

...l'avis de la commission sur le projet de loi de finances pour 2026

## RENFORCER L'ARMÉE, FORTIFIER LA SOCIÉTÉ

Rapport pour avis de M. Jean-Pierre GRAND et Mme Marie-Arlette CARLOTTI, sur le programme 212 « Soutien de la politique de défense » de la mission « Défense ».

Le PLF pour 2026 affecte au programme 212 « Soutien de la politique de défense » 25,8 milliards d'euros en autorisation d'engagement et 25,6 en crédits de paiement, soit une hausse, par rapport à la loi de finances initiale pour 2025, de 4,6 % et 3 %.

Les rapporteurs pour avis saluent la poursuite des efforts visant à consolider le redressement de l'attractivité des armées, et appellent à évaluer l'impact des mesures prises depuis quatre ans, à l'ambition indéniable, sur le pouvoir d'achat des militaires.

Ils insistent sur les facteurs de resserrement du lien entre les armées et la Nation, dans le double objectif de poursuivre les efforts d'attractivité d'une part, et de contribuer à l'hybridation de notre stratégie défensive d'autre part.

### 1. LES MILITAIRES, PREMIER FACTEUR DE SOUTIEN AUX ARMÉES

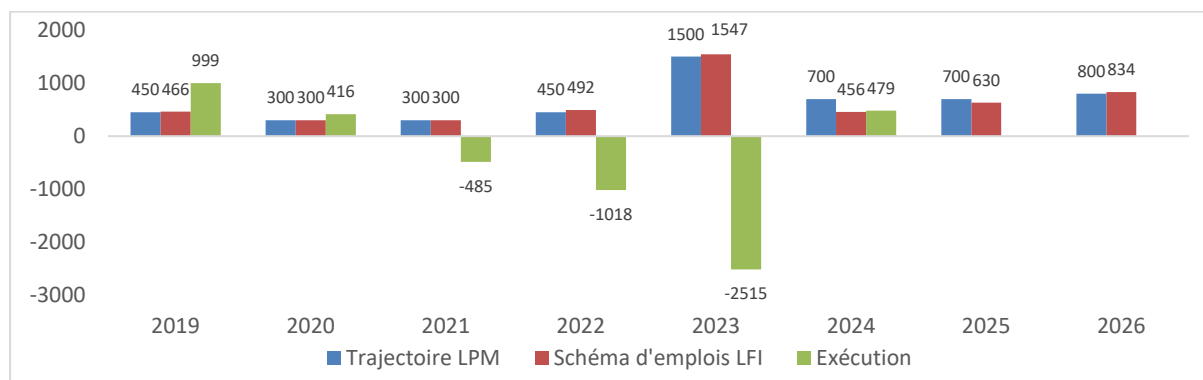
#### A. UNE TRAJECTOIRE D'EFFECTIFS REPARTIE DANS LE BON SENS

##### 1. Une ambition de recrutement réalignée avec les objectifs de la LPM

Les dépenses inscrites pour 2026 sur le P 212 s'élèvent à 25,8 Md€ en autorisations d'engagement, en hausse de plus d'un milliard d'euros, ou 4,6 %, et 25,6 Md€ en crédits de paiement, en hausse de 3 %. Ce sont à 92 % des dépenses de personnel. Celles-ci s'élèvent en effet à 23,8 Md€, en hausse de 660 M€ par rapport à la LFI pour 2025.

Ces dépenses de personnel servent d'abord à **assurer la remontée en puissance de notre format d'armée**. Pour rappel, les schémas d'emplois fortement négatifs réalisés entre 2021 et 2023 avaient creusé, en trois ans, un écart de 6 300 unités entre les cibles de recrutement et les effectifs réels. **Depuis 2024, la situation s'est améliorée** : en 2024, le schéma d'emplois de 400 ETP dans le périmètre de la LPM, était encore trois cents unités en-deçà de l'objectif mais a été dépassé en exécution ; en 2025, le schéma d'emplois prévu en LFI ne s'écartait plus de la cible fixée en LPM que de 10 %, et devrait être réalisé également.

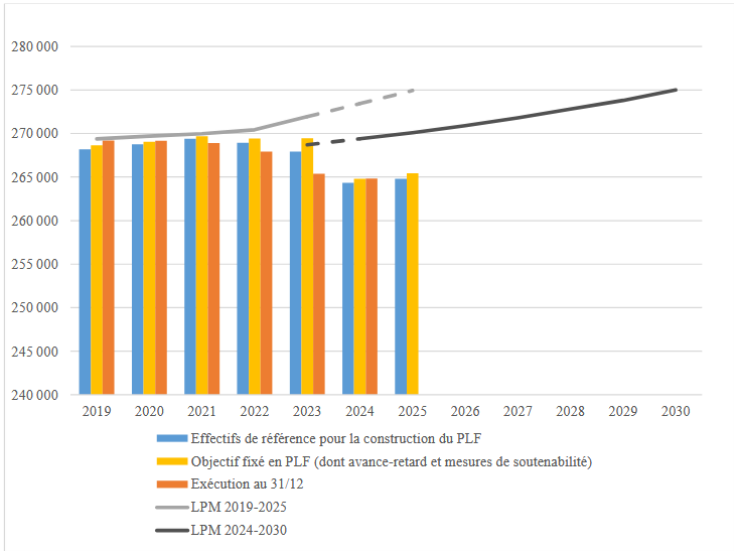
#### Programmation et exécution des schémas d'emplois de la mission Défense



Source : commission, d'après les documents budgétaires.

Il reste que le retard accumulé ces dernières années a maintenu un écart important entre les objectifs fixés et les effectifs des armées en valeur absolue. Ainsi que le relève la Cour des comptes, les effectifs arrêtés en fin de gestion 2024 se situent encore 5 097 unités en-deçà du plafond autorisé en loi de finances. La consommation de l’enveloppe de titre 2, chaque année, pour des mesures d’attractivité lorsque le schéma d’emplois n’est pas atteint, limite de toute façon la capacité du ministère à rattraper la courbe des effectifs.

