

N° 52

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 octobre 2013

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur l'enquête de la Cour des comptes
relative à la rémunération des militaires,*

Par MM. Yves KRATTINGER et Dominique de LEGGE,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, *première vice-présidente* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX	5
AVANT-PROPOS	7
I. LA DYNAMIQUE DES DÉPENSES DE RÉMUNÉRATION DES MILITAIRES	8
II. LES MOYENS POUR MAÎTRISER LA DÉPENSE	10
III. UNE NÉCESSITÉ : PRÉSERVER L'ATTRACTIVITÉ DES MÉTIERS MILITAIRES	12
TRAVAUX DE LA COMMISSION - AUDITION POUR SUITE À DONNER.....	14
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	42
ANNEXE - COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT	43

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Recommandation n° 1 : simplifier le système indemnitaire, dans le respect du pouvoir d'achat des personnels.

Recommandation n° 2 : mettre en place des outils d'évaluation de l'attractivité des métiers militaires.

Recommandation n° 3 : renforcer la gouvernance de la fonction ressources humaines et de la chaîne de paie de la chaîne solde.

Recommandation n° 4 : assurer la cohérence entre la politique de ressources humaines et la politique financière du ministère de la défense.

Recommandation n° 5 : renforcer les dispositifs de contrôle interne.

Recommandation n° 6 : améliorer les outils de prévision, de suivi et de contrôle des dépenses de personnel.

Recommandation n° 7 : mieux encadrer l'évolution des effectifs par grade.

Mesdames, Messieurs,

En application des dispositions de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), votre commission des finances, par une lettre de son président Philippe Marini, en date du 21 novembre 2011, a demandé à la Cour des comptes de réaliser une enquête sur la rémunération des militaires.

Cette demande a fait suite au constat, par vos rapporteurs spéciaux, de dépassements récurrents, depuis 2010, sur les dépenses de personnel du ministère de la défense, alors même que les effectifs subissaient une forte diminution. Ces dépassements ont obligé à réduire le programme d'investissement et d'équipement prévu par la loi de programmation 2009-2014, qui aurait dû en principe être financé grâce aux économies réalisées sur la masse salariale.

L'enquête réalisée par la Cour des comptes fait le constat de cette dérive, met au jour ses causes et formule plusieurs recommandations afin que le ministère de la défense retrouve la maîtrise des dépenses de rémunération du personnel.

Selon l'usage, les travaux de la Cour des comptes ont donné lieu, le 9 octobre 2013, à une audition pour suite à donner mettant en présence les magistrats chargés de l'enquête, ainsi que :

- le général Pierre de Villiers, major-général des armées ;
- Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense ;
- Julien Dubertret, directeur du budget.

Le sujet est d'une importance particulière pour l'avenir du financement des armées et ces travaux interviennent alors que s'élabore la programmation militaire pour la période 2014-2019.

Pour que les armées puissent se moderniser et combler les lacunes capacitaires qui obèrent leurs facultés d'intervention, votre commission des finances insiste sur la nécessité absolue de retrouver la maîtrise des personnels de la mission « Défense ».

Pour cela, la condition essentielle et préalable est un changement de dans le pilotage budgétaire et des ressources humaines du ministère de la défense.

SYNTHÈSE

I. LA DYNAMIQUE DES DÉPENSES DE RÉMUNÉRATION DES MILITAIRES

Entre 2008 et 2012, les dépenses de rémunération des militaires du ministère de la défense ont progressé de 5,5 %, alors que, sur la même période, les effectifs militaires ont diminué de 8,6 % et que la loi de programmation militaire 2009-2014 tablait sur d'importantes économies pour assurer son équilibre. Les crédits inscrits en titre 2 se sont révélés systématiquement insuffisants, nécessitant un abondement par loi de finances rectificative de 213 millions d'euros en 2010, 158 millions d'euros en 2011 et 474 millions d'euros en 2012.

Selon l'enquête de la Cour des comptes, la surconsommation des crédits de personnel tient essentiellement :

- aux mesures de revalorisation des carrières ;
- à un défaut de maîtrise de l'avancement ;
- à une tendance à l'allongement des carrières liée à la réforme des retraites.

Sont ainsi particulièrement visées les conditions de mise en œuvre du plan d'amélioration de la condition des personnels prévu par la loi de programmation militaire 2009-2014 mais engagé dès 2008. Ce plan, souligne la Cour des comptes, comporte « *deux volets intrinsèquement liés : une revalorisation des grilles indiciaires et une refonte des procédures statutaires d'avancement de grade et d'échelon. Ces deux dimensions sont cumulatives. Ainsi, tout militaire qui entre dans la réforme bénéficie, de manière instantanée, d'un indice plus élevé qu'auparavant à grade et échelon égal. En outre, l'avancement dans les échelons est accéléré pour de nombreux grades.* »

Vos rapporteurs estiment qu'une amélioration des conditions des personnels militaires était effectivement nécessaire, mais aurait nécessité, pour être budgétairement soutenable, que les effectifs cibles par grades soient précisément définis et respectés.

Cela n'a malheureusement pas été le cas. La Cour des comptes relève ainsi que « *la revalorisation indiciaire et l'accélération des carrières ont produit une augmentation significative du glissement vieillesse technicité (GVT)* » et donne plusieurs causes à ce phénomène : « *des réductions d'effectifs qui ont plus affecté les premiers grades à la rémunération plus faible, que les plus hauts grades, conduisant à un repyramidage au profit des niveaux les plus élevés ; une faible sélectivité pour certains avancements* ».

Le ministère de la défense a dû trouver les ressources nécessaires pour financer les insuffisances récurrentes du titre 2, « *en redéployant, en*

particulier en 2012, des crédits destinés aux équipements, en contradiction avec les principes de la LOLF ».

Vos rapporteurs spéciaux de la mission « Défense » notaient déjà dans leur contribution au rapport sur la loi de règlement pour 2012 *« qu'alors que les économies réalisées sur la masse salariale devaient aider au financement de l'équipement des forces, on assiste au phénomène contraire ».*

Le RAP 2012 de la mission « Défense » explique ainsi, s'agissant du programme 146 « Équipement des forces », que le décret d'avance *« a annulé des crédits à hauteur de 234,94 millions d'euros en AE et 176,62 millions en CP sur le hors titre 2, destinés à financer les insuffisances du titre 2 et de carburant de la mission « Défense » ».*

À peine un mois plus tard, la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012 a ouvert 195 millions d'euros supplémentaires en crédits de titre 2 et annulé 100 millions d'euros de crédits hors titre 2 sur le programme 146 « Équipement des forces ».

Les dysfonctionnements du système de paie Louvois ont sans doute contribué à perturber l'exécution budgétaire. Leurs coûts, effectivement difficilement prévisibles, ne suffisent cependant pas à expliquer la surconsommation de crédits constatée en 2012 qui révèle, d'une part, un **défaut de programmation budgétaire** (sous-estimation du GVT et surestimation des économies à attendre de la réduction des effectifs) et, d'autre part, une **évolution non maîtrisée et défavorable de la pyramide des effectifs**.

Sur ce point, la Cour des comptes souligne les difficultés du ministère de la défense à entrer dans le dispositif de contingentement des grades. Julien Dubertret, directeur du Budget, relève ainsi qu'*« il n'y a pas eu d'accroissement de sélectivité alors que les créneaux d'avancement étaient élargis. Plutôt que de rester autour d'un âge moyen d'avancement en élargissant l'écart-type de façon à faire des choix plus adaptés à la carrière des agents et à leur mérite propre, on a plutôt procédé à un accroissement du GVT (glissement vieillesse technicité). »* Il souligne également que *« les aides au départ mises en place dans le cadre des grandes restructurations de la période 2009-2012 ont parfois été utilisées de manière inadéquate. L'effectif d'officiers a diminué deux fois moins qu'il n'a été attribué de pécules, et l'effectif d'officiers supérieurs a même augmenté alors même que des pécules étaient attribués ».*

De manière générale, la déflation a beaucoup plus pesé sur les effectifs des grades inférieurs que sur ceux des grades supérieurs.

Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense, reconnaît que *« le contingentement n'a été mis en place qu'à partir de 2012, après des discussions avec la direction du budget en 2006 et 2007 qui n'avaient pas abouti »*, même s'il relativise l'impact budgétaire de cette carence en rappelant que *« selon le rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) et du Contrôle général des armées (CGA), les conséquences du*

repyramidage ont été évaluées à 114 millions d'euros entre 2008 et 2012 » et en rappelant le poids des mesures prises au niveau de l'ensemble de la fonction publique : « au sein du ministère, les mesures bas salaires concernent environ 3 600 civils et 64 500 militaires » et « ont eu un impact de 230 millions d'euros entre 2009 et 2012 ».

En tout état de cause, le contingentement des grades a finalement été mis en place, entraînant *« une réduction des tableaux d'avancement, par rapport à 2012, de 23 % pour les colonels de l'armée de terre et de 15 % pour les capitaines de frégate et les commandants de l'armée de l'air ».*

Cette mesure n'est cependant pas suffisante, la source principale des dysfonctionnements étant à chercher dans l'organisation de la fonction ressources humaines et dans son manque de coordination avec la fonction financière.

Comme la Cour des comptes, le directeur du budget, Julien Dubertret note ainsi que *« les responsables de budgets opérationnels de programme (BOP) ne gèrent pas tout le personnel qu'ils emploient ni n'emploient tout le personnel qu'ils gèrent ».* Au-delà, la question est celle de l'existence d'une véritable responsabilisation des acteurs et d'un pouvoir suffisant de coordination autour de la politique ressources humaines et financière du ministère de la défense.

La difficulté du pilotage tient également à la complexité du système indemnitaire, qui a largement contribué, avec les problèmes de gouvernance, au naufrage du moteur de paie Louvois. Comme le souligne le directeur du budget, *« il va maintenant falloir s'atteler à la problématique de long terme, même si cela peut être coûteux et demande donc beaucoup de précautions : le système indemnitaire du ministère de la défense est incroyablement complexe ».* Avec 174 indemnités pour un total 3,2 milliards d'euros, le système indemnitaire représente en effet le tiers de la rémunération globale des militaires. À titre de comparaison, le système de rémunération des militaires britanniques prend bien moins en compte la variation de l'activité, notamment liée aux opérations extérieures, d'où un nombre de dispositifs indemnitaires très inférieur – 19 contre 174.

II. LES MOYENS POUR MAÎTRISER LA DÉPENSE

Face à ces difficultés, la Cour des comptes formule une série de recommandations, auxquelles vos rapporteurs souscrivent pour l'essentiel, avec un accent particulier sur la nécessité de renforcer la gouvernance de la fonction ressources humaines et sa coordination avec la fonction financière du ministère.

Partageant le diagnostic, le ministère de la défense a élaboré un plan d'action qui comporte trois volets : un renforcement du pilotage des ressources humaines et de la fonction financière ; une réforme de la

nomenclature budgétaire ; enfin, des réformes de fond en matière de déterminant de la masse salariale.

S'agissant du pilotage, la réorganisation des RH au sein du ministère de la défense a déjà été entamée à travers :

- la suppression de la sous-chefferie ressources humaines de l'état-major des armées (EMA) et le transfert de ses compétences à partir du 1er septembre 2013 à la Direction des ressources humaines du ministère de la défense (DRH-MD), de même que l'autorité qu'elle exerçait sur la DRH de chacune des armées. L'EMA conserve la responsabilité de l'expression du besoin des armées en ressources humaines.

- la création d'une autorité fonctionnelle renforcée, qui place clairement la DRH-MD sous l'autorité du secrétaire général pour l'administration, aux côtés de la direction des affaires financières (DAF). Vos rapporteurs soulignent l'importance d'une étroite coordination entre DAF et DRH-MD.

L'objectif est d'harmoniser et de simplifier la définition et la mise en œuvre des politiques de ressources humaines, ainsi que d'améliorer la maîtrise de la masse salariale en centralisant la responsabilité de son pilotage.

Cette nouvelle gouvernance devrait être complétée par une modification de nomenclature budgétaire consistant à rassembler l'ensemble des crédits de personnel sur un seul programme. Le directeur du budget souligne que cela lui « paraît pertinent et conforme à l'esprit de la LOLF ». En effet, « les emplois sont votés par le Sénat et l'Assemblée nationale sur le périmètre de chaque ministère, contrairement aux crédits qui sont votés par programme. Ceci a un sens clair, confirmé par la pratique gestionnaire : le ministère est le périmètre pertinent pour gérer la masse salariale de manière fiable, précise, avec un vrai pouvoir du gestionnaire central. Ces évolutions de gouvernance vont dans le sens des règles qui ont été codifiées par le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (RGBCP) ».

Pour ce qui concerne les réformes de fond relatives aux déterminants de la masse salariale :

- la mise en place d'un contingentement des effectifs militaires par grade, fixé par arrêté interministériel annuel, qui doit permettre de placer sous contrôle le dépyramidage des effectifs, avec comme objectif au niveau du ministère un taux de 16 % pour les officiers ;

- les nouvelles déflations de 24 000 postes entre 2014 et 2019 porteront en priorité sur les états-majors et les organismes de soutien plutôt que sur les forces dans une proportion de deux tiers pour les premiers et d'un tiers pour les seconds ;

- la simplification du régime indemnitaire des militaires, qui devra également mieux prendre en compte les notions de responsabilisation et de mérite. Le ministère de la défense a ainsi lancé le chantier SDIM (simplification du dispositif indemnitaire des militaires), prolongeant le projet de refondation du système indemnitaire des militaires (RSIM) mené depuis près de trois ans.

III. UNE NÉCESSITÉ : PRÉSERVER L'ATTRACTIVITÉ DES MÉTIERS MILITAIRES

L'objectif de réduction de la masse salariale pèse sur le déroulement de carrière des personnels et conduit à différer l'application de certaines mesures catégorielles. Dès lors, sa poursuite risque de dégrader l'attractivité des métiers militaires.

Vos rapporteurs spéciaux ont confié à la Cour des comptes, dans le cadre son enquête sur la rémunération des militaires, la tâche d'évaluer cette attractivité.

La Cour a retenu comme critère le taux de recrutement des militaires. Elle observe que l'attractivité apparaît très contrastée en fonction des catégories : *« élevée pour les officiers et officiers sous-contrat, elle est au contraire très faible pour les militaires du rang, avec un taux oscillant entre 1,2 candidat et 2 candidats pour 1 poste entre 2000 et 2010. La situation n'est pas particulièrement favorable pour les sous-officiers avec un taux de sélectivité de moins de quatre candidats pour un poste en 2010 et moins de deux candidats au recrutement externe pour l'armée de terre en 2011. Le taux de sélectivité des officiers est comparable à celui observé dans les grandes écoles de la fonction publique (environ 13 candidats pour 1 poste). Celui des militaires du rang et des sous-officiers est au moins cinq fois moins élevé que celui des fonctionnaires de catégorie B et C. »*

Dès lors, vos rapporteurs ont interrogé le ministère de la défense sur les actions menées pour préserver ou accroître l'attractivité des métiers militaires.

L'action du ministère de la défense pour l'amélioration de l'attractivité des métiers militaires

« La problématique de l'attractivité est essentielle pour une institution dont le flux de recrutement représente plusieurs milliers de personnes par an et qui se réorganise profondément.

Afin de développer l'attractivité des métiers militaires, qui doit être appréhendée de façon différente selon la catégorie de personnel (officier, sous-officiers, militaires du rang, ou volontaires), deux leviers principaux sont mis en œuvre par le ministère de la défense : la valorisation indemnitaire et la valorisation des parcours professionnels.

Dans un cadre budgétaire particulièrement contraint, la valorisation indemnitaire a pour but de fidéliser des populations très ciblées, du fait de leur technicité et de leur rareté. À titre d'exemple, l'armée de l'air met en œuvre, en sus des primes d'engagement, la prime d'attractivité modulable (PAM) qui concerne le personnel non-officier servant sous contrat et détenant une spécialité ou un emploi fixé par arrêté. Cette prime est versée au titre d'un engagement initial d'une durée égale ou supérieure à 3 ans. Son montant est fixé par l'application de coefficients multiplicateurs au montant de la prime versée au titre de l'engagement initial. En 2012, l'armée de l'air a ainsi versé 641 000 euros pour 353 militaires.

Par ailleurs, l'armée de terre envisage de moderniser la prime réversible des compétences à fidéliser (PRCF) afin de conserver une ressource dans certaines filières fortement concurrentielles sur le marché du travail.

En matière de valorisation des parcours professionnels, les armées mettent en œuvre des dispositifs qui concernent toutes les catégories de personnels et qui ont en commun trois caractéristiques majeures.

Ils s'attachent, d'abord, à développer la lisibilité des parcours à travers la mise en place de parcours de référence, déclinés par métiers. Ce cadre n'est cependant pas restreint.

Ainsi, certaines armées, comme la marine, proposent aux personnes qui remplissent les conditions requises et qui sont volontaires, de changer de spécialité, en particulier pour rejoindre les filières déficitaires.

Ensuite, ces dispositifs donnent une place prépondérante à la formation continue, ce qui permet de développer les compétences individuelles et de s'adapter aux exigences des fonctions exercées. Source d'évolution professionnelle et de performance pour les intéressés, la formation continue s'inscrit dans un continuum visant à éviter les redondances et à se doter de compétences en cohérence avec les besoins réels des armées.

Enfin, les armées veillent à préserver la promotion interne dans une logique « d'escalier social ». À ce titre, depuis 2012, au sein de l'armée de l'air, la « passerelle tardive » permettant aux militaires du rang d'accéder à la catégorie des sous-officiers entre 11 et 14 ans d'ancienneté, s'opère sur la base d'une sélection fondée sur la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP).

L'attractivité des métiers militaires repose sur la possibilité donnée à chacun de se projeter dans le moyen, voire long terme, de développer son employabilité et de voir ses mérites reconnus. Ainsi, à travers une politique adaptée et ambitieuse, le ministère de la défense s'engage à pleinement tirer profit des potentialités offertes par les dispositifs de certification et de validation des parcours professionnels particulièrement riches que suivent la très grande majorité des militaires. »

Source : ministère de la défense

Vos rapporteurs spéciaux prennent acte des actions menées et souhaitent que soient mis en place des instruments d'évaluation de cette attractivité.

TRAVAUX DE LA COMMISSION AUDITION POUR SUITE À DONNER

Réunie le mercredi 9 octobre 2013, sous la présidence de M. Roland du Luart, vice-président, puis de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur la rémunération des militaires.

M. Roland du Luart, vice-président. – Nous voici réunis pour une nouvelle audition pour suite à donner à une enquête réalisée par la Cour des comptes, à la demande de notre commission des finances, en application de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). L'enquête d'aujourd'hui concerne la rémunération des militaires.

Cette audition ouvre une matinée essentiellement consacrée aux questions militaires, puisqu'à son terme nous poursuivrons par l'examen du rapport pour avis de notre collègue Yves Krattinger sur le projet de loi de programmation militaire pour les années 2014-2019.

La question de la masse salariale du ministère de la défense est d'une importance particulière pour l'équilibre financier de cette programmation. Je ne doute donc pas que, dans son rapport, notre collègue aura tiré de l'enquête de la Cour tous les enseignements nécessaires.

Nous reviendrons également sur cette question dans quelques semaines à l'occasion de l'examen des crédits de la mission « Défense » pour 2014, présentés par nos deux collègues rapporteurs spéciaux, Yves Krattinger et Dominique de Legge, ce dernier ayant été tout récemment désigné pour remplir cette fonction.

Tout d'abord, Gilles-Pierre Levy, président de la 2^e chambre de la Cour des Comptes, présentera, en une quinzaine de minutes, une synthèse de l'enquête. Il est accompagné de Mmes de Francqueville et Krawczak, rapporteuses, de Mme Françoise Saliou, contre-rapporteuse, ainsi que de M. Jean-Luc Vivet, conseiller maître et Mme Sophie Chemin.

Puis, les rapporteurs spéciaux Yves Krattinger et Dominique de Legge s'exprimeront, ainsi que le rapporteur général François Marc, avant que nous entendions les responsables des administrations concernées : le Général Pierre de Villiers, major général des armées, Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration du Ministère de la défense, Julien Dubertret, directeur du budget.

Enfin, j'ouvrirai le débat aux sénateurs, pour une série de questions.

Cette audition a également été ouverte aux membres de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, ainsi qu'à la presse, et fait l'objet d'une captation audiovisuelle.

Je donne maintenant la parole à Gilles-Pierre Levy, que nous remercions, ainsi que ses collaborateurs, pour la qualité du travail accompli.

M. Gilles-Pierre Levy, président de la deuxième chambre de la Cour des comptes. – La rémunération des militaires des trois armées, des différents services et de la direction générale de l'armement (DGA), hors gendarmerie, représente 7,7 milliards d'euros, hors dépenses afférentes aux retraites, et 20 % des crédits de la mission « Défense ».

Je présenterai le travail de la Cour des comptes en sept points : la structure de la rémunération des militaires ; la comparaison de cette rémunération avec celle d'autres groupes ; la revalorisation de la rémunération des militaires depuis 2008 ; les dysfonctionnements du système Louvois ; les insuffisances de financement du titre 2 ; l'insuffisante maîtrise du glissement vieillesse technicité (GVT) ; le caractère incomplet du « retour catégoriel » en dépit des réductions d'effectif.

La structure de la rémunération des militaires est spécifique. Cette rémunération est bien sûr composée d'une solde, en fonction du grade et de l'échelon, et de primes. La proportion de ces primes est toutefois supérieure à celle que l'on trouve dans le reste de la fonction publique, notamment pour les grades les moins élevés. Ce phénomène est accentué par les primes versées à l'occasion des opérations extérieures (OPEX), primes de montants et de natures très hétérogènes. Les quatre catégories de primes principales sont les primes communes à la fonction publique, les primes spécifiques à l'état de militaire (mobilité, carrière courte), les primes de qualification, liées à la détention de certains brevets et diplômes militaires et les primes opérationnelles (primes OPEX et primes « de milieu », notamment aéronautiques).

La complexité de ce système tient également au caractère intermittent de certaines primes, par exemple les primes OPEX, contrairement, pour l'essentiel, au reste de la fonction publique.

Le pilotage de ces primes est insuffisant car il n'y a pas réellement de suivi de chacune d'entre elles depuis 2009. Pour certaines, il est difficile de dire combien elles ont coûté. En outre, les critères d'attribution ne sont pas toujours les mêmes selon l'autorité qui distribue la prime et, même si cela est un peu folklorique, il reste des primes obsolètes à toiletter (primes de dragage, primes d'affectation dans le Sahara...). Cela n'est pas fondamental, car ces primes ne sont plus payées.

Deuxième point, comment se comparent les rémunérations des militaires français ?

On peut envisager une comparaison avec les fonctionnaires civils français, les militaires britanniques et allemands, qui appartiennent aux armées sans doute les plus proches de la nôtre et l'attractivité sur le marché du travail.

En regardant d'abord la comparaison avec les fonctionnaires civils, l'on constate que la rémunération versée aux militaires est du même ordre de grandeur que celle versée aux autres catégories de la fonction publique. L'exonération d'impôt de certaines indemnités améliore le revenu disponible. Après calculs sophistiqués, on observe que la rémunération des militaires excède celle des fonctionnaires civils d'environ 4,8 %, mais il est toujours difficile de comparer grade à grade, poste à poste. Je dirai donc que nous sommes dans les mêmes ordres de grandeur. Cela dit, une étude réalisée en 2009 par le Haut comité d'évaluation de la condition militaire, qui mériterait d'être actualisée, faisait apparaître que le revenu moyen des ménages dont l'un des membres était militaire était un peu inférieur à celui d'un ménage de fonctionnaires civils, sans doute du fait des contraintes de mobilités qui, même si elles pèsent sans doute moins sur les petits grades que sur les grades plus élevés, ne facilitent pas les doubles carrières.

Deuxième comparaison possible, avec les militaires britanniques et allemands. D'abord un commentaire de méthode : il faut être prudent avec ces comparaisons internationales, dans la mesure où les conditions fiscales et sociales, ainsi que le coût de la vie, peuvent être très différents. De plus, les études disponibles ne sont pas très récentes.

Cela dit, quand on regarde les chiffres, on constate que le revenu d'activité du militaire français est inférieur de l'ordre de 20 % à celui de son homologue allemand, et de 30 % à celui de son homologue britannique, l'écart s'accroissant pour les grades les plus élevés. En revanche, le calcul des pensions est plus avantageux dans le cas des militaires français. On note par ailleurs que le système de rémunération anglais est beaucoup plus lisible. Les primes sont moins nombreuses, leur montant est plus faible et elles ne varient pas fondamentalement quand les militaires partent en opération. On peut discuter des avantages et des inconvénients des deux formules.

La troisième comparaison porte sur le marché du travail, pour évaluer l'attractivité du métier. La situation est différente selon les grades. Pour les officiers, la sélectivité est comparable à celle des grandes écoles de la fonction publique : environ treize candidats pour un poste. L'attractivité pour les militaires du rang est beaucoup plus faible. On compte entre 1,2 et 2 candidats entre 2000 et 2010.

La situation est intermédiaire pour les sous-officiers, avec un taux de sélectivité de moins de quatre candidats pour un poste en 2010 et moins de deux candidats au recrutement externe pour l'armée de terre en 2011.

Le troisième point de mon intervention porte sur la revalorisation des rémunérations intervenue depuis 2008, qui faisait suite notamment aux

travaux du haut comité d'évaluation de la condition militaire, qui avait constaté une évolution défavorable de la rémunération des militaires par rapport à celle des fonctionnaires civils. Cette revalorisation a été mise en œuvre dans le cadre du plan d'amélioration de la condition militaire prévu par la loi de programmation militaire, couplé aux « mesures Défense associées au plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées », transposition, dans toutes les armées et formations rattachées, des mesures destinées à assurer une meilleure corrélation entre grades et fonctions, initiées dans la gendarmerie.

La réforme a consisté, à la fois, à améliorer les indices de chaque grade, à ouvrir la possibilité de rajeunir les promotions à certains grades, à accélérer le passage entre les échelons de chaque grade et à créer des échelons sommitaux pour les titulaires d'un grade qui ne pouvaient être promus au grade supérieur. Débutée avant la revue générale des politiques publiques et la loi de programmation militaire, elle comprend les mesures catégorielles qui devaient être mises en œuvre, en restituant aux fonctionnaires civils et militaires, la moitié des économies engendrées par les réductions d'effectifs.

Il est difficile de ne pas évoquer mon quatrième point, qui porte sur le système Louvois.

J'évoque tout d'abord les dysfonctionnements : ce calculateur de solde a, dès 2011, produit des erreurs dans les rémunérations telles que certains militaires n'ont reçu qu'une faible part de leur rémunération, conduisant à des situations difficiles, tandis que d'autres recevaient des sommes supérieures à la solde attendue, le surcoût représentant 1 % de la masse salariale du ministère de la défense au 31 décembre 2012. On a donc eu des situations individuelles très difficiles, comme des ménages qui n'étaient pas payés du tout, avec ce que cela peut avoir de dramatique, en particulier pour les petites rémunérations et, encore pire, pour les ménages dont le chef de famille était en OPEX. On a également eu des trop-perçus, avec là encore des difficultés pour récupérer les sommes en cause, notamment auprès des militaires les moins gradés.

Des mesures palliatives d'urgence ont été mises en place, pour faire face à ces situations difficiles, mais elles comportent des risques de double paiement et de fraude.

S'agissant ensuite des causes de ces dysfonctionnements : ces causes sont multiples. Je citerai le fait que le déploiement de Louvois s'est fait en même temps que les armées subissaient une réforme profonde, qu'une pression importante était exercée pour réduire les effectifs des fonctions supports et que la rémunération des militaires est complexe et que certaines primes varient d'un mois sur l'autre. D'autres organisations, qui gèrent sans difficulté majeure des effectifs aussi nombreux, n'ont pas ce niveau de complexité.

En outre, l'organisation est morcelée, sans réelle gouvernance. Pendant des années, il n'y a pas eu de véritable patron de la chaîne de solde. En particulier, ceux qui implémentent les décisions en matière de paie ne sont pas ceux qui gèrent la paie.

Il y a également eu des difficultés techniques, liées à l'interconnexion des multiples systèmes d'information avec le moteur Louvois.

La suppression des centres de paie a sans doute été trop rapide, pour des questions de recherche d'économies, et s'est faite avant la stabilisation du système. Il aurait sans doute fallu calculer les paies en double jusqu'à ce que l'on soit sûr que le système était fiable. Je ne sais pas si l'on y serait arrivé puisqu'aujourd'hui encore le système n'est pas stabilisé.

Enfin, il y a des doutes sur le logiciel lui-même, sur le calculateur. On observe que certaines paies, qui avaient été calculées correctement un mois donné, sont fausses le mois suivant.

Quelles sont les pistes d'amélioration ? Elles sont, elles aussi, multiples. Il faut tout d'abord améliorer la gouvernance, en désignant un chef de projet, de haut niveau, ayant autorité sur l'ensemble des acteurs de la chaîne de solde, à l'instar de la conduite d'un programme d'armement.

Il faut également améliorer la formation des acteurs, d'avantage mutualiser les compétences ressources humaines et soldes, réduire la déconnexion entre ceux qui prennent les décisions de ressources humaines et ceux qui paient, et renforcer le contrôle interne en fonction d'une analyse des risques.

Cela étant dit, la question reste ouverte de savoir jusqu'où ce système peut être sauvé. Certains pensent qu'il faut lancer immédiatement un nouveau projet, d'autres que Louvois peut être stabilisé à force d'ajustement. En tout état de cause, il faut, pour l'instant, vivre avec Louvois, car les centres de paie ont été démantelés et qu'on ne peut pas le remplacer immédiatement.

S'agissant des insuffisances de financement des dépenses de personnel, qui ont retenu tout particulièrement l'attention du Parlement, les mesures de valorisation des carrières, couplées sans doute à une surestimation des économies consécutives aux réductions d'effectifs, ont conduit, au cours des dernières années, à ce que les dépenses de titre 2 dépassent significativement les prévisions des lois de finances initiales. L'absence de maîtrise du titre 2 a même conduit le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) à poser un visa négatif aux documents prévisionnels de gestion du titre 2, en 2011 et 2012. Il a fallu abonder le titre 2 du ministère de la défense en loi de finances rectificative de 213 millions d'euros en 2010 (hors opérations extérieures), de 158 millions d'euros en 2011 et de 474 millions d'euros en 2012. Or, en 2012, ces crédits

ont été ouverts par redéploiement des crédits d'équipement, contrairement à l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Comment expliquer ces erreurs de prévision ? En dépit de la baisse des effectifs, les dépenses de rémunération des personnels civils et militaires ont été à peine stabilisées : elles ont augmenté de 0,2 % entre 2009 et 2012. Certes, le titre 2 ne couvre pas uniquement les dépenses de rémunération des militaires, mais celles-ci en représentent 38 %. De plus, les dépenses de rémunération des militaires ont progressé de 5,5 % entre 2009 et 2012, en dépit d'une baisse de 8,6 % des effectifs. Ces chiffres sont certes à prendre avec précaution en raison des difficultés liées au système de paie Louvois mais globalement, le message est clair.

En outre, le chiffrage des périmètres et des méthodes de valorisation des économies s'est avéré insuffisamment rigoureux. La réduction d'effectifs, quant à elle, a davantage affecté les premiers grades – les moins payés – que les plus hauts grades, d'où un repyramidage des effectifs au profit des grades les plus élevés, renforcé par le report de l'âge de départ à la retraite. La moindre sélectivité de certains avancements, voire une insuffisante maîtrise des promotions, ont entraîné une forte progression du glissement vieillesse technicité (GVT).

Nous avons eu des discussions dans la préparation de ce travail avec les services compétents du ministère pour déterminer le GVT exact : ce calcul n'est pas facile, mais il est clair que le GVT s'est sensiblement accru, passant de 2,2 % à 3,4 % entre 2009 et 2011, contre 2 % pour la fonction publique de l'État. Cette accélération d'un GVT mal contrôlé se traduit par le dérapage des dépenses de personnel.

Une question, posée notamment par les rapporteurs spéciaux, était la suivante : le retour catégoriel annoncé en contrepartie des réductions d'effectifs a-t-il bien été effectué ? Les chiffres mettent en évidence une situation paradoxale : globalement, les effectifs ont été réduits mais les dépenses ont dépassé les prévisions et le retour catégoriel (qui s'élevait à environ 50 % en 2009 et 2010) a décliné en 2011 et 2012 – cette baisse étant liée aux insuffisances de financement. Le taux de retour catégoriel moyen s'élève donc, sur la période 2009 à 2012, à 38 %, avec une dégradation sur la fin de la période en raison de dépenses totales plus élevées que prévu.

C'est à partir de ce constat que la Cour des comptes a formulé des recommandations dont les principales sont les suivantes :

- revoir la gouvernance et le pilotage de la masse salariale en réduisant le nombre de centres de décision, par la mise en place d'une autorité fonctionnelle unique ;

- mettre en place un dispositif de contrôle interne global de la chaîne, permettant notamment de connaître le montant total de chaque prime ;

- fiabiliser les méthodes de calcul du GVT et de valorisation des économies liées à la déflation des effectifs ;
- encadrer les décisions de gestion des ressources humaines en s'assurant a priori de leur cohérence avec les objectifs de dépenses ;
- prévoir une déclinaison de l'évolution des effectifs par grade ;
- enfin, si la Cour peut se permettre de faire une suggestion au Parlement - en sachant que nous ne sommes pas dans un gouvernement des juges et qu'il revient au Parlement de décider - il serait sans doute bon que la loi de programmation militaire prévoit un agrégat relatif à la masse salariale.

M. Roland du Luart, président. - Merci, monsieur le président, pour votre présentation extrêmement claire et pour ces recommandations.

M. Yves Krattinger, rapporteur spécial. - L'enquête de la Cour des comptes, qui a été remarquablement réalisée, pose de nombreuses questions et j'aurai l'occasion d'en traiter certaines dans mon rapport pour avis sur le projet de loi de programmation militaire que je présenterai à la commission au terme de cette audition.

À ce stade, mes principales interrogations concernent tout d'abord l'avenir. Le diagnostic de la Cour des comptes est clair : on a pris, en 2008, des mesures de revalorisation de la condition militaire dont le coût n'a pas été évalué ni maîtrisé. Une gestion déficiente des facteurs d'accélération du GVT, notamment la politique d'avancement, a accru la dérive. Tout ceci est-il réversible ? Peut-on revenir dès l'année prochaine à une trajectoire plus soutenable ? Sur ce point je dirai, compte tenu de la contrainte budgétaire, que le ministère est condamné à réussir sa « manœuvre RH », sinon c'est l'équilibre même de la prochaine loi de programmation qui sera remis en cause.

À mon sens, une condition essentielle de la réussite de cette manœuvre est la résolution des problèmes de gouvernance de la fonction ressources humaines du ministère.

On supposait qu'il y avait des problèmes, compte tenu de la dérive de la masse salariale du ministère que la commission des finances relève année après année. Mais l'on peut désormais s'appuyer sur le constat très clair de la Cour des comptes, dont l'enquête jette une lumière assez crue sur la déstructuration de la chaîne de solde et sur la déconnexion entre responsabilité opérationnelle et responsabilité budgétaire.

Des mesures ont d'ores et déjà été prises par le ministre de la défense, Jean-Yves Le Drian, notamment le renforcement de l'autorité fonctionnelle de la direction des ressources humaines du ministère (DRH-MD) sur les gestionnaires RH des armées. Pouvez-vous nous expliquer ce que cela va changer concrètement ? Ne risque-t-il pas d'y avoir des conflits entre autorité hiérarchique et autorité fonctionnelle ?

Pensez-vous qu'il faille aller plus loin en instaurant une véritable autorité hiérarchique de la DRH-MD sur les gestionnaires RH ?

Est-ce que finalement on ne s'oriente pas vers une gouvernance avec des gestionnaires civils d'un côté et des militaires seulement chargés de l'opérationnel de l'autre ?

Ceci étant dit, compte tenu de la répétition des dépassements de dépenses du titre 2 durant la précédente période de programmation, il est peut-être un peu simple de penser que le ministère de la défense est seul responsable. Quelle a été et quelle sera désormais l'action de la direction du budget à cet égard ?

Par ailleurs, le ministère de la défense est soumis à des décisions qui lui échappent. Que se passera-t-il si, d'ici la fin de la prochaine programmation, c'est-à-dire 2019, une mesure générale est prise, telle que le relèvement de la valeur du point de la fonction publique ? Affectera-t-elle automatiquement les militaires ? Comment l'impact sera-t-il absorbé par le budget de la défense qui est déjà très contraint ? Le projet de loi de programmation militaire prévoit une forme de « clause de sauvegarde » dans ce type d'hypothèse. Comment sera-t-elle mise en œuvre ? Quel en sera le financement ?

Mes dernières interrogations concernent Louvois, qui demeure une question importante.

J'ai apprécié la réaction initiale du ministre de la défense qui, en découvrant l'ampleur des dysfonctionnements peu après sa prise de fonction, a préféré chercher des solutions d'urgence pour les militaires plutôt que des coupables. Cependant, face au fiasco que représente le déploiement de Louvois, les responsabilités des uns et des autres ont-elles été établies, des sanctions ont-elles été prises ?

Pour conclure, je tiens à saluer l'excellent travail des magistrats de la Cour des comptes. Je les remercie, ainsi que nos autres intervenants, d'avoir bien voulu venir éclairer la représentation nationale sur ce sujet relativement délicat.

M. Dominique de Legge, rapporteur spécial. - J'ai pris connaissance avec beaucoup d'intérêt de l'enquête de la Cour des comptes, qui a fait un travail de grande qualité. Je m'associe aux remarques formulées par Yves Krattinger, et je souhaiterais vous faire part de quatre observations.

Premièrement, j'ai été frappé par le caractère systématique des dépassements enregistrés sur les dépenses de personnel. Il a fallu abonder le titre 2 du budget du ministère de la défense par loi de finances rectificative de 213 millions d'euros en 2010, 158 millions d'euros en 2011 et de 474 millions d'euros en 2012. Doit-on considérer que le budget de la défense est structurellement insincère ?

Ces dépassements ont été financés par redéploiement de crédits d'équipement, en contradiction avec les principes de la LOLF. Quelles sont les conséquences de ce redéploiement sur les programmes d'équipement ?

Deuxièmement, la Cour des comptes explique que la déflation des effectifs n'a pas suffi à financer les mesures d'amélioration de la condition militaire prises en 2008. Une des causes principales réside dans une réduction des effectifs touchant principalement les échelons les plus modestes. Je me demande quel sera l'impact de cette dérive sur le compte d'affectation spéciale « Pensions ».

S'agissant toujours de la masse salariale, la Cour des comptes signale que les dernières mesures catégorielles en faveur des personnels n'ont pas été appliquées : quelles sont les perspectives pour les années à venir ? Renonce-t-on aux mesures prises ? Si ce n'est pas le cas, comment sont-elles financées ?

Troisièmement, j'observe que la tendance est au transfert des fonctions support des personnels militaires vers des personnels civils. N'y a-t-il pas un risque de voir demain ces fonctions externalisées ? Quelles en seraient les conséquences sur le plan opérationnel et sur le théâtre des opérations ?

Enfin, concernant le système Louvois : la Cour des comptes s'est demandé s'il était possible de guérir le malade ou s'il fallait le condamner. Je souhaiterais connaître l'appréciation de ceux qui sont confrontés à ce système quotidiennement.

M. François Marc, rapporteur général. – Je remercie le président Gilles-Pierre Lévy pour cette présentation remarquable. Je souhaiterais poser trois questions en complément de celles posées par les rapporteurs spéciaux. La première porte sur la structure d'âge des effectifs d'officiers : pour réduire le taux d'encadrement, qui a augmenté dans la période récente, il faudra sans doute restreindre les recrutements et les avancements. J'imagine qu'il faut de jeunes officiers pour certaines missions. Or, comment faire face à ces besoins sans créer un futur embouteillage alors que l'accès aux grades supérieurs va être durablement bouché, ne serait-ce que parce les effectifs de certains d'entre eux sont déjà pléthoriques et qu'il faudra du temps pour les résorber ? Quelles perspectives l'armée peut-elle offrir aux jeunes gens qui décident de la rejoindre comme officiers ?

Par ailleurs, pour ce qui concerne le système Louvois, je souhaiterais savoir si un travail d'évaluation a été mené, envisageant la substitution de ce système qui s'est révélé durablement défaillant. Quel serait le coût d'une telle substitution ?

Enfin, s'agissant des primes, je trouve que les comparaisons menées par la Cour sont assez frappantes : on compte au Royaume-Uni seulement 19 primes différentes dans le système de rémunération des militaires, contre 174 en France. Qu'est-ce qui justifie une telle complexité ? En tire-t-on un

quelconque avantage en termes de motivation, de fonctionnement ? Le ministère prévoit-t-il un toilettage du système de primes ou une réforme plus large permettant une clarification en la matière ?

M. Jean Germain. – Ma question concerne la gestion des ressources humaines : vous avez rappelé les structures de gestion des ressources humaines et les difficultés de recrutement auxquelles fait face l'armée. Je fais partie de ceux qui considèrent qu'un lien puissant entre l'armée et la nation est nécessaire. Nous avons supprimé la conscription, mais elle est toujours en vigueur dans un certain nombre de pays : en Norvège, en Finlande, en Autriche.... Et partout où elles sont consultées par référendum, les populations décident de conserver la conscription, y compris étendue aux femmes.

Alors je crois qu'il ne faudrait pas que la gestion dans l'armée ressemble à celle des hôpitaux, où d'un côté, il y a l'administration des hôpitaux et de l'autre, les personnels qui reçoivent les malades. Cette question est d'autant plus importante que l'armée est l'un des rares endroits, aujourd'hui, où quelqu'un qui n'a rien peut devenir officier supérieur. Je fais partie de ceux qui souhaitent que ça dure.

M. Vincent Delahaye. – Vous avez souligné la hausse des crédits de titre 2 en 2012 et je souhaiterais savoir si une telle augmentation de ces dépenses est également prévue en 2013 ?

J'avais l'image d'une armée bien organisée et là, j'ai plutôt l'impression d'être face à un grand bazar. Le système Louvois n'est pas performant : ne serait-il pas envisageable de sous-traiter la rémunération des militaires ? Est-ce que ça ne coûterait pas moins cher tout en étant plus efficace ?

M. Pierre de Villiers, major général des armées. – Tout d'abord, permettez-moi de remercier les membres de la commission des finances du Sénat de me donner l'occasion de m'exprimer en même temps que le secrétaire général pour l'administration et le directeur du budget et de pouvoir ainsi partager avec vous sur un sujet particulièrement sensible.

En second lieu, je voudrais souligner la grande qualité de l'enquête de la Cour des comptes sur la rémunération des militaires de 2009 à 2012 qui constitue, à mes yeux, une remarquable base de travail pour envisager et construire l'avenir. Elle repose en effet sur une analyse exhaustive et sincère du système de rémunérations des militaires. Elle met en exergue les principaux dysfonctionnements ou difficultés liés à ce système et propose des recommandations que j'approuve dans leur grande majorité.

Le thème de la rémunération des militaires est un sujet d'une sensibilité extrême car il touche aux bases même de la condition des femmes et des hommes des armées. Il appelle donc la plus grande prudence, d'autant que le ministère est engagé depuis plusieurs années dans un processus de réformes sans précédent, qui sollicite au quotidien l'ensemble du personnel.

Mon intervention s'articule autour de deux axes : je vous ferai part de quelques éléments de contexte puis de réponses au constat établi par la Cour des comptes, avant, dans un deuxième temps, de vous indiquer un certain nombre de propositions qui sont en passe d'être mises en œuvre au sein du ministère et qui vont dans le sens des recommandations du rapport.

Il importe tout d'abord de bien comprendre dans quel contexte nous nous situons entre 2009 et 2012 : c'est celui des réformes, des opérations et une évolution des limites d'âge.

La période considérée a été caractérisée par une déflation sans précédent de 45 000 hommes.

Ces années ont aussi été celles des 40 grands chantiers issus de la révision générale des politiques publiques (RGPP) qui ont généré des réformes en profondeur au sein du ministère de la défense avec leur lot de restructurations. À cet égard, je rappellerai que la règle était de respecter la courbe de déflation des effectifs et la mise en œuvre d'une clause de sauvegarde qui permettait de ne pas compenser la hausse de la masse salariale par des déflations supplémentaires.

Dans le même temps, les armées ont conduit, avec le succès et les sacrifices que l'on connaît, des opérations extérieures majeures, que ce soit en Afghanistan, jusqu'à la manœuvre complexe de désengagement de 2012, ou encore en Côte d'Ivoire, en Libye et, plus récemment, au Mali. À l'heure où je vous parle, ce sont de l'ordre de 8 000 soldats qui sont engagés sur des théâtres d'opérations. Le moins que l'on puisse dire est que la situation a été complexe et bousculée par la multiplicité des missions opérationnelles pendant cette période.

De façon concomitante, les limites d'âges ont été allongées, ce qui s'est traduit mécaniquement par un effet de thrombose sur les effectifs.

Fort de ces éléments, je prends acte des critiques de la Cour des comptes dans ce rapport, mais je souhaite que le contexte que je viens d'évoquer soit pris en compte, afin de mieux objectiver la problématique. Nous n'étions pas dans un long fleuve tranquille ces quatre dernières années.

S'agissant plus particulièrement de la contradiction relevée par la Cour des comptes entre la diminution des effectifs et la hausse de la rémunération des militaires, je souhaite apporter quelques explications.

La politique gouvernementale menée de 2008 à 2012 instaurait le principe d'un juste retour de 50 % des économies générées par la réforme au profit de la condition du personnel. Dans la pratique, ce taux a été légèrement inférieur et le montant des dépenses catégorielles s'est élevé à 308,1 millions d'euros sur la période.

