

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AVIS ET RAPPORTS DU
CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

*LA RECONVERSION
DES MILITAIRES
DANS LA VIE CIVILE :
LE CAS DES
OFFICIERS
GÉNÉRAUX*

2005
Rapport présenté par
M. Dominique-Jean Chertier

MANDATURE 2004-2009

Séance des 13 et 14 décembre 2005

**LA RECONVERSION DES MILITAIRES
DANS LA VIE CIVILE : LE CAS DES
OFFICIERS GÉNÉRAUX**

**Avis du Conseil économique et social
sur le rapport présenté par M. Dominique Chertier
au nom de la section du travail**

(Question dont le Conseil économique et social a été saisi par lettre du Premier ministre en date du 7 avril 2005)

SOMMAIRE

**AVIS adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du mercredi 14 décembre 2005 . I - 1**

Première partie - Texte adopté le 14 décembre 2005 1

INTRODUCTION5

**I - DES MUTATIONS DE L'ARMÉE AUX NOUVELLES
PERSPECTIVES DE GESTION DES CARRIÈRES
MILITAIRES.....7**

**II - PISTES DE RÉFLEXIONS AUTOUR DU RETOUR
À LA VIE CIVILE DES OFFICIERS GÉNÉRAUX9**

**A - RENOUVELER LES FORMES QUE REVÊT LE LIEN ENTRE
L'ARMÉE ET LA NATION 10**

**B - RAPPROCHER LES RÈGLES PROPRES AUX MILITAIRES
DU DROIT COMMUN DES FONCTIONNAIRES 11**

**C - Doter la gestion des carrières d'outils
appropriés et pérennisés..... 13**

**D - PERMETTRE LA VALORISATION DES COMPÉTENCES
ET DE L'EXPÉRIENCE DES OFFICIERS GÉNÉRAUX 15**

Deuxième partie - Déclarations des groupes..... 19

ANNEXE À L'AVIS.....35

SCRUTIN.....35

**RAPPORT présenté au nom de la section du travail
par M. Dominique-Jean Chertier, rapporteur II - 1**

INTRODUCTION5

I - UNE ARMÉE EN PLEINE MUTATION.....6

A - LA PLACE DU MILITAIRE DANS LA SOCIÉTÉ7

1. Armée-Nation : un lien qui se distend7

2. Entre estime et méconnaissance8

B - PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE L'ARMÉE9

1. Les évolutions du contexte géopolitique9

2. Le rôle de l'Armée : moins tournée vers une défense
traditionnelle, que vers une défense stratégique et économique... 10

3. Les trois armes (terre, mer et air) et la gendarmerie, à la charnière des sphères civiles et militaires.....	11
C - LES TRANSFORMATIONS MAJEURES	14
1. La stratégie de professionnalisation des armées	14
2. Un nouveau statut général pour les militaires.....	17
3. Des dispositions spécifiques relatives aux officiers généraux	18
II - DE NOUVELLES PERSPECTIVES POUR LA GESTION DES CARRIÈRES.....	24
A - L'ORGANISATION GÉNÉRALE DES CARRIÈRES MILITAIRES	24
B - UNE GESTION DYNAMIQUE DES CARRIÈRES DES OFFICIERS GÉNÉRAUX	25
1. Vers la fin du « conditionnalat »	26
2. La révision des limites d'âge des officiers généraux	27
C - L'ORGANISATION DU RETOUR À LA VIE CIVILE	28
1. La reconversion, une tradition ancrée dans la gestion des armées..	28
2. Une relative nouveauté s'agissant des officiers généraux	34
CONCLUSION.....	41
LISTE DES PERSONNALITÉS RENCONTRÉES OU CONSULTÉES....	43
LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	45
TABLE DES SIGLES	47
LISTE DES ILLUSTRATIONS.....	49

AVIS

**adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du mercredi 14 décembre 2005**

Première partie
Texte adopté le 14 décembre 2005

Par lettre en date du 7 avril 2005, le Premier ministre a saisi le Conseil économique et social d'une réflexion sur le thème : « *La reconversion des militaires dans la vie civile : le cas des officiers généraux* »¹

La préparation d'un rapport et d'un avis a été confiée à la section du travail qui a désigné Dominique-Jean Chertier comme rapporteur.

*
* *

INTRODUCTION

Conduire une réflexion sur le thème de la reconversion des officiers généraux dans la vie civile peut à première vue apparaître surprenant dans un contexte durablement marqué par les tensions du marché de l'emploi. En première analyse, les conditions de départ des cadres dirigeants de l'Armée sont en effet sans commune mesure, tant sur le plan économique que social, avec celles des nombreux salariés pouvant connaître, autour de la cinquantaine et indépendamment de leurs compétences et de leurs talents, des difficultés majeures liées à l'obligation de reconversion. Examinées à cette seule aune, les préoccupations concernant les officiers généraux peuvent être ressenties en décalage avec celles de cette partie de la population active confrontée, à un âge critique, à des problèmes d'emploi et d'identité professionnelle, et ayant au surplus à faire face aux conséquences matérielles et financières du chômage.

Notre assemblée considère toutefois indispensable de dépasser cette première approche, qui conduit à comparer des univers très différents, et entend pour cela emprunter à un registre d'analyse différent. Le point de départ de la réflexion, dans le cadre d'un vieillissement général de la population, est celui de la nécessité pour notre système de défense nationale de conserver une structure de pyramide des âges jeune lui permettant de continuer d'assurer de manière optimale ses missions. S'agissant des hauts potentiels de l'armée, et plus particulièrement des officiers ayant suivi la voie prestigieuse du généralat, cela conduit à examiner les conditions dans lesquelles continuer de mettre à profit, à l'issue de la période d'activité militaire, à la fois les compétences et les savoir-faire acquis, souvent conjugués à des capacités d'expertise scientifique et technique extrêmement pointues.

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 180 voix et 4 abstentions (voir le résultat du scrutin en annexe).

Il apparaît par conséquent, fondé de s'interroger sur la capacité de notre pays à fournir des perspectives professionnelles civiles à des hommes et des femmes qui, ayant servi la Nation dans des situations difficiles, disposent de ce fait de nombreux atouts au titre desquels la vision géostratégique ou encore la capacité de commandement et de management. Entendue comme une question relevant de l'intérêt général, cette gestion de corps nécessite d'être traitée en tant que telle, dès lors que les possibilités de reclassement interne sont limitées et les mesures d'âge peu appropriées.

De ce fait, dans une perspective de valorisation du lien entre l'Armée et la Nation et d'une utilisation optimale des talents et des compétences des officiers généraux, la Société devrait, dans un cadre précisément défini incluant certaines limites, appuyer cette démarche. C'est dans cette double approche d'un renforcement du lien Armée-Nation et d'une organisation plus efficiente du retour à la vie civile des officiers généraux que l'avis entend formuler une série de pistes de réflexions et de propositions plus concrètes.

I - DES MUTATIONS DE L'ARMÉE AUX NOUVELLES PERSPECTIVES DE GESTION DES CARRIÈRES MILITAIRES

L'armée est touchée par d'importantes mutations, dans un contexte géopolitique profondément modifié depuis la fin de la Seconde guerre mondiale, et amplifié encore au cours des dernières décennies. La perception d'une menace militaire directe en Europe a en effet aujourd'hui cédé la place à des risques à la fois diffus et polymorphes, dans un environnement marqué par diverses formes d'instabilité et une multiplication des foyers de tensions et de crises dans le monde.

Les missions de la défense, qui reposent principalement sur les composantes opérationnelles des trois armées (terre, mer et air) et sur la gendarmerie, à la charnière des sphères civile et militaire, ont-elles aussi connu des évolutions sensibles. Au-delà de la politique de défense globale traditionnelle des intérêts vitaux et stratégiques de la France, les armées se voient désormais de plus en plus souvent confier des actions en faveur des populations civiles dans le monde. Elles assurent par ailleurs au plan intérieur un soutien croissant à des missions de service public, allant de la protection du territoire à la participation à des activités d'assistance économique, en passant par les secours et assistances aux populations (lutte contre les feux, les inondations ou les pollutions, sauvetage de personnes...), ou encore la participation au dispositif de santé publique et à la protection de l'environnement face à des risques d'agents biologiques, nucléaires, radiologiques et chimiques.

Face à ces évolutions, la France a fait le choix de la professionnalisation et du passage progressif d'une armée mixte à une armée entièrement professionnelle au niveau technologique élevé. Décidée en 1996, la professionnalisation met fin à plus d'un siècle de conscription et donne naissance à une armée profondément transformée, forte de près de 350 000 militaires (gendarmerie incluse) et adaptée au nouveau contexte géostratégique.

Cette mutation majeure, couplée à l'évolution de la société et à la transformation des conditions d'emploi des armées, a progressivement conduit à repenser en ce sens le statut général des militaires tout en préservant les fondements de l'état militaire. Le nouveau statut général des militaires, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2005, marque ainsi une mutation importante de la fonction militaire qui doit permettre aux forces armées françaises de répondre aux défis à venir, aussi bien dans le domaine de l'emploi des forces que dans celui de la gestion des ressources humaines, rapprochant en particulier les conditions d'emplois des militaires de carrière sous statut et des militaires sous contrat.

Le nouveau statut vise également à mettre en place une organisation des carrières permettant de répondre à l'impératif de jeunesse et porte une attention particulière aux difficultés posées par la gestion des fins de carrière, avec le double objectif de maintenir un flux de départs suffisant pour assurer des conditions d'avancement satisfaisantes et d'améliorer les possibilités de

reconversion, tout en consolidant les outils de nature à fluidifier les carrières et à améliorer la fidélisation des militaires.

La gestion des carrières des officiers, et particulièrement des officiers généraux, doit en effet permettre de répondre à une obligation de garantie et de pérennisation de la qualité de l'encadrement supérieur militaire. L'armée française est confrontée à un problème de gestion de la pyramide d'âge du corps des officiers généraux, du double fait d'un vieillissement de la population militaire et de la nécessité d'un renouvellement permanent de ses cadres, dans un cadre juridique lui-même modifié. L'extinction progressive du régime du conditionnalat, soumettant la nomination à un emploi de général pour une durée déterminée de six mois à cinq ans à la contrepartie d'une demande anticipée d'admission à la retraite mérite à cet égard de faire l'objet d'un examen attentif. Elle modifie en effet sensiblement les modalités de gestion de fins de carrière des officiers généraux, notamment en raison de l'abaissement de la limite d'âge, dans un contexte socio-économique général conduisant tendanciellement à un allongement de la durée d'activité professionnelle.

La structure de la pyramide des officiers généraux doit prendre en compte la nécessité d'un rajeunissement sensible et une durée significative de leur temps de responsabilité. Cet état de fait nécessite en parallèle la mise en place d'une véritable politique d'accompagnement de leur départ, tenant compte non seulement de la limite d'âge posée par le nouveau statut, mais aussi du besoin d'inciter un certain nombre d'entre eux à interrompre précocement et volontairement leur carrière, condition indispensable pour obtenir une politique saine des flux. Cette démarche doit s'appuyer sur une politique volontaire de reconversion, adaptée, efficace et suffisamment anticipée, apte à ouvrir les portes d'une carrière civile attrayante et apportant une contribution à la politique de rayonnement de la défense.

Les armées ont une longue tradition de reconversion. Les dispositifs de reconversion ont été renforcés pour accompagner la professionnalisation, passant par une aide apportée aux militaires pour établir leur projet professionnel et mener à terme leur recherche d'emploi et leur retour à la vie civile.

Le principe d'un accompagnement des officiers généraux dans leur retour à la vie civile est quant à lui une préoccupation plus récente, qui porte à la fois la reconnaissance de l'enjeu d'une reconversion des militaires de haut rang tout en prenant en compte leurs spécificités. Cette réflexion s'est récemment concrétisée avec la création d'une mission, placée sous la responsabilité du collège des inspecteurs généraux des armées, chargée de la promotion des talents et des compétences des officiers généraux et visant à assurer une connaissance des élites militaires analogue à celle d'autres catégories de hauts fonctionnaires, tels que les inspecteurs généraux des finances, ou ceux des Ponts et chaussées. Cette mission ambitionne de constituer un point d'entrée pour le monde civil, permettant de recueillir les perspectives d'emplois et de croiser l'offre et la

demande, en valorisant l'apport des officiers généraux au monde civil et plus largement au service de la Nation.

Les armées françaises et, en leur sein les officiers généraux, bénéficient globalement d'une bonne image auprès des Français, quand bien même la diversité de ses activités reste mal connue de la population. La formation de ses cadres dirigeants dans les grandes écoles ainsi que leur valeur professionnelle intrinsèque sont largement reconnues. Appelés à des hautes fonctions de décision et de commandement, les officiers généraux, arrivés, à l'issue d'un parcours professionnel complexe et structuré, au sommet d'une pyramide identifiée, ont un niveau élevé de compétences qu'ils peuvent, à l'issue de leur carrière dans l'armée, mettre à profit de la société et des entreprises. Entre autres compétences clés, les officiers généraux possèdent une capacité d'engagement certaine, une vision stratégique des événements et de leur contexte ainsi qu'une aptitude à dégager dans les meilleurs délais les solutions les plus adaptées, capacité inhérente à l'exercice de responsabilités qui imposent à la fois une réactivité, une lisibilité et une cohérence. L'évolution des modalités d'exercice de hautes responsabilités militaires les conduisent en outre à devenir des managers, créant les conditions d'une possible reconversion, notamment dans des fonctions de direction ou de conseil.

Le retour à la vie civile des officiers généraux se heurte néanmoins à un certain nombre de difficultés. La question de fond semble en particulier toucher à la nature du lien unissant l'Armée et la Nation, progressivement distendu après la Seconde guerre mondiale et plus récemment encore avec la suspension du service national, moment privilégié d'association des citoyens à la défense de la Nation. Plus globalement, les rapports entre les militaires et la société civile apparaissent empreints d'une méconnaissance et d'une certaine incompréhension, qu'il convient de lever par une démarche plus affirmée d'ouverture et de relations réciproques, régulières et durablement ancrées.

II - PISTES DE RÉFLEXIONS AUTOUR DU RETOUR À LA VIE CIVILE DES OFFICIERS GÉNÉRAUX

Le sujet que le Conseil économique et social est appelé à traiter, à la demande du gouvernement, est par sa nature doublement inhabituel. Il invite en effet d'une part et pour la première fois, notre assemblée à réfléchir sur le lien Armée-Nation, moins de dix ans après l'engagement du mouvement de professionnalisation de la Défense nationale. Il est d'autre part inhabituel en ce qu'il concerne numériquement un très faible volume de personnes, pour lesquelles un certain nombre de dispositifs de facilitation de la reconversion sont d'ores et déjà mis en place par le ministère lui-même.

Notre assemblée entend à cet égard inscrire sa réflexion propre dans une double perspective. Il s'agit de répondre à la question immédiate des conditions du retour à la vie civile des officiers généraux, au travers de propositions visant à un aménagement ou une optimisation des procédures et des outils de gestion de

carrière des hauts potentiels de l'Armée. Il importe tout autant, à la faveur d'éléments de réflexion préalables autour du lien Armée-Nation, de mettre en évidence la nécessité de lever, par l'organisation plus systématique et diversifiée d'échanges et de confrontation de points de vue, un certain nombre de freins, notamment culturels, entre la société civile et militaire.

Au-delà des mesures techniques et de l'optimisation des règles de gestion, il s'agit d'inscrire dans une relation plus ouverte l'Armée et la société civile. Ceci passe par une réflexion sur l'ouverture et la modernisation des rapports au monde civil, conduite au sein de l'Armée elle-même, afin que la valorisation des hauts potentiels militaires au service de la Nation puisse prendre sa pleine signification. Ceci passe également par la participation d'anciens militaires aux différentes instances de représentation de la société civile, au niveau national ou territorial, participation à laquelle il ne semble pas y avoir d'obstacles.

A - RENOUVELER LES FORMES QUE REVÊT LE LIEN ENTRE L'ARMÉE ET LA NATION

Parmi les facteurs les plus défavorables à une reconversion dans le monde civil des officiers généraux ayant atteint la limite d'âge, figure notamment le cloisonnement des systèmes de formation initiale civils et militaires avec pour corollaire l'isolement qui peut en résulter pour les hauts gradés de l'Armée ayant suivi un parcours interne de formation.

Il apparaît donc indispensable, par la conjugaison d'un ensemble de moyens adaptés, et tout particulièrement en mettant à profit les temps de la formation ainsi que celui des colloques et autres cercles de rencontres, d'assurer une permanence du dialogue entre le monde civil et militaire. Notre assemblée souligne à cet égard l'intérêt d'un dialogue plus régulier dans le cadre d'échanges de savoirs, de techniques, de pratiques et de points de vue, à la croisée de l'intérêt des deux sphères.

- Développer l'opportunité de lieux partagés, gage de l'enracinement des liens et de l'établissement de passerelles entre société civile et sphère militaire

Partant du double constat de la complexité et de l'évolution constante des problématiques de défense et de sécurité, notre assemblée considère que les lieux existants de rencontres et d'échanges mêlant les publics civils et militaires (tels que l'IHEDN ou le Collège interarmées de Défense) devraient être activement valorisés et plus systématiquement utilisés dans cette perspective. Le déploiement de l'usage de ces lieux de rencontres et d'échanges conditionne en effet, sur le moyen et le long terme, une fertilisation croisée efficace des univers civils et militaires. Il suffit pour s'en convaincre d'entendre les anciens auditeurs civils de l'IHEDN évoquer leur passage par l'institut et les enseignements nombreux qu'ils en ont tirés à usage personnel et dans certains cas professionnel.

- Rechercher un plus grand mixage des publics étudiants (civils en formation initiale, militaires en cours d'emploi)

Poursuivant le même objectif, il serait nécessaire de veiller à mixer, notamment dans les cohortes d'étudiants de Master 2 et de doctorat, les publics civils et militaires. Tout particulièrement lorsqu'il s'agit de traiter, de manière approfondie, de questions de défense et de sécurité, il apparaît important au Conseil que la voie de la mixité soit par principe privilégiée, celle de formations spécifiques modulaires étant réservée à la réponse à des besoins extrêmement précis.

- Renforcer la dimension géostratégique dans les enseignements universitaires spécialisés de haut niveau

Par voie de conséquences, notre assemblée considère que la dimension géostratégique devrait plus systématiquement être développée dans la construction des maquettes d'enseignements universitaires spécialisés de haut niveau. Cette préoccupation corroborée par l'actualité, au regard de la complexification de la nature des enjeux et des risques, serait à l'évidence mieux prise en compte si le monde universitaire ouvrait, plus encore que ce n'est le cas, la conception des programmes et la tenue de cours spécialisés à des maîtres de conférences ou professeurs associés en provenance du secteur de la Défense, qu'il s'agisse d'ailleurs d'officiers généraux encore en activité ou de ceux qui ont déjà rejoint les rangs de la deuxième section.

Par ailleurs, l'apport des officiers généraux à la réflexion, notamment dans le cadre de la réalisation d'études doctrinales ou encore de la conception de colloques et autres séminaires portant sur des thèmes touchant à la sécurité, à la défense et à la géostratégie, serait certainement une piste à explorer également plus systématiquement. Un certain nombre d'organismes, tels que la Fondation pour la recherche stratégique ou l'Institut français des relations internationales pour n'en citer que deux, pourraient à ce titre s'enrichir d'une coopération plus active de militaires, qu'ils soient encore actifs d'un point de vue militaire ou en deuxième section. En ce sens, les officiers généraux achevant leur carrière active peuvent apporter à la société civile une meilleure connaissance du domaine de la défense, qui intéresse l'ensemble de la collectivité nationale.

B - RAPPROCHER LES RÈGLES PROPRES AUX MILITAIRES DU DROIT COMMUN DES FONCTIONNAIRES

L'objectif de favoriser les échanges entre l'Armée et la société civile doit passer, chaque fois que cela est possible et à l'exception de cas précis et limités liés à la spécificité du fait militaire, par le rapprochement de la situation des militaires de celle des autres agents de la Fonction publique.

La réforme du statut général des militaires s'est placée résolument dans cette démarche en posant le principe d'une libéralisation des règles, les dérogations et restrictions constituant l'exception. Il semble toutefois que cette démarche doit être poursuivie et renforcée, qu'il s'agisse de certaines règles ou procédures ou encore de leur application.

- Assouplir les règles du devoir de réserve et de la liberté d'expression

Le nouveau statut des militaires a remplacé l'obligation faite aux militaires d'obtenir une autorisation *a priori* du ministre pour évoquer publiquement des questions politiques ou mettant en cause une puissance étrangère ou une organisation internationale par un contrôle *a posteriori*, à l'instar du droit d'expression des fonctionnaires civils. La faiblesse du débat public sur la défense nationale incite à encourager les militaires à s'exprimer librement, dans le respect bien entendu de l'obligation de discrétion professionnelle et du secret de la défense nationale.

