

■ LES AMIS DE ■
l'École de Paris

<http://www.ecole.org>

**Séminaire
Fonctionnaires**

organisé grâce au soutien de la:
DGAFP

et des parrains de l'École de Paris :

Accenture
Air Liquide*
Algoé**
ANRT
AtoFina
Caisse Nationale des Caisses
d'Épargne et de Prévoyance
CEA
Chambre de Commerce
et d'Industrie de Paris
CNRS
Cogema
Conseil Supérieur de l'Ordre
des Experts Comptables
Centre de Recherche en gestion
de l'École polytechnique
Danone
Deloitte & Touche
DiGITIP
École des mines de Paris
EDF & GDF
Entreprise et Personnel
Fondation Charles Léopold Mayer
pour le Progrès de l'Homme
France Télécom
FVA Management
Hermès
IDRH
IdVectoR
Lafarge
Lagardère
Mathématiques Appliquées
PSA Peugeot Citroën
Renault
Saint-Gobain
SNCF
Socomine*
THALES
TotalFinaElf
Usinor

*Uniquement pour le séminaire
Ressources Technologiques et Innovation
** Uniquement pour le séminaire
Vie des Affaires

(liste au 1^{er} avril 2001)

L'ARMÉE DE TERRE : MOBILITÉ, SURMOBILITÉ

par

Colonel GENIN
État-major l'Armée de Terre
Chef du Centre relations humain

Colonel DOUAULT
État-major l'Armée de Terre
Bureau de planification
des ressources humaines

Séance du 22 janvier 1998
Compte rendu rédigé par Élisabeth Bourguinat

Bref aperçu de la réunion

Dans les armées, la mobilité est une nécessité, tant comme outil de gestion de la qualité que comme moyen d'adaptation à l'évolution permanente du contexte organisationnel et géopolitique. Culturellement admise, elle présente cependant d'importantes contraintes. En cette période d'une indéniable surmobilité, elle fait l'objet de mesures spécifiques visant à l'atténuer. Quant au retour à la vie civile, il se heurte à de nombreuses difficultés, inhérentes, pour l'essentiel, au contexte économique actuel.

L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse des comptes rendus ; les idées restent de la seule responsabilité de leurs auteurs. Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.

© École de Paris du management - 94 bd du Montparnasse - 75014 Paris
tel : 01 42 79 40 80 - fax : 01 43 21 56 84 - email : ecopar@paris.ensmp.fr - <http://www.ecole.org>

PRÉSENTATION DU SÉMINAIRE

Refonder le contrat entre les fonctionnaires et la nation : l'urgence d'une réflexion

Frédérique Pallez : Ce séminaire est né de la constatation qu'il est urgent de reprendre et de poursuivre les réflexions qui ont été engagées sur la mobilité des fonctionnaires. Cette nécessité a été notamment exprimée de manière très vigoureuse par Jean-Baptiste de Foucauld, l'actuel président du Comité de prospective et de recherche de la DGAFP ; selon lui, il faudrait qu'un nouveau contrat social soit passé entre la nation et les fonctionnaires pour instituer une complémentarité entre la sécurité de l'emploi et le devoir de mobilité qui pourrait être la contrepartie de cette sécurité. Cette réflexion fait d'ailleurs partie des axes de l'actuelle réforme de l'État ; il s'agit donc à tous égards d'un sujet d'actualité.

Il me semble que ce nouveau séminaire pourrait s'articuler autour de deux interrogations principales.

Le premier axe consisterait à essayer d'analyser plus finement les différents types de mobilité et leur bien-fondé, ce mot unique recouvrant un fourmillement de pratiques différentes qui peuvent prendre des formes très variées, selon qu'il s'agit de mobilité fonctionnelle ou géographique, interne à la fonction publique ou entre les trois fonctions publiques, voire extérieure à la fonction publique. L'objectif serait de déterminer, parmi toutes ces formes de mobilité, celles qu'il est souhaitable de promouvoir, sachant qu'il existe sans doute, en dépit du fait que la mobilité est devenue un véritable "slogan", de "mauvaises mobilités" ; l'exposé d'aujourd'hui devrait nous en fournir une illustration.

Le deuxième axe qu'il me paraît intéressant d'explorer concerne les pratiques concrètes de la mobilité : on sait que le statut de la fonction publique n'est pas en lui-même contradictoire avec la mobilité ; celle-ci rencontre cependant des obstacles en tous genres, non seulement juridiques, financiers, réglementaires, mais aussi des obstacles plus souterrains, des résistances liées à des pratiques de gestion, à des cultures administratives, qui ont au moins autant d'importance que les obstacles apparents. Or certains d'entre eux ont déjà été analysés et surmontés dans tel ou tel secteur, au point que certains ont fait de la mobilité un véritable instrument de gestion, dans un dessein plus global de rénovation de leur pratique de gestion du personnel. C'est à la mise en commun des solutions qui ont déjà pu être trouvées ici ou là que je souhaiterais que nous consacrons un certain nombre de séances, en espérant pouvoir ainsi avancer un peu sur la voie de la rénovation de la gestion de l'emploi public.