Un autre élément d'explication a trait aux vicissitudes liées à ce que l'on appelle l'écosystème Louvois. Je ne m'appesantirai pas sur ce sujet car

j'attends avec intérêt le rapport complet de la Cour. Je note toutefois que lorsque l'on retire les surcoûts générés par les désordres de Louvois, tels qu'ils sont estimés à ce stade, la hausse constatée de la masse salariale globale n'a pas été de 5,5 % mais d'un peu plus de 3 %.

Troisième facteur, un repyramidage généré par une typologie des restructurations, notamment des fermetures de sites, qui ont mécaniquement détruit davantage d'emplois de militaires du rang que de postes d'officiers supérieurs. De surcroît, la réduction des flux de recrutement a occasionné un vieillissement moyen de deux ans de la population, ce qui s'est traduit par un GVT positif. J'ajoute que la gestion des pécules d'accès à une deuxième carrière aurait pu être plus optimale pour la catégorie des officiers supérieurs. Nous allons nous employer à corriger ce point, comme je vous l'indiquerai plus tard.

Toutes ces mesures s'inscrivaient dans un contexte très particulier qui a nécessité d'accompagner les profondes réformes de structures par des actions en faveur du personnel, soit sous forme de revalorisation indiciaire, soit par une dynamique professionnelle plus attractive et volontaire.

Aussi, plutôt que de me livrer à un exercice critique de cette gestion et encourager les divisions entre armées, voire entre ministères ou encore entre civils et militaires, je voudrais défendre l'intérêt général et éviter toute polémique inutile sur le constat que nous partageons globalement. Le terme qui me vient spontanément à l'esprit est « l'Union Sacrée » chère à Clémenceau, compte tenu de l'ampleur de la difficulté.

Dans cette logique de fédération des volontés, et en tant que responsable de programme par suppléance, je privilégie le triptyque « un chef, une mission et des moyens » dans le contexte global de modernisation des armées.

En matière de gouvernance, il est urgent de faire preuve de volontarisme et je suis favorable à l'abandon d'une logique uniquement comptable des réformes et des restructurations qui a trop longtemps prévalu au sein de la RGPP, pour privilégier au contraire une approche raisonnée de simplification qui prenne en compte les spécificités de notre modèle d'armée et de ses ressources humaines.

Par ailleurs, en termes de rémunération, il me semble pertinent de poursuivre les comparaisons avec les autres corps de la fonction publique d'État, d'une part, et avec les armées étrangères, d'autre part, notamment britannique et allemande.

En revanche, je voudrais, avec la plus grande clarté, dénoncer l'idée d'une fiscalisation de l'indemnité pour charges militaires, qui serait perçue comme une attaque directe contre la communauté militaire pour qui cette indemnité est la juste compensation des sujétions du métier des armes. Le contexte actuel me semble par ailleurs totalement inadapté à ce type

d'éventualité en raison de ses répercussions inévitables sur le moral du personnel déjà largement sollicité.

Si je résume ma pensée, passée l'analyse du constat et des éléments de contexte, ce qui est important à mes yeux c'est de se mettre en ordre de marche le plus vite possible pour être aux rendez-vous de 2015, 2019 et, en fond de tableau, de 2025 - aboutissement du modèle d'armée. Il s'agit bien de trouver des pistes d'amélioration, de les mettre en œuvre et d'avancer.

La première piste est de simplifier la gouvernance. Comme le préconise le rapport, le ministère de la défense s'est déjà aligné sur le principe « un chef, une mission, des moyens » pour simplifier la gouvernance des ressources humaines.

La responsabilité des dépenses de personnel est dorénavant confiée aux gestionnaires d'armées sous l'autorité fonctionnelle du DRH-MD qui devient le responsable de la maîtrise des crédits du titre 2 pour le ministère. Un programme unique « titre 2 » sera confié au secrétaire général pour l'administration (SGA) à partir de 2015.

Cette nouvelle gouvernance est particulièrement adaptée au pilotage de la masse salariale, et donc des ressources humaines du ministère. En particulier, elle recrée la corrélation entre la gestion des ressources et des crédits. Elle privilégie sur ce plan la responsabilité des chefs d'état-major d'armées, des directions et des services, en charge de leurs budgets opérationnels de programme (BOP) respectifs.

Le chef d'état-major des armées, en tant qu'employeur et responsable du programme 178, conserve la maîtrise de la modélisation des armées, c'est-à-dire de leur organisation générale.

En complément, un certain nombre de dispositifs encadrants ont été élaborés conjointement entre le ministère de la défense et le ministère des finances.

Il s'agit notamment d'une gestion de la masse salariale fondée sur le principe d'auto assurance et de la mise en place d'un contingentement des effectifs militaires par grade, fixé par arrêté interministériel annuel, qui permet de placer sous contrôle le dépyramidage des effectifs et d'éviter toute dérive en la matière.

Sur ces bases, il nous appartient d'intégrer ces dispositifs encadrants et de réfléchir à l'optimisation de notre « modèle RH » hérité à certains égards encore de l'armée de conscription. Il s'agit de revisiter les grands déterminants de notre « politique RH » : recruter, former, soutenir, équiper, promouvoir, reconvertir, afin de conférer au modèle une plasticité compatible avec les besoins RH de demain. Les mots d'ordre sont innovation et détermination, tout en s'appuyant sur trois prérequis : le respect du statut général des militaires, l'intégration des spécificités inhérentes aux trois armées et la cohérence par rapport au contrat opérationnel inscrit dans

le livre blanc. Ne pas évoluer, c'est la certitude d'avoir à dégrader les deux leviers habituels de gestion : le recrutement, indispensable pour garantir la jeunesse de nos personnels, l'avancement, créateur de dynamique professionnel indispensable à toute organisation.

Pour y parvenir nous avons déjà identifié plusieurs pistes. Les nouvelles déflations de 24 000 postes entre 2014 et 2019 porteront en priorité sur les états-majors et les organismes de soutien plutôt que sur les forces (avec une proportion de deux tiers pour les premiers et d'un tiers pour les seconds). Cette préservation des forces est une volonté de notre ministre, Jean-Yves Le Drian et nous y souscrivons pleinement pour respecter le contrat opérationnel.

La politique de dépyramidage se poursuivra avec comme objectif au niveau du ministère un taux de 16 % pour les officiers. À cet égard, je note que les armées sont déjà en-dessous de ce volume, ce qui milite en faveur d'un partage de l'effort au niveau ministériel quelle que soit la catégorie de personnel.

Un grand plan de la condition du personnel sera lancé conformément aux annonces très récentes du Président de la République et du ministre de la défense. Il sera axé sur la simplification de l'arsenal des indemnités versées aux militaires, ainsi que sur les notions de responsabilisation et de mérite. Dénommé « SDIM » pour simplification du dispositif indemnitaire des militaires, ce chantier prolonge le projet de refondation du système indemnitaire des militaires (RSIM) porté par les armées depuis près de trois ans. Par ailleurs, la rénovation de la concertation au sein des armées fera partie des attendus de la 90^{ème} session du conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM) prévue fin 2013. Le chantier vient aussi d'être lancé par le chef des armées il y a quelques jours.

Parallèlement, plusieurs leviers d'action seront mis en œuvre pour optimiser notre modèle de ressources humaines : une adaptation du volume de recrutement, estimé dans le projet de loi de finances 2014 à 17 000 par an, ainsi que du taux de contractuels, afin de rendre le modèle plus souple ; un meilleur phasage des départs parmi les populations de militaires en fin de contrat ou de carrière, pour les adapter aux conditions économiques du moment, accroître la plasticité de notre modèle et maintenir des flux d'avancement attractifs pour les personnels, notamment en haut de la pyramide de chaque catégorie, ce qui constitue une mesure très importante pour le moral des troupes ; une diminution du nombre d'officiers brevetés de l'école de guerre ; une meilleure adéquation pour tout le personnel entre les grades détenus et les responsabilités effectivement exercées ; une politique volontariste en matière de haut encadrement militaire, en s'appuyant sur l'identification et le suivi des hauts et très hauts potentiels ; un renforcement des dispositifs de reconversion pour le personnel militaire et de reclassement dans les fonctions publiques, ainsi que des mesures

financières d'incitation au départ, alors qu'aujourd'hui 1 500 militaires par an peuvent bénéficier de ces aides.

Sur un plan plus général, nous venons d'élaborer un plan stratégique actualisé des armées, associé à une cartographie des risques, qui fixe les grandes orientations pour 2020, afin d'être au rendez-vous du modèle à horizon 2025. Conformément au projet de loi de programmation militaire, un mécanisme de révision est prévu fin 2015.

En conclusion, vous l'aurez compris, nous sommes déjà en mouvement. Nous avons lancé trente chantiers, sous l'impulsion du ministre de la défense, destinés à identifier les effectifs pour une déflation qui porte sur près de 34 000 emplois. Ce que je viens de vous décrire au sujet du modèle des ressources humaines entre dans cette démarche, qu'il s'agisse de la diminution du nombre et du volume des états-majors, du contingentement et du dépyramidage.

Ce rapport de la Cour des comptes est une opportunité pour nourrir les projets en cours d'élaboration dans les armées et inscrits dans le projet de loi de programmation militaire déposé le 2 août 2013.

Parmi les maîtres mots de cette loi de programmation militaire, il y a différenciation et mutualisation, que je résume en rationalisation. Cette rationalisation est déjà largement commencée ; elle vise à la fois, comme l'a déclaré le Président de la République dans le Livre blanc de 2013, à maintenir le niveau d'ambition de défense du pays et en même temps à transformer profondément le ministère. Notre modèle de ressources humaines et la masse salariale qui lui est associée évolueront dans ce sens et j'espère vous avoir convaincus que nous nous y attelons au quotidien et avec force.

Nous sommes parfaitement conscients des enjeux que représente cette loi de programmation militaire, qui est le meilleur compromis entre la souveraineté de notre défense et la souveraineté économique et budgétaire de notre pays. En d'autres termes, il s'agit de faire ensemble, autrement et au mieux.

M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense. – Merci de me donner l'occasion de m'exprimer sur ce sujet très sensible pour le ministère.

Comme l'a dit le major général des armées, nous ne parviendrons à remettre les choses d'aplomb et obtenir le meilleur pilotage de la masse salariale que si nous le faisons ensemble, de manière plus approfondie que cela n'a été le cas jusqu'à présent. Je reprendrai quelques éléments de complexité du dispositif décrit par la Cour des comptes, avant de présenter dans un premier temps les orientations d'ores et déjà mises en œuvre à l'heure actuelle.

Le rapport de la Cour des comptes établit un constat partagé et apporte des éléments d'explication qui font consensus.

Je souhaite tout d'abord revenir sur la complexité du dispositif pendant la période examinée. L'architecture actuelle du dispositif est issue de réformes successives qui n'ont pas permis un pilotage optimal des ressources humaines et de la masse salariale.

Tout d'abord, la mise en œuvre de la LOLF a conduit à multiplier le nombre des acteurs, avec d'un côté les employeurs responsables de programmes ou de budgets opérationnels de programme (BOP), qui expriment les besoins et gèrent les effectifs et la masse salariale qui leur sont alloués, et de l'autre les gestionnaires organiques qui disposent des principaux leviers concrets de pilotage de la masse salariale. Pour ma part, je suis responsable du programme 212 relatif au soutien des politiques de la défense. Au sein de ce programme, les directions qui mettent en œuvre les différentes politiques emploient un peu plus de 9 000 agents civils et 3 600 agents militaires. Je n'ai aucune maîtrise du recrutement, de l'avancement des personnels qui me sont ainsi affectés. J'exprime des besoins aux directions des personnels qui sont les gestionnaires organiques et m'affectent ces personnels, mais ce sont ces directions qui maîtrisent, par exemple, l'avancement. Nous bâtissons donc des budgets en évaluant des dépenses sans avoir entre nos mains l'ensemble des leviers nécessaires. Dans ce contexte, le dialogue de gestion est extrêmement complexe. Les instances de dialogue ministérielles doivent à la fois rassembler les responsables de programmes et les responsables organiques, et force est de constater que leur fonctionnement n'est pas optimal, ne serait-ce que, ainsi que l'a reconnu la Cour des comptes, parce que nous ne disposons pas de restitution satisfaisante. Certes, nous y travaillons, notamment avec le ministère du budget et grâce à CHORUS, par exemple en ce qui concerne la gestion des indemnités.

Un deuxième élément de contexte est que, pendant la loi de programmation militaire, nous avons principalement suivi une logique quantitative pour atteindre les réductions d'effectifs qui avaient été programmées. Dès la première année de la LPM, nous avons été en avance de 1 500 ETP par rapport aux réductions de postes prévues, et cette avance s'élève aujourd'hui à 3 500 ETP. Le ministère a donc respecté l'objectif quantitatif, mais a rencontré plus de difficulté s'agissant des aspects qualitatifs.

Cette préoccupation quantitative lors de l'élaboration de la loi de programmation militaire s'est traduite par la clause de sauvegarde. En effet, pendant la préparation de la loi de programmation militaire, nous avons eu des discussions pour déterminer les conséquences financières de l'évolution des effectifs avec, reconnaissons-le, certaines imprécisions. La clause de sauvegarde est apparue progressivement au fil des discussions et, dirais-je, a

été arrachée compte tenu des imprécisions dans la détermination de la masse salariale et de sa possible évolution.

Pendant la période écoulée, l'évolution de la masse salariale a été conditionnée par les décisions qui avaient été prises, comme la revalorisation de la rémunération des militaires à travers de nouvelles grilles indiciaires. Ces grilles avaient été annoncées officiellement avant l'élection présidentielle de 2007, et nous avons alors dû les mettre en œuvre. Alors que nous avions prévu une application des nouvelles grilles sur l'ensemble de la durée de la loi de programmation militaire, le calendrier a été accéléré et la mise en œuvre s'est opérée sur trois ans, ce qui répondait à une forte demande du Conseil supérieur de la fonction militaire. Les graphiques qui vous ont été montrés ont illustré les conséquences sur les rémunérations. Par exemple, un capitaine a disposé de 1,2 mois de solde supplémentaire par an.

Il convient d'observer un autre mécanisme difficile à gérer en ce qui concerne les grilles indiciaires. Lorsque les policiers obtiennent une amélioration de leur situation, les gendarmes réclament, et en général obtiennent, une amélioration similaire. Il se pose alors la question de savoir ce que nous faisons pour les sous-officiers des différentes armes. Durant la loi de programmation militaire, les nouvelles grilles venaient tout juste d'être établies lorsque les policiers et les gendarmes ont obtenu une amélioration de leur situation indiciaire. Le ministère de la défense avait alors recommandé de traiter les demandes des policiers et des gendarmes sous un angle indemnitaire et non indiciaire, en observant qu'un traitement indiciaire conduirait à étendre aux sous-officiers des armées ce qu'auraient obtenu les sous-officiers de gendarmerie. Nous avons d'ailleurs bloqué pendant plusieurs mois l'examen par le Conseil supérieur de la fonction militaire du projet de texte sur la gendarmerie. Nous voulions obtenir, au niveau interministériel, une évolution de la grille des sous-officiers. Il y a eu un mécanisme d'échelle de perroquet, selon un enchaînement de décisions qui n'était absolument pas prévisible lors de l'élaboration de la loi de programmation militaire.

Comme l'a évoqué la Cour des comptes et rappelé le major général des armées, le retour catégoriel vers les militaires d'une partie des économies réalisées a atteint 50 % au cours des deux premières années. Mais la moyenne ne s'établit qu'à 38 % sur l'ensemble de la période, compte tenu des difficultés ensuite rencontrées dans la maîtrise des dépenses.

La question a été posée des conséquences que pourraient avoir des mesures prises au niveau de l'ensemble de la fonction publique. Au sein du ministère, les mesures bas salaires concernent environ 3 600 civils et 64 500 militaires. On considère que les mesures bas salaires ont eu un impact de 230 millions d'euros entre 2009 et 2012.

Le major général des armées a donné des explications en ce qui concerne le repyramidage. Celui-ci doit être ramené à de justes proportions.

Selon le rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) et du Contrôle général des armées (CGA), les conséquences du repyramidage ont été évaluées à 114 millions d'euros entre 2008 et 2012.

La Cour des comptes a évoqué les difficultés du ministère de la défense à entrer dans le dispositif de contingentement. Il est vrai que le contingentement n'a été mis en place qu'à partir de 2012, après des discussions avec la direction du budget en 2006 et 2007 qui n'avaient pas abouti. Le contingentement a des effets extrêmement concrets, avec une réduction des tableaux d'avancement, par rapport à 2012, de 23 % pour les colonels de l'armée de terre et de 15 % pour les capitaines de frégate et les commandants de l'armée de l'air.

S'agissant des difficultés liées à Louvois, les causes de ces situations sont multiples et nous partageons l'analyse de la Cour des comptes. Une autre cause doit cependant être évoquée : depuis quinze ans, le logiciel a été principalement développé en interne et y a connu plusieurs échecs successifs. Il a été dit que la décision de raccordement de l'armée à Louvois aurait été prise rapidement et sans tenir compte du système de paiements doubles, lequel a engendré des délais de plus de neuf mois pour l'armée de terre. Il faut aussi tenir compte de la fermeture des centres chargés de la gestion de la solde, notamment dans l'armée de terre, qui aurait été un peu rapide. La fermeture des centres territoriaux d'administration et de comptabilité a été décalée de deux ans pour tenir compte des difficultés qui auraient pu être rencontrées.

Mais l'obligation que nous avons de réduire les effectifs a amené à la prise de certaines décisions par l'ensemble des responsables, les chefs d'état-major et mon prédécesseur au poste de secrétaire général pour l'administration, puis le ministre et son cabinet, en ayant pris soin de recueillir l'accord de l'ensemble des partenaires concernés.

Il n'en demeure pas moins que Louvois a eu des effets directs tout à fait regrettables pour les personnels militaires, ainsi que des conséquences sur la consommation des crédits de masse salariale. Reprenant l'estimation qu'avaient établie l'IGF et le CGA, la Cour des comptes estime le montant des indus à 133 millions d'euros. Suivant les travaux actuellement menés avec la direction du budget, nous réévaluons le montant des indus à 72 millions d'euros au titre de l'année 2012 et 64 millions d'euros en 2013. Par ailleurs, une surconsommation des crédits a résulté du mécanisme des avances pour assurer la paie du personnel, à titre dérogatoire, et nous sommes en train d'évaluer les conséquences de ces avances pour l'année 2013. Le titre 2 a donc bien sûr été fortement perturbé par le déploiement de Louvois.

Compte tenu de ces éléments de contexte, où en sommes-nous et qu'envisageons-nous de faire ? Le major général des armées a rappelé que nous sommes à nouveau engagés, avec le projet de loi de programmation

militaire, dans des réductions d'effectifs impliquant un taux d'effort équivalent à celui de la précédente loi de programmation militaire : dès 2014, nous devons supprimer 7 881 emplois. Toutes les populations du ministère sont concernées, mais suivant un double mouvement de dépyramidage. La part des officiers dans la population militaire, qui avait augmenté de 16 % à 17 %, doit être amenée à 16 %. Par ailleurs, la moitié des officiers ne sont pas employés dans les armées, mais dans des services comme la direction générale de l'armement. En outre, il existe une volonté de « civilianiser » des emplois dans les postes de soutien, où les militaires effectuent aujourd'hui souvent une deuxième partie de carrière. Il faut donc bien cibler les départs et disposer de tous les outils d'incitation qui figurent dans la loi de programmation militaire. Je rejoins en tout cas l'avis du major général selon lequel il ne faut pas opposer les militaires aux civils, ni les populations des services à celles des forces. Nous devons être volontaristes, mais également très attentifs aux difficultés qui peuvent se présenter.

En matière de primes, nous sommes conscients d'une nécessaire simplification. L'évaluation du coût d'une réforme du dispositif indemnitaire, estimé à 300 millions d'euros, n'est bien sûr pas supportable au regard de la situation du titre 2 du ministère. L'exercice devra donc être étalé dans le temps et poser un certain nombre de questions en termes de ressources. En 2014, le ministère disposera d'un peu plus de 40 millions d'euros de crédits au titre des mesures catégorielles. Or lorsque nous regardons l'impact actuel des mesures bas salaires qui sont à l'étude et de la revalorisation des personnels de catégorie B, il n'est déjà pas possible de les mettre en œuvre. S'engager dès à présent dans une remise à plat du dispositif indemnitaire apparaît extrêmement difficile.

Préalablement, un important travail d'étude doit être conduit, répondant aux six questions posées par la Cour : la restriction des droits et libertés, la mobilité, l'absence, la précarité, l'exposition au risque et les interventions dans des environnements défavorables. En termes de primes, quatre éléments de gestion doivent être pris en compte : le recrutement, les compétences, la mobilité professionnelle et les départs. C'est sur ces bases que nous devons construire un nouveau système indemnitaire.

Il existe effectivement 174 primes à l'heure actuelle, mais dont plus d'une vingtaine sont totalement obsolètes et dont la suppression est presque anecdotique. Nous devons aller beaucoup plus en profondeur pour mettre à plat le dispositif, en élaborant un système unique de ressources humaines à l'échelle du ministère. La Cour des comptes appelle de ses vœux l'achèvement d'un tel chantier qui est en cours.

J'appelle votre attention sur le fait que la remise à plat d'un système indemnitaire sans dépenser un euro supplémentaire est tout bonnement impossible.

En ce qui concerne la gouvernance, je m'associe pleinement aux propos du général de Villiers. La direction des ressources humaines va disposer d'une autorité fonctionnelle renforcée, qui ne correspond pas à une autorité hiérarchique mais à la possibilité de disposer des principaux éléments de la politique des ressources humaines : nous aurions un droit de regard sur les flux de recrutement, leur composition par catégorie de personnel et leur répartition au cours de l'année, en fonction des missions opérationnelles des armées. Nous devons travailler étroitement avec la direction des affaires financières du ministère pour traduire l'impact de ces décisions sur la masse salariale.

Nous avons lancé un groupe de travail sur la gestion de crédits de titre 2 et la création d'un programme unique de crédits de personnel, dont le secrétariat général pour l'administration devrait être responsable, dans le cadre du renforcement de l'autorité fonctionnelle de la direction des ressources humaines.

D'ores et déjà, nous voyons apparaître un système de gouvernance à deux niveaux. Au niveau politique du ministre, en comité exécutif, nous devons nous réunir avec les chefs d'état-major et les majors généraux des armées. Une réunion est déjà programmée sur le modèle des ressources humaines du ministère à l'horizon 2025. Cette réunion sera coprésidée, afin de montrer que c'est au chef d'état-major des armées de définir leur format et au secrétariat général pour l'administration d'en assurer la mise en œuvre. Par ailleurs, un niveau de gouvernance technique relève de la direction des ressources humaines du ministère et des directions des différentes armées pour assurer le suivi des mesures prises.

En conclusion, nous essayons de tirer tous les enseignements du rapport de la Cour des comptes pour une meilleure maîtrise de la masse salariale dans le cadre d'une nouvelle gouvernance du ministère.

M. Julien Dubertret, directeur du budget. - D'une manière générale, la direction du budget souscrit largement, elle aussi, à la pertinence d'ensemble du diagnostic fait par la Cour des comptes. La loi de programmation militaire de 2009 prévoyait bien que la moitié des économies sur les dépenses de personnel permettraient d'améliorer la condition militaire, et que l'autre moitié viendrait nourrir les dépenses d'équipement. Finalement, ce n'est pas la moitié mais la totalité de ces économies qui sont restées sur la masse salariale, c'est-à-dire bien au-delà des seules dépenses catégorielles au sens strict. L'objectif prévu par cette loi de programmation militaire de nourrir les dépenses d'équipement par la baisse de la masse salariale a donc échoué.

Je voudrais toutefois, comme l'a fait le général de Villiers, relativiser l'échec en matière de maîtrise de la masse salariale que nous évoquons aujourd'hui, en signalant que des réformes ont été faites par ailleurs. Les effectifs ont baissé et les réorganisations sont intervenues de manière

remarquable. Si je puis me permettre ce commentaire de la direction du budget, où nous avons une vision d'ensemble des effectifs de l'État : la réorganisation du ministère de la défense a été exemplaire par rapport à d'autres ministères, à ce point près que la masse salariale n'a pas du tout été maîtrisée.

Quels facteurs expliquent cela ? Ils me semblent avoir été bien résumés par la Cour des comptes. Je voudrais seulement vous donner mon appréciation personnelle sur le poids respectif de ces différents facteurs. En préalable, je voudrais tout de même faire une remarque sous la « sous-budgétisation initiale » dont on entend souvent parler : je rappelle que la masse salariale du ministère de la défense a été « rebasée » de 300 millions d'euros sur la période – avant même les ouvertures en gestion –, soit 200 millions d'euros en loi de finance initiale pour 2010 et 100 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2011, c'est-à-dire assez tôt dans la mise en œuvre de la loi de programmation militaire. Je pense que ceci est de nature à nuancer l'idée d'une sous-budgétisation massive initiale. Cela montre – c'est le premier facteur – qu'il existait des dynamiques internes au sein du titre 2, mal repérées et mal identifiées. L'importance des « rebasages », qui sont intervenus très vite, a montré la réactivité de la communauté financière au sein de l'État face à ce problème.

Le deuxième facteur est le poids considérable des facteurs organisationnels. Il ne faut pas l'oublier. La Cour des comptes constate que les responsables de budgets opérationnels de programme (BOP) ne gèrent pas tout le personnel qu'ils emploient ni n'emploient tout le personnel qu'ils gèrent. Au-delà, la question est celle de l'existence d'un pouvoir suffisant de coordination, d'animation et de rendu-compte autour de la politique RH et financière du ministère de la défense. C'est, depuis plusieurs années, une préoccupation constante du ministère du budget vis-à-vis d'un certain nombre de ministères, et particulièrement du ministère de la défense. J'ai la conviction profonde que si l'organisation était plus simple et plus efficiente, le diagnostic aurait pu se faire plus vite, et les remèdes auraient pu être mis en place plus rapidement.

Il y a – il ne faut pas le cacher – un certain nombre de facteurs liés à la gestion des personnels, des statuts, des carrières. Vous avez par exemple noté qu'il n'y a pas eu d'accroissement de sélectivité alors que les créneaux d'avancement étaient élargis. Plutôt que de rester autour d'un âge moyen d'avancement en élargissant l'écart-type de façon à faire des choix plus adaptés à la carrière des agents et à leur mérite propre, on a plutôt procédé à un accroissement du GVT (glissement vieillesse technicité). De la même manière – et il était temps que ce constat soit complètement partagé avec le ministère de la défense –, les aides au départ mises en place dans le cadre des grandes restructurations de la période 2009-2012 ont parfois été utilisées de manière inadéquate. L'effectif d'officiers a diminué deux fois moins qu'il n'a été attribué de pécules, et l'effectif d'officiers supérieurs a même

augmenté alors même que des pécules étaient attribués... Dans ma conception des choses, un pécule doit permettre un départ définitif, il ne doit pas servir à accroître le GVT. Maintenant, le constat est fait, mais je me permets de souligner à quel point ceci a pesé dans le « repyramidage ». Celui-ci est lié, certes, au fait que la déflation pesait beaucoup plus sur les effectifs des grades inférieurs que sur ceux des grades supérieurs. Mais le phénomène a été malheureusement amplifié par cette utilisation fautive des systèmes de départ.

Il va maintenant falloir s'atteler à la problématique de long terme, même si cela peut être couteux et demande donc beaucoup de précautions : le système indemnitaire du ministère de la défense est incroyablement complexe. Certes, la complexité se trouve aussi dans les ministères civils. Mais il n'empêche que le rapport de la Cour des comptes qui fait un constat chiffré très éclairant : avec 174 indemnités pour un total 3,2 milliards d'euros, le système indemnitaire représente le tiers de la rémunération globale des militaires. Le système de rémunération de l'armée britannique est par exemple très différent, avec une prise en compte bien moindre de la variation de l'activité (et notamment des opérations extérieures), d'où un écart du nombre de dispositifs indemnitaires 74 contre 19 - qui interpelle et appelle manifestement une réaction.

En ce qui concerne Louvois, il s'agit d'un sujet *sui generis*, comme les rapporteurs spéciaux l'ont souligné, qui n'est pas forcément au cœur du sujet d'aujourd'hui. Il est néanmoins préoccupant. Une partie des difficultés de Louvois sont liées aux autres difficultés que nous venons de mentionner, et particulièrement à la complexité du système de rémunération. À l'évidence, cette complexité, cumulée avec la disparition progressive des centres experts de calcul de solde, a contribué à rendre encore plus délicate la manipulation des données qui alimentent le logiciel. J'y vois une leçon pour l'avenir et pour l'Opérateur nationale de paie (ONP), projet qui a vocation à couvrir à terme l'ensemble de l'État, comme une sorte d'homologue de Louvois. À l'évidence, un outil qui doit être stable ne peut pas prendre en charge des règles de calcul d'une infinie complexité infinie et d'une forte variabilité.

Voilà pour les constats. En ce qui concerne le plan d'action, je comprends de nos discussions avec le ministère de la défense qu'il comporte trois grandes lignes : un renforcement du pilotage RH et financier ; une réforme de la nomenclature budgétaire ; enfin, des réformes de fond en matière de déterminant de la masse salariale.

Sur la gouvernance, je ne peux que me réjouir de la réorganisation des RH au sein du ministère de la défense au travers de deux actions clairement lisibles : d'une part, la suppression d'une DRH-État-major des Armées qui permettra à la DRH du ministère (DRH-MD) d'être en prise directe avec les DRH de chacune des armées ; d'autre part, la création d'une autorité fonctionnelle renforcée, qui place clairement la DRH-MD sous

l'autorité du secrétaire général. Le fait que cette DRH-ministère de la défense soit située à côté de la direction des affaires financières (DAF) sous l'autorité du même secrétaire général est pour moi un gage extrêmement important de succès dans la réforme du pilotage du titre 2 du ministère de la défense. Il est indispensable que la coordination entre DAF et DRH-MD soit extraordinairement étroite. La direction du budget plaide en ce sens depuis la mise en œuvre de la LOLF.

La modification de nomenclature budgétaire est le corollaire de ce qui précède. Le fait de rassembler l'ensemble des crédits de personnel sur un seul programme me paraît pertinent et conforme à l'esprit de la LOLF. Les emplois sont votés par le Sénat et l'Assemblée nationale sur le périmètre de chaque ministère, contrairement aux crédits qui sont votés par programme. Ceci a un sens clair, confirmé par la pratique gestionnaire : le ministère est le périmètre pertinent pour gérer la masse salariale de manière fiable, précise, avec un vrai pouvoir du gestionnaire central. Ces évolutions de gouvernance vont dans le sens des règles qui ont été codifiées par le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (RGBCP).

Je passerai rapidement en revue les réformes de fond, auxquelles j'adhère et qui ont été, pour certaines, mentionnées par le général de Villiers. C'est tout d'abord le principe d'auto-assurance, qui en pratique a clairement joué jusqu'à présent. C'est aussi un pilotage en fonction d'un modèle d'armées cibles, définies par grade de façon précise, ce qui correspond à une demande de mon prédécesseur et de moi-même depuis de nombreuses années. Et puis, dans la mesure du possible, c'est une simplification d'ensemble du cadre indemnitaire.

Pour terminer, je voudrais répondre à l'interpellation du rapporteur spécial Yves Krattinger : que fait la direction du budget qu'a-t-elle fait et que fera-t-elle ? D'abord, j'aime à penser que le ministère du budget et la direction du budget ne sont pas totalement étrangères à la baisse du retour catégoriel qui a été évoquée, face à une tension croissance sur le titre 2. J'ajouterai que si le retour catégoriel au sens strict est d'environ 38 %, on parvient à un niveau sûrement à 38 %, si ce n'est supérieur à 50 %, si l'on inclut le repyramidage – et notamment le repyramidage non maîtrisé –, qui est en fait lui aussi une forme de mesure catégorielle. Deuxième ligne d'action : dès 2009, le ministère du budget a agi pour responsabiliser le ministère de la défense, comme le montrent les « rebasages » du titre 2 financés par des redéploiements internes.

Troisième point important, le ministère de la défense a demandé depuis 2011 une revue du mode de pilotage autour de l'idée d'armées cibles, définies par grades : les échanges ont pris un peu de temps, mais je suis heureux que nous nous retrouvions tous aujourd'hui sur ce point. Ces réformes de gouvernance s'inscrivent parfaitement dans l'action de la direction du budget, qui vise à renforcer le pouvoir gestionnaire au sein des

ministères et accroître la coordination. Il n'y avait pas d'absence de pouvoir gestionnaire au sein du ministère de la défense, mais un éclatement. Ces réformes s'inscrivent dans la logique du décret de 2012, qui refonde le décret de 1962 sur la comptabilité publique et pose clairement la nécessité d'un pilotage central du personnel et des crédits. Ces outils avaient commencé à se mettre en place mais ont maintenant un fondement réglementaire, pour les RH comme pour appelle le document prévisionnel de gestion des effectifs et des crédits, qui conduit chaque ministère à présenter en début d'année à la direction du budget une prévision mensualisée de consommation des crédits et des emplois, afin de s'assurer que l'autorisation parlementaire sera *in fine* respectée.

Voilà. Nous ne sommes pas au bout de nos peines, mais l'ampleur des mesures prises au sujet des les conditions de pilotage laisse penser que c'est le bon degré de réformes qui a été choisi, face à des dérapages qui ont été non moins considérables.

M. Yves Krattinger, rapporteur spécial. – Sur Louvois, je décèle tout de même deux erreurs majeures. Premièrement, le fait d'élaborer un logiciel sur un nombre d'années très important, dans un contexte où l'informatique et le numérique évoluent en permanence. Deuxièmement, pourquoi n'a-t-on pas continué à payer par les moyens traditionnels pendant une ou deux années, le temps de voir si Louvois donne les résultats que l'on attend ? Et s'il ne donne pas les bons résultats, la prudence s'impose et il faut arrêter – sinon, cela revient à sauter de la cabine pour s'apercevoir 500 mètres plus bas qu'on n'a pas pris le parachute. C'est assez grave. Je pose ici directement la question : qui a pris cette décision, qui a des conséquences considérables en termes de coûts, de mal-être les militaires et de confusion publique ? Je ne peux pas considérer que c'est banal.

En ce qui concerne le « retour » en faveur des militaires annoncé en 2008, comment expliquer qu'il ait fallu attendre 2013 pour constater que cela n'a pas fonctionné ? Je pense qu'un pilotage avec un tel décalage temporel n'est pas acceptable, dans un contexte où la pression sur les finances publiques a été très forte à chaque instant – même si j'ai confiance : les décisions que vous avez prises ensemble pour responsabiliser les gestionnaires vont donner des résultats, et je comprends qu'une telle réorganisation d'ensemble soit difficile et prenne du temps. Mais tout de même, on a constaté très vite qu'il y avait des dérapages, et l'analyse aurait dû être faite en 2010 au plus tard, et non pas aujourd'hui, à notre demande, après un travail – d'ailleurs exemplaire – de la Cour des comptes. Je le dis comme je le ressens.

Quels sont les enseignements à tirer de tout cela ? Certes, vous nous avez bien expliqué que chaque armée a son propre vécu, que prendre une décision pour la Gendarmerie a des conséquences sur les autres militaires, etc. Mais on ne découvre pas tout ça aujourd'hui. On le sait tous et depuis longtemps : dès lors que l'on accorde quelque chose aux uns, on est obligés

de discuter, à un moment, avec les autres. Vous avez d'ailleurs fini par nous dire la vérité : des promesses avaient été faites en 2007, que vous avez exécutées – mais ces promesses, étaient-elles vraiment bien considérées, bien mesurées ? Vous ne pouvez pas parler, mais nous pouvons nous poser des questions. Qui a fait ces promesses, sinon ceux qui ont ensuite précipité le brouillard sur leurs conséquences réelles, qui sont aujourd'hui devant nous ? Bref : je trouve que les engagements que vous prenez vont tous dans le bon sens, mais qu'ils auraient pu être engagés il y a déjà quatre ans.

M. Dominique de Legge, rapporteur spécial. – Je reviens moi aussi brièvement sur Louvois. J'ai cru comprendre que la complexité des éléments de paye des militaires faisait que pratiquement aucun système informatique n'était capable de donner satisfaction. Et j'ai cru comprendre que vous disiez, au fond, qu'il faudrait commencer par simplifier les éléments de paye. Mais ce travail de simplification, nous en sommes aux balbutiements. Je m'inquiète donc que cette situation que nous venons de décrire perdure encore quelques mois, pour ne pas dire quelques années, si l'on ne s'attaque pas rapidement au chantier de la simplification de la paye.

M. François Trucy. – Je voudrais rapporter, au sujet du sort actuel des militaires, une petite expérience très réconfortante. La révision générale des politiques publiques (RGPP) et la future loi de programmation militaire débouchent sur de multiples réductions d'effectifs. Or, il y a quelques jours, lors d'une rencontre entre des chefs d'entreprise du Var et les fournisseurs d'emplois (Pôle Emploi et autres), j'ai eu la bonne surprise de rencontrer une équipe de trois jeunes femmes dont la fonction était de faire de « l'offre de services » et – disons le mot tranquillement – de « recaser » les militaires qui arrivent à la fin de leur engagement, parfois à l'opposé de ce qu'ils ambitionnaient. Elles font cela remarquablement, et cela fonctionne très bien.

M. Pierre de Villiers. – Au sujet de la solde, voilà ce que je peux vous dire à mon niveau. Nous sommes là pour nous parler franchement. Aujourd'hui, nous limitons les dysfonctionnements des militaires soldés, grâce aux plans d'action mis en œuvre il y a bientôt un an, avec une succession d'actions multiformes. C'est l'objectif : faire en sorte que le système soit transparent, que les militaires touchent leur solde à hauteur de ce qu'ils méritent. A ce stade, la question de fond est la suivante : que fait-on maintenant ? Il y a toujours des difficultés, et l'on peut se demander si le calculateur fonctionnera un jour. J'ai donc une interrogation : ne faudrait-il pas basculer vers un autre système ? Évidemment, dans ce cas, le chantier SDIM de simplification indemnitaire devra être mené simultanément, pour que nous puissions cumuler tous les avantages. Je ne suis pas un expert, mais j'ai cru comprendre que le lancement d'un système prend deux à trois ans pour être complètement opérationnel. Nous sommes en train de nous rapprocher de nos amis allemands, qui n'ont pas de problèmes de solde. Ensuite, il faudra incontestablement prendre des décisions. Pour résumer, je suis là pour vous dire toute la difficulté morale que cette affaire suscite chez

les militaires. Nous attendons le rapport de la Cour des comptes qui nous apportera un élément supplémentaire actualisé, un regard extérieur, à partir duquel il faudra prendre des décisions.

M. Jean-Paul Bodin. – Je partage ce qui vient d’être dit. Si la décision devait être prise d’utiliser un autre système, il faudrait gérer une période de transition où nous continuerons à utiliser le système actuel, ce qui nécessiterait d’être très attentifs. Il faudra essayer par tous les moyens de consolider le système existant, même si c’est pour deux ou trois ans, car il faudra continuer de payer les soldes durant cette période. Outre ce que la Cour des comptes va nous indiquer, nous disposons d’une série d’audits internes, et nous avons donc beaucoup d’éléments pour apprécier la situation. Je pense que l’orientation sera prise d’ici à la fin de l’année.

M. Julien Dubertret. – Je tire de la question des délais de réaction une leçon relativement claire – peut-être teintée d’un biais financier dont je vous laisse juge. Comme je vous l’ai dit, le constat du dérapage se fait vite, et il y a une réaction rapide de « rebasage » des crédits : 200 millions d’euros en 2010, puis 100 millions d’euros en 2011. L’énorme difficulté concerne le diagnostic : pourquoi une telle dérive a-t-elle eu lieu ? Le rapport de la Cour des comptes montre qu’elle est relativement multifactorielle. Mais ce que j’en retiens, c’est qu’elle est intimement liée à l’éclatement de la fonction RH et, dans une certaine mesure, de la fonction financière au sein du ministère de la défense. D’où la nécessité, constamment réaffirmée depuis le vote de la LOLF, qu’il y ait une fonction financière correctement identifiée au sein des services de l’État. De ce point de vue, ce qui se passe au ministère de la défense nous interpelle pour les autres ministères : si on y retrouve de tels éléments d’éclatement et de complexité, alors on peut y retrouver les mêmes risques de dérives et de difficultés à faire le diagnostic. Lorsque l’information et les comportements gestionnaires sont éclatés, le compte-rendu remonte mal, la synthèse se fait difficilement, et la discussion entre le ministère du budget et les ministères gestionnaires ne peut pas se faire sur des bases totalement éclairées. Pour conclure, il ne faut pas craindre le développement de la fonction budgétaire et financière au sein de l’État ; il faut au contraire essayer de l’accélérer.

M. Gilles-Pierre Lévy. – J’ai le sentiment qu’il se dégage beaucoup de consensus sur ces sujets. J’ai toutefois une interrogation lourde sur deux points. Le premier, porte sur la complexité du système de primes : tout le monde est d’accord pour dire qu’il est extrêmement complexe, mais en même temps il est rare que l’on arrive à simplifier un système en alignant par le bas. En d’autres termes, si on veut le simplifier, soit cela coûtera cher, soit cela prendra du temps – et je serais plutôt tenté de dire que cela prendra du temps, même si c’est une question politique sur laquelle la Cour n’a pas à se prononcer. La deuxième grande question est celle de Louvois. Cette question est sans doute autant technique – c’est là que les compétences de la Cour des comptes atteignent leurs limites : le logiciel est-il fiable ou pas ? –

qu'organisationnelle ; et là je crois qu'un accord très clair se dégage sur le fait qu'une réorganisation était souhaitable et nécessaire en matière d'autorité sur les systèmes de rémunération. Ce n'est pas la Cour des comptes qui s'opposera à ce qu'il y ait une autorité financière suffisamment forte dans un ministère qui est probablement – il faut le souligner – celui qui a fait les réformes les plus difficiles et les plus importantes au cours des dernières années.

M. Roland du Luart, président. – Je remercie tous les intervenants pour cette audition très instructive.

Au terme de ce débat, la commission a autorisé la publication de l'enquête de la Cour des comptes, ainsi que du compte-rendu de la présente audition, sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

- **Gilles-Pierre Lévy**, président de la deuxième chambre de la Cour des comptes ;
- **Général Pierre de Villiers**, major général des armées ;
- **Jean-Paul Bodin**, secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense ;
- **Julien Dubertret**, directeur du budget.

ANNEXE
COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA
COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT



**COMMUNICATION A LA COMMISSION DES FINANCES DU
SENAT**

ARTICLE 50-2° DE LA LOI ORGANIQUE DU 1ER AOUT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

**La rémunération
des militaires**

Septembre 2013

Sommaire

AVERTISSEMENT	7
RESUME	9
LISTE RECAPITULATIVE DES RECOMMANDATIONS	13
INTRODUCTION	15
CHAPITRE I UN SYSTEME DE REMUNERATION COMPLEXE	17
I - Des règles issues de sources juridiques multiples	17
A - La rémunération des militaires est définie par le statut général des militaires	17
B - La rémunération des militaires est également déterminée par référence aux règles applicables aux fonctionnaires	19
C - La rémunération des militaires repose aussi sur des textes spécifiques .	20
II - Un système indemnitaire peu piloté.....	20
A - La solde de base ou traitement indiciaire constitue la principale composante de la rémunération des militaires	20
B - Des indemnités nombreuses représentant une part importante de la rémunération.....	23
III - Une rémunération partiellement défiscalisée et de niveau équivalent à celui des fonctionnaires civils	37
A - La rémunération moyenne des militaires en 2011	37
B - Éléments de comparaison avec la fonction publique d'État.....	43
C - Le régime fiscal est avantageux	44
IV - La rémunération d'activité des militaires français est inférieure à celle des militaires britanniques et allemands, mais le système français de pensions est plus avantageux.....	46
A - Difficultés de comparaison	46
B - Le Royaume-Uni.....	48
C - L'Allemagne	51

CHAPITRE II DES REMUNERATIONS REEVALUEES DEPUIS 2008	53
I - Une nouvelle dynamique de carrière.....	53
A - Une réforme aux dimensions multiples.....	53
B - Un déroulement de carrière plus rapide et mieux rémunéré	55
C - Des parcours en principe plus sélectifs.....	57
D - Une mise en œuvre rapide	60
II - Des dysfonctionnements dans le paiement de la solde	62
A – Une chaîne de solde déstructurée.....	62
B – Une nécessaire professionnalisation de la chaîne de solde.....	66
CHAPITRE III UNE DYNAMIQUE SALARIALE NON MAITRISEE.....	69
I - Un coût supérieur aux prévisions	69
A - Le poids croissant du GVT pèse sur la dynamique salariale	69
B - Les économies issues de la déflation des effectifs ont été fortement surévaluées	73
II - Des financements supplémentaires récurrents nécessaires à l'équilibre de la masse salariale	77
A - Le financement des mesures en faveur des personnels par les économies issues de la déflation des effectifs est hors d'atteinte.....	77
B - Les dernières mesures catégorielles n'ont pas été mises en œuvre	83
C - Des abondements répétés sont nécessaires pour assurer le financement des dépenses de personnel	84
D - Le coût de la réforme statutaire de 2008 n'a pas été évalué.....	86
III - Une régulation de l'impact de la réforme de 2008 tardive et limitée .	87
A - La gestion de la pyramide des grades a été insuffisante	87
B - Le rajeunissement des promotions n'a pas été assez encadré.....	93
C - L'accès aux échelons exceptionnels n'est pas réellement contingenté ..	95
D - L'introduction de conditions diplômantes ne joue pas un rôle discriminant	98

CHAPITRE IV UN PILOTAGE DE LA MASSE SALARIALE A RENFORCER.....	101
I - Un agrégat relatif à la masse salariale nécessaire dans la loi de programmation militaire	101
A - Le cadrage de l'évolution de la masse salariale dans la loi de programmation militaire 2009-2014 est approximatif	101
B - La prochaine LPM devrait prévoir un encadrement des dépenses liées à la masse salariale	105
II - Un dépyramidage des effectifs à poursuivre.....	106
A - La gestion des effectifs ne se limite pas à une déflation	106
B - La LPM prévoit un objectif de dépyramidage	107
III - Une gouvernance de la masse salariale à consolider	109
A - Le pilotage de la masse salariale a été insuffisant.....	109
B - Le ministère de la défense engage une réforme de la gouvernance de la masse salariale	112
CONCLUSION GENERALE.....	115
ANNEXES	119

Avertissement

À la demande du président de la commission des finances au titre de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001, la Cour des comptes a procédé à une enquête ayant pour objet « La rémunération des militaires ». La demande a été faite au Premier président de la Cour des comptes dans un courrier du 21 novembre 2012 (annexe I). Le Président de la deuxième chambre, accompagné de l'équipe de contrôle, a rencontré le 6 février 2013 les rapporteurs spéciaux du budget de la mission *Défense*. Lors de cette réunion, il a été convenu que le contrôle porterait sur l'ensemble des rémunérations, soldes et primes et leur évolution depuis 2009, afin d'apprécier si cette évolution a été conforme aux orientations définies dans le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008 et dans la loi de programmation militaire de 2009-2014.

