

Rationnaliser pour mieux fidéliser ? La " Nouvelle Politique de Rémunération des Militaires " des armées françaises

Jacques Aben

▶ **To cite this version:**

Jacques Aben. Rationnaliser pour mieux fidéliser ? La " Nouvelle Politique de Rémunération des Militaires " des armées françaises. 9ème Conférence Internationale Economie-gestion & commerce international, Mar 2022, Hammamet, Italie. hal-03713044

HAL Id: hal-03713044
https://hal.science/hal-03713044

Submitted on 4 Jul 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Rationnaliser pour mieux fidéliser ? La « Nouvelle Politique de Rémunération des Militaires » des armées françaises

Jacques Aben
CRISES et MRE
Universités de Montpellier et Paul Valéry
Montpellier, France
jacques.aben@umontpellier.fr

XXX-X-XXXX-XXXX-X/XX/$XX.00 ©20XX IEEE

Abstract— **La Nouvelle Politique de Rémunération des Militaires (NPRM) a été mise en place par le ministère français des armées à partir de 2021. Chiffres à l'appui, on décrit d'abord ce qu'a été la politique de rémunération au cours des 30 années précédentes, dans le contexte du marché du travail militaire de l'époque. On en tire divers indicateurs qui montrent ses insuffisances face à l'objectif de procurer aux armées les militaires dont elles ont besoin, et justifient la rénovation en cours. Dans un second temps, une revue critique de la NPRM montre ses possibles limites pour fidéliser la catégorie hiérarchique la plus « infidèle », celle des militaires du rang.**

Keywords— Rémunération militaire ; primes ; soldes ; gestion des ressources humaines ; programmation militaire ; recrutement ; fidélisation.

I. Introduction

Dans [1] A. Bono-Vandorme, députée, écrit : « L'évolution majeure relative à la rémunération des militaires sera la mise en œuvre de la nouvelle indemnité de mobilité géographique militaire, qui constitue la première marche de la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM) […]. Créée au 1er janvier 2021, l'indemnité de mobilité géographique remplacera les différents dispositifs existants. *Elle doit concourir à fidéliser les militaires par une contrepartie numéraire plus adaptée à la sujétion de mobilité* […]. »

Dès 2013, la Cour des Comptes [2] avait dénoncé l'hétérogénéité des montants et natures des primes et appelé à une simplification. En 2016, devant le conseil supérieur de la fonction militaire, le Président de la République avait annoncé la rénovation du système indemnitaire [3]. L'opération a en fait été lancée officiellement le 13 juillet 2018, par la promulgation de la loi relative à la programmation militaire (LPM) pour les années 2019 à 2025, elle-même conséquence de l'élection de M. Macron à la présidence de la république. En effet, l'exercice de programmation militaire, qui permet d'établir un calendrier sur 5 ans des dépenses liées à la politique de défense de la nation, se trouve dorénavant en phase avec le rythme des mandats présidentiels, de sorte que l'arrivée d'un nouveau président amène immédiatement la préparation d'une nouvelle loi.

Si la loi elle-même est très concise, essentiellement dédiée à l'explicitation du calendrier des dépenses, elle est accompagnée d'un rapport annexe de même valeur juridique [4], qui détaille l'analyse des menaces auxquelles la France est exposée, et la politique que le nouveau président, chef des armées par l'article 15 de la constitution, entend mener pour y faire face.

Les ressources humaines des forces armées sont évidemment un élément essentiel de cette politique, en contribuant à lui donner les moyens qui lui sont nécessaires, et il ne peut y avoir de gestion des ressources humaines efficace sans une politique de rémunération adaptée.

A ce titre, [4] énonce : « En matière de rémunération, la programmation prévoit la mise en œuvre d'un ambitieux chantier de rénovation de la politique de solde des personnels militaires, à travers la « nouvelle politique de rémunération des militaires » (NPRM). Celle-ci sera initiée dès 2021 et aura pour objectif de faciliter la maîtrise de la masse salariale et de simplifier le système indemnitaire en améliorant sa lisibilité. Ce dernier point contribuera pleinement à l'attractivité de la carrière militaire, en clarifiant la structure de rémunération, notamment indemnitaire. Cette réforme permettra de réduire le nombre de primes, sans préjudice du niveau de rémunération, et de fiabiliser ainsi les modalités de calcul et de liquidation de la solde ».

Ce texte appelle au moins un premier retour dans le temps, à propos de la mention « fiabiliser ainsi les modalités de calcul et de liquidation de la solde ». Elle renvoie à un véritable scandale qui a secoué tout le monde de la défense : le naufrage du système « Louvois » ou « logiciel unique à vocation interarmées de la solde », après 13 années de ratés. En effet, parmi les causes de ce naufrage on trouve un système indemnitaire, qui ne compte pas moins de 174 primes et indemnités, comme l'a clairement dénoncé M. Le Drian, alors ministre de la défense : « À cause de l'absurdité d'un système de rémunération mal conçu et d'un logiciel qui dysfonctionne, il y a aussi une catastrophe budgétaire. Les dysfonctionnements de Louvois coûtent à la Défense entre 150 et 200 millions d'euros par an, c'est-à-dire l'équivalent des économies permises par les réductions d'effectifs ! » [5]. Fort heureusement, ce « coup de gueule » du ministre s'est accompagné du lancement d'un nouveau système informatique, « Source-solde », qui semblait fonctionner de manière satisfaisante au moment de l'entrée en vigueur de la NPRM.

La question de la « maîtrise de la masse salariale » est apparue avec la loi de programmation militaire pour les années 2009 à 2014, issue du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale rédigé à la suite de l'élection de M. Sarkozy à la présidence. L'un des objectifs principaux de cette loi était de « moderniser les armées », ce qui implique d'acquérir des armements de nouvelle génération, donc d'accepter des augmentations de coût unitaire très significatives [6]. Mais cette augmentation des titres 5 et 6 du budget (dépenses d'équipement) n'était possible, en période de tension budgétaire, qu'en acceptant des réductions, significatives elles aussi, des autres titres principaux du budget : 2 (personnel) et 3 (fonctionnement), ce que l'on ne peut pas obtenir sans tailler dans les effectifs. Et c'est bien ce qui s'est passé, via des non-renouvellements de contrats et même des versements de pécules en contrepartie de départs en retraite précoces.