Je voudrais pour finir dire un mot de l'organisation concrète de ce séminaire : il aura lieu en principe une fois par mois, chaque séance faisant l'objet d'un compte rendu qui préservera l'anonymat des personnes intervenant dans les débats ; nous souhaitons en effet, conformément aux principes d'organisation des séminaires de l'École de Paris du management, que les personnes qui viennent ici soient impliquées personnellement et non pas simplement en tant que représentants d'une institution ; c'est pourquoi il est nécessaire de préserver leur liberté d'expression. Les comptes rendus sont soumis aux orateurs puis diffusés non seulement aux participants, mais aussi à une liste de correspondants qui ne peuvent participer aux réunions mais sont néanmoins intéressés par le séminaire ; nous espérons qu'ils nous feront part de leurs réactions, et que celles-ci pourront alimenter les séances suivantes. Une dizaine de séances s'échelonneront au cours de l'année, au terme de laquelle nous rédigerons un document de synthèse qui permettra de voir s'il faut poursuivre, et sous quelle forme.

Je donne maintenant la parole à Marcel Pochard, Directeur de la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique.

Un risque de "glaciation" accru

Marcel Pochard : La mobilité des fonctionnaires est effectivement un sujet capital, à la fois du point de vue des individus, soucieux de leur valorisation et désireux d'assurer, tout au long de leur carrière, des responsabilités diversifiées, mais aussi du point de vue de l'administration, confrontée, d'une part, à des processus de restructuration importants, qui risquent de s'accélérer avec le développement des nouvelles technologies de l'information, mais aussi à la rareté des ressources humaines, et à la difficulté de faire communiquer les "viviers" des différents secteurs.

Or si chacun s'accorde à dire que les statuts de la fonction publique ne bloquent aucunement la mobilité, puisqu'il y a séparation entre le grade et l'emploi, et que l'on dispose des mécanismes traditionnels de détachement, de disponibilité, de mise à disposition, qui devraient favoriser cette mobilité, on s'aperçoit que dans la pratique il n'en est rien, parce que l'on se heurte à toutes sortes de rigidités et de cloisonnements. Je suis d'ailleurs frappé actuellement par le risque d'immobilisme accru, véritable processus de "glaciation", qui est la conséquence de la politique récente mal interprétée de maintien des effectifs. Bien entendu, je ne conteste pas cette ligne politique, mais j'observe simplement que par le passé, du fait d'une politique de légère déflation, les administrations étaient contraintes de faire de la gestion prévisionnelle et de prévoir les incidences possibles d'une diminution des effectifs. Actuellement, comme chacun estime qu'il conservera ses effectifs, la tendance est à ne pas bouger. Je pense que cette question de l'évolution globale des effectifs est l'un des points qu'il sera intéressant d'aborder au cours de ce séminaire.

Bien sûr, des efforts ont déjà été faits pour favoriser la mobilité des fonctionnaires : dans le cadre du protocole Durafour, par exemple, l'ensemble des corps de la fonction publique, à quelques exceptions près, comme celle du ministère de l'Économie et des Finances, ont été ouverts aux concours internes, ce qui a représenté un très grand progrès. De nombreuses pistes d'études ont également été lancées à la DGAFP, dont Raymond Piganol, qui en est le principal organisateur, pourra vous parler.

Nous avons cependant eu le sentiment que nous nous posions toujours les problèmes dans les mêmes termes, et qu'il serait intéressant d'élargir le cercle du débat. C'est ainsi que Jean-Baptiste de Foucauld a lancé l'idée d'un séminaire beaucoup plus large dans sa composition, beaucoup plus libre dans son expression, avec cet objectif qu'a rappelé Frédérique Pallez : comment faire en sorte que les fonctionnaires, qui bénéficient d'un certain nombre de garanties, acceptent de revoir le contrat qu'ils ont passé avec la nation et d'y inclure véritablement la mobilité. Il a tout de suite été prévu de confier ce séminaire à l'École de Paris du management, dont le mode de fonctionnement convenait à notre programme ; je me réjouis donc que celui-ci s'ouvre aujourd'hui, avec une assistance aussi diversifiée, qui permettra peut-être de renouveler la façon d'aborder ce thème de la mobilité.

L'École de Paris, une méthode de travail nouvelle pour un problème ancien

Michel Berry : L'École de Paris du management est très honorée d'avoir été sollicitée par la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction publique pour créer un nouveau séminaire.

Fondée en 1993, l'École de Paris est une école un peu particulière, puisqu'elle n'a ni professeurs ni élèves. Elle organise des cycles de séminaires pilotés par différents animateurs ; Frédérique Pallez anime le présent séminaire, intitulé tout simplement *Fonctionnaires*, mais il existe aussi un séminaire *Vie des Affaires*, qui s'occupe des problèmes de l'entreprise, un séminaire *Gestion des Ressources Technologiques*, qui traite des questions de développement et d'innovation, ou encore un séminaire *Vies collectives*, qui s'intéresse aussi bien aux problèmes de la ville qu'à la vie des associations et de toutes les formes d'activités collectives. Le fonctionnement de ces séminaires

repose sur un certain nombre d'invariants : ils s'inscrivent tout d'abord dans la durée, avec cette idée qu'il faut du temps pour faire émerger les réflexions nouvelles ; de plus, les réunions répondent à un certain rituel, et font notamment l'objet de comptes rendus systématiques ; ces comptes rendus, rédigés avec soin, sont relativement brefs, mais aussi clairs et fidèles que possible, tout en restructurant un peu l'exposé et le débat qui le suit.

