



POUR RENDRE L'ARMÉE PLUS ATTRACTIVE : RETENIR, ATTIRER, RÉUNIR

1. L'ATTRACTIVITÉ DES ARMÉES : UN PROBLÈME D'INGÉNIERIE ADMINISTRATIVE ET DE TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE

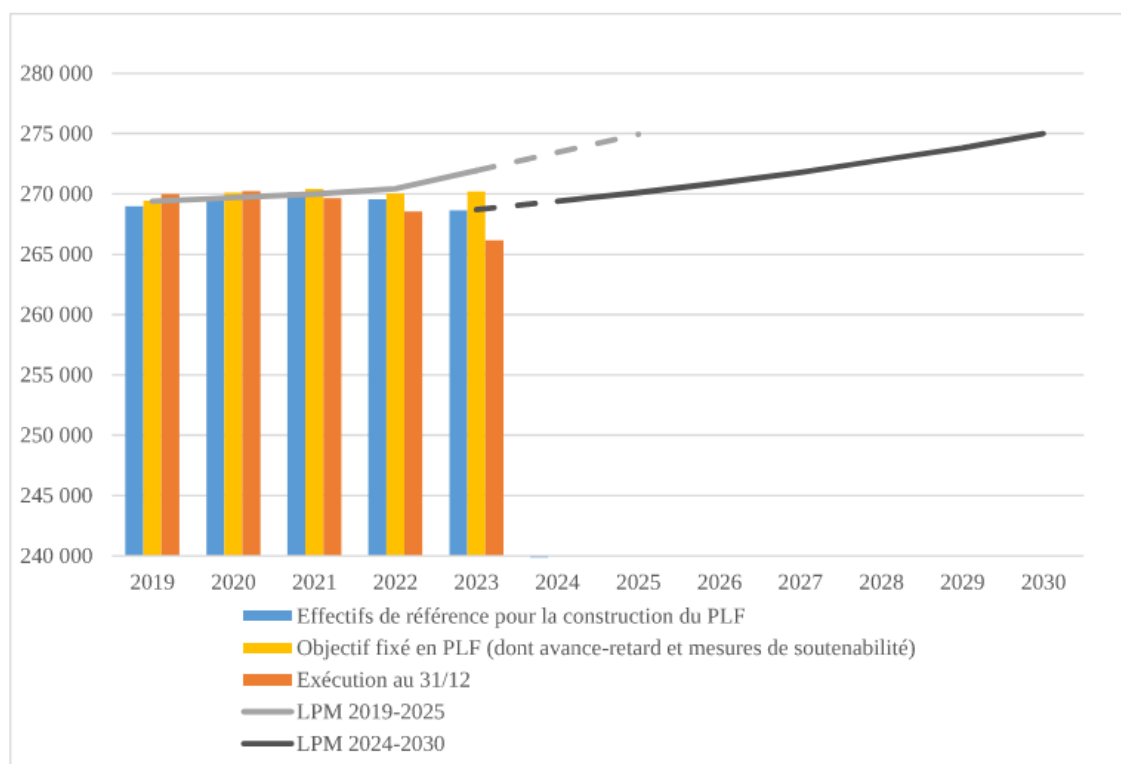
A. UNE TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE D'EFFECTIFS DÉJÀ MENACÉE

1. Une nouvelle exécution préoccupante du schéma d'emplois du ministère en 2023

Depuis trois ans, les armées échouent à respecter le schéma d'emplois fixé en loi de finances. L'année 2023 a été particulièrement difficile, avec un écart de plus de 8 000 ETP par rapport à l'objectif de recrutement. Il semblerait que la tendance en 2024 se soit redressée, mais le schéma d'emplois prévu en loi de finances pour 2024 était déjà moins ambitieux que ce que prévoyait la LPM pour sa première année d'exécution.

En conséquence, la trajectoire fixée par la LPM se révèle déjà difficile à respecter. Et pour cause : les effectifs du ministère baissent au lieu d'augmenter. Il en découle une première difficulté d'ordre budgétaire. L'article 7 de la LPM autorise le ministère à utiliser les crédits n'ayant pas été consommés pour le recrutement pour renforcer la fidélisation des agents. La Cour des comptes s'inquiète à présent de la capacité future du ministère à rattraper la trajectoire d'effectifs devenus plus onéreux. Or le respect de la trajectoire conditionne à son tour le respect, par les armées, de leurs contrats opérationnels.