L'examen des données d'effectifs révèle qu'en effet les armées ont connu une saignée mémorable, 50 000 emplois ont été supprimés entre 2008 et 2015, presque exactement ce que le ministère avait annoncé en 2008, soit 54 000. Mais la Cours des Comptes constatait : « Bien que 22 801 emplois aient été supprimés sur la période allant de 2009 à 2011, les dépenses du titre 2 ont poursuivi leur progression ne permettant pas une réaffectation des économies au bénéfice de l'équipement » [7]. Dans un référé de 2017 elle précisait la cause de cette dérive : « […] à définition comparable, le coût moyen [par heure] de la mission Défense a cru de 10,9 % entre 2009 et 2015, tandis que celui de l'ensemble de la fonction publique croissait de 4,6 % » [8]. Aussi grave est le constat fait par le conseil de défense du 6 avril 2016, que les réductions d'effectifs avaient sapé la capacité opérationnelle des armées, alors même que celles-ci étaient engagées dans au moins deux opérations majeures, Barkhane et Chammal, sans parler de Sentinelle, sur le territoire national. De là le renversement de la gestion des ressources humaines et la reconstitution progressive du potentiel.

Dans l'annonce du lancement de la NPRM un dernier point mérite particulièrement attention : « contribuera pleinement à l'attractivité de la carrière militaire, en clarifiant la structure de rémunération, notamment indemnitaire ». Il y aurait donc un problème de recrutement, aggravé par une politique de rémunération inadéquate en ce qu'elle ne compenserait pas les sujétions du métier militaire, quels que soient les efforts des services recruteurs.

Cette question du lien entre rémunération et engagement a d'abord intéressé les services concernés. Une étude a ainsi été réalisée par [9] à la demande du Congrès des États-Unis, à un moment où une très forte augmentation des primes d'engagement avait été consentie (+107% en 3 ans). Elle devait évaluer le ratio efficacité-coût d'une telle politique, par rapport à une simple augmentation des soldes. La conclusion est claire, la politique de primes a bien aidé l'armée de terre à atteindre ses objectifs de recrutement et de fidélisation, notamment parce qu'elle a su utiliser les primes de manière flexible en visant les groupes sociaux-professionnels les plus réactifs et en s'adaptant rapidement aux fluctuations de l'activité générale. En complément il apparaît bien que cette politique précise a un ratio efficacité-coût plus performant que celui d'une augmentation de la solde.

Ce travail s'inscrit dans la lignée de la théorie économique des choix professionnels [10], selon laquelle les personnes en recherche d'emploi décideraient de s'engager dès lors que les avantages offerts par les armées - patriotisme aussi bien que rémunération et avantages en nature [11] - seraient supérieurs aux meilleurs avantages proposés par le secteur civil [12]. La référence [3] disait la même chose : « Les différences de rémunération entre le secteur public et le secteur privé contribuent également à la désaffection pour les carrières publiques » (p.58).

D'une certaine manière, le débat qui semble se développer aujourd'hui, notamment aux États-Unis, sur l'intérêt d'un retour à la conscription [13] reconnait la pertinence de la théorie économique des choix professionnels dans le cas d'une « *all volunteer force* », mais en même temps montre l'importance pour la nation des dimensions sociologique et politique du recrutement par conscription. Parallèlement, des doutes sont émis sur la pertinence des études prétendant mesurer l'effet des primes sur le rengagement, parce qu'elles seraient victimes d'un certain nombre de biais dont certains irrémédiables : action négative de l'engagement sur la prime ; endogénéité de la décision de rengagement ; erreurs de mesure ; effet d'un excès de l'offre sur la demande de rengagement [14].

L'étude présentée ici reprend un travail [15] qui analysait le domaine de la politique de rémunération des militaires française entre 1990 et 2016, donc avant l'arrivée de la NPRM. Les données démographiques et financières seront mises à jour et complétées pour préciser les effets de cette « ancienne » politique, en regard de l'état du marché du travail militaire. Ceci permettra de construire quelques indicateurs en matière de recrutement et de politique des primes, susceptibles de montrer ses insuffisances et, en conséquence, la nécessité de la NPRM. Enfin la troisième partie donnera lieu à une analyse critique du dispositif de la NPRM, suspectant que son efficacité en matière de fidélisation des militaires du rang n'est pas acquise.

II. Démographie et finances militaires

En cette matière, il est certes possible d'interroger les documents budgétaires, qu'ils émanent du ministère chargé de la défense ou des assemblées parlementaires, mais force est de constater qu'ils ne sont pas rédigés pour faciliter la conduite d'un travail scientifique. Ils connaissent donc des changements fréquents de présentation, et n'ont aucune raison d'entretenir des séries statistiques longues, sans même parler de la cohérence en continu de telles séries.

En revanche, la direction des ressources humaines du ministère chargé de la défense produit chaque année, comme les autres collectivités publiques, un « bilan social de la défense » (BSD), inspiré par les lois 77-769 du 12 juillet 1977 et 84-53 du 26 janvier 1984. Destiné à présenter « une information complète et objective sur la situation de tous les personnels de la Défense » [16], il s'avère donc une source adaptée au travail en cours.

A. Démographie

La présentation des effectifs du ministère de la défense par [16] a connu des variations au cours du temps pour deux raisons. La première est évidemment que le ministère a changé en 30 ans et que les règles comptables ont changé aussi. C'est ainsi que les activités industrielles internes au ministère, qui étaient gérées à travers des comptes de commerce (capables de percevoir des paiements non fiscaux), sont petit à petit sorties de son périmètre, avant d'être privatisées. Se pose alors la question de tenir compte ou non du personnel militaire affecté à ces comptes de commerce, qui ont fini par sortir du périmètre. [16] les exclut, tout en les comptant à part, il a été jugé préférable de les intégrer, ce qui permet d'avoir une image continue du personnel à l'intérieur du périmètre du ministère, même lorsque ce dernier se déforme.

Le même type de problème se pose à partir de 2006, lorsque les nouvelles règles de comptabilité budgétaire obligent à décomposer l'action publique selon des « missions » budgétaires, indépendamment des ministères qui en ont la charge. C'est ainsi que l'on trouve, à l'intérieur du périmètre du ministère de la défense, quatre missions : défense ; anciens combattants ; sécurité (la gendarmerie) ; recherche duale (en relation avec les universités).

En 2009 la mission « sécurité » est passée au ministère de l'intérieur. L'objectif d'homogénéité voudrait qu'elle soit retirée des données démographiques dès 1990, mais c'est impossible car la gendarmerie n'est pas isolée dans les données financières 1990-2008. Ce double constat donne raison au choix de compter systématiquement tout le personnel affecté à l'intérieur du périmètre du ministère de la défense, d'autant plus qu'il ne serait pas possible d'identifier le personnel lié aux missions « anciens combattants » et « recherche duale » avant 2006. Sur ces fondements, le graphique ci-après présente les effectifs globaux du ministère de la défense, présentés par statuts et catégories hiérarchiques.