L'École de Paris organise également des débats, ouverts au public, qui réunissent généralement à peu près deux cents personnes. Enfin, elle publie une revue, le *Journal de l'École de Paris*, dans laquelle sont diffusés les comptes rendus des différentes réunions, qui sont également repris dans un volume d'annales à la fin de chaque année, et dont les résumés en anglais et français sont disponibles sur un site WEB¹.

L'ambition de l'École de Paris est de recréer la méthode de travail à l'œuvre dans les salons du dix-huitième siècle, dans lesquels des savants, des praticiens, des gens du monde des affaires échangeaient leurs points de vue sur la marche du monde, et s'efforçaient d'imaginer de nouvelles formules. Plus modestement, je souhaite que notre travail contribue à l'élaboration d'un cadre de pensée nouveau, dont nous sentons que nous avons tous besoin.

Frédérique Pallez : Avant de passer la parole aux orateurs du jour, je voudrais dire encore un mot sur le choix du thème d'aujourd'hui, reflété par le titre de la séance. Les orateurs, qui vont nous parler des questions de mobilité en général dans l'armée de terre, vont sans doute également évoquer le thème de la "surmobilité", contre laquelle, dans certains cas, l'institution peut être amenée à lutter. Il m'a paru intéressant qu'ils mentionnent des exemples concrets dans lesquels on voit que l'objectif n'est pas nécessairement d'encourager les gens à la mobilité mais au contraire de les dissuader de bouger d'une manière trop frénétique. Cela remet en cause d'emblée ce fameux dogme de la mobilité. Par ailleurs, je pense que cet exposé permettra également de montrer, conformément à la piste de réflexion que j'annonçais tout à l'heure, que la mobilité doit être non un objectif en soi, mais un instrument mis au service d'un dessein beaucoup plus large, en l'occurrence la réorganisation de l'ensemble de la gestion du personnel.

EXPOSÉ

Colonel Genin : Les problèmes de mobilité propres à l'armée de terre sont en effet assez différents de ceux que rencontre la fonction publique en général, pour une part du moins : si nous avons effectivement des problèmes de surmobilité en ce qui concerne les personnels militaires, pour ce qui est des personnels civils, dont nous parlerons peu aujourd'hui, nous rentrons dans le cadre commun à l'ensemble de la fonction publique, et constatons une très grande difficulté à organiser la mobilité.

Nous allons, le colonel Douault et moi-même, adopter des angles de vue différents sur cette question de la mobilité au sein de l'armée de terre : le colonel Douault vous parlera de l'aspect gestionnaire de cette question, et j'évoquerai plutôt les aspects sociologiques, puisque je m'occupe, au sein de l'état-major, des questions du moral et de tout ce qui relève de l'observation sociologique interne.

Par ailleurs notre propos portera à la fois sur l'état des lieux actuel et sur les perspectives ouvertes par la grande transformation qui a commencé depuis un an et demi, et qui aura évidemment des répercussions importantes en matière de ressources humaines.

¹ <http://www.ecole.org>

L'armée de terre : une grande diversité

Colonel Douault : Je vais commencer par vous présenter l'armée de terre, qui est l'une des composantes de la Défense, au même titre que la marine, l'armée de l'air, la gendarmerie, la délégation générale pour l'Armement, et les Services Interarmées Communs. L'armée de terre est aujourd'hui la plus grosse composante de la Défense en termes d'effectifs, et le restera également dans le cadre de la professionnalisation de l'armée.

L'armée de terre regroupe elle-même une très grande variété de personnels. Il y a d'un côté les militaires, de l'autre les civils. Parmi les militaires, on trouve des officiers, des sous-officiers et des militaires du rang. Ces trois catégories peuvent encore se découper en personnels de carrière, en personnels sous contrat (notamment les EVAT, Engagés Volontaires de l'Armée de Terre) et, encore pour quelques années, en personnels du contingent. Si l'on entre un peu plus dans le détail, parmi les officiers on trouve différents corps statutaires, tels que le corps des officiers des armes, le corps spécial, le corps technique et administratif, et enfin le corps du commissariat.

Les civils comprennent des fonctionnaires (45 %), des contractuels (2 %) et des ouvriers d'État (53 %). Parmi les fonctionnaires on compte 8 % d'agents de catégorie A, 20 % d'agents de catégorie B et 72 % de catégorie C. Ces agents relèvent tous du statut général des fonctionnaires et sont très peu mobiles, ce qui pose des problèmes aigus dans le cadre de la nouvelle professionnalisation.

La baisse des effectifs

La chute des effectifs est une donnée majeure de la situation des années qui viennent : d'ici 2002, nous allons perdre quatre-vingt-dix-huit mille personnes, essentiellement des appelés, qui vont passer de cent vingt-six mille en 1996 à cinq mille cinq cents en 2002 (il s'agira alors de volontaires du service national). Nous allons perdre également mille quatre cents officiers et six mille sous-officiers. En revanche nous allons recruter trente-six mille engagés volontaires supplémentaires, par tranches successives. Le taux d'encadrement passera de 34 % en 1996 à 48 %, ce qui est à peu près la norme dans les armées occidentales aujourd'hui (par exemple aux États-Unis et au Royaume-Uni).

