



N° 2305

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2019

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES
SUR LE PROJET DE LOI **de finances pour 2020** (n° 2272)

TOME III

DÉFENSE

SOUTIEN ET LOGISTIQUE INTERARMÉES

PAR M. CLAUDE DE GANAY
Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE – LES CRÉDITS RELATIFS AU SOUTIEN ET À LA LOGISTIQUE INTERARMÉES DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2020	9
I. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 178 « PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES » RELATIFS AU SOUTIEN ET À LA LOGISTIQUE INTERARMÉES	9
A. LES CRÉDITS REGROUPÉS À L’ACTION 1 « PLANIFICATION DES MOYENS ET CONDUITE DES OPÉRATIONS »	12
1. Emploi des forces.....	12
2. Renseignement d’intérêt militaire.....	12
3. Systèmes d’information et de communication.....	13
4. Les infrastructures des systèmes d’information et de communication	13
B. LES CRÉDITS INSCRITS À L’ACTION 5 « LOGISTIQUE ET SOUTIEN INTERARMÉES »	13
1. Le soutien santé	13
2. Les infrastructures de santé.....	14
3. Le soutien pétrolier	14
4. Les crédits des bases de défense	15
5. Les soutiens complémentaires	16
6. Le service interarmées des munitions.....	17
7. Le service du commissariat aux armées.....	17
8. Les infrastructures de soutien	18
C. LES SURCÔÛTS LIÉS AUX OPÉRATIONS EXTÉRIEURES ET INTÉRIEURES	19

II. LE PROGRAMME 212 « SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE »	21
A. LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DU MINISTÈRE DES ARMÉES	23
B. LES SYSTÈMES D'INFORMATION, D'ADMINISTRATION ET DE GESTION	24
C. LA POLITIQUE DES RESSOURCES HUMAINES	25
1. Les aides à la reconversion	25
2. L'action sociale du ministère et les autres politiques de ressources humaines.....	27
D. LA POLITIQUE CULTURELLE ET ÉDUCATIVE	28
E. L'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS	28
F. LES DÉPENSES DE PILOTAGE, DE SOUTIEN ET DE COMMUNICATION	29
DEUXIÈME PARTIE – LE PLAN FAMILLES : BILAN À MI-PARCOURS	31
I. UNE MOBILISATION ATTENDUE DE L'ADMINISTRATION DU MINISTÈRE EN FAVEUR DES CONDITIONS DE VIE DES MILITAIRES ET DE LEURS FAMILLES	31
A. UNE VÉRITABLE PRISE DE CONSCIENCE DONNANT LIEU À UNE MOBILISATION COORDONNÉE DE L'ADMINISTRATION	31
1. Une approche (enfin) globale de l'action sociale	31
a. Une approche réclamée par le HCECM et des députés	31
b. Une réflexion de plusieurs mois débouchant dans l'urgence sur la formulation d'un plan	32
2. Un processus d'enrichissement continu.....	33
a. Une consultation très rapide ayant abouti à la définition du plan.....	33
b. Un processus de concertation qui se poursuit néanmoins.....	33
3. Une administration mobilisée	34
a. Un pilotage au plus haut niveau.....	35
b. De réelles marges de manœuvre au niveau local.....	36
B. DES MESURES DE BON SENS ET UNE MOBILISATION DE DIVERS CHAMPS DE L'ACTION MINISTÉRIELLE	37
1. Des mesures de bon sens sans besoin de financement <i>ad hoc</i>	37
a. Une plus grande visibilité sur les mutations et les carrières.....	37
b. Des simplifications administratives.....	37
c. Des tarifs négociés avec les grandes entreprises de transport	39
d. La préservation de la trésorerie des ménages	39
e. Une plus grande reconnaissance pour les associations	39
f. Des mesures « d'information »	40

2. D'autres mesures ayant des implications financières	40
a. Quelques aides financières ciblées, dont une qui peine à trouver son public.....	41
b. Une augmentation de l'offre de garde d'enfants qui ne reflète pas la complexité réelle des enjeux	42
c. La poursuite de la modernisation des services du soutien, à crédits constants ?.....	43
d. Le Wifi : une mesure emblématique qui suscite des interrogations	45
e. Un effort insuffisant en faveur des conditions d'hébergement et de logement	45
f. L'axe « accès à la propriété » : un « flop ».....	48
II. UN CHANGEMENT DE MÉTHODE À PROMOUVOIR POUR UN « ACTE II » DU PLAN « FAMILLE »	50
A. ADOPTER UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE PAR OBJECTIFS	50
1. Un déficit de réflexion stratégique et de prospective.....	50
a. Un inventaire des tâches à réaliser plus qu'une liste d'objectifs	50
b. L'expression de ce qui est possible plus que de ce qui est souhaitable	50
c. Une prospective absente.....	51
2. Des états-majors écartés du processus d'expression des besoins	51
B. UNE COMMUNICATION QUI RESTE À INVENTER	52
1. Un plan encore méconnu des militaires et de leurs familles.....	52
2. Des innovations numériques qui prennent du temps	53
C. LA NÉCESSITÉ D'UNE APPROCHE ENCORE ÉLARGIE DE LA CONDITION MILITAIRE	54
1. Des efforts financiers plus que jamais nécessaires dans les soutiens	54
a. Un service de santé fragilisé.....	55
b. Une modernisation du SCA qui impose de gros efforts de productivité	55
c. Une « dette » infrastructure qui ouvre un « puits-sans-fond »	55
2. Des ambitions à conserver pour la nouvelle politique de rémunération des militaires et la réforme des retraites.....	56
ANNEXE 1 : Liste des personnes auditionnées par le rapporteur	79
ANNEXE 2 : Les principaux aspects de la vie familiale des militaires selon le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM)	81
ANNEXE 3 : Synthèse des recommandations des députés Geneviève Gosselin-Fleury et Charles de la Verpillière en février 2017	82

INTRODUCTION

Le projet de loi de finances pour 2020 s'inscrivant en deuxième année d'exercice d'une loi de programmation militaire dite « à hauteur d'homme » et le rapporteur s'étant ému en 2018 des fortes attentes des militaires à l'égard de la mise en œuvre pratique des engagements ministériels, cet avis réserve une attention toute particulière à l'amélioration de la condition du soldat, enjeu majeur pour le recrutement et la fidélisation de personnels souvent contractuels.

