



N° 2436

---

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 avril 2010.

**RAPPORT**

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES  
SUR LE PROJET DE LOI (n° 2212 rectifié) *relatif à la reconversion des militaires*

PAR M. DANIEL MACH,

Député.

---



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>PREMIÈRE PARTIE : UN TEXTE S'INSCRIVANT DANS LE CADRE D'UN DISPOSITIF DE RECONVERSION LARGE, CONFRONTÉ À PLUSIEURS DÉFIS</b> .....	7
A. UN DISPOSITIF ÉTENDU .....	7
1. Un régime spécifique, adapté à la particularité des carrières des militaires .....	7
2. Des outils nombreux .....	8
3. Des infrastructures diverses, en cours de rationalisation.....	10
4. Des résultats encourageants.....	11
B. DES DÉFIS MULTIPLES.....	12
1. Des flux importants et croissants.....	12
2. Des profils variés.....	13
3. La contrainte budgétaire.....	15
4. Une exigence d'efficacité dans un environnement économique mouvant.....	15
<b>DEUXIÈME PARTIE : UN PROJET QUI DEVRAIT CONTRIBUER À AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DU RECLASSEMENT DES MILITAIRES</b> .....	17
A. UN CONGÉ DE RECONVERSION PLUS SOUPLE POUR LES MILITAIRES ENREGISTRANT PLUS DE QUATRE ANNÉES DE SERVICE.....	17
B. LA CRÉATION D'UN CONGÉ DE RECONVERSION COURT POUR LES VOLONTAIRES AYANT MOINS DE QUATRE ANS DE SERVICE.....	20
C. L'INSTAURATION D'UN CONGÉ POUR CRÉATION OU REPRISE D'ENTREPRISE.....	21
<b>CONCLUSION</b> .....	25
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	27
I. — DISCUSSION GÉNÉRALE .....	27
II. — EXAMEN DES ARTICLES.....	40
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	43
<b>AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION</b> .....	47

<b>AUDITIONS ET DÉPLACEMENTS DU RAPPORTEUR</b> .....	49
<b>I. — PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES</b> .....	49
<b>II. — DÉPLACEMENTS</b> .....	49

## INTRODUCTION

La reconversion professionnelle est, de façon traditionnelle, une question importante pour les armées. Elle est la condition du renouvellement de leurs troupes et du nécessaire maintien de leur jeunesse. D'ailleurs, les premiers dispositifs de reconversion remontent en France à la fin du XV<sup>e</sup> siècle, avec la création d'unités militaires royales permanentes.

La professionnalisation des forces, à partir de la fin des années 1990, a conduit à accorder à cette question une attention accrue. Elle a imposé, d'un part, d'offrir des solutions de reclassement professionnel à tous ceux qui ont fait le choix de faire une première carrière dans les armées. Elle a exigé, d'autre part, pour assurer un recrutement attractif et de qualité, de proposer sur le long terme des formations de bon niveau, adaptées aux besoins du marché du travail.

Forte de cette nécessité, la loi du 24 mars 2005<sup>(1)</sup> portant statut général des militaires a introduit une nouvelle garantie à cet effet, codifiée au 3<sup>e</sup> alinéa de l'article L 4111-1 du code de la défense : « *Le statut énoncé au présent livre assure à ceux qui ont choisi cet état les garanties répondant aux obligations particulières imposées par la loi. Il prévoit des compensations aux contraintes et exigences de la vie dans les forces armées. Il offre à ceux qui quittent l'état militaire les moyens d'un retour à une activité professionnelle dans la vie civile et assure aux retraités militaires le maintien d'un lien avec l'institution.* ».

La commission de la défense a d'ailleurs consacré, l'année suivante, un rapport d'information à ce sujet<sup>(2)</sup>, montrant à la fois les importants moyens mis en œuvre en faveur de la reconversion et les résultats « *globalement satisfaisants* » obtenus.

La reconversion des militaires s'inscrit aujourd'hui dans un contexte nouveau. La réforme des armées, prévue par la loi de programmation militaire<sup>(3)</sup>, conduira à supprimer 54 000 postes de la mission « Défense » d'ici à 2014. Par ailleurs, la crise économique et les mutations du marché du travail demandent un dispositif de reconversion particulièrement réactif. Enfin, les contraintes budgétaires ne peuvent permettre au ministère de la défense d'assumer, en cas d'échec ou de retard de reconversion, des périodes d'indemnisation du chômage trop longues.

---

(1) N° 2005-270.

(2) Rapport n° 3192 de MM. Michel Dasseux et Hugues Martin sur la reconversion des militaires, juin 2006.

(3) Loi n°2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense.

Le Gouvernement a, en conséquence, engagé une réforme profonde des structures de reconversion, axée sur leur regroupement et leur pilotage par l'agence de reconversion de la défense (ARD), officiellement créée en juin 2009, et la mise en place de dix pôles Défense mobilité et d'une antenne dans chaque nouvelle base de défense.

Le Haut comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM) a d'ailleurs consacré son dernier rapport à la reconversion des militaires<sup>(1)</sup>. Il formule diverses recommandations sur la politique et le fonctionnement du dispositif de reconversion.

Le présent projet de loi a, dans le même esprit, pour objet d'apporter deux principales améliorations techniques : assouplir les conditions d'accès au congé de reconversion et créer un congé spécifique pour création ou reprise d'entreprise.

Il appelle à cet égard deux constats principaux :

– en premier lieu, il s'inscrit dans le cadre d'un dispositif de reconversion large, mais confronté à plusieurs défis ;

– deuxièmement, ses dispositions devraient effectivement contribuer à accroître l'efficacité du reclassement des militaires.

---

(1) 3<sup>e</sup> rapport du HCECM, juin 2009.

## **PREMIÈRE PARTIE : UN TEXTE S'INSCRIVANT DANS LE CADRE D'UN DISPOSITIF DE RECONVERSION LARGE, CONFRONTÉ À PLUSIEURS DÉFIS**

Le dispositif global de reconversion des militaires est étendu et enregistré dans l'ensemble des résultats positifs. Mais il est confronté à des défis croissants.

### **A. UN DISPOSITIF ÉTENDU**

Le système de reconversion des militaires est caractérisé par un régime spécifique, des outils nombreux et des structures diverses, en cours de rationalisation.

#### **1. Un régime spécifique, adapté à la particularité des carrières des militaires**

La nature de la carrière militaire, caractérisée à la fois par des contraintes propres, notamment en termes de risques et de disponibilité, et par sa relative brièveté par rapport à celles de la fonction publique, a conduit à mettre en place un dispositif spécifique de reconversion, qui s'est enrichi au fil du temps. Les premiers emplois réservés aux anciens militaires ont été instaurés sous le Premier Empire et, surtout, s'agissant des ministères, sous la Troisième République. C'est principalement au lendemain de la Seconde guerre mondiale et à la fin de la guerre d'Algérie que, avec la réduction des effectifs militaires, les outils de reconversion se sont développés. Depuis 1962, la reconversion privée ou publique a fait l'objet de diverses aides, coordonnées au niveau ministériel par la mission pour la mobilité professionnelle et, du côté des associations, par l'association pour la reconversion civile des officiers et des sous-officiers (ARCO). En 1970, a été créé le dispositif dit « 70-2 »<sup>(1)</sup>, tendant à faciliter parallèlement l'accès à la fonction publique.

**La suspension de la conscription, à partir de 1996, et la professionnalisation des armées ont conduit à davantage prendre en compte la reconversion du personnel militaire.** L'armée de terre, la marine, l'armée de l'air, la gendarmerie, la délégation générale pour l'armement, le service de santé et le service des essences ont acquis une compétence en la matière. Chaque entité a développé une structure de reconversion avec un échelon central et des échelons

---

*(1) Cette disposition, codifiée à l'article L 4139-2 du code de la défense, permet aux militaires ayant au moins dix ans de service, d'accéder, sur agrément ministériel, aux trois fonctions publiques.*

locaux. Le ministère a par ailleurs conclu des conventions avec des grandes entreprises pour favoriser la reconversion <sup>(1)</sup>.

Actuellement, tout militaire ayant au moins quatre années de service effectif peut demander à bénéficier d'une formation professionnelle ou d'un accompagnement vers l'emploi, ainsi que d'un congé de reconversion. Les frais de formation sont pris en charge en partie ou en totalité par le ministère de la défense, après validation et agrément d'un projet professionnel.

Le dispositif de reconversion des militaires constitue donc aujourd'hui à la fois **une question essentielle** de la gestion des ressources humaines du ministère et un régime exceptionnel, par son importance et son coût, dans l'administration française.

Ainsi, sur près de 35 000 militaires <sup>(2)</sup> quittant les armées chaque année, environ **22 400 peuvent demander à bénéficier de l'ensemble du dispositif de reconversion** <sup>(3)</sup>. Parmi ceux-ci, 15 348 y ont eu effectivement recours en 2009. Plus de 21 300 prestations d'orientation et d'accompagnement ont été accordées l'an dernier, recouvrant une vingtaine de catégories différentes. Près de 700 professionnels du ministère sont employés à cet effet et **le budget de la reconversion s'est élevé en 2009 à 104,5 millions d'euros**.

## 2. Des outils nombreux

Sur les **21 357 prestations accordées en 2009**, près de 11 700 concernent l'orientation, environ 4 500 une formation professionnelle et 5 200 un accompagnement direct vers l'emploi.

Les **prestations d'orientation** peuvent être individuelles ou collectives et porter sur un entretien bilan orientation (EBO), un bilan individuel de compétences (BIC) ou bien une session bilan projet (SBP).

---

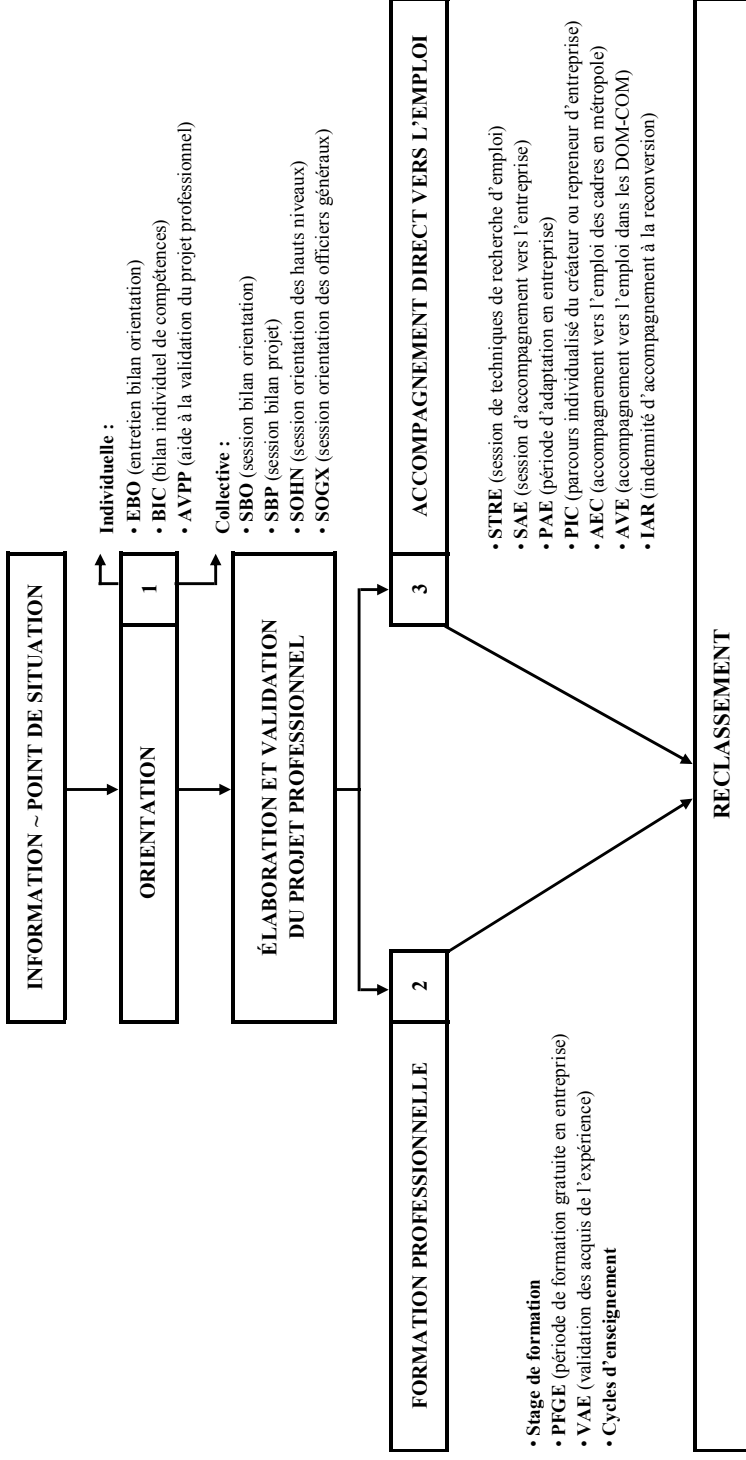
*(1) Une quarantaine d'entreprises sont aujourd'hui partenaires de Défense Mobilité, parmi lesquelles, notamment, AREVA, AXA, Bouygues Construction SA, la Brink's, Conforama, ERDF, Geodis, Groupama, la SNCF, Air France, Sodexo, GDF-Suez, Eurocopter, Thales ou Total. Il en est de même de cinq fédérations professionnelles : la fédération des entreprises de transport et de logistique de France (TLF), la Chambre syndicale du déménagement, la fédération nationale des syndicats d'assainissement (FNSA), la fédération des industries nautiques (FIN) et l'union des entreprises de sécurité privée (USP).*