Dans le courrier qu'il a envoyé, le 15 février 2013 au président de la commission des finances du Sénat, le Premier président a confirmé l'accord de la Cour sur ce périmètre de l'enquête (annexes I et II).

L'enquête s'inscrit dans le prolongement des constats déjà effectués par la Cour relatifs à la nécessité de renforcer le pilotage et le contrôle interne budgétaires et la maîtrise de la masse salariale tels qu'ils ressortent du rapport de la Cour sur les résultats et la gestion budgétaire de la mission *Défense*.

Elle prolonge également le constat des insuffisances de financement du ministère de la défense, liées notamment à une programmation déficiente, effectué par la Cour dans son rapport public thématique de juillet 2012 sur le bilan à mi-parcours de la loi de programmation militaire.

Notifiée le 27 février 2013 par le président de la deuxième chambre, l'enquête s'est déroulée de mars à juin 2013. Elle a été effectuée sur pièces et sur place. Des entretiens ont été réalisés avec les responsables et services de l'état-major des armées, de la direction des ressources humaines et de la direction des affaires financières du ministère de la défense auxquels ont été adressés des questionnaires. Des échanges ont également été menés avec la direction générale de l'administration et de la fonction publique et la direction du budget (cf. annexe III).

Le présent rapport fait suite à une procédure contradictoire. Il intègre les éléments de réponse apportés par écrit par le ministère de la

défense, le chef d'état-major de l'armée de l'air, la direction du budget et la direction générale de l'administration et de la fonction publique.

Il constitue la synthèse définitive des conclusions de l'enquête. Il a été délibéré, le 9 septembre 2013 par la deuxième chambre, présidée par M. Levy, président de chambre, et composée de MM. Remond, Camoin, Vivet, Mousson, Delaporte, Dors, Mme Dujols, les rapporteurs étant Mmes de Francqueville, auditrice, Krawczak, rapporteure, Mme Saliou, conseillère maître, étant le contre-rapporteur.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 24 septembre 2013 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, Premier président, Bayle, Bertrand, rapporteur général du comité, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Levy, Lefas, Briet et Mme Ratte, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

Résumé

Les dépenses de rémunération des militaires des trois armées, des différents services et de la direction générale de l'armement (DGA), hors gendarmerie, représentent 7,7 Md€ hors dépenses afférentes aux retraites et 20 % des crédits de la mission *défense*.

1. Les rémunérations sont composées d'une solde, fonction du grade et de l'échelon, et de primes dans une proportion supérieure à celle de la fonction publique, notamment pour les grades les moins élevés. Ce phénomène est accentué par les primes versées à l'occasion des opérations extérieures. Le système indemnitaire comprend 174 primes de montant et de nature très hétérogènes. Les plus importantes sont inhérentes à la condition militaire, d'autres sont communes avec la fonction publique, certaines correspondent à des qualifications spécifiques, enfin, d'autres sont liées à l'entraînement ou à la réalisation des opérations extérieures.

Le contrôle de certaines primes pourrait être renforcé. Les critères d'attribution ne sont pas toujours les mêmes selon l'autorité qui les octroie. Le montant correspondant n'est pas toujours bien connu. Certaines indemnités obsolètes ou marginales pourraient être supprimées.

2. Ces rémunérations ne s'écartent pas de celles versées aux autres catégories de la fonction publique française. L'exonération d'impôt de certaines indemnités améliore le revenu disponible. Toutefois, une étude de 2009 réalisée par le haut comité d'évaluation de la condition militaire indique que le revenu global des ménages, dont l'un des membres est militaire, est inférieur à celui d'un ménage comprenant un fonctionnaire civil, sans doute du fait des contraintes de mobilité. Ces données devraient être actualisées.

Les rémunérations des militaires français sont inférieures à celles qui sont servies au Royaume-Uni ou en Allemagne. Cette constatation doit cependant être nuancée car elle ne prend pas en compte les différences de coût de la vie et ne s'attache qu'à la rémunération d'activité. L'équilibre de l'ensemble « rémunération d'activité-pensions de retraite » est différent, la retraite à jouissance immédiate dès 15 années

¹ Egalement hors rémunérations liées aux opérations extérieures

de service (sous-officiers) ou 25 années (officiers), bonifiées par les années de service et les campagnes étant une spécificité française.

3. Les rémunérations ont été réévaluées depuis 2008, notamment à la suite des travaux du haut comité d'évaluation de la condition militaire, qui avait constaté une évolution défavorable de la rémunération des militaires par rapport à celle des fonctionnaires civils. Cette revalorisation a été mise en œuvre dans le cadre du plan d'amélioration de la condition militaire prévu par la loi de programmation militaire, couplé aux « mesures Défense associées au plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées² », transposition, dans toutes les armées et formations rattachées, des mesures destinées à assurer une meilleure corrélation entre grades et fonctions, initiées dans la gendarmerie.

La réforme a consisté, à la fois, à améliorer les indices de chaque grade, à ouvrir la possibilité de rajeunir les promotions à certains grades, à accélérer le passage entre les échelons de chaque grade et à créer des échelons sommitaux pour les titulaires d'un grade qui ne pouvaient être promus au grade supérieur. Débutée avant la revue générale des politiques publiques et la loi de programmation militaire, elle comprend les mesures catégorielles qui devaient être mises en œuvre, en restituant aux fonctionnaires civils et militaires, la moitié des économies engendrées par les réductions d'effectifs. Ses dispositions ont eu pour effet une nette appréciation des rémunérations.

4. Les dysfonctionnements du système LOUVOIS ne sont pas maîtrisés. Ce calculateur de solde a, dès 2011, produit des erreurs dans les rémunérations telles que certains militaires n'ont reçu qu'une faible part de leur rémunération, conduisant à des situations difficiles, tandis que d'autres recevaient des sommes supérieures à la solde attendue.

Les causes de ces difficultés sont multiples : désorganisation de la chaîne de paie, complexité du système de rémunération aggravé par le fait que certaines indemnités sont versées de façon discontinue en fonction des affectations et des missions, contexte de réorganisation des armées notamment de la chaîne du soutien.

² Mesures dites MDA-PAGRE

En tout état de cause, deux points semblent se dégager :

- l'absence d'un véritable chef de projet ayant autorité sur l'ensemble du système, tant au plan technique qu'au plan de l'organisation, devant rendre compte à une seule autorité ;
- le démantèlement trop rapide des centres traditionnels de traitement de la solde et donc l'absence d'une transition suffisante pour tester le nouveau système de paie.

5. Les mesures de revalorisation des carrières, doublées d'une absence de maîtrise des promotions, ainsi que l'allongement des carrières lié à la réforme des retraites, ont engendré une dynamique salariale plus forte que prévue. La revalorisation indiciaire et l'accélération des carrières ont produit une augmentation significative du glissement vieillesse technicité (GVT). Plusieurs causes peuvent être soulignées : des réductions d'effectifs qui ont plus affecté les premiers grades à la rémunération plus faible, que les plus hauts grades, conduisant à un repyramidage au profit des niveaux les plus élevés ; une faible sélectivité pour certains avancements.

6. Ce phénomène, couplé à une surestimation des économies consécutives aux réductions d'effectifs, a conduit les dépenses de rémunération à dépasser significativement les prévisions des lois de finances initiales.

L'absence de maîtrise du titre 2 a d'ailleurs conduit le contrôleur budgétaire et comptable ministériel à apposer un visa négatif sur les documents prévisionnels de gestion du titre 2 en 2011 et 2012.

Il a fallu abonder le titre 2 du budget du ministère de la défense par loi de finances rectificative de 213 M€ en 2010, 158 M€ en 2011 et de 474 M€ en 2012, en redéployant, en particulier en 2012 des crédits destinés aux équipements, en contradiction avec les principes de la LOLF.

7. De ce fait, les dernières mesures catégorielles prévues en faveur des personnels, évaluées à 55 M€ n'ont pu être mises en œuvre. Le taux de « retour catégoriel » aura été de 38 % sur la période 2009-2012.

Il s'ensuit une situation paradoxale dans laquelle les importantes réductions d'effectifs prévues ont été réalisées, les dépenses de personnel n'ont pas été réduites et ont largement dépassé les prévisions de loi de finances initiale, et de ce fait, les dernières revalorisations ne sont pas intervenues.

Afin de contenir l'évolution future des dépenses de rémunérations, il serait souhaitable de mieux les encadrer par une norme de dépenses fixée dans la loi de programmation militaire et de travailler aux mesures de dépyramidage qui ont commencé à être mises en œuvre. Elles doivent concerner tous les services du ministère. Il est également nécessaire que le ministère de la défense revoit la gouvernance et le pilotage de la masse salariale.

Liste récapitulative des recommandations

1. simplifier le système indemnitaire en supprimant les primes devenues obsolètes ;
2. mener une réflexion sur l'objet des différentes primes liées à la mobilité en intégrant l'avantage constitué par l'absence de fiscalisation de certaines primes ;
3. réaliser une étude, en lien avec les principales armées étrangères, permettant une comparaison exhaustive des rémunérations des militaires français avec celles de leurs homologues étrangers, à partir d'une méthodologie commune prenant en compte les différents paramètres d'analyse : pouvoir d'achat, niveau de retraite, conditions de vie des militaires, avantages en nature, système fiscal, etc. ;
4. renforcer la gouvernance de la chaîne solde, actuellement morcelée, par la mise en place d'une autorité fonctionnelle unique émettant des directives homogènes ;
5. mettre en place un dispositif de contrôle interne global de la chaîne solde ;
6. renforcer la professionnalisation des acteurs, notamment par la formation ;
7. dresser un bilan financier exhaustif des réformes indiciaires et statutaires engagées depuis 2008 ;
8. disposer d'outils permettant d'effectuer une prévision, un suivi et un contrôle des dépenses de masse salariale, notamment en fiabilisant les méthodes de calcul du GVT et de valorisation des économies liées à la déflation des effectifs ;
9. encadrer les décisions de gestion de ressources humaines en s'assurant de leur cohérence avec les objectifs financiers de dépenses ;

10. prévoir un agrégat relatif à la masse salariale dans la loi de programmation militaire ;
11. prévoir une déclinaison de l'évolution des effectifs par grade.

Introduction

A la demande de la commission des finances du Sénat, la Cour a étudié la rémunération des militaires relevant de la mission *Défense*, ce qui exclut la gendarmerie, mais en revanche concerne aussi bien les armées que les services - santé, essences, commissariat, etc.-, la direction générale de l'armement ou le contrôle général des armées.

La prévision exacte et la maîtrise de ces dépenses qui représentent 7,7 Md€ et 20 % du budget de la mission constituent un véritable enjeu pour le ministère car leur évolution – ainsi que celle des autres catégories de personnel - non seulement détermine la capacité des armées à soutenir leur modèle de ressources humaines mais aussi affecte leur capacité à s'équiper et à s'entraîner dans le cadre d'un budget dont le volume global est déterminé.

À la différence de la rémunération des personnels civils, la solde des militaires et ses accessoires ne vient pas seulement rémunérer un travail mais aussi compenser un ensemble de sujétions, la disponibilité permanente, la limitation des droits politiques et syndicaux et l'éventualité d'exposer sa vie au service de la Nation.

Le présent rapport examine d'abord comment se forme la rémunération des militaires et la compare à celle d'autres catégories de personnel (chapitre I). Sont ensuite analysées les modalités selon lesquelles cette rémunération a évolué depuis 2008, en étudiant les mécanismes de la réforme indicielle et statutaire de 2008, dont certains effets ont été occultés par les dysfonctionnements du calculateur de solde LOUVOIS (chapitre II).

Le rapport s'attache ensuite à expliquer pourquoi, alors que le ministère était engagé dans une phase de réduction sans précédent de ses effectifs militaires dans le cadre de la loi de programmation militaire 2009-2014 qui a induit une réduction de plus de 24 655 postes militaires entre 2008 et 2012, les dépenses de rémunération ne diminuaient pas. Il examine donc comment les mesures catégorielles, indiciaires ou indemnitaires mises en œuvre dès 2008 se sont traduites par une dynamique de la masse salariale qui n'avait pas été anticipée, qui n'a pas

³ Hors rémunérations liées aux opérations extérieures et dépenses de pensions.

été contrôlée et qui a empêché la mise en œuvre des dernières mesures liées au « retour catégoriel » (chapitre III).

Enfin, sont passés en revue les leviers dont dispose le ministère pour freiner cette évolution, dont les impacts ne sont pas encore tous effectifs et ne sont pas mesurés, et pour contenir l'évolution de ces dépenses (chapitre IV).

Chapitre I

Un système de rémunération complexe

La rémunération du personnel militaire⁴ constitue une contrepartie de ses sujétions spécifiques. Elle correspond à la notion de solde qui rémunère la disponibilité permanente du militaire.

La rémunération des militaires inclut la solde de base, principale composante de la rémunération, le complément de la solde, les primes et indemnités, les prestations sociales et les retenues. Elle peut inclure des prestations en nature.

I - Des règles issues de sources juridiques multiples

A - La rémunération des militaires est définie par le statut général des militaires

L'état militaire se caractérise par l'esprit de sacrifice, la discipline, le loyalisme et la neutralité. Il implique des sujétions dont certaines sont issues du statut général des militaires, notamment la limitation des droits civils, civiques et politiques, et la disponibilité. D'autres sujétions,

⁴ Le personnel militaire est l'ensemble du personnel relevant du statut général des militaires détaillé à la partie 4, livre 1^{er} du code de la défense, qu'il appartienne ou non au ministère de la défense. Toutefois, ce rapport ne traite que des militaires relevant de la mission *Défense* et de la mission *Anciens combattants, mémoire et lien avec la nation*. Il ne traite pas de la gendarmerie nationale qui relève de la mission *Sécurité*.

caractéristiques de la condition militaire ne proviennent pas des règles statutaires mais sont la conséquence du mode de gestion du personnel et du fonctionnement de l'institution, à l'instar de la mobilité. Cette dernière, existe dans le monde civil mais uniquement pour certaines catégories ou certains grades et de manière moins systématique et plus volontaire.

La rémunération du militaire constitue donc un droit qui compense ces sujétions spécifiques et un des éléments de l'attractivité de la condition militaire.

L'article 10 de la loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires, repris dans l'article L. 4123-1 du code de la défense, prévoit ainsi que : « les militaires ont droit à une rémunération comportant notamment la solde dont le montant est fixé en fonction soit du grade, de l'échelon et de la qualification ou des titres détenus, soit de l'emploi auquel ils ont été nommés.

« Il peut y être ajouté des prestations en nature [...]

« Le classement indiciaire des corps, grades et emplois qui est applicable aux militaires tient compte des sujétions et obligations particulières auxquelles ils sont soumis.

« À la solde des militaires s'ajoutent l'indemnité de résidence et, le cas échéant, les suppléments pour charges de famille.

« Par ailleurs, une indemnité pour charges militaires tenant compte des sujétions propres à l'état militaire leur est également allouée.

« D'autres indemnités particulières sont enfin allouées « en raison des fonctions exercées, des risques courus, du lieu d'exercice du service ou de la qualité des services rendus [...].

« Lorsque l'affectation entraîne des difficultés de logement, les militaires bénéficient d'une aide appropriée ».

La politique de rémunération des militaires concourt à la satisfaction de deux impératifs de gestion pour le ministère de la défense : fidéliser un personnel compétent et garantir un renouvellement important des effectifs afin de disposer d'une armée jeune et formée pour répondre aux contrats opérationnels, comme le rappelle le dernier Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale.

La rémunération concourt avec d'autres éléments, les conditions de vie et de travail, la formation, les possibilités de reconversion, à l'attractivité nécessaire pour atteindre ces objectifs.

L'attractivité peut être mesurée, notamment, par le taux de recrutement des militaires. La situation apparaît très contrastée en fonction des catégories. Élevée pour les officiers et officiers sous-contrat, elle est au contraire très faible pour les militaires du rang, avec un taux oscillant entre 1,2 candidat et 2 candidats pour 1 poste entre 2000 et 2010. La situation n'est pas particulièrement favorable pour les sous-officiers avec un taux de sélectivité de moins de quatre candidats pour un poste en 2010 et moins de deux candidats au recrutement externe pour l'armée de terre en 2011.

Le taux de sélectivité des officiers est comparable à celui observé dans les grandes écoles de la fonction publique (environ 13 candidats pour 1 poste). Celui des militaires du rang et des sous-officiers est au moins cinq fois moins élevé que celui des fonctionnaires de catégorie B et C.

B - La rémunération des militaires est également déterminée par référence aux règles applicables aux fonctionnaires

Bien qu'elle ait un caractère particulier, la rémunération des militaires a toujours été comparée avec celle versée aux fonctionnaires.

En 1947, les conclusions de la Commission Lainé avaient conduit à une revalorisation de la grille indiciaire en 1948 afin « d'assurer une revalorisation des soldes pour tenir compte de la hausse du coût de la vie, et un reclassement des personnels militaires qui avaient le sentiment de ne plus être à leur juste place parmi les grands cadres de l'État »⁵.

L'article 10 du statut général des militaires prévoit aussi que « toute mesure de portée générale affectant la rémunération des fonctionnaires civils de l'État est, sous réserve des mesures d'adaptation nécessaires, appliquée avec effet simultané aux militaires ».

⁵ Conclusions de la commission présidée par le général Touzet du Vigier en 1946, dont les éléments ont été repris par la Commission Lainé.

Le haut comité d'évaluation⁶ de la condition militaire 2005 fonde une partie des recommandations qu'il émet sur les comparaisons entre les rémunérations des militaires et des civils.

C - La rémunération des militaires repose aussi sur des textes spécifiques

Outre la loi du 24 mars 2005 portant statut général des militaires, plusieurs textes concernent plus spécifiquement la rémunération des militaires.

Les décrets portant statuts particuliers des militaires, publiés en 2008 « fixent les règles de classement et d'avancement dans les échelons d'un grade. Ils peuvent prévoir des échelons exceptionnels ou spéciaux ». Le décret du 28 juin 1978 modifié fixe les régimes de solde des militaires.

Par ailleurs, une série de textes, de nature réglementaire ou infra réglementaire, organise le régime indemnitaire spécifique aux militaires.

Une instruction ministérielle du 4 février 2009 récapitule, sous forme de fiches, toutes les données juridiques et formules de calcul concernant la solde, son complément et ses accessoires.

II - Un système indemnitaire peu piloté

A - La solde de base ou traitement indiciaire constitue la principale composante de la rémunération des militaires

La solde de base, composante principale de la rémunération des militaires, correspond à leur traitement indiciaire. Elle peut être calculée de deux manières : à partir de la valeur du point d'indice majoré et du classement indiciaire du militaire pour la solde de base brute⁷ ou bien en

⁶ Le haut comité (HCECM) a été créé par le décret n° 2005-1415 du 17 novembre 2005. Il est composé de 7 membres dont un officier général, des représentants extérieurs à la défense, d'experts et est présidé par un conseiller d'état. Il a pour objet d'« éclairer le Président de la République et le Parlement sur la situation et l'évolution de la condition militaire (...) ». Dans son rapport, il formule des avis et peut émettre des recommandations.

⁷ La solde de base nette est la solde de base brute à laquelle est appliquée la retenue pour pension et les charges sociales.

valeur absolue, fixée par arrêtés interministériels, pour les officiers généraux et les officiers supérieurs classés dans les groupes « hors échelle », pour les volontaires dans les armées et pour les militaires à solde spéciale.

L'indice que détient un militaire, tout comme un fonctionnaire civil, dépend de son grade et de son échelon au sein de ce grade.

1 - La solde de base des personnels officiers

Il existe quatre tableaux de classement indiciaire des officiers. Trois de ces tableaux concernent des corps spécifiques (contrôleurs des armées, ingénieurs de l'armement, officiers du service de santé).

La grille indiciaire de la majorité des officiers s'échelonne de l'indice brut 389 pour le 1^{er} échelon du grade de sous-lieutenant à la solde du groupe « hors échelle B » pour les colonels atteignant l'échelon exceptionnel, soit un traitement annuel brut maximal de 58 786 €. Les grades les plus élevés (général de division ou vice-amiral) sont rémunérés sur la base de la solde afférente au groupe « hors échelle D », soit un traitement brut annuel maximal de 70 565 €.

Les rémunérations hors échelle lettre débutent au grade de lieutenant-colonel/capitaine de frégate qui peuvent accéder à la solde du groupe « hors échelle A » s'ils atteignent le 2^{ème} échelon exceptionnel prévu par ce grade.

Pour les ingénieurs et les médecins du service de santé des armées, l'échelonnement de la grille indiciaire est le même mais le nombre d'échelons est réduit et l'accès à un traitement indiciaire élevé plus rapide.

À titre de comparaison, la grille indiciaire des fonctionnaires de catégorie A s'étend de l'indice brut 405 pour un jeune attaché aux rémunérations du groupe « hors échelle B » pour un administrateur civil hors classe au 7^{ème} échelon, soit un traitement brut annuel de 58 788 €, hors emplois fonctionnels qui sont rémunérés sur la base d'échelles supérieures, comme pour les militaires.

2 - La solde de base des personnels non officiers

Pour les sous-officiers et militaires du rang (hors personnels du service de santé⁸), il existe six grilles différentes : une pour le corps des sous-officiers, une pour le corps des militaires du rang, une spécifique au grade particulier d'aspirant, une pour les gendarmes⁹ et deux pour les sapeurs-pompiers de la ville de Paris.

La grille autrefois spécifique associée au corps des majors est dorénavant intégrée dans celle des sous-officiers puisque la réforme statutaire a transformé le corps des majors en grade terminal du corps des sous-officiers.

Les grilles de militaires du rang, de sous-officiers et d'aspirants renvoient à quatre échelles de rémunérations : l'échelle n° 2, l'échelle n° 3, l'échelle n° 4 et l'échelle de solde des majors.

Les trois premières échelles renvoient à des niveaux de qualification (certificat d'aide spécialiste, brevet élémentaire, brevet supérieur) et la dernière échelle renvoie à l'appartenance au grade sommital des sous-officiers sélectionnés parmi le vivier des adjudants chefs. À l'exception du certificat d'aide spécialiste associé à l'échelle n°2, les autres qualifications sont obtenues après avoir réussi des épreuves générales et techniques particulières, différentes selon les spécialités et sanctionnées par un diplôme en cas de réussite.

À l'intérieur de chaque échelle et pour un grade déterminé, le militaire progresse de manière mécanique en changeant d'échelon régulièrement (les périodicités varient de un à cinq ans), chacun des grades comportant entre deux et huit échelons dont deux échelons exceptionnels.

⁸ Les personnels sous-officiers du service de santé disposent d'un régime de rémunération calé sur celui de leurs homologues civils, ce qui renvoie à 19 grilles indiciaires.

⁹ Ces derniers relevant du ministère de l'intérieur sont exclus du champ de ce rapport consacré aux militaires de la Défense.

Tableau n° 1 : indices bruts par échelle et par grade pour le personnel non officier

Grade	Échelle 2	Échelle 3	Échelle 4	Échelle de solde des majors
Aspirant	320 à 355	362 à 396	419 à 558	
Major				543 à 640
Adjudant-chef			514 à 581	
Adjudant		367 à 389	464 à 540	
Sergent-chef		336 à 377	393 à 513	
Sergent	288 à 332	312 à 363	358 à 465	
Caporal-chef	297 à 323	304 à 346	308 à 440	
Caporal	290 à 305	304 à 319		
Soldat	288 à 289			

Source : Cour des comptes

Ces rémunérations peuvent être complétées par l'attribution, tant aux officiers qu'aux sous-officiers, d'une NBI (nouvelle bonification indiciaire).

B - Des indemnités nombreuses représentant une part importante de la rémunération

Le régime indemnitaire est entendu ici au sens large, c'est-à-dire en incluant le complément de la solde, qui regroupe l'indemnité de résidence, le supplément familial de solde et les accessoires de la solde, qui désignent les autres primes et indemnités.

1 - Les primes et indemnités représentent une part significative de la rémunération militaire

Le poids financier des primes au sein de la masse salariale des militaires de la défense est notable. Le tableau ci-après présente l'évolution de la masse salariale entre 2008 et 2012 en distinguant la solde indiciaire et les primes et indemnités. Il exclut les dépenses de

rémunérations dites « hors socle »¹⁰, notamment les primes relatives aux OPEX (environ 350 M€).

Tableau n° 2 : évolution des agrégats financiers de la solde indiciaire et des primes et indemnités versées aux militaires

En Md€	2008	2009	2010	2011	2012
Solde indiciaire	4,925	4,886	4,895	4,877	5,029
Primes et indemnités	2,419	2,418	2,445	2,393	2,675
Total	7,344	7,304	7,340	7,270	7,704

Source : Ministère de la défense

En moyenne, les primes et indemnités représentent 33 % de la masse salariale globale. Si on y inclut les primes afférentes aux OPEX, cette part atteint 38 %.

¹⁰ Les dépenses de rémunérations dites « hors socle » sont des dépenses non directement liées à la rémunération usuelle des personnels. Il s'agit essentiellement des dépenses de guichet, incluant notamment l'accompagnement des restructurations ou l'indemnisation du chômage. Elles incluent également les dépenses relatives au surcoût des opérations extérieures. Le périmètre retenu est la mission *Défense* (p. 144, p. 146, p. 178 et p. 212) et les données sont issues des systèmes d'information INDIA (2008 et 2009) et CHORUS (2010 à 2012).

Tableau n° 3 : part des primes par catégorie militaire de la défense en 2011 (en euros)

Grade	Solde			Primes, rémunérations diverses	Solde brute*	Part des primes, hors IR et SFS
	Solde indiciaire moyenne	Indemnité de résidence (IR)	Supplément familial de solde (SFS)			
Ensemble	21 345	639	444	12 934	35 362	36.6%
Officiers généraux	66 161	3 560	885	44 487	115 093	38,6 %
Officiers supérieurs	40 807	2 757	2 048	35 713	81 325	43,9 %
Officiers subalternes	27 003	723	607	20 888	49 221	42,4 %
Sous-officiers supérieurs	24 565	841	644	15 822	41 872	37,8 %
Sous-officiers subalternes	18 428	543	250	9 559	28 780	33,2 %
Militaires du rang	16 824	236	184	8 240	25 485	32,3 %

Source : ministère de la défense

La part des primes exclut l'indemnité de résidence et le supplément familial de solde. En revanche, les primes OPEX sont incluses. Les rémunérations des gendarmes ont été exclues du tableau. La part des primes de ces derniers est de 38,2 % alors que celle des militaires de la défense est de 36,6 %.

* La solde brute inclut les cotisations sociales salariales alors que la solde nette les déduit.

En 2011, dans la rémunération moyenne du militaire, la part des primes est de l'ordre de 37 % si l'on inclut les OPEX. Elles sont proportionnellement plus élevées pour les « petits grades » puisqu'elles se situent plus de six points au-dessus de celles perçues par les agents de l'État (26,8 %¹¹).

2 - Les primes sont nombreuses et mal évaluées

a) Le régime indemnitaire est complexe

Au total, il existe 174 primes et indemnités différentes dont la liste est fournie en annexe V.

Quatre grandes catégories de primes peuvent être distinguées.

➤ Les primes communes avec la fonction publique

Elles concernent d'une part, des primes dites de droit commun, telles la NBI¹², l'indemnité de résidence ou le supplément familial de solde, d'autre part des primes liées aux affectations hors métropole, telles l'indemnité de résidence à l'étranger ou le supplément familial de solde à l'étranger.

➤ Les primes spécifiques à l'état de militaire

Elles sont destinées à compenser les charges militaires, la forte mobilité, la réduction du temps de travail qui n'est pas effectuée sous forme de temps libéré ou encore les carrières courtes.

▪ L'indemnité pour charges militaires (ICM)

L'ICM est destinée à compenser essentiellement une sujétion spécifiquement militaire, la disponibilité. Elle a donc un caractère universel. Son montant varie sensiblement en fonction du grade et de la situation familiale. Le montant le plus faible servi est ainsi de 156 € pour un militaire célibataire non officier affecté en métropole hors région parisienne. Le montant de l'ICM atteint 406 € si ce militaire a trois enfants. Pour un officier supérieur, l'ICM atteint 439 €, s'il est célibataire, et 1015 € s'il a trois enfants.

¹¹ Données issues du rapport annuel sur l'état de la fonction publique.

¹² Par convention la NBI a été incluse dans les primes et indemnités car le ministère de la défense l'intègre dans ses agrégats.

- *Les primes liées à la mobilité*

La mobilité, tant géographique que fonctionnelle, est l'une des caractéristiques principales de la condition du militaire. Les militaires sont «appelés à servir en tout temps et en tout lieu». C'est pourquoi la mobilité des militaires se distingue de celle des agents civils de l'État sur plusieurs points.

Les militaires sont mutés d'office alors que les fonctionnaires sont le plus souvent mutés sur volontariat hors situations particulières (corps préfectoral, diplomates, commissaires de police, notamment). La mobilité est fréquente (tous les sept ans en moyenne contre tous les dix-neuf ans en moyenne pour les personnels civils) et concerne toutes les catégories hiérarchiques, quoique dans une moindre mesure les militaires du rang. Dans le secteur civil et privé, elle concerne d'abord les cadres. Elle intervient tout au long de la carrière alors qu'elle reste concentrée sur la première partie de carrière et diminue fortement après 30 ans dans la fonction publique civile. C'est enfin une mobilité de longue distance (en moyenne de 300 à 500 kilomètres selon les armées pour les mutations à l'intérieur de la métropole contre environ 120 kilomètres pour les civils changeant de résidence pour raison professionnelle).

La mobilité géographique, qu'il conviendrait probablement de ralentir du fait de son coût, constitue un frein pour le maintien du travail du conjoint et pour l'accession à la propriété.

Cette contrainte est compensée par deux types d'indemnités susceptibles d'être versées lors de la mutation d'un militaire prononcée dans l'intérêt du service et entraînant un changement de résidence : d'une part, des indemnités de mutation proprement dites ; d'autre part, une indemnité destinée à couvrir temporairement une partie du loyer acquitté par les militaires locataires.

Les indemnités de mutation proprement dites recouvrent le complément forfaitaire et le supplément forfaitaire à l'indemnité pour charges militaires, communément appelées « primes de rideaux ». Le complément forfaitaire de l'ICM permet de compenser les mutations rapprochées dans le temps et le supplément permet de compenser la fréquence des mutations (à partir de la troisième pour les non officiers et de la sixième pour les officiers). Le montant moyen de l'une ou l'autre de ces deux indemnités correspond à environ 2 000 €.

L'indemnité temporaire compensatrice de loyer est constituée de la majoration de l'indemnité pour charges militaires (MICM). Pour bénéficier de cette aide dont le montant décroît après six ans d'affectation, le militaire doit être en situation maritale ou avoir au moins

un enfant à charge et ne pas avoir refusé de logement attribué par le ministère. En 2009, 34 671 militaires ont bénéficié d'une MICM pour un montant moyen annuel d'environ 3 000 €.

▪ *La prime résultant de la RTT*

La prime de temps d'activités et d'obligations professionnelles complémentaires (TAOPC), créée en 2002, est destinée à compenser l'impossibilité pour les personnels militaires de bénéficier pleinement de 15 jours de permissions complémentaires auxquels ils auraient pu prétendre dans le cadre de la réduction du temps de travail. Huit jours de permissions non accordés sont ainsi payés, représentant un montant identique pour tous de 680 € par an.

▪ *Les primes destinées à favoriser le recrutement, la fidélisation et la reconversion*

Ces indemnités sont ponctuelles et ne rentrent donc pas dans la rémunération habituelle des militaires.

Il existe des primes d'engagement servies aux militaires non officiers sous contrat. Des conditions plus sélectives pourraient être mises en œuvre en réaffectant notamment la prime d'engagement initial à un autre moment clé de la carrière pour qu'elles jouent réellement leur rôle d'outil de fidélisation, notamment concernant les engagés volontaires de l'armée de terre. On peut également s'interroger sur l'utilité de verser cette prime lorsqu'un militaire sous contrat devient un militaire de carrière. Certains dispositifs existant dans les armées anglo-saxonnes tels que les politiques de rémunération flexibles pour les spécialités déficitaires (primes britanniques de « bienvenue » et bonus financiers pour les prolongations de contrat privilégiant les spécialités critiques ou encore majoration américaine de bonus à l'engagement pour attirer des jeunes qualifiés ou disposant de compétences précises) peuvent retenir l'attention.

En matière de reconversion, le ministère de la défense dispose d'une pratique ancienne. Initialement destinée à faciliter le départ des cadres en surnombre à la suite des conflits, notamment ceux liés à la décolonisation, la reconversion est aujourd'hui un dispositif permanent et structuré, ouvert à l'ensemble des militaires. Elle prend notamment la forme de pécules.

➤ *Les primes opérationnelles*

Elles comprennent les primes versées en opérations extérieures, des indemnités opérationnelles hors OPEX et hors primes de milieu et les primes opérationnelles de milieu liées à certaines activités opérationnelles aériennes ou navales.

▪ *L'ISSE et les indemnités opérationnelles hors primes de milieu sont principalement versées aux militaires de l'armée de terre*

Les militaires déployés sur des théâtres dans le cadre d'une opération extérieure perçoivent l'indemnité de sujétions spéciales à l'étranger (ISSE), d'un montant d'une solde et demie et son éventuel supplément. Depuis plusieurs années, elle concerne environ 25 000 militaires par an dont les trois quarts sont issus de l'armée de terre. En 2009, elles représentaient 18,3 % de l'ensemble des primes versées aux militaires de cette armée.

D'autres primes opérationnelles ne compensent pas les opérations extérieures et ne s'apparentent pas à un milieu particulier. Elles sont principalement concentrées dans l'armée de terre. On peut citer l'indemnité pour services en campagne, attribuée au militaire qui effectue des activités d'instruction, d'entraînement ou d'intervention pendant plus de 36 heures hors de sa garnison ou encore le complément spécial pour charges militaires de sécurité versé au militaire assurant un service de permanence le week-end ou les jours fériés.

▪ *Les primes aéronautiques et maritimes*

Les primes opérationnelles du milieu marin sont nombreuses, plus d'une dizaine¹³, alors que leur montant ne représente que la moitié des primes aéronautiques (90 M€ en 2012, soit à peine 3% de l'ensemble des primes versées, alors que les primes aéronautiques en ont représenté 6,6 %).

Les primes du milieu aéronautique sont essentiellement attribuées aux pilotes et navigateurs, alors que dans la marine, elles sont attribuées à l'ensemble du personnel embarqué, quelle que soit sa spécialité.

➤ *Les primes de qualification*

Elles sont perçues par les détenteurs de certains brevets ou diplômes militaires.

¹³ On peut citer la majoration d'embarquement, l'indemnité de sujétions d'absence du port-base, l'indemnité de majoration pour navigation à l'extérieur ou encore l'indemnité de mise en œuvre de l'énergie propulso-nucléaire.

Tableau n° 4 : typologie des primes et indemnités en 2012

Catégorie de primes		Montant en M€	Type de prime	Montant en M€
Primes communes avec la fonction publique	Primes de droit commun	166,5	NBI	24,0
			Indemnité de résidence	47,8
			Supplément familial de solde	97,4
	Primes liées aux affectations hors métropole	Non connu de manière exhaustive	Indemnité de résidence à l'étranger	206,9
			Supplément familial de solde à l'étranger	14,5
Primes spécifiques à l'état de militaire	Compensation des charges militaires	765,9	Indemnité pour charges militaires (ICM)	765,9
	Primes liées à la mobilité	162,5	Majoration de l'indemnité pour charges militaires (MICM)	104,7
			Complément forfaitaire à l'ICM	41,0
			Supplément forfaitaire à l'ICM	16,8
	Prime en lien avec la réduction du temps de travail	147,3	Prime de temps d'activité et d'obligations professionnelles complémentaires (TAOPC)	147,3
	Primes compensant les carrières courtes	Non connu	Primes d'attractivité (1)	Non connu
Non connu		Congés et primes de reconversion (2)	Non connu	
Primes opérationnelles	Indemnités liées aux OPEX	310	ISSE et Supplément à l'ISSE	310,0
	Indemnités opérationnelles hors OPEX et hors primes de milieu	Non connu de manière exhaustive	Indemnité pour services en campagne	146,5
Complément spécial pour charges militaires de			20,0	

			sécurité Indemnité pour sujétion spéciale d'alerte opérationnelle	
	Primes opérationnelles de milieu	Non connu de man�re exhaustive	Indemnité liée aux activités aériennes Indemnités liées aux activités navales	214,0 ISA� et ISATAP 89,7
Primes de qualification	Officiers	436,5	Primes de qualification aux officiers issus de certaines écoles	16,9
			Primes de qualification officiers brevetés	140,5
			Primes de qualification pour diplômes et titres de guerre	8,0
	Sous-officiers		Primes de qualification ou de service des sous-officiers	195,4
	Autres		Primes allouées aux (MITHA, responsabilité pétrolière, ingénieurs armement)	75,7
TOTAL DES PRIMES 2012 CONNUES HORS OPEX				2,373

Source : Cour des comptes

- (1) Primes d'engagement, prime réversible des spécialités critiques, prime des officiers sous contrat.
- (2) Congé de reconversion et congé complémentaire de reconversion, disponibilité des officiers de carrière, congé rémunéré du personnel navigant aéronautique, indemnité de départ des personnels militaires non officiers, pécule des officiers de carrière, pécule modulable d'incitation à une seconde carrière, indemnité spéciale de préparation à la reconversion, indemnité proportionnelle de reconversion.
- (3) Indemnité pour services aériens - ISA , indemnité pour services aériens des militaires parachutistes - ISATAP, indemnité journalière de services aéronautiques - IJSAE, indemnité spéciale de sécurité aérienne - ISSA, indemnité de mise en œuvre et de maintenance des aéronefs - MAERO.
- (4) Dont la majoration d'embarquement, indemnité de sujétion d'absence du port-base, indemnité de majoration pour navigation à l'extérieur, indemnité de mise en œuvre de l'énergie propulso-nucléaire - ATOM, indemnité spéciale de plongeurs d'arme - PLONGE.

Les enjeux financiers attachés à ces différentes primes sont d'ordre très différent. Les primes compensant les sujétions générales de l'état militaire et la mobilité ont représenté 1,076 Md€ en 2012 pour l'ensemble des militaires de la défense, soit plus de 40 % de l'ensemble des indemnités versées aux militaires (hors indemnités liées aux opérations extérieures). L'ICM est la prime dont le montant est le plus élevé au sein de l'ensemble du régime indemnitaire (765,9 M€), soit près de 29 % de l'ensemble des primes versées (hors OPEX).

Les primes servies au titre des opérations extérieures ont représenté en moyenne 350 M€ entre 2008 et 2011. Ces primes, qui dépendent des opérations extérieures menées et de l'affectation des militaires, constituent, pour ceux qui les perçoivent, un complément de rémunération sensible.

Le montant total des primes communes avec la fonction publique n'est pas connu de manière exhaustive pour l'année 2012, mais les primes de droit commun (NBI, indemnité de résidence, supplément familial de solde) représentent un montant global de 166,5 M€ (6 % du montant total des primes hors OPEX), auxquelles s'ajoutent notamment les primes liées à l'affectation hors métropole. Il n'a pas été possible d'individualiser l'ensemble des primes relatives aux affectations hors métropole à compter de 2010. Ces dernières ont représenté, en 2009, 348,5 M€, soit près de 12 % de l'ensemble des primes versées aux militaires des trois armées et l'indemnité de résidence à l'étranger (IRE) en avait constitué plus de la moitié.

Si les militaires ne bénéficient pas de la réduction du temps de travail, une indemnité compensatrice leur est servie pour un montant global de 147,8 M€ (6 % du total des primes hors OPEX).

Les primes opérationnelles représentent un enjeu important. Elles comprennent des indemnités de poids non négligeable comme l'indemnité pour services en campagne (146,5 M€) ou les primes opérationnelles de milieu (au moins 300 M€ pour les indemnités liées aux activités aériennes et aux activités navales). Les principales primes opérationnelles hors OPEX non spécifiques à un milieu ont ainsi représenté, en 2012, 166,5 M€, soit 5 % des primes versées. Leur montant exhaustif n'est pas connu en 2012.

Le montant de l'ensemble des primes destinées à favoriser le recrutement, à fidéliser les militaires et à faciliter leur reconversion n'est pas connu pour l'exercice 2012. Les dernières données disponibles concernent l'exercice 2009. Ces primes représentaient alors près de 98 M€ pour les militaires des trois armées, soit plus de 3 % de l'ensemble

des primes versées aux militaires des trois armées, hors coût du congé du personnel navigant aéronautique.

L'ensemble des primes de qualification versées aux militaires des trois armées au cours de l'année 2012 a représenté 436 M€, soit plus de 14 % des primes versées.

Le tableau joint en annexe V présente les spécificités de ces différentes primes.

b) Le système indemnitaire est mal maîtrisé

Il n'existe pas de suivi global du montant de chacune des primes versées par armée et service. Ce suivi a été réalisé ponctuellement pour l'année 2009, dans le cadre de l'évaluation du coût du projet de refondation du système indemnitaire. Depuis, aucun suivi des dépenses de chacune des primes militaires n'est réalisé. Cette lacune est préjudiciable à l'évaluation de l'impact financier des différentes mesures relatives aux primes et indemnités militaires (création, revalorisation) et, en conséquence, au pilotage de la masse salariale.

Cette absence de connaissance précise des primes au sein du ministère de la défense constitue une faiblesse dans le pilotage de sa masse salariale. La complexité du système indemnitaire rend difficile le contrôle de la réalité et de l'exactitude des droits.

Le rapport d'audit du centre d'audit administratif et financier interarmées réalisé en 2010 et relatif au processus de la solde a relevé que les indemnités liées à un acte de commandement local présentaient un risque d'anomalies plus élevé que les autres.

La grande majorité des anomalies détectées résultaient d'un défaut de justification des indemnités servies, notamment pour l'indemnité de services en campagne, dont le taux d'anomalies relevé dépassait les 50 %, le complément spécial pour charges militaires et l'indemnité pour sujétion d'alerte opérationnelle. Par ailleurs, des erreurs d'exactitude avaient été relevées pour l'indemnité pour travaux dangereux, la majoration pour indemnité pour charges militaires, l'indemnité pour sujétion de service à l'étranger (ISSE) et l'indemnité d'éloignement.

Ces erreurs montrent la nécessité de renforcer les opérations de contrôle aussi bien à la collecte de l'information qu'au moment de son traitement.

Ces anomalies résultent aussi de l'interprétation extensive des textes qui conduit à verser, l'indemnité spéciale de sécurité aérienne (ISSA) à des contrôleurs hors des unités de contrôle, l'indemnité pour

service aérien (ISAé) à des pilotes de l'armée de terre qui ne sont pas affectés dans une unité de l'aviation légère de l'armée de terre (ALAT).

Elles consistent également à appliquer des modalités favorables de décompte de l'indemnité pour services en campagne (ISC).

La complexité du régime indemnitaire rend difficile la vérification de la réalité de certaines primes.

c) La suppression des primes obsolètes est nécessaire

Depuis 2005, onze primes ont été supprimées. Pourtant, la consultation de la liste des indemnités versées aux militaires montre qu'un certain nombre d'entre elles n'ont pas été versées en 2011 mais continuent à exister. Si cette situation n'est pas anormale pour certaines d'entre elles (en particulier pour les primes autrefois versées aux appelés qui, en théorie, pourraient être remises en vigueur en cas de reprise de la conscription ou les indemnités réservées en temps de guerre), d'autres sont devenues obsolètes.

Tel est le cas de l'indemnité versée aux officiers pour le tir de missiles stratégiques qui est devenue sans objet puisqu'il n'y a plus de formation y ouvrant droit. De même, l'indemnité de dragage (marine nationale) régie par le décret du 27 août 1948 est devenue sans objet en raison du retrait du service actif des dragueurs de mine, tout comme l'indemnité de logement aux sapeurs-pompiers de Paris qui n'est plus payée d'après la brigade des sapeurs-pompiers de Paris depuis la mise en œuvre d'un taux différencié selon le logement et sa nature. L'indemnité de service aux titulaires de certains emplois spéciaux (unités disciplinaires, prisons militaires) régie par le décret du 27 août 1948 est également devenue sans objet, faute de formation y ouvrant droit, tout comme l'indemnité de service dans les régions sahariennes qui date de 1946 alors qu'il n'existe plus de formation saharienne depuis 1963 ou encore l'indemnité d'expatriation à Berlin instituée en 1958 et devenue sans objet depuis le changement de statut de Berlin.