Notre assemblée considère que les officiers généraux devraient dans la pratique investir davantage la possibilité, dès lors qu'elle leur est offerte, de s'exprimer dans des contextes civils, c'est à dire au-delà de leurs propres particularités et domaines d'actions. Il semble en effet pertinent que les militaires, en tant que professionnels de la défense, puissent plus souvent apporter, dans un cadre défini, une contribution au débat public sur l'évolution des questions techniques de défense nationale, de manière à mieux inscrire leur place dans la société par la participation à une réflexion globale.

- Réviser de manière générale les règles relatives à la déontologie

Les militaires, à l'instar des fonctionnaires civils, ne peuvent exercer une activité dans le secteur privé ou dans le secteur public concurrentiel, « pendant un délai de cinq ans à compter de la cessation des fonctions, dans les entreprises soumises à leur surveillance ou à leur contrôle ou avec lesquelles ils ont négocié des contrats de toute nature ».

Conscient de cette exigence générale, qui présente une dimension particulière compte tenu des responsabilités élevées que les officiers généraux sont amenés à exercer, le Conseil fait toutefois observer que cette question intéresse de façon identique les hauts fonctionnaires civils, soumis aux mêmes contraintes dont on peut se demander si elles sont aujourd'hui encore pleinement adaptées aux besoins et à l'évolution de la société moderne.

Une réflexion sur les règles de déontologie a été engagée par les pouvoirs publics sur la base de travaux menés par la Cour des Comptes. Elle pourrait utilement être approfondie s'agissant d'un possible abaissement à deux ans de l'interdiction d'exercer, délai moyen observé dans la plupart des pays européens. Cette démarche devrait ainsi permettre la création de passerelles favorisant les échanges de personnels entre les secteurs public et privé et rejoint la préoccupation plus ciblée de la reconversion facilitée des militaires, et

notamment du retour à la vie civile des officiers généraux, qui s'inscrit dans la politique d'ouverture menée par le ministère de la Défense.

Un rôle plus affirmé d'une commission de déontologie spécialisée et la délimitation précise des catégories de militaires tenus de la saisir, selon un critère associant le niveau hiérarchique, le corps d'appartenance et les fonctions exercées, pourraient également être envisagés.

- Prendre en compte les règles actuelles de cumul de la solde de réserve et de la rémunération d'un emploi dans la fonction publique civile

Les fonctionnaires tant civils que militaires peuvent cumuler sans conditions leur pension avec la totalité du revenu d'une nouvelle activité lorsqu'ils exercent dans le secteur privé, ce cumul étant en revanche limité au tiers du montant de leur pension en cas d'activité au sein de la fonction publique. Cependant, par dérogation prévue par la loi de modernisation, les militaires ayant atteint la limite d'âge du dernier grade détenu dans leur emploi peuvent cumuler intégralement leur revenu d'activité dans la fonction publique et leur pension ou leur solde de réserve.

Pour notre assemblée, s'agissant strictement de la question posée par la saisine et sans préjudice d'un débat plus général sur les règles de cumul emploi-retraite, ce dispositif, ainsi que la dérogation fixée par la loi de modernisation sociale, ne semble pas de nature à invalider les possibilités de reconversion des officiers généraux dans la fonction publique civile. Il ne paraît en effet pas démontré que le cumul partiel s'imposant tant aux fonctionnaires civils qu'aux militaires en deçà de la limite d'âge représente un facteur déterminant obérant des candidatures potentielles. La dérogation permettant aux militaires atteints par la limite d'âge de bénéficier du cumul total de leur pension et de leur nouveau salaire, bien que récemment mise en place à l'occasion de la réforme des retraites, ne paraît pas en effet répondre à un besoin fondamental en termes de reconversion, au vu du faible nombre de militaires ayant demandé à en bénéficier.

C - Doter la gestion des carrières d'outils appropriés et pérennisés

Le ministère de la Défense bénéficie d'une longue tradition dans la reconversion de ses personnels lorsque ces derniers arrivent, pour des raisons diverses, à la fin de leur carrière militaire tout en pouvant se prévaloir de compétences professionnelles mobilisables dans le secteur civil. Les officiers généraux sont concernés par le processus de reconversion, et le seront de plus en plus tôt dans leur carrière de dirigeants, dès lors que le ministère de la Défense souhaite maintenir une pyramide des âges jeunes, et incite ses hauts potentiels à opérer un retour plus rapide vers la sphère professionnelle civile. La mise en œuvre de ce choix politique nécessite, à partir d'une vision stratégique cohérente et continue, de régler dans des délais brefs la question des outils de gestion et d'accompagnement des carrières des cadres concernés.

- Penser les règles et les outils de gestion de sortie du dispositif de « conditionnalat »

Le système dit du « conditionnalat », qui prendra fin en 2010, présente le risque patent de conduire à des à-coups de gestion si de nouvelles règles ne sont pas élaborées le plus en amont possible et commencent à produire leurs effets alors même que les anciennes formes de gestion déclinent tendanciellement.

Pour notre assemblée, il est nécessaire de réfléchir aux conditions dans lesquelles pourrait être abaissée la moyenne d'âge d'accès au généralat, afin que cette ultime partie de la carrière militaire se situe progressivement pour ses lauréats entre les âges de 45 à 55 ans (contre 47/48 à 57 ans actuellement), 45 ans pouvant être pris comme repère, dans la mesure où il s'agit d'un âge moyen d'accès pour les administrateurs civil aux postes fonctionnels de sous-directeurs d'administration centrale. La perspective est de rajeunir progressivement, dans des conditions restant à expertiser, l'accès au généralat des plus hauts potentiels des armées et de la gendarmerie.

- Réexaminer les modalités tenant aux limites d'âge

Cette première mesure d'abaissement progressif de l'âge d'accès au généralat devrait, selon le Conseil, être couplée, dans le cadre d'une gestion des ressources humaines profondément repensée, avec un re-profilage de la pyramide des âges des officiers généraux, dans la perspective de permettre à un nombre plus limité de hauts potentiels de l'Armée d'accéder au généralat, mais de le faire plus tôt. Dans cette hypothèse de différenciation plus marquée des carrières, il conviendrait d'offrir aux officiers supérieurs écartés de l'accès au sommet de la pyramide des perspectives attrayantes en matière de départs anticipés vers la vie civile, qu'il s'agisse du secteur public ou du secteur privé. Enfin, cette réforme ne peut prendre sa pleine signification que dans le cadre d'une définition et d'une mise en œuvre d'une politique de mobilité des personnels, interne et externe et faisant appel tant au secteur public qu'au secteur privé.

Dès lors que le contexte général de la réforme des retraites conduit à un allongement tendanciel de la durée de la vie professionnelle, le Conseil considère, dans le cadre de la fin du conditionnalat, qu'une nouvelle limite d'âge pourrait être fixée pour les officiers généraux, en s'inspirant de celle des hauts fonctionnaires de l'Etat. A cet égard, il convient de prendre en considération la nature des missions que les officiers généraux ont à assumer. Il apparaît dès lors nécessaire d'envisager une différenciation des postes, en distinguant ceux qui requièrent, entre autres qualités, une certaine jeunesse, comme c'est le cas en particulier pour les interventions réalisées sur des théâtres d'opérations extérieures, et ceux qui s'apparentent davantage à des fonctions de planification stratégique et d'organisation, qui n'obéissent pas à des impératifs de même ordre.

- Pérenniser les missions de la MIRVOG et la doter de moyens de fonctionnement

La MIRVOG, récemment installée dans ses fonctions, a commencé à mettre en place une ingénierie fine en matière d'appui aux officiers généraux impliqués dans le processus de reconversion. A terme, il sera nécessaire, outre l'inscription de cette mission dans le cadre de la LOLF, de la doter des moyens correspondant aux frais inhérents au recours à des cabinets de recrutement/de chasseurs de têtes, actuellement budgétés à hauteur de 8,8 millions d'euros pour une durée de 6 ans (correspondant à l'extinction du régime du « conditionnalat »). La nature de cette dotation devrait en outre être clarifiée et autant que possible être directement gérée par la cellule. Son engagement devrait être conditionné à la recherche active d'une activité professionnelle, et non, comme cela est actuellement le cas, simplement lié à la présentation d'un projet professionnel, que celui-ci reçoive ou non un début de réalisation.

Pour notre assemblée, la pérennisation d'une structure légère, en charge de la gestion des fins de carrières militaires et du retour à la vie civile, doit remplir un certain nombre de conditions.

- La démarche doit impérativement être pensée sur la durée, dans une dynamique inter-armées, et enfin être transparente pour chaque arme (par l'organisation d'un retour d'informations et d'expériences).
- Les dispositifs en découlant doivent s'inscrire autant que faire se peut dans le droit commun des dispositifs de reconversion militaires existants pour les autres catégories de personnels, même si à l'évidence, des modalités spécifiques d'appui doivent être imaginées et mises en œuvre, du fait même de la nature des personnels concernés, de leur potentiel et des postes auxquels ils peuvent légitimement aspirer.
- Enfin, les fonds publics consacrés aux opérations de reclassement doivent être mesurés et évalués, au titre de l'efficacité de cette politique publique et de la mesure des reclassements effectifs par les cabinets de reclassement, par rapport aux sommes qui leur sont allouées.

D - PERMETTRE LA VALORISATION DES COMPETENCES ET DE L'EXPERIENCE DES OFFICIERS GENERAUX

La mise à profit au service du Pays par la valorisation des compétences et de la capacité d'expertise des hauts potentiels de l'armée nécessite de favoriser les conditions d'un retour à la vie civile. Il importe de donner aux officiers généraux les moyens de s'approprier la démarche de leur retour à la vie civile pour faire valoir leur expérience, et de s'y inscrire de façon positive. Il s'agit, d'une part de penser les outils d'une réelle anticipation accompagnant le déroulement de carrière, d'autre part, de sensibiliser l'environnement

socio-économique sur les savoir-faire et la plus-value que peuvent apporter les officiers généraux.

- Anticiper le retour à la vie civile en intervenant le plus en amont possible de la sortie effective de la sphère militaire

Le déroulement de carrière des hauts gradés militaires se trouve confronté aux mêmes contraintes que celui des cadres dirigeants des entreprises du secteur privé et public. Cet état de fait exige en premier lieu de sortir d'une logique de gestion sociale de l'accession aux postes de responsabilités. Il s'agit par conséquent de renforcer l'identification et la sélection des hauts potentiels et de mettre en place une gestion tout à la fois prévisionnelle et dynamique des carrières différenciées selon les compétences.

Dans ce cadre, il apparaît souhaitable de réexaminer les modalités des entretiens de carrière réalisés tous les trois ans, afin que les militaires aient le plus tôt possible une vision claire de leurs possibilités d'évolution et de leur point de sortie du système. Il semble également pertinent de permettre aux officiers supérieurs, dont le potentiel peut leur ouvrir les perspectives d'un accès au généralat, de bénéficier d'un bilan de compétences systématique avant leur promotion, en raisonnant en termes de compétences dominantes et non plus seulement en terme de capacité de polyvalence.

Par ailleurs, il importe de développer et d'améliorer la communication à l'intention des militaires, dès les premiers grades d'officiers supérieurs, sur le monde civil, économique et social. Il convient à cet égard de réfléchir à la mise en place d'un dispositif d'orientation et d'information sur les filières et les secteurs accessibles dans le monde civil, public et/ou privé et sur l'organisation de formations en cours d'emploi, complémentaires et modulaires, sur le monde économique et ses rouages ainsi que plus précisément sur les entreprises du secteur privé susceptibles de constituer des recruteurs potentiels.

- Développer les possibilités de mobilité externe

Sur un autre plan, notre assemblée souligne l'intérêt qu'il y aurait à envisager, pour les officiers généraux, une mobilité statutaire de deux ans, obligatoire en cours de carrière et avant l'accès au généralat, réalisée dans le secteur public ou privé, sur le modèle des mobilités statutaires en vigueur pour l'encadrement supérieur de la Fonction publique. Il conviendra à cet égard d'étudier en parallèle les conséquences d'une telle démarche sur le plan budgétaire, notamment au regard de la création de postes supplémentaires qu'elle peut engendrer.

Par ailleurs, une réflexion interministérielle pourrait être valablement engagée sur la pertinence de passerelles entre corps administratifs et militaires de même niveau et rang hiérarchique. En plus d'une évidente plus-value personnelle pour le militaire, la mobilité externe participe en effet d'une saine et réelle gestion des ressources humaines et des carrières, permettant en outre de jouer en faveur du décloisonnement des sphères militaire et civile.

Enfin, pour notre assemblée, il est plus globalement fondamental que les réflexions engagées au sein du ministère de la Défense sur ses hauts potentiels trouvent leur place dans les travaux et missions transversales menées par l'Etat sur les hauts fonctionnaires et l'encadrement supérieur. Les spécificités de l'armée ne sauraient en effet à elles seules justifier, dans le cadre d'une démarche globale de réforme et de modernisation de l'Etat, que la gestion des carrières et les responsabilités de l'encadrement supérieur de l'armée ne soient traitées de façon particulière et appréhendées en dehors d'une réflexion d'ensemble.

- Sensibiliser l'environnement socio-économique pour favoriser le moment venu le recrutement d'officiers généraux

Le monde militaire est insuffisamment connu de la société civile. Il importe donc de réfléchir aux moyens d'organiser d'un point de vue institutionnel une meilleure connaissance des hauts gradés militaires et du monde civil organisé, par le biais de réseaux facilitant les échanges et, par voie de conséquences, l'intérêt de la société civile pour les militaires. A cet égard, les officiers généraux pourraient utilement s'impliquer, dans le cadre d'implantations territoriales, dans les lieux d'échanges et de discussions existants en mobilisant le tissu économique et social local, tels que les représentations territoriales de l'Etat et des collectivités territoriales, les organisations patronales et syndicales, les chambres consulaires, les entreprises, la sphère associative...

Plus généralement, il semble judicieux d'engager un dialogue avec les organismes représentatifs du monde des entreprises, afin d'approfondir l'apport que peut y présenter les officiers généraux en termes de connaissances de la défense, de l'industrie de l'armement, de l'organisation de la sécurité et des relations extérieures.

Il convient également dans ce cadre d'inviter les pouvoirs publics à réfléchir aux possibilités offertes par certains postes dans lesquels les officiers généraux pourraient plus largement faire valoir leur savoir-faire et leurs connaissances tant techniques que plus stratégiques. Il semble en effet que les cabinets ministériels, les conseils d'administration de grandes entreprises, les ambassades, ainsi que les instances européennes et internationales, qu'elles soient ou non gouvernementales, ne devraient pas ignorer le potentiel et la valeur ajoutée des officiers généraux. Cette démarche, qui s'ajoute à la mobilité interministérielle évoquée plus haut, participe ainsi au rayonnement des armées souhaité par les pouvoirs publics. Elle ne peut que contribuer à l'échange d'expériences d'une institution à une autre pour un plus grand profit réciproque.

*
* *

Au moment où elle est amenée à faire part du résultat de ses réflexions, notre assemblée ne peut ignorer le contexte actuel. Elle considère que l'Etat ne doit pas s'interdire d'envisager l'apport des compétences des officiers généraux, sur un plan plus global, au profit d'actions sociétales et de promotion de la citoyenneté. Leur expérience de compréhension des phénomènes de crise ainsi que leurs capacités à mobiliser un ensemble de partenaires dans la conduite de projets semblent pouvoir constituer un atout dans l'organisation de dispositifs, au niveau régional ou national, s'appuyant sur les collectivités territoriales, les entreprises tant publiques que privées, les associations et d'autres acteurs du monde économique et social, afin de construire des actions positives en termes d'insertion et de cohésion sociale.

Au-delà, au travers des pistes de réflexion développées dans le présent avis et notamment par l'affirmation de la nécessité d'une plus grande ouverture de la Défense sur le monde civil, passant par des relations réciproques à la fois plus régulières et durablement ancrées, notre assemblée fait sienne l'idée que la nature et la solidité du lien Armée-Nation constituent l'un des garants de notre démocratie.

Elle considère également que les travaux conduits sur la reconversion des officiers généraux dans la vie civile contribuent au nécessaire débat de fond sur la question de l'utilité des seniors dans notre société, en tant que capital humain riche de compétences, d'expériences et de savoir-faire.

Deuxième partie
Déclarations des groupes

Groupe de l'agriculture

L'évolution du contexte géopolitique conduit à une nécessaire réorganisation de notre Armée. Du reste, celle-ci a déjà commencé puisque, au-delà des traditionnelles interventions de défense, les militaires participent de plus en plus à des actions humanitaires ou civiles à travers le monde ou sur notre territoire. On ne peut que s'en féliciter.

L'enjeu est ici important. Le glissement du rôle de l'Armée participe en effet d'un rapprochement des militaires avec la Nation. Il est aujourd'hui difficilement compréhensible que certaines catégories de la population demeurent comme scindées de l'ensemble du corps social. Or, c'est ainsi qu'ont longtemps été perçus les militaires en raison d'une organisation particulière concernant tant la formation et la carrière professionnelle que le mode de vie et les valeurs véhiculées. La faiblesse de la croissance économique, l'exacerbation de la concurrence internationale, la précarisation d'une part toujours trop importante de la population ne nous permettent plus aujourd'hui de vivre côte à côte. Nous devons au contraire être solidaires les uns des autres et mêler nos compétences dans l'intérêt du pays et de la Nation toute entière. Les militaires disposent, à cet égard, d'atouts de management, réactivité, rigueur qui peuvent se révéler très précieux dans la gestion d'une entreprise ou d'une multinationale.

La reconversion des officiers généraux dans la vie civile nous paraît devoir s'inscrire dans cette logique d'une plus grande cohésion nationale, même si elle poursuit également un objectif professionnel tendant à une réorganisation plus globale de l'Armée et un rajeunissement de ses cadres dirigeants.

Cependant, en raison même de la particularité du fonctionnement de la vie militaire, mais aussi des besoins des entreprises, la reconversion des officiers généraux doit, pour être couronnée de succès, être organisée et minutieusement préparée. La vie civile ne peut pas être un exutoire à des générations trop nombreuses de militaires. Cela serait mal accepté et de toute façon contre-performant. Au contraire, il conviendrait, comme le suggère l'avis, de mettre en place une cellule destinée à repérer ceux des officiers généraux les plus aptes à s'insérer dans une vie en entreprise, les plus désireux de réaliser les efforts nécessaires à construire une deuxième carrière professionnelle selon des valeurs différentes, les plus capables enfin de répondre aux besoins des entreprises en proie à une compétition internationale forte.

La reconversion des officiers généraux dans la vie civile peut donner un début de réponse intéressant au déficit démographique de ces prochaines années. Néanmoins, elle demeure un sujet sensible alors que le chômage reste élevé en France et que la question de l'emploi des seniors est toujours en suspens.

Groupe de l'artisanat

Le groupe de l'artisanat appuie la démarche de cet avis visant à élargir la réflexion au renforcement du lien entre l'Armée et la Nation plutôt que de la cantonner à l'optimisation des talents et compétences des officiers généraux.

En effet, le contexte géopolitique marqué par des risques de plus en plus diffus et polymorphes et le choix politique de la France de professionnaliser l'Armée, impliquent de repenser les carrières militaires dans le sens du rajeunissement de la pyramide des âges et d'une nouvelle gestion des carrières.

Le nouveau statut répond en partie à ces objectifs ; il reste à l'inscrire dans les faits afin d'obtenir une politique saine des flux.

Le groupe de l'artisanat souscrit au décloisonnement des systèmes de formation, en rappelant d'ailleurs les nombreuses expériences de reconversion de personnel militaire réalisées dans notre secteur suite à des fermetures de sites.

Compte tenu de la dimension géostratégique dans le monde des affaires aujourd'hui, il ne faudrait pas limiter sa prise en compte aux domaines universitaires mais l'ouvrir à tous les niveaux de formation, y compris de l'enseignement technique sans oublier la Fonction publique.

Si la suppression du « *secret défense* » et la réduction de cinq à deux ans de l'interdiction d'exercer qui suit la cessation de fonctions militaires sont faciles à mettre en œuvre et acceptables sur le plan de la justice sociale, le groupe de l'artisanat est plus réservé sur le cumul « *emploi-retraite* » dans le contexte spécialement tendu de l'emploi des seniors en France.

Quant à la gestion des carrières, celle-ci aura effectivement plus de chance de succès si elle est anticipée le plus en amont possible et différenciée suivant les savoir-faire. Le bilan de compétences, la valorisation des acquis appliqués dans le secteur privé peuvent y contribuer à condition d'être complétés par un vrai programme d'accompagnement pour préparer efficacement le retour à la vie civile.

Celui-ci implique une meilleure connaissance du monde économique, l'accès à des modules de formations complémentaires mais surtout la création de passerelles entre les différents corps, administratifs et militaires.

Cette dernière mesure est fondamentale pour permettre à l'Etat de bénéficier de l'expérience des officiers généraux dans la gestion de projets sensibles pour construire les actions d'insertion et de cohésion sociale de demain.

Malgré le champ très restreint de cette saisine, le groupe de l'artisanat a voté favorablement cet avis dans la mesure où les propositions contribuent à valoriser de manière plus globale les savoir-faire et savoir être des seniors dans la société.

