonction publique, dont le nombre a augmenté de 20 % depuis 1990, minorant ainsi leur coût avec pensions.

Les comparaisons des coûts PM et PC sont aussi faussées par l'inclusion des indemnités opérationnelles du personnel militaire qui représentent 6,5 % du coût « hors pensions ». Or, celles-ci sont perçues par le PM en contrepartie de sujétions opérationnelles auxquelles le PC n'est aucunement assujéti.

Hors pensions et hors surcoût Opex, le personnel civil coûte globalement 35 % plus cher que la part qu'il occupe dans les effectifs du ministère. C'est pourquoi, en toute rigueur, ces comparaisons devraient aussi exclure une part majeure des 25 % d'indemnités militaires non opérationnelles « ayant précisément pour objet de compenser les sujétions de la vie militaire ».



Par catégorie de grade, le coût globalement inférieur du personnel militaire s'établit alors comme suit : un sous-officier coûte 14,5 % moins cher qu'un personnel civil de catégorie B et 13 % moins cher qu'un ouvrier d'État, un militaire du rang 9 % moins cher qu'un PC de catégorie C et 37 % moins cher qu'un ouvrier d'État. Concernant les coûts des officiers ou du personnel civil de catégorie A, les comparaisons globales ne sont véritablement pertinentes que périmètre par périmètre, poste par poste, à grade et responsabilité équivalents. À ce niveau-là, les officiers coûtent plus cher que leurs équivalents jusqu'au grade de commandant, avant que les coûts ne s'équilibrent puis s'inversent dans la catégorie A+.

Les comparaisons uniquement financières masquent en définitive le véritable enjeu en matière de ressources humaines : la bonne adéquation de la gestion à l'organisation et aux compétences. Les mouvements du personnel civil avec changement de résidence ont représenté moins de 2 % des 200 000 mutations effectuées au sein du ministère entre 2008 et 2013, pour une catégorie de personnel qui représente 23 % de ses effectifs. Le triple frein à la mobilité (statutaire, géographique et fonctionnel) du personnel civil, qui requiert le consentement des intéressés, et la très lente adéquation au besoin par le recrutement, se traduisent par un accroissement des distorsions entre l'organisation et la gestion, tant aux niveaux géographique que fonctionnel, quantitatif que qualitatif. Autrement dit, un nombre significatif croissant d'agents civils ne travaille plus au bon endroit ou sur le bon poste, pendant que d'autres postes indispensables de PC demeurent vacants. Ce coût n'est pas pris en compte dans les coûts moyens. Le raccordement en 2015 du système d'information de gestion du PC à celui de l'organisation permettra désormais d'en prendre l'exacte mesure.

Au bilan, le « rééquilibrage PM-PC » repose sur une logique économiquement fautive puisqu'elle ne respecte pas le principe d'une comparaison menée « toutes choses égales par ailleurs ». Dès lors que l'on rétablit ce principe de bon sens, il apparaît au contraire que le personnel militaire coûte moins cher que le personnel civil. Il coûte surtout moins cher en considération de la variété et de l'étendue des missions qui lui sont confiées, avec toutes les sujétions associées à la spécificité de son état. Le rééquilibrage ne peut donc pas être fondé sur ce critère premier dont la seule prise en compte devrait plutôt inciter à une militarisation accrue des effectifs du ministère de la Défense.

Un fondement contestable : le positionnement des curseurs fonctionnel, quantitatif et qualitatif

Sur un plan fonctionnel, le « recentrage des militaires sur les fonctions opérationnelles et la spécialisation des civils sur les fonctions administratives et de soutien » sont contestables : la politique RH ne peut être fondée sur une simple répartition fonctionnelle des métiers militaires et civils, qui restreint la légitimité du militaire au seul service dans les forces, passe sous silence le besoin fonctionnel en



militaires et cantonne la plupart d'entre eux à une unique première partie de carrière. 40 % des postes de seconde partie de carrière des militaires du rang, 55 % de ceux des sous-officiers et 75 % de ceux des officiers du ministère se situent en effet dans l'environnement des forces.