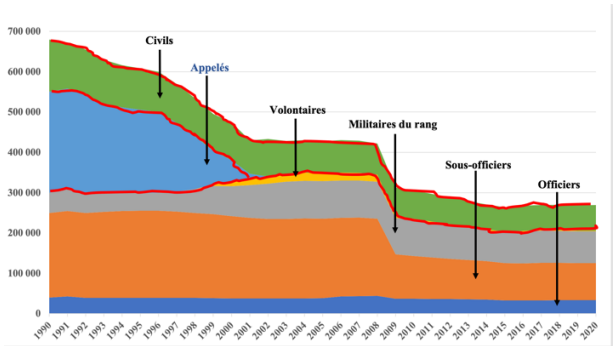


Figure. 1. Effectifs du ministère de la défense

La ligne rouge supérieure montre un effondrement quasi continu, de 680 000 à 270 000, c'est-à-dire de 60%, avec deux plateaux de « résistance », entre 2001 et 2008, d'une part, et entre 2015 et 2020, d'autre part. La composante civile connaît elle aussi une réduction, mais seulement de l'ordre de 50%. Le plus surprenant est probablement la chute de 110 000 enregistrée en 2009. En fait cet évènement exceptionnel est simplement le résultat du transfert de la gendarmerie nationale, du ministère chargé de la défense au ministère chargé de la sécurité publique comme de la sécurité civile, c'est-à-dire le ministère de l'intérieur. Ce transfert n'a été que le constat tardif du fait que la gendarmerie est certes formée de militaires, mais qu'elle n'a de missions militaires que pour moins de 3% de son activité, le reste étant dévolu à la sécurité publique en zone rurale, la zone urbaine étant réservée à la police nationale.

La ligne au-dessous de la zone verte représente l'évolution de l'effectif militaire total, quels que soient les statuts, homogénéisé par sa mission : assurer la sécurité par l'usage de la force. La tendance quasi continue à la décrue des effectifs reste vraie, pour un total de 63% sur l'ensemble de la période. Mais la décrue n'a pas la même nature tout au long. Le premier évènement marquant apparaît au cours de l'année 1991, et renvoie évidemment à la campagne « Tempête du désert », contre l'armée irakienne. Il a fallu compléter les effectifs pour être capable de constituer le corps expéditionnaire, et cela a concerné chaque catégorie sauf les militaires appelés, puisque le président Mitterrand n'avait pas voulu que l'on fasse appel à des conscrits pour la défense d'intérêts non vitaux.

La phase suivante s'étage de 1991 à 1996, elle concerne essentiellement les appelés et, dans une moindre mesure, les militaires du rang professionnels. C'est la mise en pratique des leçons tirées de la guerre du Golfe : les appelés, et avec eux les professionnels qui les encadrent, ne sont pas déployables lorsque les intérêts défendus sont seulement des intérêts de puissance. Dans la perspective de nouvelles opérations extérieures, et en l'absence de réforme législative, il a fallu procéder à une professionnalisation « rampante » des armées. Donc le nombre de conscrits effectivement appelés a diminué, et le nombre de militaires du rang professionnels a augmenté, même si ce n'est évidemment pas nombre pour nombre, vu les coûts salariaux des uns et des autres.

L'année 1997 marque le début d'une accélération du phénomène de professionnalisation. Le premier acte en est la loi 97-440 du 24 avril 1997, qui crée trois primes d'engagement et de fidélisation au profit des militaires non-officiers servant sous contrat, ceux-là mêmes qu'il faut recruter. Le second acte, plus solennel, est la loi 97-1019 du 28 octobre 1997 « portant réforme du service national », venant concrétiser l'annonce de sa suspension faite en 1996 par le président Chirac.

Il est à remarquer que cette professionnalisation profite évidemment aux effectifs de militaires du rang professionnels, mais pas à ceux des sous-officiers, qui décroissent, peut-être parce que certaines tâches normalement dévolues aux seconds seront dorénavant prises en charge par les premiers, qui coûtent moins cher.

Autre observation : une nouvelle catégorie apparaît avec les « volontaires ». Il s'agit ici de compenser la perte que signifie la disparition de l'appel, pour ceux à qui il procurait une occupation temporaire, même si elle était très mal rémunérée, un début de formation professionnelle, et une éducation à la citoyenneté. Ces volontaires ne doivent pas être confondus avec les « volontaires du service national », qui n'apparaîtront qu'en 2015, par la volonté du président Hollande, dans une perspective d'aide à l'insertion de jeunes sans diplôme ni qualification. Mais ceux-ci, en petits nombres, n'apparaissent pas dans les statistiques affichées ici.

Le premier plateau annoncé précédemment commence avec la fin de l'appel au service national, 2002, et va durer jusqu'à la cassure due au transfert de la gendarmerie nationale, en 2009. Celle-ci frappe surtout la catégorie des sous-officiers, car les « sous-off » représentent alors 78% de l'effectif de la gendarmerie, contre 55% de l'effectif des armées.

Quant à la suite, 2010-2020, elle a déjà été évoquée : une nouvelle réduction pour tenter de dégager du financement au profit de l'équipement et, enfin, une reprise des recrutements pour faire face à tous les engagements des armées, du Sahel au Levant, en passant par le territoire national.

Pour terminer cette revue démographique, la courbe la plus basse représente l'effectif des militaires professionnels, celui qui intéresse la présente étude puisqu'il est directement concerné par une politique de rémunération motivée par le recrutement et la fidélisation. Dans ce cas, les appelés, qui n'étaient ni recrutés, ni fidélisés (sauf pour les volontaires « service long ») ni même rétribués à proprement parler, n'ont plus leur raison d'être. Et c'est d'autant plus vrai qu'ils ont été « rayés des contrôles » dès 2002. L'invention du service militaire volontaire, qui aura touché à peu près 5000 jeunes en 4 ans, n'y change rien.

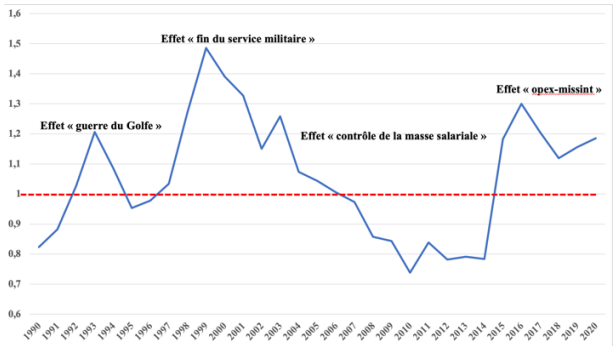
Cette dernière courbe montre la croissance absolue de l'effectif professionnel, y compris par l'addition de la catégorie des volontaires, pour compenser la disparition des appelés. Cela touche essentiellement les militaires du rang, puisque dans la population appelée d'avant la guerre du Golfe, ceux-ci représentaient 96% de l'effectif.