Groupe des associations

L'intérêt du développement d'une politique de départ des officiers généraux leur facilitant une reconversion dans la sphère civile n'était pas au début de notre réflexion d'une évidence flagrante. Le faible volume de personnes concernées d'une part et la spécificité de la carrière militaire d'autre part rendaient *a priori* la saisine incongrue dans un contexte durablement marqué par les tensions du marché du travail, comme le stipule l'introduction de l'avis.

Cependant, le parti pris proposé par l'avis, au croisement de la nécessité de rajeunir la pyramide des âges dans les armées et de la valorisation des compétences acquises à l'issue de la période d'activité, a été le premier déclencheur d'un travail intéressant.

Mais c'est sans aucun doute à travers le prisme de la valorisation du lien Armée - Nation que la réflexion a pris tout son sens.

La plus-value qu'elle apporte et les propositions qui en découlent pour ouvrir des pistes améliorant les conditions du retour des officiers généraux à la vie civile reposent notamment sur l'idée d'inscrire l'Armée et la Société civile dans une relation plus ouverte.

Alors qu'il est coutume de dire que la société civile méconnaît l'Armée, les travaux que vous avez conduits permettent de souligner l'isolement de l'Institution du fait :

- d'abord de la nature de la carrière militaire qui éloigne en particulier les officiers généraux de la sphère civile ;
- ensuite de l'organisation pyramidale très hiérarchique ;
- enfin de la culture conditionnée par les traditions.

L'avis apporte sa moisson de propositions de nature d'une part, à lever ces freins culturels au rapprochement des genres militaire et civil, d'autre part, à promouvoir l'idée d'une reconversion réussie et utile.

La nécessité de rajeunir les ressources humaines d'une Armée de métier emporte des conséquences qui imposent en tout premier lieu de prolonger la réflexion sur le statut en recherchant des mesures internes aux armées propres à corriger les effets négatifs de la politique menée. De ce point de vue, l'avis ouvre des voies importantes sur le registre de la gestion des carrières des officiers généraux.

Cependant, les questions posées par la saisine trouveront des réponses pérennes pour autant que soit pris au sérieux l'enjeu qui consiste à renouveler les formes que revêt le lien entre l'Armée et la Nation. C'est là la clé d'une évolution indispensable en phase avec les besoins de la société civile.

L'avis offre de réelles perspectives pour y parvenir.

C'est sur cet aspect fondamental de la problématique, qui devrait conduire à une plus grande ouverture de l'Institution militaire et à la modernisation de ses relations avec son environnement, que le groupe des associations fonde sa position. Le groupe a voté l'avis.

Groupe de la CFDT

Cette saisine semble bien décalée au regard de la problématique actuelle du chômage et des conséquences qu'il engendre, mais cet avis a le mérite d'examiner, sans *a priori*, les conditions et les moyens à mobiliser pour les officiers généraux qui souhaitent poursuivre une activité professionnelle après leur mise à la retraite.

Le problème posé par la saisine relève tout d'abord à notre sens d'une gestion classique de la pyramide des âges, qui découle du nouveau statut général des militaires et dont les paramètres sont bien identifiés et extrapolables dans le temps.

Pour notre groupe, c'est au ministère de la Défense d'assumer les choix qu'il fait tout comme nous demandons aux entreprises de gérer les décisions qu'elles prennent. Il n'y a pas lieu d'exporter les choix en matière de gestion de fin de carrière sur la société.

La gestion des carrières et de la pyramide des âges reposent sur deux éléments principaux : la formation et l'aménagement des postes.

Le rapport souligne que la formation permanente et la préparation des reconversions sont de longue tradition dans les préoccupations des armées. Plus récemment, un dispositif d'accompagnement est venu compléter cet ensemble.

Tout comme dans les entreprises, la mise à la retraite précoce n'est pas la réponse pour obtenir « *un flux satisfaisant de renouvellement du corps* ». Il convient, comme il est précisé dans l'avis, d'envisager la différenciation des postes, en distinguant les postes de terrain qui nécessitent une certaine jeunesse, de ceux qui s'apparentent davantage à de la planification stratégique dans lesquels prime l'expérience. Ces évolutions peuvent être conduites aussi bien dans l'Armée que dans les fonctions publiques.

Sur la question du cumul emploi-retraite, l'avis renvoie, à juste titre, à un débat plus général. Nous notons, à cet effet, que la question ne vient pas du bénéfice de la rémunération liée à la reprise d'une activité, mais du versement, sans limitation, des soldes ou pensions qui proviennent de budgets dont les limites conduisent à réduire les droits à d'autres catégories de personnels.

La CFDT a voté cet avis.

Groupe de la CFE-CGC

L'avis esquisse des pistes de valorisation et d'attractivité de l'expérience des militaires haut gradés pour la société civile. Pour notre groupe, il permet également de tirer des enseignements des pratiques militaires de reconversion en direction d'autres publics tels que les salariés et le personnel d'encadrement en particulier.

Afin d'améliorer la reconversion dans la vie civile, l'avis reprend nos propositions de valorisation des lieux de rencontres, d'échanges et d'enseignement mêlant civils et militaires. Il est indéniable que la réussite de la reconversion des officiers généraux et au-delà, d'autres militaires, dans la société civile demande que les deux mondes s'appréhendent mutuellement mieux. Ainsi, l'Armée doit s'ouvrir à la société civile comme celle-ci doit être sensibilisée aux talents des officiers généraux et des militaires plus largement.

Le groupe de la CFE-CGC demande une mobilité statutaire de deux ans, sur le modèle de l'encadrement supérieur de la fonction publique ainsi que de développer des passerelles entre ces deux corps. Le sujet du cumul emploi-retraite est plus délicat. Nous nous garderons bien d'émettre un avis sur un *statu-quo* ou une évolution de la situation des militaires. La question du cumul emploi-retraite exige à notre sens d'être appréhendée au niveau de toute la société avant d'être résolue pour telle ou telle population spécifique en fonction d'une situation particulière, aussi légitime soit-elle.

Certaines propositions peuvent dépasser la seule situation des militaires. Il en est ainsi de l'anticipation du retour à la vie civile par l'identification des potentiels et la mise en œuvre de la gestion prévisionnelle des compétences, comme par un bilan de compétence avant la promotion au sein du généralat. Une démarche similaire pourrait tout à fait être appliquée auprès des salariés. La triple exigence pour une attractivité du parcours professionnel militaire qui tient dans la règle des 3 « R » - recruter, retenir, reconvertir - pourrait de même trouver à s'appliquer dans le secteur privé pour répondre à la nécessaire sécurisation des trajectoires professionnelles.

Le groupe de la CFE-CGC a émis un vote positif.

Groupe de la CFTC

La saisine de notre assemblée sur la reconversion des militaires dans la vie civile nous donne une occasion de réfléchir aux relations entre l'Armée et la Nation.

Le choix fait en 1996 d'une armée entièrement professionnelle a conduit à repenser le statut général des militaires.

Les militaires et l'organisation des carrières aussi bien que la reconversion dans la vie civile doit être repensée.

Le groupe de la CFTC remercie le rapporteur d'avoir bien voulu s'atteler à ce travail pour le cas des officiers généraux.

Nous voudrions simplement insister sur la nécessité de renforcer les liens entre la Nation et son Armée. L'implication d'anciens militaires dans la vie civile est un facteur important de ce lien.

Elle doit être encouragée, aussi bien pour la vie associative et civique que pour la vie professionnelle.

Les propositions de l'avis vont dans ce sens.

Nous tenons à souligner en particulier l'importance de la formation. L'avis montre bien la nécessité de permettre les rapprochements, les passages, entre les formations de la vie civile et la formation des carrières militaires.

Il donne des exemples pertinents comme celui de l'IHEDN, des formations universitaires à public mixte et de la formation de haut niveau à la dimension géostratégique.

Notre pays a besoin de valoriser toutes les compétences de nos concitoyens pour le développement et pour l'emploi. L'expérience acquise au service de la défense nationale est précieuse à bien des égards. Merci au rapporteur de l'avoir rappelé.

Le groupe de la CFTC a voté l'avis.

Groupe de la CGT

Quand le gouvernement a saisi le Conseil économique et social et sa section du travail sur la reconversion des officiers généraux, la première réaction du groupe de la CGT fut de s'interroger sur la nécessité d'une analyse aussi limitée au regard des effectifs concernés (environ 80 sorties par an), du contexte très dégradé du marché de l'emploi et notamment du faible taux d'emploi des seniors.

La volonté du gouvernement d'inciter un certain nombre d'officiers généraux à interrompre volontairement leur carrière est d'autant plus surprenante que l'âge des départs pour disposer d'une retraite pleine a été repoussé dans le nouveau statut des militaires, comme il l'a été dans la Fonction publique ou dans le privé. Il était donc demandé au Conseil économique et social de formuler des propositions adaptées, tout en assumant ces aspects contradictoires.

La qualité des auditions et des débats a permis de mieux connaître et mieux comprendre l'Armée et d'appréhender la problématique sous l'angle plus global d'un nécessaire resserrement du lien Armée - Nation.

Il n'est pas inutile de rappeler que notre assemblée avait d'ailleurs eu l'occasion d'exprimer son profond attachement à ce lien lors du débat sur le service national et le maintien d'une armée de conscription.

Le reclassement des officiers généraux demandait des réponses spécifiques au regard des compétences et des capacités d'expertises des hauts potentiels de l'armée. Le cas des officiers généraux ne pouvait donc être traité de la même façon que l'emploi des seniors en général, emploi des seniors et reconversion, qui mériteraient un avis particulier de notre assemblée.

La proposition de l'avis qui consiste à modifier l'âge d'accès au généralat, et par conséquent à limiter un flux d'entrée, nous semble un préalable pour obtenir un renouvellement satisfaisant, tout en maintenant l'équilibre de la pyramide des âges.

Nous partageons les propositions de l'avis qui visent à développer les liens entre la société civile et les militaires. Cela contribuera à maintenir un esprit « *défense* » avec la Nation et réduira l'impression d'évoluer dans deux mondes à part qui se rencontrent parfois, sans jamais se connaître vraiment. Cela passe nécessairement par une permanence du dialogue entre le monde civil et le monde militaire. Dans cet esprit, nous soutenons la proposition d'utiliser les compétences des officiers généraux dans les milieux étudiants, notamment quand il s'agit des questions de défense et de sécurité. C'est un des éléments pertinents d'ouverture vers la société civile, un bon moyen de partager les compétences et les expériences mais également de croiser deux univers dont les relations sont encore, de part et d'autre, empreints de préjugés.

Nous approuvons les recommandations de développer, au cours de la carrière, la communication et l'information sur le monde économique, et plus particulièrement sur les entreprises du secteur privé. Ceci devrait permettre aux officiers généraux de disposer d'une vue claire sur les filières publiques ou privées accessibles dans le monde civil.

Bien que les dispositifs de reconversion des militaires soient une tradition, la nouvelle mission d'appui pour promouvoir les talents des officiers généraux est un dispositif utile favorisant la mixité entre le monde militaire et le civil. C'est un atout non négligeable qui devrait être pérennisé et ses résultats évalués.

La problématique de la déontologie et du devoir de réserve reste un frein, notamment au moment du retour à la vie civile. L'avis propose que ces principes soient adaptés et qu'un cadre précis soit défini. Les officiers généraux devraient pouvoir s'exprimer sur les conditions dans lesquelles ils ont exercé leurs missions, afin de valoriser leurs acquis dans la société civile.

Dans le contexte de crise sociale profonde que vit la jeunesse de notre pays, le groupe de la CGT approuve la nécessité de mener au sein de notre assemblée une réflexion sur la citoyenneté. Dans ce cadre, l'expérience des officiers généraux pourrait sans doute y contribuer favorablement.

Le groupe de la CGT a voté l'avis.

Groupe de la CGT-FO

Le groupe Force ouvrière se félicite de la manière dont a été abordée une saisine dont les tenants et aboutissants affichés étaient loin d'être clairs. FO reprend à son compte le recentrage du sujet et la manière dont il a été placé dans un contexte actuel d'emploi fortement dégradé.

En effet, un tel recentrage du sujet était très important, et nécessaire, car une partie de la population active, au même âge critique, se trouve confrontée à des problèmes d'emploi et d'identité professionnelle particulièrement dramatiques.

Ceci posé, pour le groupe FO, la Défense nationale constitue un des liens entre le citoyen et la République. La reconnaissance et la culture de ce lien passent par notre intérêt à la situation de tous les personnels de la Défense, notamment des militaires, et dans le cadre de cette saisine, des officiers généraux.

C'est pourquoi le projet d'avis, s'inscrivant parfaitement dans cette approche et les propositions, sans être révolutionnaires, participant de cette reconnaissance du lien Armée - Nation, méritent tout notre soutien.

A l'heure de certaines stigmatisations des valeurs et vertus républicaines, des tentations communautaristes, du détricotage du lien social, ce projet d'avis concourt à l'indispensable prise de conscience des citoyens face aux exigences démocratiques.

Dans cet esprit, le groupe Force ouvrière a voté le projet d'avis.

Groupe de la coopération

La section du travail a été saisie par le gouvernement sur une question très spécifique : le nombre d'officiers généraux concernés est en effet relativement faible et les problèmes de reconversion auxquels ils sont confrontés restent circonscrits dans le temps du fait de la pyramide des âges. Le groupe de la coopération félicite donc le rapporteur pour avoir su proposer des solutions crédibles à notre assemblée, mais aussi pour avoir su mettre en perspective ce sujet avec des problématiques de société plus larges. Le groupe souhaite insister sur certaines d'entre-elles.

La reconversion des officiers généraux renvoie à la question de la valorisation des compétences des seniors. Le rapport et l'avis montrent bien qu'il existe un réel vivier de compétences au sommet de la hiérarchie militaire, compétences qui restent sous-utilisées tant dans le secteur public que privé. Les différentes propositions relatives à une véritable politique d'accompagnement dans le retour à l'emploi civil, aux décroissements des formations et à des adaptations dans la gestion de la carrière militaire, constituent un faisceau de réponses qui semblent pertinentes. Force est cependant de constater que si les aspects humains peuvent être difficiles à vivre pour les personnels concernés, ils

le sont tout autant, si ce n'est plus, pour les salariés du même âge qui sont licenciés, confrontés à la difficulté de retrouver un emploi et de surcroît à des problèmes financiers. D'une façon générale, de réels progrès restent à accomplir pour le maintien dans l'emploi des salariés de plus de cinquante ans, ce qui fait d'ailleurs actuellement l'objet d'une importante négociation.

L'analyse de la problématique est également révélatrice de l'importance de la gestion prévisionnelle des emplois dans la Fonction publique, qui fait pour l'instant cruellement défaut ; en cela, la démarche d'accompagnement et d'anticipation mise en place par le ministère de la Défense est novatrice. Elle peut constituer une référence pour les autres administrations qui vont, elles aussi, être confrontées à des évolutions démographiques et à la nécessité d'adapter leurs compétences aux nouvelles attentes des citoyens et aux défis du monde moderne.

Enfin, notre assemblée n'est que rarement saisie sur des questions de Défense. Or cette saisine renvoie à la nature du lien entre l'Armée et la Nation qui constituait l'un des fondements de notre pacte républicain. Pour de multiples raisons fort bien détaillées dans le rapport, ces relations se sont distendues. La suspension de la conscription et l'évolution vers l'armée professionnelle de métier ont notamment marqué un tournant, et cela sans que soit réellement posée la question du renouveau de ce lien. La proposition de mise en place d'un service civil s'inscrit dans cette nécessaire réflexion, à laquelle le Conseil économique et social pourrait contribuer, au regard notamment de la crise des banlieues.

Groupe des entreprises privées

La question posée par la saisine « *La reconversion des militaires dans la vie civile : le cas des officiers généraux* » est intéressante, pour au moins quatre raisons :

La première est qu'il existe de nombreuses similitudes entre le monde des entreprises et celui des armées : souci de l'efficacité, organisation, rigueur, engagement, culture du résultat, décision et responsabilité.

Les militaires ne se sentiraient pas dépaysés par le remarquable site de la chaîne de montage automobile d'Aulnay-sous-Bois que la section des activités productives a eu le privilège de visiter la semaine dernière, pas plus qu'ils ne se sentiraient dépaysés sur le chantier d'ouverture d'un hypermarché en Chine à Harbin ou sur celui de la construction du viaduc de Millau.

La seconde raison est que les armées recèlent des compétences multiples. La formation solide des officiers généraux tout au long de leur parcours, depuis leur école de base jusqu'au collège interarmées de défense, en passant par des formations complémentaires dans différents domaines, à l'université ou dans les écoles, les rend aptes à exercer de nombreuses fonctions de direction, de conseil de gestion, de ressources humaines, de logistique, pour ne citer que celles là.

La troisième raison est que les besoins existent. Ceci n'est pas en contradiction avec le niveau du chômage. Les postes auxquels on peut penser sont des postes d'expérience qui ne concernent pas les jeunes en début de carrière.

Par ailleurs, le fameux choc démographique de 2006 ou 2008 va opérer des coupes claires dans les effectifs des entreprises. Compte tenu du nombre relativement faible des postes en question, l'impact sur l'emploi en général est très limité.

Enfin, des besoins nouveaux apparaissent en dehors du champ de l'entreprise, qu'il s'agisse d'instances de réflexion et de proposition, ou de nouvelles structures d'encadrement et de pédagogie.

La quatrième raison est tout bonnement d'ordre humain, et nous concerne d'ailleurs tous. Imagine-t-on quelqu'un qui a commandé le Charles de Gaulle rester au coin du feu et ne plus exercer aucune responsabilité.

Alors, pour mettre cela en musique, il faut régler quelques questions, deux principalement. La première est d'ordre juridique et social. Nous ne manquons pas d'excellents techniciens qui pourront trouver des solutions simples sans soulever des montagnes.

La deuxième est d'ordre pratique. Elle relève de la gestion prévisionnelle des carrières et doit permettre de confronter l'offre et la demande en amont des départs, à partir d'interfaces mises en place de part et d'autre. Il faut saluer à cet égard la création de la mission de retour à la vie civile des Officiers généraux (MIRVOG).

Tout cela ne vous a pas échappé, monsieur le rapporteur. Il faut vous féliciter, ainsi que l'ensemble des membres de la section, pour la pertinence et la finesse de vos analyses.

Le groupe des entreprises privées a voté l'avis.

Groupe des entreprises publiques

Le problème de la reconversion des militaires dans la vie civile, et le cas des officiers généraux en particulier, mérite, bien qu'il s'agisse d'effectifs limités, une attention particulière pour deux raisons au moins. Il s'agit d'abord d'un prolongement, qui doit trouver une solution, de l'évolution très profonde de la politique de défense de la France et de la transformation de son armée. Par ailleurs, c'est une source de réflexions pour la question beaucoup plus générale, et à grands enjeux pour notre pays, du déroulement des carrières, de la mobilité professionnelle, de la gestion des compétences et de l'expérience tout au long de la vie active, notamment pour les seniors.

La nature des missions dévolues à l'Armée a profondément évolué dans un contexte mondial aujourd'hui très différent de ce qu'il était il y a vingt ans. Ces missions se sont élargies et diversifiées. Les bouleversements technologiques des armes et moyens de la défense ont un fort impact sur l'indispensable technicité

des militaires. La professionnalisation des armées est un changement très profond après un siècle de conscription, qui a nécessairement des conséquences lourdes sur la gestion des ressources humaines du secteur militaire. Les exigences d'une pyramide des âges harmonieuse et adaptée aux missions et aux besoins se sont renforcées avec en particulier un nécessaire rajeunissement du corps des officiers généraux. A l'instar des militaires de rang inférieur, un nombre important d'entre eux ne pourront plus conduire la totalité de leur vie professionnelle dans l'Armée et auront donc à se reconvertir dans le civil. Il convient de les y préparer et de les aider.

Cette nécessité, si elle est bien maîtrisée, constituera une opportunité pour la société française qui pourra ainsi disposer de la capacité d'engagement, de la vision stratégique, de la réactivité décisionnelle et de la technicité d'hommes et de femmes ayant acquis durant leur carrière militaire une expérience de grande valeur, aisément transposable à la vie civile.

Les solutions proposées dans l'avis recueillent l'adhésion du groupe des entreprises publiques, en particulier sur deux points essentiels :

- il faut renforcer et moderniser la gestion des ressources humaines de la fonction militaire, tout au long de l'échelle hiérarchique. En particulier une véritable gestion prévisionnelle des besoins en officiers généraux à moyen et long terme est nécessaire, aussi bien pour disposer des moyens adaptés en profils et en nombre que pour anticiper les départs et préparer les reconversions dans les meilleures conditions. Ce besoin de gestion prévisionnelle ne s'applique pas qu'aux forces armées et concerne de façon beaucoup plus générale toute la Fonction publique d'Etat ;
- pour améliorer la connaissance réciproque et la compréhension entre l'Armée et la Nation, il convient de revivifier le lien qui les unit et qui pour diverses raisons - fin du service militaire, évolution des missions - s'est distendu. C'est ainsi que l'on pourra créer les meilleures conditions pour faire de la reconversion des militaires dans la vie civile, et en particulier des officiers généraux, un jeu gagnant-gagnant pour la Nation et pour son Armée.