Un autre changement important concerne la contractualisation des militaires. Il existe déjà des contractuels (12 % des officiers, 30 % des sous-officiers, généralement en attente de fonctionnarisation), mais la proportion des contractuels devra atteindre 60 % des personnels militaires en 2002, sans plus de lien avec la fonctionnarisation, tous les EVAT étant contractuels. Ce processus devrait entraîner une mobilité externe forte (les contractuels ont par définition une durée de carrière courte).

Les effectifs civils, quant à eux, vont connaître une légère augmentation (de 12 % à 20 % de l'ensemble). Ils occupent des fonctions à caractère non opérationnel, et remplaceront donc certains militaires qui se trouveront ainsi dégagés au profit de postes opérationnels. Cela dit, nous ne parvenons pas pour l'instant à suivre le rythme des recrutements prévus par la loi de programmation : les civils, qui proviennent des autres composantes de la Défense, sont actuellement encore plus réticents que de coutume à être mutés, dans la mesure où ils conservent beaucoup d'incertitudes sur ce qui va se passer dans un avenir proche.

Les facteurs explicatifs de la mobilité des militaires

Il existe trois types de mobilité : mobilité géographique et mobilité fonctionnelle, qui peuvent bien entendu se superposer, et enfin mobilité "définitive" ou externe, c'est-à-dire le retour à la vie civile, qui entraîne des vacances d'emploi et a donc un effet sur les deux autres types de mobilité. Divers facteurs expliquent ces différents types de mobilité.

Servir en tout temps et en tout lieu

La mobilité a un double objectif : premièrement, pourvoir aux besoins de l'institution ; deuxièmement, satisfaire les aspirations individuelles. Le premier objectif est primordial : il est inscrit à l'article 12 du statut général et militaire : « *les militaires peuvent être amenés à servir en tout temps et en tout lieu* », et imprègne profondément la culture de l'institution. Mais le deuxième objectif est également un point très important : l'armée a besoin de moral et de cohésion ; on ne peut donc pas se permettre de muter les gens n'importe comment. Les personnels sont, avant chaque mutation, amenés à émettre des vœux, dont nous tenons compte autant que possible.

L'exigence de jeunesse

La plupart des missions opérationnelles exigent des gens jeunes : on ne peut pas confier l'entraînement d'une section d'infanterie à quelqu'un qui aurait quarante-cinq ou cinquante ans : il faut que le chef de section puisse courir avec ses hommes, faire les différents exercices avec eux.

C'est pourquoi le statut fixe des limites de carrière basses : dans le corps des officiers des armes, qui est la composante la plus importante des officiers (80 %), l'âge moyen des officiers est de trente-huit ans, l'âge moyen des sous-officiers de trente-deux ans, et celui des engagés volontaires de vingt-quatre ans. Ceci entraîne des flux de départ et de recrutement très importants, et un taux de rotation considérable au sein du personnel.

Les temps de commandement et de troupe

Le statut impose également, pour les officiers, à plusieurs niveaux de grade, des temps de commandement et des temps de troupe de deux ans à chaque fois ; on ne peut passer au grade supérieur sans les avoir effectués. Il y a également des obligations de séjour outre-mer ; celles-ci sont de durée brève (deux ans), pour des raisons climatiques mais aussi parce que nous ne disposons pas d'un nombre de postes suffisant pour l'ensemble des personnels susceptibles de les occuper. Là encore, cela oblige à des rotations importantes.

La nécessité de progression et de sélection

Progression et sélection imposent des contraintes qui ne sont pas propres à l'institution militaire ; en revanche, ce qui est plus spécifique est l'important dispositif de formation offert aux militaires, qui est lui aussi facteur de mobilité. Les militaires bénéficient d'une formation initiale, au moment où ils entrent dans l'institution, puis d'un certain nombre de périodes de formation obligatoires tout au long de la carrière.

Les changements d'emploi et de spécialité peuvent donner lieu à des mutations, qui sont d'autant plus nombreuses que le potentiel de l'individu est élevé : dans ce cas, il est en effet nécessaire qu'il multiplie les expériences pour pouvoir accéder un jour à des postes de haute responsabilité.

20 % du personnel muté chaque année

Si l'on prend en compte à la fois la mobilité géographique et la mobilité fonctionnelle, en moyenne un officier sur quatre et un sous-officier sur six sont mutés chaque année. Les militaires du rang ne sont mutés qu'à raison de un sur douze chaque année ; mais en réalité ils subissent par ailleurs une mobilité opérationnelle très forte, particulièrement dans cette période d'opérations extérieures importantes (absences de quatre à douze mois). Sachant que les officiers et sous-officiers connaissent également cette mobilité opérationnelle, 20 % du personnel est muté, en moyenne, chaque année, avec des disparités fortes selon les corps et les personnes : plus le

potentiel d'un individu est fort, plus il sera muté. Cela dit, je tiens à faire remarquer que la mobilité a un coût. On ne mute donc jamais sans raison impérieuse de service ou de gestion.

Les aides à la mobilité

Si la mobilité est fonctionnelle, elle ne justifie pas d'aide particulière ; en revanche, si elle est géographique, elle donne lieu à des aides nombreuses, sans compter le fait qu'elle est souvent liée, sinon à un changement de grade, du moins à une promotion fonctionnelle.