Ces données historiques d'ensemble étant précisées, la suite va consister dans la définition d'indicateurs représentant le fonctionnement du marché de l'emploi militaire, et la politique de gestion des ressources humaines du ministère de la défense.

[16] ne donne aucune indication sur l'ensemble des demandes d'emplois militaires, donc sur celles qui n'ont pas été honorées : échecs aux concours d'officiers et de sous-

officiers, rejet de propositions d'engagement de militaires du rang. Néanmoins [3, p.49] en donne une image sur les années 2005 à 2016, indiquant que les taux de sélection moyens varient entre 15,7 candidatures par poste pour les officiers de carrière, à 1,7 pour les militaires du rang, en passant par 8,8 pour les officiers sous contrat et 3,5 pour les sous-officiers. Quoi qu'il en soit, ces séries sont trop courtes pour qu'il soit possible de s'en servir dans une analyse statistique et il n'existe pas de moyen rapide de les prolonger.

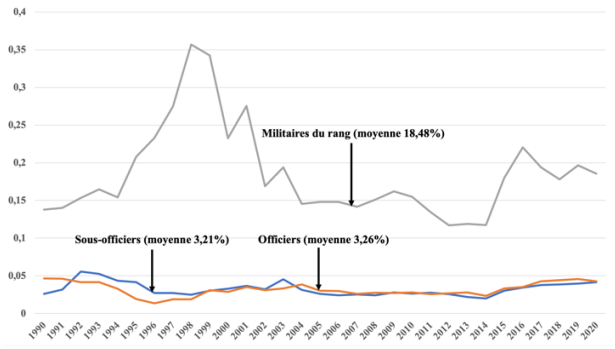
En revanche, il est possible de disposer des recrutements par catégories hiérarchiques. En eux-mêmes, ils ne sont pas très porteurs, mais en les rapportant aux « départs définitifs » on dispose d'un bon indicateur de la manière dont le ministère a répondu à la perte d'effectifs. Dans [16] les « départs définitifs » sont répartis par catégorie, gestionnaire et sexe, et il en va de même pour les « entrées ». Sans surprise, il existe une bonne corrélation entre les deux séries, entrées-départs (R = 0,79). Simplement, le fait qu'elle ne soit que « bonne » et pas « parfaite », signifie bien qu'il a existé une gestion des effectifs tendant à les faire croître ou décroître selon la période, et dissociant donc les deux évolutions.



Graphique. 2. Ratio de couverture des départs par les recrutements

Ce graphique montre clairement la professionnalisation rampante de 1992 à 1995 ; la professionnalisation officielle de 1997 à 2004-2005 ; la « saignée » de 2006 à 2015 et l'effet du renversement de politique ensuite.

Si maintenant on rapporte ces mêmes recrutements aux effectifs des catégories, on obtient des taux de renouvellement, qui en montrent la plus ou moins grande volatilité.



Graphique. 3. Taux de renouvellement des catégories hiérarchiques

Il n'y a aucune surprise à découvrir que la catégorie des militaires du rang est beaucoup plus volatile que les autres, pour diverses raisons qui sont aussi statutaires. En moyenne, les taux de renouvellement des officiers et sous-officiers sont de 3%, alors que celui des militaires du rang atteint 18%.

Avec le concept de volatilité, on touche à ce qui justifie la politique de fidélisation, et éventuellement la mobilisation de primes pour la mettre en œuvre. Mais avant d'en venir là, il paraît souhaitable de reprendre cette question sous un autre point de vue, celui de la fidélité elle-même, ou plutôt de l'infidélité professionnelle. Mis en regard des éventuelles actions de fidélisation, un indicateur d'infidélité en marque les limites, mais aussi le besoin.

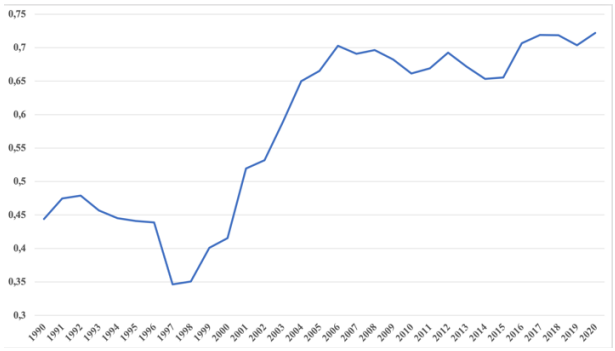
Pour ce faire, il faut s'intéresser aux seuls départs, en essayant d'isoler ceux qui semblent « trop » précoces, traduisant que la « grandeur » de l'état militaire ne compense pas assez la « servitude » qu'il impose [18].

Sur ce point, [16] entretient depuis l'origine, un tableau analysant les départs définitifs par « armée ou service ; catégorie hiérarchique ; circonstance de départ ». C'est ce dernier critère qui peut s'avérer utile ici, puisqu'il se décline en « avec pension à jouissance immédiate » ; « avec pension à jouissance différée » ; « sans pension ». Or la pension militaire est sans aucun doute l'un des avantages significatifs que procure l'état militaire, notamment avec la possibilité de la percevoir de manière précoce et cumulable avec un emploi civil. Accepter de quitter l'institution en perdant cet avantage (au profit d'un droit à pension du régime général, nettement moins favorable) représente un coût certain que l'on n'accepte qu'en compensation de l'élimination de la « servitude » mentionnée plus haut

Le problème est qu'à partir du BSD de 2007, le critère pension disparaît au profit d'un critère « durée de service », décomposée en « 0-4 ans » ; « 4-15 ans » ; etc. La première modalité « 0-4 » semble correspondre à la durée moyenne du premier contrat pour un militaire engagé. Quant à la modalité cumulée « 0-15 ans », elle indique le temps de service minimum exigé d'un non-officier, pour accéder à une retraite militaire. (A titre d'information l'ancienneté moyenne de la population militaire était de 12 ans en 2020.) La limite 15 deviendra 17 en 2019, puisque le seuil d'accès à la retraite a été relevé de 2 ans pour tout le monde par la loi 2010-1330 du 9 novembre 2010.

Il est donc possible d'envisager que les modalités « 0-4 » et « 4-15 » ou « 4-17 » assurent exactement la continuité de la modalité « sans droit à pension ». On peut en prendre pour preuve le fait que les départs de 2006 sous la modalité « sans pension » étaient de 21 811, et atteignaient 21 373 sous les modalités cumulées « 0-15 » en 2007.