### Évolution des effectifs du ministère des armées en ETP



Source : Cour des comptes, analyse de l’exécution budgétaire 2024 de la mission « Défense », avril 2025, p. 60.

Le plafond des emplois autorisés pour 2026 s’élève à 272 279 ETPT, ce qui repose sur un schéma d’emplois prévoyant 834 ETP supplémentaires. L’année 2026 serait ainsi la première pour laquelle la programmation des effectifs en loi de finances initiale correspondrait à celle de la loi de programmation. Le ministère prévoit qu’environ 400 ETP supplémentaires seront consacrés aux forces armées et à leurs soutiens, environ 240 ETP seront dédiés au développement de l’intelligence artificielle et à la transformation numérique, une centaine d’ETP renforceront le renseignement et la cybersécurité et environ 60 créations de postes interviendront dans le domaine de l’accompagnement du réarmement.

Le fléchage au sein des domaines d’emplois répondant aux orientations ministérielles et, qui ne correspondent pas forcément exactement aux axes capacitaires mentionnés dans le rapport annexé à la LPM, fait apparaître la répartition qui suit. En 2024, 78 % des postes créés au titre des domaines prioritaires identifiés par le ministère avaient été armés effectivement, ce qui est comparable aux tendances des années passées sous la précédente LPM.

### Postes fléchés dans les domaines prioritaires

	2024		2025
	Postes créés	Postes armés	Postes créés
Soutiens	51	36	80
Cybersécurité	73	54	59
Renseignement	93	86	74
Transformation numérique	47	31	58
Nouveaux espaces de conflictualité	34	25	55
Formation élèves	27	27	30
Infrastructures	3	3	3
Maîtrise d’œuvre systèmes de défense, renforcement maîtrise d’ouvrage	37	20	30
Dissuasion nucléaires	15	14	14
Total	380	296	403

Source : Documents budgétaires.

Les rapporteurs regrettent toutefois, cette année encore, l'opacité des documents budgétaires en matière de suivi des effectifs et rejoignent la Cour des comptes, qui estimait au printemps dernier que « *La lisibilité des sous-jacents de l'exécution budgétaire de la mission gagnerait à ce que le ministère des armées détaille, dans ses publications budgétaires, la trajectoire complète de ses effectifs et distingue d'une part l'effectivité des créations de poste décidées en LPM, et d'autre part la question du renouvellement du personnel géré en flux (en particulier les militaires du rang des armées)* »<sup>1</sup>.

**En toute hypothèse, la surmarche budgétaire de 3,5 milliards d'euros ne concerne donc pas le volet ressources humaines du budget de la défense.**

Si la LPM doit être actualisée et l'effort poursuivi afin de garantir la remontée en puissance des armées en matière capacitaire, le volet « condition militaire » ne devra pas être ignoré.

## 2. Une politique d'attractivité qui affiche de premiers résultats

**La bonne dynamique retrouvée dans l'exécution des schémas d'emplois atteste en tout cas des premiers résultats obtenus par la politique d'attractivité du ministère.** En matière de recrutement, l'armée de Terre a misé, pour le pourvoi des postes dans les familles professionnelles en tension – renseignement, maintenance, systèmes d'information – sur des campagnes de recrutement ciblées ; l'armée de l'air et de l'espace a modernisé ses processus par le développement du e-CIRFA, l'amélioration des portails de communication et des partenariats avec des influenceurs. Les niveaux de sélectivité restent corrects.

### Taux de sélection des militaires du rang

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Terre	1,18	1,03	1,42	1,12	0,9	0,89	1,03
Air et espace	1,9	1,3	1,2	1,3	1	1,6	1,5
Marine	0,98	0,95	0,89	1,32	1,22	1,33	1,26

**Le plan de fidélisation présenté en mars 2024, après le lancement des chantiers indemnitaires et indiciaires, semble avoir produit des résultats.** D'après les réponses fournies au questionnaire budgétaire, le taux de renouvellement des militaires du rang devrait atteindre en 2025 un niveau inédit depuis six ans, si l'on excepte la période covid, peu propice aux départs. Le ministère relève toutefois que les militaires du rang négocient de plus en plus leur contrat, et que le dynamisme retrouvé de l'économie suscite des désirs de reconversion.

### Taux de renouvellement des primo-contrats de MDR dont le ministère souhaite le renouvellement

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Terre		97%	99%	97%	97%	98%	n.c.
Air et espace	87%	87%	91%	90%	86%	87%	88%
Marine	88%	89%	90%	86%	82%	84%	n.c.

### Taux de démission des MDR

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Terre	0,24%	0,28%	0,39%	0,72%	0,44%	0,25%	n.c.
Air et espace	0,27%	0,34%	0,30%	0,61%	0,80%	0,63%	0,47%
Marine	0,88%	0,08%	0,09%	0,11%	0,10%	0,08%	19%

<sup>1</sup> Cour des comptes, évaluation de l'exécution budgétaire de la mission « Défense » pour 2024, avril 2025.

## Taux de dénonciation des contrats de MDR en cours de période probatoire

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Terre	31%	33%	34%	32%	31%	32%	32%
Air et espace	16 %	23%	34%	30%	35%	30%	n.c.
Marine	18%	21%	21%	19%	25%	16%	19%

**Source :** ministère des armées, réponse au questionnaire budgétaire.

Le seul indicateur dont la dynamique ne semble pas favorable est celui des désertions. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, le nombre de procédures de désertion enregistrées par les juridictions de droit commun spécialisées en matière militaire est passé de 1629 en 2022 à 1517 en 2021, 1509 en 2023, et 1928 en 2024.

**Ces résultats sont certainement à mettre au compte des efforts financiers traduits par les réformes indemnitaires et indiciaires récentes. Ces chantiers appellent toutefois des observations nuancées.** Il est d'abord indéniable que l'effort a été significatif sur le plan quantitatif puisque, nonobstant les variations dans l'exécution des schémas d'emplois, les crédits de titre 2 hors CAS pensions sont passées de 12,3 Mds€ en 2021 à 14,3 Mds€ en 2026, soit une augmentation de plus de 16 %.