*(2) Les départs enregistrés en 2009 s'élèvent à 27 788 sans la gendarmerie et, avec celle-ci – qui concerne 6 908 personnes –, à 34 696.*

*(3) Les ayants droit ont représenté, en 2009, 18 614 personnes sans la gendarmerie et 22 379 avec. Ils correspondent aux militaires pouvant bénéficier, au-delà des dispositifs d'information et d'orientation, d'une formation professionnelle ou d'un accompagnement vers l'emploi, ainsi que d'un congé de reconversion.*



## PARCOURS ET PRESTATIONS DE RECONVERSION



Jour = date d'admission en congé de reconversion

Source : ministère de la défense

**La formation professionnelle**, qui peut faire l'objet d'un congé de reconversion, consiste en un stage de formation, une période de formation gratuite en entreprise (PFGE), une validation des acquis de l'expérience (VAE) ou des cycles d'enseignement.

En termes **d'accompagnement vers l'emploi**, sept prestations principales sont proposées – pouvant également donner lieu à un congé de reconversion – allant de sessions de techniques de recherche d'emploi (STRE) à l'accompagnement vers l'emploi des cadres (AEC), en passant par des périodes d'adaptation en entreprise (PAE) ou un parcours individualisé du créateur ou repreneur d'entreprise (PIC).

L'ensemble du parcours de reconversion prend généralement de un à deux ans.

**En 2009, 4 218 congés de reconversion ont été accordés**, pour une durée moyenne de 4 mois et 16 jours. La plupart des demandes de congé sont généralement satisfaites.

À ces prestations s'ajoutent par ailleurs diverses indemnités telles que l'indemnité d'accompagnement de la reconversion<sup>(1)</sup>, l'indemnité spéciale de préparation de la reconversion<sup>(2)</sup> – qui compense, pour la période des restructurations (2009-2014), la perte des primes de qualification pour les militaires placés en congé de reconversion – ou le pécule d'incitation à une seconde carrière<sup>(3)</sup>, spécifique à la période des restructurations.

### **3. Des infrastructures diverses, en cours de rationalisation**

La création de Défense Mobilité, à la suite d'une lettre de mission du ministre de la défense du 30 juillet 2008, puis, officiellement, d'un arrêté du 10 juin 2009, a permis de rationaliser et de regrouper les structures locales de reconversion, éclatées jusqu'ici dans les différentes armées.

La chaîne de reconversion constituée par Défense Mobilité est composée de **trois échelons principaux** :

– à sa tête, **l'agence de reconversion de la défense (ARD)**, qui est un service à compétence nationale, compétente pour l'ensemble des armées et dotée d'un budget opérationnel de programme (BOP). Mise en place en pratique le 6 mars 2009, elle a une fonction de conception, de pilotage et d'évaluation ;

---

(1) Décret n° 2005-764 du 8 juillet 2005.

(2) Décret n° 2008-1526 du 30 décembre 2008.

(3) Décret n° 2009-82 du 21 janvier 2009 pris pour l'application de l'article 149 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

– **dix pôles intermédiaires Défense Mobilité** (PDM), situés à Bordeaux, Brest, Lille, Lyon, Marseille, Metz, Paris, Rennes, Toulon et Toulouse, offrant un « plateau de compétences » polyvalent ;

– **une antenne par future base de défense**, soit à terme environ 78 entités, les structures de reconversion antérieures perdurant jusqu'à la mise en place effective des bases. Les antennes, qui comportent des conseillers en emploi et des chargés de relations entreprises, sont les interlocuteurs privilégiés des militaires souhaitant se reconvertir.

Cette réforme permettra de passer de près de 200 structures à environ 80. Elle s'accompagne corollairement **d'une réduction des effectifs**, qui sont actuellement de 680, contre 861 à l'origine et 515 prévus avec l'achèvement de la mise en place des nouvelles bases. Elle tend aussi à améliorer la qualité des prestations offertes.

#### 4. Des résultats encourageants

**Le taux de reconversion** des militaires, c'est-à-dire la part de ceux qui ont trouvé un emploi après leur départ des armées, s'est élevé à **83 % en 2009** et a concerné 17 618 personnes <sup>(1)</sup>. **Le taux de reclassement**, qui mesure le nombre de militaires « reclassés » dans le secteur privé dans l'année par rapport au nombre de ceux ayant quitté le ministère de la défense et suivis par Défense mobilité, a été de **63 %**. Ce second ratio est inférieur au premier, dans la mesure où il ne comptabilise pas les militaires ayant trouvé un emploi par eux-mêmes, sans recourir au dispositif de reconversion. Il est globalement satisfaisant. D'une part, car il montre que le ministère a été en mesure de « reclasser », pour une année donnée, près des deux tiers des personnes ayant eu recours à ses services. D'autre part, dans la mesure où il enregistre une progression constante au cours des six dernières années, passant de 55 % en 2004 à 60 % en 2006 et à 63 % en 2008 et 2009.

TAUX DE RECLASSEMENT DANS LE SECTEUR PRIVÉ (GENDARMERIE COMPRISE)

Année	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Taux	55 %	56 %	60 %	60 %	63 %	63 %

Source : ministère de la défense.

Si l'on intègre le reclassement dans le secteur public, ce taux atteint 69 % en 2009.

Le rapporteur a pu apprécier, lors de ses visites – que ce soit à l'ARD, à l'antenne de reconversion de la base aérienne 117 de Balard, au pôle Défense Mobilité de Paris ou à l'antenne des cadres supérieurs d'entreprise (ACSE) – la motivation et le professionnalisme caractérisant généralement les agents de la chaîne de reconversion.

---

(1) Données du ministère de la défense, hors gendarmerie. Faute de disposer des données relatives à la gendarmerie, Défense Mobilité n'a pas été en mesure d'indiquer un taux global pour l'ensemble des armées.

Ce taux de reclassement présente cependant des disparités selon les catégories et les armées.

**TAUX DE RECLASSEMENT DES MILITAIRES DANS LE SECTEUR PRIVÉ (HORS GENDARMERIE) <sup>(1)</sup>**

Années	Officiers	Sous-officiers	Militaires du rang de plus de 4 ans	Militaires du rang de moins de 4 ans	Total militaires du rang	Total militaires de plus de 4 ans	Total global
2007	59 %	70 %	53 %	49 %	52 %	61 %	59 %
2008	57 %	70 %	58 %	49 %	56 %	63 %	61 %
2009	71 %	73 %	55 %	35 %	50 %	63 %	59 %
<b>Variation 2008/2009</b>	+ 25 %	+ 4 %	- 5 %	- 28 %	- 11 %	/	- 3 %

(1) Le taux de reclassement global des gendarmes est de 79 % (72 % pour les militaires du rang, 80 % pour les officiers et 92 % pour les sous-officiers). En intégrant les données de la gendarmerie, le taux global de reclassement est de 63% en 2009.

Source : ministère de la défense.

S'il est élevé pour les officiers (de 70 % dans l'armée de terre à 75 % dans la marine), il est moyen pour les militaires du rang ayant plus de 4 ans de services (55 %) et limité pour ceux de moins de 4 ans (35 % en moyenne et 27 % pour l'armée de terre).

Au total, **en 2009, 9 672 militaires ont accédé à l'emploi**, dont 1 935 dans les fonctions publiques et 7 737 dans le secteur privé. Parmi ceux-ci, 1 411 ont bénéficié d'un partenariat entre le ministère de la défense et les entreprises.

## B. DES DÉFIS MULTIPLES

**Quatre défis principaux** devront cependant être relevés dans les années à venir : l'importance et la croissance des flux, la diversité des profils, la contrainte budgétaire et la capacité à répondre aux besoins du marché du travail.

### 1. Des flux importants et croissants

**Le flux de départs** des armées s'est élevé en moyenne chaque année depuis cinq ans à plus de 30 000 personnes (cf. tableau ci-après)

**ÉVOLUTION DU FLUX GLOBAL DES DÉPARTS ET DES AYANTS DROIT  
(TOUTES CATÉGORIES CONFONDUES)**

Années	Nombre de départs	Année A/A-1	Ayants droits	Ayants droit/ nombre de départ
2005	28 728	+ 2,0 %	16 651	58,0 %
2006	30 712	+ 6,9 %	17 980	58,5 %
2007	30 944	+ 0,8 %	19 069	61,6 %
2008	33 604	+ 8,6 %	20 547	61,1 %
2009	34 696	+ 3,2 %	22 379	64,5 %

Source : ministère de la défense.

Comme on le voit, **ce nombre tend à augmenter**, puisqu'il est passé de 28 728 en 2005 à 34 696 en 2009. Il en est de même des ayants droit – qui représentent 65 % des départs – dont le nombre a atteint 22 379 en 2009, contre 16 651 en 2005.

La chaîne de reconversion doit donc faire face à des volumes importants de personnels, tout en maintenant un niveau de service de qualité. Et ce, d'autant que ces flux **sont appelés à s'accroître avec la révision du format des armées** et la suppression de 54 000 postes prévus d'ici à 2014 par la loi de programmation militaire.

## 2. Des profils variés

Outre le nombre des militaires à reconverter, il conviendra de tenir compte de l'extrême diversité des profils. Ainsi, en 2009, les ayants droits comportaient 8 093 militaires du rang, 12 039 sous-officiers et 2 247 officiers.

ÉVOLUTION DES DÉPARTS ET DES AYANTS DROIT PAR CATÉGORIE DE PERSONNEL  
(DÉFENSE + GENDARMERIE)

Années	Officiers		Sous-officiers		Militaires du rang		Total	
	Nombre départs	Ayants droit	Nombre départs	Ayants droit	Nombre départs	Ayants droit	Nombre départs	Ayants droit
2005	1 589	1 486	8 962	8 278	18 177	6 887	28 728	16 651
2006	1 778	1 634	8 337	7 723	20 597	8 623	30 712	17 980
2007	2 115	1 779	9 474	8 797	19 355	8 493	30 944	19 069
2008	2 318	1 951	9 941	9 302	21 345	9 294	33 604	20 547
2009	<b>2 580</b>	<b>2 247</b>	<b>12 784</b>	<b>12 039</b>	<b>19 332</b>	<b>8 093</b>	<b>34 696</b>	<b>22 379</b>
Évolution	+ 11,3 %	+ 15,1 %	+ 28,5 %	+ 29,4 %	- 9,4 %	- 12,9 %	+ 3,2 %	+ 9,0 %

Source : ministère de la défense.

Cette diversité est également illustrée par la répartition par armée.

**RÉPARTITION DES DÉPARTS EN 2009 PAR ARMÉE ET PAR CATÉGORIE**

	<b>Officiers</b>	<b>Sous-officiers</b>	<b>Militaires du rang</b>	<b>Total</b>	<b>Rappel 2008</b>	<b>Année A/A-1</b>
<b>Terre</b>	1 421	5 541	12 299	19 261	16 886	+ 14,0 %
<b>Marine</b>	290	1 694	1 325	3 309	3 803	- 12,9 %
<b>Air</b>	341	2 190	1 799	4 330	4 891	- 11,5 %
<b>Gendarmerie</b>	166	3 037	3 705	6 908	7 000	- 1,3 %
<b>SSA</b>	245	304	100	649	676	- 3,9 %
<b>SEA</b>	8	18	104	130	174	- 25,2 %
<b>DGA</b>	109	0	0	109	174	- 37,3 %
<b>TOTAL</b>	<b>2 580</b>	<b>12 784</b>	<b>19 332</b>	<b>34 696</b>	33 604	+ 3,2 %
<b>Rappel 2008</b>	2 318	9 941	21 345	33 604		

Source : ministère de la défense.