En rapportant les départs enregistrés à ces deux titres successifs, au total des départs définitifs, on obtient un « indicateur d'infidélité professionnelle », pouvant servir de référence à une politique de fidélisation. A l'inverse, les départs au-delà de 15 ou 17 ans, donc avec droit à pension, témoignent d'une certaine fidélité à l'institution, quelle qu'en soit la motivation.



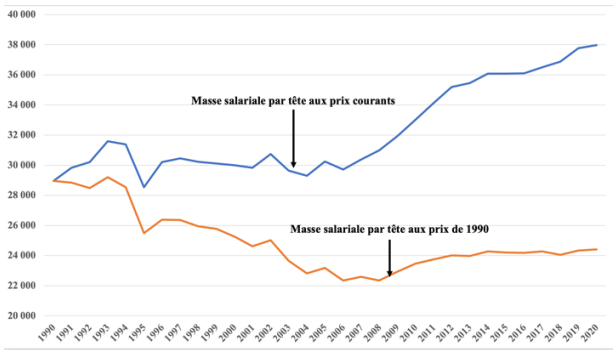
Graphique. 4. Infidélité professionnelle des militaires

Le profil de cette courbe est tout à fait intéressant. Il montre que l'infidélité professionnelle a doublé ou quasi doublé, lorsque les armées, et surtout l'armée de terre, ont recruté plus massivement pour compenser la perte des appelés. Pour l'expliquer on peut formuler l'hypothèse, banale, que la qualité marginale des recrues est inversement proportionnelle au volume du recrutement - sinon à quoi servirait la sélection ? Il semble évident, intuitivement, que ce phénomène affecte plus facilement les militaires du rang que les autres catégories hiérarchiques. Ils sont en effet moins éduqués, sensiblement plus exposés au risque, nettement moins bien payés et sans véritable perspective de carrière. Il est d'ailleurs facile de confirmer cette intuition, en s'appuyant sur le coefficient de corrélation entre le taux d'infidélité et la proportion des militaires du rang dans le total des militaires, il atteint en effet 0,86. Et ce résultat est parfaitement en phase avec celui obtenu précédemment avec la volatilité : si la population des MdR connaît une forte volatilité, c'est évidemment qu'elle a aussi une forte infidélité.

B. Finances

La masse totale des rémunérations militaires, ou soldes, est la traduction financière des données démographiques du paragraphe précédent, et elle apparaît dans [16] tout au long. Entre 1990 et 2000, les données sont en francs et doivent être converties au taux officiel de 6,55957 francs pour un euro. Entre 1990 et 2002 la masse est subdivisée entre « militaires de carrière ou sous contrat » et « appelés », avec une double précision : « y compris les crédits de l'action sociale » et « non compris les comptes de commerce ». Il est facile de se défaire de l'action sociale qui n'apporte rien ici et qui constitue une somme dérisoire. Pour les comptes de commerce, la réponse doit être la même que lors de l'analyse démographique : c'est une masse de soldes et elle est versée à des militaires inclus dans le périmètre du ministère, elle doit donc être comptée.

De 1990 à 2005, les dépenses de rémunération sont données hors charges sociales, dans le cadre de l'ordonnance organique sur les lois de finances du 2 janvier 1959, mais à partir de 2006 c'est le contraire, en application de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001, entrée en vigueur au 1er janvier 2006. Si l'on veut éviter une variation purement comptable, il faut simuler les charges sociales, soit pour les ajouter à la série 1990-2005, soit pour les soustraire de la série 2006-2020. La seconde option, qui porte sur une période trois fois plus courte, a été choisie pour réduire l'impact d'un biais éventuel. Une partie du problème est résolue par le fait que la cotisation versée par le ministère des armées au compte d'affectation spéciale « Pensions » du Trésor public, est présentée à part et peut donc être soustraite de la masse. Pour les autres charges, il a paru pertinent de calculer le ratio entre la masse des soldes prévue dans loi de finances initiale de 2006, votée en 2005 donc hors charges, et celle effectivement réglée en 2006 donc charges comprises. C'est ce ratio, 83,18%, qui permet de corriger le reste de la série jusqu'en 2020, sachant qu'il n'a pas pu varier significativement sur cette période. Arrivé à ce point, il paraît souhaitable de raisonner « par tête », car cela permet d'évacuer la fameuse cassure de 2009. C'est cette dernière variable qui apparaît dans le graphique 5, sous deux formes en euros courants et en euros de 1990, par application de l'indice des prix à la consommation (IPC).



Graphique. 5. Masse des soldes totales nettes par tête

On constate une perte de pouvoir d'achat à hauteur de 15,7% entre 1990 et 2020, sans que les dates intermédiaires infirment ce constat. Au contraire, puisque la baisse est en fait de 31,5% en 2008, année de crise et point le plus bas de la courbe.

Dans leur étude, [9] opposent les mesures de fidélisation prises en utilisant la masse salariale tout entière, à celles qui tournent exclusivement sur les primes, avec en outre une modulation en fonction des élasticités-primes des différents groupes cibles de l'action de recrutement. Il n'est pas possible, ici, de calculer des élasticités-primes car les données nécessaires n'existent pas dans [19]. Et les données disponibles concernant les primes sont assez décevantes. Ainsi en 1990 on trouve seulement : « La rémunération est nette [elle] porte sur la solde de base, majorée des primes et indemnités liées aux qualifications détenues et aux fonctions occupées, de l'indemnité de résidence et du supplément familial de solde » (p26). En 2010, en revanche, on apprend que dans le calcul des rémunérations moyennes par catégories et grades, « certaines primes et indemnités liées à l'exercice de certaines fonctions ou à la détention de qualifications particulières *ont été exclues* car elles avaient un effet de distorsion sur l'ensemble de la population d'un grade considéré… » (p.61) et cela représentait près de 505 millions d'euros.

En 2013 [2], indique une part des primes à 36,6% de la solde brute, mais en excluant l'indemnité de résidence et du supplément familial (p26).

Il faut attendre 2014 pour voir enfin un changement radical de présentation de [16] : dorénavant la rémunération brute moyenne est décomposée en une rémunération indiciaire, ou de base, et une rémunération indemnitaire.

Cette année-là il est indiqué que les primes représentaient 32,8% de la solde totale brute, et que la part des primes liées à la spécificité militaire représentait 24,2% à elle seule.