En 2026, les mesures catégorielles représentent près de 85 M€. Parmi celles-ci figurent la **revalorisation des grilles indiciaires des officiers des armées, pour 61,2 M€**, la réforme des grands corps techniques appliquée aux ingénieurs de l'armement (2 M€), la dernière étape de l'évolution du paquet indemnitaire des personnels du service de santé des armées vers la NPRM (13,5 M€) et la poursuite de l'alignement de l'IFSE des filières techniques et administratives (4,4 M€).

### La refonte des grilles indiciaires

L'article 7 de la loi de programmation militaire prévoit la révision des grilles indiciaires des militaires du rang avant la fin de l'année 2023, celles des sous-officiers et des militaires assimilés avant la fin de l'année 2024, et celles des officiers avant la fin de l'année 2025. Les premiers ont fait l'objet du décret du 30 octobre 2023<sup>1</sup>, à effet au 1<sup>er</sup> novembre 2023. Les sous-officiers subalternes ont fait l'objet d'un second décret du 30 octobre 2023<sup>2</sup>, applicable aux rémunérations versées à compter du mois d'octobre 2023. Le projet de nouvelle grille des sous-officiers supérieurs a été publié le 4 décembre 2024<sup>3</sup>, pour une entrée en vigueur au 15 décembre.

**La refonte de la grille indiciaire des officiers** a fait l'objet du décret du 27 octobre 2025, pour une mise en œuvre le 15 décembre 2025 et une mise en paiement sur les douze mois de 2026. Sa conception semble répondre globalement aux besoins exprimés par les armées, même si le caractère séquencé de la réforme sur plusieurs années rend forcément plus délicate la mise en cohérence des grilles des différentes catégories de personnel.

D'après les échanges des rapporteurs pour avis avec le Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM), tous les objectifs pourraient en outre n'avoir pas été atteints. Les revalorisations ont, d'abord, été en partie érodées par l'inflation et le relèvement du Smic, qui tend à rattraper les indices d'entrée de grille.

Ensuite, l'échelonnement indiciaire des capitaines n'a globalement pas été revalorisé, au motif qu'ils avaient bénéficié des mesures issues du protocole « Parcours Professionnels, Carrières et Rémunérations (PPCR) » de 2017. L'attractivité du statut d'officier en est amoindrie pour les sous-officiers supérieurs, la solde des majors pouvant rester égale ou supérieure à celle des capitaines alors que leurs responsabilités sont moindres, ce qui désincite fortement à la progression et à la prise de responsabilités nouvelles.

<sup>1</sup> Décret n° 2023-1001 du 30 octobre 2023 modifiant diverses dispositions statutaires applicables à certains militaires engagés.

<sup>2</sup> Décret n° 2023-1003 du 30 octobre 2023 modifiant l'échelonnement indiciaire applicable à certains militaires non officiers.

<sup>3</sup> Décret n° 2024-1121 du 4 décembre 2024 modifiant l'échelonnement indiciaire applicable à certains militaires non officiers.

**Le bilan de la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM) reste, lui, suspendu au rapport d'évaluation que l'article 7 de la loi de programmation militaire impose au Gouvernement de produire d'ici la fin 2026.** L'enveloppe globale, de 450 M€ environ, n'est pas négligeable, mais la forfaitisation des primes, déterminées antérieurement à la période de forte inflation qu'a connue la France depuis 2021, et leur fiscalisation, ont entraîné une perte de pouvoir d'achat. Certaines indemnités sont en outre calculées en fonction du foyer fiscal, mais **les couples de militaires ne perçoivent chacun que la moitié de l'indemnité d'état militaire, alors que les sujétions s'additionnent.** Le gel, depuis 2002, du complément de l'indemnité d'état militaire, est encore parfois mal compris.

**Enfin, l'intégration d'une partie des primes dans le calcul de la pension, qui devait initialement être intégrée au PLF pour 2025, est reportée *sine die*.** C'est un motif de regret, car cette mesure était **l'une des plus attendues du plan « Fidélisation 360 »**, et car le taux de remplacement des pensions militaires de retraite reste inférieur à celui des autres corps en uniforme.

## **B. UN EFFORT À SALUER AU SOUTIEN DES CONDITIONS DE TRAVAIL**

### **1. Les moyens en faveur du logement et de l'hébergement**

Les crédits finançant les **infrastructures liées aux conditions de vie et de travail des personnels et des familles** – logement familial, hébergement en enceinte militaire, ensembles d'alimentation, immeubles d'administration générale, action sociale – s'élèvent à 1,16 Mds€ en AE et 943,7 M€ en CP, soit une augmentation, respectivement, de 490,8 et 116,2 M€.

**La réalisation des infrastructures de défense absorbe 281 M€ de cette enveloppe supplémentaire** en AE et 54 M€ en CP. En fait partie le plan Hébergement – 151 M€ en AE et 134 M€ en CP –, le plan ensemble d'alimentation et le loisir, ainsi que les dépenses d'infrastructures d'administration générale et de soutien commun. Suivent ensuite les dépenses consacrées aux **travaux d'entretien** des monuments historiques affectés au ministère des Armées dans le cadre du protocole « Culture-Défense », l'effort en matière de transition écologique par la mise en œuvre du plan eau, et l'engagement de contrats de performance énergétique. Enfin, le soutien aux familles représente 67,5 M€ de cette enveloppe supplémentaire en AE et 13 M€ en CP, en raison du besoin de renouveler d'importantes conventions de réservations.

**Sur le terrain, le ressenti des militaires peut cependant se trouver en décalage avec l'ampleur des moyens consacrés à cette politique.** La disponibilité des petits moyens bureautiques – stylo, papier, encre, imprimante – est parfois limitée, et les conditions de vie au travail en-deçà du minimum tolérable – locaux insalubres, dysfonctionnements du chauffage, de l'éclairage, fuites d'eau... La fidélisation passe aussi par le quotidien au sein des emprises militaires.