Le groupe des entreprises publiques a voté l'avis.

Groupe des professions libérales

A l'heure où le lien qui unit l'armée à la nation peut se trouver distendu en raison, notamment, de l'évolution géostratégique et de la professionnalisation des armées, l'impératif de jeunesse et de gestion des carrières au sein de l'armée rend particulièrement nécessaire la réflexion sur la reconversion des militaires dans le secteur civil. C'est pourquoi, si le sujet de la saisine gouvernementale était très ciblé, nous jugeons particulièrement pertinent de l'avoir élargi à la question du lien Armée - Nation. Il aurait été dommage de le restreindre à une problématique relevant d'une sorte de « *plan social* » pour militaires.

Les propositions faites par le rapporteur, visant à favoriser les interfaces entre les deux sphères, civile et militaire, témoignent d'une vision d'ensemble particulièrement complète : ces propositions concernent en effet l'instauration de lieux de dialogue, le nécessaire rapprochement des règles propres aux militaires du droit commun des fonctionnaires et la valorisation des compétences spécifiques des officiers généraux dans le monde économique.

Le groupe des professions libérales rejoint le rapporteur quand celui-ci souligne que le nouveau système se substituant au système du « *conditionnalat* » qui fixe, pour les officiers généraux, la limite d'âge à 57 ans, est en contradiction avec la réforme des retraites qui vise à un allongement tendanciel de la durée de la vie professionnelle. C'est pourquoi, il approuve la proposition qui est faite de revoir cette limite d'âge en s'inspirant de celle des hauts fonctionnaires de l'Etat.

De même, la proposition d'envisager un abaissement de la moyenne d'âge d'accès au généralat, en même temps que des conditions de départ anticipé plus attractives pour les officiers écartés de l'accès au sommet de la pyramide, semble de nature à permettre une meilleure gestion des ressources humaines des officiers généraux. Ces propositions apparaissent, en outre, en conformité avec l'évolution constatée dans les domaines d'activité civile, publics ou privés, où, il est plus difficile aujourd'hui qu'hier, à diplôme égal, d'atteindre un haut niveau de responsabilités.

S'il partage l'avis du rapporteur indiquant, que le Conseil économique et social n'avait pas à se prononcer, dans le cadre de cette saisine, sur la question du cumul emploi - retraite pour le cas particulier des officiers généraux, le groupe des professions libérales estime néanmoins que cette question, pour les différents secteurs d'activité, est un sujet d'importance que le Conseil économique et social devra traiter globalement afin d'envisager les pistes propres à maintenir les seniors qualifiés dans la vie active.

Etant donné la différence de situation entre les officiers généraux qui veulent se reconverter et la majorité des seniors qui ont à rechercher un emploi, le groupe des professions libérales a apprécié la démarche du rapporteur, qui a préféré envisager la question sous l'angle de l'intérêt général, en analysant ce que peuvent apporter au monde civil les compétences spécifiques des officiers.

Le groupe des professions libérales a voté l'avis.

Groupe de l'UNAF

Le groupe de l'UNAF remercie M. Chertier pour l'excellent travail réalisé. En effet, tout en respectant l'objectif indiqué par la saisine gouvernementale, concernant la reconversion des militaires dans la vie civile, il a su éviter les écueils et les fausses solutions, pour présenter un avis mesuré, responsabilisant avant tout l'institution militaire qui se doit de réfléchir et d'organiser le plus en amont possible la reconversion des officiers généraux.

Tout en soulignant la justesse et la pertinence des propositions contenues dans l'avis, le groupe de l'UNAF souhaite en reprendre quelques-unes.

L'importance des évolutions de l'armée depuis la fin de la Seconde guerre mondiale est soulignée à juste titre, en insistant sur le choix récent de la professionnalisation.

Cette mutation majeure, fruit de l'évolution de la société et de la transformation des conditions d'emploi des armées, a progressivement conduit à repenser en ce sens le statut général des militaires, tout en préservant les fondements. Ce nouveau statut général des militaires, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2005, marque ainsi une mutation importante de la fonction militaire qui doit permettre aux forces armées françaises de répondre aux défis à venir, aussi bien dans le domaine de l'emploi des forces que dans celui de la gestion des ressources humaines, rapprochant en particulier les conditions d'emplois des militaires de carrières sous statut, de celles des militaires sous contrat.

Le nouveau statut vise également à mettre en place une organisation des carrières permettant de répondre à l'impératif de jeunesse, et porte une attention particulière aux difficultés posées par la gestion des fins de carrière, avec le double objectif de maintenir un flux de départs permettant d'assurer des conditions d'avancement satisfaisantes, d'améliorer les possibilités de reconversion, et de fluidifier les carrières.

Cependant, la reconversion des officiers généraux, dont les compétences au sein de l'institution militaire sont parfaitement reconnues, n'est pas forcément adaptée au management dans les sociétés commerciales et industrielles. C'est pourquoi, le ministère de la Défense qui a déjà une longue tradition dans la logique de reconversion de son personnel, doit mettre tout en œuvre pour accompagner les officiers généraux vers le retour à la vie civile.

L'UNAF partage l'affirmation de l'avis selon laquelle *« il apparaît souhaitable de réexaminer les modalités des entretiens de carrière réalisés tous les trois ans, afin que les militaires aient le plus tôt possible une vision claire de leurs possibilités d'évolution et de leur point de sortie du système »*. Il semble également pertinent de permettre aux officiers supérieurs, dont le potentiel peut leur ouvrir les perspectives d'un accès au généralat, de bénéficier d'un bilan de compétence systématique avant leur promotion, en raisonnant en termes de compétence dominante, et non plus seulement en terme de capacité de polyvalence.

Par ailleurs, il importe de développer et d'améliorer la communication à l'intention des militaires, dès les premiers grades d'officiers supérieurs, avec le monde civil, économique et social. Il convient à cet égard de réfléchir à la mise en place d'un dispositif d'orientation et d'information sur les filières et les secteurs accessibles dans le domaine civil.

Le groupe de l'UNAF partage également la recommandation visant à engager *une réflexion interministérielle*, afin de mettre en place *des passerelles entre corps administratifs et militaires de même niveau et rang hiérarchique*. Outre une évidente plus-value personnelle pour le militaire, la mobilité externe participe en effet d'une saine et réelle gestion des ressources humaines et des carrières, permettant, de plus, de jouer en faveur du décroisement des sphères militaire et civile.

Enfin, l'UNAF soutient totalement la proposition contenue dans la conclusion. Au moment où elle est amenée à faire part du résultat de ses réflexions, notre assemblée ne peut ignorer le contexte actuel. Elle considère que l'Etat ne doit pas s'interdire d'envisager l'apport des compétences des officiers généraux, sur un plan plus global, au profit *d'actions sociétales et de promotion de la citoyenneté*. Leur expérience de compréhension des phénomènes de crise ainsi que leurs capacités à mobiliser un ensemble de partenaires dans la conduite de projets semblent pouvoir constituer un atout dans l'organisation des dispositifs, au niveau régional ou national. Ces officiers pourraient s'appuyer sur les collectivités territoriales, les entreprises tant publiques que privées, les associations et d'autres acteurs du monde économique et social, afin de construire des actions positives en termes d'insertion et de cohésion sociale.

Le groupe de l'UNAF s'est prononcé favorablement sur l'avis.

ANNEXE À L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants.....184

Ont voté pour.....180

Se sont abstenus.....4

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour : 180

Groupe de l'agriculture - MM. Barrau, Baucherel, Bayard, de Beaumesnil, de Benoist, MM. Couturier, Ducroquet, Ferré, Mme Gros, MM. Lucas, Rousseau, Sander, Szydłowski, Thévenot.

Groupe de l'artisanat - MM. Alméras, Dréano, Griset, Liébus, Martin, Paillason, Pérez, Perrin.

Groupe des associations – Mme Arnoult-Brill, MM. Da Costa, Leclercq, Pascal, Roirant.

Groupe de la CFDT - Mme Azéma, MM. Bérail, Boulier, Mmes Boutrand, Collinet, M. Heyman, Mme Lasnier, MM. Le Clézio, Legrain, Mme Pichenot, M. Quintreau, Mmes Rived, Tsao, MM. Vandeweege, Vérolet.

Groupe de la CFE-CGC – Mmes Dumont, MM. Garnier, Labrune, Saubert, Van Craeynest, Mme Viguier, M. Walter.

Groupe de la CFTC - MM. Coquillion, Deleu, Fazilleau, Mme Simon, M. Voisin.

Groupe de la CGT – Mmes Chay, Crosemarie, MM. Decisier, Dellacherie, Delmas, Mme Doneddu, MM. Durand, Forette, Mmes Geng, Hacquemand, Kotlicki, MM. Larose, Mansouri-Guilani, Muller, Rozet, Mme Vagner.

Groupe de la CGT-FO - MM. Becuwe, Bilquez, Bouchet, Mme Boutaric, MM. Daudigny, Devy, Houp, Lemerrier, Mazuir, Noguès, Mmes Peikert, Perray, Pungier, MM. Rathonnie, Reynaud, Mme Videlaïne.

Groupe de la coopération - Mme Attar, MM. Budin, Gautier, Grave, Prugue, Thibous, Verdier.

Groupe des entreprises privées – Mme Bel, MM. Bernardin, Creyssel, Daguin, Mme Felzines, MM. Gardin, Gautier-Sauvagnac, Ghigonis, Jamet, Lebrun, Lemor, Marcon, Mariotti, Mongereau, Pellat-Finet, Placet, Roubaud, Salto, Sarkozy, Schilansky, Didier Simond, Talmier, Tardy, Veysset, Mme Vilain.

Groupe des entreprises publiques – MM. Ailleret, Bailly, Blanchard-Dignac, Brunel, Chertier, Dupont, Mme Duthilleul, M. Gadonneix.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement – Mme Bourven, MM. Cariot, Clave, Feltz.

Groupe de la mutualité - MM. Caniard, Davant, Laxalt, Ronat.

Groupe de l'outre-mer - Mme André, MM. Kanimoa, Moustoifa, Omarjee, Osénat, Paoletti, Penchard, Radjou.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. d'Aboville, Aillagon, Mme Benatsou, M. Cannac, Mmes Dieulangard, Douvin, MM. Duharcourt, Ferry, Figeac, Gentilini, Le Gall, Marcon, Masanet, Massoni, Mme Morin, MM. Novion, Pasty, Plasait, Roulleau, Slama, Sylla, Valletoux, Vigier.

Groupe des professions libérales - MM. Capdeville, Maffioli, Mme Socquet-Clerc Lafont, M. Vaconsin.

Groupe de l'UNAF - Mme Basset, MM. Brin, Édouard, Fresse, Guimet, Mmes Lebatard, Petit, Therry, M. de Viguerie.

Groupe de l'UNSA - MM. Duron, Martin-Chauffier.

Se sont abstenus : 4

Groupe de l'agriculture - M. Lépine

Groupe des personnalités qualifiées - Mme Cuillé, MM. Duquesne, Obadia.

RAPPORT

**présenté au nom de la section du travail
par M. Dominique-Jean Chertier, rapporteur**

Par lettre en date du 7 avril 2005, le Premier ministre a saisi le Conseil économique et social d'une réflexion sur le thème : « *La reconversion des militaires dans la vie civile : le cas des officiers généraux* ».

La préparation d'un rapport et d'un avis a été confiée à la section du travail qui a désigné Dominique-Jean Chertier comme rapporteur.

*
* *

En vue de parfaire son information, la section du travail a successivement entendu :

- Général Jacques Grandchamp, chargé du retour à la vie civile des officiers généraux ;
- Capitaine de frégate Audoin de Chanterac, chargé de mission ;
- Vice-amiral (2^o section) Thierry d'Arbonneau, directeur de la protection du patrimoine et des personnes, AREVA ;
- Général (2^o section) Jacques Morel, société Réactions ;
- Jacques Landreau, ancien président de la société SEFOP - Conseil en recrutement de cadres ; ancien président de la confédération française de conseil en recrutement ;
- Général d'armée aérienne (cadre de réserve) Bernard Norlain, président directeur général SOFEMA Groupe ;
- Jacques Manardo, ancien président de Deloitte, administrateur de sociétés.

*
* *

Le rapporteur a, par ailleurs, rencontré plusieurs personnalités qui ont bien voulu lui faire part de leurs réflexions à ce sujet.

La section du travail et son rapporteur tiennent à exprimer à tous leurs remerciements pour leur apport aux travaux.

INTRODUCTION

La problématique des conditions de retour des officiers généraux à la vie civile, parfois appelée « seconde carrière » ou « reconversion » professionnelle, s'inscrit dans un contexte général, dont on se limitera à rappeler succinctement les principales lignes de force ainsi que ce qui lui donne, dans le contexte socio-économique actuel, un caractère sensible particulier.

- Le contexte général

L'une des tendances de fond, commune à l'ensemble des pays de la zone OCDE, est tout d'abord celle d'un vieillissement général de la population, principalement sous l'effet d'un allongement continu de l'espérance de vie. Ainsi, sur les dernières décennies, des progrès notables ont été obtenus en termes de longévité, conduisant à une vie plus longue et en bonne santé des populations. Couplé à un renouvellement plus faible des générations et à un système de retraite basé sur la solidarité intergénérationnelle, ce vieillissement de la population ainsi que l'arrivée à l'âge de la retraite des générations issues du « baby boom », conduisent à s'interroger sur les modalités de l'équilibre entre population active et population retraitée.

Aujourd'hui, à plus d'un titre, le maintien dans l'activité professionnelle des salariés de plus de 50 ans est un enjeu majeur pour l'avenir des pays développés. Il représente l'une des réponses principales au défi du vieillissement démographique. Les plus de cinquante ans constituent en effet, dans la plupart des pays riches et pour les prochaines décennies, une partie importante de la population active, qu'il convient de prendre en compte dans la production des richesses nécessaires aux transferts sociaux accrus, et notamment aux retraites.

La promotion d'un vieillissement actif est à ce titre un des objectifs de la stratégie européenne pour l'emploi définie à l'horizon 2010 par le Conseil européen de Lisbonne. Le Conseil de Stockholm, en 2001, a fixé à 50 % la proportion des 55-64 ans devant être en emploi dans l'Union européenne à cet horizon tandis que celui de Barcelone, en 2002, a prévu que l'âge moyen de sortie d'activité soit relevé de cinq ans. Si le vieillissement démographique est un phénomène commun aux pays européens, la France présente la particularité d'être l'un des pays qui affiche un taux d'emploi des seniors parmi les plus bas d'Europe : 36,8 % des 55-64 ans occupaient un emploi en 2003, soit près de cinq points de moins que la moyenne de l'Union, loin de l'objectif moyen européen¹. La France semble ainsi se distinguer par une « *division du travail entre générations privilégiant l'accès à l'emploi des adultes et reportant sur les plus jeunes et les plus âgés, pris en charge par la collectivité nationale, l'essentiel de la flexibilité du marché du travail* »².

¹ Accroître l'emploi des seniors : entre volontés et difficultés, Dares, Premières synthèses, janvier 2005, n° 04.1

² Gestion des âges et flexibilité du marché du travail, Travail et Emploi n° 100, octobre 2004.

Enfin, au titre des éléments de contexte devant être pris en considération figurent les négociations interprofessionnelles conduites en 2005 sur la situation de travail et d'emploi des seniors, visant à améliorer le maintien et le retour à l'emploi des salariés les plus âgés dans l'entreprise.

- La spécificité de la question posée

La question centrale posée dans le cadre de la saisine gouvernementale doit davantage être analysée comme ayant trait à la mise à profit, au service du pays, des compétences et de la capacité d'expertise des hauts potentiels de l'armée. Il s'agit de trouver la manière la plus appropriée de prolonger l'apport de l'armée dans la société civile, par une mise en valeur de l'offre de compétences et de talents que peuvent, notamment, fournir les officiers généraux dans une seconde carrière au service des entreprises et autres structures d'accueil potentielles dans le civil.

Bien évidemment, cette problématique, pour particulière qu'elle soit, ne peut ignorer le contexte actuel d'un marché de l'emploi extrêmement tendu, et encore moins faire abstraction des difficultés majeures qu'éprouvent un nombre important de salariés dans la recherche de modes de reconversion leur permettant de faire valoir leurs compétences et leurs talents.

A ce titre, la reconversion des hauts militaires dans une seconde carrière peut apparaître décalée par rapport aux préoccupations de chômage et d'insertion d'une grande partie de la population, confrontée à des problèmes d'emploi, d'identité professionnelle, ou encore aux conséquences désastreuses que représente le plus souvent d'un point de vue financier la perte d'un emploi.

Au-delà, il n'en reste pas moins, toutes choses égales par ailleurs, qu'il peut être intéressant en soi de s'interroger sur la capacité de notre pays à réintégrer dans le civil et à fournir des perspectives professionnelles à des hommes et des femmes qui ont servi la Nation dans des situations difficiles, et disposent de ce fait à la fois d'une vision géostratégique et d'une importante capacité de management pouvant notamment être mobilisées dans les situations de gestion de crise.

I - UNE ARMÉE EN PLEINE MUTATION

Le contexte géopolitique s'est profondément modifié depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, et particulièrement au cours des dernières décennies. Le monde a changé et si des risques persistent, la menace apparaît plus diffuse et l'ennemi moins clairement identifiable. La défense du territoire national contre une menace militaire directe semble aujourd'hui une éventualité lointaine et plutôt improbable.

Les modalités d'engagement des forces armées ont-elles aussi évolué, avec le développement d'opérations extérieures généralement conduites dans un cadre multinational. L'action militaire vise aujourd'hui non seulement à détruire des forces adverses clairement identifiées mais aussi à contenir la violence pour maintenir ou rétablir la paix hors de nos frontières et s'est sensiblement complexifiée¹.

Toutes ces transformations ont évidemment touché directement l'organisation et le fonctionnement des armées, avec la suspension du service national et la professionnalisation, sur fond plus global d'évolution des mœurs et des modes de vie, induisant des aspirations différentes et de nouvelles attentes professionnelles et sociales des militaires.

A - LA PLACE DU MILITAIRE DANS LA SOCIÉTÉ

1. Armée-Nation : un lien qui se distend

Le lien Armée-Nation a tendance depuis plusieurs décennies à se distendre. Si aujourd'hui les militaires sont moins présents dans la vie civile, et particulièrement dans les hautes instances de représentations et de décisions, tel n'a pas toujours été le cas comme en témoigne l'histoire des XIX^e et XX^e siècles. En effet, des officiers généraux ont été ambassadeurs, ministres, académiciens, députés ou sénateurs, parfois gouverneurs des colonies. Ils rayonnaient ainsi dans la vie civile, quelquefois en restant officiers généraux et en conservant leur uniforme. Le contexte historique, marqué particulièrement par les deux guerres mondiales et les effectifs importants d'officiers généraux qu'elles ont générés, explique en lui-même la place que ces derniers occupaient alors de fait dans la société.

Or, depuis plusieurs décennies, la place et l'image de l'armée dans la Nation se sont trouvées progressivement modifiées. Sans épuiser le sujet, plusieurs explications peuvent à cet égard être avancées. Notre pays connaît depuis deux générations, une période où il n'est pas impliqué dans des conflits majeurs. L'outil militaire étant, fort heureusement, moins impliqué dans des guerres de défense du territoire, son utilité apparaît de manière moins immédiatement perceptible. La période de décolonisation est achevée. La nature même du risque a évolué, des menaces militaires au sens classique du terme aux nouvelles formes empruntées (économiques, terroristes), illustrant le fait que le concept de défense soit aujourd'hui bien plus vaste que celui de guerre entendu *stricto sensu*.

Par ailleurs, la fin du service national a mis fin à la perception directe personnelle des exigences qu'entraîne l'existence d'un outil de défense. Enfin, la professionnalisation de certaines activités de défense (et notamment de celles liées au développement de la politique de défense nucléaire) a pu créer le

¹ Rapport de la Commission de révision du statut général des militaires, 29 octobre 2003.

sentiment que la défense devenait, plus encore que par le passé, une affaire de spécialistes.

La position des officiers généraux dans la société s'est nécessairement ressentie de ces multiples évolutions. Partant de ce constat de l'absence relative des militaires dans la société, les pouvoirs publics affichent aujourd'hui la volonté politique de renforcer le lien entre la Nation et son armée, nécessité plus prégnante encore dans le contexte actuel de sa professionnalisation.

Comme le souligne le Général Grandchamp¹, *« Il n'y aurait rien de plus dangereux, et c'est tout le risque de l'armée professionnelle, que cette armée soit à un point professionnelle qu'elle évolue à part, dans son univers, et qu'elle soit totalement coupée de la société civile. C'est aussi, pour nous, une source d'inquiétudes et un risque potentiel de sclérose, car nous ne sommes pas nés avec l'uniforme. Tout militaire a été un civil à la naissance et est appelé à en redevenir un. Le mythe de la citadelle et de la carrière unique est bien mis sur la touche »*.

