

LES ENJEUX ACTUELS DE LA POLITIQUE DES RESSOURCES HUMAINES DES ARMEES FRANÇAISES

Jean Joana
(Université Montpellier I/CEPEL)

Les armées françaises ont été confrontées depuis dix ans à un bouleversement radical de leurs ressources humaines. L'annonce par le président de la République en février 1996 d'une professionnalisation totale de leurs effectifs a en effet créé les conditions d'un changement radical de leurs modes de gestion. Si la substitution entre militaires appelés et militaires engagés s'est depuis réalisée sans trop de heurts, les armées se trouvent aujourd'hui confrontées à la nécessaire « consolidation » de cette professionnalisation, dont la loi de programmation militaire 2003-2008 a fait l'un de ses objectifs privilégiés. La question qui se pose désormais n'est pas tant de savoir si le modèle d'une armée professionnelle est viable dans notre pays — les résultats obtenus en matière de recrutement incitent plutôt les responsables du ministère de la défense à l'optimisme — mais d'identifier les traits constitutifs de ce modèle d'armée professionnelle et les conséquences qui doivent en être tirés en ce qui concerne les dispositifs concrets d'encadrement et de gestion de ses personnels.



La professionnalisation des armées est en effet venu imposer un nouvel impératif, maintes fois répété, pour la gestion de la ressource humaine des armées : celui d'assurer le contrôle des flux, entrants et sortants, de personnels. Cet enjeu « inédit » des politiques de la ressource humaine, s'est imposé non sans mal aux différents responsables, civils et militaires, impliqués dans la définition de ces politiques. Les appels régulièrement lancés dans le débat public en faveur du maintien d'un certain « rôle social » des armées, de leur nécessaire contribution à l'intégration et à la socialisation des citoyens, montrent que cette approche « technocratique » de la gestion de la ressource humaine, seulement orientée par les besoins opérationnels des armées et la nécessaire maîtrise des flux de personnels, reste encore mal comprise par les acteurs politiques et sociaux. Elle est pourtant à l'origine des principales transformations qui ont affectés les différents dispositifs qui caractérisent aujourd'hui cette gestion. L'apprentissage de la gestion des ressources humaines d'une armée professionnelle s'est faite chemin faisant depuis 1996. Si sur le plan strictement quantitatif, les objectifs définis ont été atteints, les responsables civils et militaires de la gestion des personnels ont fait l'expérience de contraintes inattendues, tenant aux outils qu'ils avaient mis en œuvre pour réaliser, dans les délais qui leur avait été fixés par le pouvoir politique, la substitution entre appelés et engagés que supposait la réforme. Ils ont ainsi pris conscience qu'à la professionnalisation des armées devait succéder la gestion d'armées professionnalisées.

Des effectifs satisfaisants

Avec 573000 personnels civils réparties dans les différents services du ministère de la défense en 1996, le premier enjeu de la professionnalisation étaient d'abord d'ordre quantitatif. Après un début des années 1990 où la France se distinguait de ses homologues occidentaux par le maintien quasiment à l'identique des effectifs de ses personnels militaires, l'objectif fixé par la loi de programmation militaire 1996-2002 était de réduire de 24% ces effectifs. Du fait de la présence plus ou moins fortes d'appelés au sein des différentes armées, cet objectif devait d'emblée se décliner de manière très différente de l'une à l'autre. L'armée de terre était celle pour laquelle ces restrictions devaient être les plus rudes, puisqu'elles devaient perdre près de 36% de ses effectifs, civils et militaires confondus. Pour la Marine et l'Armée de l'Air, les réductions d'effectifs programmées étaient moins strictes, oscillant entre 19,2% pour la première et 24% pour la seconde, tandis que pour la Gendarmerie, la réforme devait se traduire par une légère augmentation de ses effectifs.

Les objectifs ainsi énoncé en 1996 ont largement été réalisés. En ce qui concerne la suppression des appelés, tout d'abord. Son terme avait été initialement fixée au 31 décembre 2002, les armées se voyant accordés six ans pour opérer leur mutation. Il a finalement été avancé de plus d'un an, la dernière incorporation intervenant en juin 2001. Par ailleurs, le recrutement des différentes catégories de personnels militaires professionnels censés s'y substituer a respecté dans son ensemble les lignes directrices définies à l'origine. Le rapport au Parlement sur l'exécution de la loi de programmation 1997-2002 précisait ainsi que les objectifs définis en 1997 avaient été réalisés à 99%, sans que des disparités importantes soient observées dans les résultats atteints par les différentes armées. En ce qui concerne les militaires du rang engagés, dont le recrutement était la clé du processus de professionnalisation, ces résultats ont été encore plus favorables puisque les taux de réalisation était de 99,6%. Les différents rapports consacrés à ces mouvements d'effectifs ont donc globalement mis l'accent sur les succès remportés en la matière. Seule la catégorie des volontaires, proposant un engagement de 12 mois prolongeable jusqu'à 60 mois, présentait un déficit notable de recrutement (-9%), malgré une réforme introduite en 1999.