Alors que l'on redécouvre l'importance de la masse critique des effectifs militaires projetables et que les menaces se rapprochent, la réversibilité soutenu-combattants reprend tout son sens. Avoir un quart de personnel civil, par nature non réversible en combattants, dans un ministère aux effectifs désormais très réduits, est-ce encore la proportion adéquate ?

Sur un plan quantitatif, les fortes déflations dans le soutien plus civilianisé auraient dû avoir pour conséquence logique une baisse naturelle de 6 000 PC, donc un taux PC de 21 % en fin de réforme. Le maintien du taux PC n'a en fait été possible qu'en réalisant des déflations PM supplémentaires dans les soutiens et l'administration centrale, qui ont été *de facto* civilianisés-démilitarisés. Le taux cible annoncé de 25 % de personnel civil, qui n'a jamais été atteint puisque le taux réel n'a pas dépassé 23,1 %, ne peut donc pas être considéré comme un taux de référence dont la valeur aurait été démontrée. Force est plutôt de constater que le *ratio* PM-PC doit logiquement fluctuer en fonction des besoins des armées.

Sur le plan qualitatif, on constate un déséquilibre qualitatif global en net défaveur des officiers entre 2007 et 2015 : tandis que le nombre d'officiers diminuait de 10 %, celui du personnel civil de catégorie A augmentait de 40 %. Placés côte à côte (- 3 800 OFF; + 3 500 CAT A), les chiffres montrent clairement un remplacement quasi nombre pour nombre de postes d'officiers par des postes de catégorie A créés *ex nihilo*, entre 2007 et 2015, associé à un repyramidage. Le personnel civil de catégorie A occupe ainsi désormais 26 % des emplois de conception alors que le personnel civil représente 23 % de l'ensemble du personnel du ministère⁽²⁾.

Au bilan, l'institution militaire découvre un changement de nature dans la « civilianisation » par rapport à celle des années 1995-2002 consécutive à la fin du service militaire et à la professionnalisation : passage d'une « civilianisation » perceptible à une « civilianisation » rampante, d'une « civilianisation » de postes d'appelés du contingent à une « civilianisation » de postes de militaires d'active, d'une « civilianisation » de postes d'exécution tenus par des militaires du rang à une « civilianisation » de postes de conception et de direction tenus par des officiers, d'une « civilianisation » de complémentarité à une « civilianisation » de remplacement, d'une « civilianisation » admise par tous et indolore à une « civilianisation » imposée ayant un impact direct sur la condition militaire. Le terme sibyllin de « rééquilibrage PM-PC » s'avère en réalité inapproprié, puisqu'il masque une seconde « civilianisation » qui n'a plus grand-chose de commun avec la première.

(2) NDLR : certains militaires bénéficient, dans le cadre de la reconversion, d'une possibilité d'intégration comme personnel civil de catégories B ou A au sein du ministère de la Défense.



Faute d'avoir pris la pleine mesure de la civilianisation déjà engagée lors de la première LPM, les curseurs de l'équilibre PM-PC ont manifestement été poussés trop loin, ce qui réduit la ressource militaire indispensable pour assurer dans la durée les engagements opérationnels et préparer l'avenir.

Des répercussions majeures incomplètement anticipées sur le fonctionnement du ministère et sur la condition militaire

La « professionnalisation des soutiens » et la « civilianisation » conduisent par « effet ciseaux » à une précarisation supplémentaire des militaires des forces opérationnelles : la « professionnalisation des soutiens », réforme dans la réforme, a des répercussions croissantes et cumulatives avec la « civilianisation » sur la seconde partie de carrière des soldats des forces opérationnelles, tout comme sur la place du personnel militaire féminin dans le soutien fortement féminisé qui représente 45 % du personnel militaire dans les groupements de base de défense. De nombreux postes de commandement, d'encadrement ou d'exécution sont progressivement fermés aux militaires des trois Armées (terre, air, Marine). La « politique RH 2025 » signifie aux officiers « un besoin désormais impératif de banalisation d'une seconde carrière hors de l'institution ». Est ainsi annoncé un taux-cible d'officiers sous contrat de 50 %, contre 30 % actuellement, ce qui correspond à un accroissement de 40 % de leur précarisation. La « civilianisation » des postes dans le soutien amplifie la précarité déjà hors norme du militaire dans la fonction publique ⁽³⁾.