Le ministère de la défense a précisé dans le cadre de l'enquête que ces indemnités feront l'objet d'une expertise spécifique, pour étudier leur abrogation.

On peut également s'interroger sur l'opportunité de maintenir certaines primes ayant un fondement réglementaire lointain qui ne semblent plus justifiées dans le contexte actuel et dont les montants sont dérisoires, notamment la dotation personnelle pour frais de représentation des maréchaux de France (1952), l'indemnité de vivres allouée aux personnels non officiers de la marine (1946), l'indemnité allouée aux

personnels travaillant dans les souterrains non aménagés ou sous béton qui représente moins de deux euros par mois¹⁴ (1948) ou encore, l'indemnité spéciale allouée aux personnels affectés à l'école interarmes de Coëtquidan.

d) Certaines primes sont versées de manière contestable

- *La nouvelle bonification n'est pas suffisamment discriminante*

Les politiques menées sont différentes au sein des trois armées et services puisque la moyenne de points attribués diffère¹⁵. Globalement, le choix a été fait de donner au plus grand nombre une NBI plus faible au service des essences des armées (14 points par militaire ayant une NBI), dans l'armée de terre et l'armée de l'air (15 points), contrairement à la marine nationale (18 points) et au service de santé des armées (22 points).

Les réévaluations d'attribution de points de NBI n'ont pas encore conduit les armées à retrouver l'esprit de la loi Durafour qui est d'encourager la prise de responsabilité et la technicité, conformément à la logique de déconcentration associée à la réorganisation actuelle des armées.

- *Certaines primes liées aux affectations hors métropole sont obsolètes et irrégulières*

Les nombreuses primes liées aux affectations hors métropole touchent peu de personnel, mais représentent une part non négligeable de l'ensemble des primes versées aux militaires. La réglementation applicable aux militaires présente le plus souvent un caractère interministériel car les spécificités du service outre-mer et à l'étranger ne sont pas propres aux militaires.

Certains dispositifs obsolètes doivent être abrogés tel que l'indexation de l'affectation à La Réunion dont la justification n'est plus objective. Ce toilettage est prévu cette année.

Certains dispositifs sont appliqués de manière irrégulière. Ces primes ont pour la plupart un fondement interministériel, mais le ministère de la défense tarde à modifier la réglementation applicable aux militaires lorsque celle-ci est modifiée pour les personnels civils.

¹⁴ Cette indemnité devait permettre à l'origine aux militaires de s'acheter du lait afin de compenser les effets sur la santé de l'absence de lumière.

¹⁵ L'annexe K présente la répartition des points entre armées et services en 2012.

On peut à ce titre relever que l'indemnité d'installation outre-mer est applicable aux militaires en vertu d'un principe, instauré par l'article 7 du décret du 6 octobre 1950, selon lequel les militaires ont droit aux dispositions prévues pour les fonctionnaires, tant que celles-ci restent en vigueur. Les militaires ont ainsi pu bénéficier de l'indemnité allouée aux fonctionnaires en application des décrets des 18 mars 1950 et 22 décembre 1953.

Ce dernier texte a cependant été abrogé au profit d'un nouveau dispositif plus restrictif, l'indemnité particulière de sujétion et d'installation, excluant de son bénéfice les fonctionnaires affectés à la Martinique, La Réunion et la Guadeloupe (hors Saint-Martin et Saint-Barthélemy). Cette indemnité doit, par ailleurs, être remplacée au 1^{er} octobre 2013 par l'indemnité de sujétion géographique.

Or le ministère de la défense continue aujourd'hui d'appliquer les dispositions pourtant abrogées pour la fonction publique. Il doit être mis fin à cette situation.

▪ *Le congé rémunéré du personnel navigant permet de prolonger une activité pendant trois ans sans être en activité*

Ce congé peut s'analyser comme une aide au départ. D'une durée maximale de trois ans, il est ouvert à l'ensemble des personnels navigants, dès qu'ils ont atteint la limite d'âge. Sauf pour les officiers généraux, le temps passé dans cette situation compte pour l'avancement et les droits à pension de retraite. Cette disposition peut expliquer la résistance de l'armée de l'air à modifier les limites d'âge des grades pour les caler sur celles des autres armées. En effet, elle permet de prolonger au-delà de la limite d'âge, non pas une activité mais une rémunération pendant une période de trois ans.

▪ *Les primes aéronautiques sont versées de manière extensive*

Cinq indemnités sont spécifiques aux activités aériennes. Les principales sont l'indemnité pour service aérien (ISAé), l'indemnité pour services aériens des militaires parachutistes (ISATAP) et l'indemnité spéciale de sécurité aérienne (ISSA), versée aux contrôleurs d'opérations et de sécurité aérienne.

Les contrôleurs de l'armée de l'air peuvent, en vertu d'une instruction ministérielle qui en donne une interprétation extensive, percevoir cette prime, même s'ils sont affectés hors des unités ou organismes de contrôle.

L'indemnité pour services aériens (ISAé) est allouée différemment selon les armées. Dans l'armée de l'air, les personnels navigants bénéficient tous de l'ISAé au titre de leur appartenance à ce corps. 25 %

d'entre eux (884 agents) sont affectés dans des unités non navigantes en 2011. Dans la marine, c'est la qualification qui donne droit à l'obtention de l'indemnité. Le pourcentage de personnels navigants bénéficiant de l'ISAé et affectés à des postes non aéronautiques est plus réduit (16 %), sans être négligeable. Dans l'armée de terre, tous les pilotes bénéficient de l'ISAé, alors qu'en théorie, seuls les pilotes servant au sein de l'aviation légère de l'armée de terre (ALAT) y ont droit. Le pourcentage de personnels navigants affectés à des postes non aéronautiques et bénéficiant de l'ISAé est de 14 %.

Enfin, l'ISATAP est perçue par des militaires occupant des postes en dehors de formations aéroportées (6,7 %).

La complexité de ce système avait conduit à des travaux, principalement menés par l'état-major des armées en vue de simplifier le système indemnitaire (RSIM). Ils avaient abouti à un projet dont le coût était évalué à environ 300 M€ par la direction des affaires financières du ministère de la défense.

Un nouveau projet de révision du dispositif indemnitaire aux objectifs moins ambitieux à vocation à simplifier les textes généraux sur la solde et les primes et permettre une meilleure application des textes.

III - Une rémunération partiellement défiscalisée et de niveau équivalent à celui des fonctionnaires civils

A - La rémunération moyenne des militaires en 2011

1 - La composition de la rémunération en 2011

En 2011, la solde nette moyenne annuelle d'un militaire de la défense (hors gendarmerie) est de 30 476 € (solde brute : 35 362 €)¹⁶, soit une solde mensuelle moyenne nette est de 2 540 €, déduction faite des prélèvements (solde brute mensuelle : 2 946 €). La solde annuelle nette moyenne la plus basse - celle des militaires du rang - s'établit à 21 945 €, tandis que celle d'un officier général s'élève à 99 148 €.

¹⁶ Si l'on inclut la gendarmerie, la solde nette moyenne annuelle d'un militaire en 2011 est de 30 761 €.

2 - La rémunération moyenne des militaires et sa ventilation par grade

L'amplitude des rémunérations mensuelles nettes s'étend de 1 322 € pour un jeune soldat jusqu'à 9 107 € pour un général chevronné. La médiane de rémunération d'un soldat est de 1 494 € et celle d'un général de 7 043 €, soit un rapport de 1 à 5. Toutefois, il convient de préciser que les rémunérations présentées ci-après incluent les principales primes mais en excluent certaines¹⁷.

Elles ne tiennent pas compte de l'avantage fiscal constitué par l'absence de fiscalisation de certaines primes.

¹⁷ Primes liées à l'exercice d'activités ou de fonctions spécifiques (OPEX, services aéronautiques, NEDEX, scaphandre, sécurité aérienne, maintenance aéronautique, alerte opérationnelle notamment)

Tableau n° 5 : rémunérations mensuelles nettes du personnel militaire des armées en 2012 (en €)

Grades	Premier décile (€)	Médiane (€)	Dernier Décile (€)
Général /Amiral	5 475	7 043	9 107
Colonel/Capitaine de vaisseau	5 190	6 282	7 818
Lieutenant-colonel / Capitaine de frégate	3 994	5 076	6 329
Commandant / Capitaine de corvette	3 628	4 622	5 492
Capitaine / Lieutenant de vaisseau	3 146	3 712	4 636
Lieutenant / Enseigne de vaisseau de 1 ^{ère} classe	2 347	2 857	3 459
Sous-lieutenant/ Enseigne de vaisseau de 2 ^{ème} classe	1 457	1 859	2 077
Aspirant	1 333	1 632	2 341
Major	2 425	2 854	3 230
Adjudant-chef / Maître principal	2 328	2 659	3 038
Adjudant / Premier maître	2 052	2 419	2 944
Sergent-chef / Maître	1 631	1 888	2 388
Sergent / Second maître	1 383	1 642	2 015
Caporal-chef / Quartier maître de 1 ^{ère} classe	1 409	1 685	1 985
Caporal / Quartier maître de 2 ^{ème} classe	1 344	1 583	1 670
Soldat / Matelot breveté	1 322	1 494	1 614

Premier décile : salaire au-dessous duquel se situent 10 % des salariés, médiane : salaire au-dessous duquel se situent 50 % des salariés, neuvième décile : salaire au-dessous duquel se situent 90 % des salariés.

Source : bilan social 2012 du ministère de la défense

3 - Une rémunération moyenne qui cache une disparité de situations

La rémunération moyenne mensuelle nette des militaires du ministère de la défense de 2 540 € masque une diversité de situations, notamment entre armées mais aussi en fonction de l'appartenance à une spécialité ou à une arme.

a) Comparaison de solde en fonction de l'écart de distribution et du sexe

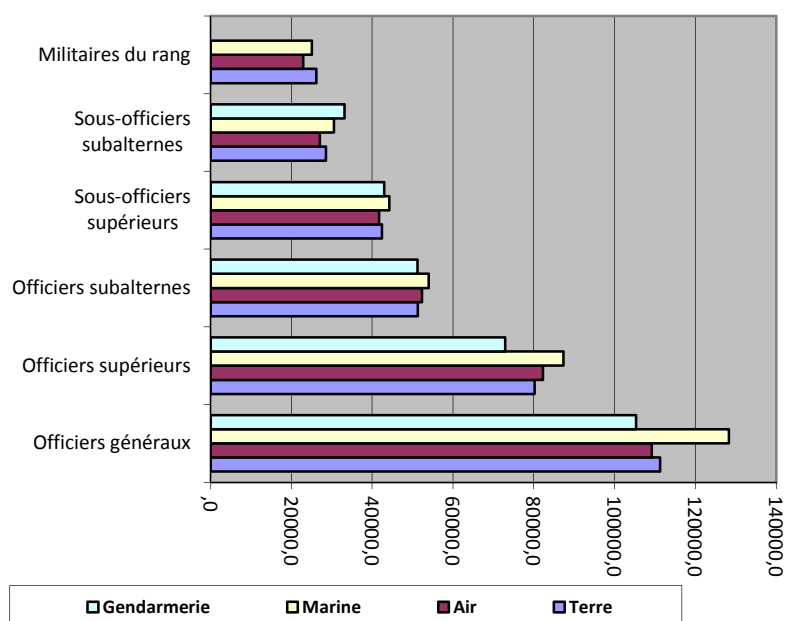
L'écart de distribution des rémunérations militaires est de 2,39 entre les 10 % les mieux rémunérés et les 10 % les moins rémunérés. À titre de comparaison, le rapport annuel sur l'état de la fonction publique en 2012 montre que cet écart est de 2,1 pour la fonction publique d'État, de 2,0 pour la fonction publique territoriale, de 2,3 pour la fonction publique hospitalière et de 2,9 pour le secteur privé.

L'écart de rémunération moyenne nette entre hommes et femmes est de 15,3 %. Il est moins important que celui de la fonction publique d'État (16,2 %) ou le secteur privé (24,5 %).

b) Une rémunération différente selon les armées et les services

La rémunération des militaires de la marine nationale est supérieure sur l'ensemble des catégories à l'exception des militaires du rang et des sous-officiers subalternes.

Graphique n° 1 : distribution des soldes moyennes annuelles brutes des militaires selon l'armée en 2011 (en €)

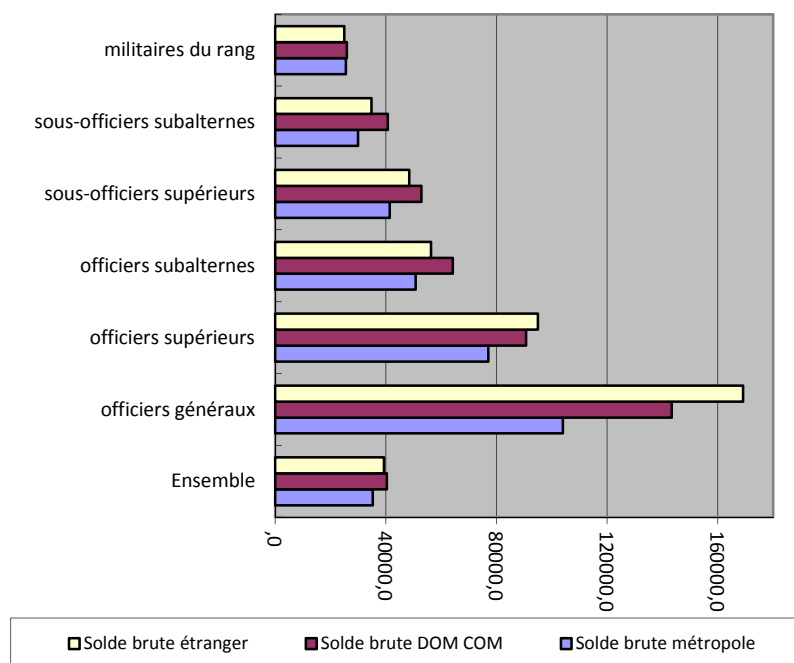


Source : Cour des comptes - données ministère de la défense

c) Une rémunération différente selon l'affectation territoriale

La rémunération diffère selon l'affectation territoriale, surtout pour les grades élevés. La solde annuelle moyenne brute en métropole est de 35 255 € en 2011, alors qu'elle est de 39 328 € à l'étranger et de 40 385 € en outre-mer. La solde moyenne brute est supérieure de plus de 9 % à l'étranger et de plus de 12 % en outre-mer par rapport à la solde d'un militaire en métropole.

Graphique n° 2 : soldes moyennes annuelles brutes des militaires selon l'affectation territoriale (2011) en €



Source : Cour des comptes - données ministère de la défense

Cette différenciation de solde augmente avec les grades. Si la rémunération moyenne d'un militaire du rang est quasiment la même en métropole, à l'étranger et outre-mer, en revanche, elle se différencie nettement à partir des grades d'officiers supérieurs. En effet, la solde moyenne brute annuelle d'un officier supérieur est de 77 054 € en métropole, 90 698 € en outre-mer et 94 957 € à l'étranger, soit une différence de 23 % entre la rémunération à l'étranger et la rémunération en métropole.

d) Une rémunération différente selon les spécialités

À titre d'exemple dans l'armée de l'air, la rémunération d'un capitaine ou d'un colonel pilote et celle d'un capitaine ou d'un colonel du corps des bases (non navigants) diffèrent.

Ainsi un capitaine marié, père de deux enfants, vivant en province et détenant un même indice de solde budgétaire (586) perçoit, en 2013, 4 512 € par mois s'il appartient au corps du personnel navigant de l'armée

de l'air et 3 188 € s'il appartient au corps des bases de l'armée de l'air. Cette différence persiste aux grades plus élevés. Ainsi un colonel marié, père de trois enfants, vivant à Paris, détenant un même indice de solde budgétaire (821) perçoit une solde mensuelle nette de 6 887 € s'il appartient au corps du personnel navigant de l'armée de l'air et de 5 564 € s'il appartient au corps des bases de l'armée de l'air.

B - Éléments de comparaison avec la fonction publique d'État

La comparaison globale avec la fonction publique d'État repose sur les montants moyens de rémunération. Ces valeurs moyennes ont l'avantage de caractériser une population dans son ensemble, mais leur caractère globalisant conduit nécessairement à des approximations liées à des effets de structure notamment dues à la ventilation par grade et par âge.

Concernant les qualifications, les militaires se caractérisent par la part importante des professions subalternes et intermédiaires (militaires du rang et sous-officiers) qui représentent environ 84 % de l'effectif alors que ces professions ne représentent que 46 % de la fonction publique civile d'État (hors enseignants). Pour la pyramide des âges, les militaires sont, en moyenne, plus jeunes d'une dizaine d'années que les fonctionnaires civils.

En 2010, un militaire a perçu en moyenne une rémunération brute de 2 940 € par mois et une rémunération nette moyenne, déduction faite des prélèvements sociaux, de 2 513 €. Un agent public de l'État a perçu en 2010 une rémunération brute de 3 018 € et nette de 2 467 €.

Sous ces réserves, on constate que le niveau moyen de rémunération d'un militaire est à peu près équivalent à celui d'un agent de l'État.

Tableau n° 6 : comparaison des rémunérations moyennes des militaires et des fonctionnaires de l'État en 2010 (en € et en %)

Solde moyenne brute militaire	Rémunération moyenne brute fonctionnaire	Comparaison solde brute et traitement brut	Solde moyenne nette militaire	Rémunération moyenne nette fonctionnaire	Comparaison solde nette et traitement net	Solde moyenne nette d'un militaire avec avantage fiscal	Comparaison solde nette avec avantage fiscal et traitement net
2 940	3 018	- 2,6 %	2 513	2 467	+ 1,8 %	2 587	+ 4,8 %

Source : Cour des comptes - données ministère de la défense

Le niveau de salaire brut du militaire est légèrement supérieur à celui du fonctionnaire civil d'État (+ 2,6 %) mais un niveau de salaire net légèrement inférieur (- 1,8 %). Cela reflète un niveau de prélèvements sociaux salariaux plus faible, en raison d'une part de primes, non soumises à la retenue pour pensions, plus élevée au sein de la population militaire.

Le militaire dispose d'un revenu mensuel net de 2 587 €, si l'on inclut le gain fiscal issu du régime de fiscalisation favorable des primes des militaires. Au final, la différence de revenu mensuel net moyen avec avantage fiscal est de 4,8 % en faveur du militaire en 2010.

Toutefois, une enquête réalisée par le dernier rapport du Haut comité d'évaluation de la condition militaire et fondé sur les données 2005-2009, fait apparaître que le niveau de vie annuel moyen des ménages dont la personne de référence est un militaire est globalement inférieur à celui dont la personne de référence est un fonctionnaire civil d'État entre 2005 et 2009. Cet écart est d'autant plus important que la catégorie socio-professionnelle augmente. Cette enquête mériterait d'être actualisée.

C - Le régime fiscal est avantageux

Il existe un différentiel important entre le niveau de rémunération global et le niveau de rémunération imposable car certaines primes notables ne sont pas imposées telles que l'indemnité pour charges militaires (ICM), les primes liées aux séjours à l'étranger ou les primes d'engagement.

Pour l'année 2011, 19 % de la solde moyenne globale militaire n'a pas été soumise à l'impôt sur le revenu. Si l'on ajoute l'avantage fiscal de 75 € mensuels, la rémunération moyenne nette est de 2 615 €.

Tableau n° 7 : avantage fiscal des militaires de la Défense en 2011

	Solde nette moyenne mensuelle globale 2011(€)	Solde moyenne mensuelle imposable 2011 (€)	Différence en valeur (€)	Différence en pourcentage
Ensemble	2 540 (1)	2 057 (2)	483	19 %
Militaires du rang	1 829 (1)	1 494 (2)	335	18,3 %
Sous-officiers	2 489 (1)	2 027 (2)	462	18,6 %
Officiers	4 590 (1)	3 627 (2)	963	21 %

(1) 30 476 € / 12 (2) : p 54, *annuaire statistique de la Défense 2012-2013*
Champ : ensemble du personnel militaire en activité de la Défense

Source : Cour des comptes à partir des données fournies le ministère de la défense et l'annuaire statistique de la défense 2012-2013

Le décret du 28 décembre 1949 relatif à l'ICM prévoit que cette indemnité est « représentative de frais ». C'est à ce titre qu'elle est défiscalisée. L'ICM est allouée pour tenir compte des diverses sujétions spécifiquement militaires et, notamment de la fréquence des mutations d'office, génératrice de frais directement ou indirectement liés à la situation du militaire. Sur le fondement de l'article 81-1 du code général des impôts, les indemnités versées aux salariés en compensation des frais inhérents à la fonction occupée sont exonérées de l'impôt sur le revenu.

Toutefois, si l'on considère que cette indemnité est « représentative de frais », notamment liés à la fréquence des mutations d'office, on peut s'interroger sur l'opportunité des autres indemnités créées ultérieurement et versées pour compenser cette même mobilité des militaires. Par ailleurs, il faut relever que le complément et le supplément de l'ICM qui compensent la durée rapprochée et leur fréquence, sont fiscalisés.

Une clarification de la politique fiscale des primes militaires apparaît souhaitable ; la question de la fiscalité pourrait être appréhendée

en lien avec les autres primes compensant les frais liés aux charges militaires.

IV - La rémunération d'activité des militaires français est inférieure à celle des militaires britanniques et allemands, mais le système français de pensions est plus avantageux

A - Difficultés de comparaison

1 - Chaque armée s'inscrit dans une culture et un système différents

Les difficultés de l'approche par comparaison des rémunérations tiennent à différents facteurs.

L'appréciation du rôle que tient l'armée au sein du pays n'est pas la même dans les différents États.

S'il est relativement aisé de comparer des traitements indiciaires, en revanche, il est difficile de comparer les primes perçues et tout particulièrement les primes perçues en opérations. En effet, la logique d'attribution de ces primes diffère suivant les pays. Ainsi les primes perçues en opération sont importantes pour les militaires français et varient en fonction de leur grade alors qu'elles restent modestes au Royaume-Uni et sont servies de manière égalitaire. Par ailleurs, s'il existe dans chaque pays des primes de qualifications, les valeurs de ces dernières et leur condition d'attribution sont spécifiques.

Les systèmes de pensions varient également. Depuis 2005, au Royaume-Uni, il est nécessaire d'avoir quarante années de service pour prétendre à une pension à taux plein.

Les droits à permission sont différents. La plupart des pays concernés attribuent un nombre de jours de permission inférieur à la France : 30 jours par an au lieu de 45 jours. Dans chaque pays, des droits spécifiques existent également qui viennent s'ajouter à cette base de 30 jours.

Le système fiscal des pays diffère largement. Les militaires français disposent d'un système fiscal favorable pour certaines primes. En outre, les anciens militaires qui possèdent la carte du combattant bénéficient d'une demi-part non plafonnée au-delà de 75 ans.

L'accompagnement des militaires en matière d'hébergement est de nature très variable. Le point commun est sa gratuité en opérations et généralement en exercices ou entraînements. De manière générale, leur prise en charge est plus complète dans les autres pays, ce qui ressort des études réalisées sur le Royaume-Uni et l'Allemagne.

La qualité de vie des militaires, dans le pays et à l'extérieur (« *deployment welfare package* »), ainsi que l'accompagnement des familles peuvent différer selon les pays.

Les approches en valeur ne tiennent pas compte des conditions de vie locale et il n'est pas possible de reconstituer les données en termes de pouvoir d'achat.

Sous réserve de ces difficultés et limites, une étude comparative des rémunérations des militaires britanniques et allemands est présentée ci-après.

2 - Les études comparatives sont anciennes

Il n'existe pas aujourd'hui d'étude détaillée et actualisée comparative des rémunérations et avantages des militaires étrangers par rapport aux militaires français, comme celle du cabinet Mercer réalisée en 2004 ou plus récemment celle du cabinet MCC Consulting réalisée en janvier 2010 au profit de l'*Armed Forces' Pay Review Body* (AFPRB)¹⁸.

Si les éléments de cette dernière permettent d'établir que le niveau de rémunération de la solde de base et de l'ICM des militaires français restait inférieur en 2008 à celui de leurs homologues étrangers, à l'exception notable des Pays-Bas, l'écart de rémunération s'était réduit par rapport à 2004. En outre, les résultats de cette enquête doivent être

¹⁸ Composé de sept membres provenant d'horizons divers (syndicalistes, économistes, universitaires, anciens militaires), sa mission est de s'assurer que les niveaux de rémunération dans les forces armées sont équivalents aux professions comparables du secteur privé. Le comité doit aussi prendre en compte la situation budgétaire de l'État britannique et les objectifs d'inflation du gouvernement. En règle générale, ses recommandations sont suivies. En 2012, le comité a choisi de ne pas en formuler, compte tenu du gel des salaires annoncé pour toute la fonction publique britannique. La seule exception a porté sur les militaires dont le revenu annuel est inférieur à 21 000 £, pour lesquels le comité a proposé une augmentation de 250 £.

interprétés avec précaution car en 2008, les mesures adoptées de revalorisation indiciaire n'avaient pas encore été mises en œuvre en France. C'est pourquoi l'actualisation de ces données comparatives apparaît aujourd'hui indispensable.

B - Le Royaume-Uni

La dépense moyenne pour un militaire, hors pension, est plus élevée au Royaume-Uni.

Tableau n° 8 : effectifs militaires et dépenses de personnel en 2010 en France et au Royaume-Uni, hors pensions

Pays	Effectifs militaires	Dépenses pour le personnel militaire en M€	Dépense moyenne en €
France	235 230	9 334,4	39 682
Royaume-Uni	191 650	11 111,5*	57 978*

* Le taux de change au 31/12/2010 est de 1,16540 € pour 1£.

Sources : Cour des comptes et Ecodef n° 57, décembre 2011

La comparaison des dépenses de personnel de chacun des deux ministères rapportées à leurs effectifs révèle que les militaires britanniques sont moins nombreux, mais que les dépenses de personnel sont plus élevées qu'en France, ce qui se traduit par un écart proche de 20 000 € annuels en moyenne.

S'agissant de la rémunération d'activité, les comparaisons de grade à grade sont complexes à effectuer entre les deux armées, dans la mesure où l'armée britannique ne distingue pas les sous-officiers et les militaires du rang, mais établit une césure entre « officiers » et « *other ranks* ».

Pour les officiers généraux britanniques, la rémunération apparaît nettement supérieure à celle de leurs homologues français, variant de 131 952 à 225 834 €¹⁹, hors rémunération du chef d'état-major des armées (290 394 à 308 168 €)²⁰.

Pour les officiers, la rémunération s'échelonne entre 121 156 € (pour un *Commodore* dans la *Navy*) et 45 499 € (pour un *Flight lieutenant* dans la *Royal air force*)²¹. Les écarts apparaissent ainsi moins marqués en comparaison des rémunérations des officiers français, en particulier pour les grades les moins élevés.

Enfin pour la catégorie qui correspond aux sous-officiers et militaires du rang en France, la grille des salaires varie entre 16 974 € pour le premier salaire d'un nouvel entrant dans les forces armées, à 56 104 € pour un *Warrant officer* dans la *Navy*.

Cet écart est significatif, même si la dépense moyenne par militaire est un indicateur brut de la condition militaire, qui doit être mis en perspective avec d'autres éléments : coût de la vie et du logement, fiscalité, gratuité de certains services comme l'éducation ou la santé, gratuité de la nourriture ainsi que niveau des retraites.

Le système britannique de pension ne comporte pas de bonifications²² qui augmentent fictivement la durée de service et ne permet pas le versement d'une retraite à jouissance immédiate dans les mêmes conditions que celles versées aux militaires français.

Ainsi, l'officier britannique ne peut disposer de sa retraite qu'au bout de 35 années de services, alors que l'officier français pourrait y prétendre dès lors qu'il a 25 ans de services effectifs.

Par ailleurs, le système est beaucoup plus lisible que pour les militaires français. À la différence de la situation des militaires français, la rémunération de base constitue l'essentiel de la rémunération des

¹⁹ Taux de change au 31 décembre 2010 : 1,1654 € pour 1 £.

²⁰ On remarque que les fonctionnaires civils perçoivent également pour les grades élevés des rémunérations supérieures à celles de leurs homologues continentaux. 170 hauts fonctionnaires perçoivent des rémunérations dépassant 150 000 £, allant jusqu'à 280 000 £ pour le directeur du *Office of Fair Trading*.

²¹ Hors élèves officiers.

²² Les bonifications proprement militaires forment deux grands ensembles. Il s'agit, d'une part, de bonifications statutaires, liées à la qualité de militaire (bonification du cinquième), d'autre part, de bonifications opérationnelles, liées à l'activité et aux circonstances du service (bonification pour campagne, bonification pour services aériens ou sous-marins commandés).

militaires britanniques : les primes sont en nombre limité et leur attribution est conditionnée à la réalisation de certaines missions.

La rémunération de base des militaires britanniques est constituée de la solde de base multipliée par un facteur X (1,4 actuellement), élément multiplicateur de la solde des militaires tenant compte des avantages et désavantages de la fonction militaire par rapport aux professions civiles comparables et revu tous les cinq ans par l'*Armed Forces' Pay Review Body* (AFPRB). Cet organisme est chargé de formuler au gouvernement britannique une recommandation indépendante sur l'évolution des rémunérations des militaires (rémunération de base et primes)²³.

En complément de leur rémunération de base, les militaires britanniques peuvent toucher certaines primes complémentaires (« *specialist pay* »), en fonction de l'unité à laquelle ils appartiennent ou en raison de missions ou compétences spécifiques. Selon le ministère de la défense britannique, ces compléments de rémunération ont été créés en fonction de l'état du marché du travail et de la difficulté à recruter pour ces spécialités. Les « primes » en question sont imposables et ne sont pas prises en compte dans le calcul de la retraite.

Ces « primes » recouvrent pour partie des domaines pour lesquels les militaires français disposent également d'avantages (équipage de sous-marins par exemple, où la problématique d'attractivité est commune aux deux pays). En revanche, deux différences très significatives apparaissent au regard du système français. Le nombre de ces primes est limité, on en dénombre 19 pour l'ensemble des forces armées britanniques, alors qu'on en dénombre 174 en France. Leur coût est assez faible : en 2011, ces primes ont représenté un montant total de moins de 150 M€. Les plus coûteuses sont les primes attribués aux pilotes, aux équipages de sous-marins et aux forces spéciales. Le total du montant des primes militaires de la défense a représenté en France plus de 2,6 Md€ en 2011.

En plus des primes de spécialités, quelques indemnités complémentaires (*compensatory allowances*) existent dont la plus importante est celle liée aux opérations extérieures (*operational allowance*), commune à tous les grades et à toutes les destinations éligibles, de 29 £ par jour (870,6 £ par mois, soit environ 1 000 €) et non imposable.

²³ Voir note de bas de page n°18.

C - L'Allemagne

La grille de solde des militaires allemands permet de constater que le niveau de rémunération indiciaire des militaires allemands est également supérieur à celui de leurs homologues français.

À titre d'exemple, la solde de base du caporal français est comprise entre 1 426 et 1 450 € par mois alors que celle de son homologue allemand est comprise entre 1 824 et 2 079 € mensuels. La solde de base de l'adjudant français est comprise entre 1 575 et 2 125 € par mois alors que celle de son homologue allemand est comprise entre 2 200 et 2 700 €. Celle du capitaine français est comprise entre 2 250 et 2 600 € mensuels, alors que celle de son homologue allemand est comprise entre 2 600 et 3 900 €. Enfin, la solde du colonel français est comprise entre 3 700 et 4 900 € par mois, alors que celle de son homologue allemand est comprise entre 5 200 et 6 600 € par mois.

En plus de la solde de base, les militaires perçoivent un supplément familial. Pour le conjoint, un supplément de 119,14 € est par exemple versé pour le personnel non officier. Ce supplément passe à 125,12 € à partir du groupe des officiers. Chaque enfant à charge ouvre droit à 106,98 €. Ce montant passe à 333,31 € par enfant à partir du troisième enfant.

Le système de primes et indemnités est plus simple que celui des militaires français.

S'agissant des opérations extérieures, le montant de l'indemnité versée est identique quel que soit le grade du militaire. Son montant varie en fonction de la dangerosité du théâtre.

————— CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS —————

Le système indemnitaire des militaires français, avec ses 174 primes, apparaît complexe, peu lisible et difficilement contrôlable. Il n'est pas bien maîtrisé puisqu'aucun suivi de chacune des primes n'est actuellement réalisé, ce qui nuit au pilotage de la masse salariale. Un toilettage des primes obsolètes ou des primes représentant un faible montant et touchant un faible effectif paraît nécessaire.

Le niveau de rémunération des militaires français n'apparaît pas en décalage avec celui des fonctionnaires civils. Pour les militaires en activité, il est inférieur à celui de leurs homologues britanniques ou allemands. La comparaison sur une carrière entière conduit toutefois à une appréciation plus nuancée, compte tenu de la brièveté relative des carrières au Royaume-Uni, d'un calcul de pensions plus avantageux en France et des écarts de coût de la vie.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. simplifier le système indemnitaire en supprimant les primes devenues obsolètes ;

2. mener une réflexion sur l'objet des différentes primes liées à la mobilité en intégrant l'avantage constitué par l'absence de fiscalisation de certaines primes ;

3. réaliser une étude, en lien avec les principales armées étrangères, permettant une comparaison exhaustive des rémunérations des militaires français avec celles de leurs homologues étrangers, à partir d'une méthodologie commune prenant en compte les différents paramètres d'analyse : pouvoir d'achat, niveau de retraite, conditions de vie des militaires, avantages en nature, système fiscal, etc.

Chapitre II

Des rémunérations réévaluées depuis

2008

I - Une nouvelle dynamique de carrière

Le plan d'amélioration de la condition des personnels militaires, couplé aux mesures « défense » associées au plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées a conduit à une forte revalorisation des rémunérations.

A - Une réforme aux dimensions multiples

Le plan d'amélioration de la condition des personnels prévu par la loi de programmation militaire 2009-2014 comprend la mise en œuvre des nouvelles dispositions statutaires et du nouvel échelonnement indiciaire des militaires.

Cette réforme, engagée dès 2008, comporte deux volets intrinsèquement liés : une revalorisation des grilles indiciaires et une refonte des procédures statutaires d'avancement de grade et d'échelon. Ces deux dimensions sont cumulatives.

Ainsi, tout militaire qui entre dans la réforme bénéficie, de manière instantanée, d'un indice plus élevé qu'auparavant à grade et échelon égal. En outre, l'avancement dans les échelons est accéléré pour de nombreux

grades et un changement de grade peut intervenir plus rapidement qu'antérieurement.

La rénovation de la grille indiciaire a pour objet de permettre le rattrapage du niveau de rémunérations des militaires au regard des catégories et grades comparables de la fonction publique, comme l'avait recommandé le Haut comité d'évaluation de la condition militaire dans ses rapports. Elle doit s'accompagner en contrepartie d'un objectif de plus grande sélectivité et différenciation des parcours.

La rénovation statutaire modifie les procédures d'avancement de grade et d'échelon.

L'avancement de grade est désormais régi par de nouveaux principes, destinés à garantir davantage d'attractivité et de sélectivité. Le renforcement de l'attractivité passe par une accélération des carrières permise par le rajeunissement des nominations. La plus grande sélectivité doit résider dans l'introduction de ruptures d'avancement prévues pour tous les grades d'officiers supérieurs, qui peuvent devenir des grades terminaux et un avancement au choix privilégié.

L'avancement d'échelon est régi par les mêmes principes. Pour les sous-officiers, la recherche d'une plus grande attractivité se traduit par le relèvement de l'indice plancher de la plupart des grades, la valorisation de l'ancienneté de service et la valorisation indiciaire des changements de grade. La plus grande sélectivité doit se traduire par le ralentissement de la progression indiciaire quand ils ne sont plus promouvables au grade supérieur. Pour les officiers, le relèvement des indices planchers de tous les grades (sauf le grade de lieutenant) et l'accélération du rythme de progression dans les premiers échelons ont vocation à renforcer l'attractivité. Un accès contingenté aux échelons exceptionnels doit assurer notamment une plus grande sélectivité. Pour les militaires du rang, le renforcement de l'attractivité passe par une réévaluation indiciaire des échelons qui s'inscrit dans un parcours dynamique.

Le jeu cumulé de ces différents paramètres - revalorisation de la grille indiciaire et avancement d'échelon et de grade accélérés- crée une nouvelle dynamique de carrière. Dans un document sur la refonte des statuts particuliers et de la grille indiciaire édité en juin 2009, le secrétariat général pour l'administration du ministère de la défense souligne ainsi que la comparaison des situations individuelles avant et après réforme doit prendre en compte non seulement la comparaison entre ancienne et nouvelle grille indiciaire, mais les nouveaux critères de déroulement de carrière qui produisent une nouvelle dynamique. Cette dynamique se retrouve lors des changements d'échelon, de grade ou de catégorie hiérarchique. Ainsi, aux gains indiciaires doivent être ajoutées

les nouvelles perspectives d'avancement dans les échelons. La progression dans les indices se fera en effet de manière beaucoup plus régulière et rapide que dans l'ancienne grille pour de nombreux grades.

Au premier changement de grade ou d'échelle de solde après la mise en œuvre des nouveaux statuts, le militaire rentre dans le nouveau schéma de promotion. Aujourd'hui, tous les militaires ne bénéficient pas encore du nouveau dispositif mais le ministère de la défense ne sait pas évaluer la population concernée.

B - Un déroulement de carrière plus rapide et mieux rémunéré

Une comparaison des soldes annuelles brutes avant et après les réformes, montre une évolution sensible de la situation des militaires des trois armées²⁴.

Cette approche, qui permet de comparer directement, pour chaque grade et échelon, la solde annuelle brute versée avec celle qu'aurait perçue chaque militaire concerné si l'ancien statut avait été conservé, ne mesure pas les seuls effets liés à la rénovation statutaire de 2008, mais l'écart de rémunération intégrant toutes les mesures ayant une incidence indiciaire (relèvement du minimum de traitement dans la fonction publique, par exemple).

Les tableaux illustrant les effets de la réforme pour chaque grade et catégorie de militaires des trois armées figurent en annexe VI au présent rapport.

1 - Les officiers

Tous les grades, à l'exception du grade de lieutenant, ont bénéficié du relèvement de l'indice plancher de la grille indiciaire. Avec le nouveau statut, un colonel ou un capitaine de vaisseau débute dans le grade avec une solde annuelle brute de 44 506 €. Si l'ancien statut avait été

²⁴ Des textes spécifiques ont été pris pour certaines catégories (par exemple les ingénieurs de l'armement, les militaires du service de santé des armées). Ces statuts spécifiques n'ont pas été étudiés dans le cadre du présent rapport compte tenu des délais impartis.

maintenu, il aurait perçu 43 506 €, soit 1 000 € de moins. Grâce à la réforme engagée en 2008, il a donc bénéficié d'un gain de 18 points d'indice majoré en début de grade. Pour un lieutenant-colonel, l'écart annuel est de 3 611 €, soit un gain de 65 points d'indice majoré. Pour un commandant, l'application de la nouvelle grille indiciaire induit un écart de solde brute annuelle de 5 001 €, soit un gain de 90 points d'indice majoré. Pour un capitaine, il atteint 5 723 € annuels, soit un gain de 103 points d'indice majoré et pour un sous-lieutenant, 389 €, soit un gain de 7 points d'indice.

L'avancée dans le grade est également accélérée pour certains grades. Par exemple, un lieutenant-colonel accède au 3^{ème} échelon après 2 ans de grade, contre 5 antérieurement.

Il y bénéficie d'un indice majoré de 756 contre un indice de 717 auparavant, soit un écart de solde brute annuelle de 2 167 € correspondant à un gain de 39 points d'indice majoré, perçu trois années plus tôt que dans le cadre de l'ancien statut. Pour un capitaine, l'accès au 3^{ème} échelon est possible dans le nouveau statut après 2 ans de grade, contre 5 ans auparavant, ouvrant droit à l'indice majoré 576 contre 514 dans le statut antérieur, soit un écart de solde brute annuelle de 3 445 € correspondant à un gain de 62 points d'indice majoré, perçu 3 ans plus tôt que dans l'ancien statut.

2 - Les sous-officiers

La nouvelle grille indiciaire des sous-officiers se caractérise par une revalorisation des premiers indices dès le grade de sergent et des indices terminaux par grade. Par exemple, l'indice plancher du grade d'adjudant-chef est passé de 312 à 442, soit un gain de 130 points d'indice majoré représentant un écart de solde brute entre la rémunération avant et après réforme de 7 223 €. Pour un adjudant l'indice plancher passe de 305 à 340, soit un écart de solde brute annuelle de 1 945 € pour un gain de 35 points d'indice majoré.

L'avancement d'échelon se fait par ancienneté de grade ou de service. Dans l'ancien statut, il se faisait à l'ancienneté de service. Pour l'avancement de grade, le classement dans les échelons s'effectue selon l'ancienneté de service. Pour les changements d'échelles de solde au sein d'un grade, le classement dans les échelons s'opère en retenant le critère le plus favorable (ancienneté de grade ou de service).

3 - Les militaires du rang

L'objectif du nouveau statut est d'assurer une progression raisonnable et différenciée. À cet effet, le nouveau statut comporte une revalorisation de la grille indiciaire en début de carrière.

En matière d'avancement, le nouveau statut prévoit la possibilité, pour un soldat, d'accéder au bout de deux ans au grade de caporal dont la grille indiciaire progresse plus rapidement que précédemment.

Il comporte également un nouvel échelon à 15 ans de service pour les caporaux-chefs (6^{ème} échelon de la nouvelle grille), tandis que l'ancienne grille prévoyait un échelon à 13 ans (6^{ème} échelon) puis à 17 ans (7^{ème}).

En fin de parcours indiciaire, est prévue la possibilité d'accéder à l'échelon exceptionnel des caporaux-chefs plus tôt qu'auparavant (20 ans de service au lieu de 22 ans).

C - Des parcours en principe plus sélectifs

Le nouveau statut comporte également des mécanismes qui doivent permettre une plus grande sélectivité des parcours en régulant la pyramide des grades, de manière plus fine et plus efficace que l'ancien statut.

1 - Les personnels officiers

La principale novation du statut de 2008 réside dans l'introduction de ruptures d'avancement dans le parcours des officiers.

Dans le statut antérieur, la progression de carrière était relativement linéaire, la sélectivité des parcours résidant essentiellement dans la vitesse de passage au grade supérieur, à l'exception des grades les plus élevés. Ainsi, pour accéder au grade de commandant ou de colonel, les officiers pouvaient être promus dans un intervalle de cinq années. Ce cap franchi, ils devenaient « hors créneaux » et seuls 2 % d'entre eux pouvaient, chaque année, être promus au grade supérieur. Désormais, pour accéder au grade de commandant, une plage maximale de sept ans est prévue pour l'avancement au choix. Une promotion à l'ancienneté, sous réserve de conditions de diplôme, peut intervenir à dix ans de grade, dans la limite de 25 % du nombre total de militaires promus à ce grade la même année. Si aucune de ces deux possibilités n'est utilisée, la promotion au grade de commandant n'est plus possible.

Tous les grades, à l'exception du grade de lieutenant, peuvent être des grades terminaux. Un nouvel espace indiciaire a toutefois été introduit pour garantir une progression de carrière attractive aux militaires non promus. Cet espace indiciaire prend la forme d'échelons exceptionnels, mais leur accès est conditionné et/ou contingenté²⁵. Par exemple, un lieutenant-colonel non promu au grade de colonel peut accéder à deux échelons exceptionnels. Cet accès est toutefois encadré, dans la mesure où il est lui-même enserré dans une plage de temps possible (entre 9 et 13 ans de grade) et contingenté (dans la limite de 7 de l'effectif du grade pour le 1^{er} échelon exceptionnel). Un contingentement de l'accès à un échelon exceptionnel pour les colonels non promus au grade de général de brigade est également prévu par le nouveau statut. Il présente la particularité de ne pas être fixé dans le statut, mais par un arrêté interministériel.

Dans le cadre de la plus grande sélectivité des parcours, des conditions de diplôme pour accéder au grade supérieur ont également été introduites notamment pour accéder au grade de commandant

Les plages de promotion ont été élargies pour certains grades, afin de permettre à la fois un rajeunissement des nominations et un plus grand étalement possible des promotions. Un capitaine peut ainsi être promu commandant dès quatre ans de grade contre cinq antérieurement, s'il remplit les conditions d'exercice professionnel et de diplôme requises. Un commandant peut être promu lieutenant-colonel dès 3 ans de grade contre 4 dans les anciens statuts. En revanche, l'ancienneté maximale de promotion, au choix, pour le grade de lieutenant-colonel a été repoussée de deux ans (six ans dans les anciens statuts, huit ans dans les nouveaux). La plage maximale de promotion au choix du grade de lieutenant-colonel à colonel a, quant à elle, été allongée de deux ans (entre trois et sept ans de grade dans l'ancien statut et entre trois et neuf ans dans les nouveaux statuts).

Pour ne pénaliser aucun « proposable », les mesures transitoires des nouveaux statuts ont prévu que les capitaines et lieutenants-colonels « hors créneaux » pouvaient bénéficier d'une possibilité unique de promotion « hors créneaux » statutaires en 2009. Le taux de promouvables a été porté de 2 à 5 % cette année-là, puis supprimé avec

²⁵ Des échelons spéciaux existaient dans l'ancien statut. Toutefois, dans le cadre du nouveau statut, le détenteur d'un échelon spécial n'est pas reclassé dans un échelon exceptionnel, mais au dernier échelon normal du grade, avec maintien de son indice si la situation lui est défavorable.

l'entrée en vigueur du nouveau dispositif. Les capitaines promus commandant avant l'entrée en vigueur du nouveau statut seront promus lieutenants-colonels au plus tard à 6 ans de grade. Pour les grades de lieutenants-colonels et colonels, les deux tranches supplémentaires ouvertes par l'extension de la plage maximale de promotion ont été ouvertes simultanément à compter de l'entrée en vigueur des nouveaux statuts, bénéficiant notamment à des officiers qui étaient « hors créneaux ».