**En matière de service rendu aux familles, l'année 2026 s'annonce plus compliquée que la précédente.** Le parc pourrait se réduire du fait des rénovations prévues au plan « Ambition logement ». Le Secrétaire général pour l'administration du ministère a indiqué à l'Assemblée nationale que, sur les 8000 logements domaniaux confiés en gestion à la structure Nové, 2 500 connaîtront des chantiers en 2026, ce qui emportera des « conséquences notables », dont le relogement des occupants<sup>1</sup>. La refonte de l'instruction ministérielle relative aux conditions d'attribution et d'occupation des logements<sup>2</sup>, dont la mise en œuvre était attendue avant l'été, a par ailleurs été reportée. Or elle est très attendue par les agents du ministère, qui espèrent y trouver un système de cotation des critères d'éligibilité plus transparent et moins sujet à interprétation.

---

<sup>1</sup> Audition du 10 novembre 2025 par la commission de la défense nationale et des forces armées.

<sup>2</sup> INSTRUCTION n° 1136/ARM/SGA/DPMA/SDL/BL sur le classement, les conditions d'attribution et d'occupation des logements relevant du ministère de la défense en métropole.

**La qualité de l'accompagnement offert aux familles de militaires faisant l'objet d'une mutation s'améliore tendanciellement.** Le dispositif MUT ACTION a facilité les démarches relatives à la fourniture d'énergie ou à la mise à disposition de liste d'établissements scolaires et crèches pour près de 650 familles. Le dispositif « zéro reste à charge » pour les militaires mutés en métropole et recourant aux plateformes multi-déménageurs (PFMD) a bénéficié à 1 200 familles, dont 62% en métropole, lesquelles se sont déclarées satisfaites à 90 %. L'indemnisation depuis 2025 de la reconnaissance d'affectation du militaire en famille avec son véhicule personnel<sup>1</sup> a permis de prendre en charge certains frais liés à l'affectation. Depuis avril 2025, le Centre d'accompagnement à la recherche d'habitat (CARHA) mis en place par la direction des territoires, de l'immobilier et de l'environnement (DTIE) aide les militaires à trouver un logement, un hébergement, une aide à la caution locative et différents prêts d'aides à la location ou à l'accession.

**Il reste quelques irritants :** pour les militaires mutés hors métropole, les frais de garde-meuble ne sont toujours pas pris en charge par le ministère ; **l'accompagnement des conjoints des militaires mutés doit être renforcé** – en 2024, 1000 conjoints ont été accompagnés par Défense mobilité, et les partenariats conclus avec des entreprises ont permis l'embauche de 350 d'entre eux ; les bureaux environnement humain (BEH) qui aident à la recherche d'un emploi ou d'un logement, n'ont pas toujours le personnel suffisant.

**Parmi les mesures du plan Fidélisation 360, la grande majorité des mesures ont été réalisées ou sont en voie de l'être.** L'extension et l'amélioration de la couverture par une offre d'accès gratuit à internet à très haut débit de loisirs en métropole, outremer et à l'étranger (hors opérations extérieures, missions opérationnelles et missions intérieures) et sur certains bâtiments de la marine à quai au port base afin de maintenir un lien familial, pourrait cependant être retardée.

**Le dialogue entre le Conseil supérieur de la fonction militaire et le ministère des Armées s'est, dans son ensemble, amélioré au cours de la période récente.** Les relations avec les acteurs des ressources humaines de la condition militaire se sont renforcées, notamment grâce à une meilleure structuration des échanges avec la Direction des ressources humaines du ministère. **Le Conseil regrette toutefois que, depuis deux ans, les séances plénières ne se soient pas tenues en présence du ministre** des Armées accompagné de l'ensemble des grands chefs militaires ; c'est pourtant le format ordinaire de réunion du Conseil prescrit par le code de la défense, qui accroît la valeur d'engagement des propos tenus par l'administration à l'égard de son personnel.

## 2. Autres dépenses hors titre 2 : transformation numérique, ressources humaines

Les crédits nécessaires à l'élaboration et au maintien des systèmes d'information d'administration et de gestion s'élèvent à 174,9 M€ en AE et 173,1 M€ en CP. C'est, par rapport à 2025, une quasi-stabilité en crédits de paiement mais une diminution de 22,8 M€ en AE qui s'explique par le transfert des licences vers le programme 178 « Préparation et emploi des forces », dans le cadre de la création du Commissariat au numérique de défense (CND). Ce dernier, créé par décret du 6 août 2025, vise à doter le ministère d'une structure de pilotage unique de sa transformation numérique susceptible d'attirer les compétences. Ses effectifs devraient atteindre 6 325 personnes à la fin 2025, soit 2 964 civils et 3 361 militaires, pour un objectif cible qui était de 6 745 ; l'objectif est fixé à 6 468 en 2026.

Le budget 2026 porte encore plusieurs chantiers d'ampleur :

- ROC PR 35, pour accompagner l'objectif de doublement de la réserve opérationnelle, dont le coût total est estimé à 14 M€, pour une livraison fin 2026 ;
- OPERHA, projet de système d'information des ressources humaines (SIRH) ministériel unique, en phase de préparation depuis octobre 2021, visant à rationaliser le nombre d'applications en usage et à dématérialiser les processus RH, au profit des 265 000 agents du ministère. Son coût de construction pluriannuel estimé à 174 M€ dont, en 2026, 21,9 M€ en AE et 16,3 M€ en CP ;

---

<sup>1</sup> Décret n° 2025-458 du 23 mai 2025 relatif à l'accompagnement de la mobilité des militaires et de leurs familles.



- DEFENSE+, destiné à faciliter le recrutement au sein du ministère des armées à partir du passage en journée défense et citoyenneté (JDC) de 800 000 jeunes chaque année. Son coût de construction pluriannuel estimé à 25 M€, dont 4 M€ engagés en 2026 ;
- SERES, qui vise à moderniser et rationaliser les systèmes d'informations de la filière restauration loisirs du service du commissariat des armées qui délivre 43 millions de repas chaque année à travers ses 204 restaurants. Son coût total est estimé à 20 M€ pour un déploiement à compter de 2026.