En 2005, les effectifs des trois armées, et des différents services du ministère de la défense, étaient de 347 806 militaires pour 76 299 civils. La catégorie des volontaires était celle qui présentait toujours les principales difficultés, avec un écart de 6,1% avec les objectifs initialement affichés. Ces sous-effectifs, comme ceux rencontrés dans le recrutement de certains spécialistes, doivent cependant être relativisés. Même s'ils constituent un enjeu clairement identifié par les responsables de la gestion des personnels militaires, ils n'ont qu'une portée limitée. Les difficultés rencontrées dans la constitution d'une réserve opérationnelle apparaissent en revanche plus importante. Dès 1996, cette réserve était conçue comme une composante à part entière des effectifs, censée compensée le départ des appelés. Organisée par une loi de 1999, elle devait initialement comporter 100 000 hommes en 2002. A cette date, moins du tiers de cet objectif avait été atteint, ce qui a conduit à l'adoption par le parlement d'un nouveau texte au mois d'avril 2006. Se fixant des objectifs plus modestes (94000 réservistes en 2010, dont 68 000 en 2008, cette loi élargit à la fois les durées d'engagement et augmente les limites d'âges des futurs réservistes, tout en créant des dispositifs destinés à renforcer les partenariats entre l'Etat, les entreprises et les réservistes. L'enjeu représenté par la formation de cette réserve opérationnelle a été soulignée par la ministre de la défense qui l'a présenté devant les parlementaires comme la pierre angulaire des réformes à venir en matière d'organisation des forces.

L'abandon de la conscription et le passage à une armée entièrement professionnalisée apparaît donc comme un succès dans le cas des armées françaises. Même si des difficultés persistent, non négligeables dans le cas des réservistes, elles sont sans commune mesure avec celles auxquelles se sont heurtés d'autres armées européennes, comme l'armée espagnole, où l'impossibilité d'atteindre les volumes d'effectifs fixés au départ de la réforme a obligé le gouvernement à revoir à la baisse le format des armées et leurs capacités opérationnelles. Ce relatif succès n'épuise cependant pas les questions posées par la gestion des ressources humaines dans le cadre de la nouvelle armée professionnalisée.

Un cadre statutaire rénové

La professionnalisation des armées a été menée dans le cadre quasi inchangé du statut général des militaires de 1972. L'évolution des conditions d'exercice du métier militaire, les transformations du contexte géostratégique et social et les exigences de la professionnalisation des armées ont incités la ministre de la défense M. Alliot-Marie à lancer une révision de ce statut, adoptée par le parlement le 15 mars 2005. Considérée comme une avancée notable, cette révision a introduit un certain nombre de modifications dans les droits et devoirs des militaires, leur protection juridique, les règles de gestion de leurs carrières, la définition de leur place au sein de l'Etat et les procédures de concertation internes mises à leur disposition.

La question des droits et devoirs des militaires est celle qui a suscité le plus d'attention dans le débat public, conformément à une lecture du statut général de 1972 qui en faisait une étape majeure dans la remise en cause de la politique de cantonnement des militaires initiée dès le XIX^e siècle. La manière dont elle a été abordée dans le cadre de la révision a pourtant été bien différente. D'abord parce que le traitement des principes fondamentaux de la fonction militaire a été mené dans un sens tout à fait particulier. Si un assouplissement de la restriction des droits politiques des militaires a été envisagée, c'est d'abord pour palier au risque de marginalisation des armées au sein de la société qu'a suscité la suppression de la conscription. Ensuite parce que les dispositions du nouveau statut en la matière sont restées inchangées : l'interdiction d'adhérer à un parti politique a été maintenue, comme le droit d'être candidat à une fonction publique élective, le militaire devant se placer en position de détachement dans l'éventualité où il serait élu. La possibilité, évoquée lors des débats de la commission de révisions, d'introduire une distinction selon la nature des mandats convoités, a notamment été abandonnée. En l'occurrence, c'est donc la conception de la neutralité politique du militaire déjà énoncée par le statut de 1972 qui a prévalu. En revanche, les

libertés d'information, d'expression, et d'association des militaires ont été renforcées. L'interdiction d'introduire certaines publications dans les enceintes militaires a été supprimée. De même, l'autorisation exigée du militaire pour s'exprimer publiquement sur des questions politiques ou mettant en cause une puissance étrangère ou une organisation internationale » ou l'obligation de déclaration des responsabilités associatives prises par un militaire ont été abrogées.