2 - Les personnels non officiers

Les conditions d'accès à la carrière de sous-officiers sont inchangées. Le nouveau décret organise la fusion du corps spécifique des majors dans le corps des sous-officiers de carrière. Le statut de 2008 modifie les règles d'avancement aux grades de sergent-chef, d'adjudant et de major à partir de 2009. La principale novation réside dans l'introduction de conditions de diplômes pour l'accès aux grades de sergent-chef et d'adjudant et d'épreuves de sélection professionnelle ou de diplôme pour l'accès au grade de major.

Pour être promu au grade de sergent-chef, les sergents doivent être titulaires d'un brevet élémentaire de spécialiste (BSEP) ou de technicien (BSAT). Ils sont promus soit au choix lorsqu'ils ont moins de deux ans de grade, soit, à l'ancienneté à dix ans de grade. Le nombre de sergents promus chaque année à l'ancienneté au grade de sergent-chef est contingenté : il ne peut excéder 25 % du nombre total de sous-officiers promus à ce grade la même année.

Les sergents chefs titulaires d'un brevet supérieur de spécialiste (BSEP) ou de technicien (BSAT) sont promus au grade d'adjudant pour partie, au choix, lorsqu'ils ont moins de deux ans de grade et, à l'ancienneté à onze ans de grade. Le nombre de sergents-chefs promus chaque année à l'ancienneté ne peut excéder 25 % du nombre total de sous-officiers promus à ce grade la même année.

Pour l'avancement au grade de major²⁶, les adjudants chefs peuvent, sous certaines conditions²⁷, être promus au choix au grade de

²⁶ Le corps spécifique des majors est supprimé. Il est intégré au corps des sous-officiers.

²⁷ Lorsqu'ils ont au moins deux ans de grade et qu'ils se trouvent, au 31 décembre de l'année précédant celle de leur promotion éventuelle, à plus de deux ans de la limite d'âge du grade supérieur.

major, soit sans condition d'âge, parmi ceux qui ont réussi des épreuves de sélection professionnelle dont les modalités sont arrêtées par arrêté du ministre de la défense, soit sous condition d'âge, parmi les détenteurs de l'un des brevets figurant sur une liste arrêtée par le ministre de la défense²⁸.

D - Une mise en œuvre rapide

La loi portant statut général des militaires a été adoptée le 15 mars 2005 pour une entrée en vigueur le 1^{er} juillet de la même année. Dans le prolongement des travaux consacrés à la rénovation du statut général, le ministère de la défense a engagé la réécriture des statuts particuliers des corps statutaires et des textes applicables aux militaires contractuels. Plus d'une trentaine de nouveaux décrets statutaires ont été publiés en septembre 2008 avec prise d'effet au 1^{er} janvier 2009. Ces travaux concrétisent la disposition du rapport annexé à la loi de programmation militaire 2009-2014 précisant que le plan d'amélioration de la condition militaire comprend la mise en œuvre des nouvelles dispositions statutaires et le nouvel échelonnement indiciaire des militaires, réalisés de 2009 à 2011²⁹.

En parallèle aux travaux sur les statuts particuliers, le ministère de la défense a conduit l'élaboration des nouvelles grilles indiciaires.

En 2008, il a été décidé d'accélérer la mise en œuvre de la revalorisation indiciaire sur trois ans au lieu de six comme initialement envisagé. Le calendrier des « mesures Défense associées au plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées » (MDA-PAGRE³⁰), a également été anticipé. Les MDA-PAGRE ont ainsi été intégrées dans le calendrier de montée en puissance des nouvelles grilles indiciaires. Devant initialement s'achever en 2012, le calendrier de mise en œuvre de ces mesures a été accéléré pour se terminer en même temps que le plan de revalorisation des grilles indiciaires en 2011.

L'atteinte des indices cibles prévus par le plan de revalorisation indiciaire s'étale sur trois ans, avec une tranche préliminaire de mesures

²⁸ S'ils sont âgés au 1^{er} janvier de l'année de leur promotion de 45 ans ou de 40 ans au moins pour les adjudants-chefs du corps des sous-officiers du personnel navigant de l'armée de l'air.

²⁹ Article 3.4.2.1 du rapport annexé.

³⁰ Transposition dans toutes les armées et formations rattachées des mesures destinées à assurer une meilleure corrélation entre grades et fonctions initiées dans la gendarmerie

indiciaires dès 2008 pour les militaires du rang. La revalorisation a ainsi commencé par les grades les plus bas dans la hiérarchie de chaque catégorie.

Dès 2008, les militaires du rang ont bénéficié du relèvement de l'indice plancher de la fonction publique. Toujours en 2008, les militaires du rang, les caporaux et les premiers échelons des grades de caporal-chef, sergent et gendarme ont atteint leurs indices cibles.

Dès le 1^{er} janvier 2009, les indices cibles ont été atteints pour les aspirants et les sous-lieutenants et les sept décrets fixant les indices de solde des militaires ont pris effet. Ces textes permettent d'achever la revalorisation commencée en 2008 pour le grade de caporal-chef et les indices cibles sont atteints pour les militaires du rang, les aspirants et les sous-lieutenants.

Au 1^{er} janvier 2010, les indices cibles ont été atteints pour tous les sous-officiers et les officiers les moins gradés (sous-lieutenants à capitaines), soit un an après l'entrée en vigueur des nouveaux statuts.

Pour les officiers, tous les indices cibles sont atteints au 1er janvier 2011, soit deux ans après l'entrée en vigueur des nouveaux statuts particuliers. Le 1^{er} janvier 2011 marque ainsi la fin du plan triennal de révision des grilles indiciaires.

Parallèlement, la mise en place des mesures MDA-PAGRE prévoyant de revaloriser les indices des différents échelons terminaux de certains militaires non officiers s'achève également en 2011 selon le même calendrier que les grilles indiciaires, alors que le calendrier initial prévoyait leur mise en œuvre entre 2004 et 2013.

Le calendrier prévu par la loi de programmation militaire³¹ a donc été respecté pour les décrets statutaires et le nouvel échelonnement indiciaire, tandis que celui des mesures dites (MDA-PAGRE) était accéléré pour coïncider avec cette réforme d'ampleur.

³¹ Cette accélération a été entérinée par la loi de programmation militaire.

II - Des dysfonctionnements dans le paiement de la solde

Les dysfonctionnements du calculateur de solde LOUVOIS³² ont perturbé la perception des effets positifs de la revalorisation des rémunérations.

Ce calculateur de solde a, dès 2011, généré des erreurs dans les rémunérations telles, que certains militaires n'ont reçu qu'une faible part de leur rémunération, conduisant à des situations très difficiles, tandis que d'autres recevaient des sommes supérieures à la solde attendue. Chaque mois environ 10 000 personnes sont affectées par ces dysfonctionnements.

A - Une chaîne de solde³³ déstructurée

1 - Des dysfonctionnements inquiétants

En effet, lors du rattachement de l'armée de terre au système LOUVOIS, des difficultés multiples³⁴ sont survenues : absence ou inexactitude de soldes engendrant des trop ou moins perçus, retards de paiement, rattrapages de solde brutaux, incomplétude de flux de sortie vers des organismes sociaux (URSSAF, CNMSS, etc.), absence de montant imposable sur le bulletin mensuel de solde pendant plusieurs mois en 2012, absence de véritable restitution comptable.

Un rapport d'audit réalisé par le contrôle général des armées³⁵ en janvier 2013 estime le montant des trop-versés depuis le raccordement à LOUVOIS à au moins 120 M€ au 31 décembre 2012, soit plus de 1 % de la masse salariale du ministère de la défense sur une population soldée d'environ 190 000 personnes physiques. Six mois plus tard, ce montant était estimé à 130 M€ par le contrôle général des armées. Ce rapport recense 30 à 35 types d'anomalies produites par le calculateur.

³² Logiciel Unique à Vocation Interarmées de la Solde

³³ La Cour a engagé un contrôle sur le système de paie Louvois

³⁴ Le rattachement antérieur du Service de santé des armées s'était fait également avec quelques difficultés, mais elles avaient pu être résolues car le nombre d'agents concernés était sans commune mesure avec ceux de l'armée de terre.

³⁵ Rapport d'audit n° 13 – 00323 –DEP/DEF/CGA du 28 janvier 2013.

Enfin, cet audit interne a permis de révéler l'existence de risques de fraude et préconise la systématisation des contrôles au sein des organismes d'administration et des centres experts des ressources humaines.

2 - Des mesures palliatives insuffisantes

Face à l'ampleur du mécontentement, le ministre de la défense a établi en septembre 2012 un plan d'action en cinq points avec la mise en place d'un centre d'appel, la création d'un groupe utilisateurs, la réalisation d'un état des lieux de la situation des dossiers en attente de traitement, la mise en place d'un dispositif de contrôle de la fonction solde et un dispositif spécifique pour le personnel de retour d'une opération extérieure.

Ce plan d'action a été complété par quatre autres mesures : un audit complet du système LOUVOIS, des mesures financières d'urgence, la mise en œuvre d'un dispositif de communication et d'information et l'accélération de la dématérialisation du bulletin mensuel de solde.

Ces mesures sont en grande partie destinées à répondre aux situations particulièrement critiques induites par les dysfonctionnements de LOUVOIS. Elles ont été complétées par un plan en douze chantiers destiné à résoudre à plus long terme les difficultés actuelles.

Ce plan est trop récent pour en évaluer les effets et les mesures mises en œuvre aujourd'hui induisent des risques financiers importants. Les mesures financières d'urgence accroissent, en effet, le travail des opérateurs et restent palliatives. Ces mesures correctrices doivent être répétées, tels les paiements manuels, qui permettent de payer lors de la clôture les montants que LOUVOIS ne peut pas attribuer automatiquement. Ces situations entraînent un risque de double paiement pour les administrés et une régularisation manuelle si nécessaire. Ces paiements manuels ne figurent pas sur le bulletin de solde et ne sont pas repris dans la chaîne de solde automatisée. Leur absence de traçabilité génère un risque recouvrement par l'administration qui n'est pas détectable.

Le renforcement des effectifs au sein du centre expert de ressources humaines-solde (CERH-S) ne résoudra pas les difficultés de saisie par les correspondants des services de ressources humaines locaux dont le nombre a été fortement réduit à la suite des plans de réduction des effectifs des fonctions « support ».

3 - Des difficultés techniques liées à « l'écosystème » SIRH-LOUVOIS

La chaîne de la solde, qui interconnecte plusieurs applications informatiques (les systèmes d'informations des ressources humaines des armées, le calculateur LOUVOIS et divers référentiels comme CREDO et le noyau commun interministériel, ainsi que les systèmes comptables CHORUS et CRISTAL) est complexe et incapable de prendre en compte toutes les spécificités du traitement de la solde de certaines populations. Le système LOUVOIS, mais également tous les sous-ensembles de l'écosystème « RH-Solde »³⁶, génèrent des anomalies.

La lenteur des cycles normaux quotidiens de solde (plusieurs jours en moyenne au lieu des six heures prévues initialement) est liée en grande partie à une durée très longue d'intégration des données RH portées par le système d'information des ressources humaines (SIRH) Concerto et de retour des données de la solde vers le même SIRH du fait du fonctionnement séquentiel de l'interface du calculateur, entraînant ainsi un phénomène d'embouteillage.

Enfin, selon la direction générale des systèmes d'information et de communication (DGSIC), LOUVOIS est un système difficilement exploitable et maintenable.

4 - Une organisation morcelée sans réelle gouvernance

La fonction « solde » a connu une profonde restructuration, tant sur le plan de son organisation que de ses procédures avec la création de nouveaux acteurs et la disparition de certains autres qui ont engendré des changements de tutelle et de nouvelles responsabilités. De manière concomitante, de nouveaux systèmes d'information, à la fois dans le domaine des ressources humaines et de la solde, ont été mis en place dans un contexte de réorganisation des fonctions de soutien dans les bases de défense.

Autrefois, la chaîne de la solde était confiée à chaque commissariat d'armée, en charge de la tenue exacte des faits générateurs influant sur la solde jusqu'à sa liquidation.

Aujourd'hui, la responsabilité de la solde des armées est partagée entre sept acteurs.

³⁶ Le noyau commun interministériel, les SIRH, les référentiels et l'application LOUVOIS elle-même.

Les trois directions des ressources humaines ont chacune la responsabilité de la gestion des ressources humaines de leur armée, au moyen de leur propre système d'information des ressources humaines. La qualité des faits générateurs ayant un impact sur la solde leur incombe.

Le service du commissariat aux armées (SCA) est responsable de la fonction d'«opérateur chargé de l'administration de la solde et des autres droits financiers individuels», de la maintenance fonctionnelle du système d'information LOUVOIS ainsi que de l'ordonnancement et du paiement de la solde des trois armées.

La DRH-MD est propriétaire des systèmes d'information LOUVOIS, CREDO et du noyau commun interministériel (NCI). Elle est prescriptrice dans le domaine réglementaire.

Le commandement interarmées de soutien (COMIAS) a, sous son autorité organique, les unités qui saisissent localement les faits générateurs via le centre de pilotage commun du soutien (CPCS) et les groupements de soutien des bases de défense (GSBdD).

Enfin, la DGSIC est responsable de la maintenance technique du système d'information LOUVOIS et à terme du SIRH unique.

Combinés à ces multiples réorganisations, les retards de mise en œuvre du logiciel LOUVOIS ont induit une fragilisation de l'environnement de contrôle dans un contexte où la déflation des effectifs et la disparition des centres payeurs de la solde de l'armée de terre avaient été programmées en même temps que le déploiement prévu de LOUVOIS.

Le morcellement de la chaîne de solde et la multiplicité des propriétaires de systèmes d'information n'ont pas permis de faire émerger une autorité fonctionnelle apte à encadrer l'ensemble du processus.

5 - Une maîtrise insuffisante par les acteurs de terrain

Autrefois, la chaîne de la solde faisait l'objet de calculs semi-automatisés par des experts au sein des organismes spécialisés de la solde au sein de chaque commissariat d'armée. La responsabilité première de la qualité des éléments entrant pour le calcul de la solde était donc concentrée dans ces centres experts.

La nouvelle architecture entraîne une automatisation à partir de saisies effectuées par des acteurs déconcentrés, les gestionnaires des ressources humaines des bases de défense, qui n'étaient autrefois pas directement responsables de la qualité de la chaîne solde. Or, ce transfert

de responsabilité implique une connaissance des comportements réciproques de tous les systèmes d'information. Cette nécessité n'a pas été suffisamment prise en compte en amont, que ce soit en termes de formation, ou en termes de renforcement temporaire des moyens humains en affectant par exemple d'anciens décompteurs des centres territoriaux d'administration et de comptabilité (CTAC) aux postes de gestionnaires « RH » des bases de défense.

B - Une nécessaire professionnalisation de la chaîne de solde

1 - La professionnalisation et la rationalisation de la filière solde sont prioritaires

La transformation du rôle des SIRH des armées implique une adaptation et une formation de ces nouveaux acteurs de la solde, jusque-là en charge uniquement des actes ayant un impact de gestion.

La culture de cette filière peut se développer par la mutualisation des compétences « RH » et financières aussi bien dans les centres experts de la solde, ainsi que l'a fait, dès 2010, le centre expert des ressources humaines de l'armée de l'air (CERHAA) qu'au sein des formations, comme c'est le cas au centre administratif de la base de défense de Brest où la mixité des équipes de saisie des faits générateurs a été privilégiée. Elle peut aussi reposer sur la création d'une filière *ad hoc* et la prise en compte de ses spécificités dans la formation initiale et continue.

La rationalisation de la chaîne s'impose également dans un contexte de réduction d'effectifs. Elle peut être réalisée au niveau de la gestion des données administratives, du processus de traitement des anomalies de solde ou au niveau de la simplification et de l'harmonisation des primes et indemnités militaires.

La mise en place d'une véritable gestion électronique des données est nécessaire. L'outil relativement complet dont disposait la marine n'est plus disponible depuis 2012. L'armée de terre quant à elle ne dispose pas d'un tel système ; son SIRH Concerto ne permet que la collecte de moins de dix pièces jointes par dossier.

Selon le rapport d'audit du Centre d'audit administratif et financier interarmées, la principale source des erreurs relevées lors des tests de régularité provient de la grande complexité des éléments permettant l'ouverture du droit à solde. Cette complexité génère un coût en termes de gestion et de contrôle. Ce rapport estime qu'un SIRH unique construit sur

la base d'un système indemnitaire simplifié et harmonisé faciliterait le raccordement à l'opérateur national de paie (ONP).

2 - La mise en place indispensable d'une gouvernance de la solde

L'architecture actuelle de l'écosystème LOUVOIS se caractérise par l'existence de nombreux comités thématiques relevant de la direction des ressources humaines du ministère de la défense (DRH-MD).

Afin d'assurer une cohérence des dispositifs de contrôle interne, conformément aux recommandations du centre d'audit administratif et financier interarmées (CAAFI), un conseil de contrôle interne de la solde a été mis en place. Toutefois, il n'associe pas l'ensemble des acteurs de la solde. La DRH-MD et DGSIC n'en sont pas membres. Par ailleurs, l'harmonisation des processus de contrôle interne comptable de la solde n'a pu être réalisée.

Les difficultés rencontrées n'ont pas aidé à clarifier les responsabilités entre le régulateur, l'opérateur, les armées et services.

Bien que reconnue, la fonction de régulation confiée à la DRH-MD et au « pilote national des droits financiers individuels »³⁷, n'est pas effective. L'opérateur (service du commissariat aux armées - service ministériel opérateur des droits individuels - SMODI) dispose de fait d'une fonction de maîtrise d'ouvrage déléguée sur la production de la chaîne solde mais sans avoir l'autorité sur la donnée de ressources humaines générant le calcul de la solde. Les armées et services ne sont pas responsables du calcul de la solde, sauf dans le cadre des mesures d'urgence, et les données RH les intéressent prioritairement à des fins de gestion.

Dans une chaîne de solde simplifiée comptant un nombre d'acteurs directs et de comités réduits, la gouvernance doit être clarifiée et se traduire par des décisions opérationnelles pour les acteurs de la chaîne Ressources humaines-Solde.

L'unification de la chaîne de solde produirait des directives homogènes garantissant la fiabilité du processus solde et des processus budgétaires-comptables. Le SMODI apparaît comme le titulaire naturel de cette autorité fonctionnelle. Cette architecture rationalisée pourrait

³⁷ Le pilote national des droits financiers individuels (PNDFI) au sein du secrétariat général pour l'administration (SGA) sera le futur correspondant ministériel vis-à-vis de l'opérateur national de paie (ONP).

s'appuyer sur une politique des ressources humaines cohérente pour l'ensemble des armées, en affectant le personnel compétent au sein des seuls acteurs de la chaîne RH-Solde.

3 - La nécessité de déployer un contrôle interne efficace

La certification des comptes de l'État de 2012 par la Cour fait ressortir une « incertitude sur la qualité des comptes de charges de personnel relatifs à la solde des militaires, liée aux dysfonctionnements de LOUVOIS ». L'ensemble de la chaîne devrait s'appuyer sur des outils de contrôle interne coordonnés. Le processus de détection des anomalies devrait être rationalisé. Le contrôle interne devrait permettre de limiter, normaliser et contrôler l'emploi des mesures d'urgence en s'attachant à formaliser l'analyse des risques et les dispositifs de contrôle interne adéquats.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les rémunérations des militaires ont été revalorisées depuis 2008. Le plan d'amélioration de la condition des personnels militaires prévu par la loi de programmation militaire 2009-2014 s'est en effet traduit par une forte revalorisation indiciaire et de nouveaux déroulements de carrière plus rapides et mieux rémunérés, en contrepartie de parcours appelés à être plus sélectifs et différenciés.

Les dysfonctionnements du calculateur de solde LOUVOIS ont contribué à brouiller la perception par les militaires de la réforme. Les mesures prises par le ministère de la défense pour y remédier restent palliatives et insuffisantes. Les défauts de pilotage et l'insuffisante maîtrise du système par les acteurs de terrain ne permettent pas d'envisager un retour rapide à la normale. La professionnalisation et la rationalisation de la filière solde conditionnent la résorption des difficultés générées par LOUVOIS.

La Cour formule les recommandations suivantes :

4. renforcer la gouvernance de la chaîne solde, actuellement morcelée, par la mise en place d'une autorité fonctionnelle unique émettant des directives homogènes ;

5. mettre en place un dispositif de contrôle interne global de la chaîne solde ;

6. renforcer la professionnalisation des acteurs notamment par la formation.

Chapitre III

Une dynamique salariale non maîtrisée

I - Un coût supérieur aux prévisions

Alors que la masse salariale s'accroît sous l'effet d'un glissement vieillesse technicité (GVT) dynamique, les économies que devait engendrer la réduction des effectifs ont été surévaluées.

A - Le poids croissant du GVT pèse sur la dynamique salariale

Le GVT ministériel mesure l'évolution de la masse salariale du personnel civil et militaire du ministère de la défense au titre d'une année donnée. Ce GVT comprend deux éléments : la part de l'évolution de la masse salariale qui s'explique par les progressions de carrière des agents (GVT positif) et la part résultant des flux entrants et sortants de personnels (GVT négatif). L'écart entre le GVT positif et le GVT négatif donne le GVT solde qui matérialise le besoin de financement de la masse salariale nécessaire chaque année pour accompagner l'évolution de la structure des effectifs et celles des rémunérations liées aux progressions de carrière.

Les flux entrants correspondent en général aux agents qui débutent leur carrière dans la fonction publique et les flux sortants à ceux qui la quittent, la plupart du temps, pour partir en retraite.

Les rémunérations des agents qui partent en fin de carrière, étant plus élevées que celles des agents qui entrent, en début de carrière, le solde est négatif.

Pour le ministère de la défense, cette règle est un peu différente, dans la mesure où la nécessité de disposer de militaires jeunes induit un volume important de départs de personnes dont le niveau de rémunération n'est pas forcément élevé (c'est notamment le cas des militaires du rang). Au ministère de la défense, le GVT négatif est par nature moins important que dans les autres départements ministériels, donnée que vise à corriger les mesures incitatives destinées à faire partir les militaires de carrière. L'équilibre du GVT solde est donc plus fortement tributaire de la maîtrise des facteurs pouvant aggraver le GVT positif, notamment les mesures affectant les progressions de carrière.

La mission contrôle général des armées – inspection générale des finances (CGA-IGF) menée en 2012 fait ressortir que le GVT ministériel³⁸ a fortement progressé entre 2009 et 2011. Au cours de cette période, il est passé de - 47 M€ en 2009 à + 26 M€ en 2011. L'évolution du GVT des personnels civils étant relativement modeste (- 6,3 M€ en 2009 et + 0,8 M€ en 2011), cette évolution est attribuée essentiellement à l'évolution du GVT des militaires (- 41 M€ en 2009 et + 25 M€ en 2011). L'évolution cumulée du GVT solde des militaires sur 2009-2011 (+ 66 M€) est elle-même tirée par le dynamisme du GVT positif des militaires (+ 74 M€ sur la période 2009-2011).

Cette forte augmentation du GVT positif des militaires qui, entre 2009 et 2011, a augmenté de moitié en passant de 2,2 % à 3,4 % est corrélée avec l'entrée en vigueur des nouvelles grilles indiciaires.

³⁸ GVT solde pour l'ensemble des personnels civils et militaires du ministère de la défense. Le taux de GVT positif quantifie l'évolution pour les « présents-présents » de la masse indiciaire et/ou des indemnités entre deux années (ou entre deux périodes) sous l'effet des avancements de grade, d'échelon et des échelles de solde.

Tableau n° 9 : évolution du GVT des personnels militaires

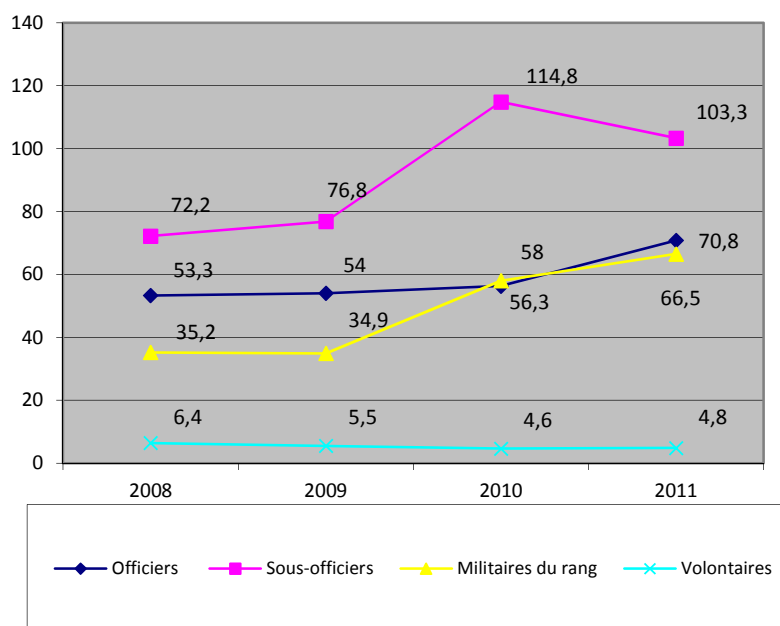
M€	2008	2009	2010	2011
GVT positif	167	171	234	245
GVT négatif	-193	-212	-232	-220
GVT solde	-25	-41	2	25

Source : Rapport CGA-IGF décembre 2012

Le rapport CGA-IGF souligne qu'alors que, pour toutes les catégories de militaires, l'évolution du GVT positif entre 2008 et 2009 était faible, elle s'accélère dès 2009 pour les sous-officiers et militaires du rang et dès 2010 pour les officiers. Le rapport concluait : « ces évolutions sont vraisemblablement liées à l'entrée en vigueur progressive des nouvelles grilles indiciaires des militaires ».

La Cour a constaté que la revalorisation indiciaire s'était aussi accompagnée d'une accélération des carrières.

Graphique n° 3 : évolution du GVT positif (en M€) des différentes catégories de personnels militaires entre 2008 et 2011



Source : rapport CGA-IGF

Des chiffrages réalisés en avril 2013 par le ministère de la défense, postérieurement au rapport CGA-IGF de décembre 2012, font état d'une augmentation du GVT positif des personnels militaires pour 2012 de 3,33 %, pour une augmentation du GVT positif de 0,91 % pour le personnel civil et une augmentation du GVT ministériel de 2,78 %.

Compte tenu des erreurs liées au calculeur LOUVOIS, le ministère de la défense a entrepris, au cours de l'été 2013, de nouveaux travaux sur l'évaluation du GVT, dont le niveau ne lui paraît pas correspondre à la réalité observée dans les armées. Un GVT « reconstruit » pour les personnels militaires est désormais estimé à 4,9 M€, alors qu'il était évalué, trois mois auparavant à 25,1 M€. Le GVT positif militaire passerait de 238,1 M€ à 128,3 M€ et le GVT négatif de - 213 M€ à - 123,5 M€. Ces nouveaux travaux réalisés par le seul ministère de la défense conduisent à estimer le GVT positif des militaires à 1,8 % au lieu de 3,3 % et le GVT positif des officiers, le plus dynamique, à 3,46 % et non plus 4,99 %.

L'instabilité de ces données, dont l'impact sur le calcul des besoins de masse salariale est fort, milite pour que soit engagé un travail

méthodologique partagé, notamment avec la direction du budget, afin de fiabiliser ces chiffrages.

L'insuffisance cumulée de financement du GVT ministériel entre 2009 et 2012 est évaluée par le ministère de la défense entre 615 et 729 M€. Il s'agit là d'estimations réalisées par le ministère de la défense avant le dernier chiffrage produit en août 2013 sur le seul GVT militaire. Il représente l'écart entre le financement du GVT inscrit en loi de finances initiale et le coût réel estimé a posteriori, cumulé depuis 2009.

Tableau n° 10 : évaluation du GVT ministériel depuis 2009

GVT en M€	2009	2010	2011	2012	Cumul 2009-2012
Évaluation du GVT solde en LFI	- 102	- 91	- 63	- 47	- 854
Montants relatifs au GVT calculé par la défense a posteriori	- 47	- 5	+ 26	+ 26	- 729
ÉCART ANNUEL	55	86	89	73	
ÉCART CUMULÉ	55	141	230	303	

Source : ministère de la défense

Indépendamment des dysfonctionnements de LOUVOIS qui peuvent affecter les chiffres de l'année 2012, voire 2011, on observe dès 2009 un besoin de financement qui s'accroît très fortement les années suivantes. Ce poids croissant du GVT ne peut que peser sur la masse salariale.

B - Les économies issues de la déflation des effectifs ont été fortement surévaluées

1 - Un chiffrage des économies peu rigoureux

Les mesures de revalorisation de la condition des personnels civils et militaires avaient vocation à être financées au sein de la masse salariale, à partir des économies inhérentes aux réductions d'effectifs programmées.

Eu égard aux besoins répétés de financement du titre 2, la Cour a, à plusieurs reprises, souligné le caractère très incertain des chiffrages communiqués par le ministère de la défense concernant les économies de masse salariale liées à la déflation des effectifs³⁹.

Les éléments les plus récents de chiffrage figurant dans le rapport IGA-CGF de décembre 2012, ainsi que ceux donnés à la Cour pendant l’instruction du présent contrôle, confirment cette incertitude⁴⁰.

Ainsi, le ministère de la défense a produit un chiffrage des économies attendues pour la période 2009-2011 qui a évolué – il est vrai avec des périmètres légèrement différents – de 1,5 Md€ à environ 600 M€ lors des dernières estimations.

Cet écart ne s’explique que partiellement par les variations de périmètre (inclusion ou non des militaires affectés à la mission *Anciens combattants*) ou par les créations d’emplois – que le rapport CGA-IGF évalue à près de 84 M€ entre 2009 et 2011 - liées aux fonctions « connaissance et anticipation » et « cyberdéfense », aux postes créés dans le cadre de la réintégration de la France dans le commandement intégré de l’OTAN et au renforcement des effectifs aux Émirats arabes unis.

Le ministère de la défense souligne, en accord avec la direction du budget, que les méthodes de valorisation ont pu évoluer au fil du temps : « Les valorisations des économies évoluent ainsi en raison de l’évolution annuelle des coûts moyens et des taux de revalorisation appliqués, ainsi qu’en fonction du volume réel des déflations d’effectifs qui a pu être constaté (sur ou sous exécution du schéma d’emplois) ». En tout état de cause, les économies ont été surévaluées.

³⁹ Voir notamment Cour des comptes, *Rapport public thématique*, Le bilan à mi-parcours de la loi de programmation militaire 2009-2014, La Documentation française, juillet 2012, disponible sur www.ccomptes.fr

⁴⁰ Rapport sénatorial fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi, adopté par l’Assemblée nationale, relatif à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 en date du 1^{er} juillet 2009 ; Cour des comptes, *Rapport public thématique*, Le bilan à mi-parcours de la loi de programmation militaire 2009-2014, La Documentation française, juillet 2012, disponible sur www.ccomptes.fr ; rapport CGA-IGF commandé par les ministres de l’économie et des finances, de la défense et du budget, remis en décembre 2012 ; rapport d’analyse de performance annexé aux lois de finances depuis 2009 ; rapport diligenté par la Cour dans le cadre de l’article 58-2 de la loi organique relative aux lois de finances, à la suite de la saisine de la commission des finances du Sénat en novembre 2012.

2 - La baisse des effectifs militaires ne se traduit pas dans l'évolution des dépenses de rémunération

À titre liminaire, il convient de souligner que les difficultés précédemment soulignées concernant le calculateur de solde LOUVOIS nécessitent d'appréhender avec beaucoup de précaution les données relatives aux années 2011 et 2012. Compte tenu à la fois des « trop versés » et des « moins versés » lors du paiement de la solde des militaires, il est en effet difficile de disposer de données fiables pour la masse salariale des militaires, tout particulièrement concernant l'année 2012. Le chiffrage des sommes à recouvrer ou à verser n'est pas finement connu. Les calculs d'évolution de la masse salariale intégrant l'année 2012 doivent être interprétés à l'aune de cette situation.

Les dépenses de rémunération des personnels militaires⁴¹ communiquées par le ministère de la défense, se sont élevées à 7 703,8 M€ en 2012. Entre 2008 et 2012, ces dépenses ont progressé de 5,5 %, alors que, sur la même période, les effectifs militaires ont diminué de 8,6 %.

Tableau n° 11 : évolution des dépenses de rémunération des personnels militaires entre 2009 et 2012

En M€	2009	2010	2011	2012	Évol. 2009-2012
Solde indiciaire	4 886,1	4 894,6	4 876,6	5 028,9	2.9 %
Prime et indemnités (hors OPEX)	2 418,3	2 445,2	2 392,9	2 674,9	10.6 %
TOTAL RÉMUN.MILITAIRES	7 304,3	7 339,8	7 269,5	7 703,8	5.5 %

Source : Ministère de la défense

Les dépenses liées aux effectifs civils et militaires du ministère de la défense (dites dépenses socle) sont à peu près stables, malgré la réduction des effectifs conduite depuis 2008.

⁴¹ Ces dépenses (hors gendarmerie) sont constituées par les dépenses dites « socle » c'est-à-dire les dépenses de rémunération récurrentes : solde de base, primes et indemnités hors rémunérations liées aux opérations extérieures. Elles ne comprennent ni les cotisations et charges sociales, ni les pensions.

Tableau n° 12 : évolution de la masse salariale du ministère de la défense

En M€	2009	2010	2011	2012	Évol. 2009/2012
Dépenses exécutées-socle	11 289	11 324	11 244	11 331	0,19 %
Dépenses exécutées-hors socle	971	1 048	1 103	1 028	5,87 %
Dépenses exécutées totales (y compris pensions)	19 233	19 421	19 640	20 094	4,48 %

Source : Ministère de la défense

Le ministère de la défense estime toutefois que les montants communiqués pour 2012 doivent être retraités, compte tenu des dysfonctionnements du calculateur de solde « LOUVOIS ». Les retraitements les plus récents des indus de solde conduiraient, selon le ministère de la défense, à une augmentation des dépenses de rémunération entre 2009 et 2012 de l'ordre d'un peu plus de 3 %. Cet ordre de grandeur n'est toutefois pas étayé.

Nonobstant la fragilité certaine des données relatives à l'année 2012, les dépenses de rémunération des militaires conservent un caractère soutenu au regard de la forte déflation des effectifs enregistrée entre 2009 et 2012. En effet, les effectifs militaires ont décré de 20 513 ETP. La progression de ces dépenses est également beaucoup plus dynamique que celle de la mission *Défense*, dont les crédits ont diminué de 3,9 % sur la même période. La baisse des effectifs militaires ne se traduit donc pas dans l'évolution des dépenses de rémunération. L'enjeu attaché à la maîtrise des dépenses liées aux rémunérations des militaires n'est pas négligeable pour le ministère de la défense.

Celles-ci représentent, en 2012, 38 % des dépenses de personnel (titre 2) et 20 % des crédits affectés à la mission *Défense*.

II - Des financements supplémentaires récurrents nécessaires à l'équilibre de la masse salariale

A - Le financement des mesures en faveur des personnels par les économies issues de la déflation des effectifs est hors d'atteinte

1 - Le dynamisme des dépenses excède la marge financière dégagée par les économies pour financer les mesures catégorielles

a) Le taux de retour catégoriel est inférieur à 50 % au ministère de la défense

Le retour catégoriel traduit le principe fixé par le Président de la République de restitution aux fonctionnaires de la moitié des économies liées à la déflation des effectifs, dans le cadre de l'application de la règle du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux. Ce retour catégoriel prend la forme du financement, par année, de mesures catégorielles, statutaires ou indemnitaires, financées grâce aux économies résultant de la déflation des effectifs au titre de cette même année.

Ce principe n'est plus utilisé par le Gouvernement, qui s'est engagé pour la période 2013-2015 sur une trajectoire de réduction des mesures catégorielles des ministères de l'ordre de 50 %.

La règle retenue est, en principe, que ces économies sont calculées en multipliant le nombre des emplois supprimés par le coût moyen de l'emploi, lui-même calculé sur la base des coûts entrants budgétaires par catégorie d'emploi. Cette convention constitue, dans la plupart des administrations, un minorant, dans la mesure où la déflation des effectifs est largement obtenue par les départs à la retraite. Ces emplois ont un coût budgétaire plus élevé que les coûts moyens entrants.

Ce minorant est toutefois compensé, en principe, par le fait que l'application de mesures catégorielles se traduit par un financement au titre des mesures nouvelles en année N, mais également ensuite, pour les années suivantes, en GVT.

Pour le ministère de la défense, on l'a vu, les départs concernent un volume important de jeunes militaires, dont l'écart de rémunération avec les entrants n'est pas très élevé. L'effet de compensation sur le GVT est donc moindre.

La notion de retour catégoriel n'est pas précisément définie, comme le souligne le rapport réalisé par Madame Karine Berger, députée, sur la gestion des finances publiques et des ressources humaines, la stratégie des finances publiques et la modernisation de l'État et la conduite et le pilotage des politiques économique et financière réalisés pour l'examen du projet de loi de finances 2013 à l'Assemblée nationale : « Il n'est pas aisé de distinguer, parmi les mesures catégorielles, celles qui relèvent effectivement du retour aux agents d'une partie des économies issues des diminutions d'effectifs de celles qui correspondent à d'autres dispositifs catégoriels, notamment ceux qui ont été lancés avant la Révision générale des politiques publiques ».

Le retour catégoriel est apprécié en instantané en calculant le taux de retour catégoriel. Ce taux est le rapport entre le montant des mesures exécutées au titre des mesures catégorielles et le montant résultant de la valorisation des suppressions d'emplois au titre d'une année donnée. Concernant le ministère de la défense, le taux de retour catégoriel apprécié pour l'ensemble des personnels civils et militaires est proche du taux de 50 % en 2009 et 2010. Sur ces deux années, il est égal à 50 %. En revanche, il est de 38 % en 2011 et de 18 % en 2012. Sur la période 2009-2012, ce taux atteint 38 %.

Tableau n° 13 : taux de retour catégoriel au ministère de la défense

En M€	2009	2010	Total 2009-2010	2011	2012	Total 2009-2012
Dépenses exécutées au titre des mesures catégorielles (1)	83,6	100,3	183,9	83,9	40,3	308,1
Valorisation de la baisse des emplois aux coûts entrants budgétaires (2)	183	186	369	218	230	817
Taux de retour catégoriel = (1)/(2)	46 %	54 %	50 %	38 %	18 %	38 %

Source : Ministère de la défense

b) Les crédits destinés au financement des mesures catégorielles n'ont pas été intégralement consommés sur la période 2008-2012

L'examen des documents budgétaires montre que les crédits prévus en lois de finances pour l'ensemble des mesures catégorielles n'ont pas été intégralement consommés sur la période 2008-2012. Concernant les personnels militaires, on observe une surconsommation de crédits en 2008 (crédits consommés supérieurs aux crédits alloués en loi de finances initiale) et une sous-consommation sur les années suivantes, avec un pic en 2012 (47 M€). Cette sous-consommation résulte principalement d'une sous-exécution des mesures catégorielles indemnitaires. Sur la période 2008-2012, l'écart entre les crédits alloués en lois de finances initiales au titre du financement des mesures catégorielles et les crédits consommés est de 73 M€, avec une surconsommation de crédits pour les mesures statutaires (4 M€) et une sous-consommation pour les mesures indemnitaires (77 M€).

Concernant les mesures statutaires, la surconsommation de crédits par rapport aux crédits prévus en LFI provient essentiellement des mesures liées à la mise en œuvre des nouvelles grilles indiciaires issues de la réforme de 2008.

Pour les mesures indemnitaires, la sous-consommation est liée principalement à l'absence de mise en œuvre de mesures initialement prévues : revalorisation de la prime d'engagement ultérieur, revalorisation des indemnités de résidence à l'étranger ou encore refondation du système indemnitaire des militaires.

c) Le plan d'amélioration de la condition des personnels prévu par la loi de programmation militaire a été en grande partie exécuté

Le plan d'amélioration de la condition des personnels (PACP) peut s'analyser comme une formalisation du retour catégoriel propre au ministère de la défense : il fixe les montants destinés à financer année par année les mesures prévues. L'article 3.4.2.1. du rapport annexé à la loi de programmation militaire 2009-2014 précise en effet qu'il doit être financé au sein de la masse salariale. Les montants alloués pour le financement du PACP qui concerne sans distinction à la fois les personnels civils et militaires sont de 89 M€ en 2009, 115 M€ en 2010 et 7 M€ en 2011. Le

rapport annexé à la LPM précise que ce plan sera prolongé jusqu'en 2014, mais sans y associer de montants pour les années ultérieures⁴².

Pour les militaires, le PACP comprend la mise en œuvre des nouvelles dispositions statutaires et le nouvel échelonnement indiciaire des militaires, réalisés de 2009 à 2011, ainsi qu'une rénovation du dispositif indemnitaire afin de mieux prendre en compte les sujétions propres à l'état et à l'engagement militaires.

Le PACP représente donc la formalisation du « retour » consenti aux personnels du ministère de la défense, sous forme de mesures statutaires ou indemnitaires. Il présente la spécificité d'être encadré par des dotations budgétaires prévues par le rapport annexé, alors que le retour catégoriel dans le reste de la fonction publique est proportionnel au montant des économies dégagées (50 %).

Au regard des financements prévus dans la LPM, pour les civils et les militaires, le taux d'exécution du PACP est de 86 % sur la période. Il n'est pas possible de différencier ce taux pour les civils et les militaires, le PACP n'étant pas individualisé pour chacune de ces catégories dans la LPM.

Tableau n° 14 : exécution du plan d'amélioration de la condition du personnel

En M€	2009	2010	2011	2012
Financement prévus au titre du PACP	89	115	97	/
Mesures exécutées au titre du PACP	77	100	83	40
Dont militaires	63	84	61	19
Dont civils	14	16	22	21
Taux d'exécution du PACP	87 %	87 %	86 %	/

Sources : Cour du comptes-données ministère de la défense et LPM

⁴² En 2012, d'après le rapport annuel de performance, les mesures catégorielles se sont élevées à 39,8 M€.

d) Mais l'impact des mesures catégorielles sur le GVT prive le ministère de la défense de toute marge de manœuvre financière

L'impact sur les dépenses de personnel du retour catégoriel ne peut se mesurer uniquement à l'aune de la première année de financement des mesures concernées. En effet, les mesures statutaires ou indemnitaires présentent un caractère structurel en général. Ainsi au financement de ces mesures par les économies liées à la déflation des effectifs l'année de leur lancement, il faudrait ajouter l'impact financier des années ultérieures qui se traduit dans le GVT positif et qui n'a pas été évalué.

À cet égard, le besoin de financement du GVT, estimé par le ministère de la défense à 729 M€⁴³ entre 2009 et 2012, est tel que le ministère n'est plus en mesure de financer à la fois les dernières mesures catégorielles prévues par le plan d'accompagnement des personnels prévu par la LPM.

Les économies issues de la déflation des effectifs, selon les chiffres les plus récents réalisés par le ministère de la défense représenteraient un montant de 817 M€ entre 2009 et 2012. En application du principe du retour catégoriel, 50 % du montant de ces économies aurait pu financer les mesures catégorielles, soit 409 M€ sur la période considérée.

La mise en œuvre des mesures catégorielles a représenté un montant cumulé de 308 M€ entre 2009 et 2012. Le solde entre ce montant et celui des économies est de + 101 M€.

Simultanément, le fardeau résultant des besoins nouveaux en GVT cumulé entre 2009 et 2012 s'élève à 729 M€ ; même si l'on estime que ce montant doit être déflaté du solde des crédits disponibles issus de la réduction des effectifs, (101 M€), il reste une charge de 629 M€ qui a dû être financée par la mobilisation d'autres crédits.

⁴³ Une autre estimation d'une insuffisance de financement du GVT à hauteur de 615 M€ a été réalisée par le ministère de la défense. Ce chiffre prend en compte une correction du GVT permettant de ne pas prendre en compte une mesure générale relative aux sous-officiers.

Tableau n° 15 : économies réalisées et financement des dépenses catégorielles et de l'insuffisance de GVT

Année	2009	2010	2011	2012	TOTAL
Économies liées à la déflation des effectifs (en M€)	183	186	218	230	817
Part utilisable pour le financement des mesures catégorielles (50 %)	92	93	109	115	409
Mesures catégorielles en faveur de l'ensemble des personnels (en M€)	84	100	84	40	308
<i>Dont mesures catégorielles en faveur des personnels militaires</i>	68	84	61	19	232
Solde	8	- 7	25	75	101
Besoin annuel de financement du GVT estimé par le ministère (en M€)	55	86	89	73	
Charge additionnelle cumulée	55	141	230	303	729

Source : Cour des comptes à partir des données ministère de la défense

Faute d'une maîtrise suffisante de l'impact en croisière des mesures catégorielles réalisées, la mise en œuvre de nouvelles mesures apparaît problématique. En effet, si les chiffres relatifs à l'année 2012 doivent être appréhendés avec précaution, les difficultés de financement simultané des mesures catégorielles et du GVT apparaissent dès 2009.

Les économies de titre 2 devaient être allouées au profit, pour moitié, de l'amélioration de la condition des personnels et, pour l'autre moitié, de l'équipement. Dans les faits, ce n'est pas la moitié mais l'intégralité des économies engendrées par les baisses d'effectifs qui ont été recyclées au profit des personnels en place, bien au-delà des seules dépenses catégorielles *stricto sensu*.