Enfin, les crédits sont destinés à la mise en œuvre de la politique des ressources humaines conduite au niveau ministériel, comprenant l'accompagnement et le reclassement du personnel militaire, l'action sociale, les frais de scolarité des apprentis du ministère, la formation professionnelle des agents civils et la couverture des frais de gestion pour prestation administrative. Pour 2026, ces crédits s'élèvent à 237,1 M€ en AE et 221,7 M€ en CP, soit une augmentation de 14,0 M€ en AE et de 12,2 M€ en CP. Cette hausse en matière de politiques RH s'explique principalement par l'augmentation des ressources destinées à l'apprentissage et à la formation continue, ainsi que par celles destinées à la prestation de restauration.

### 3. Dans les armées aussi, relever un défi de société

**Sur un plan plus spécifique, il faut saluer les efforts réalisés par les armées pour traiter les violences sexistes et sexuelles en son sein.** Les 50 recommandations du rapport des inspecteurs généraux des armées du 10 juin 2024 sur les violences sexuelles et sexistes au sein du ministère des Armées avaient toutes été retenues par le ministre et inscrites, par l'instruction ministérielle du 28 juin 2024<sup>1</sup>, dans un programme de mise en œuvre assorti d'un calendrier.

Son suivi est assuré par un comité présidé par le ministre, réunissant les chefs d'état-major, de nombreux services et associations d'aide aux victimes, et son secrétariat assuré par la mission Thémis. Sa dernière réunion, tenue le 29 avril 2025 et présidée par le conseiller d'État Bernard Pêcheur, personnalité qualifiée choisie par le ministre, a établi que 45 mesures étaient intégralement mises en œuvre, soit 87 % du programme, et que sept restaient à finaliser.

## 2. CONSTRUIRE UNE ARMÉE NOUVELLE

**Nos 200 000 militaires ne peuvent soutenir seuls un engagement de haute intensité.** Plus qu'un renforcement ponctuel des professionnels par des civils, **c'est un nouveau système de défense qu'il faut construire**, reposant sur une armée hybride et un esprit de défense partagé.

### A. LA MONTÉE EN PUISSANCE DE LA RÉSERVE OPÉRATIONNELLE

#### 1. Des objectifs de recrutement dans la réserve pour l'instant tenus

La réserve opérationnelle se décompose en une réserve opérationnelle de premier niveau (RO1), dite d'engagement, qui contribue à la réalisation du contrat opérationnel des armées dans les mêmes conditions d'emploi et de statut que les militaires d'active, et une réserve opérationnelle de second niveau (RO2), ou de disponibilité, constituée de tous les anciens militaires d'active soumis à une obligation de disponibilité cinq ans après leur départ des forces, et des anciens réservistes opérationnels de premier niveau dans la limite de cinq ans à compter de la fin de leur engagement pour ceux qui en ont formulé la demande.

L'article 7 de la loi de programmation militaire a fixé un objectif ambitieux d'augmentation des effectifs de **volontaires de la réserve opérationnelle RO1, « portés à 80 000 en 2030 puis à 105 000 au plus tard en 2035 pour atteindre l'objectif, y compris en outre-mer, d'un pour deux militaires d'active »**.

<sup>1</sup> Instruction ARM/CAB du 28 juin 2024 sur la mise en œuvre d'un programme de lutte contre les violences sexuelles et sexistes au sein du ministère des armées.

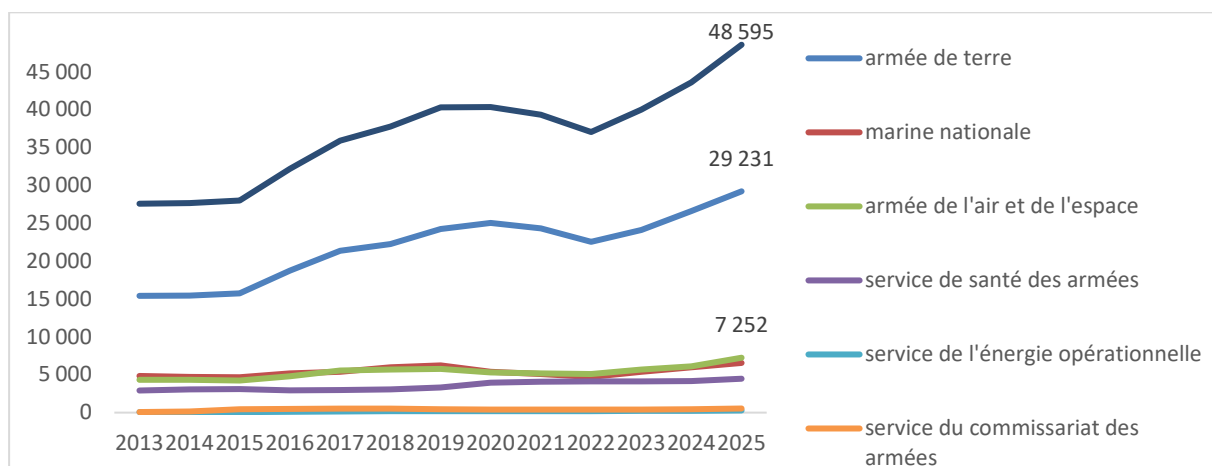
## Calendrier d'augmentation des effectifs de la réserve opérationnelle fixé en LPM

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Total
Cibles d'augmentation nette des effectifs	3 800	3 800	4 400	5 500	6 500	7 500	8 500	40 000

Source : Article 7 de la LPM 2024-2030.

Après un creux dans la dynamique de recrutement consécutif à la pandémie de covid, la tendance est repartie à la hausse en 2023 et, en 2025, les objectifs de recrutement ont été dépassés dès le mois d'octobre, avec 48 595 réservistes opérationnels pour un objectif annuel fixé à 47 600.

