



...le rapport d'information du groupe de travail sur le programme 212

TRANSFORMER LES RESSOURCES HUMAINES DES ARMÉES : DÉFINIR UN MODÈLE EN COHÉRENCE AVEC NOS AMBITIONS STRATÉGIQUES

Rapport d'information de M. Joël GUERRIAU et Mme Marie-Arlette CARLOTTI, remis au nom du groupe de travail sur le programme 212 « Soutien de la politique de la défense » en préparation de la loi de programmation militaire

La programmation militaire 2024-2030 est annoncée comme une loi de transformation des armées. À l'issue d'un cycle d'audition avec des responsables des ressources humaines dans les armées, les rapporteurs du programme 212 ont identifié plusieurs points d'attention dont il est indispensable de tenir compte dans la programmation militaire à venir :

- le redressement progressif des effectifs du ministère des armées depuis 2016 n'a pas permis de compenser les déflations brutales engagées depuis la fin des années 1990 ;
- le format en ressources humaines des armées fixé par la prochaine programmation militaire doit être en cohérence avec l'ambition affichée d'être en mesure de répondre à l'hypothèse d'un engagement majeur ;
- le recrutement et la fidélisation des personnels constituent un défi majeur pour les armées en particulier dans les domaines de recrutement prioritaire du renseignement et de la cyberdéfense ;
- le projet de doublement des réserves opérationnelles ne pourra produire ses effets qu'à la condition d'être accompagné des moyens budgétaires nécessaires à sa mise en œuvre.

La crédibilité des ambitions inscrites dans la *Revue nationale stratégique* de novembre 2022 dépend du fait que la trajectoire en ressources humaines de la programmation militaires soit le reflet de nos choix stratégiques sur le modèle et le format de nos armées.

1. LES TRANSFORMATIONS PROFONDES DU MODÈLE DE RESSOURCES HUMAINES DES ARMÉES DEPUIS LA SUSPENSION DE LA CONSCRIPTION EN 1997 SE SONT TRADUITES PAR UNE DÉFLATION DE LEURS EFFECTIFS DE PLUS DE 200 000 POSTES EN VINGT-CINQ ANS

A. LES FORCES ARMÉES DANS LEUR ENSEMBLE ONT CONNU UNE RÉDUCTION SIGNIFICATIVE DE LEURS EFFECTIFS DEPUIS LA PROFESSIONNALISATION ENGAGÉE EN 1997, MALGRÉ LA MISE EN ŒUVRE D'UNE TRAJECTOIRE DE REDRESSEMENT PROGRESSIF DU FORMAT DE RESSOURCES HUMAINES DES ARMÉES PAR LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE (LPM) 2019-2025

1. La professionnalisation des armées décidée à la fin des années 1990 et les économies budgétaires engagées à la fin des années 2000 ont contribué à une réduction rapide et substantielle du nombre de personnels des armées entre 1997 et 2015

Le format actuel de ressources humaines du ministère des armées, qui atteint 272 571 postes en 2023, résulte des transformations profondes qui se sont produites pendant les deux décennies qui ont suivi le choix fait par le Président de la République¹ de suspendre progressivement la conscription à partir de 1997.

Cette transition vers une armée de professionnels, ou professionnalisation, constitue une rupture avec le modèle antérieur fondé sur l'existence d'un service militaire hérité de la période révolutionnaire et progressivement modernisé, notamment par la loi du 21 mars 1905².

Au moment où le Président de la République fait le choix de suspendre la conscription, le service militaire n'est plus qu'une des modalités du service national, qui prend d'autres formes depuis les années 1960 dont notamment celle du service de coopération ou du service civil en entreprise.

Pour autant, les appelés jouent encore en 1996 un rôle structurant dans les forces armées. Ils représentent un effectif de 189 000 personnes soit 40% des personnels militaires du ministère de la défense.

La loi de programmation militaire 1997-2002³ a organisé la transition vers une armée de métier en prévoyant la substitution progressive de professionnels aux appelés. À l'issue de la période de transition, à la fin de l'année 2002, les effectifs des forces armées ont été réduits de 29% soit une suppression de 137 000 postes en seulement cinq ans.

La professionnalisation a eu des conséquences importantes pour chacune des forces armées qui ont connu pendant la même période une restructuration significative : l'armée de terre a dissous 51 régiments et 218 établissements, la Marine nationale a désarmé une vingtaine de navires dont le porte-avion Foch et l'armée de l'air et de l'espace a fermé 10 bases aériennes sur les 42 qui existaient en 1996.

Réalisée dans un temps réduit, la manœuvre de ressources humaines correspondant à la professionnalisation et les suppressions massives d'emploi afférentes constitue un succès opérationnel à mettre au crédit de l'administration de la défense. Comme le relevait le sénateur François Trucy, ancien rapporteur spécial de la commission des finances sur le budget de la défense, « *aucun ministère civil n'a, à ce jour, été en mesure de réussir une telle démarche* »⁴.

¹ Conseil de défense du 23 février 1996

² v. L. du 21 mars 1905 modifiant la loi du 15 juillet 1889 sur le recrutement de l'armée et réduisant à deux ans la durée du service dans l'armée active

³ v. L. n°96-589 du 2 juillet 1996 relative à la programmation militaire pour les années 1997 à 2002

⁴ cf. Sénat, 22 novembre 2001, n°87 (2001-2002), commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, rapport sur le projet de loi de finances pour 2002, annexe n°43, « Défense », au rapport de M. François Trucy