L'évolution de la maquette budgétaire dans le domaine des soutiens brouille quelque peu les pistes de comparaison cette année mais permettra une meilleure traçabilité à l'avenir, grâce à la ventilation des crédits dédiés aux infrastructures. Elle conduira à sanctuariser les crédits prévus au titre de la construction ou de la rénovation des infrastructures « de vie », trop souvent négligées par le passé au profit des infrastructures technico-opérationnelles.

Cette double attention, à l'évaluation de la performance de la dépense publique, d'une part, et au renforcement de la subsidiarité là où elle est financièrement pertinente, d'autre part, témoigne d'une prise de conscience collective à l'égard des décennies de sous-investissement sur certains aspects du soutien, notamment ceux liés à l'hébergement et à la santé des militaires. Cette année, des insuffisances perdurent dans le domaine de la reconversion, avec une baisse inédite et inexplicable des crédits pour Défense Mobilité, l'agence de reconversion de la défense, au vu de ses responsabilités croissantes et de l'importance perçue de cette reconversion par les militaires au moment de se (ré)engager.

Le plan « Famille », mieux décrit par son intitulé complet de « plan d'accompagnement des familles et d'amélioration des conditions de vie des militaires 2018-2022 », a désormais deux ans d'existence et de mise en œuvre. Le postulat de départ était de choyer la famille puisqu'elle est la « base arrière du militaire », source primordiale de sa stabilité au sein d'un environnement de travail caractérisé à l'inverse par ses fortes contraintes horaires et géographiques, exacerbées par les engagements opérationnels soutenus de la France.

Les retours fournis lors des auditions de l'ensemble de la chaîne concernée par le plan « Famille », de ses acteurs à ses bénéficiaires finaux, sont globalement positifs. En effet, toute une série de mesures « de bon sens », c'est-à-dire à l'action directement visible pour un coût de mise en œuvre relativement modeste voire nul, a indéniablement contribué à améliorer la condition militaire. Le rapporteur tenait à souligner le rôle capital tenu par le chargé de mission ministériel, clé de voûte permettant de coordonner les différentes entités et échelons nécessaires à l'impulsion générale du plan, dont le poste est malheureusement vacant depuis septembre 2019.

Formidable vade-mecum administratif, qui énumère les carences accumulées répertoriées par les militaires *via* leur chaîne de concertation, le plan « Famille » pâtit du décalage naissant entre le discours tenu par les services ministériels quant à son caractère évolutif et le sacrifice de toute dimension prospective sur l'autel de la réactivité. Cet écueil a été identifié à propos de nombreuses mesures du plan, que ce soit l'onéreux déploiement du wifi en garnison, le manque d'indicateurs d'efficacité susceptibles d'évaluer l'effort en faveur de la garde d'enfants ou l'aide insuffisante proposée afin d'accéder à la propriété.

Ainsi, le rapporteur appelle de ses vœux un impérieux acte II du plan « Famille » qui, au-delà d'une liste certes ambitieuse de tâches, marquerait l'ouverture d'une véritable réflexion sur le rôle de la puissance publique et des instruments à sa disposition afin d'améliorer la condition militaire. Cet acte II permettrait d'assurer la pleine adéquation du plan aux spécificités de ses bénéficiaires et des territoires, en s'appuyant non seulement sur une communication numérique claire (dont le déploiement s'effectue mais avec difficultés) mais surtout sur l'humain, à commencer par le commandement, avec l'appui d'initiatives louables comme les cellules d'information et d'accompagnement des familles (CIAF) et les espaces ATLAS. Cet acte II devra s'accompagner d'indicateurs de performance mieux définis, permettant de s'assurer que la dépense publique consentie dans le cadre du plan obéit aux efforts souhaitables de territorialisation et de subsidiarité et répond bien à des objectifs préétablis en lien avec les besoins exprimés.

Le rapporteur précise que le plan « Famille » est une condition nécessaire mais non suffisante à l'amélioration de la condition militaire. Cette dernière ne peut qu'être dégradée par l'évolution défavorable du ratio soutenant/soutenus qui résulte des augmentations d'effectifs ciblées décidées ces dernières années. L'enjeu crucial de la fidélisation imposera non seulement une amélioration de la qualité du service rendu mais aussi, et surtout, la juste compensation des sujétions, une rémunération attractive des compétences – dans le cadre de la nouvelle politique de rémunération des militaires –, ainsi qu'une correcte prise en compte des spécificités du modèle RH des armées, dont les pensions militaires sont un pilier fondateur.

*Le rapporteur avait demandé que les réponses à son questionnaire budgétaire lui soient adressées au plus tard le **10 octobre 2019**, date limite résultant de l'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. À cette date, **68** réponses sur **68** lui étaient parvenues, soit un taux de **100 %**.*

PREMIÈRE PARTIE – LES CRÉDITS RELATIFS AU SOUTIEN ET À LA LOGISTIQUE INTERARMÉES DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2020

Le présent rapport pour avis porte sur un ensemble cohérent de plus de 10 milliards d'euros de crédits, soit près d'un tiers du budget de la défense, consacrés aux soutiens *lato sensu*. Dans la nomenclature budgétaire, ils se répartissent entre deux programmes :

– le programme 178 « Préparation et emploi des forces », pour les quatre de ses sept actions qui ne retracent pas spécifiquement des dépenses liées à la préparation et à l'emploi d'une armée ;

– le programme 212 « Soutien de la politique de défense », pour les dépenses afférentes à la logistique interarmées et aux soutiens, en dehors des dépenses de personnel (titre 2) relevant d'autres programmes.

I. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 178 « PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES » RELATIFS AU SOUTIEN ET À LA LOGISTIQUE INTERARMÉES

Le programme 178 « Préparation et emploi des forces » est placé sous la responsabilité du chef d'état-major des armées (CEMA). Il constitue le cœur de la mission « Défense ». L'objet du programme est en effet de remplir les missions confiées aux armées tout en veillant au maintien d'un haut niveau de préparation opérationnelle.

Sur les sept actions que comporte le programme 178, quatre retracent des dépenses transversales, relevant de la planification des moyens et de la conduite des opérations, du soutien et de la logistique interarmées ou encore des surcoûts liés aux opérations intérieures et extérieures. Les trois autres retracent spécifiquement les dépenses de préparation des forces terrestres, navales et aériennes et font l'objet d'une analyse distincte par les rapporteurs pour avis ⁽¹⁾ désignés à cet effet.

Afin de donner une image fidèle des moyens alloués aux différentes actions, en cohérence avec l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le tableau ci-dessous fait figurer à titre indicatif les dépenses de personnel (dite « de titre 2 ») correspondant à chaque action, bien qu'elles soient retracées depuis 2015 sur le programme 212 (*cf. infra* II.).

(1) *Préparation et emploi des forces – Forces terrestres : M. Thomas Gassilloud ; Préparation et emploi des forces – Marine : M. Jacques Marilossian ; Préparation et emploi des forces – Air : M. Jean-Jacques Ferrara.*

CRÉDITS DU PROGRAMME 178 « PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES » RELATIFS AU SOUTIEN ET À LA LOGISTIQUE INTERARMÉES

Les dépenses de titre 2, inscrites au programme 212, sont reportées dans ce tableau à titre indicatif.

(en euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2019	PLF 2020	Évolution (en %)	LFI 2019	PLF 2020	Évolution (en %)
Action 01 - Planification des moyens et conduite des opérations	597 075 762	689 088 743	15 %	585 580 791	655 722 923	12 %
<i>titre 2 (P212, A 54)</i>	<i>1 310 148 863</i>	<i>1 374 010 154</i>	<i>5 %</i>	<i>1 310 148 863</i>	<i>1 374 010 154</i>	<i>5 %</i>
sous-action 01-10 - Emploi des forces	295 641 766	283 897 769	- 4 %	290 052 095	275 991 590	- 5 %
<i>titre 2 (P212, SA 54-01 à 54-05)</i>	<i>642 558 916</i>	<i>702 357 162</i>	<i>9 %</i>	<i>642 558 916</i>	<i>702 357 162</i>	<i>9 %</i>
sous-action 01-11 - Renseignement d'intérêt militaire	54 780 128	57 650 559	5 %	53 709 552	56 526 033	5 %
<i>titre 2 (P212, SA 54-06)</i>	<i>169 802 115</i>	<i>171 373 781</i>	<i>1 %</i>	<i>169 802 115</i>	<i>171 373 781</i>	<i>1 %</i>
sous-action 01-14 - Systèmes d'information et de communication	246 653 868	334 540 415	36 %	241 819 144	320 655 300	33 %
<i>titre 2 (P212, SA 54-07)</i>	<i>497 787 832</i>	<i>500 279 211</i>	<i>1 %</i>	<i>497 787 832</i>	<i>500 279 211</i>	<i>1 %</i>
sous-action 01-21 – Infrastructures des systèmes d'information et de communication ⁽¹⁾		13 000 000			2 550 000	
Action 05 - Logistique et soutien interarmées	1 567 532 467	2 416 436 696	54 %	1 462 141 153	2 141 527 638	46 %
sous-action 05-11 – Infrastructures de santé ⁽¹⁾		47 204 561			30 881 579	
<i>titre 2 (P212, SA 58)</i>	<i>2 666 451 914</i>	<i>2 845 555 928</i>	<i>7 %</i>	<i>2 666 451 914</i>	<i>2 845 555 928</i>	<i>7 %</i>
sous-action 05-80 - Fonction santé	186 220 563	218 342 203	17 %	107 834 878	109 987 363	2 %
<i>titre 2 (P212, SA 58-06)</i>	<i>883 622 016</i>	<i>1 080 048 033</i>	<i>22 %</i>	<i>883 622 016</i>	<i>1 080 048 033</i>	<i>22 %</i>
sous-action 05-81 - Fonction pétrolière (jusqu'en 2015)						
<i>titre 2 (P212, SA 58-01)</i>	<i>131 039 369</i>	<i>131 941 704</i>	<i>1 %</i>	<i>131 039 369</i>	<i>131 941 704</i>	<i>1 %</i>