B - Les dernières mesures catégorielles n'ont pas été mises en œuvre

Sur la période 2008-2012, la mise en œuvre des mesures entrant dans le plan d'amélioration de la condition militaire (mesures statutaires et indemnitaires) a représenté un montant cumulé de 300 M€, dont 225 M€ pour les mesures indiciaires (tableau en annexe VII) et 25 M€ pour la revalorisation du taux non logé de l'indemnité pour charges militaires.

Pour autant, toutes les mesures qui avaient été prévues dans ce cadre n'ont pas été mises en œuvre. Toutes catégories de personnel confondues, militaires et civils, 29 textes sont en attente de validation par le « guichet unique⁴⁴ » pour finaliser la mise en œuvre des réformes engagées. Les enjeux financiers sont très variables. Les plus importantes concerne la mise en œuvre de la deuxième tranche du nouvel espace statutaire B (transposition aux militaires de la refonte de la catégorie B), pour un montant de plus de 26 M€ et les primes d'engagement des militaires non officiers (14 M€). Les textes en attente concernant les personnels militaires figurent en annexe VIII.

Le ministère de la défense se trouve ainsi dans une situation paradoxale. L'absence de maîtrise de la masse salariale entraîne un blocage des mesures encore attendues dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'amélioration de la condition militaire. La rénovation statutaire de 2008-2009 a été porteuse d'une amélioration sensible des rémunérations des militaires et a représenté un coût total de 300 M€ de mise en œuvre initiale pour un coût en croisière beaucoup plus élevé que prévu comme le traduit l'évolution du GVT positif. Pour autant, une perception négative de l'application du plan d'amélioration de la condition du personnel n'est pas à exclure. En effet, les bénéfices de la réforme indiciaire et statutaire ne sont pas les mêmes selon les corps et à l'intérieur des différents corps, tout comme la contribution des catégories à la réduction des effectifs est inégale. Elle est nettement plus importante

⁴⁴ Depuis son rattachement au ministère du budget en 2009, la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) est devenue le « guichet unique » des demandes de seings et contreseings, en totale coordination avec la direction du budget, avec laquelle elle déploie une logique de dossiers communs sur l'emploi et les salaires pour contribuer au pilotage et à la régulation des moyens de l'État.

concernant les sous-officiers et militaires du rang que pour les officiers et tout particulièrement les officiers supérieurs.

C - Des abondements répétés sont nécessaires pour assurer le financement des dépenses de personnel

Pour financer les dépenses du titre 2 et notamment celles afférentes à la masse salariale, le ministère de la défense a dû puiser notamment dans les crédits d'équipement, alors même que la loi de programmation militaire 2009-2014 prévoyait que les économies réalisées devaient bénéficier à la fois au financement du plan d'amélioration de la condition des personnels et au financement des équipements. Le ministère s'est écarté des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances en particulier l'article 7 : il a mis en œuvre de manière inversée le principe de la fongibilité asymétrique en réaffectant des crédits destinés au financement d'équipements (titre 5) à des dépenses de personnel (titre 2) : pour l'exercice 2012, 330 M€ ont ainsi été prélevés sur le titre 5 au bénéfice du titre 2.

L'absence de maîtrise du titre 2 a conduit le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) à apposer un visa négatif sur le document prévisionnel de gestion du titre 2 du ministère de la défense en 2011 et 2012.

La Cour a souligné que l'année 2012 marquait une nette détérioration de la situation⁴⁵. Elle a également relevé l'absence de maîtrise et de pilotage de la masse salariale. Les premières mesures d'économies de titre 2 n'ont été prises qu'en juin 2011, à hauteur de 32 M€. Elles ont porté, pour l'essentiel, sur le report de mesures catégorielles indemnitaires (environ 20 M€) et le décalage de certains recrutements (environ 10 M€).

D'après le ministère de la défense, deux sources de dépenses, inhérentes à la mise en œuvre de la loi de programmation militaire, tendent à gommer les économies liées à la déflation des effectifs : d'une part, le plan d'accompagnement des restructurations (200 M€ par an en moyenne sur le périmètre du titre 2), d'autre part, les mesures catégorielles (88 M€ par an en moyenne sur la période 2008-2011). Il

⁴⁵ Cf. rapport public thématique sur le bilan à mi-parcours de la loi de programmation militaire 2009-2014 et les rapports sur les résultats et la gestion budgétaire des exercices 2011 et 2012.

souligne qu'à ces facteurs d'augmentation de la dépense s'ajoutent le GVT et les mesures générales de politique salariale gouvernementale pour la fonction publique⁴⁶.

Selon le ministère, le déficit du titre 2 depuis 2009 s'expliquerait essentiellement par une sous-dotation, en construction budgétaire, notamment liée à une appréciation divergente du GVT par le ministère de la défense et celui du budget qui a conduit à le minorer.

L'impact d'une sous-budgétisation doit toutefois être fortement relativisé. Les crédits de titre 2 du ministère de la défense ont fait l'objet d'un « rebasage ⁴⁷ » de 200 M€ dans la trajectoire budgétaire triennale 2011-2013 par rapport à l'hypothèse de la LPM 2009-2014.

Malgré cela, des ouvertures importantes en titre 2, hors rémunérations liées aux opérations extérieures, ont été nécessaires en gestion (213 M€ en 2010, 158 M€ en 2011, 474 M€ en 2012).

Par ailleurs, la direction du budget observe qu'alors que la budgétisation du titre 2 pour la loi de finances initiale de 2013 a été construite sur la base de la demande exprimée par le ministère de la défense, la gestion en cours faisait d'ores et déjà apparaître, hors crédits destinés aux opérations extérieures et hors phénomène d'indus liés au logiciel LOUVOIS, un nouveau dérapage de l'ordre de 80 M€ dès l'été 2013. D'après la direction du budget, ceci a conduit le ministère de la défense à majorer les crédits de titre 2 pour la loi de programmation militaire 2014-2019 d'un montant d'environ 40 M€ prélevé principalement sur les crédits d'équipement.

Ce déficit récurrent du titre 2 conduit à s'interroger sur les capacités d'évaluation des administrations et sur la sincérité des documents budgétaires.

⁴⁶ Évolution du point de la fonction publique, revalorisation des salaires des ouvriers de l'État, garantie individuelle du pouvoir d'achat, compte-épargne-temps.

⁴⁷ Intégration de crédits obtenus en cours d'année dans les crédits prévus dans la loi de finances initiale suivante, avant imputation de mesures nouvelles décidées.

Tableau n° 16 : ouvertures de crédits en cours d'exercice au profit du ministère de la défense

En M€	2008	2009	2010	2011	2012
Ouvertures	51	33	242	228	476
Dont titre 2 hors OPEX	13	7	213	158	474
Dont OPEX Titre 2	38	27	29	70	2

Source : direction du budget

D - Le coût de la réforme statutaire de 2008 n'a pas été évalué

Le coût de la réforme engagée en 2008 n'a pas été évalué précisément, eu égard à ses trois dimensions cumulatives sur les grilles indiciaires, la rénovation de l'avancement d'échelon et celle de l'avancement de grade. Une évaluation complète nécessite d'intégrer la dynamique intrinsèque de la réforme. Cette approche est d'autant plus indispensable que les économies envisagées n'ont pas été réalisées et que les dispositifs du ministère pour gérer les départs reposent exclusivement sur le volontariat s'agissant des personnels de carrière.

De manière plus générale, avant mise en œuvre de toute mesure ayant une incidence financière dans le temps, il est nécessaire que le ministère dresse un bilan qualitatif et financier des réformes engagées depuis 2009.

Le ministère de la défense doit mettre en œuvre la circulaire du 27 décembre 2012⁴⁸ qui demande aux ministères de mesurer l'impact sur le GVT positif de tous les projets de réforme qu'ils désirent engager.

⁴⁸ Circulaire du 27 décembre 2012 relative à l'instruction et la mise en signature dans le cadre du guichet unique des dispositions applicables aux fonctionnaires et agents publics.

III - Une régulation de l'impact de la réforme de 2008 tardive et limitée

Si les difficultés de financement du titre 2 ne trouvent pas leur seule explication dans la réforme initiée en 2008, la mise en œuvre de cette dernière a souffert d'un défaut de régulation. La réforme des grilles indiciaires et statutaires peut avoir des incidences financières d'ampleur différente, selon que des mécanismes efficaces sont utilisés pour en contrôler le nombre de bénéficiaires. Ses effets se traduisent dès la seconde année d'application d'une mesure dans le GVT positif des catégories bénéficiaires.

En effet, la cinétique de cette réforme offre la possibilité de déroulements de carrière à la fois accélérés et valorisés. La gestion des stocks et des flux est donc primordiale. Les nouveaux statuts comportent un certain nombre d'outils en la matière, permettant de mieux différencier les parcours ou de continger le nombre de bénéficiaires de certains dispositifs.

Or, sur ce point, la mise en œuvre des mécanismes de régulation s'avère particulièrement faible et tardive. La réforme de l'avancement ne s'est en effet pas accompagnée d'une politique de régulation des effectifs adaptée aux nouveaux statuts.

A - La gestion de la pyramide des grades a été insuffisante

L'évolution de la pyramide n'apparaît guère maîtrisée, entraînant une distorsion au profit des catégories les plus élevées et les plus coûteuses.

La catégorie des officiers se caractérise par la contribution la plus faible à la déflation des effectifs entre 2009 et 2012 (- 2,3 %). Au sein de la catégorie des officiers, les effectifs de la catégorie des officiers supérieurs augmentent de 1,2 %. Si les effectifs au grade de général de division diminuent de 29 %, tous les autres grades d'officiers supérieurs voient leurs effectifs augmenter. Les effectifs des généraux de brigade augmentent de 25 %. Les effectifs de la catégorie des officiers subalternes diminuent de 4,9 % entre 2009 et 2012, mais avec un quasi doublement des effectifs du premier grade, celui de sous-lieutenant.

L'effort de déflation a principalement pesé sur les sous-officiers (- 8,8 % hors élèves) et sur les militaires du rang (- 7,3 %).

Tableau n° 17 : effectifs moyens rémunérés entre 2009 et 2013⁴⁹

Grades	2009	2010	2011	2012	2013	Écart 2009-13	Évol. 2009-12	Evol. en %
Généraux de division	333	240	194	235	229	-104	-98	- 29,5 %
Généraux de brigade	337	411	470	420	416	80	83	24,7 %
Colonels	3 672	3 723	3 722	3 700	3 669	-4	28	0,8 %
Lieutenants-colonels	5 121	5 168	5 228	5 239	5 178	56	177	2,3 %
Commandants	5 048	5 045	5 040	5 087	5 148	100	39	0,8 %
<i>Sous-total officiers supérieurs</i>	<i>14 512</i>	<i>14 587</i>	<i>14 655</i>	<i>14 681</i>	<i>14 640</i>	<i>128</i>	<i>169</i>	<i>1,2 %</i>
Capitaines	12 085	11 818	11 683	11 660	11 696	-389	- 425	- 3,5 %
Lieutenants	6 066	6 118	5 286	5 068	4 685	-1 330	- 997	- 16,4 %
Sous-lieutenants	540	449	1 047	1 043	1 018	478	502	93,0 %
<i>Sous-total officiers subalternes</i>	<i>18 691</i>	<i>18 386</i>	<i>18 016</i>	<i>17 771</i>	<i>17 400</i>	<i>-1 291</i>	<i>- 920</i>	<i>- 4,9 %</i>
<i>Sous-total officiers (hors élèves et aspirants)</i>	<i>33 202</i>	<i>32 973</i>	<i>32 671</i>	<i>32 452</i>	<i>32 039</i>	<i>-1 163</i>	<i>- 750</i>	<i>- 2,3 %</i>
TOTAL officiers y compris élèves et aspirants	37 013	36 738	36 434	36 179	35 700	-1 313	- 835	- 2,3 %

⁴⁹ Les chiffres pour 2013 sont des prévisions. Le périmètre est le plafond ministériel d'emplois autorisés (PMEA) en équivalents temps plein travaillés relevant du titre 2 ou hors titre 2.

Majors	5 166	4 775	4 502	4 421	4 289	- 877	- 745	- 14,4 %
Adjudants-chefs	22 006	21 133	20 440	19 873	19 256	- 2 750	- 2 133	- 9,7 %
Adjudants	21 268	20 667	20 362	20 167	19 840	- 1 428	- 1 101	- 5,2 %
Sergents-chefs	24 498	23 942	23 386	22 647	22 255	- 2 243	- 1 851	- 7,6 %
Sergents	33 738	32 734	31 601	30 252	29 228	- 4 510	- 3 487	- 10,3 %
Gendarmes	1 017	938	879	831	830	- 187	- 186	- 18,3 %
<i>Sous-total sous-officiers (hors élèves)</i>	<i>107 692</i>	<i>104 189</i>	<i>101 171</i>	<i>98 191</i>	<i>95 697</i>	<i>- 11 995</i>	<i>- 9 502</i>	<i>- 8,8 %</i>
Total sous-officiers y compris élèves	109 888	106 309	102 815	99 926	97 207	- 12 681	- 9 962	- 9,1 %
Caporaux-chefs	38 543	37 990	37 063	37 342	36 756	- 1 787	- 1 201	-3,1 %
Caporaux	22 677	21 472	19 861	18 644	18 410	- 4 266	- 4 032	- 17,8 %
Soldats	29 034	29 133	29 543	27 660	24 743	- 4 291	-1 374	- 4,7%
<i>Sous-total militaires du rang MDR (hors élèves)</i>	<i>90 253</i>	<i>88 595</i>	<i>86 467</i>	<i>83 646</i>	<i>79 909</i>	<i>- 10 345</i>	<i>-6 607</i>	<i>- 7,3%</i>
TOTAL MDR (y compris élèves des écoles préparatoires)	90 710	89 072	86 467	83 646	79 909	- 10 802	-7 064	- 7,8%
VOLONTAIRES	3 383	3 111	2 939	2 464	2 212	- 1 171	- 919	- 27,2%
TOTAL MILITAIRES	240 995	235 230	228 656	222 215	215 028	- 25 967	- 18 779	- 27,2%

Source : Ministère de la défense

Le rapport CGA-IGF de décembre 2012 indique que l'effet du repyramidage⁵⁰ représente moins du tiers du montant du dépassement des dépenses salariales sur l'économie propre à la déflation des effectifs⁵¹, mais il souligne que la politique d'avancement n'a pas été mise en cohérence avec le nouveau format des armées dessiné par la LPM.

L'examen des avancements de grade dans le temps montre une augmentation des volumes de certains avancements juste avant l'entrée en vigueur de la réforme. Ainsi, si les avancements et promotions au sein des catégories militaires ou entre catégories militaires ont globalement diminué de 10 % entre 2008 et 2012, on observe que les promotions de sous-officier à officier connaissent un pic en 2009. De même, les avancements au sein de la catégorie des officiers diminuent de 7 % sur la période, mais augmentent entre 2008 et 2009. On remarquera que pour les catégories sous-officiers et officiers, le volume des promus reste stable.

⁵⁰ Modification de la structure des effectifs en faveur des grades et catégories d'emplois les plus élevés.

⁵¹ Selon ce rapport, la décroissance des effectifs militaires sous le plafond ministériel d'emplois autorisés (PMEA) a induit une économie de l'ordre de 816 M€ entre 2008 et 2012. Les revalorisations salariales sur les effectifs restants ont accru, à pyramidage constant, la charge de la dépense de 964 M€, soit 18 % de plus que l'économie précédente. Le coût du repyramidage qui s'ajoute à celui des revalorisations salariales est évalué à 104 M€, soit près de 13 % de l'économie de déflation.

Tableau n° 18 : avancement et promotions entre 2008 et 2012

	2008	2009	2010	2011	2012	Évol.2008-2012
De volontaire à MdR*	1 539	1 443	765	1 169	953	- 38 %
De MdR à Sous-officier	2 425	2 159	2 508	2 384	2 561	6 %
De sous-officier à officier	597	724	596	508	467	- 22 %
De MdR à Officier	NR	NR	14	18	24	
Promotion interne volontaires	783	792	604	430	571	- 27 %
Promotion interne MdR	11 503	13 036	12 615	13 171	12 531	- 19 %
Promotion interne Sous-officiers	10 431	9 670	9 972	10 038	10 992	5 %
Promotion interne Officiers	5 319	5 448	4 911	4 849	4 957	- 7 %
TOTAL	36 597	33 272	31 985	32 567	33 056	- 10 %

*Militaire de rang : MdR

Source : Ministère de la défense

Ces évolutions ne sont pas sans incidence financière, dans la mesure où elles conduisent à augmenter le nombre de militaires dont le déroulement de carrière sera mieux rémunéré et, potentiellement, plus rapide. Un impact immédiat en résulte donc en termes de coût, mais aussi un impact différé, compte tenu de la nouvelle dynamique des carrières.

Le ministère de la défense fait valoir que des événements conjoncturels particuliers justifient l'augmentation des effectifs de certains grades d'officiers, tels le renforcement de la fonction « connaissance et anticipation » qui a conduit à créer environ 700 postes

hautement qualifiés ou encore le renforcement de la présence française au sein du commandement intégré de l'Alliance atlantique, qui a nécessité la mise en place d'environ 900 postes, dont un grand nombre d'officiers.

À ces facteurs explicatifs peuvent s'ajouter l'allongement des carrières lié aux réformes des retraites, dont le rapport CGA-IGF souligne qu'il est trop tôt pour pouvoir en apprécier l'impact ou la volonté du ministère de maintenir un nombre important de postes de débouchés en fin de carrière pour maintenir l'attractivité des écoles d'officiers, encore que ces dernières ne semblent pas souffrir actuellement de difficulté de recrutement.

Il ne semble pas que le ministère de la défense ait élaboré une réelle stratégie concernant la pyramide de ses effectifs et, tout particulièrement concernant l'encadrement militaire supérieur, si ce n'est en mettant en place des dispositifs d'incitation au départ qui reposent sur le seul volontariat s'agissant d'officiers de carrière.

Pourtant, dès 2006, la question de l'équilibre de la pyramide des effectifs militaires a été évoquée au niveau interministériel et, le 16 octobre 2006, le cabinet du Premier ministre a demandé au ministère de la défense de mettre en place un contingentement des effectifs par grade et par échelle de solde qui devait être effectif dans les trois mois suivants. En contrepartie, l'encadrement des taux de promotion par l'application d'un ratio « promus/promouvables » ne s'appliquait pas aux militaires.

Le ministère de la défense a présenté deux premiers projets (l'un datant de 2007 et l'autre en 2008) qui n'ont pas été jugés satisfaisants et cette décision n'a pas été mise en œuvre.

En 2011, le cabinet du Premier ministre a formulé une nouvelle demande de mise en place d'un contingentement avec la fixation de plafonds d'effectifs par grade. De nouveaux projets d'arrêtés de contingentement ont été présentés à la fin du mois d'octobre 2011. Ils ont été jugés insuffisants et n'ont pas abouti. Les promotions ont été poursuivies. De nouvelles propositions d'arrêtés de contingentement ont été transmises au Premier ministre en février 2012 et des arrêtés de contingentement ont finalement été publiés en avril 2012, fixant des contingents pour 2012. À la fin de l'année 2012, de nouveaux arrêtés ont été pris pour l'année 2013.

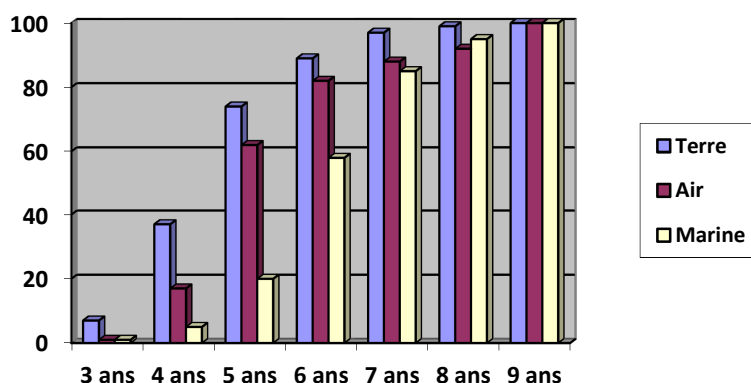
Il aura donc fallu cinq années et demie pour qu'un dispositif de contingentement par grade voie le jour. Dans l'intervalle, la déformation de la pyramide des effectifs et des grades dans le nouveau contexte statutaire n'a pu qu'accroître le poids financier de la masse salariale rémunérant les effectifs militaires.

Sa mise en place tardive est d'autant plus regrettable que, selon le ministère de la défense, ce dispositif actuel de contingentement est efficace. Il se serait traduit par une réduction tangible des flux d'avancement dans les grades d'officiers supérieurs dès 2013, sans toutefois que les données correspondantes précises soient connues.

B - Le rajeunissement des promotions n'a pas été assez encadré

L'utilisation par les armées ou services des plages pendant lesquelles les promotions à un grade supérieur peuvent intervenir ne semble pas davantage avoir été accompagnée par de nouvelles règles de gestion. Ainsi en est-il, par exemple, de l'utilisation des plages de promotion pour l'accès au grade de colonel, comme l'illustre le graphique ci-dessous.

Graphique n° 4 : répartition par armée des anciennetés dans le grade précédent des colonels sur la période 2009-2012



Source : Cour des comptes à partir du rapport CGA-IGF

On observe qu'alors que la plage de promotion au grade de colonel ou capitaine de vaisseau à partir de celui de lieutenant-colonel ou capitaine de frégate est de sept années, dès lors qu'on occupe ce grade depuis au moins deux ans, l'armée de terre et, plus encore, l'armée de l'air utilisent fortement les premiers créneaux possibles : dès l'année 5, plus de 60 % du vivier a été promu. La marine a une utilisation plus progressive du dispositif, estimant nécessaire que les promouvables aient

une expérience professionnelle suffisante dans leur grade, avant d'accéder au grade supérieur.

Ce graphique illustre un exemple d'utilisation des créneaux d'avancement, dont il n'est pas certain qu'il soit généralisable. Néanmoins, il porte sur l'un des grades les plus élevés et les mieux rémunérés des militaires, dont les effectifs ont augmenté de 0,8 % entre 2009 et 2012.

Depuis 2009, les directives d'avancement données par le cabinet du ministre de la défense soulignent chaque année, de manière récurrente, la nécessité d'utiliser la totalité des plages d'avancement afin de permettre une véritable sélectivité des officiers supérieurs et une différenciation des parcours de carrière.

L'utilisation des créneaux pour l'accès au grade de colonel ou capitaine de vaisseau jugée insuffisamment discriminante fait l'objet d'une mention particulière, ainsi que la nécessité de maîtriser le rajeunissement de l'accès aux grades d'officiers supérieurs.

Si ces directives rappellent la nécessité d'inscrire la politique d'avancement dans le strict respect du titre 2, il faut attendre la directive relative à l'avancement des officiers pour 2013 afin de disposer d'un cadrage directif en la matière.

Cette directive souligne que « les efforts engagés de sélectivité et d'exploitation de la totalité des plages de créneaux d'avancement devront être accrus pour l'accès à tous les grades d'officiers supérieurs, notamment afin de maîtriser le facteur « glissement-vieillesse-technicité » (GVT). Ainsi et s'agissant des officiers des armes, le nombre de promus au grade de colonel et assimilé sur les quatre premiers créneaux d'avancement prévus dans les statuts particuliers (3 à 6 ans de grade) ne devra pas dépasser 65 % de l'effectif total des promus à ce grade. Pour l'accès au grade de lieutenant-colonel et compte tenu des dispositions transitoires prévues par les décrets portant statut particulier des officiers des armes, les trois derniers créneaux d'avancement ne seront pas ouverts en 2013. Afin de permettre une utilisation optimale de toutes les tranches d'avancement à l'issue de la période transitoire, les avancements au choix au grade de lieutenant-colonel seront plafonnés comme suit :

- 1^{ère} tranche, 3 ans d'ancienneté : 2 % des promotions au choix ; la promotion dans ce créneau doit rester exceptionnelle ;

- 1^{ère} tranche (3 ans d'ancienneté) + 2^{ème} tranche (4 ans d'ancienneté) : 42 % des promotions au choix.

En ce qui concerne les officiers des services, qui sont régis par d'autres statuts, le même principe d'étalement des promotions d'officiers supérieurs sur une large plage de créneaux sera appliqué ».

À titre de repère, en 2008 avec le système applicable en vertu de l'ancien statut, sur les 5 créneaux utilisables pour la proposition au choix au grade de colonel (hors proposables « hors créneaux »), 6 % des promouvables étaient proposés au titre de la première tranche, les trois premières tranches comptant environ les 2/3 des proposables.

L'examen du graphique précédent montre qu'au moins pour l'armée de terre, l'application de ces directives nécessitera effectivement d'accroître la sélectivité dans les propositions pour mieux étaler celles-ci sur les plages d'avancement.

Le chef d'état-major des armées soulignait pour sa part, en 2011, la nécessité de maîtriser le rajeunissement de l'accès au grade de colonel ou équivalent (29 % des inscrits promus à 42 ans voire moins dans l'armée de terre, 45 % dans la marine et 26 % des inscrits ayant 40 ans ou moins dans l'armée de l'air). Il mettait en avant également la nécessité d'évaluer au plus juste le nombre de places ouvertes au concours de l'École de guerre et l'âge moyen de présentation, compte tenu de la politique suivie par les armées d'accès au grade de colonel de tout officier supérieur breveté.

La gestion des créneaux d'avancement est particulièrement importante compte tenu de l'allongement des carrières dans le cadre de la réforme des retraites. À cet égard, le rapport de la mission conjointe de l'inspection générale des finances et du contrôle général des armées précité sur la gestion du titre 2 du ministère de la défense proposait l'augmentation des durées minimales d'ancienneté de grade pour pouvoir être promu. Cette piste contribuerait à mieux gérer la pyramide des grades.

C - L'accès aux échelons exceptionnels n'est pas réellement contingenté

L'existence d'échelons exceptionnels terminaux pour certains grades n'est pas nouvelle. Des échelons spéciaux existaient dans les anciens statuts. La création d'échelons exceptionnels a pour objet d'offrir aux officiers non promus dans le grade supérieur un espace de progression indiciaire attractif. Elle « compense » le fait que tous les grades d'officiers (hormis celui de lieutenant) peuvent devenir des grades terminaux.

L'accès à ces échelons exceptionnels est contingenté. Selon les grades, deux mécanismes de contingentement peuvent s'appliquer : les contingentements résultant de taux et base de référence fixés dans les statuts particuliers et les contingentements pris par arrêté interministériel. Par exemple, l'accès à l'échelon exceptionnel pour les lieutenants-colonels ou capitaines de frégate est limité à 7 % de l'effectif du grade. De même, pour les sous-officiers, le nombre de sergents promus chaque année à l'ancienneté au grade de sergent-chef ne peut excéder 25 % du nombre total de sous-officiers promus à ce grade la même année. En revanche, l'accès à l'échelon exceptionnel pour les colonels non promus au grade de général est limité par un contingent fixé par arrêté des ministres de la défense, du budget et de la fonction publique.

Concernant les dispositions inscrites dans les statuts mêmes, il importe d'avoir une vigilance toute particulière sur l'ensemble des flux de la pyramide pouvant ouvrir l'accès à ces échelons. Pour les dispositions relevant d'un arrêté interministériel, la latitude du ministère de la défense pour réguler le nombre de bénéficiaires est relativement plus grande.

Pour les colonels ne pouvant accéder au généralat, on observe une forte augmentation des contingents à partir de 2011, qu'il est utile de rapprocher de l'évolution des effectifs rémunérés des officiers ayant le grade de colonel entre 2009 et 2012 (+ 0,8 %).

Tableau n° 19 : arrêtés de contingentement pour les colonels ne pouvant accéder au généralat

Grade	Échelon concerné	Arrêté du 6/12/2006			Arrêté du 14/10/2009		Arrêté du 28/07/2011		
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Colonel/ capitaine de vaisseau	1 ^{er} échelon exceptionnel	880	880	880	/	/	/	/	/
	2 ^{ème} échelon exceptionnel	249	369	369	/	/	/	/	/
	Échelon exceptionnel	/	/	/	471	471	621	771	921
Évolution						32 %	24 %	20 %	
Effectifs de colonels					3 672	3 723	3 722	3 700	3 669
Taux de promotion					12,83 %	12,65 %	16,68 %	20,83 %	25,10 %

Source : Cour des comptes

Le ministère de la défense estime que la finalité de cet échelon sommital est d'aligner le haut encadrement militaire sur la haute fonction publique et plus précisément sur la situation des autres « corps en tenue ». L'augmentation progressive du contingentement, financée dans le cadre des plans catégoriels et actée au niveau interministériel relèverait donc de la logique même de cette mesure. Cette interprétation ne semble pas cohérente avec la logique de parcours discriminants mise en avant dans le cadre de la réforme statutaire de 2009. Dans un contexte de tension sur les dépenses de personnel, une décision de cette nature n'est pas sans impact.

Sur la période 2009-2013, les arrêtés ouvrant l'accès à l'échelon exceptionnel pour les colonels ne pouvant accéder au généralat représentent un effectif potentiel de 3 255 postes, à rapprocher d'un effectif moyen rémunéré en 2013 de 3 669 colonels. Fin 2013, c'est donc la grande majorité des colonels qui aura accédé à cet échelon exceptionnel, dès lors que l'accès au généralat n'aura pas été possible. Indépendamment de la pertinence de cet objectif, ce levier, parfaitement

maîtrisable par le ministère de la défense, aurait pu être utilisé pour adapter le rythme de ces accès aux capacités financières du ministère.

D - L'introduction de conditions diplômantes ne joue pas un rôle discriminant

La discrimination dans les parcours par des conditions diplômantes n'est pas toujours réelle. À titre d'exemple, pour les sous-officiers, la sélection pour l'accès au brevet supérieur de technicien de l'armée de terre (BSTAT), qui permet l'accès au statut de carrière et à l'échelle de solde n° 4, est quasi inexistante. En 2012, le taux de réussite à l'épreuve d'accès au deuxième niveau (EA2) est de 94,12 % et n'a cessé d'augmenter depuis 2008 où ce taux était déjà élevé (75 %).

Ce résultat est conforme aux attentes du chef d'état-major de l'armée de terre qui a fixé dans ses directives annuelles à partir de 2011 l'atteinte d'un taux de réussite minimal de 90 % et montre que l'examen n'est plus sélectif. Cette absence de discrimination pour l'accès à ce niveau de grade est en contradiction avec les principes de sélectivité accrus contenus dans les nouveaux statuts.

Une note datant de 2012 de l'état-major de l'armée de terre prévoit que le statut de carrière des militaires de l'armée de terre n'est plus seulement lié à l'obtention du BSTAT, mais aussi à une évaluation des lauréats mis en situation sur un poste du niveau fonctionnel associé à l'échelle de solde n° 4. Cette évolution prolonge la période pendant laquelle le militaire est sous statut contractuel (six à huit ans). Toutefois, il n'est pas certain que cette nouvelle modalité permette d'assurer une meilleure sélectivité des candidats.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La dynamique de la réforme salariale créée par la réforme indiciaire et statutaire de 2008 n'est pas maîtrisée. Le coût en croisière de cette dernière est plus élevé qu'attendu, tandis que la marge de manœuvre financière disponible liée aux économies résultant de la déflation des effectifs est bien moindre qu'escomptée.

Le ministère de la défense est contraint de mobiliser des financements complémentaires récurrents, notamment en redéployant des crédits destinés aux équipements, malgré des abondements budgétaires répétés.

Cette tension financière, qui résulte en partie d'un défaut de régulation de l'impact de la réforme de 2008, ne lui a pas permis de

mettre en œuvre les dernières mesures catégorielles prévues par le plan d'amélioration de la condition militaire.

La Cour formule les recommandations suivantes :

7. dresser un bilan financier exhaustif des réformes indiciaires et statutaires engagées depuis 2008 ;

8. disposer d'outils permettant d'effectuer une prévision, un suivi et un contrôle de ces dépenses, notamment en fiabilisant les méthodes de calcul du GVT et de valorisation des économies liées à la déflation des effectifs ;

9. encadrer les décisions de gestion de ressources humaines en s'assurant de leur cohérence avec les objectifs financiers de dépenses.

Chapitre IV

Un pilotage de la masse salariale à renforcer

I - Un agrégat relatif à la masse salariale nécessaire dans la loi de programmation militaire

A - Le cadrage de l'évolution de la masse salariale dans la loi de programmation militaire 2009-2014 est approximatif

1 - Les mesures en faveur des personnels

Conformément au Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008, la loi de programmation militaire prévoyait, parallèlement à l'évolution du format des armées, des mesures d'accompagnement social, humain et économique.

La politique de ressources humaines du ministère inclura donc un important dispositif rénové pour l'accompagnement social, humain et économique des évolutions à venir. Seront ainsi mis en œuvre de nouveaux leviers de gestion et de pilotage des réductions d'effectifs, ainsi qu'un dispositif adapté de reconversion des officiers. Les mesures pérennes pourront comprendre de nouvelles règles statutaires, tout en prévoyant un dispositif d'accompagnement et de reconversion efficient. (...)

La gestion optimisée des effectifs du ministère de la défense devra tenir le plus grand compte de l'exigence de maîtrise de la masse salariale et des dépenses afférentes, laquelle a fait défaut dans la période qui s'achève. À cet effet, la déflation des effectifs et des évolutions en matière d'organisation du ministère de la défense devront conduire à un « dépyramidage » des effectifs.

Une gouvernance rénovée de la gestion des ressources humaines permettra une meilleure maîtrise et une cohérence effective entre organisation, effectifs et masse salariale.

Source : extrait du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, la loi de programmation militaire

La loi de programmation militaire comprenait un cadrage financier des mesures destinées à l'amélioration de la condition des personnels et à l'accompagnement des restructurations. Ces éléments de cadrage concernaient la déflation des effectifs déclinée annuellement, le plan d'amélioration de la condition des personnels (PACP) et le plan d'accompagnement des restructurations⁵² (PAR). Les crédits de titre 2 étaient, pour le PACP, de 89 M€ en 2009, 115 M€ en 2010 et 97 M€ en 2011 et, pour le PAR, de 123 M€ en 2009, 146 M€ en 2010 et 149 M€ en 2011.

Les mesures du PACP avaient vocation à être financées au sein de la masse salariale, à partir des économies inhérentes aux réductions d'effectifs programmées.

⁵² Le plan d'amélioration de la condition des personnels est doté d'un financement à hauteur de 89 M€ en 2009, 115 M€ en 2010 et 97 M€ en 2011. Le plan d'accompagnement des restructurations est doté au sein du titre 2 de 123 M€ en 2009, 146 M€ en 2010 et 149 M€ en 2011

2 - Le suivi de la masse salariale

La loi de programmation militaire (LPM) 2009-2014 ne comportait pas d'agrégat relatif à l'évolution de la masse salariale.

L'article 6 du rapport annexé à la loi du 29 juillet 2009 indiquait : « La loi 2009-2014 programme les crédits d'équipement, les effectifs et la masse salariale associée, les crédits de fonctionnement et l'activité des forces, les investissements et le fonctionnement des autres organismes du ministère, ainsi qu'une provision pour le financement des opérations extérieures ».

La loi fixait pour la période 2009-2014 les ressources de la LPM dont le périmètre était précisé à l'article 6 du rapport annexé⁵³ qui comprenait un tableau récapitulant les différentes ressources.

La LPM fixait les crédits d'équipement pour la période 2008-2014, le niveau moyen annuel des crédits de fonctionnement et d'activité des armées, le montant des crédits programmés pour les carburants et les modalités de financement des éventuels surcoûts liés au renchérissement du prix des carburants, le montant de la provision pour opérations extérieures sur la période 2009-2011 et les modalités d'ajustement éventuel de cette provision.

En revanche, si la loi prévoyait le volume et le rythme de la déflation des effectifs, elle ne comportait pas de montants relatifs à l'évolution de la masse salariale sur la période 2009-2014.

L'article 3.4.3 du rapport annexé à la LPM précisait en revanche qu'un éventuel dérapage du titre 2 n'avait pas vocation à être financé par les réductions supplémentaires d'effectifs par rapport aux prévisions de la LPM : « La conduite de la déflation repose sur les capacités de reclassement du personnel militaire et civil au sein des fonctions publiques et sur le caractère attractif des mesures d'accompagnement social. Son rythme de mise en œuvre, tel que prévu par l'article 3 de la présente loi, n'a pas vocation à être accéléré, quels que soient les aléas de gestion ».

⁵³ Ensemble de la mission *Défense* hors pensions, dans la structure de la loi de finances pour 2008.

3 - Des arbitrages ministériels non contraignants

Les arbitrages interministériels n'ont pas incité à la vigilance sur l'impact des mesures prévues.

Le ministère de la défense indique que le montant des crédits du titre 2 pour les années 2009 à 2011 a été arbitré en réunion interministérielle le 27 juillet 2008.

Le compte-rendu de cette réunion précisait que : « Le montant des crédits des titres 2 et 3 arbitré le 17 juillet pour les années 2009 à 2011 ne doit pas contraindre le ministère de la défense à réduire ses effectifs ni le niveau d'activité et d'entraînement des forces au-delà de ce qui sera prévu dans la LPM, sauf décision de sa part; le cas échéant, les titres 2 et 3 seront abondés en gestion à hauteur des besoins exprimés par la défense ».

La lettre plafond du Premier ministre du 12 juin 2009 relative aux autorisations de dépenses précisait par ailleurs : « Une analyse sera réalisée dès juillet prochain s'agissant de l'exécution 2009 des dépenses de personnel, et sera précisée en septembre. Ces prévisions d'exécution permettront d'évaluer et, le cas échéant, de corriger d'éventuelles insuffisances de crédits par un abondement externe des crédits de la mission *Défense*, afin d'éviter une sur-exécution des schémas d'emplois ».

Ces éléments conduisaient le ministère de la défense à disposer d'une « clause de sauvegarde », qui ne le contraignait pas à financer ses dépenses de personnel excédant les prévisions en loi de finances par une réduction supplémentaire ou accélérée des effectifs ou par des économies sur d'autres postes de dépenses.

Cependant, le caractère récurrent des difficultés de financement des dépenses de titre 2 l'a finalement conduit à devoir abonder ce titre, notamment en redéployant des crédits du titre 5 destinés à financer les équipements.

L'ampleur des dépassements a, en effet, conduit à l'abandon de la clause de sauvegarde au profit d'un « principe d'auto-assurance » défini dans la lettre-plafond relative aux autorisations de dépenses pour 2013-2015 adressée par le Premier ministre au ministre de la défense le 31 juillet 2012. La lettre-plafond indique ainsi que « compte tenu du rebasage de la masse salariale du ministère de la défense sur le triennal, le principe d'auto-assurance du ministère de la défense s'appliquera effectivement à compter de 2013. En cas de dépassement en gestion hors impact des mesures générales non prises en compte lors de la

budgetisation, il proposera et mettra en œuvre des mesures d'économies à due concurrence au sein des crédits de titre 2 ».

Dans les faits, une première traduction de ce principe était déjà intervenue dès 2011 avec la mise en œuvre de mesures de régulation en matière de recrutement et de mesures catégorielles.

B - La prochaine LPM devrait prévoir un encadrement des dépenses liées à la masse salariale

Le projet de loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019, comme la précédente LPM, ne comprend pas d'agrégat concernant les dépenses de personnel. Le projet de rapport annexé précise qu'à l'évolution des effectifs devra être associé un impératif de maîtrise de la masse salariale. À cet effet, une réforme du pilotage de la masse salariale sera menée pour « mettre fin à l'absence de maîtrise de la masse salariale constatée ces dernières années⁵⁴ ».

Ce rapport reconduit la « clause d'auto-assurance » à laquelle est actuellement soumis le ministère de la défense. En cas de risque de dépassement de la masse salariale qui ne serait pas dû à une mesure générale non connue au moment de la construction de la loi de finances, le ministère de la défense doit proposer et mettre en œuvre des mesures d'économies permettant de couvrir ce risque. Il reste à craindre que ces mesures ne touchent une nouvelle fois des crédits de titre 3 (fonctionnement) et 5 (équipements) et qu'elles affectent l'entraînement et les capacités des armées.

Enfin, le rapport précise que la prise en compte des conditions de vie et d'exercice dans lesquelles civils et militaires remplissent leurs missions, au-delà des compensations financières existantes, se traduira par un plan ministériel d'amélioration de la condition du personnel sous enveloppe budgétaire mais visant à rechercher des pistes de facilitation, notamment dans les domaines du logement, de l'aide sociale, du soutien familial et de la chaîne des soutiens.

⁵⁴ Article 6.2 du rapport annexé au projet de loi de programmation militaire (LPM) 2009-2014

II - Un dépyramidage des effectifs à poursuivre

A - La gestion des effectifs ne se limite pas à une déflation

Aucun instrument de cadrage général relatif à la politique des effectifs n'a semblé guider l'action du ministère de la défense lors de l'exécution de la loi de programmation militaire (LPM) 2009-2014.

Cette LPM fixait des objectifs précis en termes numériques sur la déflation des effectifs attendue qui semblait constituer le seul élément de politique du ministère de la défense en la matière. Si l'objectif de réduction des effectifs a bien été atteint, il ne s'est pas accompagné d'un pilotage des effectifs par grade fondé sur l'analyse des besoins fonctionnels dans ce contexte de réforme.

À tout le moins, le ministère de la défense ne paraît pas avoir pleinement utilisé les moyens à sa disposition, et notamment les nouveaux statuts, pour réguler la pyramide des grades. Pourtant, ces statuts comportent un certain nombre de mécanismes qui, s'ils sont mis en œuvre, offrent une marge d'action bien supérieure aux anciens statuts.

Le pilotage de la déflation des effectifs – il est vrai difficile à réaliser et, pourtant, réussie – a occulté celui de la gestion de la pyramide des grades et de sa soutenabilité financière, articulée avec une vision prospective des missions et des métiers des armées. L'exécution du schéma d'emplois prévu dans les lois de finances, conformément à la loi organique relative aux lois de finances, pour importante qu'elle soit, ne suffit pas à garantir la soutenabilité financière de la masse salariale. Cette approche est d'autant plus dommageable que les effets attachés à la gestion des flux sont structurels. Par ailleurs, on peut s'interroger sur la cohérence du calendrier de la déflation des effectifs avec celui de la rénovation statutaire.

On ne peut que souligner le fait que l'objectif de déflation des effectifs est mené avec un calendrier anticipé par rapport à celui prévu par la loi de programmation militaire. L'ampleur de cette déflation est réelle et la gestion organisationnelle et humaine qu'elle requiert extrêmement lourde pour le ministère de la défense.

Mais cet effort ne peut pas résumer la politique des effectifs, pas plus que celle-ci ne peut se réduire à des enveloppes financières destinées à améliorer la condition des personnels restants.

Le projet de LPM 2014-2019 prévoit une nouvelle déflation des effectifs, impliquant, outre les 10 175 postes en 2014 et 2015 qui relèvent de l'application de la réforme actuelle, une diminution de 23 000 ETPE. Entre 2014 et 2019, les déflations d'effectifs représenteront 33 675 emplois civils et militaires.

Le rapport annexé au projet de LPM précise que la déflation doit s'accompagner d'un dépyramidage visant à réduire le pourcentage des officiers dans la population à statut militaire de 16,75 % à 16 % en fin de programmation. Alors qu'ils représentaient moins de 15,5 % des effectifs militaires en 2008, les officiers ont en effet vu leur proportion augmenter jusqu'à 16,75 % des effectifs militaires globaux en 2013. L'effort de déflation a vocation à inverser cette trajectoire. Le dépyramidage concernerait également les effectifs de sous-officiers et militaires du rang. Enfin, le dépyramidage infra-catégoriel devrait s'inscrire dans le cadre du contingentement des effectifs par grade.

Toutefois, le rapport précise que la répartition des effectifs par catégories, militaires et civiles, pourra connaître des évolutions en fonction des conclusions de l'analyse fonctionnelle de tous les emplois du ministère de la défense qui vient d'être commandée par le ministre. Ce travail doit permettre de définir de manière objective les emplois ayant vocation à être exclusivement tenus par des militaires d'une part, des civils d'autre part. Les emplois dits « mixtes » devront demeurer réduits en volume. L'objectif est que chaque catégorie dispose d'une visibilité sur ses perspectives professionnelles et que les gestionnaires puissent développer une politique plus anticipatrice et performante.

B - La LPM prévoit un objectif de dépyramidage

La prochaine loi de programmation militaire 2014-2019 prévoit une déflation des effectifs d'officiers qualifiée de « volontariste » par le ministère de la défense. La diminution annoncée sur le périmètre d'ensemble du ministère est de l'ordre de 5 800 postes d'officiers. L'étude d'impact du projet de loi précise que, par rapport à la précédente loi de programmation militaire, la réduction annuelle des effectifs d'officiers devrait dépasser 1 000 postes par an en régime de croisière soit plus de trois fois et demi la déflation moyenne réalisée sur la période 2008-2013.

En outre, pour stabiliser le modèle et l'effort de dépyramidage, la déflation des effectifs serait de l'ordre de 11 200 sous-officiers tandis que le nombre d'hommes du rang diminuerait d'environ 9 300 militaires.

Pour atteindre ces objectifs de dépyramidage et accélérer les départs en sus de l'attrition naturelle, le ministère de la défense entend mobiliser à la fois des outils existants et des outils nouveaux.

L'article 23 du projet de loi prévoit de créer un dispositif qui a vocation à concerner les colonels, les lieutenants-colonels, les commandants, les capitaines, les adjudants-chefs et les adjudants de carrière titulaires d'un droit à pension à jouissance immédiate, alors qu'ils se trouvent à plus de cinq ans de la limite d'âge de leur grade. L'objectif est de favoriser le départ de l'institution des militaires concernés en échange d'une pension revalorisée, puisque celle-ci sera calculée sur un échelon du grade supérieur.