Comme on le voit, si les départs concernent principalement les militaires de l'armée de terre (19 261 en 2009), ils touchent également un nombre important de gendarmes (6 908), de personnels de l'armée de l'air (4 330) et de marins (3 309).

On observe également de fortes disparités selon les âges.

**ÂGE MOYEN AU DÉPART DE L'INSTITUTION DU PERSONNEL MILITAIRE  
PAR CATÉGORIE SELON L'ARMÉE**

<b>Armées</b>	<b>Catégories</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
<b>Terre</b>	Officiers	47	45	46	46	45
	Sous-officiers	42	40	40	39	40
	Militaires du rang	25	25	25	26	26
	Volontaires	21	21	-	21	21
<b>Air</b>	Officiers	47	45	44	45	44
	Sous-officiers	40	40	41	41	41
	Militaires du rang	25	25	25	25	26
	Volontaires	23	24	24	23	23
<b>Marine</b>	Officiers	42	42	37	42	41
	Sous-officiers	37	38	38	38	40
	Militaires du rang	22	23	23	23	23
	Volontaires	23	23	23	23	23

Source : ministère de la défense, fichiers des départs des militaires des années 2005, 2006, 2007 2008 et 2009 – SEDP.

Champ : militaires des l'armée de terre, de l'air et de la marine ayant quitté l'institution l'année N (hors changement de grade ou d'armée et hors décès).

Ainsi, les militaires du rang quittent en moyenne les armées vers 25 ans, les sous-officiers vers 40 ans et les officiers vers 41 ans dans la marine ou bien 44 ou 45 ans dans les armées de l'air ou de terre. Ces différences d'âge recouvrent

des formations et expériences fort diverses selon les catégories, dont la chaîne de reconversion doit tenir compte.

### 3. La contrainte budgétaire

Défense Mobilité devra répondre à ces attentes tout en poursuivant la réduction programmée de ses effectifs, prévue dans le cadre de la réforme des armées et de la révision générale des politiques publiques.

Cette exigence est d'autant plus forte que le ministère de la défense doit assumer **le coût du chômage** des militaires non reconvertis.

Or, ce coût, qui s'est élevé à **110 millions d'euros en 2009** – contre 85,8 millions en 2008 et 75,5 millions en 2004 –, ne cesse de s'accroître.

#### EVOLUTION DU COÛT DU CHÔMAGE (GENDARMERIE COMPRISE, SAUF EN 2009)

Année	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre	8 970	9 061	8 825	8 170	8 214	9 689
Coût en euros	75 517 705	84 669 329	81 416 528	82 069 816	85 760 795	110 244 411

Source : ministère de la défense.

Au cours des deux dernières années, du fait essentiellement de la crise économique, **le nombre de chômeurs a en effet fortement augmenté**, passant de 8 214 en 2008 à 9 689 en 2009. On note que la majorité d'entre eux ont quitté les armées entre 4 et 7 ans de service et que 25 % des militaires du rang connaissent une situation de chômage dans l'année suivant leur départ des armées.

### 4. Une exigence d'efficacité dans un environnement économique mouvant

Outre la crise économique, les évolutions du marché du travail supposent une grande réactivité de la chaîne de reconversion pour permettre une réinsertion rapide, durable et de qualité des militaires dans la vie civile.

Cette exigence ne cessera probablement de s'accroître à l'avenir, compte tenu de l'accélération des mutations enregistrées au cours des dernières années sur ce marché.

C'est précisément pour y répondre que le présent projet de loi assouplit et élargit les possibilités actuelles du congé de reconversion.





## **DEUXIÈME PARTIE : UN PROJET QUI DEVRAIT CONTRIBUER À AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DU RECLASSEMENT DES MILITAIRES**

Le projet de loi, qui comporte **deux articles**, tend à apporter des améliorations techniques au dispositif de reconversion, afin d'en accroître l'efficacité. **L'article 1<sup>er</sup>** propose une nouvelle rédaction de l'article L 4139-5 du code de la défense pour, d'une part, assouplir le régime actuel du congé de reconversion réservé aux militaires ayant accompli au moins quatre années de services et, d'autre part, permettre aux volontaires ayant moins de quatre ans de services de bénéficier d'un congé de reconversion de courte durée. **L'article 2** instaure, quant à lui, un congé pour création ou reprise d'entreprise.

### **A. UN CONGÉ DE RECONVERSION PLUS SOUPLE POUR LES MILITAIRES ENREGISTRANT PLUS DE QUATRE ANNÉES DE SERVICE**

Au titre de l'article L 4139-5 du code de la défense, les militaires peuvent bénéficier, sur demande agréée, d'une part, de dispositifs d'évaluation et d'orientation professionnelle destinés à préparer leur retour à la vie civile et, d'autre part, d'une formation professionnelle ou d'un accompagnement vers l'emploi visant à les préparer à l'exercice d'un métier civil.

Cependant, la formation ou l'accompagnement vers l'emploi ne sont accessibles qu'aux militaires ayant accompli quatre ans de services militaires effectifs. À cette fin, ceux-ci peuvent, sur demande agréée, bénéficier d'un congé de reconversion et d'un congé complémentaire de reconversion, d'une durée maximale de six mois chacun.

Durant ces congés, le militaire perçoit, dans les conditions définies par décret en Conseil d'Etat, la rémunération de son grade, qui est suspendue ou réduite lorsque le bénéficiaire perçoit une rémunération publique ou privée. La durée de ces congés compte pour les droits à avancement et pour les droits à pension. À leur expiration, le militaire est radié des cadres ou rayé des contrôles à titre définitif.

**L'article 1<sup>er</sup>** du projet de loi prévoit que le congé de reconversion est d'une durée maximale de 120 jours ouvrés et peut être fractionné pour répondre aux contraintes de la formation suivie ou de l'accompagnement vers l'emploi. Le congé complémentaire de reconversion reste, quant à lui, d'une durée maximale de six mois consécutifs.

Cette disposition ne change pas le nombre de jours du congé de reconversion, la durée actuelle de six mois correspondant environ à 120 jours ouvrés. Mais elle permet d'étaler ceux-ci sur une période plus longue. Elle présente à ce titre **quatre avantages principaux**.

En premier lieu, elle **offre plus de souplesse** dans l'organisation de la formation ou de la recherche d'emploi, que ce soit pour les candidats à la reconversion, les armées ou services du ministère, qui ont leurs contraintes propres, ou les entreprises ou institutions partenaires.

Deuxièmement, elle donne, ce faisant, **davantage de temps aux candidats** pour préparer leur reconversion. Alors que le cumul du congé actuel de reconversion et du congé complémentaire ne peut excéder un an – ces congés étant en pratique pris d'affilée l'un à la suite de l'autre –, les candidats pourront étaler le futur congé de reconversion sur plusieurs années. La seule date butoir est fixée par le 11<sup>e</sup> alinéa, qui prévoit que l'intéressé est radié des cadres ou rayé des contrôles à titre définitif, s'il n'a pas bénéficié de la totalité du congé de reconversion au plus tard deux ans après l'utilisation du quarantième jour de celui-ci. Autrement dit, il pourra répartir les quarante premiers jours sur la période qu'il souhaite, puis devra utiliser le solde, soit quatre-vingts jours, dans les deux ans qui suivent.

Troisièmement, elle permettra, en conséquence, de **réaliser plus facilement des formations longues** et offrira corollairement davantage de débouchés. Le rapporteur a ainsi pu constater, en s'entretenant avec plusieurs candidats à la reconversion, que le régime actuel du congé ne leur permettait pas, dans certains cas, de couvrir toutes les périodes de formation ou d'accompagnement nécessaires à l'acquisition d'une qualification ou d'un diplôme. Cela peut rendre la reconversion plus difficile, moins efficace et contraindre les intéressés à terminer leur formation ou leur accompagnement dans le cadre de leurs permissions, ce qui n'est pas satisfaisant. Il en est ainsi, par exemple, pour les formations d'ambulanciers ou de moniteurs d'auto-écoles, qui exigent, pour l'obtention de diplômes ou de qualifications, de réaliser des cycles d'enseignement et de stages à des périodes différentes, étalées parfois sur plusieurs années.

Enfin, elle donnera aux intéressés et aux entreprises ou institutions partenaires **une plus grande sécurité juridique**. La réalisation des stages devrait pouvoir se faire systématiquement dans le cadre des congés de reconversion, et non, comme c'est encore trop souvent le cas, dans celui des permissions.

**Selon l'étude d'impact** jointe au projet de loi, cette disposition apportera *« une amélioration [...] à terme, du taux de reclassement des anciens militaires dans le secteur civil, ce qui devrait entraîner à la fois une diminution du coût de l'indemnisation du chômage supporté par le ministère de la défense et une augmentation des cotisations perçues par les organismes sociaux »*.

Mais elle considère que *« ces éléments, qui ne seront perceptibles qu'à l'issue de quelques années de mise en oeuvre et dépendent pour une large part de l'investissement personnel et du projet professionnel des individus reconvertis, ne sont pas chiffrables ni même évaluables »*. Elle précise cependant que si le nombre de militaires reclassés a progressé en 2008 par rapport à 2007 de manière

plus rapide que le nombre de militaires ayants droit au dispositif de reconversion (+ 32 % contre + 8 %), « plus de 4 500 militaires ayant fait l'objet d'un accompagnement en 2008 n'ont pas été reclassés (un tiers du total) ». Or, si parmi ces 4 500 militaires, 500 d'entre eux bénéficiaient d'un reclassement professionnel effectif du fait exclusif des nouvelles modalités du congé de reconversion, la diminution du coût de l'indemnisation du chômage par le ministère de la défense pourrait être, selon elle, d'environ 5 millions d'euros par an.

**Le fractionnement du congé imposera néanmoins une gestion administrative plus lourde.** Selon l'étude d'impact, il devrait avoir un effet non négligeable sur les gestionnaires militaires : « *En effet, si, dans le cadre juridique actuel, les gestionnaires ont une vision assez claire et simple des militaires placés en congé de reconversion (6 mois de congé puis radiation des cadres ou des contrôles) et ont peu d'actes de gestion à prendre pendant cette période, le fractionnement envisagé imposera potentiellement aux gestionnaires, mais également aux employeurs, d'administrer des militaires exerçant leurs fonctions de manière irrégulière dans le temps avec les conséquences que cela peut comporter en termes de rémunération et de fonctionnement du service, sur une durée maximum de deux ans après l'utilisation du quarantième jour de congé.* ».

Par ailleurs, **les dossiers de demande d'agrément seront plus compliqués.** Dans le cadre actuel, le militaire susceptible de bénéficier d'un congé de reconversion formule une demande portant à la fois sur le principe du congé et sur la formation envisagée. Le gestionnaire prend sa décision en fonction de différents critères : contrôle de légalité de la demande, appartenance du militaire à une catégorie excédentaire ou, au contraire, à une catégorie déficitaire, contrôle d'opportunité (détenue ou non par le militaire d'une spécialité professionnelle facilement transposable dans le secteur civil, volonté du militaire d'un changement de filière...). À cet examen en légalité et en opportunité s'ajoutera à l'avenir, en fonction des demandes, celui des modalités du fractionnement du congé et, notamment, l'adéquation du fractionnement envisagé avec la formation sollicitée et sa compatibilité avec le bon fonctionnement du service employeur.

Interrogé par le rapporteur sur l'impact de cette mesure en termes de moyens, le ministère de la défense lui a répondu que l'assouplissement du congé de reconversion n'avait pas pour objet d'augmenter le nombre de bénéficiaires et que **les nouvelles tâches de gestion qu'il entraînerait seraient assumées à moyens administratifs constants.**

C'est justement pour limiter la prolongation indéfinie de ces tâches supplémentaires que le projet prévoit un délai butoir de deux ans après l'utilisation du quarantième jour de congé. C'est également pour ce motif qu'il dispose que les durées d'activité mentionnées au *a* à *d* et au *f* du 1° de l'article L 4138-2 du code de la défense (congés de maladie, congés pour maternité, paternité ou adoption, permissions ou congés de fin de campagne, congés d'accompagnement d'une personne en fin de vie, congés de présence parentale) et celles des missions opérationnelles accomplies sur ou hors du territoire national sont pour partie

comptabilisées dans le calcul de la période de deux ans, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. Selon le ministère, ce décret, qui serait publié dans les six mois suivant l'adoption de la loi, prévoirait que **ces durées d'activité seraient comptabilisées pour moitié lorsque le militaire a débuté un congé de reconversion**. Ainsi, un militaire placé en congé de reconversion puis, pendant le déroulement de ce dernier, en congé de maladie pour une durée de deux mois, verrait son congé de reconversion prolongé d'un mois.