sous-action 05-82 - Soutien des forces par les bases de défense	665 341 476	1 186 144 933	78 %	674 004 137	983 024 418	46 %
<i>titre 2 (P212, SA 58-02)</i>	<i>59 412 751</i>	<i>63 789 508</i>	<i>7 %</i>	<i>59 412 751</i>	<i>63 789 508</i>	<i>7 %</i>
sous-action 05-83 - Soutiens complémentaires	138 176 953	150 983 421	9 %	145 487 209	156 846 562	8 %
<i>titre 2 (P212, SA 58-03)</i>						
sous-action 05-84 - Service interarmées des munitions	32 446 328	30 341 628	- 6 %	18 574 831	20 432 969	10 %
<i>titre 2 (P212, SA 58-04)</i>	<i>90 872 174</i>	<i>90 275 680</i>	<i>- 1 %</i>	<i>90 872 174</i>	<i>90 275 680</i>	<i>- 1 %</i>
sous-action 05-85 - Service du commissariat aux armées	545 347 147	692 656 961	27 %	516 240 098	617 074 952	20 %
<i>titre 2 (P212, SA 58-05)</i>	<i>1 501 505 604</i>	<i>1 479 501 003</i>	<i>- 1 %</i>	<i>1 501 505 604</i>	<i>1 479 501 003</i>	<i>- 1 %</i>
sous-action 05-89 – Infrastructures des soutiens ⁽¹⁾		90 762 989			223 279 795	
Action 06 - Surcoûts liés aux opérations extérieures	600 060 671	850 000 000	42 %	600 060 671	850 000 000	42 %
<i>titre 2 (P212, SA 59-01)</i>	<i>250 000 000</i>	<i>254 201 203</i>	<i>2 %</i>	<i>250 000 000</i>	<i>254 201 203</i>	<i>2 %</i>
Action 07 - Surcoûts liés aux opérations intérieures						
<i>titre 2 (P212, SA 59-02)</i>	<i>100 000 000</i>	<i>100 000 000</i>	<i>0 %</i>	<i>100 000 000</i>	<i>100 000 000</i>	<i>0 %</i>
Total (hors titre 2)	2 764 668 900	3 955 525 439	43 %	2 647 782 615	3 647 250 561	38 %
<i>Total (titre 2 du P212 correspondant au personnel concourant aux actions présentées) ⁽²⁾</i>	<i>4 326 600 777</i>	<i>4 573 767 285</i>	<i>6 %</i>	<i>4 326 600 777</i>	<i>4 573 767 285</i>	<i>6 %</i>
Total	7 091 269 677	8 529 292 724	20 %	6 974 383 392	8 221 017 846	18 %

P : programme. SA : sous-action. Les dépenses de personnel correspondantes à ces actions figurent au programme 212. Elles sont indiquées à titre d'information dans le tableau et n'ont pas d'influence sur les totaux par action.

(1) Afin de renforcer la cohérence des périmètres de chaque programme et de favoriser la responsabilisation des gestionnaires, le ministère met en œuvre en 2020 une évolution de l'architecture des crédits d'infrastructure jusqu'ici centralisés sur le programme 212. Cela se concrétise notamment sur le transfert de crédits d'infrastructure vers le programme 178 liés à l'activité opérationnelle afin de renforcer le pilotage et la cohérence des crédits liés à l'activité opérationnelle des armées.

(2) Actions 212-54, 212-58 et 212-59 (PLF 2020 : données issues du projet annuel de performance 2020).

Source : ministère des Armées, réponses au questionnaire budgétaire envoyé par le rapporteur, octobre 2019.

A. LES CRÉDITS REGROUPÉS À L'ACTION 1 « PLANIFICATION DES MOYENS ET CONDUITE DES OPÉRATIONS »

L'action 1 du programme 178 regroupe les crédits concourant au financement de plusieurs missions et organismes interarmées. Les crédits de cette action augmentent significativement en 2019, surtout au profit des systèmes d'information et de communication (+ 36 % en autorisations d'engagement et + 33 % en crédits de paiement).

1. Emploi des forces

La sous-action 10 « Emploi des forces » de l'action 1 du programme 178 finance diverses activités de l'état-major des armées (EMA) et des organismes et états-majors interarmées (EMIA).

Après la hausse de 5 % proposée l'an dernier, les crédits de paiement (CP) inscrits à la sous-action 10 accusent une baisse de 5 % en 2020 pour s'établir à 276 millions d'euros (- 4 % pour les autorisations d'engagement, soit 284 millions d'euros). Le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2020 (PAP) précise en effet que le commandement interarmées de l'espace sort du périmètre de la sous-action 1-10 pour être transféré à l'action 4.

Nonobstant cette modification du périmètre, les dépenses liées aux activités opérationnelles restent dynamiques (+ 6 %), tirées par les dépenses de transport stratégique, tout comme les dépenses liées à la participation française aux organismes internationaux. Les autorisations d'engagement pour la communication et de relations publiques sont réduites pour maîtriser le reste-à-payer. En revanche, d'après le PAP, les crédits prévus pour l'achat de prestations intellectuelles augmentent très significativement pour financer « l'innovation digitale ».

2. Renseignement d'intérêt militaire

La sous-action 11 retrace les crédits de la direction du renseignement militaire (DRM), consacrés à l'acquisition et à l'entretien d'équipements à vocation opérationnelle, ainsi qu'au soutien des principales missions de la DRM : appui aux théâtres d'opérations et échanges bilatéraux avec les partenaires étrangers.

Conformément aux priorités fixées en loi de programmation militaire, les crédits de cette sous-action augmentent de 5 % (57,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 56,5 millions d'euros en crédits de paiement) pour soutenir les investissements de la DRM dans le *big data*, notamment un changement des technologies d'hébergement et d'exploitation des données, qui sont elles-mêmes issues de multiples capteurs plus performants et d'accords avec des partenaires nationaux et internationaux.

3. Systèmes d'information et de communication

La sous-action 14 retrace les crédits de la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information de la défense (DIRISI), qui a pour mission de gérer et de maintenir en condition des matériels de télécommunication, de communication et d'information, au profit des armées, directions et services du ministère de la défense.