### Effectifs de la réserve opérationnelle RO1 (au 31/10/2025)

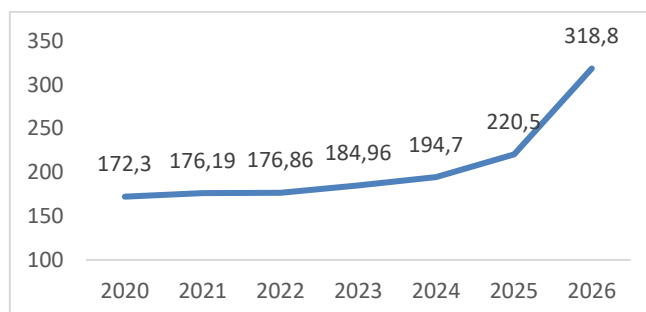


Source : commission, d'après les réponses au questionnaire budgétaire.

Pour mémoire, la LPM avait donné une nouvelle impulsion aux réserves : augmentation de la limite d'âge, fixée pour tous les réservistes à 72 ans, possibilité donnée aux militaires d'active de souscrire un engagement à servir dans la réserve dans un nombre plus grand de positions de non-activité, assouplissement des règles de détermination des critères d'aptitude, facultés d'avancement pour les réservistes spécialistes, élargissement des possibilités d'affectation et d'emploi, possibilité d'exercer des missions à l'étranger, facilitation des convocations, etc.

**Les crédits de masse salariale destinés aux réservistes, qui affichaient 220,5 M€ en 2025, seront fortement revalorisés en 2026, à hauteur de 318,8 M€.** Conformément aux recommandations du Haut comité d'évaluation de la condition militaire<sup>1</sup>, l'ensemble du budget de titre 2 consacré à la réserve est désormais distribué en début d'année, et des points de gestion sont conduits chaque trimestre pour piloter la ressource, afin de limiter la tentation de faire de cette enveloppe une variable d'ajustement en cours d'année.

### Dépenses de masse salariale destinée aux réservistes en loi de finances (en M€)



Source : commission, d'après les documents budgétaires.

<sup>1</sup> HCECM, 18<sup>e</sup> rapport annuel, juillet 2024.



## 2. Une modernisation de la gestion des réserves à encourager

**Le parcours de recrutement des réservistes a été fluidifié** grâce à la poursuite des travaux de fiabilisation du SI ROC, pilotée par une direction de projet interne, dont une nouvelle version est mise en production tous les trimestres. Celui-ci a par ailleurs été simplifié par la réduction et l'uniformisation, au niveau interarmées, des pièces justificatives exigées pour la signature de l'engagement à servir, et la redéfinition des postes permettant les plus sédentaires, donc moins exigeants sur le plan physique, ce qui permet de réduire la part des candidatures rejetées pour inaptitude médicale. Les nouveaux critères d'évaluation médicale permettent par ailleurs de recruter plus et mieux, et la prise de rendez-vous par le SI ROC sera possible en 2026.

**Les processus administratifs ont également été simplifiés.** Les délais de versement de la solde ont bénéficié de travaux du centre interarmées du soutien solde et administration du personnel : le délai moyen de paiement est passé de 90 jours en 2022 à 78 jours en 2023, puis à 69 jours en 2024. Depuis le début de l'année 2025, l'objectif d'un délai moyen de paiement inférieur à 60 jours est tenu. Les défraiements liés aux convocations ont bénéficié de travaux du centre interarmées du soutien à la mobilité : désormais, ces frais, remboursés dès le premier euro, ne sont payés qu'à partir du seuil de 50 euros, à défaut au bout d'un trimestre, ce qui a permis de réduire de plusieurs milliers le nombre de dossiers de remboursement et le délai de traitement. Le SI ROC permet en outre d'acheter les billets de train pour se rendre à une convocation sans avoir à avancer le coût du billet.

Les armées se fixent pour **objectif de créer une force de réserve jeune et opérationnelle**, en faisant un effort sur les recrutements de personnes sans expérience militaire. Ces « *ab initio* » représentaient 67% des recrutements en 2024, contre 65% en 2023. **L'âge moyen** des réservistes RO1 diminue, passant de 42 à **40 ans** entre 2023 et 2024. En 2024, les réservistes opérationnels ont réalisé 1 557 178 jours d'activité sur l'année pour une **moyenne de 35 jours d'activité par réserviste**, ce qui est assez nettement supérieur à la moyenne des années précédentes.

La difficulté à attirer les salariés ne s'est toutefois pas complètement résorbée. Malgré les mesures de la LPM, augmentant le nombre de jours de disponibilité pour lesquels l'employeur peut libérer son personnel, les remontées terrain font état de nombreuses convocations de réservistes sur des jours de vacances. **L'équipement des réservistes est encore souvent insuffisant** ; si l'effort budgétaire de l'an prochain devait achever de donner aux armées les moyens de convoquer, entraîner et payer sans difficulté les réservistes, la dotation en matériel identique à celui des soldats d'active devrait être effective en fin de programmation seulement.

Il n'en reste pas moins que la création d'une armée commune entre militaires d'active et réservistes – ces « soldats à temps partiel » (général Pierre Schill) – progresse, comme en témoigne **l'adaptation des doctrines d'emploi**. La publication interarmées 4.14 sur la politique d'emploi des réserves a été amendée le 11 juillet 2025 pour tenir compte des évolutions liées au plan réserve 2030, publié en mai 2025. L'idée est de **se doter de la masse nécessaire à un affrontement majeur en pensant très précocement l'intégration de la réserve aux unités d'active**, selon les stades de défense (STADEF) définis récemment par le SGDSN. Trois objectifs en découlent : protéger le territoire, de densifier les chaînes de soutien interarmées, et de renforcer ou régénérer les forces engagées au combat.