Une civilianisation-démilitarisation de l'administration centrale, un affaiblissement des états-majors organiques militaires : le personnel civil de catégorie A+ occupe 50 % des emplois fonctionnels de haute direction, niveau où sont prises les décisions, et 36 % des 4 800 emplois de conception de l'administration centrale, niveau où sont préparées les décisions. Cette seconde civilianisation déplace progressivement le centre de gravité des organismes de la finalité opérationnelle vers la performance administrative et financière. Or, la présence de militaires à des postes non directement opérationnels s'impose précisément par leur expérience de la finalité opérationnelle. Pour le militaire des forces, la certitude de se savoir entendu et défendu en état-major constitue aussi une condition de sa confiance et de son efficacité.

Des conditions de reconversion dégradées pour les militaires des forces : le double phénomène de civilianisation et de « professionnalisation » des soutiens réduit drastiquement pour les militaires des forces les possibilités d'acquisition des compétences transposables dans le civil. Or, celles-ci sont une condition essentielle à leur reconversion, tant interne au ministère sur un poste de personnel civil de la défense, qu'externe vers le monde du travail civil.

(3) 53 % du personnel militaire sert sous contrat (70 % dans l'Armée de terre), mais seulement 13 % pour le personnel civil du ministère de la Défense.



Une annulation progressive d'une part substantielle de la revalorisation indiciaire des militaires, dans l'indifférence : la précarisation plus grande conjuguée au ralentissement des perspectives d'avancement engendre une annulation progressive mais sensible de la revalorisation indiciaire intervenue depuis 2009, pour tous les militaires. La plupart des militaires du rang et des sous-officiers ne servent pas assez longtemps pour bénéficier pleinement des revalorisations indiciaires des fonctionnaires de catégorie B et C (les « nouveaux espaces statutaires » NES B et NES C) et un nombre croissant d'officiers va percevoir la même solde qu'auparavant mais avec un grade de moins. Cette évolution est généralement perçue comme la rétention interne au ministère, de la revalorisation indiciaire obtenue en interministériel. La relative indifférence avec laquelle semble être admise la nette détérioration des perspectives de carrière de tout l'escalier social et de la méritocratie militaire est inéluctablement mise en parallèle avec l'attention portée à l'amélioration de celles du personnel civil.

En résumé, à la traditionnelle précarité des militaires, liée à l'impératif de jeunesse dans les forces opérationnelles, nécessaire et comprise par tous, se rajoute désormais une nouvelle précarité, liée à une modification de l'équilibre PM-PC et à la « professionnalisation » des soutiens. Elle est perçue comme une conséquence de choix non dictés par l'opérationnel, donc moins légitimes. Le *ratio* PM-PC ne peut pas être la clé de lecture unique de l'équilibre RH global du ministère.

Les répercussions sur le fonctionnement du ministère et sur les militaires des trois armées sont majeures, dès lors que l'on prend le soin de les examiner dans leur globalité. Amplifiant la précarisation déjà grande des militaires, réduisant objectivement l'attractivité de leurs carrières, amputant partiellement les contreparties allouées aux sujétions militaires inhérentes à leur état, annulant les effets positifs de leur revalorisation indiciaire et dégradant les conditions de leur reconversion, cette seconde « civilianisation » conduit en fait à une détérioration sensible de la condition militaire et à une rigidification de l'organisation du ministère de la Défense.