Comme en 2019, les autorisations d'engagement (AE) connaissent une hausse très significative (+ 36 %), à l'instar des crédits de paiement (+ 33 %). Cette hausse accompagne l'effort de modernisation numérique du ministère des Armées, piloté par la nouvelle direction générale du numérique (DGNUM), aussi bien sur les théâtres d'opération que dans la gestion des ressources humaines.

4. Les infrastructures des systèmes d'information et de communication

L'action 1 du programme se voit assortie d'une nouvelle sous-action 01-21 qui retrace les crédits d'infrastructures des systèmes d'information et de communication. Pour mieux responsabiliser ses gestionnaires et renforcer la cohérence de chaque programme, le ministère des Armées a décidé de ventiler au sein de la maquette budgétaire les crédits d'infrastructure jusqu'ici centralisés sur le programme 212. Cette évolution est la bienvenue, dans la mesure où elle permet de s'assurer de la cohérence de l'effort budgétaire du ministère des Armées et de respecter l'esprit de la loi organique aux lois de finances, qui doit favoriser la mesure de la performance de la dépense publique en organisant les crédits non pas par nature mais par objectifs.

En 2020, des engagements nouveaux sont prévus à hauteur de 13 millions d'euros dans ces infrastructures SIC, ce qui témoigne de l'ampleur des investissements envisagés, tandis que les crédits de paiement s'élèvent à 2,5 millions d'euros.

B. LES CRÉDITS INSCRITS À L'ACTION 5 « LOGISTIQUE ET SOUTIEN INTERARMÉES »

L'action 5 du programme 178 regroupe les dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention de plusieurs fonctions de soutien, spécialisés ou communs. La majorité des crédits financent le soutien de l'homme à travers le service du commissariat aux armées et les bases de défense et concourent donc directement à l'efficacité opérationnelle, à la protection des militaires, à leur moral et à leur fidélisation.

1. Le soutien santé

La sous-action 05-80 retrace les dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention du service de santé des armées (SSA). Outre la médecine des forces en opérations, le SSA a quatre missions qui font aussi du

service un contributeur essentiel de la politique de santé publique : la gestion des hôpitaux militaires, le ravitaillement sanitaire, la formation et la recherche.

Après plusieurs années de diminution, les crédits dévolus au SSA augmentent enfin en 2020 : + 17 % pour les autorisations d'engagement (hors masse salariale), + 2 % en crédits de paiement. La masse salariale augmentera, elle, de 22 %.

Outre le financement de systèmes d'information stratégiques, qui permettront un meilleur suivi du personnel militaire et donc, des mesures de prévention, le SSA fera effort sur les équipements opérationnels ainsi que sur ceux dédiés à la médecine des forces. Les difficultés rencontrées demeurent liées aux ressources humaines. Ces dernières années, le niveau d'activité lié au soutien médical des engagements opérationnels (OPEX et OPINT) s'est rapproché de la limite haute du contrat opérationnel fixé au SSA par l'état-major des armées. En particulier, une forte sujétion opérationnelle pèse sur certains praticiens comme les chirurgiens et les médecins des forces. En 2018, le taux de projection des équipes médicales était de 106 %, malgré l'apport des réservistes, et de 200 % pour les équipes chirurgicales. Afin de pallier ces difficultés, le SSA s'est engagé dans une ambitieuse campagne de recrutement, en particulier de médecins des forces et de chirurgiens contractuels.

Entendu par le rapporteur, le président du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire, qui a consacré son 13^e rapport thématique à « La mort, la blessure, la maladie », n'a pas caché ses vives préoccupations à l'égard des tensions observées au SSA. Des mesures ambitieuses doivent être envisagées pour remédier aux déséquilibres actuels, et la hausse des crédits devra se poursuivre sur plusieurs années.

2. Les infrastructures de santé

La nouvelle maquette budgétaire proposée cette année par le ministère des Armées inclut une nouvelle sous-action 05-11 « Infrastructures de santé » qui retrace les crédits affectés aux infrastructures du SSA, jusqu'ici retracés au sein du programme 212. Cette nouvelle sous-action est dotée de 47 millions d'euros en AE et 31 millions d'euros en CP.

Elle appuie la poursuite de la transformation du SSA, en finançant des travaux d'adaptation des hôpitaux militaires et centres de santé de nouvelle génération sur lesquels le SSA recentre son activité.

3. Le soutien pétrolier

Depuis le 1^{er} janvier 2016, les recettes et les dépenses de la fonction pétrolière sont, par dérogation au principe d'unité budgétaire, séparées du budget général pour être retracées dans un compte de commerce n° 901, intitulé

« Approvisionnement de l'État et des forces armées en produits pétroliers, biens et services complémentaires ».

Grâce à un découvert autorisé de 125 millions d'euros, ce compte de commerce apporte de la souplesse aux opérations conduites par le service des essences des armées (SEA) en lui permettant d'acheter de gros volumes de carburant à tout moment. Ce mode de gouvernance budgétaire, qui isole la fonction pétrolière des autres domaines, incite également le SEA à une gestion active de la trésorerie et, pour cela, à la valorisation de ses prestations à l'égard de ses clients, dans le respect du principe d'équilibre du compte de commerce.

Les dépenses de personnel du SEA sont retracées à la sous-action 58-01 du programme 212. Elles se redressent légèrement (+ 1 %), conformément à la programmation militaire, mais en décalage avec les besoins du service liés au contrat opérationnel. Comme le rapporteur l'a mis en évidence dans son rapport l'an dernier, le SEA fait face à des difficultés de recrutement dans des spécialités pour lesquelles la concurrence est très forte avec les entreprises civiles.