Évolution des effectifs du ministère des armées et trajectoire prévue par les LPM (en ETPT)



Source : Cour des comptes, note d'exécution budgétaire de la mission « Défense » pour l'année 2023.

La loi de programmation trouve ici ses limites. L'enveloppe qui finance concurremment la hausse d'effectifs et l'amélioration de leurs conditions matérielles risque de se révéler trop étroite pour poursuivre les deux finalités. En dépit de l'état catastrophique des finances publiques, il faut tout faire pour éviter de sacrifier l'un de ces deux objectifs. Malheureusement, l'information du Parlement n'est pas toujours claire sur cet aspect de l'exécution de la LPM.

2. Un phénomène assez hétérogène, des variables nombreuses et complexes

La difficulté à respecter les schémas d'emplois vient d'abord d'une **difficulté à fidéliser** les militaires en poste. **Le volume des départs spontanés a atteint le plus haut niveau depuis 2017.** Le taux d'attrition, c'est-à-dire le taux de départ en cours de période probatoire, est orienté à la hausse depuis 2020. Les non-renouvellements de contrat à l'initiative du militaire ont également augmenté de 70 % depuis 2018. En revanche, le nombre de désertions est stable depuis 2017, à environ 1 500 cas par an.

En conséquence, **l'ancienneté moyenne des militaires au moment de leur départ de l'institution n'a cessé de baisser depuis dix ans** pour atteindre, en 2023, 25,3 ans pour les officiers, 18,4 ans pour les sous-officiers, et 4,3 ans pour les militaires du rang.

L'armée de Terre est la première concernée. Le taux de départ y a progressivement augmenté depuis 2015, et le recrutement est devenu plus difficile en 2023, surtout au niveau des sous-officiers et des militaires du rang, lesquels ont contribué au déficit à hauteur de 2 000 ETP en 2023. Le recrutement d'officiers n'affiche en revanche pas de difficulté particulière. Dans l'armée de l'air et de l'espace et la marine, le problème réside moins dans le recrutement que dans la difficulté à retenir les départs. Le caractère plus spécialisé de nombreux profils les rend facilement employables, et dans de meilleures conditions, dans le secteur privé.

La situation de l'armée française n'est certes pas isolée. L'armée britannique a poursuivi sa rétractation engagée depuis plusieurs années, en dépit de la volonté récente d'inverser la tendance, surtout depuis la guerre en Ukraine. L'armée allemande a également fondu de 1 500 personnes en 2023, malgré les efforts en sens contraire. Les Etats-Unis, quant à eux, disposent à présent de leur plus petite armée depuis 80 ans.

Les déterminants de cette situation sont complexes. L'état du marché du travail a des répercussions significatives sur les volumes recrutés chaque année – près de 30 000 personnes. La taille des cohortes également – un creux a été atteint en 2020, mais le mini-baby-boom du début des années 2000 devrait jouer en sens contraire dès 2025. L'image des armées n'est pas en cause, puisque la France est le pays européen où elle a le plus progressé ces 15 dernières années. L'état de santé et le niveau éducatif des jeunes Français ne sont pas encore des variables déterminantes, mais elles restent à surveiller car la sédentarité, l'addiction aux écrans, le surpoids et l'obésité progressent.

La variable sociologique la plus fondamentale semble être **le creusement de l'écart entre la vie militaire et la vie professionnelle du monde civil.** La contrainte est bien sûr inhérente à la vie militaire, mais les aspirations individuelles changent. Les études empiriques montrent que les plus jeunes accordent une importance croissante à la conciliation entre vie professionnelle et vie privée. De plus, les conjoints de militaires sont beaucoup plus nombreux qu'avant à travailler, ce qui rend plus délicate l'absorption des sujétions par la cellule familiale.

Les conjoints de militaires sont désormais plus des trois quarts à avoir une activité professionnelle, contre environ la moitié il y a trente ans.