En conclusion, le « rééquilibrage PM-PC », fruit de décisions politiques dont la bonne foi n'est pas en cause, a été décidé en 2008, confirmé en 2013 et 2015, sans étude d'impact, sur la base d'une analyse technique RH contestable et incomplète, « aveuglée » par un taux PC qui n'augmentait pas et un coût PM avec pensions qui croissait proportionnellement aux déflations. Polarisée sur ce double problème, sans pour autant en avoir toutes les clés de lecture, toute la sphère RH a été mobilisée pour dégager les solutions à mettre en œuvre. Le traitement de ce dossier complexe a subi en outre, plus que tout autre, les conséquences de la réorganisation profonde de la chaîne RH depuis 2010.

L'institution militaire découvre un changement de nature dans la « civilianisation » par rapport à celle des années 1995-2002. Ses répercussions, qui touchent tous les militaires, sont démultipliées pour le personnel de l'Armée de terre



qui combine le triple handicap d'une base de pyramide RH très large, d'une armée de première partie de carrière moins technique, et de projections opérationnelles plus nombreuses et plus usantes.

Au gré des déflations successives, le soldat, qu'il soit terrien, marin ou aviateur, est devenu une ressource de plus en plus rare à protéger. L'étude d'impact RH de la « civilianisation » sur les parcours professionnels militaires, prévue *ab initio* mais non encore réalisée faute d'un référentiel en organisation cible à cinq ans, est donc plus nécessaire et urgente que jamais.

L'opération *Sentinelle* fait émerger la nécessité de replacer le soldat au cœur de la politique RH ministérielle : l'augmentation des recrutements militaires dans les forces, pour des postes de première partie de carrière, affectera en proportion les perspectives de seconde partie de carrière dans l'institution, particulièrement celles des terriens. Les mesures d'urgence étudiées, pour positives qu'elles soient, ne suffiront pas pour répondre au nouvel enjeu majeur : la capacité des armées à mobiliser durablement des effectifs importants sur le territoire national. Sans regain d'espoir offert aux soldats de la « génération du feu » et de souffle au système méritocratique militaire, cette opération pourrait rapidement devenir une gageure.

Les préoccupations fortes exprimées par le CSFM lors de la 92^e session de novembre 2014 reposent donc sur des fondements suffisamment sérieux pour être pris en considération et il n'est dès lors pas étonnant que ses membres en fassent état. Une réponse ministérielle de fond semble par conséquent nécessaire pour témoigner de la considération accordée au personnel militaire et de la place reconnue à la concertation. « Le combat est le but final des armées et l'homme est l'instrument premier du combat » disait Ardant du Picq. Du moral et de la résilience des hommes dépend ainsi la résilience des armées. C'est la raison pour laquelle la fonction RH reste toujours par sa nature une prérogative essentielle du commandement.

Sur un dossier aussi sensible, il semble préférable d'adopter une approche prudente plutôt que « volontariste ». L'opportunité offerte par la moindre réduction des effectifs militaires qui vient d'être décidée, pourrait donc être saisie pour enclencher une révision de la politique RH du ministère dans ce sens et replacer les curseurs à leur juste niveau d'équilibre.

Cette réflexion personnelle, objectivement critique sur le phénomène de « civilianisation », ne saurait toutefois se conclure sans rendre un juste hommage au personnel civil, hommes et femmes qui œuvrent avec cœur et énergie, pour le plus grand bénéfice de l'institution militaire depuis tant d'années. La complémentarité PM-PC est indéniablement nécessaire. Répondre à leurs aspirations en leur offrant les meilleures perspectives de carrière compatibles avec le besoin des armées et leur mode de gestion propre demeure sans conteste une ardente exigence.



L'équilibre PM-PC à définir est déjà complexe en situation stabilisée ; il devient une gageure en période de restructurations et de réduction des postes supérieurs. Mais les départs massifs à la retraite du personnel civil dans les dix prochaines années offrent l'occasion de dessiner les contours de l'équilibre ministériel à l'horizon de vingt ans, commun entre les militaires des trois armées, ceux des corps de soutien et les civils. Ce nouveau modèle RH viserait d'abord à répondre au besoin des armées, ensuite à maximiser les forces et minimiser les faiblesses des différentes catégories de personnel, enfin à offrir à tous les meilleures perspectives possibles sur le long terme.