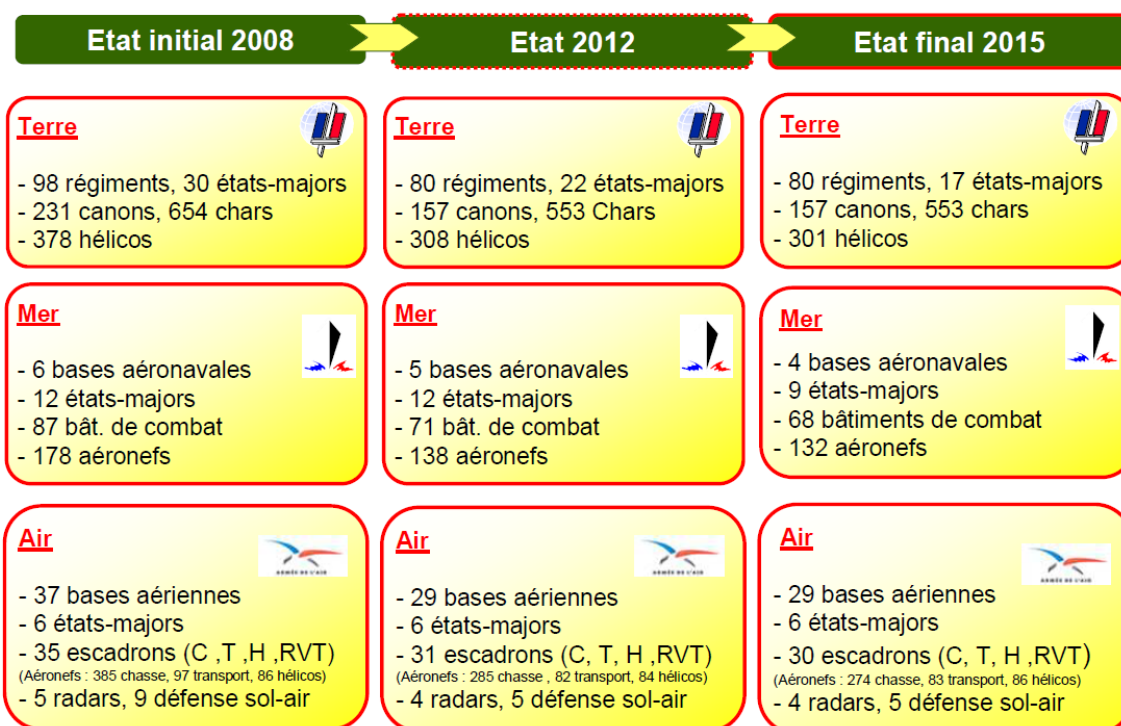
Les effectifs du ministère de la défense ont été réduits de 29% en cinq ans entre 1997 et 2002 dans le cadre de la professionnalisation des armées

Dans le courant des années 2000, peu de temps après la mise en œuvre de la restructuration profonde du modèle de ressources humaines constituée par la professionnalisation des armées, le ministère de la défense a été de nouveau largement réformé dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), programme transversal de réforme de l'administration mis en œuvre entre 2007 et 2012.

Les réformes structurelles engagées dans le cadre de la RGPP et du *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2008 se sont à nouveau traduites par d'importantes réductions d'effectifs. Entre 2009 et 2012, le ministère de la défense a ainsi été le ministère à connaître, après le ministère des affaires étrangères, le plus faible taux de remplacement des départs avec une proportion de seulement 13%.

Les forces armées ont connu pendant cette période un rythme soutenu de déflation de leurs effectifs avec une réduction de 7,1 % du nombre de postes entre 2009 et 2012, soit un taux d'effort supérieur à la moyenne de l'administration sur l'ensemble du budget général qui a été de 5,4 %.

Les réductions d'effectifs décidées à la fin des années 2000 et au début des années 2010 ont eu des conséquences importantes pour le modèle de ressources humaines des armées et les responsables des ressources humaines des différentes forces armées auditionnés par les rapporteurs leur ont indiqué que les effets des décisions prises pendant la période de la RGPP continuait de produire des effets déstabilisateurs sur la structure du personnel des armées.



Source : IGA, IGF, IGAS, septembre 2012, Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État.

2. La loi de programmation militaire 2019-2025 a confirmé la dynamique de redressement relatif des effectifs du ministère des armées

L'année 2015 constitue un point d'inflexion déterminant pour l'évolution du format en ressources humaines des armées.

Alors que la loi de programmation militaire 2014-2019¹, dans le sillage des programmations militaires précédentes et du *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2013, prévoyait initialement une déflation 33 675 postes en six ans, les attaques terroristes perpétrées sur le territoire national ont provoqué une réaction qui a modifié cette trajectoire.

Dans un premier temps, l'actualisation législative² de la programmation militaire en juillet 2015 a réduit l'objectif de réduction des effectifs pour le porter à 14 925 effectifs en moins sur la même période, soit une « moindre déflation » de 18 750 postes.

Dans un second temps, après de nouvelles attaques terroristes sur le territoire national intervenues en novembre 2015, le Président de la République a annoncé dans son discours devant le Congrès du 16 novembre 2015 une nouvelle rectification de la trajectoire en déclarant qu'aucune diminution d'effectifs ne se produirait dans la défense jusqu'en 2019, mettant fin à plusieurs décennies de déflation des effectifs du ministère de la défense. Cette trajectoire de redressement progressif a été poursuivie jusqu'à la fin de la période de la programmation militaire, avec un schéma d'emploi de 5 646 créations de postes dans le périmètre du ministère de la défense entre 2015 et 2019, soit une augmentation de 2 % des effectifs.

Adoptée en juillet 2018, la programmation militaire actuelle³ qui couvre la période 2019-2025 se situe dans la continuité de cette dynamique de redressement progressif du format de ressources humaines des armées en prévoyant la création de 6 000 équivalents temps plein (ETP) en sept ans. Entre 2019 et 2023, les effectifs du ministère des armées ont été augmentés de 3 575 équivalents temps plein travaillé (ETPT), en cohérence avec la trajectoire affichée dans la programmation pluriannuelle.