B. UNE POLITIQUE DES RESSOURCES HUMAINES QUI PEUT ENCORE GAGNER EN EFFICACITÉ

1. Améliorer les conditions matérielles d'exercice des militaires

La rémunération est naturellement un facteur déterminant de recrutement et de fidélisation : le tassement des grilles indiciaires désincite à la progression, l'écart avec le reste de la fonction

publique n'est pas à l'avantage de l'armée, et les comparaisons internationales ne sont pas favorables à l'armée française.

Le déploiement de la NPRM y a remédié, avec satisfaction semble-t-il, sans que tous ses effets – la fiscalisation des nouvelles primes, notamment – aient pu être encore précisément mesurés. Le plan « Fidélisation 360 », présenté par le ministre en mars 2024, promet en outre, notamment, la prise en compte d'une part de l'indemnitaire dans le calcul de la pension pour celles qui seront versées à compter de 2026.

Le respect du calendrier de mise en œuvre des nouvelles grilles indiciaires restantes – fin 2024 pour les sous-officiers supérieurs, 2025 pour les officiers – sera un élément déterminant du moral, donc de la fidélisation des militaires.

Sur le plan indiciaire, le Gouvernement a tenu les promesses de la LPM en mettant à jour les grilles des militaires du rang et des sous-officiers subalternes en 2023. Celle des sous-officiers supérieurs doit l'être avant la fin de l'année, mais la publication du décret a été repoussé d'octobre à décembre 2024, pour une mise en paiement en 2025. Quant au projet de grille des officiers, attendu avant fin 2025, il n'a, semble-t-il, pas encore été présenté au guichet unique Bercy-DGAFP. Les rapporteuses sont conscientes de l'état des finances publiques mais attirent l'attention sur l'importance du respect de la parole donnée aux militaires : **un ajournement ou une révision a minima des grilles seraient à coup sûr désastreux en termes de fidélisation.**

Les questions d'hébergement et de logement ont fait l'objet de plusieurs rapports d'évaluation récents. En dépit du plan famille, **les programmes de construction restent insuffisants par rapport aux besoins**, surtout en zone tendue, et **l'état du parc est parfois très dégradé.**

L'accompagnement des familles est par ailleurs **perfectible**. Les espaces ATLAS réunissent aujourd'hui en un lieu unique tous les interlocuteurs utiles de la défense, et des partenariats noués avec les autres administrations permettent d'y adjoindre de nombreux autres services. C'est l'interlocuteur idéal, mais leurs moyens, d'après le conseil supérieur de la fonction militaire, sont encore beaucoup trop faibles.

La mobilité est peut-être le facteur le plus important, puisqu'il surdétermine les contraintes d'hébergement. La mobilité découle certes de la disponibilité en tout lieu et en tout temps des militaires, et la rotation des postes garantit la progression des carrières. Mais c'est aussi **l'une des sujétions qui affecte le plus directement la vie quotidienne du militaire et de sa famille**, l'accès à la propriété, l'éducation des enfants, la prise en charge médicale, les aspirations du conjoint. Une étude récente d'une mutuelle de militaires a relevé que les conjoints de la population sondée, majoritairement des femmes, et bien que pour moitié diplômées d'un bac+2 à bac+5, déclarait à 63 % un statut d'ouvrière, employée ou technicienne. L'acceptation d'une forme de déqualification imposée par la mobilité du conjoint ne peut aller sans tensions.

Les colonels en service au 31 décembre 2022 ont connu, en moyenne, entre 8 et 10 mutations avec changement de résidence en moins de 30 ans de carrière.

Le Haut comité d'évaluation de la condition militaire estimait en 2022 que des ajustements à la pratique restaient possibles : l'âge n'est pas assez pris en compte, non plus que l'ancienneté ; l'affectation privilégiée au plus près de la zone géographique souhaitée n'est pas encore la règle... Recourir davantage au télétravail dans les fonctions qui s'y prêtent, et

réduire la mobilité géographique au strict nécessaire opérationnel devraient être des objectifs à regarder de plus près.