- La réserve opérationnelle de l'armée de Terre repose sur trois viviers : les réservistes insérés dans les commandements et états-majors pour les besoins en compétences rares (cyber, MCO, génie, etc.), ceux servant au sein des brigades pour appuyer les missions opérationnelles, y compris en engagement majeur, et ceux dédiés à la protection du territoire national et à l'assistance aux populations ;
- La réserve de la Marine nationale assure la complétude des plans d'armement, le soutien des bases, arsenaux et écoles, ainsi que la protection des installations liées à la dissuasion. À partir du STADEF 3, elle soutient la mise en disponibilité accélérée de la flotte, la mobilisation industrielle de défense et les centres de rappel des réservistes. Structurée en flottilles maritimes, spécialisées et côtières, elle permet l'intégration progressive des réservistes et la génération d'escouades dédiées à la surveillance, la protection et l'appui aux opérations en métropole, outre-mer ou en mer ;

- Dans l'armée de l'air et de l'espace, les réservistes servent comme compléments individuels dans les bases et états-majors, comme spécialistes dans des domaines civilo-militaires, ou au sein d'unités constituées. Dès le STADEF 5, elle participe aux missions permanentes, à la posture de sûreté aérienne et au maintien en condition opérationnelle. À partir du STADEF 3, elle contribue à la protection des bases, à l'encadrement de la RO2 et à la constitution d'une base aérienne de réserve projetable.

## B. UNE NÉCESSITÉ DE RENFORCER LE LIEN ARMÉES-NATION POUR LA RÉSILIENCE COLLECTIVE

### 1. Les armées et la société

**La situation internationale impose de faire comprendre à la société qu'il lui faut rompre avec l'idée que la guerre ne la concerne pas.**

**L'état-major des armées se considère à juste titre comme un contributeur important au renforcement de la cohésion nationale, et poursuit l'objectif d'en convaincre ses interlocuteurs.** Un cycle d'informations et d'échanges sera entamé dès l'automne 2025 avec différents milieux de la société civile identifiés comme autant d'interfaces avec la population : milieux académique, économique, culturel et sportif, associatif, ou relatif au monde combattant. La première séquence, à la fin novembre, est consacrée au monde combattant.

**Les armées sont par ailleurs à la recherche de relais territoriaux.** Les correspondants Défense, qui sont des conseillers municipaux et parfois des maires, pourraient être activés plus régulièrement et mobilisés pour amplifier les messages et les actions vers leurs concitoyens. La convention signée en septembre 2025 par l'armée de Terre et l'Association des maires de France participe de cette logique. Les armées ont en outre mis en place en 2025 un processus de labellisation d'actions et de projets, proposés par les unités militaires, susceptibles de contribuer localement au resserrement des liens entre les mondes civils et militaires : immersions, journées portes ouvertes au profit de jeunes au sein d'unités, séquences d'informations, compétitions sportives, événements mémoriels...

Enfin, les armées entretiennent depuis 1988 un partenariat structurant avec le monde économique via leur principale représentation syndicale (MEDEF) qui permet de dialoguer avec près de 70% de la représentation des entreprises de France. Ce partenariat porte sur la réserve, l'acculturation réciproque, la reconversion professionnelle, l'accompagnement des blessés, ainsi que la souveraineté économique. Les activités organisées sur l'année 2024-2025 ont permis de mobiliser près de 1500 acteurs de ces deux mondes.

### 2. Les armées et la jeunesse

**La construction d'une « armée nouvelle », plus hybride, exige encore d'insuffler à la jeunesse un véritable esprit de défense.**

L'année 2025 a été celle de la refonte de la Journée Défense et Citoyenneté (JDC). Les crédits alloués à la DSNJ au titre de la JDC **relèvent du programme 169, ce qui justifierait que la commission s'en saisisse pour avis.** Le développement de la JDC a ainsi porté l'enveloppe budgétaire qui lui est consacré de 22,7 M€ en 2024 à 37,6 M€ au PLF pour 2026, pour un coût de la journée qui devrait atteindre 175€ par jeune à terme, contre environ 120 aujourd'hui.

**La réforme vise à rendre la journée plus immersive, davantage tournée vers le recrutement potentiel, en s'approchant de l'expérience quotidienne du militaire.** À la cérémonie de lever des couleurs et à La Marseillaise fait suite une lecture de la charte des droits et devoirs du citoyen français. Puis des activités pratiques sont organisées : tir sportif laser, jeux de stratégie autour de scénario de crise désignant explicitement les adversaires de la France – groupes djihadistes, Russie, Iran, Corée du Nord... –, repas autour d'une ration de combat, expérience des métiers militaires en réalité virtuelle, etc.

**Le système d'information DEFENSE+, financé par le P 212,** vise à d'établir à cette occasion un lien durable entre le ministère des armées et la jeunesse. Il remplacera les systèmes existants traitant les données du recensement et de la JDC pour plus de 800 000 jeunes par an, élargira leur périmètre et leur ajoutera une interface mobile et des appariements avec d'autres bases de données ministérielles. À terme, son objectif est de fournir :

- aux jeunes, un lien numérique durable avec les forces armées en les dotant d'un canal d'information sur les métiers et l'actualité de la défense, ainsi que d'un **passport défense individuel** contenant des données obligatoires collectées lors du recensement, de la JDC, et mises à jour régulièrement jusqu'à 25 ans, enrichi de données individuelles qualitatives afin de disposer des informations nécessaires pour solliciter chacun en fonction de son profil et des besoins de la défense nationale, et qui pourra être complété par les usagers eux-mêmes dans le cadre de leur engagement citoyen civil comme militaire, et dont ils pourront se prévaloir professionnellement ;
- à la DSNJ, un entrepôt de données central ouvert, un système d'organisation de la JDC et d'un **éventuel rétablissement de l'appel sous les drapeaux**, et, à compter de 2028, un portail numérique accessible aux administrés et aux 35 000 mairies ;
- aux états-majors, directions et services et unités du ministère des armées qui participent à la JDC, un bouquet de services et de supports documentaires leur permettant de planifier leur participation, et à tous les services de recrutement du ministère, de quoi accéder aux données utiles des administrés ;
- aux mairies, un accès au portail recensement ;
- aux partenaires de l'insertion, les données utiles des administrés en situation de décrochage au moment de leur passage en JDC.