L'armée de terre dispose tout d'abord d'un parc de logements payants, notamment pour les célibataires, mais qui ne couvre pas, loin s'en faut, la totalité des besoins. Elle dispose également de quelques lycées accueillant les enfants de militaires et de fonctionnaires non militaires, sous conditions, avec un ordre de priorité en fonction de la mobilité des parents.

Diverses aides financières sont accordées : le déménagement est remboursé forfaitairement ; les militaires disposent de trois jours dits "de reconnaissance de garnison", qui leur permettent de trouver un logement, d'inscrire leurs enfants à l'école et éventuellement de trouver un emploi pour leur épouse. Une prime, dite "prime de rideau", assez symbolique, est destinée à couvrir certains frais annexes liés au déménagement. L'aide la plus importante est la "majoration d'indemnité pour charge militaire", prime de mobilité qui est ajoutée à la solde et prend en compte à la fois l'indice de solde, le montant du loyer sans les charges et la situation de famille (les célibataires ne la perçoivent pas). Pour un couple (résidant en région parisienne) avec trois enfants et un loyer de huit mille francs, cela représente à peu près deux mille francs par mois.

La mobilité externe

La mobilité externe, (c'est-à-dire les retours à la vie civile) est, elle, largement insuffisante.

Une conjoncture défavorable

Ceci s'explique essentiellement par la conjoncture économique, et donc par l'aspiration à faire une carrière longue. Or de nombreux postes exigent des gens jeunes. Devant le nombre insuffisant de départs à la retraite, la seule variable d'ajustement est celle du recrutement. Celui-ci a par conséquent beaucoup diminué ces dernières années, jusqu'à l'adoption, à l'occasion de la professionnalisation de l'armée, de mesures spéciales d'incitation au départ, venant compléter un dispositif permanent, dont on peut dire, toutefois, qu'il n'était pas au niveau d'efficacité souhaité face à cette conjoncture de faible emploi.

Les mesures d'incitation au départ à la retraite

La pension qui est versée immédiatement aux sous-officiers et aux militaires du rang pour un départ à la retraite après quinze ans de service n'est pas suffisamment incitative par elle-même. En revanche, le pécule, qui est en moyenne d'environ deux cent cinquante mille francs (son montant diminue au fur et à mesure qu'on s'approche du moment normal du départ à la retraite), est sensiblement plus attractif, d'autant qu'il est non imposable.

Pour les officiers, qui ne disposent de leur retraite que s'ils ont accompli vingt-cinq ans de service au moins, le départ "aidé" à la retraite peut donner lieu au bénéfice du passage au grade supérieur. Les officiers bénéficient également d'une mesure récente, la loi 70.2, qui permet de les reclasser dans la fonction publique au titre de certains emplois de catégorie A ou dits de haut niveau. L'armée de terre est également en train de renforcer ses dispositifs d'aide à la reconversion (stages de réorientation, formation en milieu militaire ou civil, périodes d'adaptation en entreprise).

Aspirations individuelles et intérêt de l'institution

Colonel Genin : Une mobilité réussie suppose que les intérêts de l'institution et les intérêts de l'individu puissent coïncider. Il faut à cet égard distinguer deux cas de figure : le début de la carrière d'une part, la suite et la fin de celle-ci d'autre part.

Les jeunes qui entrent dans l'institution montrent souvent un véritable appétit de mobilité ; c'est même parfois l'une de leurs motivations majeures : 40 % des engagés volontaires ont choisi leur engagement par goût de l'aventure et donc pour le principe de la mobilité, notamment opérationnelle.

En revanche, au fur et à mesure que le temps passe, ils fondent un ménage : 55 % des militaires sont mariés, et si on leur ajoute les concubins déclarés, il ne reste que 38 % de célibataires. Une fois qu'ils ont des charges familiales, ils deviennent de plus en plus réticents à déménager.

L'une des raisons que les militaires invoquent le plus souvent pour expliquer ces réticences, tient aux problèmes de l'accession à la propriété : ce n'est pas par hasard si un militaire sur cinq seulement est propriétaire, ou en train d'accéder à la propriété, contre plus d'une personne sur deux dans le reste de la population. Les systèmes d'accession à la propriété ne permettent pas de continuer à considérer comme résidence principale celle qu'on vient d'acheter, si on n'y réside plus ; elle est automatiquement considérée comme résidence secondaire, avec les conséquences fiscales que cela comporte.

Un autre problème est celui de la scolarisation des enfants. Il y a moins d'enfants chez les militaires que dans le reste de la population, mais lorsqu'ils en ont, les militaires souhaitent comme tout le monde, surtout dans la conjoncture actuelle, qu'ils bénéficient de la meilleure scolarité possible, ce qui implique de ne pas déménager trop souvent.

Le dernier aspect est la difficulté pour les épouses à retrouver un emploi après déménagement, du fait du contexte économique. Ces différents facteurs font que l'armée de terre compte une proportion considérable de célibataires géographiques : 10 % des personnels sont dans cette situation.

Il y a donc une demande forte d'aide à la mobilité sous forme de soutien (accession à la propriété, recherche d'emploi pour le conjoint, aide à la scolarisation des enfants) ou de compensation financière.