2. La formation et la gestion des ressources humaines

La fonction de recrutement pourrait sans doute gagner en efficacité. La procédure dure en tout de quatre à six mois, et le principal goulot d'étranglement se situe au niveau de l'aptitude médicale. La réforme prévue du service de santé des armées n'empêche pas d'imaginer un système plus ambitieux de réserve citoyenne pour absorber les flux. La communication des armées sur le recrutement est en outre puissante, mais extraordinairement foisonnante, et gagnerait à être centralisée sur un portail mieux identifié.

La promotion de la mixité est un autre chantier d'importance. Beaucoup a été fait en la matière, mais les discriminations et les violences peuvent rester un frein à l'engagement. Le rapport remis au ministre en juin dernier par le collège des inspecteurs généraux des armées doit être suivi d'effets. Les rapporteuses s'interrogent toutefois sur l'opportunité de maintenir la cellule Thémis au sein du ministère, observant qu'en Allemagne, le « commissaire parlementaire aux forces armées » parvient à cumuler la connaissance du fonctionnement de l'institution et la fonction de destinataire des plaintes individuelles.

Les armées ont, par ailleurs, fait des efforts en matière de formation pour organiser des cursus précoces, grâce auxquels les militaires restent en moyenne 7 ans de plus dans l'armée que les autres. Cette politique suit toutefois, nécessairement avec retard, le rythme de déflation ou de reflation des effectifs, ce qui repose la question du modèle d'armée que la France se donne. L'école des mousques ou l'école militaire préparatoire technique sont, ainsi, des recreations d'établissements qui ont fermé dans les années 1980.

Enfin, la stratégie RH des armées pourrait être plus précisément pilotée. Comme elle est dépendante de la stratégie militaire elle-même, le rattachement très récent à l'état-major des armées d'un sous-chef chargé de la stratégie RH est une bonne chose. Les rapporteuses préconisent toutefois de lui donner suffisamment de compétences administratives, statistiques, d'études sociologiques, pour affiner la connaissance des viviers, des tendances des jeunes générations, d'évaluations des politiques menées et de conduite du changement.

2. UN PROBLÈME DE SOCIÉTÉ : (RE)CRÉER LES CONDITIONS D'UN RAPPROCHEMENT ENTRE L'ARMÉE ET LA SOCIÉTÉ

A. AUGMENTER LA SURFACE DE CONTACT

1. L'engagement dans les armées reste une vocation très spécifique

Le recrutement dans les armées suit une **tendance commune aux métiers de la sphère publique.** Dans la fonction publique, le nombre de candidats pour un poste offert y est passé de 16 à 6 ces trente dernières années, et les flux de sorties grossissent depuis dix ans. C'est particulièrement le cas dans la sphère régaliennne, la police et la gendarmerie concurrençant en outre directement les armées pour le recrutement. Partout, **les viviers s'assèchent et la sélectivité se dégrade,** ce qui témoigne d'une forme de **crise de l'État** de vaste ampleur.

Plus profondément, il faut reconnaître que peu d'éléments, dans la société moderne, prédisposent à s'engager dans l'armée. La valorisation dans les représentations communes de l'individualisme, de l'immédiateté et de la jouissance des bonheurs privés n'est pas facilement conciliable avec la spécificité militaire, et avec l'engagement extrême que représente le fait de pouvoir être amené à tuer ou à mourir sur ordre. Ce qui pose la question plus complexe de la place de la fonction militaire dans la société, qu'il faut à tout prix préserver de l'invisibilisation.

2. Refaire de l'armée un acteur important de la vie collective

Augmenter la surface de contact suppose de rendre les militaires à la fois plus audibles et plus visibles. La France paye à cet égard le prix de la réduction du format des armées après la chute du Mur. Aujourd'hui, 30 départements sont par exemple dépourvus d'implantations de l'armée de Terre, ce qui fait que les jeunes Français d'aujourd'hui, qui sont les enfants de la première génération qui n'a pas fait son service militaire, peuvent ne jamais croiser de militaires avant de parvenir à l'âge adulte.

Le HCECM a déjà fait des propositions visant à **réintroduire le soldat dans la vie collective**. Y contribuerait par exemple la banalisation du port de l'uniforme dans l'espace public, sur les trajets domicile-travail par exemple – il avait été interdit par le commandement après l'émergence du risque terroriste.