Cette disposition, dont on comprend bien l'intérêt en termes de facilité de gestion, suppose néanmoins que, selon l'expression employée à plusieurs reprises par des candidats à la reconversion devant le rapporteur, **les autorités militaires « jouent le jeu »**, autrement dit qu'elles n'entravent pas les démarches de reconversion des militaires souhaitant quitter les armées, mais les concilient au mieux avec l'intérêt et les nécessités du service.

Les autres dispositions régissant le congé de reconversion (objet, conditions d'accès, conditions de rémunération, conséquences statutaires) restent inchangées.

## **B. LA CRÉATION D'UN CONGÉ DE RECONVERSION COURT POUR LES VOLONTAIRES AYANT MOINS DE QUATRE ANS DE SERVICE**

Jusqu'ici, le congé de reconversion était réservé aux militaires ayant accompli au moins quatre ans de services effectifs. Or, le 6<sup>e</sup> alinéa de l'article 1<sup>er</sup> du projet prévoit que **les volontaires ayant accompli moins de quatre années de services effectifs pourront bénéficier d'un congé de reconversion court, d'une durée maximale de vingt jours ouvrés**, selon les mêmes modalités et dans les mêmes conditions de fractionnement que le congé de reconversion classique.

Cette disposition tend à **faciliter la reconversion des volontaires** - principalement des gendarmes -, qui sont généralement jeunes, peu diplômés, et rencontrent, en particulier dans un contexte de crise économique et de chômage, des difficultés d'insertion sur le marché du travail.

On notera qu'elle **ne concerne pas les militaires engagés** : inciter ceux-ci à quitter les armées dans les quatre ans après y être entrés serait, selon le ministère, contradictoire avec l'objectif de fidélisation de ces personnels qu'il recherche. Outre ce motif principal, l'ouverture du congé de reconversion à ces militaires accroîtrait dans des proportions considérables le coût et la charge de gestion du ministère.

**L'étude d'impact** jointe au projet de loi précise que l'ouverture du congé aux volontaires ayant effectué moins de quatre années de services, conjuguée aux effets des restructurations de défense, entraînera, *de facto* et dans un premier temps, une augmentation considérable du nombre de militaires éligibles au congé de reconversion et donc du nombre potentiel de demandes d'agrément et de dossiers à instruire. En effet, si, en 2008, seuls 367 officiers et 639 sous-officiers

ont quitté les armées avant quatre ans de services, c'est-à-dire avant l'ouverture du droit au congé de reconversion, le nombre de militaires du rang dans la même situation a été de 12 051 (56 % des départs de militaires du rang). Au total, indépendamment de l'évolution des flux annuels de sortie, l'ouverture du congé de reconversion aux militaires ayant effectué moins de quatre années de services **devrait donc augmenter la population éligible de plus de 13 000 personnes**. Néanmoins, dans la mesure où les populations visées font généralement l'objet d'une gestion déconcentrée, la charge nouvelle représentée par l'instruction des dossiers puis par la mise en oeuvre du congé devrait incomber aux échelons locaux des armées et ainsi être fractionnée. L'impact précis de la mesure en termes de gestion pour ces échelons n'est toutefois pas indiqué.

### **C. L'INSTAURATION D'UN CONGÉ POUR CRÉATION OU REPRISE D'ENTREPRISE**

En matière de création d'entreprise, le dispositif principal de reconversion existant est le **parcours individualisé du créateur ou repreneur d'entreprise (PIC)**. Celui-ci comporte généralement **trois étapes** :

– avant le congé de reconversion, le militaire obtient une information sur le dispositif global de reconversion, puis est orienté afin de formaliser son projet professionnel. Le conseiller en emploi référent du candidat d'un pôle ou d'une antenne Défense Mobilité reçoit ce dernier afin d'apprécier sa motivation ainsi que l'état d'avancement du projet de création, puis le met en relation avec un partenaire spécialisé dans l'accompagnement à la création d'entreprise, en vue d'établir un diagnostic et de valider le caractère réaliste et réalisable du projet ;

– pendant le congé de reconversion, sur proposition de l'agence de reconversion de la défense et décision de la direction des ressources humaines de son armée d'appartenance, le candidat est accompagné de manière individualisée dans la réalisation de son projet par un consultant spécialisé du cabinet partenaire. Un complément de formation peut être pris en charge financièrement par Défense Mobilité si cette action renforce les chances de création (modules de gestion, de comptabilité, de langue, d'informatique...). Le projet est finalisé par le dépôt des statuts de l'entreprise ;

– après le congé de reconversion, l'organisme partenaire s'engage à suivre le créateur durant toute l'année suivant le dépôt des statuts. Ces derniers peuvent être déposés après la fin du congé de reconversion si le projet n'a pu être finalisé pendant cette phase.

Le nombre de bénéficiaires du PIC est passé de 143 en 2005 à 221 en 2009, soit une augmentation de 55 % en quatre ans.

LE PARCOURS INDIVIDUALISÉ DU CRÉATEUR OU REPRENEUR D'ENTREPRISE (PIC)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre de PIC	181	158	149	143	176	181	194	221
Créations d'entreprise	129	115	122	122	132	143	184	120
Part des créations/nombre de PIC	71 %	73 %	82 %	85 %	75 %	79 %	95 %	54 %

Source : ministère de la défense.

Ce nombre reste limité au regard du volume de militaires bénéficiant d'actions de reconversion (1,4 % de l'ensemble). Le dispositif n'en est pas moins **efficace** : le nombre de créations effectives est en moyenne de l'ordre de 80 % au cours des cinq dernières années. Le taux de 2009 (54 %) n'est pas significatif, car certaines prestations mises en œuvre l'an dernier ne sont pas arrivées à leur terme aujourd'hui. Le ministère rappelle que, selon une étude réalisée en 2005, plus de 80 % des entreprises créées poursuivaient une activité au bout de cinq ans, pour une moyenne nationale de 50 %. Il conviendrait cependant d'actualiser cette étude pour vérifier si ces résultats perdurent.

Le ministère estime le coût moyen de cette prestation à moins de 800 euros en 2009, en diminution constante depuis plusieurs années.

**L'article 2 du projet de loi** tend à accroître davantage la création d'entreprise par d'anciens militaires **en instaurant un congé pour création ou reprise d'entreprise**. À cette fin, il ajoute une nouvelle position d'activité à celles énumérées au 1° de l'article L 4138-2 du code de la défense, telles que les congés de maladie, le congé de reconversion ou les congés de présence parentale.

Il adjoint par ailleurs, après l'article L 4139-5 du code de la défense, un article L 4139-5-1 définissant le régime juridique de ce nouveau congé. Celui-ci comporte **cinq éléments principaux** :

- concernant l'**accès**, ce congé est ouvert, sur demande agréée, au militaire ayant accompli au moins huit ans de services militaires effectifs. Il est précisé que l'interdiction d'exercer à titre professionnel une activité lucrative et le 1° de l'article L 4122-2 du code de la défense <sup>(1)</sup> ne sont pas applicables au militaire créant ou reprenant une entreprise dans le cadre de ce congé ;

- **la durée** de ce congé est au maximum d'un an, renouvelable une fois ;

---

(1) L'article L 4122-2 du code de la défense dispose que « les militaires en activité ne peuvent exercer à titre professionnel une activité lucrative de quelque nature que ce soit. »

« Sont interdites, y compris si elles sont à but non lucratif, les activités privées suivantes :

« 1° La participation aux organes de direction de sociétés ou d'associations ne satisfaisant pas aux conditions fixées au b du 1° du 7 de l'article 261 du code général des impôts (œuvres sans but lucratif réalisées par des organismes d'utilité générale présentant un caractère social ou philanthropique) ;

« 2° Le fait de donner des consultations, de procéder à des expertises et de plaider en justice dans les litiges intéressant toute personne publique, le cas échéant devant une juridiction étrangère ou internationale, sauf si cette prestation s'exerce au profit d'une personne publique. ».

– **la rémunération** du militaire durant ce congé est celle correspondant à son grade, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat, comme c'est le cas pour le congé de reconversion. Lorsque ce congé est renouvelé, le militaire perçoit la rémunération de son grade réduite de moitié ;

– en termes de **droits**, la durée de ce congé compte pour les droits à avancement et les droits à pension, comme c'est le cas pour le congé de reconversion ;

– s'agissant des **conséquences statutaires**, le bénéficiaire est radié des cadres ou rayé des contrôles à titre définitif à l'expiration du congé, sauf s'il est mis fin à celui-ci dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat. Selon les informations communiquées par le Gouvernement, ce texte prévoirait que le militaire ne souhaitant pas être radié ou rayé des contrôles à l'issue du congé doit en faire la demande au moins deux mois avant son expiration. Par ailleurs, le projet de loi précise que le bénéfice d'un congé pour création ou reprise d'entreprise est exclusif de tout congé de reconversion.

Le régime du PIC sera adapté, à la suite de l'adoption du projet de loi, pour tenir compte de ce nouveau congé. Le PIC devrait *a priori* pouvoir être suivi, soit dans le cadre du congé de reconversion, comme aujourd'hui, soit dans celui du congé de création ou de reprise d'entreprise, en fonction de la situation de l'intéressé.

Ce nouveau congé comportera de fait pour lui **plusieurs avantages** :

– il permettra à un militaire de **continuer son activité tout en exerçant celle de chef d'entreprise**, alors que le statut des militaires ne le permet pas aujourd'hui. Il s'inspire du dispositif institué par l'article 20 de la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique, qui ouvre aux fonctionnaires et aux agents non titulaires de droit public la possibilité d'exercer à titre professionnel une activité privée lucrative sous la forme de création ou de reprise d'entreprise. Le rapporteur a pu constater, au cours de ses échanges avec des candidats à la reconversion, notamment ceux de l'antenne des cadres supérieurs d'entreprise (ACSE), que cette nouvelle possibilité est jugée utile par eux ;

– il **donne à ses bénéficiaires une durée environ deux fois plus longue qu'à ceux du congé de reconversion**, soit un an renouvelable une fois, au lieu des six mois ou les 120 jours fractionnables prévus, auquel peut s'ajouter le congé complémentaire de six mois ;

– il **évite d'éventuels abus** en n'étant pas cumulable avec le congé de reconversion et incite, ce faisant, les candidats à la reconversion à faire un choix professionnel clair ;

– il **n'exigerait pas**, selon le Gouvernement, de **moyens administratifs** de gestion **supplémentaires**.

Selon l'étude d'impact, ce congé concernerait « *au maximum une population d'une vingtaine de militaires par an* ». Son coût en année pleine est estimé en conséquence à 2,09 millions d'euros.

Cette évaluation est surprenante. De deux choses l'une : ou l'on considère que le dispositif proposé aura un impact substantiel sur la reconversion des militaires, comme le pense le rapporteur au vu des échanges qu'il a pu avoir, et il est pleinement justifié ; ou l'on juge qu'il touchera un très faible nombre de personnes et il perd de son intérêt. La plupart des interlocuteurs du rapporteur ont estimé que le nombre de bénéficiaires potentiels devrait en réalité être nettement plus important, sauf si le ministère décidait de contingerer ceux-ci, indépendamment de la qualité des projets – ce qui serait contraire à l'objectif de reconversion. En effet, on peut penser qu'une grande partie des quelque 200 bénéficiaires du PIC pourraient être intéressés par un tel congé.

Interrogé sur ce point par le rapporteur, le ministère a reconnu que le chiffre indiqué dans l'étude d'impact était « *assez faible* », mais « *fourni à titre indicatif* » et « *susceptible d'évoluer en fonction du retour d'expérience constaté au bout de deux années* ». **Le rapporteur estime que l'étude d'impact devrait être précisée sur ce point.** Un sondage auprès des actuels bénéficiaires du PIC devrait permettre d'affiner les prévisions.



## CONCLUSION

**Les dispositions contenues dans le projet de loi** sont donc dans l'ensemble utiles et **devraient permettre de favoriser le processus de reconversion des militaires**. Ce projet a d'ailleurs fait l'objet d'un avis globalement favorable du Conseil supérieur de la fonction militaire.

Cela étant, le dispositif de reconversion est, comme on l'a vu, confronté à de nombreux défis, liés notamment à l'accroissement des flux induit par la réduction des effectifs prévus dans la loi de programmation militaire, aux contraintes budgétaires et aux difficultés d'insertion sur le marché du travail dans un contexte de crise économique. Le congé de reconversion fractionnable, qui présente en soi de multiples avantages, imposera par ailleurs une contrainte de gestion supplémentaire aux armées.