Les deux carrières des engagés

C'est pourquoi il serait souhaitable désormais de prendre réellement en compte le fait que les engagés vivent deux carrières différentes : la première, courte, avec une mobilité opérationnelle forte ; la seconde, qui doit bien souvent être le temps de la stabilisation, de la spécialisation et de la préparation à la reconversion, puisqu'ils ne sont plus assez jeunes pour être dans des unités opérationnelles, qu'ils ont des charges de famille et doivent préparer leur retour à la vie civile. Il s'agit pour eux, au cours de cette seconde étape, d'acquérir un métier, une spécialité, et de suivre des formations d'adaptation, qui leur permettent de se reconvertir. Dans le cadre de la professionnalisation de l'armée, si nous ne sommes pas capables d'offrir aux nouveaux engagés un contrat global de carrière, incluant la reconversion, nous risquons d'avoir affaire à un recrutement de non-qualité.

C'est en ce sens que, s'il faut évidemment maintenir la mobilité et même la surmobilité du début de la carrière, qui sont vitales pour l'institution et rencontrent les souhaits des engagés, il faudrait parvenir parfois à freiner la mobilité en ce qui concerne la fin de carrière, et ceci dans l'intérêt même de l'institution.

Les nouvelles perspectives de la mobilité

Colonel Douault : Je vais maintenant vous parler de ce qui, dans la perspective actuelle, constitue des facteurs d'accroissement ou de modération de la mobilité.

Les facteurs d'accroissement de la mobilité

Les causes traditionnelles de mobilité (temps de commandement, de troupe, formation, vacances d'emploi) restent les mêmes. Mais apparaissent de nouveaux facteurs, poussant l'institution à organiser des aménagements de cette mobilité.

Le premier tient aux nouvelles missions confiées à l'armée. Celle-ci est désormais essentiellement une armée de projection, puisqu'il n'y a plus de menaces aux frontières : pendant les huit dernières années, l'armée a participé à quatre-vingt-cinq interventions à l'étranger ; or l'armée de terre assure 80 % des effectifs et des missions de ces opérations extérieures.

Le second facteur est l'évolution organisationnelle et technologique : dans l'armée de terre comme ailleurs, le progrès détruit des emplois et en fait apparaître de nouveaux, ce qui occasionne des mutations.

Enfin, et c'est là le facteur le plus important, nous nous trouvons dans une phase de restructuration, et donc de très nombreuses dissolutions : en six ans nous allons dissoudre quarante cinq régiments et une centaine d'organismes divers. La proportion de mutations liées à des restructurations est passée de 5 ou 10 % en temps normal, à 30 % actuellement. C'est donc, à l'heure actuelle, la cause principale d'accroissement de la mobilité.

Les effets modérateurs de la mobilité

Du côté des effets modérateurs de la mobilité, on trouve tout d'abord un effet mécanique lié à la disparition de nombreux sites d'implantation des unités : lorsque la restructuration sera terminée, le nombre de sites aura considérablement diminué et la mobilité géographique sera évidemment plus restreinte.

Un autre facteur, plus volontariste, tient au nouveau mode de gestion des effectifs qui a été adopté dans l'armée de terre : nous sommes passés d'une gestion par arme à une gestion par spécialité. Actuellement, un mécanicien qui sert dans l'artillerie ne peut être muté que dans cette arme ; dans le système futur, il pourra être muté dans une autre arme et trouver ainsi un emploi de mécanicien à proximité de son régiment, dans la même garnison, au lieu d'être muté à l'autre bout de la France.

Enfin une des tendances actuelles est de développer la carrière d'expert. Les spécialités deviennent de plus en plus complexes et l'on ne peut plus se contenter d'utiliser des généralistes. Or il faut du temps et de la stabilité pour acquérir une réelle expertise.

Développer la mobilité externe

Parallèlement, la mobilité externe doit être maintenue et même développée, pour des raisons à la fois conjoncturelles (nous devons atteindre les objectifs "déflationnels" qui nous ont été fixés pour 2002) et structurelles (notamment l'équilibre entre les jeunes et les moins jeunes).

Nous réfléchissons d'ailleurs actuellement au développement de ce qu'on pourrait appeler une mobilité externe temporaire. Il s'agirait de détacher des officiers dans d'autres administrations, voire dans des entreprises privées, pendant une durée limitée, avec pour triple but d'augmenter la mobilité externe, de permettre aux officiers d'acquérir une expertise qui leur sera utile au

moment de la reconversion, et de maintenir le lien entre l'armée et la nation, dans le contexte nouveau, hors conscription.

DÉBAT

Une culture de la mobilité

Frédérique Pallez : Je voudrais insister sur un point qui m'avait beaucoup frappée lors de nos réunions préparatoires et sur lequel vous vous êtes peut-être moins arrêtés aujourd'hui, c'est la question de la "culture de la mobilité", propre à l'institution militaire, et qui est à la base d'un certain nombre de mécanismes un peu automatiques qui génèrent, dans certains cas, une surmobilité. Je me rappelle notamment que le colonel Genin avait évoqué le fait que certains officiers, à qui l'on explique qu'ils devront rester quelques années de plus à leur poste, notamment dans le cadre de la constitution actuelle de carrières d'experts, ne comprennent pas pourquoi, et le ressentent, à la limite, comme une brimade.