Ces données sont trop parcellaires pour constituer une série des primes et indemnités ou de leur part dans la masse totale des soldes. Il n'existe donc qu'une solution pour avancer : simuler une telle série. Cela suppose de connaître une valeur de départ suffisamment fiable et une loi d'évolution.

Même si elle est dotée d'une inertie certaine, la masse indemnitaire reste une variable discrétionnaire car elle traduit la spécificité militaire. En conséquence, c'est la masse indiciaire qu'il faut simuler, et obtenir la masse indemnitaire par différence avec la masse totale présentée plus haut. En effet il est facile d'établir une loi d'évolution de la masse indiciaire, elle est déterminée par trois facteurs : le taux de salaire, ou valeur de l'unité élémentaire de travail ; l'effectif de la main d'œuvre ; le « glissement vieillesse-technicité » (GVT).

Dans la fonction publique, à laquelle les militaires appartiennent, le taux de salaire de base est traduit par la valeur du « point d'indice de la fonction publique ». En effet, à chaque grade et à chaque échelon dans le grade correspond un certain indice. Par exemple un lieutenant de vaisseau nouvellement nommé « vaut » 572 points d'indice, et sa rémunération de base est donc égale à 572 fois la valeur du point. Cette valeur a évidemment progressé sur les 30 années de l'étude : 30,5%, mais le niveau général des prix, lui, a progressé encore plus vite : 56%, de sorte que l'on retrouve approximativement la perte de pouvoir d'achat déjà repérée : 15,5%.

Dans les négociations salariales, il est commun pour l'État employeur d'opposer à cette éventuelle perte de pouvoir d'achat le « glissement-vieillesse-technicité » (GVT), qui décrit le parcours de carrière de chaque agent, et lui assure une progression dans la hiérarchie professionnelle, donc l'accession à des indices plus élevés.

Pour la population militaire tout entière, le « modèle d'armée » choisi et la politique des ressources humaines qui en est l'instrument, déterminent une structure par grades donc la masse salariale correspondante. La structure par grades n'est pas donnée par [16], qui s'en sert néanmoins pour la présentation des « rémunérations mensuelles nettes moyennes ». On sait en revanche que cette structure par grades est très stable [17], ce qui permet de raisonner non plus par grades mais par catégories hiérarchiques.

Ces éléments étant acquis, il semble pertinent de faire démarrer la simulation en 2020, plutôt qu'en 2014 ou 2010, puisque cette année constitue l'une des deux bornes de la période sous examen et la seule des deux pour laquelle il existe une donnée observée. Le fait que cela conduise à une rétropolation de la série est sans conséquence.

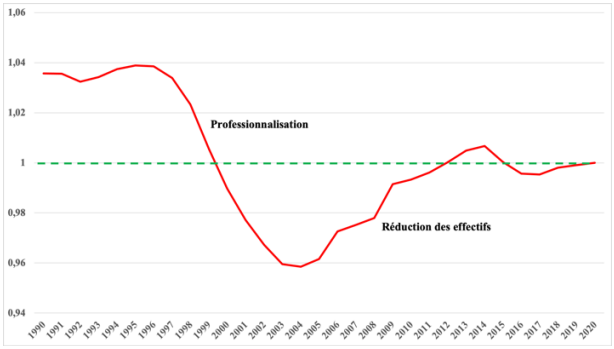
Donc en 2020, la masse indiciaire brute représente 64,4% de la masse totale brute. Or dans les données constituées pour cette étude, la masse totale est nette des diverses charges sociales. Néanmoins, les calculs faits sur les années 2006 à 2020, pour convertir la masse brute totale en nette totale, font apparaître un taux de conversion de 0,8318 entre les deux, et il semble tout à fait improbable que ce taux ait varié significativement. Sachant que les charges sociales ne s'appliquent que sur la masse indiciaire et pratiquement pas sur la masse indemnitaire, il est possible d'établir que la masse indiciaire nette représente 60% de la masse totale nette. Si en outre on raisonne par tête, on intégre directement l'effet « nombre » et évacue la cassure de 2009.

Reste donc à se donner un indicateur du GVT, ou « effet structure », c'est-à-dire un indice composite des proportions des trois catégories hiérarchiques.

Si PM_{it} représente la proportion de la catégorie hiérarchique i dans l'effectif militaire total à l'année t, si SMR_{i0} représente la solde correspondante pour l'année de base, alors on peut écrire pour un indice de structure IS :

$$IS_t = Si\ PM_{it} * SM_{i0} \,/\, Si\ PM_{i0} * SM_{i0} \qquad (1)$$

C'est un indice composite de Laspeyres, car il n'est pas possible de calculer un indice de Paasche, c'est-à-dire à pondérations variables. En effet, [16] ne publie les salaires moyens des catégories hiérarchiques que depuis 2018, et il n'y a aucun moyen de les reconstituer.



Graphique. 6. Indice de structure

Pour comprendre ce graphique il suffit de réaliser que la pente de la courbe est négative lorsque la part des salaires faibles, donc des militaires du rang, augmente et réciproquement. Donc le début de la période, où les appelés dominent et où il y a relativement peu de MdR, fait apparaître un effet positif, alors qu'à partir du moment où la professionnalisation commence, cet effet diminue pour finir par être négatif. La reprise correspond à la politique de « maîtrise de la masse salariale », par réduction des effectifs.

Pour terminer, il suffit de composer l'indice de la valeur du point (IVP_t) avec l'indice de structure (IS_t) pour obtenir l'indice synthétique d'évolution de la masse indiciaire (MI_t).

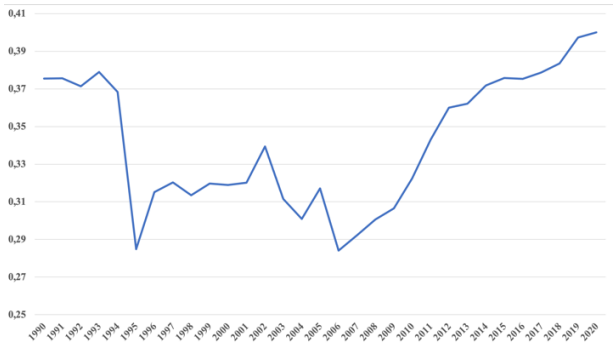
$$IVP_t = VP_t \,/\, VP_0 \qquad (2)$$

$$MI_t = MI_0 * IVP_t * IS_t \qquad (3)$$

Enfin, si MT_t est la masse totale des soldes, si MPr_t est la masse indemnitaire ou masse des primes, et $\%MPr_t$ sa part dans le total,

$$MPr_t = MT_t - MI_t \qquad (4)$$

$$\%MPr_t = MPr_t \,/\, MT_t \qquad (5)$$



Graphique. 7. Part des primes dans la masse des rémunérations

Ce graphique montre d'abord la grande variabilité de ce paramètre, là où l'on aurait pu s'attendre à une relative stabilité. Ce constat pourrait créer un doute sur la validité de la simulation. Pourtant, une comparaison d'écarts-types sur les années 2014-2020, pour lesquelles on dispose aussi de données observées, montre qu'en réalité les données observées sont deux fois plus instables que les données simulées (0,023 contre 0,011). Les fluctuations de la série simulée ne sont donc pas le résultat d'une erreur, mais bien celui d'une adaptation de la politique de rémunération à un contexte changeant.