**Ces défis ne pourront, naturellement, être relevés uniquement grâce au projet de loi**, ou quelque autre disposition législative, **mais par un ensemble de mesures réglementaires et de gestion**. Dans son dernier rapport, le Haut comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM) en rappelle les principales orientations : améliorer le pilotage de la politique de reconversion en s'appuyant sur un contrôle de gestion « *solide et réactif* » ; structurer le dispositif autour de problématiques spécifiques (militaires ayant moins de quatre ans de service, engagés ou cadres optant pour une carrière courte, militaires effectuant une carrière longue) ; instaurer un suivi personnalisé des candidats à la reconversion autour d'un référent bien identifié ; tendre à la généralisation de l'orientation individuelle ; améliorer l'information des personnels et garantir la plus grande transparence dans la gestion.

Dans cet esprit, le Gouvernement a récemment adopté, le 23 mars dernier, un décret instaurant **un bilan professionnel de carrière** <sup>(1)</sup>. Celui-ci est ouvert à tous les militaires ayant accompli au moins quatre années de service. Il tient compte de l'expérience, des compétences et des aspirations personnelles des intéressés. Le bilan sera organisé pendant la cinquième année de service du militaire, puis renouvelé tous les quatre ans, avec une possibilité de modulation en fonction, notamment, des nécessités du service ou sur demande agréée. Son objectif est de définir un projet professionnel au sein de l'institution militaire ou, le cas échéant, de diriger l'intéressé vers la chaîne reconversion.

Au-delà de ce texte, il conviendra que le Gouvernement précise chaque année au Parlement, notamment à l'occasion de l'examen des projets de loi de finances, les mesures prises pour répondre à ces défis, ainsi que leur coût et les résultats obtenus.

---

(1) Décret n° 2010-325 relatif au bilan professionnel de carrière du militaire et modifiant le code de la défense.



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### I. — DISCUSSION GÉNÉRALE

La commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa séance du mardi 6 avril 2010.

**M. le président Guy Teissier.** Je remercie le ministre de la défense de sa présence parmi nous pour cette séance consacrée à l'examen du rapport de notre collègue Daniel Mach sur le projet relatif à la reconversion des militaires à l'issue de leur carrière.

Garantir aux jeunes hommes et aux jeunes femmes qui s'engagent qu'ils disposeront d'un emploi à l'issue de leur période d'engagement est très important, d'autant que les places disponibles dans la société civile ne sont pas aussi nombreuses qu'ils pourraient le croire. Une rencontre très intéressante s'est tenue à l'Assemblée nationale la semaine dernière à ce propos, au cours de laquelle les représentants de treize pays européens ont constaté qu'ils étaient confrontés aux mêmes types de problèmes et se sont efforcés de tracer des pistes pour y remédier.

Le projet comporte des articles statutaires, destinés à faciliter la reconversion. Bien que la disposition relative au bilan professionnel de carrière ne soit pas de nature législative, il me paraît nécessaire que les grandes lignes nous en soient également présentées.

**Mme Patricia Adam.** Je souhaite intervenir au début de cette séance car, en raison du grand nombre de suppressions d'emplois dans la défense, le sujet que nous traitons aujourd'hui est directement lié à la mise en place de plusieurs dispositifs, en particulier à la révision générale des politiques publiques, la RGPP.

Si nous ne disconvenons pas que ce projet purement statutaire traite de points importants relatifs à la reconversion des militaires, nous regrettons que le décret et les trois arrêtés parus en juin 2009 et en mars 2010, dont l'importance est au moins aussi grande, n'aient pas fait l'objet d'une analyse détaillée de la part de notre commission, non plus d'ailleurs que les aspects financiers de la reconversion. Qui plus est, le ministre n'est pas venu nous présenter, à l'occasion de sa création, le fonctionnement de l'agence de reconversion de la défense. Il nous paraît pourtant éminemment nécessaire, avant que nous n'examinions les détails techniques, que notre commission prenne connaissance de l'orientation politique générale suivie, afin d'apprécier si les dispositions proposées permettent d'atteindre les objectifs fixés.

J'observe en outre que, si l'étude d'impact jointe à ce projet nous donne un certain nombre d'éléments chiffrés, des explications complémentaires seraient

fort utiles pour apprécier si le présent projet et les textes réglementaires auxquels j'ai fait référence seront accompagnés des moyens financiers nécessaires.

Pour toutes ces raisons je vous demande, monsieur le président, d'organiser une audition spécifique du ministre de la défense et des responsables de l'agence de reconversion, afin qu'ils nous présentent l'ensemble de la politique suivie, les outils qui l'accompagnent et les moyens financier qui y sont liés.

**M. le président Guy Teissier.** Vous avez voulu donner un caractère quelque peu solennel à votre intervention, mais il aurait suffi que vous fassiez préalablement cette demande pour qu'il y soit donné suite : si vous souhaitez que nous organisions une série d'auditions sur ce thème, je n'y vois aucun inconvénient, bien au contraire.

J'ajoute que, si le ministre est aujourd'hui présent à nos côtés, c'est bien parce que nous voulons aller au-delà du texte qui nous est présenté et que nous escomptons qu'il nous apportera des compléments d'information, en particulier en ce qui concerne les bilans de carrière.

Enfin, il me semble que notre collègue Daniel Mach a déjà pris en compte, dans son rapport, les aspects relatifs à l'agence de reconversion de la défense.

**M. Hervé Morin, ministre de la défense.** Même si c'est un sujet que j'ai abordé à plusieurs reprises avec vous, ainsi qu'à l'occasion du débat budgétaire, je suis tout disposé à revenir devant vous afin de traiter plus largement le thème de la reconversion et de vous apporter tous les détails que vous jugerez nécessaires.

Si nous avons créé l'agence de reconversion « Défense mobilité », c'est parce que, à l'occasion d'une visite que j'avais rendue au centre interarmées de reconversion, au fort de Vincennes, j'avais constaté que l'on avait plaqué, au détriment de la synergie et des complémentarités nécessaires, une structure interarmées sur des dispositifs qui étaient restés ceux de chaque arme. Il m'a donc semblé qu'une mutualisation au sein d'une agence unifiée serait un gage d'efficacité. C'est effectivement le cas puisque j'ai donné aux responsables de l'agence la mission d'atteindre un taux de reclassement de 70 %. Pour sa part, le taux de reconversion atteint 80 à 85 %. Il est vrai qu'il est relativement facile de reconvertir et de reclasser les militaires, qui ont, auprès de la nation et des employeurs, l'image de gens compétents, formés, ayant l'habitude de remplir une mission, sachant se lever le matin et répondre à un ordre. Depuis 2008, j'ai signé un certain nombre de conventions avec des grands groupes dans les domaines de la banque, de la logistique, des assurances, des transports et du BTP, dont nous connaissons les objectifs quantitatifs, ce qui nous permet d'organiser en amont la reconversion et le reclassement. Dès lors que l'on sait, par exemple, que Suez s'apprête à recruter 9000 personnes en trois ans, on peut préparer, notamment en adaptant la formation, les départs de personnels dont on sait qu'ils sont inéluctables. En dépit, madame Adam, des Cassandre qui affirmaient que la crise nous empêcherait de tenir nos objectifs, la réalité est que ce dispositif est tellement

efficace que nous n'avons pas pu répondre budgétairement à toutes les demandes des personnels qui souhaitent quitter les armées pour entamer une seconde carrière.

Enfin, si certaines mesures sont de nature législative et d'autres d'ordre réglementaire, c'est tout simplement parce que nous respectons la distinction qu'opèrent les articles 34 et 37 de la Constitution. Si ce projet de loi paraît un peu « léger » à la représentation nationale, c'est parce qu'un certain nombre de dispositions relèvent du règlement, ce qui présente l'avantage de ne pas encombrer plus encore un calendrier parlementaire déjà bien chargé...

**M. Daniel Mach, rapporteur.** La reconversion professionnelle est, de façon traditionnelle, une question importante pour les armées. Elle est la condition du renouvellement des troupes et du nécessaire maintien de leur jeunesse. D'ailleurs, les premiers dispositifs de reconversion remontent en France à la fin du XV<sup>e</sup> siècle, avec la création d'unités militaires royales permanentes.

Le projet de loi qui nous est soumis tend à améliorer le dispositif de reconversion existant.

Je vous propose de vous présenter le contexte général dans lequel il s'inscrit puis de vous en exposer le contenu.

S'agissant du contexte, le projet s'inscrit dans le cadre d'un dispositif large, mais confronté à plusieurs défis.

Les armées disposent en effet, depuis longtemps, d'un mécanisme de reconversion spécifique, qui s'est enrichi au fil du temps, notamment avec la réduction des effectifs militaires à la fin de la seconde guerre mondiale et de la guerre d'Algérie. La suspension du service militaire, en 1996, et la professionnalisation des armées ont également conduit à davantage prendre en compte la question de la reconversion.

Plusieurs éléments attestent de l'importance du dispositif existant. D'abord, sur près de 35 000 militaires quittant les armées chaque année, environ 22 400 peuvent demander à bénéficier de l'ensemble du dispositif de reconversion. On appelle les ayants droit ces militaires ayant accompli au moins quatre ans de services effectifs et qui peuvent avoir accès, au-delà des prestations d'information et d'orientation, à une formation professionnelle ou un accompagnement vers l'emploi, ainsi qu'à un congé de reconversion. Parmi ceux-ci, 15 348 y ont eu effectivement recours en 2009.

Deuxièmement, plus de 21 300 prestations d'orientation et d'accompagnement ont été accordées l'an dernier, recouvrant une vingtaine de catégories différentes et 4 218 congés de reconversion. Ces prestations peuvent être individuelles ou collectives et donner lieu aussi bien à un entretien bilan orientation, un bilan individuel de compétences, des stages de formation, des

périodes d'adaptation en entreprise ou un parcours individualisé du créateur ou repreneur d'entreprise – un PIC.

Enfin, près de 700 professionnels du ministère de la défense sont employés à cet effet et le budget de la reconversion s'est élevé en 2009 à 104,5 millions d'euros. Il faut signaler à cet égard la réforme profonde des structures de reconversion que vous avez engagé, monsieur le ministre, axée sur leur regroupement et leur pilotage par l'agence de reconversion de la défense – officiellement créée en juin 2009 – et la mise en place de dix pôles régionaux Défense mobilité et d'une antenne dans chaque nouvelle base de défense. Cette réforme permettra de passer de près de 200 structures à environ 80 d'ici à 2014.

Les résultats sont d'ailleurs encourageants, puisque le taux global de reclassement, qui mesure le nombre de militaires « reclassés » dans le secteur privé dans l'année par rapport au nombre de ceux ayant quitté le ministère de la défense et suivis par Défense mobilité, a été en 2009 de 63 % et même de 69 % si l'on y ajoute les reclassements dans le secteur public.

Cependant, le dispositif de reconversion est confronté aujourd'hui à quatre défis principaux.

D'abord, le flux de départs des armées tend à augmenter, puisqu'il est passé de 28 728 en 2005 à 34 696 en 2009. Il en est de même des ayants droit, qui représentent 65 % des départs. Or, ces flux sont appelés à s'accroître avec la suppression de 54 000 postes prévus d'ici à 2014 par la loi de programmation militaire.

Deuxièmement, les profils des partants sont extrêmement variés, à la fois selon l'âge, la catégorie ou l'armée. Ainsi, les militaires du rang quittent en moyenne les armées vers 25 ans, les sous-officiers vers 40 ans et les officiers vers 41 ans dans la marine et vers 44 ou 45 ans dans les armées de terre ou de l'air. Ces différences recouvrent des formations et expériences fort diverses, dont la chaîne de reconversion doit tenir compte.

Troisième défi : la contrainte budgétaire. Défense Mobilité devra répondre à ces attentes tout en poursuivant la réduction programmée de ses effectifs, qui devrait passer de 680 actuellement à 515 d'ici à 2014. Cette exigence est d'autant plus forte que le ministère de la défense doit assumer le coût du chômage des militaires non reconvertis, qui a atteint 110 millions d'euros l'an dernier et qui ne cesse de s'accroître, tandis que le nombre de chômeurs est passé de 8 214 en 2008 à 9 689 en 2009.

Enfin, la crise économique et les rapides évolutions du marché du travail supposent une grande réactivité de la chaîne de reconversion pour permettre une réinsertion rapide, durable et de qualité des militaires dans la vie civile.

C'est précisément pour cela que le présent projet aménage et élargit les possibilités actuelles du congé de reconversion.