D'autres aspects du statut ont fait l'objet de modifications plus notables. En matière disciplinaire, tout d'abord, où les régimes de sanction applicable et les droits dont disposent les militaires pour se défendre ont été clarifiés. Par ailleurs, un certain nombre de dispositions sont venues modifier les règles de gestion de la carrière des personnels : les conditions d'accès à l'état de militaire de carrière ont été clarifiées, tout comme les différentes catégories de militaires servant sous contrat. Un certain nombre de dispositions concernant l'avancement, seulement garanties aux militaires de carrière par le statut de 1972, ont été élargies aux militaires sous contrats. En matière de rémunération, la possibilité pour les militaires de percevoir des indemnités en vertu de leur performance ou des résultats obtenus a également été inscrite dans le nouveau texte. Enfin, différentes dispositions sont venues encadrer les départs des militaires, notamment en leur imposant le dépôt d'un préavis pour ceux qui envisageraient de démissionner. Il s'agissait en l'occurrence pour l'institution de se prémunir contre les conséquences de départs intempestifs, susceptible de désorganiser le service. Cette nouvelle disposition était rendue nécessaire par l'augmentation importante de ce type de départ depuis la professionnalisation. En 2005, les départs spontanés avant la limite d'âge, par démission, non-renouvellement ou résiliation à sa demande du contrat représentaient en effet 50% des départs, soit près de 12000 départs par ans, principalement parmi les sous-officiers et les militaires du rang.

De manière générale, la réforme du statut général des militaires intervenue en 2005 s'inscrit dans la volonté d'accroître la maîtrise de l'institution militaire sur ses flux de personnels. Au-delà des différentes dispositions techniques censées favoriser une gestion plus souple des cursus de carrière, l'élargissement dont on a bénéficié certains des droits civils ou politiques des militaires ont principalement été conçus comme un moyen de permettre à ces derniers de s'ouvrir à la société et de susciter ainsi l'établissement d'un nouveau lien entre l'armée et la nation. Parmi les différents dispositifs évoqués par la révision du statut intervenue en 2005, il en est un qui mérite une attention particulière : l'aide apportée à la reconversion des militaires.

Le nouveau visage de la reconversion

Les aides au départ dont peuvent bénéficier les militaires quittant le service ont été reprises par l'article 65 du nouveau statut général des militaires de 1965. Pour l'essentiel, cette disposition est venue entérinée un certain nombre de dispositifs mis en place à partir des années 1970, le statut général de 1972 énonçant déjà le droit à ses aides. Mais elle rend compte également de la portée inédite acquise par ces aides à la reconversion dans le cadre de la gestion de la ressource humaine des armées depuis leur professionnalisation.

Dès le lancement de la professionnalisation, les politiques de reconversion des militaires ont acquis un statut particulier puisqu'elles ont suscité une modification exceptionnelle du statut général des militaires dès 1996. Son article 86, nouvellement rédigé, donnait aux militaires la possibilité de bénéficier de congés de reconversion d'une durée maximale de douze mois et des dispositifs d'évaluation, d'orientation et de formation professionnelle destinés à préparer son retour dans la vie civile. Le temps de service nécessaire pour bénéficier de ces prestations étaient abaissés de 8 à 4 ans, faisant ainsi de ces aides une possibilité accessible à la plupart des militaires sous-contrat ou de carrière. Malgré une légère baisse après la première année de sa mise en œuvre, la proportion de militaires quittant le service ayant droit à dispositifs s'élevaient à 73% en 1999. Ces dispositifs ont été très largement utilisés durant la phase de professionnalisation des armées. Les congés de reconversion introduit dans le statut général des militaires en 1996 ont ainsi été utilisés par 3666 officiers, 21978 sous-officiers et 6831 militaires du rang entre 1997 et 2002.

Au-delà de ces chiffres, la politique de reconversion mise en œuvre par les armées françaises a cependant profondément changé de signification depuis le milieu des années 1990. Juridiquement reconnue à partir des années 1970, ces aides reposaient sur une double volonté : palier la brièveté des carrières militaires et donc de compenser une particularité du métier militaire, mais aussi mettre à la disposition de l'institution militaire un outil lui permettant d'inciter au départ certaines catégories de personnels ne répondant plus à ses besoins. La reconnaissance statutaire dont ont fait l'objet les congés de reconversion en 1996 s'inscrivait dans cette même philosophie, du fait des restrictions d'effectifs, notamment parmi les cadres, que supposait la mise en place d'une armée professionnelle. A mesure que les armées ont découvert les nouveaux enjeux de la gestion de leurs personnels, ces dispositifs ont cependant pris une nouvelle dimension. D'abord parce que les facilités faites au départ des militaires se sont progressivement révélées dysfonctionnelles, en créant des déficits d'effectif dans certaines catégories de personnel.