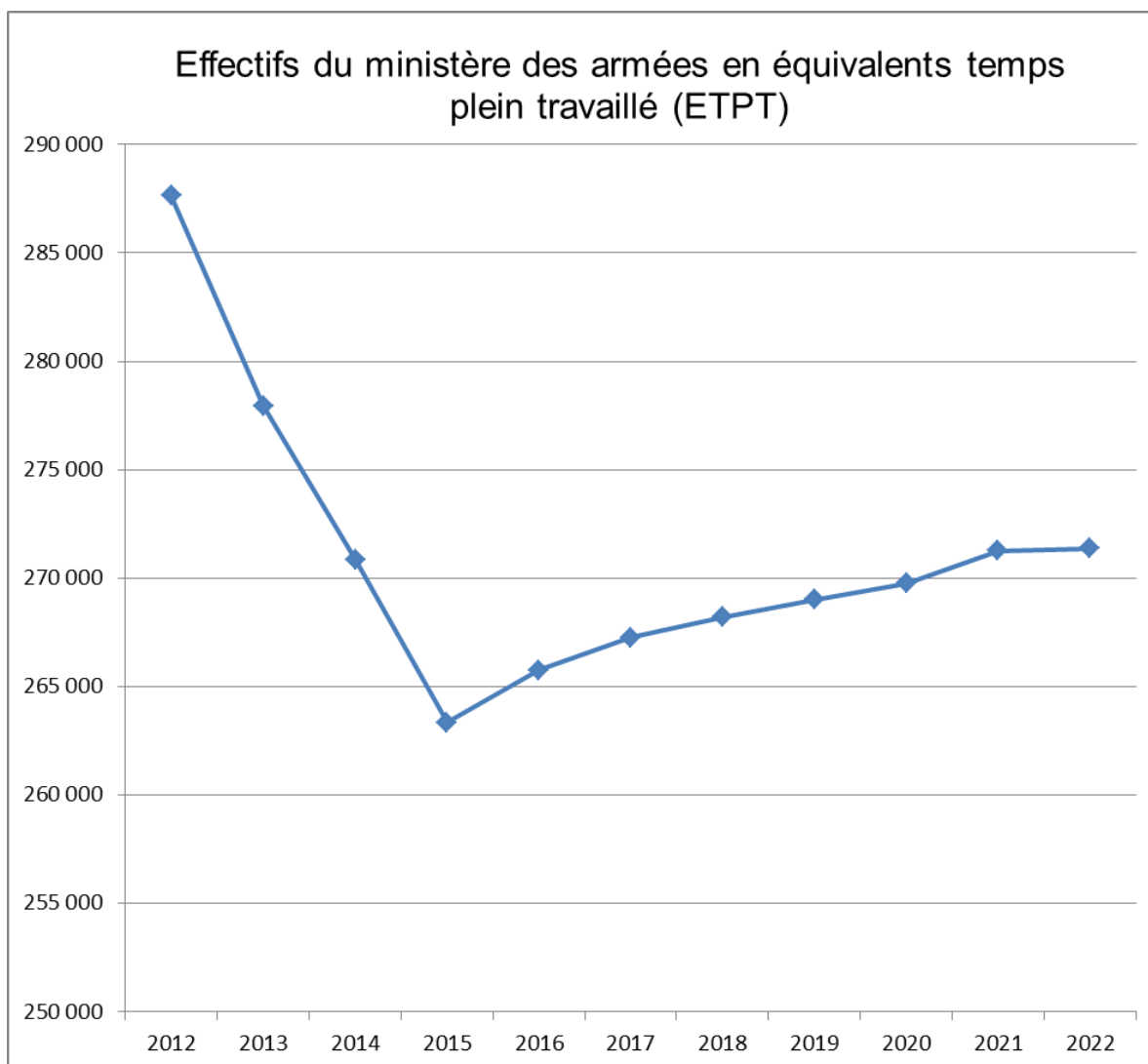
En 2021, vingt-cinq ans après la décision d'engager la professionnalisation des forces armées, le ministère des armées a atteint un effectif de 271 268 postes (ETPT), soit une réduction globale de 208 144 postes depuis 1996, dont 70 804 après l'achèvement de la professionnalisation en 2002. À titre de comparaison, les plus de 200 000 postes supprimés représentent plus du double des effectifs du ministère de la justice et plus de vingt fois les effectifs du ministère de la culture en 2023⁴.

¹ v. L. n°2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale

² v. L. n°2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense

³ v. L. n°2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense

⁴ La loi de finances pour 2023 fixe des plafonds d'autorisation d'emplois respectivement de 92 753 ETPT et 9 111 ETPT pour les ministères de la justice et de la culture.



Source : commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées d'après documentation budgétaire

3. La dégradation récente du contexte sécuritaire renforce la nécessité de mettre en cohérence le format de ressources humaines des armées avec nos ambitions stratégiques

La période récente a été marquée par le retour dans notre voisinage immédiat de la guerre de haute intensité¹, qui se caractérise par son caractère symétrique, et que l'armée de terre définit comme un « *affrontement soutenu entre masses de manœuvre agressives se contestant jusque dans la profondeur et dans différents milieux l'ensemble des champs de conflictualité (physique et immatériel) et dont l'objectif est de vaincre la puissance de l'adversaire* »². La guerre de haute intensité se traduit notamment par des pertes humaines conséquentes de part et d'autre du champ de bataille, ce qui renforce le caractère stratégique de l'effectif des forces armées en présence et de leur profondeur.

¹ Pour une discussion critique de cette expression, cf. J.B. Jeangène Vilmer, « La haute intensité : limites du concept et implications pour la France », Le Rubicon, 30 juin 2022

² Cf. Brennus 4.0, Lettre d'information du centre de doctrine et d'enseignement du commandement de l'armée de terre, n°8, août 2020

Dès l'automne 2020, la guerre du Haut-Karabagh qui a opposé, dans notre voisinage, l'Arménie et l'Azerbaïdjan entre le 27 septembre et le 9 novembre 2020 a fait entre 6 000 et 10 000 morts en moins de deux mois¹.

La guerre russo-ukrainienne déclenchée par l'agression russe le 24 février 2022 se caractérise également par d'importantes pertes humaines dans chacune des armées belligérantes. Après un an de conflit, le nombre de victimes (morts et blessés), difficile à établir, est estimé à environ 100 000 dans chacune des deux armées².



pertes humaines dans l'armée arménienne en deux mois de conflit au Haut-Karabagh (2020)



victimes estimées dans l'armée ukrainienne en un an de conflit (février 2022-février 2023)

Ces bilans humains d'une particulière importance en dépit de la durée réduite des conflits contrastent avec le modèle de guerre asymétrique dont les forces armées françaises ont fait l'expérience dans la période récente notamment dans le cadre des opérations extérieures (OPEX) en matière de lutte contre le terrorisme.

En tout état de cause, toute comparaison avec les conflits susmentionnés ne saurait faire l'économie de la situation particulière de la France dont les intérêts vitaux sont placés sous la protection de notre posture permanente de dissuasion. Nonobstant, la *Revue nationale stratégique* présentée par le Président de la République en novembre 2022 consacre dans son objectif stratégique n°10 le fait que les armées « *sont préparées à un engagement majeur et prêtes à s'engager dans un affrontement de haute intensité* »³.

Cet objectif ambitieux, qui est du reste une nécessité pour que notre dissuasion nucléaire ne devienne pas « *notre nouvelle ligne Maginot* »⁴ selon l'expression utilisée dans un récent rapport de nos collègues Cédric Perrin et Jean-Marc Todeschini, emporte des conséquences importantes en matière de ressources humaines.

Par conséquent, les rapporteurs insistent sur la nécessité que la future loi de programmation militaire indique clairement quelles sont les ambitions stratégiques de la France et surtout qu'elle fixe un format de ressources humaines des armées en cohérence avec ces ambitions.

¹ Cf. Sénat, 7 juillet 2021, n°754 (2020-2021), commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, rapport d'information *Haut-Karabagh : dix enseignements d'un conflit qui nous concerne*, au rapport de M. Olivier Cigolotti et Mme Marie-Arlette Carlotti, p. 66

² Cf. Sénat, 8 février 2023, n°334 (2022-2023), commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, rapport d'information *Ukraine : un an de guerre. Quels enseignements pour la France ?*, au rapport de MM. Cédric Perrin et Jean-Marc Todeschini, p. 36

³ Cf. *Revue nationale stratégique*, novembre 2022, § 192

⁴ Cf. Sénat, 8 février 2023, n°334 (2022-2023), commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, rapport d'information *Ukraine : un an de guerre. Quels enseignements pour la France ?*, au rapport de MM. Cédric Perrin et Jean-Marc Todeschini, p. 19

Dans un environnement stratégique dégradé, les rapporteurs soulignent le fait qu'il est impératif que les besoins opérationnels déterminent les moyens budgétaires mis à disposition des armées au risque d'un affaiblissement de la cohérence et de la crédibilité du format en ressources humaines de nos forces armées.