L'expression publique des officiers sur les questions stratégiques pourrait sans doute être davantage encouragée, ce qui suppose de soutenir ce champ disciplinaire, et de valoriser la production intellectuelle des militaires. Sur ce plan, les choses évoluent toutefois, comme en témoigne la création récente de l'Academ.

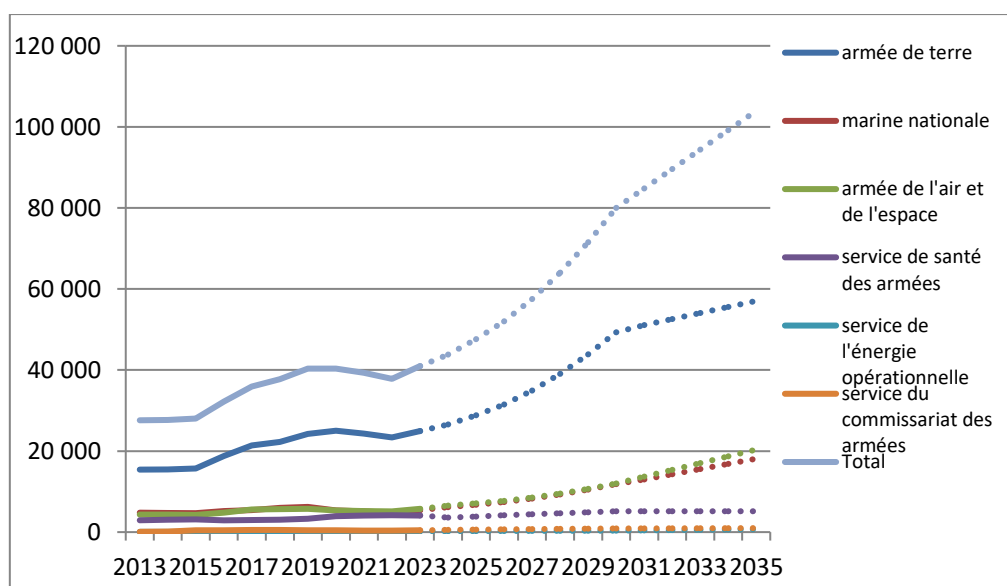
L'enseignement supérieur est le grand absent des politiques de lien armée-Nation. Pourtant, à l'heure où 60 % d'une classe d'âge est inscrit dans l'enseignement supérieur, où l'on change de métier plus souvent et où l'armée peut être une expérience parmi d'autres, et alors que l'on promeut l'hybridation du modèle d'armée avec la participation accrue de la réserve, les formations initiales militaires et civiles doivent être plus franchement décloisonnées et les échanges facilités à une plus vaste échelle.

B. ABAISSER LES BARRIÈRES ENTRE LES MONDES MILITAIRE ET CIVIL

1. Hybrider davantage le modèle d'armée

Pour compenser un peu les difficultés de recrutement, et pour resserrer les liens entre l'armée et la Nation, il **faut rendre plus efficaces les dispositifs de mobilisation de la société**. Le rapport examine les différentes options existantes en Europe, et notamment le modèle de « défense totale » de type suédois. Pour l'heure, nos dispositifs de réserve doivent d'abord relever le défi redoutablement ambitieux du recrutement dans les proportions prévues par la LPM, c'est-à-dire un doublement d'ici 2030.

Nombre de réservistes opérationnels actuel et objectifs fixés en LPM



Les objectifs sont pour l'heure tenus, mais les marches seront plus hautes en fin de programmation. Il faudra, là encore, **prévoir les moyens budgétaires à la hauteur des besoins** car, ces dernières années et en 2024 encore, loin de l'ambition affichée en LPM, les réserves ont été traitées comme des variables d'ajustement en gestion, avec des conséquences très regrettables sur le recrutement ou sur l'activité des réservistes elle-même.

Il faudra en outre simplifier les parcours de recrutement, et préciser le régime d'emploi des réservistes, la nature de leurs sujétions et leurs compensations, afin que les armées puissent réellement compter sur eux le jour venu. La réserve citoyenne, enfin, doit être considérée comme un maillon essentiel dans un système de défense plus global.