Un intervenant : *La culture de la mobilité inculquée aux militaires est peut-être aussi due au souci de ne pas faire reposer le fonctionnement d'unités combattantes, dont certains membres seront mis hors de combat, sur des relations trop personnalisées, de sorte que les remplacements soient possibles.*

Colonel Genin : En effet, on peut véritablement parler d'une culture de la mobilité. Personnellement, j'ai déménagé vingt-trois fois au cours de ma carrière ; cela ne me poserait pas de problème particulier de déménager une fois de plus. Par ailleurs, j'ai dit que les jeunes s'engageaient souvent à cause de la mobilité opérationnelle ; il faudrait ajouter que c'est aussi pour faire carrière, pour monter en grade le plus rapidement et le plus haut possible, ce qui implique, là encore, de la mobilité.

Int. : *À l'inverse, on observe que dans certains secteurs de la fonction publique, un simple changement d'étage est vécu comme un traumatisme aigu par les agents...*

Le célibat géographique

Int. : *J'ai été stupéfaite par la proportion de célibataires géographiques que vous avez indiquée (10 %). D'après mon expérience, le célibat géographique ne fonctionne bien que s'il s'agit de durées courtes et si le nombre d'heures de transports n'est pas trop important, quel que soit par ailleurs le nombre de kilomètres : deux heures de transport, c'est acceptable ; cinq heures, cela pose de réels problèmes de couple.*

Colonel Genin : Effectivement, et c'est une question grave, parce que ce genre de situation conduit souvent à l'éclatement de la famille : il y a beaucoup de divorces chez les militaires, mais surtout, en fait, à l'occasion de séjours opérationnels, qui sont de durée relativement courte (entre quatre mois et un an). Au retour, il arrive souvent que le mari trouve la maison vide. Les autres cas de célibat géographique se produisent à l'occasion de "passages obligés" pendant des périodes de deux à quatre ans, guère plus. La proportion de 10 %, qui est stable, recouvre en fait une rotation importante. Cela dit, je précise que la notion de célibat géographique ne commence chez nous qu'à partir de deux heures de transport : en plus des 10 % de célibataires géographiques, il y a par exemple beaucoup de personnels qui travaillent à Paris et habitent à Reims, Tours, Lyon, etc.

Int. : *Dans les forces armées, une mobilité géographique excessive est très mal vécue psychologiquement par les personnels mutés, notamment à cause des problèmes de mobilité professionnelle des conjoints. C'est pourquoi un dispositif d'aide à l'insertion professionnelle de ces derniers a été mis en place localement autour d'un réseau d'associations intéressant l'ensemble des personnels de la Défense et soutenu par le ministère.*

Une gestion de carrière personnalisée

Int. : *Dans la mesure où vous différenciez de plus en plus les parcours individuels, avec notamment le développement de l'expertise, vous serez sans doute obligés de vous livrer à une gestion beaucoup plus personnalisée des carrières ?*

Colonel Douault : Nous pratiquons déjà une gestion des carrières personnalisée, mais il est vrai qu'elle était moins fine qu'aujourd'hui, parce que les effectifs étaient plus importants. Aujourd'hui, la ressource humaine devenant rare, elle est précieuse et doit être utilisée au mieux.

Colonel Genin : Nous sommes d'ailleurs en train de mettre en œuvre un système complexe destiné à améliorer le dispositif de formation ; il s'agit d'un plan de gestion prévisionnelle des emplois dont l'origine remonte déjà à une dizaine d'années. Ce système décrit tous les métiers en précisant à chaque fois quelles sont les compétences requises pour exercer un emploi, pendant combien de temps un même individu peut l'occuper, vers quel emploi il pourra se diriger ensuite, quelle formation complémentaire il devra suivre auparavant, etc. Ce système est en place depuis environ un an et demi, et permet, à la limite, de tracer pour chaque individu un plan complet de carrière, indiquant les différents emplois qu'il occupera et les différentes phases de formation qu'il connaîtra. Le temps n'est plus où tout le monde était interchangeable, comme dans l'armée napoléonienne, où trois cent mille hommes étaient équipés du même fusil !

Int. : *Que devient l'aventure dans un tel système ?*

Colonel Genin : Mais le système prévoit des phases d'aventure !

Les militaires ne travaillent pas

Int. : *J'ai participé récemment à une enquête sur la reconversion des marins et une autre sur la reconversion des engagés volontaires de l'armée de terre. Il me semble que l'un des problèmes majeurs de la reconversion des militaires, c'est qu'il s'agit pour eux d'une conversion et non d'une reconversion : l'emploi militaire est généralement le premier emploi, puisqu'on entre souvent très jeune dans l'armée. Or je crois que le passage du militaire au civil constitue un véritable changement de culture, notamment à propos de la question même de travail : les militaires ne travaillent pas, ils servent, ils sont disponibles, ils combattent, c'est autre chose. J'ai vu des marins se moquer de civils en disant : "En voilà qui travaillent comme des militaires", pour dire qu'ils travaillaient mal ; ils ne comprenaient d'ailleurs pas pourquoi des sociologues du travail venaient les interroger.*

Int. : *On peut d'ailleurs se poser la question, du coup, de la "transposabilité" de ce que nous entendons ce matin au reste de la fonction publique...*

Colonel Genin : Vous avez parfaitement raison, il y a un profond changement de culture lors d'un passage à la vie civile, pas simplement sur la question du travail, mais aussi sur des choses plus curieuses comme le rapport à l'argent : dans le milieu militaire, l'argent n'existe pas, physiquement, on n'en voit jamais : si quelqu'un a besoin de quelque chose, on le lui fournit, mais jamais il ne se verra confier de l'argent pour acheter un matériel ou pour assurer la

maintenance d'un équipement. Dans le civil, au contraire, et par exemple dans une entreprise privée, l'argent est constamment présent, il est au centre de toutes les préoccupations.