B. LES FORCES ARMÉES ET FORMATIONS RATTACHÉES ONT ÉTÉ AFFECTÉES DE MANIÈRE DIFFÉRENTIÉE PAR LES MUTATIONS SUCCESSIVES DU FORMAT EN RESSOURCES HUMAINES DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE DEPUIS LA PROFESSIONNALISATION

1. L'armée de terre, dont le modèle de ressources humaines a été révolutionné par la suspension de la conscription, connaît une stabilisation de ses effectifs depuis le début de la programmation militaire actuelle

L'armée de terre est la force sur laquelle la professionnalisation a eu les conséquences les plus importantes en matière d'effectifs. En effet, au moment de la décision de suspendre la conscription, les différentes forces armées n'accueillaient pas les appelés dans les mêmes proportions.

Alors que, en 1996, la proportion des appelés dans l'effectif total était en moyenne de 40 % au ministère de la défense et de 26 % au sein de la Marine nationale, l'armée de terre accueillait 132 319 appelés soit 49 % de son effectif global.

La professionnalisation s'est donc traduite par une manœuvre de ressources humaines particulièrement complexe pour l'armée de terre qui a permis le recrutement de nombreux militaires professionnels pour compenser le départ des appelés, l'effectif du personnel militaire professionnel de l'armée de terre passant de 105 978 en 1997 à 142 239 en 2002, soit une augmentation de 34 % en cinq ans seulement.

Parallèlement, la professionnalisation s'est traduite par une réduction des occasions pour les civils, en particulier des jeunes générations, de rencontrer l'institution militaire. En dehors des conséquences sur le lien armée-Nation, ce nouvel état de fait a des conséquences importantes en matière de recrutement pour l'armée de terre. L'impératif de jeunesse des armées impose en effet un flux d'entrées conséquent chaque année, de 12 000 recrutements dans l'armée de terre en 2022, ce qui constitue une difficulté renforcée par la disparition progressive de la période de service militaire à partir de 1997.

Postérieurement, l'armée de terre a fait face à une période de déflation rapide des effectifs dans le cadre de la RGPP qui s'est traduite par des départs massifs de cadres expérimentés dont les compétences ne peuvent être reconstituées qu'après une période de plusieurs années, en particulier dans les fonctions opérationnelles qui n'étaient pas identifiées comme prioritaires pendant cette période dont notamment la défense sol-air et les unités très spécialisées du génie.

La programmation militaire actualisée prévoit la réduction de 265 postes dans l'armée de terre entre 2019 et 2025

Enfin, après que l'armée de terre a connu un redressement de ses effectifs entre 2015 et 2018, la trajectoire initiale des effectifs de l'armée de terre fixée au moment de l'adoption de la loi de programmation militaire (LPM) 2019-2025 prévoyait la création de 1 046 postes supplémentaires dans l'armée de terre au cours de la période. À la suite des actualisations non législatives successives de la programmation militaire, ou ajustements annuels de la programmation militaire (A2PM), l'armée de terre a connu un infléchissement de la trajectoire de ses effectifs : **la trajectoire actualisée à la fin de l'année 2022 prévoit une réduction de 265 postes dans l'armée de terre sur l'ensemble de la période.**

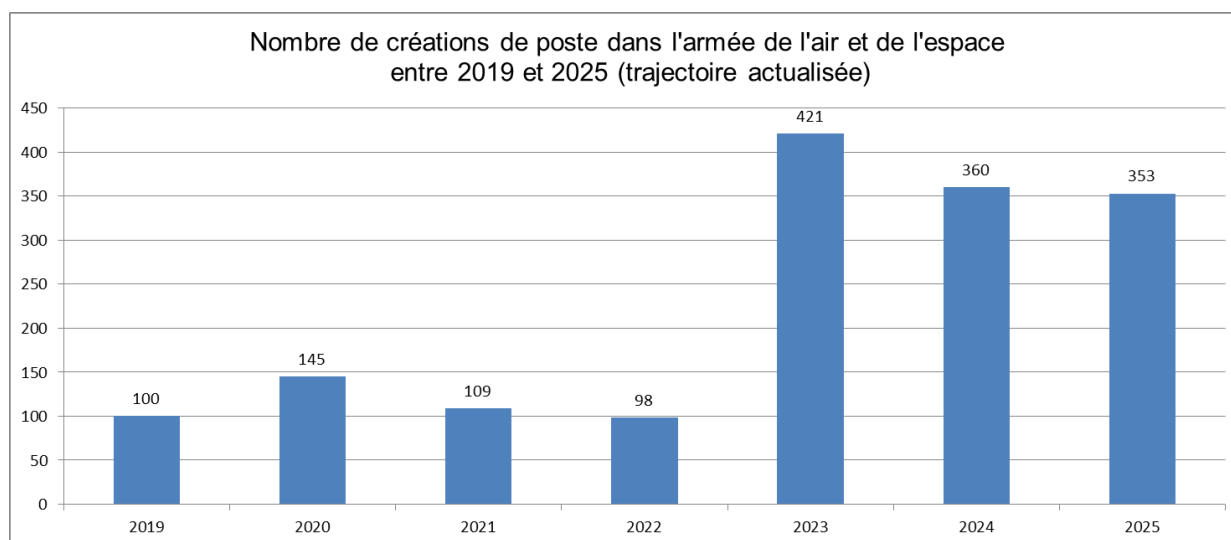
Les rapporteurs seront attentifs à ce que cet écart important avec la trajectoire initiale, qui s'explique par les mouvements de redéploiement décidée en cours de programmation, soit pris en compte dans la prochaine loi de programmation militaire.

2. Le redressement relatif des effectifs de l'armée de l'air et de l'espace prévu par la programmation militaire actuelle intervient après une période de déflation qui continue de produire des effets sur le long terme

L'armée de l'air, devenue en juillet 2021 l'armée de l'air et de l'espace¹, accueillait encore 32 674 appelés du contingent en 1996 soit 35% de ses effectifs. La suspension de la conscription, en application de laquelle l'armée de l'air a cessé d'accueillir des appelés à partir de 2002, a eu pour effet une réduction significative du format en ressources humaines de l'armée de l'air étant donné qu'à moyen terme, elle n'a pas été compensée par le recrutement de militaires professionnels : en 2007, le nombre de militaires de l'armée de l'air était inférieur à celui de 1997. La professionnalisation s'est donc traduite par une réduction de 27 % des effectifs globaux de l'armée de l'air entre 1997 et 2007.