Ensuite parce que le succès rencontré par ces mesures va en accroître le coût pour le ministère de la défense, notamment dénoncé par un rapport de la Cour des comptes en 2003. Enfin, parce que la reconversion a progressivement été conçue comme un outil de recrutement et de fidélisation des personnels. Alors que ces dispositifs, souvent inchangés, avaient été créés pour permettre une restriction du nombre des personnels, ils ont été utilisés comme une incitation à l'engagement et au maintien sous les drapeaux. Ce pragmatisme des responsables des directions du personnel, que l'on retrouve dans d'autres armées professionnelles, comme la Grande-Bretagne, est cependant caractéristique de la manière dont le passage à une armée entièrement composée d'engagés a été menée, dans le cas français, en utilisant très largement des dispositifs de gestion mis en place avant même la réforme. La liberté laissée par le ministère de la défense aux différentes directions du personnel des armées pour définir le type de contrats offerts à leurs engagés en est un autre exemple.

Les évolutions qu'a connu la politique de reconversion des personnels militaires est caractéristique de l'apprentissage « chemin faisant » qui a été fait des modes de gestion d'une armée professionnelle. Le sort subi par les différents dispositifs de soutien à la condition militaire qui ont vu le jour à partir de 2002 en est une autre illustration

La « condition militaire » en question

Le souci de stabiliser le recrutement des armées et de maintenir l'attractivité d'un recrutement dans l'armée ont suscité la mise en œuvre d'un certain nombre de dispositifs d'intervention à partir de 2002. Ces différents dispositifs visaient à protéger la condition militaire en apportant des compensations aux différentes contraintes découlant des conditions particulières d'exercice de l'activité militaire. En 2002 a ainsi été lancé un Plan d'Amélioration de la Condition Militaire dont l'objectif était d'améliorer les conditions de vie et de travail des personnels militaires. Le PACM comportait ainsi plusieurs volets. Un premier volet indemnitaire visant à compenser les sujétions découlant de l'état militaire ou des contraintes opérationnelles, un volet social concernant notamment la prise en compte de la mobilité, les aides au logement et à l'éducation, et un volet portant sur le temps d'activité comportant des jours de congé supplémentaire pour les militaires. Le montant des deux premiers volets étaient évalués à 278 Millions d'euros en 2008, tandis que le montant annuel du troisième était évalué à 250 Millions d'euros.

L'adoption du PACM a été immédiatement suivi de la création d'un Fond de Consolidation de la Professionnalisation par la Loi de programmation militaire 2003-2008. Comme le PACM, il vise à accroître l'attractivité du métier militaire et à favoriser la fidélisation de certains spécialistes (télécommunications, pompiers, électronicien d'aéronautique...). Le montant total du plan a été fixé à 572 millions d'euros, 44 millions d'euros ayant par exemple été consacrée aux mesures d'attractivité entre 2003 et 2006. Même si le FCP poursuit un objectif similaire à celui du Plan d'Amélioration de la Condition Militaire, il s'en distingue cependant nettement. D'abord parce qu'il est plus explicitement orienté vers le recrutement et la fidélisation de spécialistes et de techniciens que les armées ont du mal à trouver sur le marché de l'emploi. Mais surtout parce qu'il repose sur la volonté, pour les responsables de la gestion des personnels, de ne pas être prisonniers des dispositifs d'action qu'ils mettent en place. Son originalité est en effet de permettre aux directions du personnel des armées de créer des primes « réversibles », susceptibles d'être modulées en fonction des résultats obtenus en matière de recrutement des catégories de personnel visées. Le Fond de Consolidation de la Professionnalisation témoigne d'une prise de conscience de « l'inertie » des dispositifs d'aides mis en place pour assurer le recrutement et la fidélisation des personnels. Comme dans le cas des politiques de reconversion, sa création montre que les responsables de la gestion des personnels militaires des armées ont commencé à mesurer l'impact à long terme que pouvaient avoir des systèmes d'aide mis en place dans l'urgence, pour faire face au défi que constituait la substitution entre appelés et professionnels au cours de la période 1996-2002.

Les différents enjeux que nous venons d'évoquer ne rendent évidemment pas compte à eux seuls de la totalité des défis que les armées ont à affronter dans le cadre de la gestion de leurs ressources humaines. La féminisation de leurs effectifs militaires, ou la civilianisation de leurs personnels mériteraient eux aussi que l'on s'y arrête. Il convient également de garder à l'esprit que la professionnallisation des armées s'est fait dans un contexte de modernisation de l'Etat et de restrictions des dépenses publiques, qui ont bien sûr pesé sur un certain nombre de débats qui ont agité le ministère de la défense, comme celui qui porte, aujourd'hui encore, sur l'externalisation de certaines de ses activités. Ils montrent cependant à quel point le ministère de la défense et les directions du personnel des armées commencent à tirer les leçons de la professionnalisation de leurs effectifs et à identifier les instruments d'un gestion routinisée de leur ressource humaine.