C'est pourquoi les différents gouvernements ont toujours été attentifs à ce que le lien Armée-Nation ne se distende pas, à ce que les forces armées ne se coupent pas de la Nation. La France, en abandonnant la conscription, a fait le choix, en 1996, de la professionnalisation de ses forces armées. Pour autant, elle n'a pas voulu abandonner ces notions héritées de la Révolution Française d'armée citoyenne et de Nation en armes qui s'exprimaient parfaitement avec le service national. L'armée professionnelle est tributaire de la Nation. Il est indispensable que l'Armée, plus encore lorsqu'elle est professionnelle, conserve un lien étroit avec la jeunesse, avec la nation et qu'elle se fasse bien connaître d'elle. Elle est devenue largement dépendante de cette communauté nationale dans le cadre de la réalisation des objectifs de recrutement.

Il y a une volonté bien établie de chacune des unités de l'armée de s'enraciner localement, de tisser de véritables liens de partenariat, d'échanges, de fraternité avec les habitants des villes et des régions dans lesquelles elles sont implantées, afin de susciter, d'entretenir une sorte de communauté de destins, en particulier au travers de la réserve qui contribue aussi au rayonnement et à l'enracinement de l'Armée dans la société française.

2. Entre estime et méconnaissance

Les armées bénéficient depuis la fin de la conscription et leur engagement massif dans les opérations extérieures, d'une popularité certaine et d'une bonne image auprès de la population, notamment par rapport au professionnalisme et aux capacités d'intervention, mais aussi à la faveur des actions humanitaires.

¹ Audition devant la section du travail du Conseil économique et social du Général Jacques Grandchamp, chargé du retour à la vie civile des officiers généraux, le 14 septembre 2005.

La fréquentation des différentes manifestations publiques organisées par la Défense, tout comme l'affluence de nombreux jeunes intéressés par les carrières militaires dans les salons consacrés à ces métiers, sont autant d'éléments témoignant de l'intérêt porté par la population à son armée.

L'estime générale portée au monde militaire se conjugue cependant avec une relative méconnaissance de l'armée par les civils, en raison d'un univers cloisonné dont les repères et les règles diffèrent et sont perçus de façon quelquefois caricaturale, voire sont ignorés. Ainsi, les militaires peuvent parfois être considérés comme des privilégiés, notamment en raison de leur régime spécifique de pension et de leur droit à jouissance immédiate. Les sujétions et les contraintes du métier des armes, en particulier en termes de disponibilité et de dangerosité, se trouvent alors occultées. Il est également souvent reproché à l'armée de conserver une attitude introvertie, liée à une longue tradition d'absence d'informations et de communication de la « grande muette ».

Plus globalement, la méfiance est révélatrice de l'incompréhension qui imprègne parfois les rapports entre les militaires et la société civile. Il semble en outre que l'intérêt pour les mutations de l'outil de défense et les conditions de vie des militaires soit relativement faible. Ainsi, la professionnalisation, réforme sans commune mesure dans la Fonction publique, n'a finalement suscité que peu de débats au sein de la société civile.

Cependant, dans ce contexte de professionnalisation, les pouvoirs publics se trouvent confrontés à la nécessité de favoriser les liens entre la Nation et son Armée, ainsi qu'à faciliter la reconversion professionnelle des militaires. L'armée s'est ainsi inscrite ces dernières années dans une démarche plus affirmée d'ouverture vers le monde civil, dont les effets tardent toutefois encore à se faire réellement sentir.

B - PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE L'ARMÉE

1. Les évolutions du contexte géopolitique

Les analyses stratégiques menées à l'issue des mutations accélérées de l'environnement européen et international survenues après la chute du mur de Berlin ont dégagé des tendances de fond : disparition des menaces directes à proximité des frontières, instabilités en de nombreux endroits du monde, multiplication des foyers de tension et de crise, accroissement des déséquilibres économiques et démographiques, nouveaux types de menaces...

La perception d'une menace militaire directe en Europe a aujourd'hui cédé la place au sentiment que les démocraties doivent faire face à des risques de multiples natures, diffuses, polymorphes et globales. Asymétriques, sans frontières et utilisant de nouveaux modes d'action, ces menaces ont prouvé leur capacité à atteindre le cœur même des sociétés les plus sophistiquées. Ainsi, les attentats du 11 septembre 2001, tout en faisant ressortir la vulnérabilité d'Etats

apparemment protégés, ont mis en exergue la nécessité pour ces Etats de prendre en considération ces menaces émergentes.

Par ailleurs, la prolifération des armes de destruction massive (nucléaires, radiologiques, bactériologiques et chimiques) et, sur un autre plan, les trafics (êtres humains, armes, drogues, marchandises diverses), le cyberterrorisme, la criminalité organisée dont les activités maffieuses, généralement transnationales, peuvent menacer les économies et déstabiliser les sociétés, sont autant de risques qui amènent les Etats, dont la France, à concevoir la sécurité de manière collective et globale.

2. Le rôle de l'Armée : moins tournée vers une défense traditionnelle, que vers une défense stratégique et économique...

Le *Livre blanc sur la Défense* publié en 1994 tenait déjà compte, en les anticipant, des évolutions actuelles et établissait une perspective à long terme. Il conserve, aujourd'hui encore, toute sa pertinence notamment en ce qui concerne les objectifs de la politique de défense et la stratégie choisie par la France. C'est pourquoi les grandes orientations prises alors ont été confirmées en 2003 avec une actualisation de cette stratégie qui se décline en quatre grandes fonctions : prévention, protection, projection, dissuasion.

Ces dernières, et les modes d'action qu'elles recouvrent, nécessitent que les forces armées françaises disposent des capacités militaires adéquates. Ainsi, la loi de programmation militaire 1997-2002, première étape de la réforme de l'outil de défense décidée en 1996 avec notamment la mise en œuvre de la professionnalisation, définissait-elle un modèle d'armée 2015. La loi de programmation 2003-2008, seconde étape de cette réforme, confirme les priorités fixées par ce modèle au niveau des capacités, tout en l'ajustant aux dernières évolutions.

2.1. Une politique de défense globale

Avec la fin de la conscription et l'émergence de nouvelles menaces sécuritaires ou économiques, le concept de défense a profondément évolué et trouvé d'autres modalités et d'autres champs. Les nouveaux risques et menaces conduisent la France à poursuivre la mise en œuvre d'une politique de défense globale embrassant l'ensemble des activités des démocraties, sans se limiter aux aspects militaires et stratégiques. Cet environnement stratégique transformé nécessite de défendre les intérêts vitaux du pays et d'agir le plus tôt possible - et donc parfois le plus loin - dans un cadre le plus souvent interallié et prioritairement européen.

La défense du pays se joue sur tous les fronts, économique, technologique, culturel, diplomatique. Les armées, au même titre que les autres acteurs de la vie nationale, sont engagées dans les enjeux économiques et sociaux et doivent participer à la cohésion et la solidarité nationale.

Cette défense globale s'inscrit dans la vie nationale et internationale. Au-delà des intérêts vitaux de la France, la défense vise au maintien de la paix sur le continent européen et les zones qui le bordent, ainsi qu'à la préservation des espaces essentiels à l'activité économique, à l'accès aux ressources et à la liberté des échanges, qui constituent le cœur de ses intérêts stratégiques.

2.2. Des missions tournées vers la société civile

Les armées aujourd'hui ne se limitent pas à la défense des intérêts vitaux, stratégiques ou de puissance de la France, sur la scène internationale. La surveillance des risques climatiques, les préoccupations environnementales et technologiques dans le monde constituent également, et de façon croissante, des cibles d'intervention de la défense, en tant qu'acteur humanitaire. Les forces déployées dans le monde participent à des interventions humanitaires au profit de populations étrangères.

A travers l'Outre-mer, la France a aisément accès aux affaires régionales dans différentes zones du monde. Les forces françaises stationnées Outre-mer sont considérées comme hors métropole et sont appelées forces de souveraineté. Elles ont pour objectif le maintien de la paix, et participent à des missions de souveraineté dans les collectivités ultramarines, de soutien au service public, davantage encore que dans l'Hexagone, mais également à des missions humanitaires et de participation au développement, et des missions de coopération régionale.

Outre les missions de défense ou de sécurité, les forces armées assument aussi, sur le plan intérieur et selon de multiples modes d'action, le soutien à des missions de service public et de défense civile parmi lesquelles la surveillance, l'alerte, l'assistance et la recherche, compte tenu de leurs moyens et de leur aptitude à réagir en temps de crise.

Ces missions couvrent un spectre très étendu allant de la protection du territoire à la participation à des activités d'assistance économique, en passant par les secours et assistances aux populations (lutte contre les feux ou les inondations, sauvetage de personnes, lutte contre les pollutions...), le maintien de l'ordre public par la gendarmerie nationale ou encore la participation au dispositif de santé publique et à la protection de l'environnement. L'armée, dans toutes ses composantes, participe ainsi pleinement au plan *Vigipirate renforcé*. Le service de santé des armées apporte une contribution conséquente aux différents plans d'urgence gouvernementaux destinés à faire face à une menace impliquant des agents biologiques, nucléaires, radiologiques et chimiques.

3. Les trois armes (terre, mer et air) et la gendarmerie, à la charnière des sphères civiles et militaires

La défense de la France repose principalement sur des composantes opérationnelles qui sont les trois armées et la gendarmerie, placées sous l'autorité du Président de la République, en sa qualité de chef des armées.

Tableau 1 : Répartition du personnel de la Défense en activité par catégorie et par armée

Armée ou service Catégorie		Armée de terre*	Marine	Armée de l'air	Gendar- merie	Autres**	Total
Militaires de carrière, sous contrat et volontaires	Officiers	15 734	4 809	6 874	4 099	6 010	37 526
	Sous-officiers	49 644	29 027	35 566	78 544	5 549	198 330
	MdR	67 255	8 168	17 038	7	1 040	93 508
	Volontaires	1 889	1 592	1 171	15 214	392	20 258
	Total	134 522	43 596	60 649	97 864	12 991	349 622
Civils		28 490	9 611	5 485	1 893	35 106	80 585
Ensemble du personnel		163 012	53 207	66 134	99 757	48 097	430 207

* Les élèves de l'école polytechnique sont comptabilisés dans les sous-officiers.

** DGA, DCSSA, DCSEA, CGA, administration centrale ministérielle, APM, PPE, PIA, autres services, Outre-mer, SMA.

Source : Bilan social 2004, ministère de la Défense.

L'armée de terre, aujourd'hui, est amenée à contribuer, dans un cadre généralement multinational, à deux grands types d'engagements : soit des conflits asymétriques caractérisés par de nombreuses implications entre civils et militaires, soit des actions contre des opérations de terrorisme ou de guérilla. Pour répondre aux exigences d'un contexte nouveau, l'armée de terre s'organise désormais selon le principe de séparation de l'organique régional et fonctionnel. Le commandement régional, organisé en cinq régions-terre, est chargé du soutien financier, administratif et matériel des forces au quotidien. Au niveau du commandement fonctionnel, la chaîne des forces, s'agissant de la préparation opérationnelle, comprend :

- d'une part, le commandement de la force d'action terrestre complété de quatre états majors de force orientés vers les travaux de planification opérationnelle, l'organisation et la conduite d'exercices et des opérations et en mesure de maîtriser la manœuvre interarmes ;
- d'autre part, le commandement de la force logistique terrestre, chargé d'assurer la continuité et la permanence du soutien opérationnel des forces terrestres en opération.

La marine nationale a pour mission prioritaire de mettre en œuvre la composante navale de la force de frappe nucléaire. Elle doit être en mesure de participer à la défense des abords maritimes du territoire national, dont elle doit également garantir la liberté des approvisionnements maritimes, et à l'intervention dans un cadre interarmées et/ou international, ainsi qu'à la mise en œuvre d'une capacité de projection de puissance. Par vocation, elle assure également des missions traditionnelles : hydrographie, surveillance trafic et sauvetage maritime, lutte en mer contre les pollutions marines...

Comme la marine, l'armée de l'air doit prioritairement assurer la mise en œuvre, le soutien et la protection de la composante aérienne de la dissuasion nucléaire française ; elle garantit au-delà la défense aérienne du territoire métropolitain et des départements et territoires d'Outre-mer. Elle assure également les capacités de projection de force et de puissance que requière le déclenchement d'une crise ou un conflit. Elle effectue la recherche permanente du renseignement d'intérêt militaire.

La gendarmerie nationale, bien que dirigée traditionnellement par un civil¹ est une force de police à statut militaire subordonnée au ministère de la défense pour les missions militaires et sous tutelle du ministère de l'Intérieur pour les missions de police. La caractéristique principale de la gendarmerie est de se trouver à la charnière des sphères civile et militaire, dans la mesure où elle est un corps militaire employé à des tâches civiles analogues, pour l'essentiel, à celles de la police nationale.

Si en temps de guerre, la gendarmerie peut être employée comme toute force militaire, en temps de paix, ses tâches proprement militaires sont résiduelles depuis la disparition de la conscription qu'elle avait mission de gérer : elle participe néanmoins aux Journées d'appel à la préparation de défense (JAPD), à la formation et à l'encadrement de réserves.

A la différence de la police nationale qui n'est compétente que dans les circonscriptions urbaines, la gendarmerie a, en théorie, compétence sur tout le territoire national. Toutefois elle ne l'exerce pleinement que dans sa zone propre, composée des circonscriptions rurales où la police n'est pas présente. En matière d'ordre public, le choix des forces à engager (compagnies républicaines de sécurité ou escadrons de gendarmerie mobile) relève de l'autorité administrative qui tient compte des lieux d'intervention et des disponibilités du moment. En matière de police judiciaire, le choix des intervenants est laissé à la discrétion des parquets et des juges d'instruction.

L'obligation de disponibilité qui incombe aux gendarmes n'a pas le même sens que pour les autres militaires, qui ne sont requis que pour des événements exceptionnels à caractère généralement international. Au contraire, la

¹ Dirigée par le préfet Pierre Mutz jusqu'en 2004, la Gendarmerie nationale l'est à présent par le général d'armée Guy Parayre. C'est la première fois qu'un militaire occupe cette fonction depuis 1947. Les civils ayant occupé précédemment cette fonction étaient le plus souvent issus de la magistrature.

gendarmerie doit faire face à des événements à caractère civil, qui font partie de la vie normale en temps de paix, tels que intempéries, accidents de la route ou de voie ferrée, escorte ou protection de personnalités.

Son action s'exerce au profit de tous les départements ministériels, en particulier, évidemment, de la défense et de l'intérieur, et surtout de la justice puisque environ 20 % des gendarmes détiennent la qualité et les pouvoirs d'officier de police judiciaire.

Elle comprend trois catégories principales de forces. La gendarmerie départementale s'identifie au système administratif territorial ; ses brigades, implantées dans chaque canton, assurent des missions de renseignement, de prévention et de mobilisation, et éventuellement de défense opérationnelle. La gendarmerie mobile est une force de maintien de l'ordre, disponible en permanence pour intervenir en métropole et Outre-mer. Un groupement de sécurité et d'intervention lui est rattaché qui comprend notamment le groupe de sécurité de la Présidence de la République, chargé de la protection du chef de l'Etat dans ses déplacements en France et à l'étranger, l'escadron parachutiste et le groupe d'intervention de la gendarmerie nationale, orienté vers la lutte anti-terroriste. La garde républicaine, qui remplit des missions de sécurité, d'ordre public et de représentation dans la capitale, participe au contrôle et à la sécurité des établissements publics et des ministères et palais nationaux, et assure les services d'honneur d'une garde présidentielle.

Toutes ces formations s'appuient, au sein des vingt-deux régions administratives et divisions militaires, soit pour des missions ponctuelles, soit pour le maintien de l'ordre, soit encore pour prendre part, avec leurs réserves propres, à la défense opérationnelle du territoire.

C - LES TRANSFORMATIONS MAJEURES

1. La stratégie de professionnalisation des armées

La professionnalisation a fait apparaître de nouveaux enjeux parmi lesquels l'attractivité : la constitution d'une armée professionnelle de qualité exige de recruter des personnels qui sont également recherchés par le secteur privé. La suspension du service national, enfin, a profondément modifié la nature du lien armées-Nation.

1.1. Le choix de l'armée de métier

Les évolutions du contexte géostratégique et des modalités de combat (techniques et tactiques) ont, entre autres facteurs, conduit en France au choix de la professionnalisation et au passage progressif d'une armée mixte à une armée entièrement professionnelle au niveau technologique élevé. Décidée en 1996 par le Président de la République, la professionnalisation met fin à plus d'un siècle de conscription et donne naissance à une armée profondément transformée adaptée au nouveau contexte géostratégique. Amorcée avec la loi de

programmation militaire 1997 - 2002 (suppression de 200 000 postes d'appelés, recrutement de 60 000 professionnels), cette professionnalisation est consolidée par la loi de programmation militaire 2003 - 2008, qui prévoit le recrutement d'environ 28 000 personnes par an. Un fonds de consolidation de la professionnalisation est mis en place afin d'améliorer la fidélisation et l'attractivité de la défense. Par ailleurs, un système d'aide au départ est créé pour équilibrer la pyramide des âges et des grades. Au terme de la loi de programmation 2003 - 2008, les effectifs des armées devraient atteindre environ 446 000 personnes civiles ou militaires ; pour mémoire, ils étaient de 573 000 en 1996.

L'année 2004 a été une année de stabilisation des effectifs du ministère de la Défense, poursuivant la politique de consolidation des ressources humaines mise en œuvre au titre de la loi de programmation militaire 2003-2008, qui consolide l'armée professionnelle en termes d'effectifs et maintient un flux de recrutement des personnels civils et militaires, notamment par un dispositif de fidélisation et d'attractivité.

Les effectifs du personnel militaire ont augmenté en 2004 de 0,7 %, avec environ 350 000 militaires (dont 13 % de femmes)¹ en France. Le nombre d'officiers et de militaires du rang a enregistré une légère augmentation, respectivement de 1,8 % et de 1,5 %, ceux des sous-officiers et des volontaires sont restés globalement stables.

1.2. Une préoccupation majeure : la préservation et la consolidation du lien Armée-Nation

La tradition républicaine veut que la défense reste l'affaire de tous les citoyens. La représentation qu'avait la société de la défense reposait en grande partie sur le service national, sur le poids de l'histoire et sur la guerre. Ces trois grilles de lecture sont désormais bouleversées. L'histoire militaire s'estompe, les anciens combattants des deux guerres mondiales disparaissent et avec eux une certaine mémoire de la « Nation en armes », faisant de chaque citoyen un soldat appelé à défendre la Patrie, notion qui remonte à la Révolution.

La conscription a longtemps été considérée comme un moment privilégié d'association des citoyens à la défense de la Nation. Le Conseil économique et social a eu l'occasion, dans un avis rendu en octobre 1995², prolongé par une contribution au débat sur le devenir du service national en mai 1996, de se pencher sur la question, notamment sous l'angle des formes civiles du service national.

La suspension de la conscription, élément marquant de la transformation de l'armée, a posé la question des formes du renouvellement du lien Nation-Défense, dont l'une des réponses a été l'instauration d'un appel de

¹ Source : Bilan social 2004, ministère de la Défense.

² Cf. avis adopté par le Conseil économique et social le 25 octobre 1995 sur *Les formes civiles du service national*, rapport présenté par Jean Bastide au nom de la section des affaires sociales.

préparation à la défense. L'appel de préparation à la défense, devenu par la suite JAPD, a pour objectif de conforter l'esprit de défense et de concourir à l'affirmation du sentiment d'appartenance à la communauté nationale. La JAPD permet également aux jeunes, filles et garçons, de connaître les différentes possibilités d'engagement dans la défense.

Mais le renforcement du lien Armée-Nation passe également par la transformation des réserves qui s'est faite en parallèle de la professionnalisation, de façon plus discrète mais tout aussi radicale et profonde. Aujourd'hui, la diversité et la multiplication des menaces sur le territoire national, ainsi que la forte activité des unités d'active, redonnent une place d'importance à la réserve, dont le dispositif a été bouleversé par la fin du service national qui constituait sa ressource traditionnelle.

« La réserve, par son enracinement dans la société civile et par son intime connaissance du monde de la défense, constitue la passerelle irremplaçable entre les armées et la société civile, au moment même où la disparition progressive de la conscription contribue à affaiblir ce lien. »¹

Les réservistes militaires sont répartis en deux grands sous-ensembles complémentaires, la réserve opérationnelle (71 222 réservistes) et la réserve citoyenne (19 228 volontaires agréés²).

La réserve opérationnelle permet à l'armée de renforcer ses capacités sur le territoire national, le cas échéant sur les théâtres extérieurs, pour faire face à un accroissement de ses missions. En outre, les opérations de maintien de la paix requièrent de plus en plus de spécialistes qui n'existent pas dans l'active, (linguistes, juristes, spécialistes des actions civilo-militaires) que l'on peut trouver relativement aisément dans les réservistes. La réserve opérationnelle comprend des volontaires ayant souscrit un Engagement à servir dans la réserve (ESR) et, en fonction des besoins des armées, d'anciens militaires soumis à l'obligation de disponibilité à l'issue de leur lien au service. Ils ont la qualité de militaire lorsqu'ils effectuent des activités au titre de leur engagement. La mise en place d'une réserve opérationnelle constitue une dimension fondamentale de la réussite de professionnalisation et du maintien d'un lien dynamique entre la Nation et ses forces armées. Cette réserve repose sur trois principes : volontariat, intégration aux forces d'active et partenariat avec les employeurs.