L'article 24 prévoit de donner une base juridique à un dispositif déjà utilisé par le ministère de la défense sous le nom de « conditionnalat ». Ce dispositif dit de « promotion fonctionnelle » est destiné à promouvoir certains militaires dont les capacités et les compétences leur permettent d'occuper de nouvelles responsabilités, mais pas d'envisager une évolution continue sur le long terme.

En contrepartie de cette promotion, le militaire s'engage à quitter les rangs de l'armée après quelques années dans ses fonctions (24 à 36 mois).

L'article 25 prévoit de prolonger le dispositif des pécules d'incitation à quitter l'armée. Ils devraient être attribués en tenant compte des nécessités de service et contingentés par un arrêté interministériel. Ils sont exclus de l'assiette de l'impôt sur le revenu.

Enfin, l'article 26 rénove le dispositif de disponibilité qui permet, dans un cadre contingenté, de placer les officiers qui le demandent dans cette position, s'ils ont effectué plus de quinze années de service, dont six en qualité d'officier. Le congé est raccourci par rapport au dispositif actuel (cinq années au lieu de dix), mais mieux rémunéré.

En outre, le rapport annexé au projet de LPM indique que le dépyramidage sera accompagné d'une gestion rigoureuse des avancements. Des directives d'avancement plus précises devraient être élaborées dans le cadre de l'autorité fonctionnelle renforcée désormais assurée par la direction des ressources humaines du ministère de la défense (DRH-MD). Celles-ci fixeront un cadre à la fois qualitatif (distribution des promus par plage d'ancienneté) et quantitatif (normes de flux d'avancement) aux différents exercices annuels. Un contrôle de gestion sera parallèlement mis en place.

Ces avancées devraient contribuer à une meilleure maîtrise de l'avancement et de ses incidences financières, pour autant qu'elles se traduisent dans la gestion effective des avancements.

Le retour à une gestion soutenable de la masse salariale nécessite une utilisation aussi fine que mesurée de ces instruments. En effet, ces mesures d'incitation au départ, potentiellement coûteuses, ne produiront pas d'économies durables si elles s'accompagnent, dans le même temps, d'une politique d'avancement non maîtrisée. Les départs ne doivent pas servir exclusivement à fluidifier la pyramide des grades.

À cet égard, il importe de ne pas renouveler les pratiques qui ont prévalu jusqu'ici. L'évolution de la population des généraux est éclairante sur la situation de la gestion actuelle du personnel militaire. La forte réduction des promotions au grade de général de division a accru fortement et mécaniquement l'effectif des généraux de brigade, malgré la réduction des promotions à ce grade. L'effet sur les grades immédiatement inférieurs est identique. Les départs se faisant à un rythme moins soutenu que celui des déflations, les effectifs d'officiers, s'accumulent dans les grades supérieurs, ce qui reporte la diminution des effectifs sur les grades subalternes.

III - Une gouvernance de la masse salariale à consolider

A - Le pilotage de la masse salariale a été insuffisant

1 - Le pilotage de la masse salariale a souffert d'une multiplicité d'acteurs mal coordonnés

Les dispositions juridiques alors en vigueur, prévoyaient la participation de nombreuses autorités au pilotage et à la gestion de la masse salariale, mais sans en organiser l'articulation.

Dans ce cadre, à partir des directives données par le Premier ministre, le ministre de la défense établit la programmation des effectifs et définit la politique des ressources humaines.

Le chef d'état-major des armées participe, sous l'autorité du ministre de la défense, à la définition de la politique des ressources humaines du ministère. Il donne son avis sur la proposition de la politique en matière de ressources humaines du ministère élaborée par le secrétaire général pour l'administration, comme le fait le délégué général pour l'armement. Assisté par la division « ressources humaines » de l'état-

major des armées, il participe à la définition de la politique générale des ressources humaines du ministère, assure la cohérence de la politique conduite par chacune des et vérifie la cohérence physico-financière entre effectifs et masse salariale pour les BOP (budgets opérationnels de programme) relevant de son autorité. Il est responsable de la mise en œuvre de cette politique au sein des armées et organismes interarmées.

Les chefs d'état-major de chaque armée prennent les décisions de gestion (recrutement, avancement) sans avoir de responsabilité financière.

Le secrétariat général pour l'administration (SGA) est chargé de l'élaboration de la politique des ressources humaines militaires et civiles du ministère. Il apprécie le coût des dépenses envisagées par le ministère, dont les dépenses de masse salariale et s'assure de la capacité à les financer.

Au sein du SGA, la direction des ressources humaines du ministère de la défense (DRH-MD) élabore la politique du personnel civil et militaire de la défense, la conduit et la met en œuvre au niveau ministériel. Elle est en outre chargée de la prévision des effectifs et participe à la prévision et au suivi de la masse salariale. La direction des affaires financières est chargée de préparer, en liaison avec les responsables de programme et la DRH-MD, la prévision et la programmation de la masse salariale du ministère, de suivre son exécution, de participer au suivi des effectifs, d'analyser les déterminants de la masse salariale et les conséquences financières des projets d'évolution législative ou réglementaire en matière statutaire et indemnitaire.

Il faut également mentionner le rôle des différents gestionnaires de personnel, telles que la direction des ressources humaines propres à chaque armée ou celle de la DGA par exemple qui prennent les actes de gestion du personnel sous leur responsabilité (avancement, attribution des échelles de solde n° 4, notamment).

Ce panorama se caractérise par la multiplicité des acteurs, à la fois pour définir la politique des ressources humaines, la mettre en œuvre et en assurer le suivi.

2 - Une architecture budgétaire déresponsabilisante

Le rapport CGA-IGF souligne que le ministère de la défense a fait le choix d'une architecture budgétaire par fonctions lors de l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et d'une répartition des emplois et de la masse salariale par employeur et non par gestionnaire de personnel.

Ce choix présente des inconvénients. Les effectifs et la masse salariale sont dispersés dans 25 budgets opérationnels de programme (BOP) hétérogènes en taille et d'inégale capacité technique à prévoir les besoins de la masse salariale et à suivre la dépense exécutée.

Chaque BOP a sa méthode de prévision et ces prévisions sont consolidées au niveau ministériel sans qu'à ce niveau il soit possible de déterminer et synthétiser le faisceau d'hypothèses retenues. Il n'y a pas de correspondance entre les périmètres des BOP dotés d'effectifs et les périmètres des gestionnaires organiques de personnel. Les responsables de BOP ne gèrent pas tout le personnel qu'ils emploient ni n'emploient tout le personnel qu'ils gèrent (recrutement, formation, affectation, mutation, tableaux d'avancement, attributions des indemnités et échelles de solde contingentes, renouvellement ou non des contrats, attribution des aides au départ, déflation des emplois), alors que tous ces actes de gestion ont une incidence sur la masse salariale. C'est tout particulièrement le cas pour les personnels affectés dans certains services ou structures interarmées qui continuent à relever du BOP de leur armée d'origine. En moyenne, un BOP reçoit son personnel de 6 gestionnaires organiques différents (chiffre qui peut aller jusqu'à 11). Réciproquement, un gestionnaire organique fournit en moyenne du personnel à 9 BOP (chiffre pouvant aller jusqu'à 21).

Cette organisation conduit à ce que les autorités chargées de piloter la masse salariale dépendent des gestionnaires organiques pour obtenir les informations nécessaires à cet exercice, sans méthode ni outil communs à cet effet.

L'absence de système d'information des ressources humaines commun ne permet pas aux responsables de disposer de données fiables, contrôlées et harmonisées. Ils ne peuvent travailler qu'à partir d'éléments déclaratifs des armées et différents services, non homogènes. Cet exercice s'apparente davantage à une compilation d'éléments difficilement vérifiables qu'à un véritable exercice de programmation et de pilotage.

Elle dissocie également les responsabilités budgétaires et les responsabilités de gestion des ressources humaines. À cet égard, ce sont les gestionnaires organiques qui détiennent les leviers concrets de pilotage de la masse salariale via les recrutements, les départs ou encore les avancements, alors qu'ils n'exercent pas de responsabilité budgétaire.

Cette organisation n'a, en tout état de cause, pas fait la preuve de son efficacité si l'on en juge par les déficits récurrents qu'accuse la masse salariale.

B - Le ministère de la défense engage une réforme de la gouvernance de la masse salariale

Une refonte de la gouvernance de la masse salariale et du pilotage du titre 2 est en cours au ministère de la défense. Le suivi de la masse salariale est davantage perçu comme une priorité au ministère. Ainsi le 16 avril 2013, lors de son audition par la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale sur la gestion et les perspectives des personnels civils du ministère de la défense, le directeur des ressources humaines du ministère de la défense a déclaré : « Nous assurons le suivi des effectifs et, depuis peu de temps, celui de la masse salariale, préoccupation quotidienne du ministère ».

Des décisions récentes sont intervenues dans la gouvernance de la fonction « ressources humaines », suite aux décisions des comités exécutifs des 30 mai et 12 juin 2013, présidés par le ministre de la défense. L'objectif de ces décisions est précisément de renforcer le pilotage au niveau ministériel de la masse salariale et des effectifs.

D'après le ministère de la défense, « la masse salariale fait désormais l'objet d'un suivi et d'une régulation infra-annuelle étroitement pilotés par les services du secrétaire général pour l'administration, dans le respect d'une cohérence effective entre organisation, effectifs et masse salariale [...] ».

La réforme décidée par le ministère de la défense porte à la fois sur l'organisation des ressources humaines et sur l'architecture budgétaire. Sa mise en œuvre effective est annoncée pour 2014.

La rénovation du dispositif de gouvernance en matière de ressources humaines a pour objectif d'une part, d'harmoniser et simplifier la définition et la mise en œuvre des politiques de ressources humaines et, d'autre part, de renforcer la maîtrise de la masse salariale.

La direction des ressources humaines ministérielle (DRH-MD) disposera désormais d'une autorité fonctionnelle sur l'ensemble des gestionnaires de ressources humaines du ministère, tandis que le secrétariat général pour l'administration (SGA) sera responsable de la maîtrise de la masse salariale qui fera l'objet d'un programme budgétaire unique regroupant l'ensemble des crédits de personnel du ministère. Cette architecture budgétaire n'est pas conforme aux principes de la LOLF. Sa mise en œuvre devrait être effective dès le projet de loi de finances pour 2015.

Pour mener à bien cette réforme, le ministère de la défense entend également utiliser des outils plus adéquats que ceux dont il dispose

actuellement, notamment afin de pouvoir suivre de manière individualisée les indemnités significatives et améliorer la cohérence du suivi des autres indemnités.

Par ailleurs, le ministère de la défense développe actuellement la base de données des ressources humaines (BDRH) qui devrait être à même de restituer les dépenses à la maille indemnitaire.

Enfin, le pilotage de la masse salariale et le suivi des effectifs devraient être également renforcés, dans l'attente du déploiement du système d'information des ressources humaines (SIRH) unique « SOURCE », grâce à une analyse approfondie des flux de chaque gestionnaire de ressources humaines du ministère, rapprochant, dans la mesure du possible, les visions organique et physico-financière.

L'ensemble de ces actions devrait, selon le ministère de la défense, renforcer la lisibilité de la gouvernance et lui donner ainsi une capacité d'anticipation améliorée sur ses grandes échéances.

Si cette nouvelle organisation a pour objectif de renforcer le pilotage de la masse salariale, elle manque de lisibilité au regard des textes réglementaires actuellement applicables.

À terme, un travail de mise en conformité entre les pratiques et le droit devrait permettre de garantir une bonne lisibilité des rôles et responsabilités de chacun.

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

L'absence de maîtrise des dépenses de rémunération, liée notamment à la sous-évaluation des effets de la revalorisation indiciaire et statutaire engagée en 2008, enserre le ministère de la défense dans une contrainte financière qui ne permet pas d'honorer l'intégralité du plan d'amélioration de la condition des personnels militaires prévu par l'actuelle loi de programmation militaire.

Les économies issues de la forte réduction des effectifs, largement inférieures aux montants escomptés, sont entièrement consommées pour financer le dynamisme des dépenses de rémunération, alors qu'elles avaient également vocation à financer des dépenses d'équipement. Le ministère de la défense a tardé à mettre en œuvre les mécanismes de régulation dont il dispose pour mieux maîtriser sa masse salariale. Celle-ci souffre d'un défaut de pilotage auquel des mesures très récentes tentent de remédier.

À la veille de l'adoption d'une nouvelle loi de programmation militaire qui prévoit de nouvelles réductions d'effectifs, le ministère de la

défense est dans une situation paradoxale. Les efforts financiers conséquents consentis au bénéfice des personnels militaires pourraient ne pas empêcher une perception négative des réformes, faute d'avoir pu mettre en œuvre l'intégralité des engagements pris.

Des mécanismes de régulation efficaces doivent être mis en œuvre. Le coût des nouveaux statuts doit être évalué, en prenant en compte leurs effets dans le temps. Une politique de gestion des ressources humaines globale doit être mise en œuvre, impliquant la définition d'une pyramide des effectifs et des grades déclinée finement. Enfin, la masse salariale doit être pilotée et sa soutenabilité financière assurée par une gestion rigoureuse.

La Cour formule les recommandations suivantes :

10. prévoir un agrégat relatif à la masse salariale dans la loi de programmation militaire ;

11. prévoir une déclinaison de l'évolution des effectifs par grade.

Conclusion générale

En conclusion, quatre constats se dégagent clairement :

- la faible maîtrise de la gestion des rémunérations des militaires ;
- la revalorisation réelle qui est intervenue ;
- l'ampleur des dépassements ;
- la contradiction entre les réductions d'effectifs et la mise en œuvre incomplète des compensations annoncées.

1. La gestion des rémunérations demeure insuffisamment maîtrisée

Le système indemnitaire se caractérise par sa complexité. Il existe actuellement 174 primes et indemnités différentes dont certaines apparaissent quelque peu obsolètes. Un toilettage des primes pour supprimer celles qui n'ont plus de raison d'exister s'impose. En outre, il conviendra de mettre fin à un certain nombre de pratiques contestables.

Le régime indemnitaire reste mal piloté ; la masse globale des primes représente 2,675 Md€ en 2012. Aucune analyse complète n'a été réalisée depuis 2009, ce qui est préjudiciable à la maîtrise de la masse salariale.

La multiplicité des primes entretient une dynamique inflationniste et induit un coût de gestion.

Intrinsèquement, l'absence de visibilité du régime indemnitaire et la difficulté de vérifier la réalité de certaines primes rendent le système hors contrôle. Cette complexité n'a pas facilité la mise en place de LOUVOIS qui entraîne de nombreux dysfonctionnements non encore résolus. Le retour à une situation normale n'est vraisemblablement pas envisageable avant fin 2015. Elle suppose en tout état de cause une réorganisation et une simplification de l'organisation des services gestionnaires des ressources humaines et de la paye.

Dans ce contexte, une réflexion doit être engagée sur la pertinence du raccordement de l'armée de l'air à ce système en 2013 ou encore, si des améliorations n'étaient pas constatées fin 2013, sur l'hypothèse d'une centralisation des saisies de faits générateurs de la solde au sein des centres experts.

2. Le niveau de rémunération individuelle des militaires a connu une revalorisation réelle

Le niveau de rémunération des militaires n'est pas aujourd'hui en décalage avec celui des fonctionnaires civils. Il est, pour les militaires en activité, inférieur à celui de leurs homologues anglais ou allemands. Une comparaison sur la vie complète incluant les retraites, conduit toutefois à nuancer sensiblement cette appréciation compte tenu des modes de calcul, des durées de cotisation et de la possibilité en France de cumuler à un âge peu avancé une retraite avec un revenu d'activité.

Une étude complète et actualisée du niveau de rémunération des militaires étrangers permettrait de mettre en perspective les spécificités de l'état militaire dans les différents pays et les compensations mises en œuvre.

En tout état de cause, le métier continue d'attirer un nombre de candidats supérieur aux postes proposés au recrutement, davantage toutefois pour les officiers que pour les hommes du rang pour lesquels la situation est plus tendue.

3. En dépit d'une réduction majeure des effectifs, les dépenses de personnel ont dépassé toutes les prévisions budgétaires

En 2014, à la fin de l'actuelle loi de programmation militaire, les armées auront perdu 24 655 militaires. En contrepartie de cet effort, en grande partie réalisé, un plan d'amélioration de la condition militaire a été mis en œuvre. Sa principale traduction a consisté en une revalorisation indiciaire et statutaire ambitieuse, mise en œuvre rapidement, mais dont le coût a toutefois été sous-estimé.

Plusieurs raisons peuvent être avancées et notamment:

- la sous-estimation de l'impact récurrent sur le GVT des mesures de revalorisation décidées en 2008 ;
- la réduction plus marquée des postes dans les grades les moins élevés, donc les moins coûteux, et partant l'impact non proportionnel des économies réalisées ;
- la poursuite jusqu'il y a peu d'une déformation du pyramidage au profit des grades les plus élevés.

Les dysfonctionnements du calculateur de solde LOUVOIS amplifient ces difficultés, alors que les économies issues de la déflation des effectifs sont très inférieures aux prévisions.

Le cadrage de la masse salariale a été défaillant. Les mécanismes de régulation dont dispose le ministère de la défense pour maîtriser les

effets d'une pyramide des effectifs et des grades déformée au profit des niveaux les plus élevés n'ont été mis en œuvre que tardivement. La masse salariale ne fait pas l'objet d'un réel pilotage des effectifs, le ministère de la défense ayant semblé concentrer ses efforts sur la réduction quantitative des effectifs.

4. Les insuffisances de financement du titre 2 ont ainsi eu deux conséquences paradoxales :

- d'une part, la « fongibilité asymétrique » a fonctionné en sens inverse de celui prévu par la LOLF, avec des prélèvements sur les budgets d'équipement au profit des dépenses de fonctionnement ;
- alors même que la déflation d'effectifs prévue a bien été réalisée, en dépit de sa difficulté et avec des impacts lourds sur le fonctionnement des armées et des changements importants assumés par de nombreux militaires, une fraction des contreparties annoncées n'a pas été mise en œuvre faute de moyens.

La mise en place d'un pilotage resserré et efficient des effectifs et de la masse salariale, une politique de gestion des ressources humaines globale, ainsi qu'une évaluation rigoureuse du coût de la réforme statutaire engagée en 2008 sont indispensables pour que la nouvelle loi de programmation militaire offre un cadre réaliste et financièrement soutenable.

À plus long terme, une fois que la gestion de la paye, et notamment le système LOUVOIS, auront été maîtrisés, la question pourrait se poser d'une réflexion plus globale sur la structure de la rémunération des militaires français en essayant de mieux séparer dans les indemnités ce qui relève de la compensation d'une contrainte spécifique et ce qui relève simplement de la nécessaire attractivité du métier.

Annexes

Annexe n° 1 : lettre de saisine de la Cour des comptes par le président de la commission des finances du Sénat

KCC A1210521 CDC
22/11/2012

SÉNAT

COMMISSION DES FINANCES

LE PRÉSIDENT

IVP/ - 12-484

Republique Française

Paris, le 21 novembre 2012

Monsieur le Premier président,

J'ai l'honneur de vous demander, au nom de la commission des finances du Sénat, la réalisation par la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, de cinq enquêtes portant respectivement sur :

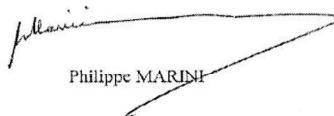
- les aides à la presse ;
- la mutualisation des moyens de la sécurité civile ;
- les primes du ministère de la défense ;
- les contrats de plan Etat régions ;
- l'agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU).

Comme nous en étions convenus, le choix de ces sujets a fait l'objet d'échanges préalables entre le secrétariat de la commission des finances et le Rapporteur général de la Cour des comptes.

Je souhaite que les trois premières enquêtes puissent être intégrées au programme de travail de la Cour des comptes de 2013, afin de pouvoir être remises au Sénat dans le délai de huit mois imposé par la loi organique sur les lois de finances.

En application de la pratique de l'échelonnement que nous avons mise en place depuis 2011, les deux autres demandes d'enquêtes pourront être remises à la commission des finances dans le courant du premier semestre 2014.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Philippe MARINI

Monsieur Didier MIGAUD
Premier président de la Cour des comptes
13, rue Cambon
75100 PARIS CEDEX 01

Annexe n° 2 : lettre de réponse du Premier président au Président de la commission des finances du Sénat

1300803



Paris, le 15 FEV. 2013

Le Premier Président

Monsieur le Président,

En application des dispositions de l'article 58.2 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, vous m'avez demandé, par courrier en date du 21 Novembre 2012, la réalisation d'une enquête sur les primes au ministère de la Défense.

J'ai confié cette enquête à la deuxième chambre qui contrôle le ministère de la défense. Le Président de la deuxième chambre, accompagné de l'équipe de contrôle qu'il a désignée pour mener à bien cette enquête, a rencontré le mercredi 6 Février 2013, MM. les Sénateurs Yves Krattinger et François Trucy, ainsi que M. Mathieu Téoran, Administrateur du Sénat.

A l'issue de cet entretien, il a été décidé d'un commun accord qu'au regard des préoccupations exprimées par MM. les Sénateurs, le sujet de l'enquête serait redéfini et que celle-ci porterait sur l'ensemble des rémunérations des militaires, soldes et primes, et leur évolution depuis 2009, notamment dans une optique visant à évaluer si cette évolution avait été conforme aux orientations définies dans le Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008 et dans la loi de programmation militaire de 2009.

Par ailleurs, l'enquête demandée comportera, en tant que de besoin, un volet consacré aux difficultés suscitées par la mise en place du système de paie « Louvois » et, aux mesures mises en œuvre pour y remédier.

En raison de l'ampleur de la thématique et des délais liés à la contradiction, il a été convenu que la Cour remettrait le résultat de ses travaux dans la deuxième quinzaine du mois de septembre 2013. Toutefois, afin de permettre à la Commission des Finances de disposer assez rapidement d'une vision des problématiques liées à la rémunération des militaires, le Président de la deuxième Chambre et l'équipe de contrôle feront, dès la fin mai 2013, une présentation informelle des premiers résultats de leurs travaux aux rapporteurs spéciaux, MM. les Sénateurs Yves Krattinger et François Trucy.

J'espère Monsieur le Président, que la démarche qui a été envisagée permettra de répondre pleinement à votre attente et je vous prie de croire à l'assurance de ma haute considération.

Didier MIGAUD

Monsieur Philippe MARINI
Président de la Commission des Finances
SÉNAT
15, rue de Vaugirard
75291 Paris cedex 06

Annexe n° 3 : sigles utilisés

BdD	Base de défense
BMRRH	Bureau de la maintenance réglementaire RH (mission SIRH)
BOP	Budget opérationnel de programme
CAA	Centre d'audit des armées
CACIC	Centre d'analyse et de contrôle interne comptable
CEMA	Chef d'état-major des armées
CERH	Centre expert des ressources humaines (Marine)
CERH AA	Centre expert des ressources humaines de l'armée de l'air
CERH-S	Centre expert des ressources humaines – Solde (armée de terre)
CIAS	Centre interarmées de la solde
CIC	Contrôle interne comptable
CGA	Contrôle général des armées
CMIS	Centre de maintenance informatique de la solde
CODIR	Comité directeur
COMIAS	Commandement interarmées du soutien
COFIL	Comité de pilotage
CPCS	Centre de pilotage de la chaîne de soutien
CREDO	Conception, réalisation, études d'organisation
CTAC	Centre territorial d'administration et de comptabilité (commissariat de l'armée de terre)
DGSIC	Direction générale des systèmes d'information et de communication
DPMM	Direction du personnel militaire de la marine
DRHAA	Direction des ressources humaines de l'armée de l'air
DRHAT	Direction des ressources humaines de l'armée de terre

DRHMD	Direction des ressources humaines du ministère de la Défense
EMA	État-Major des armées
EMM	État-Major de la Marine
EMAA	État-Major de l'Armée de l'Air
GED	Gestion électronique des données
GSBdD	Groupement de soutien de la base de défense
GSi	Interface LOUVOIS/SIRH des armées, directions et services
HCECM	Haut comité d'évaluation de la condition militaire
IAT	Inspection de l'armée de terre
LOUVOIS	Logiciel Unique à Vocation Interarmées de la Solde
MEDROFIM	Mémento des droits financiers des militaires
NCI	Noyau commun ministériel
ONP	Opérateur national de la paye
PAIDI	Paiement direct
PAIMAN	Paiement manuel
PAIPART	Paiement particulier
PNDFI	Pilote national des droits financiers individuels
PSIDI	Pérennité du système d'information des droits individuels
RCS	Rémunérations et charges sociales
RGPP	Revue générale des politiques publiques
SCA	Service du commissariat des armées
SDI	Calculateur LOUVOIS
SESU	Service exécutant de la solde unique
SIC	Système d'information et de communication
SMODI	Service ministériel opérateur des droits individuels
SSA	Service de santé des armées

Annexe n° 4 : personnes rencontrées dans le cadre de l’instruction

MINISTERE DE LA DEFENSE ET DES ANCIENS COMBATTANTS

ÉTAT-MAJOR DES ARMEES

Sous-chefferie ressources humaines

- Général de corps d’armées Bruno de SAINT-SALVY, sous-chef ressources humaines ;

- Colonel Marc BOILEAU, chef du bureau de la fonction militaire, division ressources humaines ;

- Commissaire CALENTIER, adjoint au chef du bureau de la fonction militaire, division ressources humaines.

Division Plans Programme et Évaluations

- Commissaire en chef de première classe Pierre DESVERGNES

SECRETARIAT GENERAL POUR L’ADMINISTRATION

Direction des ressources humaines du ministère de la défense

- Gilbert ANSBERQUE, sous-directeur de la fonction militaire

- Colonel DICK, adjoint au sous-directeur de la fonction militaire

- Commissaire en chef de première classe Bernard RECOURSE, chef de bureau des statuts;

- Commissaire en chef de première classe Pierre MAGNARD, chef du bureau des rémunérations et indemnités ;

- Lieutenant-colonel de VILLAIN, adjoint au chef du bureau des statuts ;

- Attaché principal Christophe Giraud, chef du bureau des pensions et de la couverture des risques professionnels;

- Yves BOERO, sous-directeur du pilotage des ressources humaines et civiles ;

-Monsieur Bertrand MARTIN, chef du bureau de la synthèse des effectifs et de la masse salariale (PRH2) ;

-Monsieur Martin BAUDRY, chef de la section "effectifs";

-Mme Esther FAUSTHER, chef de la section "budget finances";

-Monsieur Wilfried BILOT, adjoint au chef de la section "budget finances";

-Monsieur Alfred QUITMAN, chargé de mission;

Direction des affaires financières du ministère de la défense

- Commissaire en chef de première classe François –Alain SERRE, adjoint "programmes" au chef du service des synthèses et du pilotage budgétaire ;

- Mme Valérie PORCHEROT, chef du bureau pilotage et du suivi de la masse salariale;

- Mme Carine BERNARD, adjointe au chef du bureau du pilotage et du suivi de la masse salariale

MINISTERE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

DIRECTION DU BUDGET

- Arnaud PHELEP, sous-directeur de la 5^{ème} sous-direction
- Julien ALIX, chef du bureau de la défense et de la mémoire
- Camille DELOUSTAL, bureau de la défense et de la mémoire
- Renaud HOFFMANN, bureau de la défense et de la mémoire

Annexe n° 5 : liste des primes et indemnités des militaires

PRIMES	Références	Conditions d'ouverture du droit des principales d'entre elles
Primes et indemnités communes avec le reste de la fonction publique		
Primes et indemnités communes avec le reste de la fonction publique de droit commun		
GARANTIE INDIVIDUELLE DU POUVOIR D'ACHAT	Décret 2008-539 du 06/06/08 Circul MBCFPF 2170 du 30/10/08	
INDEMNITÉ DE RÉSIDENCE	Décret n°85-1148 du 24/10/85	Destinée à niveler les écarts constatés de coût de la vie entre les différents lieux où le militaire exerce ses fonctions. Trois zones ont été retenues et la part de solde budgétaire constituant l'indemnité est dégressive selon les trois zones retenues : Zone I : 3% de la SB, zone II : 1%, zone III : 0%.
SUPPLÉMENT FAMILIAL DE SOLDE	Décret 85-1148 du 24/10/1985	
INDEMNITÉ COMPENSATRICE ATTRIBUÉE AU MILITAIRE EN DÉTACHEMENT	Article R 4138-35 du code de la défense	
Primes et indemnités liées aux affectations hors métropole		
INDEMNITÉ DE RÉSIDENCE À L'ÉTRANGER	Décret n°97-900 du 01/10/97 art.5	Destinée à compenser forfaitairement les charges liées aux fonctions exercées, aux conditions d'exercice de ces fonctions et aux conditions locales d'existence. À l'intérieur de cet

		ensemble, constituant un barème commun aux fonctionnaires et aux militaires, les personnels sont rattachés aux différents groupes en fonction de leur grade. Pour les militaires toutefois, le barème se subdivise en deux tableaux Le tableau 1 concerne les militaires affectés dans les postes diplomatiques et le tableau 2 s'applique aux autres personnels
MAJORATION FAMILIALE À L'ÉTRANGER	Dt 97-900 du 01/10/1997 - Arrêté du 01/10/1997	Attribuée à tout militaire ayant au moins un enfant à charge, quel que soit le lieu de résidence de cet enfant. Le montant de la majoration familiale varie en fonction de la taille de la famille et de l'âge des enfants.
INDEMNITÉ DE REPRÉSENTATION À L'ÉTRANGER	Décret 97-900 du 01/10/97 art. 10 Arrêté 01/10/97	
SUPPLÉMENT FAMILIAL DE TRAITEMENT OU DE SOLDE À L'ÉTRANGER	Dt 97-900 du 01/10/1997 - Arrêté du 01/10/1997	Attribué aux militaires ayant au moins un enfant à charge. Il est égal à 10 % de l'indemnité de résidence perçue par le militaire
COMPLÉMENT SPÉCIAL DE SOLDE DANS LES TOM ET TAAF	Loi 52-772 30/06/50 art 2 Décret 51-1185 11/10/51 Afr, St P et Miq, N-C D52-1122 06/10/52 art 3 TAAF D 10/11/52 art 3 N-C, W et Futuna	
INDEMNITÉ COMPENSATOIRE ALLOUÉE AUX MILITAIRES EN SERVICE HORS MÉTRO. ENVOYÉS EN OPEX OU EN RENFORT TEMPORAIRE À L'ÉTRANGER	Décrets 97-901 et 97-902 du 1er octobre 1997	
INDEMNITE COMPENSATOIRE POUR FRAIS DE TRANSPORT EN CORSE	Décret 89-251 du 20/04/1989 Arrêté du 12/06/2003	
INDEMNITÉ COMPENSATRICE DU BUREAU POSTAL MILITAIRE DE DJIBOUTI	CD Convention avec Rép Djibouti	
INDEMNITÉ DE DÉPART OUTRE-MER	Décret 49-90 du 20/01/1949	

INDEMNITÉ DE RÉINSTALLATION	Décret 50-1258 du 06/10/1950 - Décret 51-725 du 08/06/1951	D'un montant équivalent à un mois et demi d'émoluments si le séjour a duré au moins trois ans et si l'indemnité d'installation dans les DOM a été perçue en tout ou partie, le militaire recevant, au retour, une affectation en métropole
INDEMNITÉ DE SÉJOUR EN ALLEMAGNE	Décret 63-1007 4/10/63 Arrêté 20/12/01	
INDEMNITE DE SERVICE DANS LES RÉGIONS SAHARIENNES	Décret 16/05/46 - Dt 48-1366 du 27/08/1948	
INDEMNITÉ DE SERVICE DANS LES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANCAISES	Décret 52-122 du 06/10/1952	
INDEMNITÉ D'ÉLOIGNEMENT	Loi n°50-772 du 30/06/1950 - Dt 51-1185 du 11/10/1951 - Dt 52-1122 du 06/10/1952	Servi aux militaires affectés dans les COM et dont le taux varie en fonction du territoire et de la durée du séjour effectué
SUPPLÉMENT FAMILIAL D'INDEMNITÉ D'ÉLOIGNEMENT	Loi n°50-772 du 30/06/1950 - Dt 51-1185 du 11/10/1951 - Dt 52-1122 du 06/10/1952	Servi aux militaires affectés dans les COM mariés ou ayant conclu un PACS depuis au moins deux ans
COMPLÉMENT SPÉCIAL DE SOLDE	Loi n°50-772 du 30/06/1950 - Dt 51-1185 du 11/10/1951 - Dt 52-1122 du 06/10/1952	Servi aux militaires affectés dans les COM. Proportionnel à la solde et fixé pour chaque territoire. Calculé sur des éléments de rémunération cristallisés au 1er avril 1956, il est d'un montant négligeable
INDEMNITÉ D'ÉTABLISSEMENT À L'ÉTRANGER	Décret 97-900 du 01/10/1997 mod Arrêté du 4/10/99 mod l'arrêté du 01/10/1997	
INDEMNITÉ D'EXPATRIATION À BERLIN	Décret 58-958 11/10/58 DM 14/09/92 (solde spéciale)	
INDEMNITÉ D'INSTALLATION	Dt 47-2412 du 31/12/1947 - Dt 50-343 du 18/03/0950 - Dt 50-1258 du 06/10/1950	Correspond, pour un séjour de deux ans, à 9 mois de solde de base en Martinique, Guadeloupe, Saint-Martin, Saint- Barthélémy et à la Réunion et à 12 mois de solde de base pour la Guyane

MAJORATION D'INDEMNITÉ D'INSTALLATION	Dt 47-2412 du 31/12/1947 - Dt 50-343 du 18/03/0950 - Dt 50-1258 du 06/10/1950	Les majorations familiales de cette indemnité sont attribuées aux militaires mariés ou ayant conclu un PACS depuis au moins deux ans, avec enfants à charge, pour autant que la famille soit effectivement présente dans le DOM
INDEMNITÉ D'INSTALLATION EN MÉTROPOLE	Dt 50-343 du 18/03/1950 - Dt 50-1258 du 06/10/1950	
INDEMNITÉ FORFAITAIRE DE CONGÉ DES MILITAIRES	Décret 2006-1642 du 20/12/06 Arrêté 20/12/06 (unités)	
INDEMNITÉ RESIDENTIELLE DE CHERTÉ DE VIE DANS LES COM	Dt du 10/11/1952 - Dt 56-637 du 26/06/1956 - Dt 66-422 du 17/06/1966	Pour l'ensemble des COM et proportionnelle à la solde de base budgétaire cristallisée au taux du 1er avril 1956
MAJORATION DE SOLDE DANS LES DOM	Dt 50-1258 du 06/10/1950	
PART INDEXÉE DE LA SOLDE DE BASE OUTRE-MER	Décret 10/11/52 (N-C, Wallis et Futuna) D 77-1061 23/09/77 (N-C Poly Fr) D 50-296 10/03/50 D 49-528 et 49-529 15/04/49 (TOM) D 50-1258 06/10/50 (Réu) AIM 28/08/79...	
SUPPLÉMENT SPÉCIAL DE SOLDE OUTRE-MER		
COMPLÉMENT DE L'INDEMNITÉ DE SÉJOUR		
Primes et indemnités spécifiques à l'état de militaire		
INDEMNITÉ POUR CHARGES MILITAIRES	Décret 59-1193 du 13/10/59	Servie aux militaires à solde mensuelle, soit la quasi-totalité des militaires. Elle est destinée à compenser les sujétions spécifiquement militaires. Il existe trois taux : - un taux de base, versé quelle que soit la situation familiale

		<p>de l'ayant droit ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - un taux particulier n°1 versé en fonction de la situation familiale de l'ayant droit ; - un taux particulier n°2 versé en fonction de la situation familiale de l'ayant droit. <p>Ces taux, réévalués par arrêté au 1er janvier de chaque année proportionnellement à l'évolution de la rémunération afférente à l'indice net 450 constatée au cours de l'année précédente</p>
<p>INDEMNITÉ POUR TEMPS D'ACTIVITÉ ET D'OBLIGATIONS PROFESSIONNELLES COMPLÉMENTAIRES (ITAOPC)</p>	<p>Décret 2002-185 du 14/02/02 Arrêté 03/05/02</p>	<p>Destinée à compenser l'impossibilité pour le personnel militaire de bénéficier pleinement de 15 jours de permissions complémentaires auxquels ils auraient pu prétendre dans le cadre de la réduction du temps de travail. 8 jours de permissions non accordés sont payés, ce qui constitue l'indemnité pour temps d'activité et d'obligations professionnelles complémentaires (TAOPC). Le montant est identique pour tous : 680 € par an.</p>
<p>MAJORATION DE L'INDEMNITÉ POUR CHARGES MILITAIRES</p>	<p>Décret 59-1193 art 5bis</p>	<p>Pour bénéficier de la MICM, qui représente une aide dont le montant décroît après 6 ans d'affectation, les militaires ayant fait l'objet d'une mutation doivent remplir un certain nombre de conditions :</p> <ul style="list-style-type: none"> - être marié ou avoir au moins un enfant à charge ou être pacsé depuis au moins depuis 2 ans; - percevoir l'indemnité pour charges militaires ; - ne pas avoir refusé un logement correspondant à la situation de famille, attribué par le ministère ;

		<p>- être obligé de louer un logement dont le loyer principal, charges exclues, est supérieur à un loyer plancher fixé par un arrêté ;</p> <p>- la famille doit résider avec le militaire dans la garnison de service ou dans un périmètre tel que le militaire puisse regagner journalièrement son domicile dans des conditions normales.</p>
INDEMNITÉ POUR ACTIVITE MILITAIRES SPÉCIFIQUES	Décret 2008-1113 29/10/2008 Arrêté 29/10/2008	
SUPPLÉMENT FORFAITAIRE DE L'INDEMNITÉ POUR CHARGES MILITAIRES	Décret 59-1193 - Dt 2007-640 du 30/04/2007 Arrêté 4/05/95	Intervient en sus du complément forfaitaire de l'ICM pour atténuer financièrement la fréquence des mutations et non plus leur durée. Elle ne peut être perçue qu'à partir de la sixième mutation par les officiers et à partir de la troisième mutation par les autres militaires. Son montant augmente avec le nombre de mutations
ALLOCATION D'ACCOMPAGNEMENT À LA MOBILITÉ GÉOGRAPHIQUE DANS LES ARMÉES	Décret 2007-639 30/04/07 Arrêté 30/04/07	
COMPLÉMENT FORFAITAIRE DE L'INDEMNITÉ POUR CHARGES MILITAIRES	Décret 59-1193 - Décret 2007-640 du 30/04/2007 Arrêté 4/05/95	Destiné à compenser les inconvénients de deux mutations rapprochées dans le temps, est attribué au militaire qui perçoit les taux particuliers de l'ICM, c'est-à-dire ayant au moins une personne à charge (enfant ou mère veuve).
PRIME SPÉCIALE DE DÉBUT DE CARRIÈRE (MITHA)	Décret n°80-647 du 7 août 1980	
PRIME D'ENGAGEMENT	Décret 97-440 art 1 alinéa 1 et 2	Peuvent bénéficier d'une prime d'engagement, les militaires non-officiers souscrivant un engagement initial (prime d'engagement initial) ou plusieurs engagements dont la durée est égale ou supérieure à 5 ans (prime supplémentaire). Cette prime est

		de nouveau servie aux sous-officiers souscrivant un nouvel engagement au-delà des 5 premières années ou à ceux admis sous-officier de carrière. Le montant de la prime liée à un engagement initial de trois ans s'élève à environ 1 100 €. Elle est payée le 1er jour du 13ème mois. Pour tout engagement ultérieur d'un à trois ans, la prime est de l'ordre de 380 € par année de nouveau contrat. Son montant est plafonné pour tout engagement de quatre ans et plus
PRIME D'ATTRACTIVITÉ MODULABLE À L'ENGAGEMENT	Décret 97-440 art 1 alinéa 3 Arrêtés 27/06/03 et 29/03/06	
PECULE DES OFFICIERS DE CARRIERE	Code de la défense, article L. 4139-8. Décret n°2009-82 du 21/01/2009 pris pour application de l'article 149 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 citée infra.	Attribué selon un contingentement aux officiers de carrière admis à la retraite avec le bénéfice d'une pension à jouissance différée. Le nombre de pécules est contingenté et son montant est égal à : - trente mois de solde brute soumise à retenue pour pension si la radiation des cadres intervient lorsque le militaire a au moins quinze ans et moins de vingt ans de service; - vingt-quatre mois de solde brute soumise à retenue pour pension si la radiation des cadres intervient lorsque le militaire détient une durée de service au moins égale à vingt ans et inférieure à la durée de services effectifs que le militaire doit réunir pour liquider sa pension. Le droit est fermé en cas de reclassement dans un emploi public en application de l'article L. 4139-2 du code de la défense.
PÉCULE MODULABLE D'INCITATION À UNE SECONDE CARRIERE	Article 149 de la loi de finances n° 2008-1425 du 27 décembre 2008	Les militaires doivent être à plus de trois ans de la limite d'âge du grade détenu et se trouver en position

		<p>d'activité à la date de radiation des contrôles ou des cadres. Les conditions d'ancienneté sont les suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - pour les officiers de carrière : cumuler au moins quinze années de services ; - pour les sous-officiers de carrière : cumuler au moins vingt ans de services ; - pour les militaires engagés (sous-officiers et militaires du rang) : totaliser plus de onze ans et moins de quinze ans de services militaires. <p>Le montant du pécule est un multiple de la dernière solde indiciaire brute mensuelle perçue par le militaire en position d'activité. Il varie selon la proximité de la limite d'âge du bénéficiaire et du temps de service accompli.</p>
PRIME DES OFFICIERS SOUS CONTRAT	Décret 2000-511 du 8/06/00 art 8	<p>Attribuée aux officiers sous contrat ayant souscrit en cette qualité un contrat d'une durée de huit ans et ayant accompli au moins deux années de services, cette prime est un multiple de la solde mensuelle perçue à la fin des services, majorée selon le nombre d'enfants à charge</p>
PRIME REVERSIBLE DE SPÉCIALITÉ CRITIQUE		<p>Allouée au personnel non officier détenant une spécialité ou exerçant dans une filière d'emplois considérés comme critiques et dont les listes sont fixées par arrêté du ministre de la défense.</p>
INDEMNITÉ DE DÉPART DU PERSONNEL NON OFFICIER (IDPNO)	Décret n°31-608 du 27 juin 1991.	<p>Servie aux sous-officiers et caporaux-chefs engagés réalisant des carrières courtes. Ces derniers doivent réunir entre 9 ans au moins et 11 ans au plus de service. La demande de démission doit avoir été agréée par le ministre de la Défense. À compter du 1er janvier</p>

		2004, elle correspond à 14 mois de solde de base brute mensuelle du grade, de l'échelon et de l'échelle de solde détenus lors de la radiation des contrôles.
PRIME UNIQUE ET EXCEPTIONNELLE	Décret 80-681 3/09/80 NP JO Arrêté FP 11/02/86	
PRIMES, GRATIFICATIONS ET PARTS D'AMENDE	Instruction n°47870/MA/GEND/ AF du 08/12/1959	
INDEMNITÉ PROPORTIONNELLE DE RECONVERSION	D 2011-705 du 21 juin 2011	
INDEMNITÉ D'ACCOMPAGNEMENT DE LA RECONVERSION	Décret 2005-764 du 08/07/2005	
INDEMNITÉ DE DÉPART ALLOUÉE À CERTAINS MILITAIRES NON OFFICIERS	Décret 91-606 du 27/06/91	
INDEMNITÉ DE VIVRES ALLOUÉE AU PERSONNEL NON OFFICIER DE LA MARINE	Arrêté du 04/12/1946	
INDEMNITÉ DIFFÉRENTIELLE (OFF issus de SOFF ayant prime de qualification)	Décret n°76-1191 du 23/12/76	
INDEMNITÉ EXCEPTIONNELLE ALLOUÉE À CERTAINS MILITAIRES À SOLDE MENSUELLE	Décret 97-215 du 10/03/97 Circ interminist FP/7 n°1919 et n° 2/B/98113 du 03/03/1998	
DOTATION PERSONNELLE POUR FRAIS DE REPRÉSENTATION DES MARECHAUX DE France	Décret 52-1323 du 12/12/1952	
INDEMNITÉ SPECIALE EN FAVEUR DES PERSONNELS AFFECTÉS À L'ESM ET L'EMIA	Décret 59-398 du 10/03/1959	
INDEMNITÉ SPECIALE DE PRÉPARATION DE LA RECONVERSION	Décret 2008-1526 du 30/12/08	