Il comporte deux articles et poursuit trois objets principaux : assouplir le régime du congé de reconversion, actuellement réservé, sur demande agréée, aux militaires ayant accompli au moins quatre années de services ; permettre aux volontaires ayant moins de quatre ans de services de bénéficier d'un congé de reconversion de courte durée ; instaurer un congé pour création ou reprise d'entreprise.

L'article premier tend en effet à modifier l'article L. 4139-5 du code de la défense afin que le congé de reconversion ne soit plus de six mois consécutifs, comme aujourd'hui, mais d'une durée maximale de 120 jours ouvrés, pouvant être fractionnée pour répondre aux contraintes de la formation suivie ou de l'accompagnement vers l'emploi. Le congé complémentaire de reconversion reste, quant à lui, d'une durée maximale de six mois consécutifs.

Cette disposition ne change pas le nombre de jours du congé de reconversion, la durée actuelle de six mois correspondant environ à 120 jours ouvrés. Mais elle permet d'étaler ceux-ci sur une période plus longue. Elle présente plusieurs avantages : offrir plus de souplesse dans l'organisation de la formation ou de la recherche d'emploi ; donner davantage de temps aux candidats pour préparer leur reconversion – alors que le cumul du congé actuel de reconversion et du congé complémentaire ne peut excéder un an, les candidats pourront étaler le futur congé de reconversion sur plusieurs années ; la seule date butoir est fixée par le 11<sup>e</sup> alinéa, qui prévoit que l'intéressé est radié des cadres ou rayé des contrôles à titre définitif, s'il n'a pas bénéficié de la totalité du congé de reconversion au plus tard deux ans après l'utilisation du quarantième jour de celui-ci. Cette mesure permettra aussi de réaliser plus facilement des formations longues et ouvrira de ce fait davantage de débouchés. Enfin, elle donnera aux intéressés et aux entreprises ou institutions partenaires une plus grande sécurité juridique : la réalisation des stages devrait pouvoir se faire systématiquement dans le cadre des congés de reconversion, et non, comme c'est parfois le cas aujourd'hui, dans celui des permissions.

Selon l'étude d'impact jointe au projet, cette mesure devrait entraîner une amélioration du taux de reclassement et une diminution du coût du chômage, mais ses effets « *ne sont pas chiffrables ni même évaluables* ». En tout état de cause, le fractionnement du congé imposera une gestion administrative plus lourde, que le ministère entend assumer à moyens administratifs constants. C'est précisément pour limiter des charges supplémentaires de gestion qu'il est prévu, dans le projet de décret en Conseil d'État relatif à l'application du projet de loi, de comptabiliser pour moitié les durées d'activité telles que celles des missions opérationnelles ou des congés de maladie dans les deux ans restant à courir après l'utilisation du quarantième jour du congé.

Cette disposition suppose, on le voit, que, selon l'expression employée à plusieurs reprises devant moi par des candidats à la reconversion, les autorités militaires « *jouent le jeu* », autrement dit qu'elles n'entravent pas les démarches de

reconversion des militaires souhaitant quitter les armées, mais les concilient au mieux avec l'intérêt et les nécessités du service.

La deuxième disposition clé du projet, qui figure au sixième alinéa de l'article premier, est la création d'un congé de reconversion court pour les volontaires ayant moins de quatre ans de service. D'une durée maximale de vingt jours ouvrés, ce congé fonctionnera selon les mêmes modalités et dans les mêmes conditions de fractionnement que le congé de reconversion classique.

Il tend à faciliter la reconversion des volontaires – pour l'essentiel des gendarmes –, qui sont généralement jeunes, peu diplômés et rencontrent, en particulier dans un contexte de crise économique et de chômage, des difficultés d'insertion sur le marché du travail. Elle ne concerne pas les militaires engagés, que le ministère de la défense souhaite fidéliser.

Au total, indépendamment de l'évolution des flux annuels de sortie, 13 000 personnes seraient éligibles à ce nouveau dispositif. Selon le ministère, la charge nouvelle représentée par l'instruction des dossiers devrait incomber aux échelons locaux des armées et ainsi être fractionnée, sans nécessiter de moyens supplémentaires.

La troisième mesure principale du projet est l'instauration d'un congé pour création ou reprise d'entreprise. A cette fin, l'article 2 ajoute une nouvelle position d'activité à celles énumérées au 1° de l'article L 4138-2 du code de la défense, telles que les congés de maladie ou le congé de reconversion.

Par ailleurs, un article L 4139-5-1 vient définir, après l'article L 4139-5 du code de la défense, le régime juridique de ce nouveau congé, qui comporte cinq éléments principaux.

Premièrement, son accès est ouvert, sur demande agréée, au militaire ayant accompli au moins huit ans de services militaires effectifs, l'interdiction d'exercer à titre professionnel une activité lucrative n'étant pas applicable dans ce cas.

Deuxièmement, sa durée est au maximum d'un an, renouvelable une fois.

Troisièmement, la rémunération du militaire durant ce congé est celle correspondant à son grade, comme c'est le cas pour le congé de reconversion. Lorsque ce congé est renouvelé, le militaire perçoit la rémunération de son grade réduite de moitié.

Quatrièmement, la durée de ce congé compte pour les droits à avancement et les droits à pension, comme pour le congé de reconversion.

Cinquièmement, s'agissant des conséquences statutaires, le bénéficiaire est radié des cadres ou rayé des contrôles à titre définitif à l'expiration du congé, sauf s'il est mis fin à celui-ci dans des conditions définies par décret en Conseil d'État. Selon les informations communiquées par le Gouvernement, ce texte prévoirait



que le militaire ne souhaitant pas être radié ou rayé des contrôles à l'issue du congé devra en faire la demande au moins deux mois avant son expiration. Par ailleurs, le projet prévoit que le bénéfice d'un congé pour création ou reprise d'entreprise est exclusif de tout congé de reconversion. Le régime du PIC sera adapté en conséquence.

Ce nouveau congé, qui devrait être mis en œuvre à moyens constants, comporte plusieurs avantages : permettre à un militaire de continuer son activité tout en exerçant celle de chef d'entreprise ; donner à ses bénéficiaires une durée environ deux fois plus longue qu'à ceux du congé de reconversion ; enfin, éviter d'éventuels abus en n'étant pas cumulable avec ce dernier, et inciter ainsi les candidats à la reconversion à faire un choix professionnel clair.

Aux termes de l'étude d'impact, ce congé concernerait « *au maximum une population d'une vingtaine de militaires par an* ». Son coût en année pleine est estimé en conséquence à 2,09 millions d'euros. Cette évaluation est surprenante : la plupart de mes interlocuteurs ont en effet estimé que le nombre de bénéficiaires potentiels devrait en réalité être nettement plus important, sauf si le ministère décidait de contourner le dispositif, indépendamment de la qualité des projets – ce qui me semblerait contraire à l'objectif de reconversion. En effet, on peut penser qu'une grande partie des quelque 200 bénéficiaires du PIC pourraient être intéressés par un tel congé. Il serait utile, monsieur le ministre, que vous nous précisiez votre position sur ce point.

En conclusion, les dispositions proposées sont dans l'ensemble utiles et devraient permettre de favoriser le processus de reconversion des militaires. Ce projet a d'ailleurs fait l'objet d'un avis globalement favorable du Conseil supérieur de la fonction militaire.

Cela étant, le dispositif de reconversion est, on l'a vu, confronté à de nombreux défis, liés à l'accroissement des flux induit par la réduction des effectifs des armées, aux contraintes budgétaires et aux difficultés d'insertion sur le marché du travail. Ces défis ne pourront être relevés uniquement grâce au projet de loi, mais par un ensemble de mesures réglementaires et de gestion, comme le montrent les orientations du Haut comité d'évaluation de la condition militaire, dans son rapport de juin dernier.

Vous avez récemment fait adopter, en ce sens, monsieur le ministre, un décret instaurant un bilan professionnel de carrière. Je crois qu'il sera utile que vous nous précisiez chaque année, notamment à l'occasion de l'examen des projets de loi de finances, les mesures prises pour répondre à ces défis, ainsi que leur coût et les résultats obtenus.

**M. Michel Voisin.** Les gendarmes faisant partie de la fonction militaire, j'aimerais savoir s'ils sont concernés par ce texte.

Ma question n'est pas innocente car, compte tenu des événements récents, notamment du limogeage d'un commandant dans l'exercice de ses fonctions –

même s'il n'est pas rattaché opérationnellement à votre ministère, il me semble que ce dernier est compétent du point de vue disciplinaire – je crains que vous n'ayez à faire face à un grand nombre de demandes de reconversion émanant de gendarmes, tant le malaise est grand depuis cet événement, à tous les échelons hiérarchiques – tous ceux que nous rencontrons dans nos circonscriptions nous le disent. Il me semble qu'en la matière, nous, responsables politiques, n'avons pas réagi avec suffisamment de vigueur et de célérité car ce malaise me paraît beaucoup plus grave que tout ce que l'on a pu connaître en 1989 puis en 1996-1997. Une réflexion doit donc être conduite, au sein de notre commission comme de votre ministère et des plus hautes instances de l'État.

**M. le ministre.** Les gendarmes sont bien sûrs concernés par ce dispositif.

S'agissant du commandant Matelly, je rappelle que cet officier a fait l'objet de quatre mesures disciplinaires prises par Alain Richard, ministre de la défense de Lionel Jospin, puis par Michèle Alliot-Marie, et que ses déclarations sortaient largement du cadre du statut militaire et des obligations qui y sont liées. On ne peut à la fois se réclamer du statut militaire, se vouloir serviteur de l'État, avec les obligations correspondantes, et faire état de positions qui ne relèvent plus du domaine militaire mais portent sur l'organisation politique de la nation.

Les gendarmes sont attachés à leur statut militaire, le ministre de la défense et la République le sont aussi. Les décisions qui ont été prises en 2009 ne sont que la conséquence budgétaire du fait que les gendarmes ont été mis, en 2003, sous l'autorité fonctionnelle du ministre de l'intérieur. Rien n'a été modifié, ni dans le statut ni dans le métier ; simplement, le budget de la gendarmerie, qui était géré par le ministère de la défense, l'est désormais par le ministère de l'intérieur. C'est la seule différence !

Je tiens beaucoup à la coexistence de forces civiles et militaires pour assurer la sécurité intérieure de notre pays. Je me réjouis aussi du travail extraordinaire que les gendarmes accomplissent en Afghanistan pour former la police de ce pays.

**M. Michel Voisin.** Mon propos ne concernait pas spécifiquement la situation personnelle du commandant Matelly mais les effets qu'elle a au sein de la gendarmerie.

**Mme Marylise Lebranchu.** Nous ne souhaitons pas aborder cette affaire aujourd'hui, mais vous aurez constaté que nous sommes un certain nombre à avoir réagi à ce propos. En effet, le problème est moins celui de la sanction prise à l'encontre de ce commandant que la forme exceptionnelle qu'elle a prise, au travers d'un décret du Président de la République, et de ses conséquences. La gendarmerie connaît aujourd'hui une crise sans précédent : les gendarmes que nous rencontrons nous confirment tous que le malaise est extrêmement profond. Si nous ne saurions traiter du devoir de réserve à l'occasion du projet qui nous est aujourd'hui soumis, il nous faudra bien un jour en débattre, de façon plus

générale. De même, je crois que nous serons amenés à évoquer à nouveau l'état général de la gendarmerie. D'ailleurs, critiquer son évolution générale ne me semble pas de nature à faire obstacle à la bonne marche de l'armée : il est bien difficile en la matière de distinguer la critique de la faute...

Vous nous dites, monsieur le ministre, que les gendarmes sont concernés par ce projet, mais nous ignorons si les congés de reconversion et les PIC correspondants ont effectivement été budgétés ou s'ils relèveront du ministère de l'intérieur.

Pour en revenir au projet, je ne partage pas l'enthousiasme du rapporteur. Si nous nous réjouissons de disposer d'une étude d'impact, nous ne pouvons que regretter que ce soit de la sorte, à l'occasion de l'examen d'un texte statutaire, que nous soient enfin fournis des éléments nous permettant d'apprécier une politique de reconversion des personnels militaires à laquelle nous vous savons attaché.

L'article premier tire la conséquence du fait que le congé de six mois n'était pas adapté à la réalité de la reconversion professionnelle, qui s'effectue généralement en trois temps : bilan – dont j'espère qu'il s'agira bien d'un bilan de compétences même si le coût est important –, orientation, stage de formation. Si nous partageons cette appréciation, nous considérons toutefois que les vingt jours prévus pour les personnels ayant effectué moins de quatre années de service sont tout à fait insuffisants. Nous défendrons un amendement visant donc à en modifier l'appellation.