Réserve de rayonnement, la réserve citoyenne répond au besoin d'enracinement de l'armée de terre professionnelle dans la société civile, en complément de la réserve opérationnelle, qui y contribue naturellement du fait de sa double appartenance au monde militaire et civil. Outre son objet, fixé par la loi, la réserve citoyenne se caractérise par la nature « relationnelle » de son action et le régime de bénévolat sous lequel elle s'exerce.

¹ Discours pour l'ouverture officielle du congrès de la confédération interalliée des officiers de réserve, des officiers médicaux de réserve et du comité des forces de réserves nationales, Michèle Alliot-Marie, ministre de la Défense, Strasbourg, 23 juillet 2002.

² Données au 31 décembre 2004, Bilan social 2004 du ministère de la Défense

La réserve citoyenne est composée de volontaires agréés par les armées et d'anciens militaires d'active n'ayant pas reçu d'affectation dans la réserve opérationnelle. Elle contribue au soutien, par les citoyens, des actions des forces armées en constituant une passerelle privilégiée entre celles-ci et la société civile, en favorisant la connaissance de l'outil de défense et la reconnaissance qui fonde sa légitimité. Cette action de relais s'exerce dans plusieurs directions, et particulièrement vers les collectivités locales, en particulier les correspondants défense des municipalités, vers le monde du travail et de l'entreprise.

Le réserviste citoyen est avant tout un « animateur de réseaux » capable de susciter une dynamique en faveur des idées de défense, une personnalité ayant une influence déterminante dans un secteur de la société et susceptible d'apporter une aide à la défense à court ou moyen terme.

D'autres actions visant au renforcement du lien Nation-Défense existent. Ainsi, dans l'éducation nationale, l'enseignement des principes et de l'organisation de la défense nationale et européenne a été intégré aux cours d'histoire et d'éducation civique, notamment en classe de troisième. On peut aussi citer des actions de communication comme les rencontres Nation-Défense, lancées en 2003. Le dispositif du volontariat s'inscrit aussi dans cette démarche en direction des jeunes. Il conserve l'esprit du service rendu à la Nation et marque la participation des forces armées à l'effort collectif d'insertion des jeunes.

Par ailleurs, la réforme récente de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN), transformé en 1997 en établissement public autonome, vise à contribuer au rayonnement de l'armée par la poursuite du travail de sensibilisation aux questions de défense des cadres dirigeants des secteurs publics et privés, ainsi que l'émergence, en collaboration avec des universités et des fondations, d'un véritable pôle français d'études de défense de haut niveau.

2. Un nouveau statut général pour les militaires

Face à l'évolution de la société, à la transformation des conditions d'emploi des armées et à la constitution progressive d'une armée professionnelle, il est apparu nécessaire de prendre en compte ces changements tout en préservant les fondements de l'état militaire, et de repenser en ce sens le statut général des militaires.

En octobre 2002, le Premier ministre a chargé le ministre de la Défense de procéder à une révision du statut général des militaires. Sous l'autorité du vice-président du Conseil d'Etat, une commission, composée de personnalités de la société civile et de représentants des différentes composantes des forces armées, a été constituée. S'appuyant sur ses travaux, la réforme du statut général des militaires marque une évolution importante et nécessaire de la fonction militaire qui doit permettre aux forces armées françaises de répondre aux défis des prochaines décennies, aussi bien dans le domaine de l'emploi des forces que

dans celui de la gestion des ressources humaines, tout en réaffirmant, dans le même temps, les caractéristiques particulières de l'état militaire.

Le nouveau statut, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2005¹, rappelle ainsi les principes fondamentaux que sont : l'esprit de sacrifice, la discipline, la disponibilité, le loyalisme et la neutralité. Héritage de 1972, le principe de l'unicité du statut militaire est maintenu. Il s'applique aux trois armées, à la gendarmerie et aux services communs, qui sont soumis aux mêmes sujétions et bénéficient des mêmes compensations. Dans un souci d'harmonisation, les droits des militaires sont rapprochés des règles applicables aux fonctionnaires, dans la mesure où cela ne remet pas en cause leur spécificité, liée à leur mission.

La protection et les garanties que l'Etat apporte aux militaires doivent être renforcées. Désormais, les militaires bénéficient d'une meilleure couverture juridique et sociale. Les dommages qu'ils pourraient subir, dans le cadre de leurs missions, sont considérés comme imputables au service et ouvriront droit à réparation.

Les grandes règles de gestion sont appelées à être modernisées. En particulier, les protections et les droits des personnels sous contrat sont rapprochés de ceux des militaires de carrière. Par ailleurs, les limites d'âge sont rationalisées et visent à concilier les conséquences de la réforme des retraites et l'impératif de jeunesse. Le dispositif de reconversion est amélioré, notamment à travers un meilleur accès des militaires à la fonction publique civile.

3. Des dispositions spécifiques relatives aux officiers généraux

3.1. Les différents grades

Le statut général des militaires confirme une hiérarchie distinguant les militaires du rang, les sous-officiers et officiers mariniers, les officiers subalternes, supérieurs ou généraux, les maréchaux et amiraux de France dont le titre constitue une dignité dans l'Etat. Il énumère les différents grades et leurs équivalences avec leurs appellations traditionnelles dans la marine.

Les grades des officiers généraux sont répartis en deux groupes, d'une part celui de général de brigade, général de brigade aérienne ou contre-amiral, d'autre part, celui de général de division, général de division aérienne ou vice-amiral.

¹ Loi n° 2005-270 du 24 mars 2005, Journal Officiel du 26 mars 2005.

Tableau 2 : Grades des officiers généraux

Armée de terre (y compris la gendarmerie)	Marine	Armée de l'air
Maréchal de France (<i>dignité et non grade</i>)	Amiral de France (<i>dignité et non grade</i>)	
Général d'armée	Amiral	Général d'armée aérienne
Général de corps d'armée	Vice-amiral d'escadre	Général de corps aérien
Général de division	Vice-amiral	Général de division aérienne
Général de brigade	Contre-amiral	Général de brigade aérienne

Les officiers généraux ayant atteint leur grade terminal peuvent recevoir les rang et appellation de général de corps d'armée (général de corps aérien pour l'armée de l'air et vice-amiral d'escadre pour la marine) ou de général d'armée (général d'armée aérienne pour l'armée de l'air et amiral pour la marine).

3.2. Les dispositions particulières aux officiers généraux

Les officiers généraux ne constituent pas un corps à part. Ils appartiennent à une vingtaine de corps d'officiers régis chacun par un statut particulier. Quelques dispositions, incluses dans les articles 72 à 78 du statut général, leur sont toutefois propres. Le cadre des officiers généraux a été constitué en deux sections en 1839 et cette disposition s'est perpétuée depuis lors.

La première section comprend les officiers généraux placés en position d'activité, de détachement ou bien hors cadre. S'y trouvent maintenus sans limitation de durée les officiers généraux ayant commandé en temps de guerre ou devant l'ennemi dans des conditions particulières.

Tableau 3 : Officiers généraux : effectifs réalisés au 01.09.2005

	En activité (*) (1 ^{ère} section)
Terre	213
Gendarmerie	51
Marine	64
Air	81
Santé	57
Armement	116
TOTAL	582

(*) Ne sont pas comptabilisés ici les officiers généraux en position de non-activité (hors cadre) ou de détachement, au nombre de 82, toutes armes confondues.

Source : Bureau des officiers généraux, ministère de la Défense.

Les officiers généraux peuvent être placés dans une position particulière de congé dite de « disponibilité spéciale » : soit d'office pour une durée maximale d'une année s'ils ne sont pas pourvus d'emplois depuis six mois ; soit sur leur demande pour une durée maximale de six mois.

Les officiers généraux sont placés en deuxième section, dite du cadre de réserve à leur limite d'âge, sur leur demande ou pour raison de santé. La deuxième section compte aujourd'hui près de 5 400 officiers généraux. Ceux-ci sont soumis au devoir de réserve et aux règles statutaires relatives à la liberté d'expression. Ils perçoivent une « solde de réserve » calculée dans les conditions fixées par le code des pensions civiles et militaires de retraite. L'officier général placé en deuxième section peut ainsi prétendre, selon un calcul correspondant à celui effectué pour les fonctionnaires civils, à une solde de réserve équivalente à 75 % de sa solde de base et, depuis la mise en place du régime additionnel de retraite mis en place au 1^{er} janvier 2005, d'une partie des indemnités et primes perçues, limitée 20 % de la solde de base, c'est à dire du traitement indiciaire brut. La solde de réserve semble ainsi correspondre, selon les diverses informations recueillies, à la moitié de la rémunération antérieurement perçue en 1^{ère} section, le terme de « demi-solde » étant communément utilisé parmi les officiers.

Cette solde de réserve, sensiblement égale au montant d'une pension de retraite, est cependant fiscalement considérée comme un revenu d'activité, ce qui permet de bénéficier de la déduction de 10 % pour frais professionnels dans le calcul de l'impôt sur le revenu. Pour des raisons analogues, ils conservent le bénéfice des avantages tarifaires accordés aux militaires en activité pour leurs déplacements en train.

A noter que l'expression « solde de réserve », propre au Code des pensions civiles et militaires de retraite, n'entraîne aucune assimilation de la situation des officiers généraux avec les réservistes de l'armée, au sens habituel du terme.

Tableau 4 : Officiers généraux admis en 2^o section entre 2000 et 2004
(armée de terre, marine, armée de l'air, gendarmerie, DGA et services de santé)

	2000	2001	2002	2003	2004	Total
Général d'armée ou amiral ou ingénieur général de classe exceptionnelle	2	5	5	4	6	22
Général de corps d'armée ou vice-amiral d'escadre ou ingénieur général hors classe ou médecin général des armées	16	23	27	16	14	96
Général de division ou vice-amiral ou ingénieur général de 1 ^{ère} classe ou médecin général inspecteur ou pharmacien général inspecteur, ou vétérinaire général inspecteur	42	45	47	38	36	208
Général de brigade ou contre-amiral ou ingénieur général de 2 ^e classe, ou médecin général ou pharmacien général	67	66	68	53	71	325
TOTAL	127	139	147	111	127	651

Source : Bureau des officiers généraux, ministère de la Défense.

Versés dans le cadre de réserve sans limite d'âge et sans limitation de nombre, ces officiers généraux demeurent théoriquement à la disposition du ministre de la Défense, « *qui peut les employer, en fonction des nécessités de l'encadrement* ». Sur l'ensemble des officiers généraux de la deuxième section, moins d'une centaine sont ainsi rappelés chaque année en première section par le ministre (96 en 2002, 94 en 2003 comme en 2004)¹.

Deux cas sont à distinguer dans le rappel éventuel d'un officier général de la deuxième section. Dans le premier cas, le plus fréquent, l'officier général reste dans la deuxième section et se voit confier une mission dans un cadre contractuel. Dans le second cas, l'officier général peut assurer une fonction d'encadrement, par exemple un commandement organique ou opérationnel, et il est temporairement replacé en première section, sans toutefois pouvoir servir au-delà de l'âge maximum de cette première section (61 ans). Le nouveau statut offre ainsi un cadre juridique au rappel en 1^{ère} section.

3.3. Le régime de rémunération des militaires et les règles de cumul emploi-retraite

a) Le régime de rémunération des militaires de carrière ou sous-contrat

Aux termes de l'article 10 du statut général des militaires, 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,

¹ Rapport du Sénat n° 154 (2004-2005) au nom de la commission des affaires étrangères, pour le projet de loi du statut général des militaires.

soit de l'emploi auquel ils ont été nommés. Il peut y être ajouté des prestations en nature telles que logement ou voiture de fonction.

Les officiers généraux sont rémunérés sur la base d'une grille spécifique dite « échelle lettre » : du groupe B pour un général de brigade ou un contre amiral au groupe E pour un général de corps d'armée ou un amiral, et F et G pour les généraux d'armée et les chefs d'Etat-Major¹.

Encadré 1 : La grille de rémunération hors échelle de la Fonction publique

La grille indiciaire de la Fonction publique se lit comme une suite de coefficients. L'indice 820 correspond au sommet de « l'échelle chiffres », il ne constitue pas l'indice maximum de la fonction publique. En effet, depuis 1957 ont été instituées des rémunérations appelées « hors-échelle ». Il s'agit d'une grille spécifique comprenant huit groupes de rémunérations dont les cinq premiers, A, B, B bis, C et D, comprennent trois échelons appelés « chevrons ».

Les rémunérations hors-échelle sont servies aux fonctionnaires occupant les emplois les plus élevés de la hiérarchie :

- soit qu'ils y parviennent en cours de carrière (professeurs agrégés, enseignants-chercheurs, ingénieurs des grands corps techniques, anciens élèves de l'Ecole nationale d'administration) ;
- soit que les fonctions occupées justifient (on parle alors d'emploi fonctionnel) une sur rémunération par rapport à celle acquise dans le corps d'appartenance, (sous-directeurs, chefs de service et directeurs d'administration centrale, chefs de services déconcentrés).

Aux lettres correspondent des valeurs chiffres qui permettent le calcul d'indices implicites qui vont de l'indice 880 (groupe A- chevron I) à 1500 (groupe G). La fourchette des rémunérations annuelles brut (hors primes et indemnités de sujétions) s'établit entre 46 890 € et 79 927 € (valeurs au 1^{er} novembre 2005).

La solde de base est complétée par un certain nombre d'indemnités propres à l'ensemble des fonctionnaires. S'ajoutent ainsi l'indemnité de résidence (dont le taux est de 1 % ou 3 % en fonction de l'implantation géographique du service), le supplément familial de solde (variant en fonction du nombre d'enfants à charge et de l'indice détenu), l'indemnité de temps d'activité et d'obligations professionnelles complémentaires et, éventuellement, une bonification indiciaire dite NBI pour certains emplois impliquant l'exercice de responsabilités ou la mise en œuvre d'une technicité particulière.

¹ Source : Projet de loi de finances pour 2005, ministère de la Défense, annexe Services votés et mesures nouvelles.

Au-delà de cette rémunération principale, les militaires peuvent bénéficier d'indemnités particulières allouées en raison de la nature des fonctions exercées ou des risques courus. Ces compléments de rémunération sont alloués en fonction de la qualification, de l'ancienneté, ou encore comme compensation de sujétions particulières.

La principale indemnité est l'indemnité pour charges militaires qui vise à compenser les sujétions propres à la fonction militaire. Elle se compose d'une part de l'indemnité proprement dite et, d'autre part, d'un « complément » et d'un « supplément » d'indemnité liés à la mobilité.

La solde peut être également complétée par une prime de qualification et de service ainsi que par des indemnités pour sujétions spéciales :

- l'indemnité pour services aériens : son taux est égal à 25 % ou 50 % de la solde de base ;
- la majoration pour service à la mer : son taux est égal à 20 % de la rémunération soumise à retenue pour pension ;
- l'indemnité pour services en campagne ;
- l'indemnité de sujétions spéciales de police, réservée aux seuls militaires de carrière ou aux engagés de la gendarmerie, en position d'activité. Son taux varie par grade de 12 à 26 % de la solde de base.

b) Les règles de cumul emploi-retraite

Le régime de cumul retraite/emploi des officiers généraux obéit globalement aux mêmes règles que celui des autres fonctionnaires civils et militaires. Ainsi, les officiers généraux admis en deuxième section qui reprennent un emploi dans le secteur privé peuvent cumuler sans conditions la solde de réserve et la totalité du revenu de cette nouvelle activité.

S'agissant en revanche de la reprise d'activité dans l'une des trois fonctions publiques ou dans un établissement public ne présentant pas un caractère industriel et commercial, et en dehors des emplois correspondant à des activités de création artistique ou intellectuelle ou encore à des activités juridictionnelles qui autorisent un cumul total, le montant du revenu d'activité ne peut excéder le tiers de la solde de réserve ou de la pension. Dans le cas où le montant brut des revenus d'activités dépasserait cette limite, l'excédent sera déduit de la solde de réserve après application d'un abattement calculé sur la base de la moitié du montant minimum de pension garanti aux fonctionnaires¹. Cependant, par dérogation, les militaires ayant atteint la limite d'âge du dernier grade détenu dans leur emploi² peuvent cumuler intégralement leur revenu d'activité et leur pension ou leur solde de réserve.

¹ Le minimum de pension garanti est calculé, selon des modalités particulières, sur la base de l'indice majoré 227. Le montant de l'abattement annuel est d'environ 6 100 €.

² Articles L. 84 à L. 86-1 du Code des pensions civiles et militaires de retraite, modifiés par la loi de modernisation sociale.

II - DE NOUVELLES PERSPECTIVES POUR LA GESTION DES CARRIÈRES

Dans le contexte démographique du début du XXI^e siècle, les armées sont confrontées au défi particulier de recruter des jeunes dans un pays à la démographie vieillissante. La jeunesse des corps d'armées est en effet un impératif général, tant en raison de l'exigence physique (pénibilité du métier) que de la motivation et de la disponibilité d'esprit permanente (la fréquence et le caractère aléatoire des opérations use physiquement et psychologiquement), et enfin du dynamisme de l'institution. La moyenne d'âge des militaires doit ainsi demeurer relativement peu élevée afin de garantir le dynamisme propre à l'exécution de missions particulières et nécessite d'entretenir un flux de recrutements et de départs importants.

A - L'ORGANISATION GÉNÉRALE DES CARRIÈRES MILITAIRES

Le personnel militaire sous contrat représente « en flux » 97,5 % des recrutements initiaux. Au-delà de leur mode de recrutement, le personnel est composé pour moitié de militaires de carrière, sous statut, et pour une autre moitié, de militaires sous contrat. La volonté des contrats, dérogatoire du droit commun de la Fonction publique, est de permettre aux armées de répondre à l'exigence de cadres relativement jeunes, en sélectionnant, non pas par concours au recrutement, mais tout au long de la présence dans les forces, par le renouvellement ou non du contrat. Au terme d'un processus qui peut durer plus de dix années, le militaire sous contrat peut être intégré comme sous-officier ou officier de carrière. L'accès à l'état d'officier de carrière s'effectue alors par la voie des concours, examens ou recrutements sur titre s'adressant aux militaires dans le cadre de la promotion interne, ou encore par la voie des concours des écoles militaires d'élèves officiers qui recrutent des civils ou des militaires, ou enfin par le recrutement au choix parmi les officiers sous contrat ou les sous-officiers.

L'organisation des carrières dépend directement du respect de l'impératif de jeunesse et de l'organisation générale, pyramidale, des armées. L'impératif de jeunesse implique des limites de durée de service ou des limites d'âge plus basses que dans le reste de la Fonction publique. L'organisation pyramidale contribue à donner plus d'importance aux grades qu'aux corps. Le statut général des militaires présente du reste les grades sous la forme d'un continuum allant du grade de soldat ou de matelot à celui de général de division ou de vice-amiral.

Cette vision pyramidale ouvre des possibilités de progression dans la hiérarchie très importantes. Cela impose en contrepartie une sélection permanente en cours de carrière, ainsi qu'une politique de départ s'appliquant à une part importante de ceux qui ne sont plus jugés aptes à progresser dans la hiérarchie. Le principe de promotion de façon continue de grade à grade se traduit par un avancement au choix ou à l'ancienneté. L'avancement à l'ancienneté dans certains grades permet d'assurer aux militaires un déroulement

de carrière minimum alors que l'avancement au choix permet de procéder à une sélection qui s'opère par le biais d'une commission d'avancement dont les membres, désignés par le ministre de la Défense, sont chargés de présenter tous les éléments d'appréciation nécessaires, notamment les appréciations des supérieurs hiérarchiques.

Le nouveau statut, tout en consolidant les outils de nature à fluidifier les carrières et à améliorer la fidélisation des militaires, porte aussi une attention particulière aux difficultés posées par la gestion des fins de carrière avec un double objectif de maintenir un flux de départs suffisant pour assurer des conditions d'avancement satisfaisantes et d'améliorer les possibilités de reconversion.

Les limites d'âge constituent une garantie à la fois pour les militaires, assurés de pouvoir servir jusqu'à un terme défini à l'avance, mais aussi pour les armées, auxquelles elles assurent une visibilité en matière de gestion des ressources humaines. Les limites d'âge ont été relevées de trois ans en moyenne, ce qui permet de concilier une augmentation de la durée de l'activité similaire à celle des civils, dans un contexte de réforme des retraites, et la nécessité de conserver une armée jeune.

Dans le même temps, la professionnalisation des armées et l'enjeu de fidélisation accrue des militaires ainsi qu'une réduction des possibilités de recrutement dans une période où le volume de la population active va se contracter, conduisent également à adapter la gestion des fins de carrière pour conserver le plus longtemps les personnels formés et expérimentés. Cependant, l'évolution des limites d'âge ne doit pas conduire à un vieillissement moyen de la population militaire dont la pyramide des âges doit rester à base large, avec une prédominance des classes jeunes. A titre d'exemple, la moyenne d'âge des militaires était en 2004 de 33 ans, soit inférieure d'une dizaine d'années à celle des fonctionnaires civils.