Les années 2000 ont été marquées par une nouvelle phase de déflation des effectifs, à l'image de l'ensemble des forces armées. Dans l'armée de l'air, les réformes mise en place entre 2008 et 2016 se sont traduites par la fermeture de 13 bases aériennes en métropole et 4 en outre-mer et par la réduction du nombre des états-majors et directions dont le nombre est passé de 14 à 6.

Cette phase de réduction des effectifs a créé un déficit structurel de main d'œuvre dans certains domaines dont notamment la sécurité et la protection des bases aériennes (suppression de 30% des postes sur la période), le domaine des mécaniciens aéronautiques (suppression de 4 000 postes sur la période) ou encore dans le domaine de la gestion des ressources humaines (suppression de 600 postes de recruteurs et formateurs entre 2008 et 2015).



Source : commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées d'après des données du ministère des armées

La phase de déflation des effectifs de l'armée de l'air a été close à partir de 2016, et la programmation militaire 2019-2025 a engagé une dynamique de redressement des effectifs de l'armée de l'air, en prévoyant un renforcement de l'armée de l'air notamment dans le domaine du renseignement et du spatial.

¹ v. Ord. n°2021-860 du 30 juin 2021 portant changement d'appellation de l'armée de l'air

Dans sa version actualisée en 2022, la **trajectoire des effectifs de l'armée de l'air et de l'espace** prévoit la création de **1 586 postes supplémentaires sur la période 2019-2025**. Le renforcement du format de l'armée de l'air et de l'espace est orienté dans les domaines prioritaires dont notamment le maintien en condition opérationnelle (MCO) aéronautique et le domaine spatial, qui concentre 264 créations de postes sur la période de la programmation, notamment pour alimenter le commandement de l'espace (CDE), organisme à vocation interarmées créé en 2019 et placé sous l'autorité organique du chef d'état-major de l'armée de l'air et de l'espace¹.

Mais il faut relever que **2024 et 2025 représentent 713 créations de poste, soit 45 % de l'augmentation prévue pour toute la LPM**. Les rapporteurs seront donc vigilants pour s'assurer que la prochaine programmation intègre une trajectoire cohérente avec les priorités identifiées pour l'armée de l'air et de l'espace en matière d'effectifs.

3. Le format en ressources humaines de la Marine nationale peut être consolidé par la poursuite du redressement des effectifs en cohérence avec les investissements capacitaires qui seront inscrits dans la prochaine loi de programmation militaire

À l'image de l'ensemble des forces armées, la Marine nationale a transformé son modèle de ressources humaines au moment de la suspension de la conscription qui l'a privé d'une ressource représentant 17 906 appelés du contingent en 1996.

La réduction des effectifs engagée dans les années 1990 et prolongée dans les années 2000 a eu pour conséquence de renforcer le recours à l'externalisation ou à l'emploi de civils pour certaines fonctions préalablement assurée par des militaires, dont notamment les fonctions de soutien et le maintien de condition opérationnelle (MCO). C'est également dans ce contexte de déflation que la Marine nationale a fait le choix de développer des unités à équipage optimisé, notamment pour les porte-hélicoptères amphibies (PHA), puis réduits, notamment pour les frégates multimissions (FREMM).

La programmation militaire actuelle a fixé une trajectoire de redressement des effectifs de la Marine nationale. Après mise à jour par les A2PM, la trajectoire actualisée à la fin de l'année 2022 prévoyait un total de **1 088 créations de postes au sein de la Marine nationale sur la période 2019-2025**.

Mais les deux dernières années de la programmation (2024 et 2025) concentrent à elles seules 50 % des créations de postes prévues en sept ans. Les rapporteurs relèvent donc que l'effectivité du redressement des effectifs pendant la programmation actuelle est subordonnée au respect des objectifs ambitieux fixés pour les deux prochaines années.

Enfin la politique de ressources humaines de la Marine nationale se caractérise par le lien direct qui existe entre le format en ressources humaines de la Marine et les investissements consentis pour doter notre flotte militaire de nouveaux bâtiments.

Les ressources humaines de la Marine nationale se caractérisent par leur lien direct avec la trajectoire capacitaire de notre flotte militaire

Il est donc essentiel que la prochaine programmation militaire tire, sur le plan des ressources humaines, toutes les conséquences des choix capacitaires qui seront arrêtés. En particulier, les programmes du porte-avions de nouvelle génération (PA-NG) et du sous-marin nucléaire lanceur d'engins de troisième génération (SNLE-3G) ne pourront être abouti qu'à la condition de constituer les viviers et de générer les compétences nécessaires pour doter les nouvelles capacités de la Marine d'un équipage adapté et dûment formé.

¹ v. arrêté du 3 septembre 2019 portant création et organisation du commandement de l'espace

Les rapporteurs seront attentifs à ce que le format en ressources humaines de la Marine nationale soit en cohérence avec sa trajectoire capacitaire, et avec les nouvelles priorités inscrites dans la *Revue nationale stratégique* de novembre 2022 qui a consacré l'objectif pour la France de disposer, en autonomie, « de capacités permettant de surveiller et de comprendre les actions dans les grands fonds marins »¹.

2. LA PROCHAINE PROGRAMMATION MILITAIRE DEVRA À LA FOIS RÉPONDRE AU DOUBLE DÉFI DE LA FIDÉLISATION ET DE L'ATTRACTIVITÉ POUR LES PERSONNELS D'ACTIVE ET PERMETTRE LA TRANSFORMATION DE LA RÉSERVE OPÉRATIONNELLE

A. LA FIDÉLISATION DES PERSONNELS EST UN ENJEU DÉTERMINANT POUR PERMETTRE AUX ARMÉES DE DISPOSER DES EFFECTIFS ET DES COMPÉTENCES EN ADÉQUATION AVEC LEUR CONTRAT OPÉRATIONNEL

1. Le maintien dans les armées des compétences et des effectifs indispensables repose sur une politique active de fidélisation des militaires

Au-delà du défi chronique que représente le recrutement annuel d'environ 40 000 personnes chaque année par le ministère des armées, l'un des enjeux principaux rencontrés par le ministère consiste à rester attractif aux yeux de ses agents pour assurer la fidélisation des personnels civils et militaires des armées.