Une première version de l'application mobile DEFENSE+ sera mise à la disposition des jeunes courant novembre 2025. Les premiers Passeport Défense seront constitués en 2026.

La DSNJ assure le pilotage d'autres dispositifs à l'attention de la jeunesse : cadets de la défense, cordées de la réussite, contrats armées-jeunesse, ou encore les classes de défense. Le nombre de ces dernières a progressé de 168% entre 2021 et 2025, pour atteindre 1 077 classes, dont six dans le réseau de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger, dans près de 800 établissements, impliquant un total de plus de 27 000 élèves.

### 3. La nécessité d'une nouvelle forme d'engagement militaire

Eu égard à la dégradation du contexte international, ainsi qu'en raison de la diminution tendancielle de la natalité, qui a porté la taille des cohortes annuelle de 828 000 en 2010 à 663 000 en 2025, la Revue nationale stratégique actualisée à l'été 2025 estimait qu'« *Il devient nécessaire que la Nation tout entière se tourne à nouveau vers sa défense et sa sécurité. Il s'agit notamment de renforcer la cohésion nationale et de créer un réservoir de personnes mobilisables en cas de crise. À ce titre, un service militaire volontaire rénové pourrait être créé pour proposer aux Français majeurs de recevoir une formation militaire socle pouvant déboucher sur un engagement* »<sup>1</sup>. Le Premier ministre a en conséquence annoncé le 19 septembre dernier la « mise en extinction du SNU et [la] création prochaine du service militaire volontaire (SMV) ».

**Les rapporteurs pour avis ne sont cependant pas parvenus à obtenir du ministère ni de l'état-major des armées d'indications précises sur les contours du dispositif envisagé.** Le maintien du Parlement à l'écart de la réflexion en période de débat budgétaire n'est d'ailleurs pas sans poser quelques questions de principe et d'acceptabilité sociale.

Dans une note de mai 2025, le Haut commissariat au plan esquissait plusieurs scénarios. Le troisième consiste en un service militaire volontaire, dont le coût est chiffré, à partir de l'hypothèse de 70 000 volontaires par an et d'un coût comparable à celui du SMA et du SMV existant, à « *environ 1,7 milliard d'euros par an, hors coût des structures nouvelles d'accueil et d'hébergement* »<sup>2</sup>. La loi de programmation militaire 2024-2030 excluant explicitement le financement d'une extension du service national universel de son périmètre, **la mise en place d'un service militaire volontaire exigera par conséquent un financement ad hoc**. Le Haut commissariat au plan relève accessoirement qu'il « *peut offrir aussi des opportunités*

<sup>1</sup> Revue nationale stratégique, point 201, 14 juillet 2025.

<sup>2</sup> Haut commissariat au plan, « Service national : construire un nouveau modèle français (et européen) », Note flash n° 1, mai 2025.

*d'insertion professionnelle, à l'instar du SMA et du SMV, ce qui pourrait le rendre éligible à des financements européens ».*

**Les rapporteurs pour avis seront attentifs à ce qu'en toute hypothèse, l'introduction du service militaire volontaire ne fragilise pas les effectifs déjà engagés au sein des armées, la priorité devant rester la préservation de la disponibilité opérationnelle et la qualité du soutien apporté aux militaires en activité**, via les dépenses d'infrastructures et les moyens financiers affectés aux unités d'active. Nombre de nos voisins en Europe ont déjà entamé cette réflexion, ou l'ont déjà achevée.

### **Le rétablissement du service militaire en Europe**

À la mi-novembre 2025, les partis de la coalition au pouvoir en Allemagne se sont accordés sur les grandes lignes du projet de loi sur lequel le Bundestag se prononcera en décembre, instituant un service militaire volontaire. Le Gouvernement poursuit l'objectif d'une armée de 260 000 soldats d'ici 2035, dans un contexte de diminution des effectifs qui n'a pour l'heure pas été enrayée puisque la Bundeswehr est passée de 181 540 à 181 200 hommes et femmes entre 2023 et 2024<sup>1</sup>. L'objectif du texte est de recruter 20 000 nouveaux volontaires d'ici 2026.

Tous les hommes de 18 ans devront, dès 2026, remplir une « déclaration de volontariat » et répondre à des questions sur leur forme physique et leur éventuelle volonté de servir dans les forces armées, que les femmes peuvent toutefois choisir de remplir aussi<sup>2</sup>. Le texte oblige toutefois une les hommes de 18 ans, à partir de juillet 2027 – soit environ 300 000 par an –, à se soumettre à une évaluation physique destinée à examiner leur aptitude au service. Les nouveaux volontaires recevront 2 600 € bruts par mois et une subvention pour le financement du permis de conduire. Le ministère de la Défense tâche à présent d'identifier les infrastructures nécessaires.

Ailleurs en Europe, le service volontaire vient d'être instauré pour les femmes en Lettonie et en Croatie, et d'autres pays cherchent à élargir leur vivier de réservistes, comme la Pologne, l'Estonie, ou la Norvège. Le ministère de la Défense belge vient d'envoyer près de 150 000 lettres aux jeunes Belges les invitant à participer à un service volontaire d'un an.

**Le mercredi 26 novembre 2025, sous la présidence de M. Philippe Paul, vice-président, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 212 de la mission défense dans le projet de loi de finances pour 2026.**



**Cédric Perrin**

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



**Jean-Pierre GRAND**

Rapporteur  
Sénateur de l'Hérault  
(les Indépendants)



**Marie-Arlette Carlotti**

Rapporteuse  
Sénatrice des Bouches-du-Rhône  
(SER)

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

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

<sup>1</sup> D'après le rapport 2025 du Commissaire parlementaire aux forces armées.

<sup>2</sup> L'article 12 a) de la Loi fondamentale allemande ne fait peser la possibilité d'être obligé de servir dans les forces armées que sur les hommes.