B - UNE GESTION DYNAMIQUE DES CARRIÈRES DES OFFICIERS GÉNÉRAUX

La gestion des carrières des officiers doit permettre de répondre à une obligation de garantie et de pérennisation de la qualité de l'encadrement supérieur militaire. Parmi les officiers, les officiers généraux constituent un cas particulier compte tenu de leur âge, de leurs responsabilités et des évolutions qui les touchent plus spécifiquement. Leur pyramide doit prendre en compte un rajeunissement sensible et une durée significative de leur temps de responsabilité. Parallèlement, doit être mise en place une politique de leur départ, lié d'une part à leur limite d'âge, moins élevée que celle des autres corps de l'administration, et d'autre part au besoin d'inciter un certain nombre d'entre eux à interrompre précocement et volontairement leur carrière, ce qui est une condition indispensable pour obtenir une politique saine des flux. La politique de départ des officiers généraux doit s'appuyer sur une politique de reconversion

adaptée et efficace qui doit ouvrir les portes d'une carrière civile attrayante et contribuer à la politique de rayonnement de la défense.

La révision statutaire a été l'occasion d'adapter et de compléter les règles existantes, à la lumière notamment des difficultés de gestion rencontrées ces dernières années, afin d'instaurer une gestion plus fonctionnelle des officiers généraux.

1. Vers la fin du « conditionnalat »

98 % des officiers généraux actuellement en service ont été nommés ou promus à titre conditionnel, après s'être engagés par écrit à demander leur placement anticipé en deuxième section à une date donnée.

L'avancement à titre conditionnel consiste à inscrire un militaire au tableau d'avancement¹ et le nommer à un emploi d'officier général pour une durée déterminée, à la condition qu'il s'engage à présenter sa demande d'admission à la retraite dans un délai fixé par avance. Ces « conditionnalats » sont généralement accordés pour une durée de six mois à cinq ans ; ils peuvent être renouvelés, mais restent toujours fondés sur le principe d'un départ anticipé de deux ans au moins par rapport à la limite d'âge statutaire.

Cette pratique s'est développée, puis généralisée, pour accompagner l'accélération de l'avancement et le rajeunissement des officiers supérieurs résultant de la réforme des statuts particuliers entrée en vigueur en 1975. En effet, la possibilité offerte à certains officiers d'accéder au généralat très jeunes et pour une longue durée risquait d'entraîner un blocage des avancements à ces hauts grades qui aurait affecté de proche en proche l'ensemble de l'avancement des officiers. Le conditionnalat a permis de prévenir ce phénomène et, en restreignant artificiellement la durée de service moyenne des officiers généraux, d'éviter de durcir à l'excès des conditions de sélection déjà rigoureuses, d'un promu pour treize officiers proposés en moyenne.

Ces avantages en termes de gestion s'accompagnent toutefois de défauts rédhibitoires. Au plan des principes, le conditionnalat généralisé apparaît comme un non-respect des limites d'âge statutaires, avec une obligation de départ anticipé. D'un point de vue juridique, le Conseil d'Etat a jugé, selon une jurisprudence constante, qu'il était illégal, car le tableau d'avancement n'est pas établi en fonction des seuls mérites des militaires réunissant les conditions d'ancienneté requises, certains d'entre eux y étant inscrits pour des raisons tenant à la seule gestion du corps.

¹ *Le nouveau statut général des militaires*, Jean-Michel Palagos, Edition Charles Lavauzelle, 2005.

L'avancement conditionnel permet cependant un accès jeune aux grades les plus élevés et contribue à accroître le flux structurellement insuffisant des départs dans les derniers grades ; sa suppression brutale aurait mis en sérieuse difficulté une gestion qui s'est peu à peu accoutumée à user de cet instrument en marge de la loi, mais efficace. La loi a donc instauré une mesure dérogatoire et temporaire permettant de supprimer progressivement l'avancement conditionnel tout en mettant immédiatement un terme à son caractère illégal et de gérer l'extinction progressive des conditionnalisés en cours en limitant l'impact sur la gestion. Le nombre de militaires auxquels seraient appliquées ces dispositions est contingenté pour chaque année et, bien évidemment, ira décroissant pour s'annuler en fin de période.

Cette période, prenant fin en 2010, vise ainsi à assurer l'extinction de ce mode de gestion tout en préservant, pour les militaires à haut potentiel devant être nommés ou promus, des conditions d'avancement et de départ satisfaisantes. Ce dispositif transitoire n'a fait l'objet d'aucune réserve de la part du Conseil d'Etat dans son avis rendu au Gouvernement.

2. La révision des limites d'âge des officiers généraux

En pratique, il apparaît toutefois impossible, même en procédant de manière progressive, d'abandonner purement et simplement le conditionnalat si l'on conserve les limites d'âge actuelles des officiers généraux, et à plus forte raison si on décide de les reculer. En régime stabilisé, la pyramide des grades étant ce qu'elle est, le volume des listes d'aptitude serait en effet réduit d'un tiers environ ou bien l'accès au généralat retardé de deux ans en moyenne, sans même évoquer les difficultés de transition qu'entraîneraient des flux de départs très faibles, voire nuls, pendant deux ans au moins.

La solution choisie résidant dans un abaissement des limites d'âge, compatible avec les nécessités de la gestion, le nouveau statut a par conséquent fixé pour les officiers généraux des limites d'âge identiques ou très légèrement supérieures à celles des colonels ou équivalents de chaque corps. Il reste corrélativement possible de maintenir les intéressés en activité au-delà de cette limite d'âge pour une durée déterminée en fonction des emplois à pourvoir.

Outre qu'elle devient fondée en droit, cette solution donne aux officiers généraux la certitude de servir jusqu'à leur limite d'âge statutaire. Les prolongations au-delà de cet âge seront accordées en fonction des seuls besoins d'emploi : soit dans le cadre des carrières d'officiers généraux appelés à accéder à de hautes responsabilités, soit au titre d'une compétence particulière ou d'une expertise rare que les armées souhaiteraient conserver sans que cela implique pour autant une promotion dans les grades les plus élevés. Toutefois, cette gestion renouvelée risque évidemment d'engendrer, pendant la période de transition, un allongement de la durée de services dans les grades d'officier général, les nouvelles mesures d'âge étant en effet supérieures aux âges de départ constatés sous le régime du conditionnalat. Cela affectera donc, en régime établi,

le volume des listes d'aptitude ainsi que l'âge moyen des nouveaux promus, les armées devant toutefois continuer à nommer quelques officiers généraux très jeunes pour occuper ultérieurement les postes à hautes responsabilités.

C - L'ORGANISATION DU RETOUR À LA VIE CIVILE

1. La reconversion, une tradition ancrée dans la gestion des armées

1.1. Une tradition sociale

S'inscrivant dans la continuité d'une certaine tradition sociale des armées, le principe de la reconversion, au sens de l'aide apportée aux militaires à leur retour à la vie civile, s'est d'abord développé dans la perspective de faciliter le départ de cadres considérés en surnombre à l'issue de conflits et notamment à la fin de la Seconde guerre mondiale.

Des mesures incitatives ont également été prises à la fin de la guerre d'Algérie afin de résorber le surplus de cadres mobilisés : avantages en termes de pension de retraite pour les plus anciens, possibilité de se reconvertir pour les plus jeunes.

Au-delà de ces mesures éparses, inscrites dans une politique de déflation ponctuelle des effectifs, c'est au cours des années soixante-dix que le principe de la reconversion a progressivement acquis l'existence légale et statutaire qu'on lui connaît aujourd'hui. Dans le contexte d'une revendication montante liée à la dégradation des conditions de vie et au malaise consécutif à la guerre d'Algérie, deux lois¹ sont venues faciliter, pour certaines catégories de personnel, l'accès à des emplois dans la Fonction publique ainsi qu'à une seconde carrière.

Le statut général des militaires du 13 juillet 1972 institue pour sa part un droit à une formation professionnelle, destinée à favoriser le retour à la vie civile, pour un public plus large et bien identifié. « [L'engagé] *qui accomplit des services d'une durée d'au moins quatre années reçoit, s'il le demande, une formation professionnelle le préparant à l'exercice d'un métier dès le retour à la vie civile* ». Élément structurant, il pose la condition d'une durée de service minimale de quatre années et le principe d'un droit à la demande de l'intéressé.

Plus récemment, la professionnalisation, en modifiant profondément la structure des effectifs et leur flux, tout particulièrement s'agissant de ceux des militaires du rang, confère un nouveau rôle à la politique de reconversion, consacré par la loi. D'un recrutement de masse, l'armée passe à un recrutement individuel inscrit dans une logique de métier.

¹ Il s'agit de la loi n° 70-2 du 2 janvier 1970 d'une part et la loi n° 75-1000 du 30 octobre 1975 d'autre part.

Tandis que l'armée de l'air et la marine avaient déjà largement passé le cap de la professionnalisation en 1996, l'armée de terre, première bénéficiaire du service national, a donc été la principale concernée par ce bouleversement. Les armées, et singulièrement l'armée de terre, sont en effet aujourd'hui le premier recruteur potentiel sur le marché du travail¹.

Dans ce contexte, l'attractivité du parcours professionnel que peut offrir cette arme est un élément majeur dans la phase actuelle de consolidation de la professionnalisation, reposant sur une triple exigence : recruter, retenir, reconvertir².

1.2. Un principe réaffirmé et renforcé

Le succès de la professionnalisation passe clairement par une priorité donnée à la reconversion. Dans un premier temps, cet effort est rendu indispensable par la déflation des effectifs, en particulier dans la catégorie des sous-officiers dont le nombre diminue de 15 500 entre 1996 et 2002. A plus long terme, il est certain que l'on ne peut espérer recruter efficacement sans offrir de bonnes possibilités de reconversion en fin de contrat ou en fin de carrière. Les armées en ont conscience et se sont dotées de structures *ad hoc* susceptibles d'aider les militaires à établir leur projet professionnel et à mener à terme leur recherche d'emploi.

Reprenant les mesures d'accompagnement de la professionnalisation fixées par la loi n° 96-1111 du 19 décembre 1996, le statut général prévoit que les militaires de carrière ou sous contrat peuvent bénéficier, au cours de leur service dans les armées, de dispositifs d'évaluation et d'orientation professionnelles ainsi que de congés de reconversion rémunérés, destinés à faciliter leur passage à la vie civile active. Le militaire peut ainsi bénéficier au cours de son service dans les armées, de dispositifs d'évaluation et d'orientation professionnelle. Les engagés ayant accompli au moins quatre années de services reçoivent en outre, à leur demande, une formation professionnelle les préparant à l'exercice d'un métier civil.

¹ « Avec un flux annuel de 30 000 recrutements, dont 28 000 militaires, au cours de la période 2003-2008, le ministère de la défense sera le premier employeur national par l'ampleur de ses recrutements ». Communiqué de presse de la Présidence de la République à l'issue du Conseil des ministres du mercredi 11 septembre 2002 (projet de loi de programmation militaire).

² Les trois « R », que l'on retrouve également dans le système anglais : *recruitment*, *retention*, *resettlement*.

Encadré 2 : La reconversion des militaires

En 2004, 28 621 militaires ont quitté l'institution, dont 15 683 avaient plus de quatre ans de service et pouvaient ainsi prétendre au bénéfice des aides à la reconversion.

Parmi les ayants droit au dispositif de reconversion, les officiers et sous-officiers sont partis en moins grand nombre qu'en 2003 (respectivement - 2 % et - 17 %) alors que les départs des militaires du rang sont sensiblement plus nombreux (+ 2 %).

Au cours de l'année, 7 202 prestations de formation professionnelle ou d'accompagnement vers l'emploi ont été accordées, en diminution sensible par rapport à 2003.

Pour la réalisation des prestations de fin de service, 3 426 congés de reconversion ont été attribués alors que 667 militaires ont pu bénéficier d'une formation en milieu militaire.

Les prestations d'orientation collective sont également en diminution de plus de 13 %. Cependant, les prestations d'orientation individuelle, qui ont été mises en place progressivement en 2002 et 2003 avec en particulier l'Entretien bilan orientation (EBO) et qui n'étaient pas comptabilisées auparavant, représentent désormais près de 30 % des prestations.

Source : Bilan social 2004, ministère de la Défense.

Tableau 5 : Répartition par nature des aides d'orientation et de reconversion accordées aux officiers, sous-officiers (de carrière ou sous contrat) et aux militaires du rang ayant au moins 4 ans de service, partis en 2004

Forme de l'aide	Officiers	Sous-officiers	Militaires du rang
Actions d'orientation			
Bilans individuels de compétence (BIC)	24	5	-
Orientations collectives	508	2 122	2 001
Orientations individuelles	163	1 198	585
Sous-total « Actions d'orientation »	695	3 325	2 586
Actions de formation			
Stages de formation AFPA	-	37	48
Stages de formation en milieu militaire	1	120	546
Stages de formation en milieu civil (hors AFPA)	55	415	383
Périodes de formation gratuite en entreprise (PFGE)	55	187	53
Préparations aux emplois réservés	22	940	469
Cycles d'enseignement (remboursement)	47	194	7
Sous-total « Actions de formation »	180	1 893	1 506
Mesures d'accompagnement			
Sessions de technique de recherche d'emploi (STRE)	244	797	465
Accompagnement APEC	8	1	-
Périodes d'adaptation en entreprise (PAE)	100	880	424
Sessions d'accompagnement vers l'entreprise (SAE)	122	386	43
Parcours individualisés pour le créateur ou repreneur d'entreprise (PIC)	22	106	21
Stage ENA loi 70-2	4	-	-
Sous-total « Mesures d'accompagnement »	500	2 170	953
Total des prestations	1 375	7 388	5 045
Congés de reconversion	414	2 032	980

Source : Bilan social 2004, ministère de la Défense.

Le dispositif de reconversion repose aujourd'hui sur l'attribution des congés de reconversion en position d'activité, augmentés, le cas échéant, par des congés complémentaires de reconversion et sur la délivrance d'une formation adaptée collective ou individualisée. La prestation de reconversion proposée est la contrepartie d'une carrière conçue pour être courte. Elle vise en particulier, mais pas exclusivement, les militaires n'ayant pas acquis de droits à pension et ne disposant pas d'acquis professionnels facilement transposables dans le secteur

civil, de façon à les réinsérer dans la vie civile dans les meilleures conditions possibles.

Cette garantie de reconversion prend ainsi une dimension sociale essentielle dans le cas spécifique des contractuels, tout en constituant pour l'ensemble des militaires l'un des leviers les plus sûrs de la politique de professionnalisation de l'armée, apte dans la durée à remplir les missions que lui confie la Nation.

Le début du cycle de reconversion doit commencer le plus tôt possible avant le départ des armées (de l'ordre de 18 mois à 1 an avant le départ). La préparation de la reconversion doit faciliter l'émergence et la confirmation d'un projet professionnel. Le cursus en amont comprend 3 phases essentielles : l'information, l'orientation et l'agrément du projet professionnel.

L'information dispensée porte sur les aides à la reconversion existantes auprès des structures militaires d'aide à la reconversion (accompagnateurs reconversion, officiers-conseils d'unité, régionaux ou de circonscription et des formations d'appartenance, centres interarmées de reconversion), et sur les conditions statutaires et financières du départ (retraite, pécule, indemnités de départ, allocation de perte involontaire d'emploi, etc.).

La deuxième phase, qui vise l'orientation, est capitale. D'une durée pouvant aller jusqu'à cinq jours, elle permet, au travers d'un bilan professionnel (permettant d'identifier les acquis transposables dans les métiers civils et les niveaux d'homologation des titres ou diplômes détenus) et personnel (cherchant à identifier les goûts, les aptitudes, les aspirations individuelles, les potentialités au sens le plus large du terme), d'aider le personnel militaire à déterminer son projet professionnel, qu'il devra ensuite affiner puis valider.

La validation consiste dans un dernier temps à confronter le projet aux réalités du marché de l'emploi dans la branche considérée et la région choisie. A cet effet, le militaire soumet son projet à l'expertise d'un professionnel de la branche. Enfin, l'agrément du projet est du ressort des directions du personnel qui se prononcent sur les aides à la reconversion à accorder et sur la durée des congés de reconversion.

Les organismes de reconversion exercent une fonction de passerelle entre le monde militaire et le monde civil. Leurs fonctions impliquent une part non négligeable de communication à double sens : rendre les offres d'emploi attractives pour les militaires en train de se reconvertir, mais également valoriser les candidatures des militaires pour les entreprises. Ils définissent au niveau stratégique les orientations des politiques reconversion. La reconversion implique ainsi une prospection auprès des entreprises pour établir des partenariats durables avec elles. Cette orientation traduit le souci d'inclure la reconversion dans le cadre de relations institutionnelles entre l'armée et certaines branches d'activité. L'instauration et le renforcement au fil des années de ces relations contribuent à modifier la perception que les employeurs ont des anciens

militaires car les négociations d'embauche interviennent dans un cadre plus normatif, le rapport de force se trouvant modifié en faveur de l'ancien militaire.

Le succès de la reconversion nécessite de la part des intéressés une forte implication personnelle, une stratégie positive fondée sur leurs acquis, et passe d'abord par une sensibilisation précoce. Pourtant, la reconversion est souvent plus imposée que désirée, le souhait d'une partie des militaires concernés pouvant être de voir leur contrat renouvelé. La perspective de la reconversion n'est donc pas toujours « porteur » au moment du recrutement et peut même constituer un facteur de démotivation. Les recruteurs savent devoir y prendre garde, en adaptant leur discours en fonction des catégories visées. En tout état de cause, la carrière militaire ne doit pas être considérée, par les militaires faisant retour vers le civil comme par leurs recruteurs potentiels, comme une impasse sur la carte des parcours professionnels.

1.3. Les compétences des militaires vues par les employeurs

Les résultats d'une enquête effectuée par le Centre d'études en sciences sociales de la Défense (C2SD) en juillet 2002 au sujet des compétences des militaires vues par les employeurs sont à la fois positifs tout en étant lucides et sans complaisance.

Résultats positifs, tout d'abord car dans nombre de secteurs, parfois très éloignés de la défense, l'image donnée spontanément des militaires par les employeurs est conforme à celle que les militaires donnent naturellement d'eux-mêmes : les qualités de méthode, d'organisation, de discipline, de sens du travail en équipe sont ainsi mises en avant ; les anciens militaires sont reconnus comme des gens solides et sérieux en qui on peut avoir confiance (rigueur et éthique).

C'est la raison pour laquelle on les trouve souvent employés dans des activités qui impliquent un contrôle (contrôle technique de matériels, de voyageurs, réception de marchandises, gestion de stocks...) ou une autonomie impliquant la mise en oeuvre et la responsabilité d'un matériel de valeur (cas du transport routier, de certains métiers de l'environnement).

Résultats très lucides et sans complaisance également car les qualités reconnues aux militaires sont aussi la source des points faibles qui leur sont imputés. Une trop grande méthode et une trop grande discipline peuvent se révéler pénalisantes dans des structures très réactives où l'esprit d'initiative doit primer. La préoccupation du respect des procédures se heurte parfois aux exigences de la productivité industrielle et commerciale ; l'habitude du règlement unilatéral qui fixe la solution incontestée ne prépare pas à des situations de rapports professionnels et sociaux où le « donnant-donnant » est une réalité permanente.

Finalement, ces résultats apparaissent refléter le contraste entre deux mondes en présence : celui d'une part des forces armées, mais aussi des administrations publiques en général, secteurs marqués par des formes de permanence, et celui de l'entreprise d'autre part, contingent et soumis par nature aux variations des marchés. Si l'on prend en compte ces conditions, on comprend qu'un temps d'adaptation puisse être nécessaire pour passer du monde militaire au monde civil et acquérir ou conforter les qualités requises pour ce faire.

2. Une relative nouveauté s'agissant des officiers généraux

2.1. La création d'une mission de retour à la vie civile

La Mission de retour à la vie civile des officiers généraux (MIRVOG), placée auprès du ministre, est une entité de petite taille, une structure légère de mission, composée de quatre militaires portant l'uniforme, entourés d'une équipe de professionnels de l'entreprise. Ces derniers sont des hommes reconnus dans le domaine de l'outplacement et de l'accompagnement en entreprise, ces fonctions n'étant pas du ressort de la compétence de la Défense. Le responsable de la mission est un général chargé du retour à la vie civile des officiers généraux, relevant directement du ministre. La lettre de mission signée de Madame le ministre précise que le responsable de l'entité dispose d'une large autonomie de manœuvre et peut s'appuyer sur l'ensemble des structures de la défense pour mener à bien la réalisation du projet.