III. Pourquoi une « nouvelle » politique de remuneration ?

En préambule on peut remarquer que cette réforme n'est pas une surprise, puisqu'elle s'inscrit dans la lignée de celle qui a concerné la fonction publique civile par le dispositif PPCR ou « Modernisation des Parcours professionnels, des Carrières et des Rémunérations » lancé en 2015. Pour autant la NPRM s'en distingue en se focalisant sur le régime indemnitaire, là où le PPCR prétendait orienter prioritairement la politique de rémunération sur le traitement indiciaire.

Cela acquis, les résultats obtenus au cours de la section précédente montrent une progression très sensible - 100% - de l'indice d'infidélité des militaires, entre 1997 et 2006 et une grande stabilité, mais à un très haut niveau, ensuite. Certes, ce phénomène est une conséquence directe de la professionnalisation des armées, par augmentation significative de la part des militaires du rang professionnels. Pour autant, l'infidélité n'est pas qu'un phénomène mécanique, elle est aussi, essentiellement, le symptome d'une insatisfaction des recrues, dont l'origine se trouve, au minimum, dans une comparaison entre les sujétions de l'état militaire et la compensation financière proposée.

Comme [9] le montre, une politique des rémunérations peut être mise en place pour traiter ce problème, de manière à offrir aux armées les militaires dont elles ont besoin, et elle peut être efficace. Puisque l'on vient d'observer une certaine évolution des primes au cours de l'histoire des rémunérations militaires, on peut essayer de savoir si elle est le symptôme d'une politique visant à réduire l'infidélité.

A priori, l'analyse statistique ne semble pas confirmer cette hypothèse. En effet, le coefficient de corrélation calculé entre l'indice d'infidélité et la masse indemnitaire n'atteint que 0,45. Néanmoins le rapprochement des courbes de l'infidélité et de la part des primes, fait apparaître ce qui pourrait représenter une réponse de la politique de rémunération militaire à la croissance de l'infidélité : une forte croissance de l'infidélité entre 1997 et 2005, une forte croissance de la part des primes entre 2006 et 2020. Cette suggestion est parfaitement confirmée par le coefficient de corrélation calculé entre les 15 années de croissance de la part des primes (2006-2020) et les 15 années de croissance de l'infidélité (1997-2011) : 0,96

Certes, cette réponse supposée se serait produite avec un retard très important, de l'ordre de 6 à 8 ans, bien loin de la flexibilité louée par [9]. Mais entre le temps nécessaire à la prise de conscience de l'ampleur du problème, celui nécessaire à ce que des changements de points de vue aient lieu, et qu'enfin des décisions soient prises dans un contexte de tension budgétaire, ce délai peut apparaître inévitable. Reste que le maintien de l'infidélité sur un plateau de haut niveau après 2007, peut suggérer que cette politique, supposée avoir été initiée en 2007, n'a pas eu d'effet significatif. Alors, en effet, il était peut-être temps de concevoir une « nouvelle politique de rémunération militaire ». C'est en tout cas la conclusion à laquelle est parvenu le ministère des armées : « sans leviers RH pilotables en regard des enjeux actuels de fidélisation et d'attractivité, le système de rémunération ne permet plus de prendre en compte les besoins des armées, directions et services et les aspirations de la communauté militaire » [19, p.4].

Pour autant, la question de l'efficacité du dispositif mis en place progressivement par la NPRM reste pendante, mais ici il ne peut plus être question d'une analyse statistique pour fonder une réponse. Il faut donc en passer par une lecture critique des dispositions prises, eu égard aux contraintes relevées plus haut. Le dispositif de la NPRM est divisé en 3 « volets » et subdivisé en 4 indemnités et 4 primes, à quoi il faudrait ajouter 2 compléments d'indemnité et 1 complément de prime, soit 11 éléments au total. Le ministère veut d'abord apporter des compensations aux sujétions propres à la vie militaire par le volet « militarité » ou « être », avec les indemnités « d'état militaire », « de garnison » et « de mobilité géographique », dont les noms sont assez parlants.

Vient ensuite le volet « finalités » ou « faire », avec une indemnité « d'absence opérationnelle » mais aussi une prime « de commandement et de responsabilité ».

Et finalement le volet « apporter », couvrant les primes « de parcours professionnel », « de performance » et de « compétences spécifiques ».

Contrairement à l'image que l'on a voulu en donner, cet ensemble ne fait pas disparaître les 174 primes et indemnités existantes, seulement 80% d'entre elles, soit en gros 2,7 G€ sur 3,3 G€. Mais là n'est pas l'essentiel, puisque le logiciel source-solde a fonctionné de manière satisfaisante avec toutes les primes.

De même, la NRPM n'est pas qu'un instrument de rationalisation de la solde indemnitaire, elle est aussi l'occasion d'une revalorisation des primes et indemnités, sans laquelle elle ne serait pas prise au sérieux par les ayants-droit, de sorte que l'objectif de « maîtrise de la masse salariale » devra attendre l'après-réforme. Mais là non plus, on ne touche pas à l'essentiel.

L'essentiel se trouve plutôt dans l'expression « contribuera pleinement à l'attractivité de la carrière militaire » dans le texte de la LPM. Et il semble illusoire d'attendre un tel résultat d'une simple clarification de « la structure de rémunération, notamment indemnitaire ».

S'agissant de l'une des populations cibles, les MdR, critique à la fois par son effectif et par son infidélité, toute la question est de savoir si la NRPM lui apportera la sensation d'une amélioration, en dehors de l'augmentation ponctuelle des primes et indemnités.

Par définition, il n'y a rien à attendre dans ce domaine, de la prime « de commandement et de responsabilité ». Il en va de même de l'indemnité « d'état militaire », puisque le ministère reconnaît que sa seule avancée concerne les couples ayant contracté un « pacte civil de solidarité », qui doivent être une minorité dans cette communauté. Idem pour l'indemnité « de mobilité géographique » puisque les MdR sont exemptés de l'obligation de mobilité, étant attachés à l'unité ou organisme auprès duquel il se sont engagés, et non à l'institution tout entière.