Durée moyenne de service pour les militaires sous contrat ayant quitté les forces armées en 2020 et 2021

	Terre		Marine		Air	
	2020	2021	2020(**)	2021(**)	2020	2021
Officiers	12,7	12,2	14,2	17,6	11,7	9,6
Sous-officiers	13,6	13,7	14,2	15	7,6	7,4
Militaires du rang, volontaires de la gendarmerie	5,4	5,1	5,4	5	10,1	9,8

Source : Haut Comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM), décembre 2022, Revue annuelle de la condition militaire, 16^e rapport, tableau 56 (p.95)

En effet, outre la rentabilisation du processus de sélection et de recrutement des personnels, la fidélisation des militaires conditionne la constitution des viviers nécessaires pour permettre aux armées de disposer d'un encadrement intermédiaire et supérieur de qualité ou encore de techniciens expérimentés pour former et encadrer les jeunes recrues. Dans cette perspective, les armées portent une attention particulière à leur politique de fidélisation qui se traduit par plusieurs mécanismes ayant notamment pour objet d'assurer le renouvellement des contrats des militaires du rang ou encore de « carriériser » les sous-officiers, c'est-à-dire de faire accéder sur examen ou concours un militaire au statut de carrière. Dans la population des officiers, au sein de laquelle les militaires de carrières sont

¹ Cf. *Revue nationale stratégique*, novembre 2022, § 198

majoritaires¹, l'enjeu de la fidélisation est également prégnant dans la mesure où un nombre croissant d'officiers de carrière issus des grandes écoles militaires quittent les forces armées, représentant un taux de départ de plus de 15% dix ans après la sortie de l'école².

L'efficacité de la politique de fidélisation est suivie par plusieurs indicateurs, dont notamment le taux de renouvellement des emplois primo-contractuel qui est inscrit dans les documents budgétaire comme indicateur de performance³. Ce taux, qui correspond à la proportion de renouvellements des contrats souhaités par les armées et acceptés par les intéressés, a atteint en 2021 90% dans l'armée de l'air et de l'espace et la Marine nationale et jusqu'à 98% dans l'armée de terre⁴. Il témoigne de l'efficacité des instruments mis en place par les armées pour fidéliser leurs personnels militaires contractuels.

La durée moyenne de service des militaires sous contrat constitue un second indicateur de suivi de l'efficacité de la politique de fidélisation qui témoigne des marges de progression dont disposent encore les armées en matière de fidélisation. Dans l'armée de terre, qui concentre le plus grand nombre des militaires du rang avec un effectif 61 394 en 2021 soit 77% de l'ensemble des militaires du rang des armées, la cible d'une durée moyenne effective de 5 ans avait été fixée en 1979, avant la suspension de la conscription. Portée à 6,5 ans au moment de la professionnalisation à la fin des années 1990, l'objectif de durée moyenne de service pour les militaires du rang a été porté depuis à 8 ans. Malgré les taux importants de renouvellement des contrats pour les militaires que l'armée souhaite conserver dans ses rangs, l'objectif de 8 années de durée moyenne de service n'est pas atteint, la durée moyenne de service des militaires du rang de l'armée de terre ayant été en 2021 d'un peu plus de 5 ans.

En tout état de cause, il est à relever que si l'état actuel de la fidélisation dans les forces permet globalement de répondre aux besoins en ressources humaines, le ministère des armées fait face à des évolutions dans le rapport au travail et à l'institution militaire qui sont de nature à porter atteinte à l'objectif de fidélisation dans les années à venir.

En premier lieu, certains militaires font état de ce que le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM) a qualifié de « *sentiment diffus de déclassement* »⁵, lié à l'évolution de la perception de la fonction militaire dans la société.

Un nombre croissant de militaires perçoivent leur passage dans les forces armées comme une étape parmi d'autres dans leur parcours professionnel

En second lieu, parmi les militaires, indépendamment de leur grade, l'arrivée de nouvelle génération au sein des forces armées s'est traduite par un nouveau rapport à l'institution et une perception différente de la carrière professionnelle. Sans remettre en cause leur engagement au sein de l'armée, une proportion croissante des militaires envisagent désormais leur passage au sein de l'institution militaire comme une étape de leur parcours professionnel, voire comme un tremplin vers une activité civile plus rémunératrice.

La délégation à l'information et à la communication de la défense (DlCoD) du ministère des armées a ainsi établi qu'en 2017, 62% des militaires de carrière interrogés pourraient envisager de quitter l'institution militaire, cette proportion atteignant même 70% pour les

¹ Les officiers de carrière représentent 74% des officiers dans l'armée de terre, 61% des officiers dans l'armée de l'air et de l'espace et 66% des officiers de marine dans la Marine nationale en 2021.

² Cf. HCECM, septembre 2017, La fonction militaire dans la société française, 11^e rapport (rapport thématique), p. 65

³ Budget général, mission « Défense », programme 212 « Soutien de la politique de la défense », indicateur 1.2

⁴ Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2021, annexe, rapport annuel de performance de la mission « Défense », p. 246

⁵ Cf. HCECM, septembre 2017, La fonction militaire dans la société française, 11^e rapport (rapport thématique), p. 64

militaires ayant 11 à 20 ans d'ancienneté¹. La même étude met en exergue que **les risques de départ de l'institution sont concentrés au sein des militaires ayant six à quinze ans d'ancienneté** qui sont les plus critiques sur le déroulement de leur carrière.

Cette évolution de la perception des parcours professionnels au sein des armées est illustrée par un phénomène que plusieurs des gestionnaires auditionnés ont relevé de manière concordante et spontanée : le fait que la carriérisation ne constitue plus un objectif pour de nombreux sous-officier sous contrat alors qu'elle était perçue le plus souvent comme un but à atteindre il y a encore quelques années.

2. L'actualisation des grilles indiciaires et la poursuite du plan « famille » constituent deux leviers de fidélisation des personnels des armées

La prochaine programmation militaire devra anticiper les risques qui pèsent actuellement sur la fidélisation des personnels du ministère des armées et prévoir des instruments adéquats pour permettre aux forces de fidéliser les ressources humaines indispensables à la réalisation de leur contrat opérationnel.

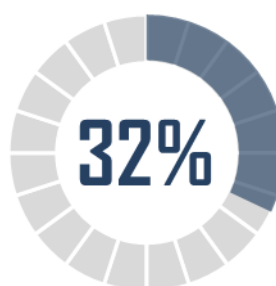
En premier lieu, les rapporteurs relèvent à la suite de plusieurs des personnes auditionnées que **l'évolution des grilles indiciaires des militaires** depuis plusieurs années s'est traduite par un **phénomène de tassement** qui limite les incitations à la progression et, partant, fragilise la fidélisation des militaires.

Les rapporteurs seront dès lors attentifs à ce que la prochaine programmation fixe un cadre et une trajectoire budgétaire cohérente avec la nécessité d'actualiser les grilles indiciaires pour permettre de préserver le caractère d'escalier social et professionnel des armées.