Colonel Douault : Si le milieu militaire prépare effectivement mal à la sortie de l'institution, c'est qu'il est extrêmement protégé : à tout moment on vous dit ce que vous avez à faire, quelle compétence vous devez acquérir, de quelle façon vous allez l'acquérir, etc. Il n'y a pas vraiment d'apprentissage de la liberté et du changement dans tout cela... Le phénomène est aggravé par le fait que, comme vous le dites, les engagés trouvent généralement dans l'armée leur premier emploi. C'est pourquoi la tendance actuelle est, non seulement pour ces raisons mais aussi pour des raisons de rentabilité, de développer des carrières courtes et de recruter des gens un peu moins jeunes, qui ont déjà, sinon une première expérience professionnelle, du moins une formation : parmi les neuf mille cinq cents jeunes que nous avons recrutés l'an dernier, plus de la moitié étaient déjà titulaires d'un brevet professionnel.

Int. : *Il me semble pour ma part que le problème est encore plus radical : la reconversion à la vie civile est vécue par les militaires comme une injonction paradoxale, assimilée à un constat d'échec : "Vous n'êtes pas assez bon pour mener une carrière complète". De ce point de vue, une trop grande continuité professionnelle est peut-être un indice d'une incapacité à faire son deuil de l'armée, alors que ceux qui ont un véritable projet changent de métier.*

La loi 70.2

Int. : *Il se trouve que j'ai participé au comité de sélection de la loi 70.2 pour les emplois supérieurs. Nous avons recruté des militaires dans des administrations civiles très diverses, puisque cela allait des Affaires sociales aux Finances, en passant par l'Intérieur. Le ministère de la Défense nous a reproché par la suite de nous être concentrés sur les commissaires et de ne pas avoir recruté suffisamment d'officiers des armes. J'ai pour ma part rencontré un officier sous-marinier spécialiste de la lutte navale sous-marine, mais je ne voyais pas vraiment quel emploi j'aurais pu lui donner !*

Colonel Douault : Nous avons fait le même constat : les gens qui ont pu partir grâce à la loi 70.2 avaient généralement servi dans l'administration centrale. Cela dit vous avez peut-être eu tort de ne pas recruter votre officier sous-marinier : peut-être qu'après un stage de formation il se serait avéré être un excellent agent pour vous.

Int. : *Les gens que j'ai reçus n'avaient eu droit qu'à une formation de six semaines à l'ENA ; c'était nettement insuffisant.*

Colonel Genin : De toute façon il est vrai que nous avons un problème d'équivalence entre les diplômes et les fonctions militaires et civiles. Les compétences acquises dans l'armée ne sont souvent considérées que comme de vagues références.

La mobilité des civils

Int. : *Vous avez rappelé qu'aujourd'hui les missions de l'armée sont des missions internationales, qui vous amènent à projeter vos forces à l'extérieur. Je crois savoir que dans ce types d'opérations, vous ne pouvez pas projeter les civils, entre autres pour des questions d'assurances, mais sans doute aussi pour des problèmes de mobilité, dont vous avez laissé entendre qu'ils étaient aussi importants à cet égard que dans le reste de la fonction publique ; cependant n'y a-t-il pas, au cours de ces opérations, des tâches qui pourraient être confiées à des administratifs plutôt qu'à des militaires ?*

Colonel Genin : Bien entendu. À ce propos, il nous apparaît que l'absence de mobilité spontanée des personnels civils ne vient pas uniquement d'un immobilisme inconditionnel de la part des agents : une enquête récente a montré qu'en réalité 20 % des civils se disent prêts à accepter une mobilité géographique, dans une période de trois ans à venir, sous réserve qu'elle s'accompagne de mesures d'aide. Or cela représente exactement ce dont nous aurions besoin en terme de mobilité. Mais le problème vient bien souvent du chef de service, qui refuse de laisser partir son subordonné tant que celui-ci n'est pas remplacé. Comment le remplacer si tous les chefs de service font le même calcul ?

Int. : *Il s'agit là d'un phénomène transposable à de nombreuses administrations...*

Colonel Genin : C'est pourquoi je pense que les problèmes de mobilité ne dépendent pas uniquement des intéressés. L'institution a aussi une grande responsabilité dans le phénomène de glaciation que chacun de nous observe.

Int. : *Au ministère de l'Industrie, nous avons adopté, d'un commun accord entre gestionnaires de personnel et chefs de service, une règle selon laquelle un chef de service ne peut bloquer une mutation que pendant trois mois, pas un jour de plus ; au-delà, il est obligé de céder, même s'il n'a trouvé personne pour remplacer celui qui s'en va – ce qui permet en effet de débloquer un certain nombre de situations.*

Int. : *Il me semble pour ma part que le contraste que vous mettez en évidence entre la mobilité des militaires et la non mobilité exemplaire des civils dans la même institution tient peut-être à ce que les personnels militaires sont véritablement "gérés" (c'est-à-dire orientés, formés, etc.), contrairement aux civils. En particulier, la politique de formation des militaires fait envie à d'autres secteurs de la fonction publique !*

Diffusion mars 1998