INDEMNITÉ DE LOGEMENT AUX SAPEURS-POMPIERS DE PARIS	Décret 45-2245 du 04/10/45	
INDEMNITÉ FORFAITAIRE D'HABILLEMENT DE LA BSPP	Décret 45-2245 04/10/45 art 7 Arrêté 29/05/96	
PRIME DE VOLONTARIAT EN FAVEUR DES MILITAIRES NON-OFFICIERS SERVANT DANS LES FORCES SOUS- MARINES		
PRIME D'ENTRETIEN D'HABILLEMENT DES SAPEURS POMPIERS DE PARIS	Décret 45-2245 04/10/45 art 7 Arrêté 29/05/96	
PRIME RÉVERSIBLE DE COMPETENCES À FIDÉLISER (PRSC)		
Primes et indemnités opérationnelles		
INDEMNITÉ DE SUJETION POUR SERVICE À L'ÉTRANGER (ISSE)	DT 97-901 du 01/10/1997	Versée à tout militaire déployé en opération extérieure. Le montant de l'ISSE est calculé par l'application à la solde indiciaire d'un coefficient multiplicateur (1,5), qui prend en compte, le cas échéant, un supplément par enfant à charge (variable selon le nombre et l'âge des enfants) ainsi que les prestations familiales perçues sur le lieu d'affectation du militaire.
SUPPLÉMENT DE L'ISSE		
INDEMNITÉ POUR SERVICES AÉRIENS (ISAE)	Décret 46-1686 30/10/48	Versée au personnel navigant des armées sous réserve des conditions suivantes : <ul style="list-style-type: none">- obtention du brevet du personnel navigant,- aptitude physique,- justification d'un nombre annuel minimum d'heures

		de vol.
INDEMNITÉ POUR SERVICES AÉRIENS DES PARACHUTISTES (ISATAP)	Décret 49-1655 28/12/49	Réservée aux parachutistes détenteurs d'un brevet militaire de parachutisme et affectés dans les formations aéroportées ou dans certaines unités listées par arrêté interministériel
INDEMNITÉ POUR SERVICES EN CAMPAGNE (ISC)	Décret n° 75-142 du 3 mars 1975, modifié ; décret n° 92-159 du 21 février 1992, modifié, article 12 ; décret n° 97-900 du 1er octobre 1997, modifié, article 2 ; décret n° 97-901 du 1er octobre 1997, modifié, article 3 ; décret n° 2002-674 du 24 avril 2002, modifié, article 4 ; arrêté interministériel du 13 avril 1990, modifié.	Attribuée au militaire qui, dans le cadre des activités d'instruction, d'entraînement ou d'intervention effectuée, hors de sa garnison, une sortie de plus de 36 heures consécutives. Le montant de l'indemnité dépend de la situation familiale ainsi que du groupe de grades dans lequel est classé le militaire.
INDEMNITÉ JOURNALIERE DE SERVICE AÉRONAUTIQUE (IJSAE 1 ET 2)	Dt 48-1366 du 27/08/1948	Servie aux militaires de l'armée de terre titulaires du brevet de parachutiste, pilotes ou mécaniciens appartenant à une formation aéroportée ou de l'ALAT, de l'armée de l'air appartenant au personnel navigant et mécanicien, de la marine classé dans le personnel navigant aéronautique ou parachutiste, exécutant un ou plusieurs services aériens commandés et n'ayant pas droit à l'indemnité pour services aériens.
INDEMNITÉ DE SUJÉTION D'ABSENCE DU PORT-BASE	Décrets n° 2002-674 du 24 avril 2002, modifié et n° 2007-800 du 11 mai 2007, article 30	Servie aux militaires dont le bâtiment quitte son port de rattachement pour une durée supérieure à 36 heures, égale à 20% de la solde de base du militaire au prorata du nombre de jours embarqués
COMPLÉMENT FORFAITAIRE JOURNALIER POUR LE PERSONNEL EMBARQUE SUR UN SOUS-MARIN NUCLÉAIRE	Décret 71-632 28/07/71 Décret 72-221 22/03/72	
COMPLÉMENT SPÉCIAL POUR CHARGES MILITAIRES DE SÉCURITÉ	Décret 59-1193 Arrêté 14/02/02	Versée aux militaires assurant dans les unités les samedis, dimanches et jours fériés un service individuel de garde ou de permanence participant à la

		sécurité du corps ou de l'unité de 24 heures consécutives comprises entre le vendredi soir 20 heures et le lundi matin 8 heures ou entre la veille d'un jour férié 20 heures et le lendemain d'un jour férié 8 heures
INDEMNITÉ ALLOUÉE AUX GUETTEURS SÉMAPHORIQUES	Décret 64-955 11/09/64 Arrêtés 07/12/00 et 18/12/00	
INDEMNITÉ ALLOUÉE AUX PERSONNELS TRAVAILLANT DANS DES SOUTERRAINS NON AMÉNAGÉS OU SOUS BÉTON	Décret 48-1366 du 27/08/1948	
PRIME DE RISQUE DU CENTRE D'ESSAIS EN VOL DE BRÉTIGNY	Décret 74-671	
PRIME DE SERVICE EN CAMPAGNE (PSC)	Décret n°82-47 du 18/01/82	
INDEMNITÉ AU TITRE DES ACTIVITÉS OPÉRATIONNELLES DE LA DPSD	Décision ministérielle du 29/01/02, décret en cours de rédaction	
INDEMNITÉ SPÉCIALE AU PROFIT DES PERSONNELS DE L'UNITÉ D'INSTRUCTION DE LA SÉCURITÉ CIVILE N°7	Décret 88-286 du 24/03/88	
INDEMNITÉ SPÉCIALE DE LA BRIGADE DE SAPEURS-POMPIERS (POMPIERS PARIS)	Décret 45-2245 04/10/45 art 2	
INDEMNITÉ SPÉCIALE DE PATROUILLE MARITIME		
INDEMNITÉ SPÉCIALE DE RISQUE AÉRONAUTIQUE		Versée au personnel navigant de l'aéronautique navale qui effectue des appontages de nuit Deux taux sont prévus, le taux n°1 est réservé aux pilotes d'avions embarqués (à réaction), le taux n°2 est versé aux pilotes d'hélicoptères et aux membres des équipages des avions embarqués et des hélicoptères. Le taux journalier n°1 est fixé à 12,91 €. Le

		taux n°2 est égal à 50 % du taux n°1.
INDEMNITÉ SPECIALE DE SÉCURITÉ AÉRIENNE		Versée aux officiers et non officiers contrôleurs d'opérations et de sécurité aérienne, assumant dans des organismes militaires ou mixtes et sur les bâtiments de guerre, une responsabilité directe dans la conduite des aéronefs.
INDEMNITÉ SPÉCIALE DES PLONGEURS D'ARMES DES NAGEURS DE COMBAT ET DES PLONGEURS D'INTERVENTION	Dt 48-1366 du 27/08/1978 - Dt 97-161 du 21/02/1997	Indemnité journalière versée aux militaires nageurs de combat ou plongeurs-démineurs affectés. Le montant de la PLONGE est fixé à 90 € par journée depuis le 1er janvier 2011
INDEMNITÉ AUX OFFICIERS DE TIR DE MISSILES STRATÉGIQUES	NP JO Décret 25/07/72 Arrêté intermin 28/07/95	
INDEMNITÉ D'APPEL DE PRÉPARATION À LA DÉFENSE	Décret 98-1051 du 23/11/1998	
INDEMNITÉ DE DÉPIÉGEAGE AUX ARTIFICIERS MILITAIRES (NEDEX)	Décret du 15 mai 1984 Arrêté du 9/04/02	
INDEMNITÉ DE DRAGAGE (MARINE NATIONALE)	Décret 48-1366 du 27/08/1948	
INDEMNITÉ POUR SERVICE HOSPITALIER NOCTURNE (MITHA)	Décret n°80-647 du 7 août 1980 modifié par le décret 2005-546 du 25/05/05	
INDEMNITÉ FORFAITAIRE DE GARDE MÉDICALE (PRATICIEN)	Décret 2004-537 du 14/06/04 Arrêté 14/06/04	
INDEMNITÉ POUR RISQUES PROFESSIONNELS (RISQUES IA - IETA)	Décret 50-50 du 13/01/1950	
INDEMNITÉ POUR TRAVAUX DANGEREUX (MITHA)	Décret n°80-647 du 7 août 1980	

INDEMNITÉ DE MISE EN OEUVRE DE L'ÉNERGIE À PROPULSION NUCLÉAIRE	Décret 45-2245 du 04/10/45 Décret n°95-364 du 31 mars 1995, modifié et arrêté interministériel du 31 mars 1995, modifié.	Versée aux marins qui mettent en œuvre les installations nucléaires des bâtiments de surface ou qui élaborent et qui contrôlent des règles de maintenance et d'exploitation de ces installations à l'état-major de l'Amiral des forces d'action navales (ALFAN) et à l'école de navigation sous-marine. Son montant correspond à 20% de la solde de base brute
INDEMNITÉ DE MISE EN OEUVRE ET DE MAINTENANCE DES AÉRONEFS	Décret 95-364 du 31/03/1995	Réservée au personnel non officier mécanicien non navigant, affecté dans une formation inscrite sur une liste fixée par l'état-major et directement chargé de la mise en œuvre et de la maintenance des aéronefs. Le montant de la MAERO est fixé par l'arrêté du 24 mars 2004 à 75,46 € par mois.
INDEMNITÉ DE RECHERCHE ÉLECTROMAGNÉTIQUE ET GUERRE ÉLECTRONIQUE	Décret 90-338 du 13/04/90 Arrêté 24/04/2002	
INDEMNITÉ DE SERVICE AUX TITULAIRES DE CERTAINS EMPLOIS SPÉCIAUX (UNITÉS DISCIPLINAIRES - PRISONS MILITAIRES)	D 74-705 du 6/08/1974, dispositif en cours d'actualisation	
INDEMNITÉ DE SUJÉTION AÉRONAVALÉ	Décret 48-1366 du 27/08/1948	Versée au personnel navigant affecté dans une formation de l'aéronautique navale embarquée. Le montant de la SUJAER est égal à 5 % de la solde de base du militaire
INDEMNITÉ DE DÉPART EN CAMPAGNE	Décret 48-1366 du 27/08/1948	
INDEMNITÉ DE SUJÉTION SPÉCIALE DE POLICE (ISSP)	Décret 90-334 du 13/04/90	
INDEMNITÉ DE SURVEILLANCE POUR LES TRAVAUX ET FABRICATION EXÉCUTÉS DANS L'INDUSTRIE	Décret 48-1366 27/08/48 art 11	

INDEMNITÉ POUR SUJÉTION SPÉCIALE D'ALERTE OPÉRATIONNELLE	Décret du 17/04/65 Arrêté du 03/03/04	Indemnité journalière allouée aux officiers subalternes et militaires non-officiers à solde mensuelle qui sont affectés dans des unités assurant en permanence l'alerte opérationnelle dont la liste est fixée par arrêté interministériel. Les ayant droits doivent être astreints à une présence sur le site en dehors des heures dites « ouvrables ». Elle ne se cumule pas avec le complément spécial pour charges militaires de sécurité. Le montant de cette indemnité a été revalorisée par l'arrêté du 3 mars 2004 à 5€ par jour.
INDEMNITÉ POUR TRAVAUX ATOMIQUES	NP JO Arrêté intermin 19/02/58	
INDEMNITÉ POUR TRAVAUX DANGEREUX		
INDEMNITÉ POUR TRAVAUX EN SCAPHANDRE OU DANS L'AIR COMPRIMÉ	Dt 48-1366 du 27/08/1948	
INDEMNITÉ DE TROPODIFUSION (station hertzienne)	Décret 52-1286 01/12/52	
INDEMNITÉ SPÉCIALE POUR RISQUES DU PERSONNEL DU BATAILLON DES MARINS-POMPIERS DE LA VILLE DE MARSEILLE		
MAJORATION DE SOLDE DES PERSONNELS NAVIGANT À L'EXTÉRIEUR	Décrets du 8 avril 1923, modifié et du 22 octobre 1929, modifié. Décret n°51-1208 du 16 octobre 1951, modifié.	Servie aux marins embarqués sur un bâtiment affecté en métropole ou en zone Antilles-Guyane dès lors que ce dernier « est à une certaine distance de la France métropolitaine »
MAJORATION POUR SERVICE À LA MER (MAJORATION D'EMBARQUEMENT)	Décrets du 8 avril 1923 art 25, modifié et du 22 octobre 1929 art 19, modifié. Décrets n°51-1208 du 16 octobre 1951, modifié et n°97-900 du 1er octobre 1997, modifié.	Versée à tous les marins affectés à un bâtiment

<p>MAJORATION POUR SERVICE EN SOUS-MARIN (MAJO S/M)</p>	<p>Décret 72-221 22/03/72</p>	<p>Versée aux sous-mariniens selon trois taux reflétant des conditions d'exercice distinctes : 50 % de la solde de base pour les marins constituant les équipages des sous-marins ou appartenant à l'équipage supplémentaire, 40 % ou 25% de la solde de base pour les personnels sous-mariniens ayant perçu pendant au moins 5 ans la majoration au taux de 50 % s'ils sont affectés sur un poste à compétence sous-marine, ou placés en « aération » ou en « recyclage d'instruction ». La liste des postes ouvrant droit aux taux de 40% et 25% de la solde de base est fixée par arrêté interministériel.</p>
<p>Primes et indemnités de qualification</p>		
<p>PRIME DE QUALIFICATION OFFICIERS BREVETÉS</p>	<p>Décret n°64-1374 du 31/12/64 Arrêté du 10/03/1995</p>	<p>Attribuée aux officiers supérieurs ayant suivi avec succès l'enseignement militaire du second degré. Elle est en outre attribuée de plein droit aux officiers généraux et aux membres du contrôle général des armées. Le montant de cette prime atteint 28% de la solde budgétaire plafonné au troisième chevron de l'échelle lettre A.</p>
<p>PRIME DE QUALIFICATION POUR DIPLOMES ET TITRES DE GUERRE</p>	<p>Décret n°54-539 du 26/05/54 Arrêtés 26/05/54 et 30/01/75 Décret n°68-657 du 10 juillet 1968.</p>	<p>Servie aux officiers subalternes, à l'exception des sous-lieutenants, à la condition qu'ils soient issus de l'école de l'air, de l'école du commissariat de l'air, de la marine et de l'armée de terre, de l'école polytechnique, de l'école spéciale militaire de Saint-Cyr, de l'école navale.</p> <p>Elle est également servie aux militaires détenant un titre de guerre ou aux officiers ayant un diplôme ou un brevet particulier :</p>

		Diplôme d'état-major, diplôme militaire supérieur, brevet technique de spécialité, diplôme technique, brevet de contrôleur d'aéronautique, diplôme d'admission par concours dans les autres corps de direction des services, diplôme d'ingénieur de l'école polytechnique.
PRIME DE SERVICE (SOUS-OFFICIER)	Dt 76-1191 du 23/12/1976	Depuis le 1er janvier 2004, elle est servie aux sous-officiers à l'échelle de solde n°3 ou n°4 comptant deux ans de service militaires. Cette durée est de cinq ans pour les militaires titulaires de l'échelle de solde n°2. Le montant de la prime est égal à 5 % de la solde de base du militaire.
PRIME DE SERVICE MAJORÉE	Décret n°76-1191 du 23/12/76	
PRIME DE SPÉCIALITE DU PERSONNEL À SOLDE SPÉCIALE	Décret 54-368 29/03/54	
PRIME DE HAUTE TECHNICITÉ (PHT)	D 54-539 modifié par le décret 2004-1278 du 25/11/04 Arrêté 25/11/04	Elle est allouée, dans la limite des crédits inscrits à cet effet, par décision du ministre de la défense, à certains majors et sous-officiers qui : - sont classés à l'échelle de solde n°4 ; - comptent au moins 20 ans de services militaires effectifs.
PRIME DE QUALIFICATION AUX OFFICIERS ISSUS DE CERTAINES ECOLES	Décret n°68-657 du 10/07/68 Arrêté du 7/09/94	
PRIME DE QUALIFICATION DES SOUS-OFFICIERS	D. 76-1191 du 23/12/76 A. 23/12/76 D. 77-64 du 31/01/77 A. 02/09/04 (BSPP)	

ALLOCATION SPÉCIALE DE DÉVELOPPEMENT DES INGENIEURS DE L'ARMEMENT	Décret 2000-1292 26/12/00 Arrêté 9/02/07	
PRIME DE QUALIFICATION MÉDECINS, PHARMACIENS, VETERINAIRES ET DENTISTES	Décret 2004-537 14/06/2004	
INDEMNITÉ D'ACTIVITÉ ET DE SERVICE DU CGA	Décret 2005-942 du 02/08/05 Arrêté du 03/09/07	
INDEMNITÉ DE SUJÉTION SPECIALE (MITHA)	Décret n°80-647 du 7 août 1980	
PRIME FORFAITAIRE DES AIDES-SOIGNANTS (MITHA)	Décret n°80-647 du 7 août 1980	
PRIME SPÉCIALE DE SUJÉTIIONS AUX AIDES-SOIGNANTS (MITHA)	Décret n°80-647 du 7 août 1980	
PRIME SPÉCIFIQUE À CERTAINS AGENTS (MITHA)	Décret n°80-647 du 7 août 1980	
PRIME DE DÉVELOPPEMENT DES INGÉNIEURS DE L'ARMEMENT	NP JO Décret 23/12/82 Arrêté 7/08/96	
PRIME DE SERVICE DES INGÉNIEURS DES ÉTUDES ET TECHNIQUES	Décret 80-119 du 5/02/80	
PRIME DE SERVICE ET DE RENDEMENT DES INGÉNIEURS DE L'ARMEMENT (IA)	Décret 50-163 18/01/50 Décret 68-258 21/03/68	
INDEMNITÉ EXCEPTIONNELLE DE SOMMET DE GRADE	Décret 2005-396 27/04/05	
INDEMNITÉ FORFAITAIRE ALLOUÉE AUX MAGISTRATS DU CORPS JUDICIAIRE DÉTACHES	Loi n°66-1037 du 29 décembre 1966 Décret n°67-296 du 20 octobre 1967 Décret n°67-1031 du 24 novembre 1967	

INDEMNITÉ DE SUJÉTION SPÉCIALE MAGISTRATS DU CORPS JUDICIAIRE DETACHÉS	Loi n°66-1037 du 29 décembre 1966 Décret n°67-296 du 20 octobre 1967 Décret n°67-1031 du 24 novembre 1967	
INDEMNITÉ MENSUELLE DE SERVICE DU PERSONNEL DE LA POSTE INTERARMÉES	Décret 2005-142 16/02/05	
INDEMNITÉ REPRESENTATIVE DE FRAIS ALLOUÉE AUX ÉLÈVES OU STAGIAIRES DES ÉCOLES D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR	Décret 48-1366 27/08/48 Tab III	
INDEMNITÉ SPECIALE AUX PROFESSEURS DES ÉCOLES DU SERVICE DE SANTÉ	Décret n°48-1366 du 27 août 1948	
INDEMNITÉ POUR FRAIS DE REPRÉSENTATION	Décret 48-1366 du 27/08/1948	
PRIME DE QUALIFICATION MÉDECINS, PHARMACIENS, VÉTÉRINAIRES ET DENTISTES	Décret 2004-537 14/06/2004	
PRIME DE QUALIFICATION OFFICIERS BREVETÉS	Décret n°64-1374 du 31/12/64 Arrêté du 10/03/1995	
PRIME DE QUALIFICATION POUR DIPLOMES ET TITRES DE GUERRE	Décret n°54-539 du 26/05/54 Arrêtés 26/05/54 et 30/01/75	
PRIME DE SERVICE (SOUS-OFFICIER)	Dt 76-1191 du 23/12/1976	
PRIME DE SERVICE MAJORÉE	Décret n°76-1191 du 23/12/76	
PRIME DE SPÉCIALITÉ DU PERSONNEL À SOLDE SPÉCIALE	Décret 54-368 29/03/54	
INDEMNITÉ DE RESPONSABILITÉ PÉCUNIAIRE	Décret 45-2245 04/10/45 art 8	

INDEMNITÉ DES ENQUÊTEURS DE PRIX	Décret 71-159 26/02/71 Arrêté 28/02/95	
INDEMNITÉ FORFAITAIRE DE LA COMMISSION DE DÉONTOLOGIE	NP JO Décret 25/04/97 Arrêté du 25/04/97	
INDEMNITÉ FORFAITAIRE DE LA COMMISSION DES RECOURS DES MILITAIRES	Décret 2001-1271 27/12/01 Arrêté 27/12/01	
INDEMNITÉ POUR CONNAISSANCES SPÉCIALES EN LANGUES ÉTRANGÈRES	Dt 85-833 du 02/08/1985	
INDEMNITÉ POUR SERVICE SPÉCIAL DES FORMATIONS MUSICALES DES ARMÉES	Décret 81-97 du 02/02/1981	
INDEMNITÉ POUR TRAVAUX GÉOGRAPHIQUES	Décret 49-1542 01/12/49 art 12	
INDEMNITÉ SPÉCIALE À LA MUSIQUE	Dt 48-1366 du 27/08/1948 - Dt 72-570 du 04/07/1972 - Dt 81-97 du 02/02/1981	
INDEMNITÉ SPÉCIALE POUR TRAVAUX DE RECHERCHE SCIENTIFIQUE (CHIMIQUE ET BACTÉRIOLOGIQUE)	Décret du 02/05/02 Arrêté du 02/05/02	
PRIME DE LANGUE ARABE ET DIALECTES BERBERES	Décret 48-1366 27/08/48 art 12	
INDEMNITÉ DE RESPONSABILITÉ DES RÉGISSEURS D'AVANCES ET DE RECETTES	Décret 62-1587 du 29/12/1962	
PRIME DE RESPONSABILITÉ ET DE TECHNICITÉ PÉTROLIÈRE	Décret 54-539 art 3 Arrêté 20/04/05	
INDEMNITÉS LIÉES À LA FORMATION ET AU RECRUTEMENT	D 2010-1235 du 5 mars 2010	
PRIME DE TECHNICITÉ DES AGENTS MILITAIRES PÉTROLIERS	Décret 54-539 art 3 Arrêté 24/04/02	

Annexe n° 6 : effets des différentes mesures de revalorisation indiciaires intervenues depuis 2008 au bénéfice des militaires des trois armées

Général de division ayant rang et appellation de Général d'armée ou de Général de corps d'armée (avant la réforme)					Général de division ayant rang et appellation de Général d'armée ou de Général de corps d'armée (après la réforme)				
83 401	Fonctionnel - Sans condition		HEG	83 401	76 066	HEF		Sans condition-Fonctionnel	
76 066	Fonctionnel - Sans condition		HEF	76 066				Général de division nommé à un emploi fonctionnel provenant des généraux de division classés au groupe D - chevron 2	
73 344	Général de division nommé à un emploi fonctionnel provenant des généraux de division classés au groupe D chevron 2 Après 1 an de classement au groupe E chevron 1 - fonctionnel	3e	HEE 2	73 344	73 344	HEE 2		Après 1 an de classement au groupe E chevron 1	2
70 566	Avant 1 an de classement au groupe E - fonctionnel		HEE 1	70 566	70 566	HEE 1		Avant 1 an de classement au groupe E	1
années dans le grade	ancienneté de grade	Echelon	Groupe hors échelle et chevrons	Solde annuelle brute en €	Solde annuelle brute en €	Groupe hors échelle et chevron	Echelons	ancienneté de grade	années dans le grade
Général de division, Général de division aérienne ou vice-amiral (avant la réforme)					Général de division, Général de division aérienne ou vice-amiral (après la réforme)				
69 656	Après 2 ans à l'échelon précédent ou après 30 ans de service	2e	HED 3	69 656	70 566	HEE 3			
66 749			HEE 2	66 749	67 621	HEE 2	Unique	Echelon accessible dans la limite d'un contingent numérique fixé par arrêté du ministre de la Défense et des ministres chargés de	3
63 842			HEE 1	63 842	64 676	HEE 1			2
62 471	Avant 2 ans de grade et avant 30 ans de service	1er	HEC 2	62 471	64 676	HEC 1			1
61 155			HEC 1	61 155					
années dans le grade	ancienneté de grade	Echelon	Groupe hors échelle et chevrons	Solde annuelle brute en €	Solde annuelle brute en €	Groupe hors échelle et chevron	Echelons	ancienneté de grade	années dans le grade
Général, Général de brigade aérienne ou contre-amiral (avant la réforme)					Général, Général de brigade aérienne ou contre-amiral (après la réforme)				
64 676	Après 1 an de classement au groupe C chevron 2 - fonctionnel	2ème exceptionnel	HEC 3	64 676					
63 287	Après 1 an de classement au groupe C chevron 1 fonctionnel		HEC 2	63 287					
61 953	Avant 1 an de classement au groupe C - fonctionnel		HEC 1	61 953					
58 756	Après 1 an de classement au groupe B chevron 2 - sans condition d'accès	1er	HEB 3	58 756	64 676	HEC 3		après 1 an de classement au groupe C chevron 2	3
55 786	Après 1 an de classement au groupe B chevron 1 - sans condition d'accès		HEB 2	55 786	63 287	HEC 2	Unique	après 1 an de classement au groupe C chevron 1	2
53 508	Avant 1 an de classement au groupe B - sans condition d'accès		HEB 1	53 508	61 953	HEC 1		avant 1 an de classement au groupe C	1
années dans le grade	ancienneté de grade	Echelon	Groupe hors échelle et chevrons	Solde annuelle brute en €	Solde annuelle brute en €	Groupe hors échelle et chevrons	Echelon	ancienneté de grade	années dans le grade
colonel ou capitaine de vaisseau (avant la réforme)					colonel ou capitaine de vaisseau (après la réforme)				
58 786	Nommé à un emploi fonctionnel figurant sur une liste fixée par une décision du ministre de la défense, après 5 ans de grade, dont 1 an dans l'échelon précédent ou après 7 ans de grade dont 1 an dans l'échelon précédent	2e éch. exceptionnel	HEB 3	58 786					
55 786			HEB 2	55 786					
53 508			HEB 1	53 508					
53 508			HEA 3	53 508	58 786	3		accès à l'échelon except. après 5 ou 7 ans de grade dont 1 an dans l'échelon précédent	9
50 896			HEA 2	50 896	55 786	2		échelon accessible dans la limite d'un contingent numérique fixé par arrêté du ministre de la défense et des ministres chargés du budget et de la fonction publique	8
48 951	après 4 ans de grade (*)	1er éch. exceptionnel	HEA 1	48 951	53 508	1	HEB		7
45 618					53 508	3			
45 618	après 3 ans de grade (*)	2ème éch.	821	45 618	50 896	2	HEA	après 4 ans de grade accès au 3ème échelon grille Hors échelle A	5
43 506					48 951	1			4
43 506	avant 3 ans de grade	1er éch.	783	43 506	45 618	821	2ème éch.	après 1 an de grade	3
44 506					44 506	801	1er éch.	avant 1 an de grade	2
années dans le grade	ancienneté de grade	échelons	indices majorés	Solde annuelle brute en €	Solde annuelle brute en €	indices majorés ou chevrons	échelons	ancienneté de grade	années dans le grade

lieutenant -colonel ou capitaine de frégate (avant la réforme)				Solde annuelle brute en €	lieutenant -colonel ou capitaine de frégate (après la réforme)			
				53 508	HEA 3			
				50 896	HEA2	2ème éch.except. Grille hors échelle A		
				48 951	HEA 1		après 3 ans à l'échelon précédent Echelon attribué dans la limite de 25 % de l'effectif de l'échelon précédent	13
9	après 9 ans de grade	2ème éch. Spécial *	783	45 618	821	1er éch.except.	après 9 ans et avant 13 ans de grade Echelon attribué dans la limite de 7 % de l'effectif du grade	12 11 9
8	après 7 ans de grade	1er éch.spéc.*	756	43 506	783	4ème éch.	après quatre ans de grade	8 7 6 5 4
7	après 2 ans à l'échelon précédent	3ème éch.	717	42 006	756	3ème éch.	après deux ans de grade	3
6	après 2 ans à l'échelon précédent	2ème éch.	689	40 784	734	2ème éch.	après un an de grade	2
5	après 2 ans à l'échelon précédent	2ème éch.	689	39 783	716	1er éch.	avant 1 an de grade	1
4	après 2 ans à l'échelon précédent	2ème éch.	689	42 006	756	3ème éch.	après deux ans de grade	3
3	avant 2 ans dans le 1er échelon	1er éch.	651	40 784	734	2ème éch.	après un an de grade	2
2	avant 2 ans dans le 1er échelon	1er éch.	651	39 783	716	1er éch.	avant 1 an de grade	1
1	avant 2 ans dans le 1er échelon	1er éch.	651	42 006	756	3ème éch.	après deux ans de grade	3
années dans le grade	ancienneté dans l'échelon	échelons	indices majorés	Solde annuelle brute en €	indices majorés	échelons	ancienneté de grade	années dans le grade
commandant ou capitaine de corvette (avant la réforme)				Solde annuelle brute en €	commandant ou capitaine de corvette (après la réforme)			
				42 006	756	2ème échelon except.	après 3 ans à l'échelon précédent Echelon attribué dans la limite de 25 % de l'effectif de l'échelon précédent	12 11 10 9
9				39 783	716	1er échelon except.	après 8 ans et avant 11 ans de grade Echelon attribué dans la limite de 5 % de l'effectif du grade	8 7 6 5 4 3
8				38 672	696	4ème échelon	après 6 ans de grade	2
7	après 2 ans à l'échelon précédent	3ème éch.	612	38 283	689	3ème échelon	après 2 ans de grade	2
6	après 2 ans à l'échelon précédent	2ème éch(*)	578	36 561	658	2ème échelon	avant 1 an de grade	1
5	après 2 ans à l'échelon précédent	2ème éch(*)	578	35 283	635	1er échelon	avant 1 an de grade	1
4	après 2 ans à l'échelon précédent	2ème éch(*)	578	36 561	658	2ème échelon	avant 1 an de grade	1
3	avant 2 ans dans le 1er échelon	1er éch.(*)	545	35 283	635	1er échelon	avant 1 an de grade	1
2	avant 2 ans dans le 1er échelon	1er éch.(*)	545	36 561	658	2ème échelon	avant 1 an de grade	1
1	avant 2 ans dans le 1er échelon	1er éch.(*)	545	35 283	635	1er échelon	avant 1 an de grade	1
années dans le grade	ancienneté dans l'échelon	échelons	indices majorés	Solde annuelle brute en €	indices majorés	échelons	ancienneté de grade	années dans le grade
capitaine ou lieutenant de vaisseau (avant la réforme)				Solde annuelle brute en €	capitaine ou lieutenant de vaisseau (après la réforme)			
				34 227	616	échelon exceptionnel (1)	après 10 ans et avant 14 ans de grade Echelon attribué dans la limite de 3 % de l'effectif du grade	14 13 12 11 10 9 8 7 6 5 4 3
11	après 9 ans de grade (8 pour les PN)	échelon spécial (*)	578	33 116	596	5ème échelon	après 7 ans de grade	7 6 5 4 3
10	après 29 ans de service (27 pour les PN)	5ème échelon	563	32 560	586	4ème échelon	après 3 ans de grade	3
9	après 2 ans dans l'échelon précédent ou après 2 ans à l'échelon précédent	4ème échelon	545	31 671	570	2ème échelon	après 1 an de grade	2
8	après 2 ans dans l'échelon précédent ou après 24 ans de service	3ème éch.	514	31 282	563	1er échelon	avant 1 an de grade	1
7	après 2 ans à l'échelon précédent ou après 24 ans de service	3ème éch.	514	32 005	576	3ème échelon	après 2 ans de grade	2
6	après 2 ans à l'échelon précédent ou après 24 ans de service	3ème éch.	514	31 671	570	2ème échelon	après 1 an de grade	2
5	après 2 ans à l'échelon précédent ou après 24 ans de service	3ème éch.	514	31 282	563	1er échelon	avant 1 an de grade	1
4	après 2 ans à l'échelon précédent ou après 24 ans de service	3ème éch.	514	32 005	576	3ème échelon	après 2 ans de grade	2
3	après 2 ans à l'échelon précédent ou après 24 ans de service	3ème éch.	514	31 671	570	2ème échelon	après 1 an de grade	2
2	avant 2 ans dans le 1er échelon	1er éch.	460	31 282	563	1er échelon	avant 1 an de grade	1
1	avant 2 ans dans le 1er échelon	1er éch.	460	32 005	576	3ème échelon	après 2 ans de grade	2
années dans le grade	ancienneté dans l'échelon ou ancienneté de service	échelons	indices majorés	Solde annuelle brute en €	indices majorés	échelons	ancienneté de grade	années dans le grade
lieutenant ou enseigne de vaisseau 1ere classe (avant la réforme)				Solde annuelle brute en €	lieutenant ou enseigne de vaisseau 1ere classe (après la réforme)			
8	après 2 ans dans l'échelon précédent ou après 2 ans à l'échelon précédent ou 16 ans de service (15 pour les PN)	5ème échelon	472	29 226	526	4ème échelon	après 3 ans de grade	4
7	après 2 ans dans l'échelon précédent ou 16 ans de service (15 pour les PN)	4ème éch.	460	27 004	486	3ème échelon	après 2 ans de grade	3
6	après 2 ans à l'échelon précédent ou 16 ans de service (15 pour les PN)	4ème éch.	460	25 115	452	2ème échelon	après 1 an de grade	2
5	après 2 ans à l'échelon précédent ou 16 ans de service (15 pour les PN)	4ème éch.	460	22 225	400	1er échelon	avant 1 an de grade	1
4	après 2 ans à l'échelon précédent ou 11 ans de service (10 ans pour les PN)	3ème éch.	437	22 225	400	1er échelon	avant 1 an de grade	1
3	après 1 ans à l'échelon précédent ou 6 ans de service (5 pour les PN)	2ème éch.	420	22 225	400	1er échelon	avant 1 an de grade	1
2	après 1 ans à l'échelon précédent ou 6 ans de service (5 pour les PN)	2ème éch.	420	22 225	400	1er échelon	avant 1 an de grade	1
1	avant 1 an dans le 1er échelon ou 6 ans de service (5 pour les PN)	1er éch.	400	22 225	400	1er échelon	avant 1 an de grade	1
années dans le grade	ancienneté dans l'échelon ou ancienneté de service	échelons	indices majorés	Solde annuelle brute en €	indices majorés	échelons	ancienneté de grade	années dans le grade
sous-lieutenant (avant la réforme)				Solde annuelle brute en €	sous-lieutenant (après la réforme)			
10	après 15 ans de service	3ème éch.	398	19 781	356	échelon unique	avant 1 an de grade	1
9								
8								
7								
6								
5	après 5 ans de service	2ème éch.	369					
4								
3								
2								
1	avt 5 ans de service	1er éch.	349					
années dans le grade	ancienneté dans l'échelon ou ancienneté de service	échelons	indices majorés	Solde annuelle brute en €	indices majorés	échelons	ancienneté de grade	années dans le grade

Grades et échelons	AVANT LA REFORME				APRES LA REFORME								
	Echelons	Durée des services ouvrant droit aux échelons	Conditions particulières	Indice attribué	Indice attribué		Echelons	Avancement de grade ou de service unique pour accéder à cet échelon				Conditions particulières	
					Rémunération brute	Majoré au 1 ^{er} Juillet 2011		Grade	Service	Conditions particulières			
							SOC navigants air	SOC autres	SOC navigants air	SOC autres			
Major échelle de solde 4 dans ancien statut de l'ancien échelle de solde des majors dans le nouveau statut	échelonnai	Après 21 ans de services	Nouvel échelon attribué personnel dans le cadre de 17% de l'effectif du grade pour l'année 2008	501	29 504								
	échelonnai	Après 19 ans de services	Avant condition attribué personnel hors d'attribution	504	28 500								
	Solde	Après 21 ans de services (20 ans pour les navigants air)		503	27 948								
	7ème	Après 19 ans de services (20 ans pour les navigants air)		494	27 448								
	Solde	Après 19 ans de services (22 ans pour les navigants air)		494	26 992	29 720	505	échelonnai	/	/	/	/	Echelon attribué dans le cadre de 25 % de l'effectif du grade
	Solde	Après 17 ans de services (22 ans pour les navigants air)		470	26 448	28 618	505	Solde	10 ans	10 ans	10 ans	11 ans	
	Solde	Après 16 ans de services (19 ans pour les navigants air)		461	25 618	27 992	500	Solde	7 ans	9 ans	10 ans	10 ans	
	Solde	Après 17 ans de services (19 ans pour les navigants air)		446	24 781	27 537	490	Solde	6 ans	6 ans	10 ans	10 ans	
	Solde	Après 15 ans de services (16 ans pour les navigants air)		430	24 003	26 804	477	Solde	3 ans	3 ans	10 ans	10 ans	
1er	Avant 15 ans de services (16 ans pour les navigants air)		400	23 227	26 670	462	1er	avant 3 ans	avant 3 ans	/	/		
Adjudant-chef échelle de solde 4	échelonnai		Avant condition attribué personnel hors d'attribution	470	23 293								
	10ème			470	23 293								
	Solde			462	22 927								
	Solde			458	22 448	27 700	491	Solde	10 ans	10 ans	17 ans	11 ans	
	7ème			438	24 227	26 448	470	7ème	14 ans	16 ans	16 ans	19 ans	
	Solde			400	23 227	26 100	470	Solde	11 ans	10 ans	16 ans	15 ans	
	Solde			406	22 903	26 110	470	Solde	8 ans	10 ans	17 ans	16 ans	
	Solde			387	21 803	25 992	466	Solde	6 ans	6 ans	17 ans	16 ans	
	Solde			370	20 728	25 504	459	Solde	3 ans	3 ans	16 ans	16 ans	
Solde			387	19 828	25 004	450	Solde	1 an	1 an	/	/		
1er			343	19 008	24 559	442	1er	avant 3 ans	avant 3 ans	/	/		
Adjudant-chef échelle de solde 3	Solde			380	20 170								
	7ème			354	19 009								
	7ème			345	18 109								
	Solde			338	18 700								
	Solde			336	18 220								
	Solde			324	18 003								
	Solde			303	17 926								
	1er			310	17 926								
	Adjudant échelle de solde 4	Solde			440	24 781							
Solde				438	24 227	26 604	489	Solde	18 ans		28 ans		
7ème				400	23 227	24 927	447	7ème	10 ans		15 ans		
Solde				406	22 903	24 559	440	Solde	10 ans		11 ans		
Solde				387	21 803	24 003	430	Solde	7 ans		19 ans		
Solde				370	20 728	23 720	427	Solde	5 ans		17 ans		
Solde				387	19 828	23 227	420	Solde	3 ans		/	/	
Solde				343	19 008	22 992	412	Solde	1 an		/	/	
1er				338	18 228	22 559	406	1er	avant 3 ans		/	/	
Adjudant échelle de solde 3	Solde			354	19 009								
	7ème			345	18 109								
	Solde			338	18 700								
	Solde			336	18 220								
	Solde			324	18 003								
	Solde			303	17 926	19 781	356	Solde	6 ans		11 ans		
	Solde			303	17 926	19 228	347	Solde	3 ans		17 ans		
	1er			300	16 947	18 992	340	1er	avant 3 ans		avant 17 ans		
													Le nouveau statut attribue des primes chaque année au grade correspondant de l'ancien statut. Les primes sont attribuées dans le cadre de la réforme.

AVANT LA REFORME															
Grades et échelles	Echelons	Durée des services ouvrant droit aux échelons		Conditions particulières	Indice attribué		Indice attribué		Echelons	Ancienneté de grade ou de service exigée pour accéder à cet échelon		Conditions particulières			
		Service			Indice majoré au 01/01/2008	rémunération brute	rémunération brute	Majoré au 1er Juillet 2012		Grade	Service				
Caporal-chef échelle 4 (**)	Exceptionnel			Echelon exceptionnel attribué aux caporaux-chefs, après 22 ans de service, dans la limite de 15 % de l'effectif du grade.	383	21 281									
		21 ans			373	20 725	21 503	387	Exceptionnel		20 ans	(2) Echelon exceptionnel attribué après 20 ans de service dans la limite de 15 % de l'effectif du grade.			
	8ème						20 725	373	7ème	/	17 ans				
	7ème	17 ans			357	19 836	19 836	357	6ème	/	15 ans				
	6ème	13 ans			343	19 058	10 058	343	5ème	/	13 ans				
	5ème	10 ans			328	18 225	18 614	335	4ème	/	10 ans				
	4ème	7 ans			315	17 502	17 558	316	3ème	/	7 ans				
	3ème	5 ans			302	16 780	17 391	313	2ème	/	5 ans				
	2ème	3 ans			290	16 113	17 336	312	1er	/	avant 5 ans				
1er	Avant 3 ans			290	16 113	18 003	324	9ème	/	21 ans					
Caporal-chef échelle 3	8ème	21 ans			324	18 003	17 891	322	8ème	/	17 ans				
	7ème	17 ans			321	17 836	17 725	319	7ème	/	15 ans				
	6ème	13 ans			317	17 614	17 614	317	6ème	/	13 ans				
	5ème	10 ans			315	17 502	17 558	316	5ème	/	10 ans				
	4ème	7 ans			310	17 225	17 447	314	4ème	/	7 ans				
	3ème	5 ans			302	16 780	17 391	313	3ème	/	5 ans				
	2ème	3 ans			298	16 558	17 336	312	2ème	/	3 ans				
	1er	Avant 3 ans			295	16 391	17 280	311	1er	/	avant 3 ans				
	8ème	21 ans			308	17 114	17 447	314	8ème	/	21 ans				
Caporal-chef échelle 2	8ème	21 ans			308	17 114	17 392	313	7ème	/	17 ans				
	7ème	17 ans			303	16 836	17 336	312	6ème	/	13 ans				
	6ème	13 ans			303	16 836	17 336	312	5ème	/	10 ans				
	5ème	10 ans			302	16 780	17 336	312	4ème	/	7 ans				
	4ème	7 ans			300	16 669	17 336	312	3ème	/	5 ans				
	3ème	5 ans			296	16 447	17 280	311	2ème	/	3 ans				
	2ème	3 ans			293	16 280	17 225	310	1er	/	avant 3 ans				
	1er	Avant 3 ans			290	16 113	17 114	308	1er	/	avant 3 ans				
	Caporal échelle 3	5ème	10 ans			305	16 947	17 391	313	5ème	/	10 ans			
4ème		7 ans			303	16 836	17 336	312	4ème	/	7 ans				
3ème		5 ans			300	16 669	17 336	312	3ème	/	5 ans				
2ème		3 ans			297	16 502	17 280	311	2ème	/	3 ans				
1er		Avant 3 ans			295	16 391	17 280	311	1er	/	avant 3 ans				
Caporal échelle 2	5ème	10 ans			296	16 447	17 280	311	5ème	/	10 ans				
	4ème	7 ans			294	16 336	17 280	311	4ème	/	7 ans				
	3ème	5 ans			292	16 225	17 225	310	3ème	/	5 ans				
	2ème	3 ans			290	16 113	17 114	308	2ème	/	3 ans				
	1er	Avant 3 ans			290	16 113	17 114	308	1er	/	avant 3 ans				
Soldat	6ème	10 ans			290	16 113				/					
	5ème	7 ans			290	16 113				/					
	4ème	5 ans			290	16 113				/					
	3ème	3 ans			290	16 113				/					
	2ème	2 ans			290	16 113	17 114	308	2ème	/	1 an				
	1er	Avant 2 ans			290	16 113	17 114	308	1er	/	avant 1 an				

Avancement de grade : le classement dans les échelons s'effectue selon l'ancienneté de service.

Changement d'échelle de solde au sein d'un grade : le classement dans les échelons s'effectue en retenant le critère le plus favorable (ancienneté de grade ou ancienneté de service).

Source : Cour des comptes

Annexe n° 7 : mesures catégorielles en faveur des militaires

En M€	2008	2009	2010	2011	2012
Grilles indiciaires	42,4	62,2	83,9	36,0	0
MDA Pagne	0	0	0	2,0	0,8
NES B	0	0	0	0	11,3
Augmentation du contingent HEB des colonels	0	0,9	0	0,6	0,6
Pécule des officiers de carrière	0	0	0	3,7	0
NBI encadrement supérieur	0	0	0	0	0,04
Extension du bénéfice de délégation de solde d'office	0	0	0	0	0,02
Bonification ancienneté d'échelon praticiens hospitaliers	0	0	0	0	0,4
<i>Sous-total mesures statutaires</i>	<i>42,4</i>	<i>63,1</i>	<i>83,9</i>	<i>42,3</i>	<i>13,1</i>
Indemnité proportionnelle de reconversion	0	0	0	4,1	3,4
Revalorisation majoration ICM	1,5	0	0	0	0
Revalorisation taux « non logé » ICM	24,5	0	0	0	0
Revalorisation indemnité résidence à l'étranger	0	0	0	1,1	2,3
Extension régime indemnitaire mariés aux pacsés	0	0	0	13,1	0
Revalorisation IPSA et IAMS ⁵⁵	0	4,4	0,2	0,2	0

⁵⁵ Indemnité spéciale plongeurs d'armes (IPSA) et Indemnité pour activités militaires spécifiques (IAMS).

NBI encadrement supérieur	0	0	0	0,03	0
<i>Sous-total mesures indemnitaires</i>	<i>26,0</i>	<i>4,4</i>	<i>0,2</i>	<i>18,6</i>	<i>5,7</i>
Total Mesures Catégorielles	68,4	67,7	84,1	60,9	18,8

Source : Cour des comptes à partir des données du ministère de la défense.

Annexe n° 8 : les textes en attente concernant les personnels militaires

Projet	Mise en œuvre prévue	Coût en année pleine (en euros)
Décret fixant les indices de solde applicables à certains militaires non officiers (NES B 2 ^{ème} tranche)	Juillet 2013	26 418 447
Arrêté sur les primes d'engagement des militaires non officiers (durée des contrats, montants et modalités de paiement) et revalorisation des primes d'engagement supplémentaires au profit des militaires du rang		14 456 830
Arrêté relatif à la rémunération des militaires à l'étranger	Juillet 2013	4 300 000
Arrêté fixant les montants de la prime montagne et la liste des brevets y ouvrant droit et décret portant création d'une prime de qualification montagne		2 950 000
Décret relatif à l'indemnité de déminage et dépiégeage allouée aux officiers militaires		1 700 000
Décret relatif aux MAFE	Avril 2013	1 394 615
Indemnité opérationnelle du personnel opérationnel de la direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD)		1 069 696
Diverses indemnités (rémunérations en OPEX, revalorisation de la prime de volontariat des militaires non officiers servant dans des forces sous-marines, régime indemnitaire des MITHA, modification du second échelon exceptionnel des caporaux-chefs...)		2 782 417
TOTAL		55 062 005

Source : Ministère de la défense