4. Les crédits des bases de défense

Il existe aujourd'hui cinquante-cinq bases de défense (BdD) dont quarante-cinq en métropole et dix outre-mer et à l'étranger. L'arrêté du 23 mai 2018 a réduit le nombre de bases de défense métropolitaines de 51 à 45. Cet ajustement de la carte des bases de défense, effectif depuis le 1^{er} janvier 2019, a pour objectif l'amélioration de la qualité du soutien, l'optimisation de la ressource dédiée, la simplification du fonctionnement et le renforcement de la lisibilité de l'organisation des armées, au sein du ministère comme en interministériel.

La sous-action 05-82 « Soutien des forces par les bases de défense » retrace les crédits d'investissement, d'intervention et de fonctionnement des 55 BdD, qui répondent aux besoins d'administration générale et du soutien commun (AGSC) des unités qui leur sont rattachées (soutiens communs et financier, administration du personnel, entretien des espaces verts, gardiennage, entretien des véhicules, etc.) dans un périmètre géographique donné. Elles constituent donc un premier échelon, local, de mutualisation des soutiens.

Les crédits de paiement (CP) comme les autorisations d'engagement (AE) augmentent très significativement en 2020 (+ 78 % en AE, + 46 % en CP) sous l'effet combiné de nouveaux besoins financiers et de mesures de périmètre. Parallèlement, les dépenses de personnel augmentent, elles, de 7 %.

Les besoins de financement des services de soutien commun des BdD augmentent en grande partie en raison du dynamisme de certaines dépenses contraintes, notamment celles liées aux énergies et aux fluides. Ces besoins prennent en compte également les priorités définies dans la loi de programmation militaire, en particulier le plan « Famille », et la contribution à l'accélération de la

transformation des services de soutien qui interviennent au niveau local, comme le dispositif ATLAS (accès en tout temps et en tout lieu au soutien). Fin 2020, le ministère des Armées ambitionne en effet d'avoir déployé 176 « guichets uniques » multi-services dans les bases de défense associant les traditionnels services du commissariat (un guichet habillement, une permanence tailleur...) mais aussi ceux du secrétariat général pour l'administration (action sociale, Défense mobilité...) ou ceux de partenaires (mutuelles, entreprise de blanchisserie, salon de coiffure, collectivités territoriales...).

Le périmètre budgétaire des BdD évolue par ailleurs cette année afin de renforcer les effets de la LPM « à hauteur d'homme » en promouvant une forme de subsidiarité. Le ministère des Armées indique ainsi que les soutiens de proximité sont renforcés à l'échelon local des BdD pour améliorer le quotidien des forces. Ainsi, les dépenses d'entretien et de maintien en condition des infrastructures (334 millions d'euros en CP), et certaines dépenses d'action sociale comme l'amélioration du cadre de vie (7 millions d'euros en CP) sont transférées vers l'échelon local, afin d'accroître les marges d'initiative des commandants de BdD. D'autres dépenses, pour lesquelles les commandants de BdD ne disposaient que de peu de marge d'appréciation, sont transférées vers d'autres acteurs mieux à même d'en apprécier le besoin (dépenses d'accueil, filtrage, gardiennage et de charges de fonctionnement des restaurants).

5. Les soutiens complémentaires

La sous-action 05-83 « Soutiens complémentaires » regroupe diverses activités interarmées concourant au soutien des forces en métropole et outre-mer, essentiellement dans le domaine de la logistique interarmées. Sous-action en quelque sorte « balai », elle connaît régulièrement des changements de périmètres.

Le montant de l'indemnité compensatrice SNCF s'établira à 124,74 millions d'euros en crédits de paiement en 2020, pour prendre en compte des améliorations prévues dans le cadre du plan « Famille » (extension des réductions aux familles de militaires), et de l'augmentation des tarifs SNCF.

L'année 2020 sera en outre marquée par l'organisation de deux championnats du monde militaires (en judo et en équitation) et la participation à près de vingt championnats du monde militaire. La filière équestre bénéficiera des premiers impacts financiers de la LPM : des chevaux seront remplacés, l'entretien et le renouvellement du parc de matériel roulant seront renforcés.

USAGE DES CRÉDITS PRÉVUS À LA SOUS-ACTION 05-83 POUR 2020

(en millions d'euros)

Domaines	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Indemnité compensatrice SNCF	127,24	124,74
Centre national des sports de la défense (CNSD)	14,15	16,81
Services généraux externalisés	1,4	7,4
Déconstruction des installations nucléaires en Polynésie	1,97	1,93
Maintien en sécurité des installations désactivées de l'OTAN	1,12	1,10
Direction de la maintenance aéronautique	1,05	1,57
Autres dépenses	4,05	3,3
Total	150,98	156,85

Source : ministère des Armées, réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur, octobre 2019.

6. Le service interarmées des munitions

La mission du service interarmées des munitions (SIMu) consiste à mettre à disposition des forces, en tous lieux et en tout temps, des munitions de toutes natures, hors dissuasion, de la munition de 5,56 mm au missile Exocet ou Scalp, en quantité et en qualité requises, en assurant aux utilisateurs leur sécurité d'emploi. Une mission essentielle d'appui aux forces armées, puisque, comme le notait un illustre commandant d'artillerie, « *on peut rester vingt-quatre, s'il le faut même, trente-six heures sans manger ; mais l'on ne peut rester trois minutes sans poudre, et des canons arrivant trois minutes plus tard n'arrivent pas à temps.* »⁽¹⁾

Après une hausse très significative dans le projet de loi de finances pour 2019, les autorisations d'engagement sont réduites à environ 30 millions d'euros en 2020. Les crédits de paiement continuent leur progression (environ 20 millions d'euros, + 10 % par rapport au PLF2019) pour apurer les restes-à-payer constitués les années précédentes. Après la hausse constatée l'an dernier, les dépenses de personnel se stabilisent.

7. Le service du commissariat aux armées

Créé le 1^{er} janvier 2010, le service du commissariat aux armées (SCA) constitue l'échelon national de mutualisation des soutiens.