Le modèle suédois de défense totale

Le système suédois de « défense totale », en vigueur pendant la guerre froide, a été démantelé à la fin de la décennie 1990. La LPM 2016-2020, puis deux rapports de 2017 et 2023, ont appelé à la reconstruire pour faire face à la menace – russe, surtout. La LPM 2026-2030, attendue pour fin 2024, devrait fixer les modalités de sa mise en œuvre.

Le principe repose sur deux piliers : la défense militaire, assurée par les forces armées, et la défense civile, représentée par l'Agence de protection civile et de gestion de crises, ou MSB, ainsi que par l'ensemble des pouvoirs publics et de la population civile. Il s'agit de protéger la population en cas de crise ou de guerre, d'assurer les fonctions critiques de la société, de soutenir la défense militaire, de susciter la volonté de se défendre et de résister aux opérations d'influence.

Son organisation implique toutes les composantes de la société – pompiers, police, associations, entreprises des secteurs critiques, etc. Au sein de l'état-major des armées, un département « Défense totale » est chargée de planifier les opérations et les exercices conjoints avec les autres agences publiques. Un ministre pour la défense civile a été créé en octobre 2022. L'agence de défense psychologique, démantelée en 2008, a été recréée en 2022.

Tous les individus âgés de 16 à 70 ans ont le devoir de contribuer à la défense du territoire national en cas de crise ou de guerre. Le premier moyen d'y contribuer est le service militaire, rétabli en 2017. Il concerne un nombre de conscrits fixé par le gouvernement, qui s'établit à 8 000 appelés par an en 2024-25. A 18 ans, tous les Suédois et Suédoises sont soumis à un questionnaire obligatoire en ligne, comprenant des questions sur la motivation pour un service militaire ; 10 000 profils sur des cohortes d'environ 100 000 Suédois sont retenus pour des tests, à quoi s'ajoutent des volontaires. Le service militaire dure de 6 à 15 mois. À l'issue du service, les conscrits sont « placés dans un registre de guerre » afin d'être rappelés en cas d'agression armée.

Deuxième manière de servir, le **service civil**, qui a été réactivé en janvier 2024. Il cible les personnes ayant une expertise au sein des services municipaux d'incendie et de secours, mais pourrait être étendu à d'autres fonctions. Dès septembre 2024, 300 personnes devraient être appelées pour des exercices de répétition sur des scénarios de secours. Enfin, **le service civique ou d'intérêt général**, qui n'a pas encore été activé, implique que tous les habitants non engagés dans les forces armées ou la Défense civile doivent servir la défense nationale en travaillant dans un domaine relevant des fonctions critiques de la société : transport, énergie, télécoms, etc.

La prochaine LPM suédoise 2026-2030 aura pour priorités : la mobilisation des citoyens, trop peu informés de leurs devoirs ; la formation, notamment dans le domaine cyber ; la modernisation des abris et infrastructures ; la sécurisation des approvisionnements ; la défense économique sans interruption ; la santé.

Des incertitudes subsistent sur le plan budgétaire. En 2025, le budget de la Défense civile correspondra à environ 1,3 milliard d'euros, ce qui en fait le plus gros investissement depuis la Guerre froide. Le budget de Défense a déjà doublé, au cours de la LPM en cours, pour atteindre près de **11 milliards d'euros, presque 10% du budget total de l'État.**

Les rapporteuses appellent à **rénover le parcours d'engagement citoyen**. En consolidant l'enseignement de défense à l'école bien sûr, mais surtout en **transformant la journée défense et citoyenneté (JDC)**. Celle-ci devrait, ainsi que la direction du service national et de la jeunesse y travaille actuellement, servir à nourrir une connaissance plus fine de la population et des compétences utiles en cas de risque pour la défense du territoire, et ne devrait pas s'interdire d'assumer plus franchement une perspective de recrutement, dans la réserve ou l'armée d'active.