Pour sa part, le nouveau droit à la création d'entreprise ne bénéficiera chaque année qu'à 20 militaires, qui devraient s'ajouter aux 200 qui bénéficient du PIC. Pouvez-vous nous en dire plus à ce propos ? Disposerez-vous effectivement des financements nécessaires ? Certes, l'étude d'impact montre que l'on « récupérera » 5 millions d'euros, qu'il n'y aura plus lieu de verser à des militaires chômeurs, un tiers d'entre eux ne trouvant pas de reconversion dans le dispositif antérieur. On sait en outre que 2,09 millions seront consacrés à ceux qui seront en congé pour création d'entreprise, mais qu'advient-il des autres ? Votre budget vous permettra-t-il uniquement de continuer à payer leur solde ou aussi de financer des formations, dont on sait que le coût varie de 3000 euros, pour une formation de base, à 20 000, pour une formation aux hautes technologies. À défaut, les militaires devront-ils se tourner vers les régions, dans le cadre des plans régionaux de stages ?

Au-delà de ce texte statutaire, c'est le problème plus général de la gestion des ressources humaines qui est posé : comment anticiper le départ de 54 000 personnes ? Comment leur garantir une reconversion effective ?

Enfin, pouvez-vous nous indiquer si les décrets à venir ouvriront aux personnes en alternance la possibilité de participer véritablement à la vie de l'entreprise ?

**M. le rapporteur.** Je précise simplement que l'étude d'impact ne chiffre pas l'effet global de la modification du congé de reconversion. Elle indique en effet que « *Ces éléments, qui ne seront perceptibles qu'à l'issue de quelques années de mise en œuvre et dépendent pour une large part de l'investissement personnel et du projet professionnel des individus reconvertis, ne sont pas chiffrables ni même évaluables.* ». Les chiffres mentionnés à cet égard ne sont que des hypothèses.

Par ailleurs, j'ai moi-même interrogé le ministre à propos des 20 militaires qui bénéficieraient du congé pour création d'entreprise.

**M. le ministre.** Il n'y aura pas de contingentement sur ce point. Nous nous sommes inspirés du dispositif qui existe déjà dans la fonction publique : dans la mesure où il bénéficie à 3000 fonctionnaires sur un total de 2,3 millions, il nous a semblé réaliste d'envisager qu'une vingtaine de militaires soient candidats, mais plus il y en aura, plus nous serons satisfaits. Si nous avons par ailleurs prévu une procédure d'agrément, comme il en existe pour toutes les aides de ce type, c'est tout simplement pour que l'on puisse s'assurer du sérieux du projet.

**M. Daniel Boisserie.** Je souhaite savoir si l'auto-entrepreneur pourra être considéré comme un créateur ou un repreneur d'entreprise.

Vous pensez que les candidats ne seront pas très nombreux, mais j'ai déjà rencontré six ou sept militaires qui m'ont indiqué qu'ils s'engageraient dans cette voie parce qu'ils ne peuvent rien faire d'autre... Je crois donc qu'il y en aura bien plus de vingt.

Vous nous dites par ailleurs qu'il faudra apprécier si le projet est viable, mais qui en sera chargé et selon quels critères ?

Vous affirmez que vous vous réjouiriez que les projets soient plus nombreux que prévu, mais les 2,09 millions d'euros budgétés seront-ils dans ce cas suffisants ?

Les militaires étudient déjà de très près les dispositifs qui leur seront proposés. Or, n'y a-t-il pas contradiction entre le fait de prévoir que « *durant ces congés, d'une durée maximale de 12 mois consécutifs, le militaire perçoit, dans les conditions définies par décret en Conseil d'État, la rémunération de son grade. Celle-ci est suspendue ou réduite lorsque que le bénéficiaire perçoit une rémunération publique ou privée* » et l'affirmation selon laquelle « *l'interdiction faite aux militaires de diriger une entreprise parallèlement à leurs activités militaires, outre le fait qu'elle les place dans une situation moins favorable que les fonctionnaires, constituera toujours un frein à la création ou à la reprise d'entreprise.* » ? Le congé ne doit-il pas tout simplement permettre de créer une entreprise, ce qui suppose que l'on s'y implique effectivement ?

**M. le ministre.** Le congé pour création ou reprise d'entreprise est destiné essentiellement à préparer l'opération mais le militaire en congé a la possibilité de

créer effectivement son entreprise ou de reprendre une entreprise. Auparavant, il ne pouvait pas être patron et militaire en même temps, même pendant le congé de reconversion ! Il le pourra désormais dans le cadre de ce congé spécifique.

Par ailleurs, si nous avons pour l'instant prévu de consacrer environ 2 millions d'euros à ce dispositif, je vous rappelle que nous sommes dans une enveloppe globale de 110 millions, au sein de laquelle la fongibilité est totale, et que, plus il y aura de créations d'entreprises, moins nous devons verser d'indemnités de chômage.

**M. Philippe Folliot.** Ce n'est pas tant le cas particulier de l'officier auquel il a été fait allusion qui a donné son importance à l'affaire que son aspect révélateur du malaise d'ensemble de la gendarmerie. Sur le fond, il est clair que les militaires ont des droits et des devoirs qui, en l'occurrence, n'avaient été que partiellement respectés.

C'est un bon texte qui nous est présenté, qui répond aux besoins. Rationaliser tous les dispositifs disparates qui coexistent et leur donner un nouveau souffle était une urgente nécessité. Mais il doit être conforté par une communication appropriée. Le ministère mène en matière de recrutement des engagés des actions de communication très dynamiques et très bien faites. Pour ce qui est de la reconversion, la délégation à l'information et à la communication de la défense dispose-t-elle d'un cadre ou d'une ligne budgétaire spécifiques pour valoriser auprès des entreprises et des administrations l'expérience, les compétences et la motivation des militaires ? Dans ma ville de Castres, les anciens du 8<sup>ème</sup> RPIMa sont très recherchés par les entreprises pour leur esprit, leur dynamisme, leur sens de l'équipe. Cela mériterait d'être mis en valeur de façon plus globale.

**M. le ministre.** L'agence de reconversion dispose d'un budget pour communiquer sur le sujet. Nous avons déjà fait beaucoup, même si ce n'est probablement pas assez. Je l'ai dit, j'ai signé une vingtaine de conventions avec de grands groupes ou branches professionnelles et plus de deux mille militaires sont entrés dans ces dispositifs en deux ans. Cela fonctionne donc, même si cela peut être amélioré – car si les présidents de Suez ou de Veolia sont au courant, ceux de leurs filiales à Castres ne le sont pas forcément...

**Mme Françoise Olivier-Coupeau.** À propos de l'affaire Matelly, Michel Voisin vient encore une fois de faire la preuve qu'il était un esprit libre. Qu'il soit bien clair que le groupe socialiste considère que le devoir de réserve doit être respecté, dans l'état même de la réglementation. Mais en l'occurrence, la sanction – la plus grave, la radiation – était disproportionnée alors même que le gendarme cohabite, dans le même ministère, avec des gens syndiqués qui disent haut et fort ce qu'ils pensent. C'est pourquoi elle est si mal comprise. Nous avons soulevé cette difficulté lors de l'examen de la loi, elle est aujourd'hui avérée. Mais cela pourrait, par l'absurde, régler le problème de la reconversion des gendarmes : ils vont bientôt tous choisir le statut de policier...

Pour revenir au texte, on n’y trouve aucune disposition sur la validation des acquis de l’expérience. La question est traitée dans l’arrêté du 10 juin 2009 portant organisation de l’agence de reconversion de la défense, mais il est très regrettable qu’elle n’ait pas été abordée dans le présent projet de loi, d’une manière ou d’une autre. Faire en sorte que des plongeurs ou des chasseurs alpins par exemple disposent à leur sortie de l’armée d’un titre négociable dans le privé éviterait de nombreuses difficultés. C’est un élément fondamental pour faciliter la reconversion.

**M. le président Guy Teissier.** Pendant de longues années, la reconversion des militaires a posé peu de problèmes parce que leurs compétences étaient très recherchées dans le civil – peut-être pas celles des chasseurs alpins que vous évoquiez, mais assurément celles des pilotes d’hélicoptère par exemple. À tel point qu’il a fallu augmenter la durée des contrats pour éviter l’hémorragie des spécialistes : après cinq ans dans l’armée, ils se faisaient embaucher par une compagnie pétrolière pour un salaire quatre fois plus élevé... Mais parallèlement, certains syndicats du privé ont dénoncé la militarisation d’un certain nombre de fonctions – ce sont eux qui sont montés au créneau, non le Gouvernement. Il y a vingt-cinq ans, presque la moitié des pilotes d’Air France étaient d’anciens militaires. Aujourd’hui, ils peuvent être engagés par Air France, mais les choses sont plus difficiles... Je suis favorable à l’existence de passerelles, cela semble tellement logique ! Dans les faits, elles ne sont solides que pour les militaires qui ont des diplômes nationaux comme les infirmiers ou les médecins. Les autres ne peuvent tirer parti, devant un employeur, que de leur savoir-faire et de leur savoir-être.

**M. le ministre.** La validation des acquis de l’expérience existe depuis 2005 dans le ministère. Depuis l’année 2005, 585 dossiers ont été validés en totalité et 115 ont fait l’objet d’une validation partielle.

**Mme Françoise Olivier-Coupeau.** Pour quels métiers ? Ce sont les plongeurs qu’il faut aider, pas les pilotes d’hélicoptère !

**M. le président Guy Teissier.** Cela ne marche pas ! Honoré Bonnet, l’entraîneur dont toute la France a parlé après les Jeux olympiques de 1968, était un ancien moniteur militaire. Il n’avait jamais passé de diplôme national.

**Mme Françoise Hostalier.** J’ai pour ma part, contrairement à Michel Voisin, rencontré des gendarmes qui se félicitaient de l’affaire Matelly – ils en avaient assez que n’importe qui puisse dire n’importe quoi.

Pour revenir au texte, à propos de l’accès au pécule, je voudrais savoir si des dispositions spécifiques sont prévues pour les candidats qui ne sont pas reçus la première année. Deviennent-ils prioritaires ? Cela serait bénéfique parce que lorsqu’on a élaboré un projet, qu’on l’a défendu, on peut ensuite avoir tendance à penser à autre chose.

Par ailleurs, compte tenu du nombre de personnes à reconvertir, le ministère envisage-t-il de passer des contrats avec les régions par exemple, ou des organismes de formation, afin qu'il soit pleinement tenu compte des spécificités des militaires ?

Enfin, les projets de reconversion sont extrêmement divers et il serait intéressant de faire une sorte de bilan pour savoir qui fait quoi selon qu'il est chasseur alpin, pilote d'hélicoptère ou sous-marinier. Vous faites état de 585 dossiers de validation des acquis de l'expérience : cela ne me paraît pas beaucoup par rapport à la population concernée. Faire un point plus détaillé serait non seulement intéressant pour nous, mais fournirait des données précieuses aux militaires pour leur orientation.

**M. le ministre.** Pour ce qui est des pécules, les candidats qui n'ont pas été retenus ne sont pas prioritaires l'année suivante. J'insiste sur le fait que le dispositif doit tenir compte de nos propres impératifs de gestion et qu'il est hors de question d'en faire bénéficier des gens dont nous avons absolument besoin. Notre cible, ce sont des officiers supérieurs dont on devine qu'ils ne deviendront pas officiers généraux, des sous-officiers en fin de carrière... bref, des gens pour lesquels il est difficile de construire une seconde carrière, pas des officiers des sous-marins lanceurs d'engins ! Le dispositif reste à notre discrétion, en fonction de notre politique des ressources humaines.

Quant aux accords, nous en avons déjà passé, en matière de formation par exemple, avec certaines régions – le tout étant qu'elles le veulent. Nous sommes en train de travailler à un financement commun entre la DGA et la région Aquitaine pour les PME-PMI qui mènent des programmes de recherche pouvant avoir un intérêt pour l'industrie de défense. Mais certains présidents de région ne sont pas intéressés, soit que les activités visées ne soient pas importantes dans leur économie, soit qu'ils considèrent que c'est l'affaire de la DGA...

**M. Bernard Cazeneuve.** À combien est évalué le coût du texte en plein effet ? Son financement est-il pris sur les 900 millions prévus pour l'accompagnement du personnel dans le cadre de la restructuration liée à la réforme du ministère de la défense ?