En 2020, les dépenses du SCA, hors masse salariale, devraient progresser de manière dynamique (+ 20 % en crédits de paiement, + 27 % en autorisations d'engagement). Cette hausse s'explique en grande partie par une mesure de périmètre, à savoir le transfert depuis la sous-action 05-82 « Soutien des forces par les bases de défense » des charges de fonctionnement des cercles et des dépenses

(1) Bonaparte, commandant de l'artillerie de l'armée du Midi le 16 octobre 1793 aux représentants du peuple à Marseille.

d'accueil, de filtrage et de gardiennage des sites pour lesquelles le SCA exerce les attributions de responsable de site.

En 2020, le SCA poursuivra la phase de déploiement de sa transformation dans le cadre du projet « SCA 22 » dont l'objectif principal est de renforcer le soutien de proximité délivré aux unités opérationnelles, notamment par la création, au sein de groupements de soutien de nouvelle génération (GS - NG), de pôles commissariats. Ces derniers assureront un soutien de proximité modernisé en s'appuyant sur les espaces d'accueil multiservices dits « ATLAS ».

Parallèlement, le SCA poursuivra le déploiement de la distribution par correspondance des effets militaires et commencera la mise en œuvre de la stratégie de concession à l'économat des armées (EdA) de restaurants actuellement exploités en régie. Cette stratégie concerne 73 restaurants sur la période 2020-2025, dont les 9 premiers seront concédés en 2020.

D'après le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances, l'année 2020 sera marquée par la livraison de tenues de protection contre les risques nucléaires, radiologiques, bactériologiques et chimiques commandées en 2019, la notification du marché d'acquisition de gilets balistiques modulaires (GBM) prévu par la LPM 2019-2025 et l'extension du wifi gratuit en enceinte militaire à l'outre-mer et à l'étranger dans le cadre du plan « Famille » pour un coût supplémentaire de 24 millions d'euros.

8. Les infrastructures de soutien

Une nouvelle sous-action 05-89 « Infrastructure des soutiens » est créée dans le programme 178 pour accueillir, en provenance du programme 212, des crédits d'infrastructure (construction et rénovation) d'organismes de soutien interarmées, d'une partie des bâtiments de la DGA, ainsi que l'infrastructure des BdD. Cette sous-action un peu « fourre-tout » se définit surtout par la négative. Elle n'inclut pas :

- les opérations d'infrastructures qui peuvent être reliées à un programme d'armement (désormais retracées sur le programme 146 « Équipement des forces ») ;

- les opérations d'infrastructures qui peuvent être reliées à une force armée (sous-actions 02-11 « Infrastructures terrestres », 03-11 « Infrastructures maritimes », et 04-11 « Infrastructures aériennes ») ;

- les opérations d'infrastructures de santé (sous-action 05-11) ;

- les opérations d'infrastructures des systèmes d'information et de communication (sous-action 01-21) ;

– les dépenses d’entretien et des dépenses de maintien en condition des infrastructures des BdD transférées aux commandants de bases de défense (sous-action 05-82).

En 2020, cette nouvelle sous-action appuiera surtout des opérations de sécurisation d’emprises du SIMu (dépôts de munition de Miramas, de Brest, Saint-Mandrier, Fontveille et Abidjan).

C. LES SURCOÛTS LIÉS AUX OPÉRATIONS EXTÉRIEURES ET INTÉRIEURES

En raison de leur caractère difficilement prévisible, les opérations extérieures (OPEX) font l’objet d’une provision à l’action 6 du programme 178 au titre des « surcoûts liés aux opérations extérieures ». Les surcoûts au titre des opérations intérieures (OPINT) sont quant à eux retracés à l’action 7.

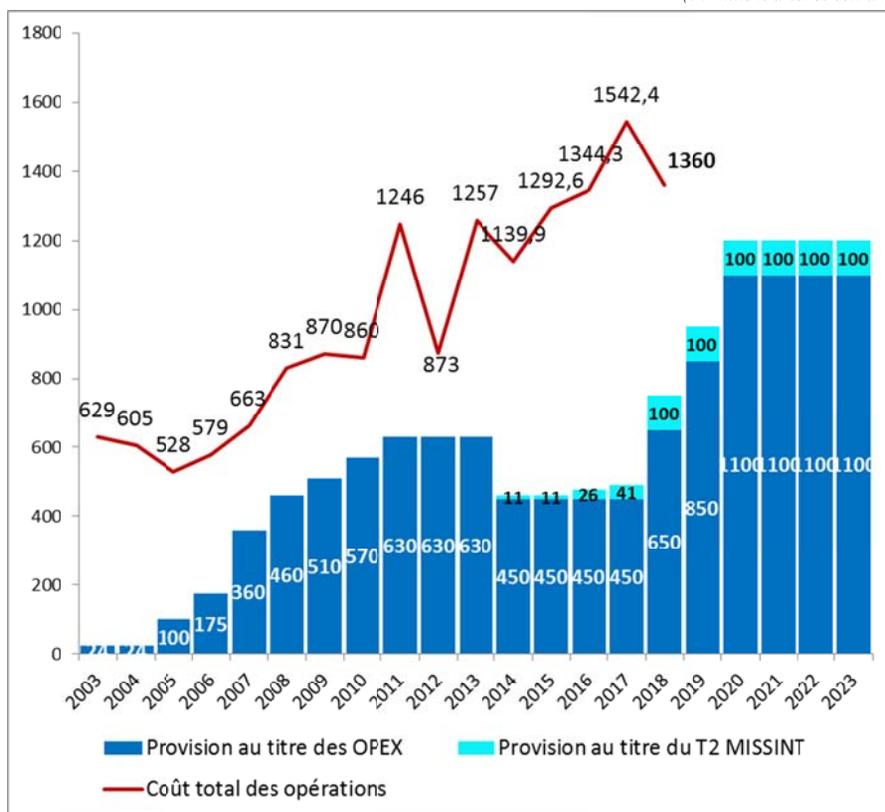
Conformément à la trajectoire fixée par la loi de programmation militaire (cf. graphique page suivante), le ministère des Armées achèvera, en 2020, son effort de « sincérisation » du financement des OPEX et des OPINT.