En second lieu, **de nombreux départs des forces armées s'expliquent moins par la volonté de quitter l'institution militaire que par le poids que les sujétions militaires font peser sur la vie personnelle et familiale** des militaires. L'exigence de disponibilité et la **fréquence des mobilités** associées au statut militaire sont un facteur important dont il est impératif de tenir compte dans la politique de fidélisation du ministère des armées. Le taux de mutation avec changement de résidence dans la Marine nationale atteint en 2020 19%, ce qui est largement supérieur à la proportion globale dans la fonction publique civile qui est de 4%. Ces mobilités fréquentes ont des conséquences directes sur la vie familiale des militaires et la Marine nationale estimait en 2017 que le taux de chômage était de 32% pour les conjoints de marins dans l'année qui suit sa mobilité.



taux annuel de mutation avec
changement de résidence dans la
Marine nationale



taux de chômage pour les
conjoints de marin dans l'année
qui suit la mobilité

¹ Cf. DICOd, mars 2017, Enquête sur l'attractivité de la fonction militaire, note annexée au 11^e rapport thématique du HCECM

À ce titre, les rapporteurs seront particulièrement attentifs à ce que les efforts entrepris en faveur des familles de militaires dans le cadre du plan « famille », déployé parallèlement à la programmation militaire actuelle, soit poursuivis voire amplifiés pour permettre aux armées de compenser dans la mesure du possible les sujétions liées au statut militaire pour renforcer à la fois l'attractivité des armées et leur capacité à fidéliser leurs personnels.

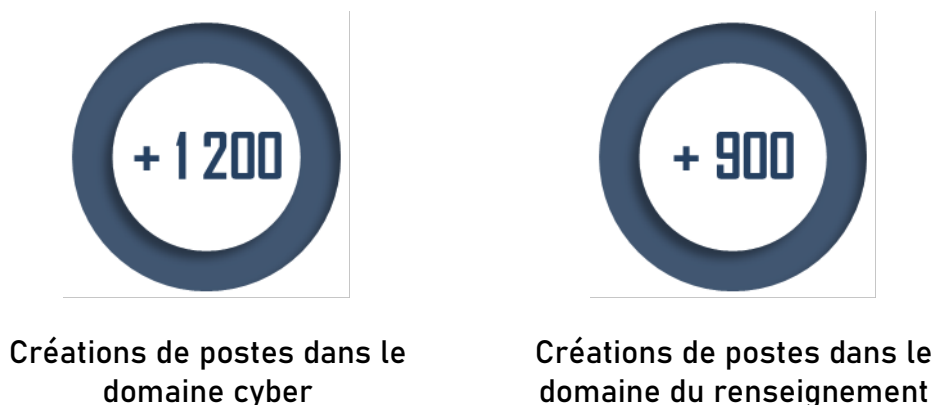
B. L'ATTRACTIVITÉ DU MINISTÈRE DES ARMÉES DANS SES SECTEURS DE PRIORITÉ EST UN FACTEUR ESSENTIEL POUR PERMETTRE LE RECRUTEMENT DES EFFECTIFS NÉCESSAIRES DANS DES FILIÈRES CIVILES EN TENSION

1. Le ministère des armées est confronté à une forte concurrence sur le marché de l'emploi civil dans les domaines prioritaires du renseignement et de la cyberdéfense

La programmation militaire actuelle¹ a consacré le renseignement et de la cyberdéfense comme étant les deux domaines prioritaires en matière d'augmentation des effectifs du ministère des armées, avec un objectif initial de 1 500 créations de postes dans le domaine du renseignement et de 1 123 créations de postes dans le domaine de la cyberdéfense sur l'ensemble de la période couverte par la programmation (2019-2025).

Depuis l'adoption de la programmation militaire, les besoins du ministère en ressources humaines dans ces deux domaines ont été confirmés et même renforcés. D'une part, à l'occasion de A2PM 2021, la cible de créations d'emploi dans le domaine de la cyberdéfense a été augmentée de 772 postes pour atteindre 1 895 emplois supplémentaires sur l'ensemble de la période. D'autre part, l'évolution du contexte stratégique décrit dans la *Revue nationale stratégique* de novembre 2022 a confirmé les besoins croissants des forces armées dans les domaines du renseignement et de la cyberdéfense, comme en témoigne l'annonce faite par le Président de la République en janvier 2023 d'une augmentation de 60% des crédits dédiés au renseignement au cours de la prochaine programmation militaire².

Créations de postes entre 2023 et 2025 prévues par la programmation actuelle



Dans le secteur du renseignement, les effectifs de la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) ont connu une évolution inverse à celle de l'ensemble du ministère des armées avec une augmentation de plus de 50% depuis 1997, pour atteindre 5 955 équivalents temps plein en 2022. Cette trajectoire de croissance des effectifs correspond donc à une tendance de long terme confirmée pendant les dix dernières années, avec une croissance de 19% sur la seule période 2012-2022.

¹ Cf. L. du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense, rapport annexé, point 3.1.3.4.

² Cf. discours du Président de la République du 20 janvier 2023

Le maintien d'une trajectoire de croissance soutenue des effectifs pendant la prochaine programmation militaire impliquera un effort conséquent des services concernés pour attirer et fidéliser des compétences rares et recherchées notamment dans les domaines du numérique et de la cryptologie, le principal enjeu pour les armées étant de réussir à maintenir dans leur rang ces ressources rares dont les compétences sont valorisables dans le secteur privé.

Dans le secteur de la cybersécurité, le ministère des armées a identifié cinq domaines¹ constitutifs d'un « périmètre RH cyber » qui représente un effectif de 4 108 emplois en 2022. Alors que le rythme des recrutements dans les domaines cyber s'est accéléré depuis le début de la programmation militaire, le ministère des armées, qui a créé en son sein un bureau « appui au recrutement cyber » (BARC) rattaché au commandement de la cyberdéfense (COMCYBER), est confronté à la très forte pression concurrentielle qui s'exerce sur le marché de l'emploi pour recruter des effectifs dans le domaine des systèmes d'information et de communication (SIC) en général et dans la filière de la cyberdéfense en particulier.

Si le ministère des armées dispose d'avantages comparatifs dans le secteur cyber, en particulier la variété des domaines d'intervention dont certains sont sans équivalent dans la sphère privée en matière de lutte informatique offensive (LIO) et de lutte informatique d'influence (L2I), le niveau des rémunérations proposé par le secteur privé et le manque de lisibilité des carrières se traduisent par une difficulté pour les forces armées de fidéliser les personnels du périmètre cyber.

2. Le développement de la formation initiale au sein des armées et la valorisation des compétences les plus recherchées sont des vecteurs de consolidation des recrutements dans les secteurs prioritaires du ministère



Les trois forces armées ont développé des formations initiales dans le domaine cyber. Parmi les filières récemment mise en place, l'armée de terre a notamment créé en 2017, au sein du lycée militaire de Saint-Cyr-l'École, un brevet de technicien supérieur (BTS) « cyber » dont la capacité sera doublée à la rentrée 2023, en passant d'une à deux classes de 35 élèves.