Le progrès apporté par l'indemnité « de garnison », qui dépendra partiellement de la cherté des loyers, pourra concerner cette partie des MdR, qui sera affectée dans des garnisons subissant des loyers élevés, mais il n'est pas sûr que cet avantage soir perçu lors de la décision d'engagement.

L'indemnité « d'absence opérationnelle » en dehors des heures de service, aura probablement plus de chance de frapper l'imagination des candidats, parce qu'elle représente une revalorisation de presque 10% par rapport aux indemnités qu'elle remplace, qu'elle efface les différences de traitement d'une armée ou service à l'autre, et qu'elle varie avec le degré de contrainte de l'activité opérationnelle.

Néanmoins, les primes les plus susceptibles d'avoir un effet en termes de fidélité sont celles « de parcours professionnels », « de performance » et « de compétences spécifiques ». Dans les trois cas, le niveau de la prime dépend de l'acquisition de compétences et de qualifications. Par définition, cela prend du temps et, évidemment, les bénéfices ne sont acquis que si l'on reste dans l'institution, d'où l'incitation.

Pour conclure cette revue, il semble intéressant de remarquer que les primes et indemnités les plus explicitement liées à l'attractivité et à la fidélité ne sont pas comprises dans le dispositif de la NPRM.

Il s'agit d'abord de la prime d'engagement créée en 1997 pour encourager des engagements de trois ans au moins, mais qui représente au mieux l'équivalent d'un 37ème mois de solde pour un MdR - très loin des 50 000 $ proposés par l'armée américaine en 2021 [20]. Plus récemment, en 2019, a été créée la prime « de lien au service », qui vise les militaires du rang et sous-officiers, pourvu qu'ils acceptent d'aller jusqu'à 8 ans de service, ainsi que les sous-officiers et officiers acceptant de servir sous contrat dans une spécialité « en tension ».

IV. Conclusion

Même s'il existe indéniablement une vocation à « servir sous les drapeaux », force est de constater que cette forme de patriotisme ne suffit pas - n'a jamais suffi - à fournir aux armées toutes les recrues dont elles ont besoin, même lorsque « la patrie [était] en danger » (en 1792). De là la nécessité d'ajouter des compensations financières (et en nature) aux simples satisfactions psychologiques ou affectives. Même pendant les périodes de conscription, cela a toujours existé car il a toujours existé du personnel militaire sous statut « de carrière » ou « sous contrat ». En revanche, la suspension de la conscription a exacerbé le besoin de recrutement sur le marché du travail, donc le besoin de mettre en place des politiques de rémunération susceptibles de donner aux armées la compétitivité qui leur est nécessaire. L'examen de la politique de gestion des ressources humaines entre 1990 et 2020, montre que le niveau des compensations financières offertes n'a pas suffi à séduire de manière durable la main d'œuvre la moins qualifiée, les militaires du rang, nécessitant la mise en place de campagnes de recrutement très actives : « Croire en soi » ; « Grandir ensemble » ; « Venir et devenir » ; « Ensemble nous sommes marins »… Jusqu'au point où il a paru nécessaire de concevoir une « nouvelle politique de rémunération des militaires », susceptible de pallier les carences de l'ancienne.

L'examen de ses dispositions laisse penser qu'il est peu probable que les compensations offertes aux militaires du rang seront suffisantes pour réduire significativement leur infidélité professionnelle.

References

[1] A. Bono-Vandorme, *Rapport spécial pour avis sur le budget opérationnel de programme défense 2021*, Assemblée Nationale, 2020.

[2] Cour des Comptes, *Les rémunérations militaires*, Paris 2013.

[3] HCECM, *La condition militaire dans la société,* Paris, La documentation française, 2017.K. Elissa, "Title of paper if known," unpublished.

[4] Loi 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025, www.legifrance.fr

[5] J. Guisnel, « Le Drian enterre Louvois, reste la facture », *Le Point,* 3 décembre 2013.

[6] D. Wallaert, « La loi d'Augustine est-elle une fatalité pour les armées françaises à 10 ans ? », *Revue Défense Nationale*, *Cahier « Penser Demain »*, 2020, 207-220.

[7] Cour des Comptes, *Rapport à mi-parcours sur la loi de programmation militaire*, Paris, 2012.

[8] O. Gaillard, Avis n°762 sur le projet de loi de programmation militaire pour les années 2019 à 2025, Assemblée nationale, 2018.

[9] B. Asch, P. Heaton, J. Hosek, F. Martorell, C. Simon, J. Warner, *Cash Incentives and Milirary Enlistment, Attrition and Reenlistment*, RAND, 2010.

[10] D. McFadden, "Econometric Analysis of Qualitative Response Models," in Z. Griliches, M. Intrilligator, eds., *Handbook of Econometrics,* vol. 2, Amsterdam, Elsevier, 1984, pp 1395-1457.

[11] J. Coughlan, W. Gates, N. Myung, "One size does not fit all: personalized incentives in military compensation", *Defense & Security Analysis*, vol. 30/4, 2014, 360-378.

[12] J-F. Léger, « Pourquoi des jeunes s'engagent-ils aujourd'hui dans les armées ? », *Revue française de sociologie*, vol 44, 2003, pp. 713-734.

[13] J. Amara, "Revisiting the justification for an all-volunteer force", *Defense & Security Analysis*, vol 35/3, pp. 326-342.

[14] J. Arkes, "Empirical Biases and Some Remedies in Estimating the Effects of Selective Reenlistment Bonuses on Reenlistment Rates", *Defence and Peace Economics*, vol.29/5, 2018, pp. 475-502

[15] J. Aben, J-P. Maury, « Entre revalorisation de la condition militaire et réduction des déficits publics, le difficile cheminement de la politique salariale militaire », in M. Conan, F. Cardoni, E. Douat, C. Viessant, (éd.), *Singularité(s) des finances de la défense et de la sécurité, hier et aujourd'hui,* Paris, Mare et Martin, pp.99-115.

[16] P. Joxe, *Le Bilan Social de la Défense*, Paris, Ministère de la défense, 1990. La série de référence va de 1990 à 2020.

[17] HCECM, *L'attractivité et les rémunérations*, Paris, La documentation française, 2007.

[18] A. de Vigny, *Servitude et Grandeur militaires*, Paris, Bonnaire, 1835.

[19] Ministère des armées, La nouvelle politique de rémunération des militaires, Paris, 2021.

[20] J. Franklin, "The Army is increasing its largest signing bonus to $50,000 for some new recruits", www.npr.org, 25/02/2022.