**M. le ministre.** L'enveloppe dédiée aux restructurations se monte à 900 millions, répartis entre plusieurs programmes dont les programmes 212 et 178 qui traitent de la reconversion du personnel de la défense. Le financement du projet de loi n'est pas pris sur cette enveloppe, mais sur les 100 millions de crédits de la politique de reconversion structurelle que le ministère a de tout temps menée.

## II. — EXAMEN DES ARTICLES

La commission est ensuite passée à l'examen des articles du projet de loi.

*Article premier*

### **Assouplissement du régime du congé de reconversion**

*La Commission adopte les amendements rédactionnels CD 3, CD 4 et CD 1 du rapporteur.*

\*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CD 6 de Mme Marylise Lebranchu.*

**Mme Marylise Lebranchu.** Il s'agit de qualifier le nouveau congé de vingt jours de congé d'adaptation, et non de reconversion.

**M. le rapporteur.** Vous souhaitez mieux distinguer le congé de reconversion classique du nouveau congé de vingt jours destiné aux volontaires de moins de quatre ans de service, qui ne permettrait pas, selon vous, une authentique reconversion. Mais faut-il créer une nouvelle appellation alors que, la durée mise à part, son régime juridique est identique, et qu'il existe déjà au sein du dispositif de reconversion une vingtaine de prestations différentes ? Cela pourrait être source de confusion et donner une image dévalorisée. En outre, certaines prestations du congé de reconversion classique pourront être effectuées dans le cadre du congé de vingt jours, en particulier certains stages de formation ou cycles d'enseignement, qui durent quelques jours, ou la session de techniques de recherche d'emploi (STRE), qui prend trois jours. Avis défavorable.

**M. le ministre.** Il faut appeler un chat un chat : c'est une reconversion !

**Mme Marylise Lebranchu.** En vingt jours ?

*La Commission rejette l'amendement.*

**M. Michel Grall.** Je m'interroge sur le vocable « volontaires » prévu à cet alinéa.

**M. le rapporteur.** Il ne concerne effectivement pas les engagés, que le ministère souhaite fidéliser.

\*

*La Commission adopte l'amendement rédactionnel CD 5 du rapporteur.*

\*



Puis elle **adopte** l'article 1<sup>er</sup>, **ainsi modifié**.

\*

\*       \*

*Article 2*

**Création d'un congé pour création ou reprise d'entreprise**

La Commission **adopte** l'amendement CD 2 du rapporteur, corrigeant une erreur de référence.

\*

Puis elle **adopte** l'article 2 **ainsi modifié**.

\*

\*       \*

Elle **adopte** enfin l'ensemble du projet de loi **ainsi modifié**.

\*

\*       \*



## TABLEAU COMPARATIF

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la commission
Code de la défense	Projet de loi relatif à la reconversion des militaires	Projet de loi relatif à la reconversion des militaires
	Article 1 <sup>er</sup>	Article 1 <sup>er</sup>
	L'article L. 4139-5 du code de la défense est ainsi rédigé :	
<i>Art. L. 4139-5.</i> – Le militaire peut bénéficier sur demande agréée :	« <i>Art. L. 4139-5.</i> – I. – Le militaire peut bénéficier sur demande agréée :	
1° De dispositifs d'évaluation et d'orientation professionnelle destinés à préparer son retour à la vie civile ;	« 1° De dispositifs d'évaluation et d'orientation professionnelle destinés à préparer son retour à la vie civile ;	
2° D'une formation professionnelle ou d'un accompagnement vers l'emploi.	« 2° D'une formation professionnelle ou d'un accompagnement vers l'emploi, destiné à le préparer à l'exercice d'un métier civil.	... vers l'emploi, <i>destinés</i> ...
La formation ou l'accompagnement vers l'emploi sont accessibles au militaire ayant accompli au moins quatre ans de services militaires effectifs et sont destinés à préparer leur bénéficiaire à l'exercice d'un métier civil.		<b>(amendement n° CD 3)</b>
Pour l'acquisition de la formation professionnelle ou l'accompagnement vers l'emploi, le militaire peut, sur demande agréée, bénéficier d'un congé de reconversion et d'un congé complémentaire de reconversion, d'une durée maximale de six mois chacun.		
Ces congés, destinés à préparer à l'exercice d'une profession civile, sont accordés au militaire ayant accompli au moins quatre ans de services militaires effectifs.		
	« II. – Pour <u>l'acquisition de</u> la formation professionnelle ou l'accompagnement vers l'emploi, le militaire ayant accompli au moins	« II. – Pour la formation professionnelle...

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la commission
<p>Durant ces congés, d'une durée maximale de douze mois consécutifs, le militaire perçoit, dans les conditions définies par décret en Conseil d'Etat, la rémunération de son grade. Celle-ci est suspendue ou réduite lorsque le bénéficiaire perçoit une rémunération publique ou privée.</p>	<p>quatre ans de services effectifs peut, sur demande agréée, bénéficier d'un congé de reconversion d'une durée maximale de cent vingt jours ouvrés, qui peut être fractionné pour répondre aux contraintes de la formation suivie <u>ou des modalités de la formation professionnelle</u> ou de l'accompagnement vers l'emploi. Il peut ensuite, selon les mêmes conditions, bénéficier d'un congé complémentaire de reconversion d'une durée maximale de six mois consécutifs.</p> <p>« Le volontaire ayant accompli moins de quatre années de services effectifs peut bénéficier d'un congé de reconversion d'une durée maximale de vingt jours ouvrés selon les mêmes modalités et dans les mêmes conditions de fractionnement que prévues à l'alinéa qui précède.</p>	<p>(amendement n° CD 4)</p> <p>... de la formation suivie ou de l'accompagnement ...</p>
<p>La durée de ces congés compte pour les droits à avancement et pour les droits à pension.</p>	<p>« Le bénéficiaire de ces congés perçoit, dans les conditions définies par décret en Conseil d'Etat, la rémunération de son grade. Celle-ci est réduite ou suspendue lorsque le bénéficiaire perçoit une rémunération publique ou privée.</p>	<p>(amendement n° CD 1)</p> <p>... dans des conditions ...</p> <p>(amendement n° CD 5)</p>
<p>À l'expiration du congé de reconversion ou du congé complémentaire de reconversion, selon le cas, le militaire est radié des cadres ou rayé des contrôles à titre définitif, sous réserve des dispositions prévues au VI de l'article 89 de la loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires.</p>	<p>« La durée de ces congés compte pour les droits à avancement et pour les droits à pension.</p>	
	<p>« III. – Sous réserve des dispositions prévues au VI de l'article 89 de la loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires, le militaire qui bénéficie d'un congé de reconversion est radié des cadres ou rayé des contrôles à titre définitif, selon le cas :</p>	
	<p>« 1° Soit à l'issue d'un congé de reconversion d'une durée cumulée de cent vingt jours ouvrés ;</p>	
	<p>« 2° Soit, s'il n'a pas bénéficié de la totalité de ce congé, au plus tard deux ans après l'utilisation du quarantième jour du congé. Dans ce cas, les durées d'activité effectuées dans l'une des situations mentionnées au <i>a</i> à <i>d</i> et au <i>f</i> du 1° de l'article L. 4138-2 ainsi que, le cas échéant, la durée des missions opérationnelles accomplies sur ou hors du territoire national sont pour</p>	

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la commission
<p><i>Art. L. 4138-2.</i> – L'activité est la position du militaire qui occupe un emploi de son grade.</p>	<p>partie comptabilisées dans le calcul de cette période de deux ans, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État ;</p>	<p>... mentionné au <i>g</i> du 1° de l'article <i>L. 4138-2</i> est ouvert ...</p>
<p>Reste dans cette position le militaire :</p>	<p>« 3° Soit à l'expiration du congé complémentaire de reconversion. »</p>	<p><b>Article 2</b></p>
<p>1° Qui bénéficie : ...</p>	<p><b>Article 2</b></p> <p>I. – Le 1° de l'article L. 4138-2 du code de la défense est complété par un <i>g</i> ainsi rédigé :</p>	<p><b>(amendement n° CD 2)</b></p>
	<p>« <i>g</i>) D'un congé pour création ou reprise d'entreprise ; ».</p>	
	<p>II. – Après l'article L. 4139-5 du même code, il est inséré un article L. 4139-5-1 ainsi rédigé :</p>	
	<p>« <i>Art. L. 4139-5-1.</i> – Le bénéfice du congé pour création ou reprise d'entreprise mentionné au 1° de l'article L. 4132-2 est ouvert, sur demande agréée, au militaire ayant accompli au moins huit ans de services militaires effectifs.</p>	
	<p>« L'interdiction d'exercer à titre professionnel une activité privée lucrative et le 1° de l'article L. 4122-2 ne sont pas applicables au militaire qui crée ou reprend une entreprise dans le cadre de ce congé.</p>	
	<p>« Le congé a une durée maximale d'un an, renouvelable une fois.</p>	
	<p>« Durant ce congé, le militaire perçoit, dans les conditions définies par décret en Conseil d'État, la rémunération de son grade. Lorsque le congé est renouvelé, le militaire perçoit la rémunération de son grade réduite de moitié.</p>	<p>... dans <i>des</i> conditions ...</p>
	<p>« La durée de ce congé compte pour les droits à avancement et pour les droits à pension.</p>	<p><b>(amendement n° CD 5)</b></p>

**Textes en vigueur**

---

**Texte du projet de loi**

---

**Texte adopté par la commission**

---

« Le militaire qui bénéficie d'un congé pour création ou reprise d'entreprise est radié des cadres ou rayé des contrôles à titre définitif à l'expiration de ce congé, sauf s'il est mis fin à ce congé dans des conditions définies par un décret en Conseil d'État.

« Le bénéfice d'un congé pour création ou reprise d'entreprise est exclusif de tout congé accordé au titre du II de l'article L. 4139-5. »

**AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION <sup>(1)</sup>**

**AMENDEMENT**

**N° CD 1**

présenté par  
M. Daniel MACH, rapporteur

-----

**Article 1er**

À la sixième ligne du 5<sup>e</sup> alinéa, supprimer les mots « ou des modalités de la formation professionnelle ».

**AMENDEMENT**

**N° CD 2**

présenté par  
M. Daniel MACH, rapporteur

-----

**Article 2**

À la deuxième ligne du 4<sup>e</sup> alinéa, remplacer les mots « au 1<sup>o</sup> de l'article L. 4132 -2 » par les mots « au g du 1<sup>o</sup> de l'article L. 4138-2 ».

---

*(1) La présente rubrique ne comporte pas les amendements déclarés irrecevables avant la réunion de la commission ni les amendements non soutenus en commission. De ce fait, la numérotation des amendements examinés par la commission peut être discontinuée.*

**AMENDEMENT**

**N° CD 3**

présenté par  
M. Daniel MACH, rapporteur

-----

**Article 1er**

À la deuxième ligne du 4<sup>e</sup> alinéa, remplacer le mot « destiné » par le mot « destinés ».

**AMENDEMENT**

**N° CD 4**

présenté par  
M. Daniel MACH, rapporteur

-----

**Article 1er**

À la première ligne du 5<sup>e</sup> alinéa, supprimer les mots « l'acquisition de ».

**AMENDEMENT**

**N° CD 5**

présenté par  
M. Daniel MACH, rapporteur

-----

**Article 1er**

I. Au 7<sup>e</sup> alinéa, remplacer les mots « dans les conditions définies par décret en Conseil d'État » par les mots « dans des conditions définies par décret en Conseil d'État ».

II. Procéder à la même substitution dans l'ensemble du projet de loi.



## **AUDITIONS ET DÉPLACEMENTS DU RAPPORTEUR**

### **I. — PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES**

- M. Charles de BATZ, conseiller social du ministre de la défense ;
- M. Jean-Pierre DUDOGNON, secrétaire général du Haut comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM) ;
- M. Michel FRANCO, président du HCECM ;
- Général André GENOT, secrétaire général de l'Association pour la reconversion civile des officiers et des sous-officiers (ARCO) ;
- Général Jean-Paul MARTIAL directeur de l'agence de reconversion de la défense ;
- M. Jacques ROUDIERE, directeur des ressources humaines du ministère de la défense, accompagné de M. Christophe LAPOLEON, chef du bureau des études générales et de la réserve (DRH-MD).

### **II. — DÉPLACEMENTS**

- visite de l'agence de reconversion de la défense (ARD) ;
- visite de l'antenne de la base aérienne 117 de Balard ;
- visite du pôle Défense Mobilité de Paris ;
- visite de l'antenne des cadres supérieurs d'entreprise (ACSE).

Le rapporteur remercie l'ensemble des personnes entendues et des services pour leur parfaite coopération.