La trajectoire inscrite dans la prochaine programmation militaire devra permettre de développer ces formations initiales dans le domaine cyber et la montée en puissance du mécanisme de l'allocation financière spécifique de formation (AFSF) qui permet de financer par une bourse les études d'élèves qui s'engagent à rejoindre l'armée à

l'issue de leur formation.

En second lieu, les rapporteurs soulignent **le risque réel de décrochage des rémunérations** des personnels du ministère **vis-à-vis du secteur privé**, en particulier **dans le domaine cyber** pour lequel le marché de l'emploi civil est lui-même en tension. Pour les personnels militaires, la création au 4^e trimestre 2023 de la prime de compétences spécifiques des militaires (PCSMIL) dans le cadre de la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM) devra tenir compte de cette situation pour renforcer l'attractivité du ministère dans ses domaines de priorité. Pour les personnels civils, les rapporteurs relèvent qu'un des leviers pour renforcer la fidélisation des personnels contractuels dans le domaine du renseignement, notamment au sein de la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), est de prévoir une trajectoire financière permettant une revalorisation annuelle de la rémunération de ces personnels de nature à limiter l'écart avec le secteur privé.

¹ Opérations dans le cyberespace ; gouvernance et appui aux opérations dans le cyberespace ; ingénierie capacitaire ; soutien aux opérations dans le cyberespace ; référents cyber de proximité.

C. LE SUCCÈS DE LA TRANSFORMATION DES RÉSERVES OPÉRATIONNELLES ANNONCÉE PAR LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE SUPPOSE LE DÉPLOIEMENT DE MOYENS EN COHÉRENCE AVEC LES AMBITIONS AFFICHÉES

1. Le doublement des effectifs de la réserve opérationnelle d'emploi s'inscrit dans un projet global de transformation des réserves pour les rendre plus lisibles et plus accessibles

Dans son discours aux armées du 13 juillet 2022, le Président de la République a annoncé un objectif de « *doublement du volume des réserves opérationnelles des armées* »¹, qui a été confirmé devant la commission par le ministre des armées.

Alors que la réserve opérationnelle de premier niveau (RO1), ou réserve d'emploi, réunissait au 31 décembre 2021 un effectif total de 39 474 réservistes ayant souscrit un engagement à servir dans la réserve (ESR), la trajectoire annoncée par le Président de la République porterait donc à 80 000 l'effectif des réserves opérationnelles à horizon 2030.

Selon l'état-major des armées, cet objectif de doublement en volume serait réalisé sans préjudice de la durée d'emploi annuelle moyenne qui est en 2022 de 37 jours par réserviste, conformément à l'objectif fixé par la programmation militaire actuelle². Par conséquent, le doublement en volume des réserves ne saurait être financé par une réduction de la durée d'emploi des réservistes actuellement engagés dans la réserve. Parallèlement, ce doublement du volume de la réserve aura pour conséquence de doubler la contribution des réservistes au ministère des armées, qui passera de 4 000 équivalents temps plein (ETP) par jour en moyenne dans la situation actuelle à 8 000 à la fin de la prochaine programmation militaire.

Le projet de transformation des réserves annoncé par le Gouvernement doit permettre à chaque Français de participer à la protection de la Nation

Par surcroît, le ministre des armées, qui a déclaré en octobre 2022 que « *contribuer à la défense de son pays doit devenir un droit* »³, a annoncé une transformation plus large du modèle des réserves ayant pour objectif de renforcer l'attractivité de la réserve et la fidélisation des réservistes, en assouplissant notamment les critères d'admissibilité physique et de santé.

Les rapporteurs relèvent dès lors que la constitution d'une réserve plus accessible et plus lisible pour les citoyens suppose une réforme et une fluidification des processus de recrutement et de gestion des réservistes, dont la complexité constitue un frein à l'engagement et au maintien dans la réserve de certains réservistes.

2. Le succès de la transformation du modèle de réserve des armées suppose que la prochaine programmation militaire prévoit une enveloppe budgétaire à la hauteur des objectifs annoncés

En premier lieu, les rapporteurs relèvent que la prochaine programmation militaire devra prévoir les conséquences budgétaires de la trajectoire de recrutement de nouveaux réservistes, en particulier en matière de dépenses de personnel.

¹ Discours du Président de la République aux armées du 13 juillet 2022

² Cf. L. du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense, rapport annexé, point 3.1.4.1

³ Cf. communiqué de presse du ministre des armées du 6 octobre 2022

À ce titre, alors que la durée d'emploi annuelle moyenne devrait rester stable, le doublement en volume de la réserve opérationnelle se traduira notamment par le doublement à terme des crédits de dépenses de personnel dédiés aux réservistes opérationnels d'emploi, qui s'élèvent à 185 M€ en 2023.

L'état-major des armées insiste sur la complémentarité entre les emplois des militaires de réserves et les emplois des militaires d'active. Par suite, la croissance en volume de la réserve opérationnelle n'entraînera aucun effet de substitution. À l'inverse, **la gestion des 80 000 réservistes opérationnels à horizon 2030 se traduira par un besoin de recrutement estimé à 1 000 militaires d'active sur l'ensemble de la période.**

En second lieu, la mise en œuvre de la transformation annoncée du modèle de réserve suppose de prévoir des dépenses supplémentaires notamment pour équiper et former les réservistes opérationnels de premier niveau. La modernisation du processus de recrutement et de gestion annoncée pour permettre de renforcer l'accessibilité de la réserve impliquera également des dépenses dont l'intégration à la prochaine programmation militaire est une condition du succès du projet de transformation de la réserve opérationnelle annoncé par le Président de la République.

Trajectoire d'augmentation des moyens dédiés à la réserve opérationnelle pour tenir les objectifs fixés par le Président de la République pour la période 2024-2030



Recrutements de militaires d'active sur la période



De crédits budgétaires chaque année à la fin de la période

POUR EN SAVOIR +

- Audition du 28 février 2023 de M. Sébastien Lecornu, ministre des armées, devant la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées
- Haut Comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM), *Revue annuelle de la condition militaire* (RACM), 16^e rapport, décembre 2022
- Ministère des armées, *Rapport social unique 2021*, juillet 2022



Christian Cambon

Président de la commission
Sénateur du Val-de-Marne
(LR)

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

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



Joël Guerriau

Rapporteur
Sénateur de la Loire-
Atlantique
(LIRT)



**Marie-Arlette
Carlotti**

Rapporteure
Sénatrice des
Bouches-du-Rhône
(SER)