Deux structures complémentaires assistent en tant que de besoin la mission. Un conseil de surveillance est formé par le collège des inspecteurs généraux des armées. Ce sont ainsi les plus hauts gradés des officiers généraux qui sont chargés de veiller sur la mission et à qui cette dernière rend des comptes. Par ailleurs, doit prochainement être créé un comité de parrainage, qui ne sera pas militaire, mais totalement civil, composé de grands responsables issus du monde de l'entreprise et de la haute fonction publique. Ces personnes seront un peu les « coaches », les accompagnateurs éclairés de la démarche, pouvant donner leur sentiment à chacune des étapes. Ce comité de parrainage doit en principe être présidé par le ministre en personne.

Enfin, au-delà de ces structures, la cellule bénéficie d'un dispositif réglementaire, mis en place très rapidement après le vote du statut général des militaires. Les décrets d'application viennent d'être pris pour la création de la cellule, son fonctionnement et les moyens qui lui sont alloués, ce qui témoigne de la jeunesse de la structure.

Le rôle premier de la mission est la promotion des talents des officiers généraux, partant du constat que tous les ministères s'assurent du rayonnement de leurs élites. Chacun a en tête le rayonnement que connaissent dans le secteur privé les inspecteurs généraux des finances, les ingénieurs généraux des ponts et chaussées, ou encore, entre autres exemples, les contrôleurs généraux de la

police. Ce tableau illustre l'exception que constituait jusqu'à la création de la mission le ministère de la défense, département ministériel où les élites se débrouillent par elles-mêmes pour gérer leur carrière.

L'esprit de la mission du ministre est bien de faire reconnaître les élites du ministère de la Défense au même titre que les corps d'élite des autres ministères. La perspective est que ces corps d'élite rapportent à la fois au monde civil, à la Nation et au monde de la défense lui-même du lien, mais aussi une culture de réseau, passant par la mobilisation de toutes les énergies et la valorisation des talents.

Le premier objectif affiché par la mission, celui de communiquer sur les talents des officiers généraux, n'est cependant pas une démarche simple, pour de multiples raisons, entre autres historiques.

La mission ambitionne également de constituer rapidement une sorte de point d'entrée unique du monde civil vers les officiers généraux, afin de recueillir les perspectives d'emploi, de croiser l'offre et la demande et avoir un échange avec les « offreurs d'emploi » de la société civile.

2.2. Un certain nombre de compétences communes aux officiers généraux

a) La place des élites militaires au sein de la société française : comparaison avec la haute fonction publique et les cadres dirigeants du secteur privé

Si les études sociologiques concernant les élites dirigeantes sont nombreuses, celles spécifiquement dédiées aux élites militaires sont plus rares. Lorsqu'elles existent, les investigations menées à leur propos portent principalement sur la sélection et les déroulements de carrière des officiers généraux, les valeurs des officiers et enfin le rôle des dirigeants militaires dans la prise de décisions.

Les armées françaises et, en leur sein, les officiers qui en constituent l'élite dirigeante, bénéficient globalement d'une image positive auprès des Français, image qui n'a cessé de se renforcer depuis quinze ans. La formation de ses cadres dirigeants dans les grandes écoles ainsi que leur valeur professionnelle intrinsèque sont largement reconnues par nos compatriotes.

Certains officiers généraux s'interrogent sur leur positionnement au sein de la société, mais également sur leur parcours professionnel par rapport à celui des hauts fonctionnaires et des cadres dirigeants du secteur privé. Ils font ainsi valoir un décalage entre l'image globalement valorisante de leurs fonctions, publiquement portée et relayée, et la faiblesse des signes concrets de reconnaissance correspondant.

A cet égard, cette question figure, au travers du thème de « la place des élites militaires au sein de la société française », dans le programme de recherches du C2SD, sans qu'elle ait pu encore être formalisée par le lancement effectif d'une étude. La réflexion envisagée apparaît cependant tout à fait

intéressante en ce qu'elle permettra ainsi de situer les dirigeants militaires par rapport à leurs homologues du secteur public et privé et d'identifier la façon dont les officiers supérieurs et officiers généraux se perçoivent comparativement ainsi que la nature et l'origine des écarts perçus (système de sélection, mécanismes de promotion sociale, promotion interne, mobilité, âge auquel on accède aux responsabilités, réseaux, influence des dirigeants militaires hors ministère de la défense, rémunérations, etc.).

b) Talents et compétences

Quels sont les principaux talents des officiers généraux, pouvant être présentés de manière synthétique et transversale ? Un certain nombre de fondamentaux, tels qu'ils résultent des auditions effectuées par le Conseil, peuvent être mis en avant, éléments constitutifs de qualités requises pour l'exercice de responsabilités au sein de l'édifice militaire.

L'officier général arrive, à l'issue d'un parcours professionnel complexe au sommet d'une pyramide identifiée.

Il a parfois été sous-officier, il a le plus souvent fréquenté de grandes écoles, il a choisi à leur sortie l'une des armées. Au sein de l'une d'entre elles, il a opté pour une arme en fonction de ses convictions, de ses goûts personnels mais aussi des dominantes qu'il souhaitait donner à sa carrière. Il a exercé des commandements élémentaires, période correspondant aux grades de lieutenant et de capitaine. Il a ensuite fait un premier service en état-major. Il est alors passé par une période d'école de l'état-major, où ont commencé à être abordés les problèmes de façon beaucoup plus intellectualisée et plus transverse. A ce stade, l'officier commence à s'exercer au registre de l'interministérialité, en dehors du strict domaine de la société militaire. Ensuite, il part effectuer un commandement. Pour le marin, c'est être « pacha » à bord d'un navire. Pour le gendarme, c'est commander un groupement de gendarmerie départementale ou une région comme la Polynésie. Ensuite, l'officier est appelé suivre les cours du Collège interarmées de Défense¹ avant de reprendre des responsabilités en Etat Major ou d'effectuer un commandement plus important (base, régiment ou Région). Seulement après, lorsqu'il remplit tous ces critères, il arrive au généralat. Le chemin professionnel est donc structuré.

Une fois passées toutes ces étapes, le général doit réfléchir à la suite de sa carrière, et se demander dans quelles conditions et sur quel projet il va désormais s'engager. Pour la mission de retour à la vie civile, le premier des fondamentaux de l'officier général est sa capacité d'engagement. Par définition, il est disponible, car la disponibilité est inscrite dans le statut des militaires et fait partie des impératifs. La mobilité signifie l'aptitude à faire campagne en tous

¹ Créé en 1993, le Collège interarmées de Défense a remplacé les écoles supérieures de guerre, de guerre navale, de guerre aérienne, de guerre interarmées ainsi que l'école supérieure de gendarmerie.

temps et tous lieux, qualité dont ont fait preuve les officiers généraux pour arriver à ce stade de la carrière.

Ensuite, la capacité de prise de décisions importe particulièrement. On demande à ces responsables, face à un problème, de dégager dans les meilleurs délais la solution la plus adaptée. Cette capacité à trancher rapidement est consubstantielle de l'exercice de ces responsabilités, qui imposent au chef une décision, une lisibilité et une cohérence.

Enfin la responsabilité de la décision est très importante. Que la décision soit bonne ou que dans certains cas elle ne le soit pas, l'officier général doit avoir la capacité d'assumer sa responsabilité. Sans cette capacité, les hauts militaires ne peuvent pas espérer avoir une carrière complète.

Un autre point essentiel tient à la vision stratégique des événements et de leur contexte. Toute manœuvre, toute mission, qu'elle soit militaire ou en entreprise, nécessite d'avoir le sens de la conception. Pour l'entreprise, ce sera une étude de marché, des plans de financement. Pour le militaire, il s'agira d'une conception de manœuvre devant absolument être comprise de l'ensemble des personnels qui auront à l'exécuter, sans quoi soit ils n'y adhéreront pas, soit la mission sera un échec. La capacité à être précis, concis et conceptuel est donc une vertu cardinale pour l'exercice de hautes responsabilités militaires.

La vitalité est également une qualité indispensable, qualité qui pourrait se résumer dans la formule : « un esprit sain dans un corps sain ». Il s'agit de conserver, y compris pour les seniors, un bon niveau en terme de capacités physiques. Le souci d'accomplir la mission et d'atteindre les objectifs va de pair avec cette notion de vitalité. Une fois déterminé avec fermeté le sens de la mission, il convient de trouver les moyens de la mener jusqu'à son aboutissement dans de bonnes conditions.

Un autre trait caractéristique important concerne la capacité à assurer un management par projet. Le terme de « management » est en effet très courant dans la fonction militaire. Une opération est conduite comme un projet économique. Elle nécessite une importante réflexion et un raisonnement clair.

L'officier général peut à ce titre être considéré comme un homme de gestion de crises, entraîné et formé pour cela. L'essentiel des qualités requises pour entrer dans une école de guerre consiste à mesurer cette capacité en soumettant le candidat à des cas concrets, en lui demandant d'analyser la situation rapidement, de ne pas se laisser émouvoir et, en cas d'erreur, de ne pas s'obstiner mais de la rattraper en cours d'action.

Ces qualités de gestion de crises sont très importantes. Elles ont été développées depuis l'effondrement de l'ancien bloc de l'Est. Avant la fin de la guerre froide, l'ennemi potentiel était considéré comme identifié. Aujourd'hui, la situation n'a jamais été considérée comme aussi dangereuse au niveau international. Les nouvelles formes de conflits sont par nature plus difficiles à gérer, puisque ce ne sont plus des armées frontales qui se combattent. Le combat est davantage d'ordre économique. Les militaires ont par ailleurs été conduits à

se projeter dans des théâtres d'opération inenvisageables quelques années auparavant, et se sont trouvés confrontés à deux heures de Paris à des camps de concentration, des théâtres d'opérations complexes, des purifications ethniques inimaginables dans le passé. Les chefs militaires intervenus en ex-Yougoslavie, à partir de cette situation, ont du réfléchir aux moyens les plus adaptés pour rétablir la paix et reconstruire.

Cette notion d'engagement des armées dans des opérations de reconstruction est essentielle, car elle conduit d'une certaine façon au monde de l'entreprise. Un certain nombre des officiers généraux ont des talents dans ce domaine particulier pour des entreprises qui souhaitent travailler dans tous ces pays en crise qui se reconstruisent, logique dans laquelle le ministère souhaite s'inscrire, en proposant à l'employeur d'utiliser les connaissances acquises pendant les mois passés, par exemple en ex-Yougoslavie, mais aussi en Afrique, en Afghanistan ou ailleurs.

Enfin, un certain nombre d'aspects ont progressé ces dernières années, qui ne figurent pas dans les qualités fondamentales d'origine des généraux, mais dans les évolutions aujourd'hui attendues dans leur comportement. Les officiers généraux sont devenus des managers autant que des hommes de commandement. Ils sont reconnus, dans leurs responsabilités, comptables de la consommation des crédits et de l'engagement des personnels. L'esprit de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) s'impose à l'armée, au ministère de la Défense, comme à tous les services de l'Etat. A partir du 1^{er} janvier 2006, l'officier général disposera de ses propres moyens et répondra personnellement de l'usage qu'il en fait (respect des enveloppes budgétaires, engagement des personnels à bon escient, réussite de la mission et justification de la façon dont elle a été financée).

L'ensemble de ces compétences, largement communes aux officiers généraux en exercice, peuvent naturellement les prédisposer à des fonctions de direction, de conseil, ou d'animation d'associations professionnelles, pour citer les trois domaines principaux que la mission de retour à la vie civile commence à explorer en priorité.

2.3. Les règles d'éthique et de déontologie applicables aux officiers généraux

a) Les règles de déontologie

Les militaires désireux d'exercer des activités dans le secteur privé ou dans le secteur public concurrentiel sont soumis à l'article 35 du statut général. Ce dernier prévoit qu'ils ne peuvent avoir « pendant un délai de cinq ans à compter de la cessation des fonctions, dans les entreprises soumises à leur surveillance ou à leur contrôle ou avec lesquelles ils ont négocié des contrats de toute nature, des intérêts de nature à compromettre leur indépendance ». Le statut ne fait ainsi que reprendre l'une interdiction générale, posée par l'article 432-13 du Code pénal à l'encontre de l'ensemble des agents publics. Un décret du 11 janvier

1996 précise les conditions d'application de ces dispositions législatives et fait obligation à certains militaires d'informer sans délai l'administration de la nature de l'activité privée lucrative qu'ils envisagent d'exercer. Il revient au ministre de la Défense d'apprécier la compatibilité entre cette activité et les fonctions antérieures de l'intéressé, après consultation d'une commission dite « commission de déontologie ».

Sans préjuger de l'évolution ultérieure des règles de déontologie, il semble que quelques considérations doivent en tout état de cause conserver leur pertinence. Il va tout d'abord de soi que les impératifs déontologiques devront continuer à s'imposer aux militaires comme aux autres agents publics. Il paraît ensuite souhaitable que la commission de déontologie rende ses avis au regard des interdictions que pose actuellement l'article 432-13 du Code pénal. Le ministre de la Défense pourrait, au-delà, se voir conférer la faculté de notifier à l'intéressé le caractère incompatible de son activité au regard de l'intérêt du service. La commission de révision du statut général des militaires a considéré qu'un délai de deux ans paraissait suffisant pour dissuader ceux qui pourraient être tentés d'abuser de leurs fonctions pour favoriser leur future reconversion. Au plan pratique de l'organisation et de l'efficacité du travail de la commission de déontologie, plus de vingt-cinq mille militaires quittent chaque année les armées, dont les deux tiers environ exercent ensuite une activité professionnelle dans le secteur privé. Cela paraît requérir la compétence d'une commission spécialisée ainsi que la délimitation précise des catégories de militaires tenus de la saisir, selon un critère associant le niveau hiérarchique, le corps d'appartenance et les fonctions exercées. Cette commission serait ainsi à même de concentrer son activité sur l'examen des cas particulièrement susceptibles de poser des difficultés au regard des règles de déontologie.

b) Liberté d'expression et devoir de réserve

S'agissant du devoir de réserve, le statut général du militaire prévoit que les militaires y sont soumis. Gage incontestable pour la démocratie, ce devoir de réserve peut parfois constituer une forme de frein à l'expression des talents. Il peut dans certains cas apparaître regrettable que l'application faite du devoir de réserve ne permette pas aux officiers généraux de s'exprimer dans des contextes plus civils, en dehors de leurs propres particularités et domaines d'actions.

Comme tout agent public, le militaire est tenu à une obligation de discrétion professionnelle relative aux faits dont il a connaissance dans le service, à une obligation de protection du secret professionnel et du secret de la défense nationale prévue le Code pénal. Par ailleurs, le militaire est tenu au devoir de réserve quant à son mode d'expression, qui ne saurait être polémique.

En outre, les militaires ne s'expriment que très peu sur leur outil de défense, leur liberté d'expression étant jusqu'alors à la différence des autres catégories d'agents publics, soumise à une autorisation préalable lorsqu'ils souhaitaient *évoquer publiquement des questions politiques ou des sujets susceptibles de mettre en cause une puissance étrangère ou encore une*

*concurrence internationale*¹. Peut-être ont-ils eu dans la pratique un comportement d'autocensure allant au-delà des obligations légales. Il pourrait à cet égard sembler pertinent que les militaires, en tant que professionnels de la défense, puissent plus souvent apporter, dans un cadre défini, une contribution au débat public sur l'évolution des questions techniques de défense nationale.

Afin de responsabiliser le militaire professionnel et de favoriser sa participation à la réflexion stratégique globale, il est apparu nécessaire d'étendre la liberté d'expression individuelle. Désormais, les règles en vigueur font prévaloir un contrôle a posteriori, à l'instar de celui qui régit l'exercice de la liberté d'expression des fonctionnaires civils.

2.4. Un certain nombre de questions restent en suspens

Pour garantir et pérenniser la qualité de l'encadrement supérieur militaire, le dispositif de gestion des officiers généraux a prévu de poursuivre, au-delà de la modalité dite du conditionnalat appelé à s'éteindre d'ici cinq ans, le rajeunissement sensible de la pyramide des âges.

Ce rajeunissement doit à la fois garantir aux officiers généraux concernés une durée significative d'exercice des plus hautes responsabilités au sommet de la hiérarchie militaire tout en ouvrant les portes d'une carrière civile attrayante, contribuant en outre à assurer le rayonnement de la défense.

Pour notre assemblée, la question de fond, que sous-tend la saisine gouvernementale, touche à la nature du lien unissant l'Armée et la Nation, et aux modalités les plus appropriées de valorisation, en direction de la société civile, de la défense et de ses missions. Un certain nombre d'actions ont d'ores et déjà été conduites en ce sens, dont les effets positifs en terme de reconnaissance pourraient encore être développés et démultipliés.

Dans la perspective de porter une appréciation et de formuler des préconisations en réponse à la question, posée par la saisine, du retour à la vie civile des officiers généraux, il conviendra plus précisément de s'interroger sur les modes de valorisation pouvant être privilégiés s'agissant des compétences des hauts potentiels de la défense.

¹ Statut de 1972.

CONCLUSION

L'Armée française est confrontée, s'agissant du corps des officiers généraux, à un problème de gestion de sa pyramide d'âge, du double fait d'un vieillissement de la population militaire et de la nécessité d'un renouvellement permanent de ses cadres. Entendue comme une question d'intérêt général, cette gestion de corps nécessite d'être traitée en tant que telle. Elle passe par la mise en œuvre d'outils de suivi des carrières des personnes concernées par une nomination au grade d'officier général, de repérage le plus en amont possible des compétences clés et des savoir-faire mobilisables dans le civil. Cette gestion nécessite *in fine* un traitement individualisé, afin d'ajuster l'appui requis aux besoins exprimés par les cadres dirigeants de l'armée au moment de leur retour dans la vie civile.

Le ministère de la Défense n'a pas toujours la possibilité de traiter la question posée par le reclassement interne. De ce fait, dans une perspective de valorisation du lien entre l'Armée et la Nation et d'une utilisation optimale des talents et des compétences de nos officiers généraux, la Société devrait s'attacher, dans un cadre précisément défini incluant certaines limites, à appuyer cette démarche.

C'est dans cette double approche d'un renforcement du lien Armée-Nation et d'une organisation plus efficiente du retour à la vie civile des officiers généraux que l'avis entend formuler une série de pistes de réflexions et de propositions plus concrètes.

LISTE DES PERSONNALITÉS RENCONTRÉES OU CONSULTÉES¹

Général de division Jean-Luc Hotier, adjoint au Général commandant la force d'action terrestre à Lille

Général de corps d'armée Jean-Louis Py, commandant de la force d'action terrestre à Lille

Général d'armée (2^o section) Daniel Valéry, ancien membre de section du Conseil économique et social

Général de brigade Marc Watin-Augouard, commandant la région de gendarmerie du Nord - Pas-de-Calais, commandant la gendarmerie pour la zone de défense Nord-Lille

Général d'armée Jean-Philippe Wirth, inspecteur général des armées

¹ Liste par ordre alphabétique avec l'indication des fonctions exercées au moment du contact ou de l'entretien.

LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Carius Manuel, *Cumuls et pantouflage dans les trois fonctions publiques*, Berger-Levrault, novembre 2001

Corvisier André, *Histoire militaire de la France : de 1940 à nos jours - Tome 4*, PUF, Collection Quadrige n° 254

Général Fleury Jean, *Le Général qui pensait comme un civil*, Jean Picollec Editeur, 2004

Guillemard Anne-Marie, *L'âge de l'emploi, les sociétés à l'épreuve du vieillissement*, Armand Colin, 2003

Palagos Jean-Michel, *Le nouveau statut général des militaires*, éditions Charles Lavauzelle, 2005

Projet de loi de finances pour 2005, Défense, Imprimerie nationale

Rapport de la Commission de révision du statut général des militaires présidée par Renaud Denoix de Saint-Marc

TABLE DES SIGLES

C2SD	: Centre d'études en sciences sociales de la Défense
EBO	: Entretien bilan orientation
ESR	: Engagement à servir dans la réserve
IHEDN	: Institut des hautes études de défense nationale
JAPD	: Journées d'appel à la préparation de défense
LOLF	: Loi organique relative aux lois de finances
MIRVOG	: Mission de retour à la vie civile des officiers généraux

LISTE DES ILLUSTRATIONS

Tableau 1 :	Répartition du personnel de la Défense en activité par catégorie et par armée	12
Tableau 2 :	Grades des officiers généraux	19
Tableau 3 :	Officiers généraux : effectifs réalisés au 01.09.2005	19
Tableau 4 :	Officiers généraux admis en 2 ^o section entre 2000 et 2004 (armée de terre, marine, armée de l'air, gendarmerie, DGA et services de santé).....	21
Tableau 5 :	Répartition par nature des aides d'orientation et de reconversion accordées aux officiers, sous-officiers (de carrière ou sous contrat) et aux militaires du rang ayant au moins 4 ans de service, partis en 2004	31
Encadré 1 :	La grille de rémunération hors échelle de la Fonction publique.....	22
Encadré 2 :	La reconversion des militaires.....	30

Saisie par le gouvernement de la question de l'amélioration des conditions de retour à la vie civile des officiers généraux, notre assemblée a entendu placer sa réflexion dans la double perspective d'une revitalisation du lien entre l'Armée et la Nation et de l'optimisation de l'utilisation qui peut être faite des compétences et de l'expérience des officiers généraux, au service des entreprises et de la société dans son ensemble.