



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

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

**La rémunération  
des militaires**

Septembre 2013

## Résumé

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

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

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

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

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

---

<sup>1</sup> Egalement hors rémunérations liées aux opérations extérieures

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

3. Les rémunérations ont été réévaluées depuis 2008, notamment à la suite des travaux du haut comité d'évaluation de la condition militaire, qui avait constaté une évolution défavorable de la rémunération des militaires par rapport à celle des fonctionnaires civils. Cette revalorisation a été mise en œuvre dans le cadre du plan d'amélioration de la condition militaire prévu par la loi de programmation militaire, couplé aux « mesures Défense associées au plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées<sup>2</sup> », transposition, dans toutes les armées et formations rattachées, des mesures destinées à assurer une meilleure corrélation entre grades et fonctions, initiées dans la gendarmerie.

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

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

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

---

<sup>2</sup> Mesures dites MDA-PAGRE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Liste récapitulative des recommandations**

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

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

## Conclusion générale

En conclusion, quatre constats se dégagent clairement :

- la faible maîtrise de la gestion des rémunérations des militaires ;
- la revalorisation réelle qui est intervenue ;
- l’ampleur des dépassements ;
- la contradiction entre les réductions d’effectifs et la mise en œuvre incomplète des compensations annoncées.

### **1. La gestion des rémunérations demeure insuffisamment maîtrisée**

Le système indemnitaire se caractérise par sa complexité. Il existe actuellement 174 primes et indemnités différentes dont certaines apparaissent quelque peu obsolètes. Un toilettage des primes pour supprimer celles qui n’ont plus de raison d’exister s’impose. En outre, il conviendra de mettre fin à un certain nombre de pratiques contestables.

Le régime indemnitaire reste mal piloté ; la masse globale des primes représente 2,675 Md€ en 2012. Aucune analyse complète n’a été réalisée depuis 2009, ce qui est préjudiciable à la maîtrise de la masse salariale.

La multiplicité des primes entretient une dynamique inflationniste et induit un coût de gestion.

Intrinsèquement, l’absence de visibilité du régime indemnitaire et la difficulté de vérifier la réalité de certaines primes rendent le système hors contrôle. Cette complexité n’a pas facilité la mise en place de LOUVOIS qui entraîne de nombreux dysfonctionnements non encore résolus. Le retour à une situation normale n’est vraisemblablement pas envisageable avant fin 2015. Elle suppose en tout état de cause une réorganisation et une simplification de l’organisation des services gestionnaires des ressources humaines et de la paye.

Dans ce contexte, une réflexion doit être engagée sur la pertinence du raccordement de l’armée de l’air à ce système en 2013 ou encore, si des améliorations n’étaient pas constatées fin 2013, sur l’hypothèse d’une centralisation des saisies de faits générateurs de la solde au sein des centres experts.



## **2. Le niveau de rémunération individuelle des militaires a connu une revalorisation réelle**

Le niveau de rémunération des militaires n'est pas aujourd'hui en décalage avec celui des fonctionnaires civils. Il est, pour les militaires en activité, inférieur à celui de leurs homologues anglais ou allemands. Une comparaison sur la vie complète incluant les retraites, conduit toutefois à nuancer sensiblement cette appréciation compte tenu des modes de calcul, des durées de cotisation et de la possibilité en France de cumuler à un âge peu avancé une retraite avec un revenu d'activité.

Une étude complète et actualisée du niveau de rémunération des militaires étrangers permettrait de mettre en perspective les spécificités de l'état militaire dans les différents pays et les compensations mises en œuvre.

En tout état de cause, le métier continue d'attirer un nombre de candidats supérieur aux postes proposés au recrutement, davantage toutefois pour les officiers que pour les hommes du rang pour lesquels la situation est plus tendue.

## **3. En dépit d'une réduction majeure des effectifs, les dépenses de personnel ont dépassé toutes les prévisions budgétaires**

En 2014, à la fin de l'actuelle loi de programmation militaire, les armées auront perdu 24 655 militaires. En contrepartie de cet effort, en grande partie réalisé, un plan d'amélioration de la condition militaire a été mis en œuvre. Sa principale traduction a consisté en une revalorisation indiciaire et statutaire ambitieuse, mise en œuvre rapidement, mais dont le coût a toutefois été sous-estimé.

Plusieurs raisons peuvent être avancées et notamment:

- la sous-estimation de l'impact récurrent sur le GVT des mesures de revalorisation décidées en 2008 ;
- la réduction plus marquée des postes dans les grades les moins élevés, donc les moins coûteux, et partant l'impact non proportionnel des économies réalisées ;
- la poursuite jusqu'il y a peu d'une déformation du pyramidage au profit des grades les plus élevés.

Les dysfonctionnements du calculateur de solde LOUVOIS amplifient ces difficultés, alors que les économies issues de la déflation des effectifs sont très inférieures aux prévisions.

Le cadrage de la masse salariale a été défaillant. Les mécanismes de régulation dont dispose le ministère de la défense pour maîtriser les

effets d'une pyramide des effectifs et des grades déformée au profit des niveaux les plus élevés n'ont été mis en œuvre que tardivement. La masse salariale ne fait pas l'objet d'un réel pilotage des effectifs, le ministère de la défense ayant semblé concentrer ses efforts sur la réduction quantitative des effectifs.

**4. Les insuffisances de financement du titre 2 ont ainsi eu deux conséquences paradoxales :**

- d'une part, la « fongibilité asymétrique » a fonctionné en sens inverse de celui prévu par la LOLF, avec des prélèvements sur les budgets d'équipement au profit des dépenses de fonctionnement ;
- alors même que la déflation d'effectifs prévue a bien été réalisée, en dépit de sa difficulté et avec des impacts lourds sur le fonctionnement des armées et des changements importants assumés par de nombreux militaires, une fraction des contreparties annoncées n'a pas été mise en œuvre faute de moyens.

La mise en place d'un pilotage resserré et efficient des effectifs et de la masse salariale, une politique de gestion des ressources humaines globale, ainsi qu'une évaluation rigoureuse du coût de la réforme statutaire engagée en 2008 sont indispensables pour que la nouvelle loi de programmation militaire offre un cadre réaliste et financièrement soutenable.

À plus long terme, une fois que la gestion de la paye, et notamment le système LOUVOIS, auront été maîtrisés, la question pourrait se poser d'une réflexion plus globale sur la structure de la rémunération des militaires français en essayant de mieux séparer dans les indemnités ce qui relève de la compensation d'une contrainte spécifique et ce qui relève simplement de la nécessaire attractivité du métier.