Redonner une forme de centralité à la JDC impliquera certainement de revoir les modalités du service national universel. Dans un rapport récent, la Cour des comptes a pointé ses difficultés à atteindre les nombreux objectifs qu'il s'était fixé, et son coût élevé, estimé à terme entre 3,5 et 5 milliards d'euros par an.

2. Démocratiser la décision d'usage de l'outil militaire

La spécificité militaire réside dans « *le fait de devoir, si l'ordre en est donné, combattre collectivement et violemment au nom de la communauté souveraine* », selon la sociologue Laure Bardiès. La conscience qui se soumet à un tel régime le fait car la communauté nationale qu'elle défend est le tout dont elle constitue une partie. La commission est ainsi attentive à la qualité du lien qui relie l'armée à la Nation, donc à la démocratisation de la décision d'emploi de l'outil militaire. La participation du Parlement à la détermination des priorités stratégiques - la Revue nationale stratégique 2022 s'était dispensée de son avis – ou la légitimité de la décision d'engagement des troupes à l'extérieur, sont ainsi liées à la question de l'attractivité des armées, et ne doivent pas être écartée des réflexions de l'heure.

Réunie le mercredi 16 octobre 2024 sous la présidence de M. Cédric Perrin, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a adopté les conclusions et recommandations du rapport d'information de Vivette Lopez et Marie-Arlette Carlotti sur l'attractivité du métier des armes.

Les principales recommandations

- 1. Améliorer la lisibilité des documents budgétaires** sur le suivi de la trajectoire d'effectifs et le respect de la LPM.
- 2. Donner à l'état-major les moyens d'un pilotage stratégique de la fonction RH** : donner au nouveau « sous-chef chargé de la stratégie RH » des moyens d'analyse sociologique, d'évaluation, de prospective et de conduite du changement, au plus près de la stratégie militaire.
- 3. Respecter le calendrier de la refonte des grilles indiciaires des militaires** et évaluer rapidement les effets de la NPRM.
- 4. Rendre le processus de recrutement plus efficace** : renforcer les moyens du service de santé des armées, créer un portail unique d'information et de candidature.
- 5. Faire de la lutte contre les violences sexistes et sexuelles une priorité.** Appliquer les recommandations du rapport des inspecteurs de juin 2024 ; décentrer la cellule *Thémis* du ministère, voire la fonder dans un organe à statut *ad hoc*.
- 6. Réduire au strict nécessaire opérationnel les obligations de mobilité géographique**, et offrir aux familles un service complet de conciergerie et d'aide aux démarches en faisant rapidement monter en gamme les services ATLAS.
- 7. Se doter d'une stratégie et investir davantage dans la formation initiale en interne.** Étudier l'opportunité de la création de nouvelles classes ou écoles militaires, éventuellement interarmées, en les répartissant mieux sur le territoire.
- 8. Se donner les moyens de rendre l'armée visible partout sur le territoire national**, dans le cadre des redéploiements ou de la politique de formation initiale.
- 9. Banaliser la présence militaire dans la société** en normalisant le port de l'uniforme dans l'espace public, en encourageant l'expression publique des officiers sur les questions stratégiques, en soutenant la recherche sur ces questions.
- 10. Réinventer le parcours de citoyenneté et réinterroger les modalités du SNU.** Renover profondément la journée défense citoyenneté, sans s'interdire de la faire contribuer au recrutement.
- 11. Soutenir le développement des réserves opérationnelle et citoyenne.** En sanctuarisant les moyens budgétaires de la réserve opérationnelle, et en développant la réserve citoyenne.
- 12. Démocratiser la décision d'emploi de l'outil militaire**, afin de conserver aux armées un soutien populaire à leur action. Renforcer le rôle du Parlement dans la définition des priorités stratégiques, et son contrôle sur l'envoi de troupes à l'étranger.



Cédric PERRIN
Président de la commission
Sénateur du Territoire de Belfort
(LR)

Commission des affaires étrangères, de
la défense et des forces armées

<http://www.senat.fr/commission/etr/index.html>



Vivette LOPEZ
Rapporteur
Sénateur du Gard
LR



**Marie-Arlette
CARLOTTI**
Rapporteure
Sénatrice des Bouches-
du-Rhône
(SER)