- 1,1 milliard d’euros sera désormais provisionné pour les OPEX :
 - 850 millions d’euros retracés à l’action 6 ;
 - 254 millions d’euros de masse salariale retracés à la sous-action 59-01 du programme 212.
- 100 millions d’euros seront provisionnés pour les OPINT. Dans la mesure où il s’agit uniquement de crédits de titre 2, c’est-à-dire de masse salariale, ils sont retracés à la sous-action 59-02 du programme 212.

La LPM pour 2019-2025 préserve le principe du financement interministériel des surcoûts en gestion au titre de la solidarité gouvernementale. Une telle mesure se justifie dès lors que le ministère des Armées n’a pas la maîtrise de ses opérations, celles-ci étant décidées au plus haut niveau de l’État. La nouvelle LPM prévoit également, en cas de montant des surcoûts OPEX et OPINT inférieur à la provision, que l’excédent constaté puisse être conservé sur le budget de la mission « Défense ».

ÉVOLUTION DE LA PROVISION ANNUELLE AU TITRE DES SURCOÛTS OPÉRATIONNELS* DEPUIS 2009 ET COÛT FINAL CONSTATÉ

(en millions d'euros courants)



(*) Surcoûts OPEX et MISSINT, hors titre 5, hors titre 2 pour les missions intérieures, et nets des remboursements des organisations internationales.

Source : documentation budgétaire.

En 2019, le coût final des opérations n'est pas encore connu mais il devrait être du même ordre de grandeur qu'en 2018. L'an dernier, le coût des opérations a été totalement assumé par le ministère des Armées, notamment grâce au redéploiement de crédits de masse salariale non consommés, en violation manifeste des dispositions de la LPM 2014-2019 encore en vigueur. Le rapporteur juge fort probable que les mêmes causes produisent les mêmes effets en 2019.

En 2020, si les opérations se maintiennent au niveau actuel, les provisions votées en loi de finances réduiront, certes, le reliquat éventuel mais la tentation d'enfreindre à nouveau l'esprit et la lettre de la LPM 2019-2025 n'en sera que plus forte.

II. LE PROGRAMME 212 « SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE »

Le programme 212 « Soutien de la politique de la défense » regroupe les fonctions transverses de direction et de soutien mutualisés au profit du ministère des Armées. Il constitue le programme « support » du ministère. Hors dépenses de personnel (c'est-à-dire hors titre 2), le programme 212 se décompose en six actions numérotées de 4 à 11 : pilotage - soutien - communication ; politique immobilière ; systèmes d'information d'administration et de gestion ; politique des ressources humaines ; politique culturelle et éducative ; restructuration (cf. tableau page suivante).

Depuis 2015, le programme retrace également la totalité des crédits de personnel du ministère ainsi que les effectifs associés. Les crédits de titre II ne sont plus positionnés sur les actions 4 à 11 précitées, conformément à la nouvelle architecture budgétaire ministérielle. Toutefois, le rapporteur a choisi de les faire figurer aux côtés des différentes actions dans le tableau suivant, afin de disposer d'une vision globale de l'évolution des moyens.

Les crédits hors titre II accusent une baisse très spectaculaire, en lien avec des mesures de périmètre, dont deux sont particulièrement significatives :

- un transfert de plus de 7 millions d'euros de crédits (AE et CP) consacrés à l'action sociale, et plus précisément à l'amélioration de la qualité de vie, vers le programme 178, sur la sous-action 05-82 qui retrace les crédits des bases de défense, dans une logique de subsidiarité ;

- un transfert de plus d'1,3 milliard d'euros en AE consacré aux infrastructures vers le programme 178 et le programme 146, dans le cadre de la nouvelle architecture budgétaire voulue par le ministère des Armées afin de mieux responsabiliser les gestionnaires et de donner une image plus fidèle des moyens consacrés à chaque action.

Du point de vue du Parlement et des citoyens, il faut noter que les deux mesures ont des effets contraires : la seconde contribue à une information plus précise du Parlement sur les priorités de la politique immobilière tandis que la première permettra des arbitrages, localement, entre des crédits d'action sociale et des crédits d'autre nature, gérés par les commandants de base de défense, la sous-action 05-82 du programme 178 « Crédits des bases de défense » tendant à devenir un ensemble dédié aux conditions de vie locales du personnel. S'il est trop tôt pour évaluer les conséquences de ces changements, ces deux mesures de périmètre témoignent en tout état de cause d'intenses réflexions au ministère des Armées sur la subsidiarité, et la gouvernance la plus adaptée à la remontée en puissance.

CRÉDITS DU PROGRAMME 212 « SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE » CONSACRÉS AU SOUTIEN ET À LA LOGISTIQUE INTERARMÉES

(en euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2019	PLF 2020	Évolution (en %)	LFI 2019	PLF 2020	Évolution (en %)
Action 04 – Politique immobilière	2 050 331 248	571 323 256	- 72,1 %	1 785 842 575	476 604 988	- 73,3 %
<i>titre 2 (P212, A 60)</i>	<i>486 347 835</i>	<i>457 284 538</i>	<i>- 6,0 %</i>	<i>486 347 835</i>	<i>457 284 538</i>	<i>- 6,0 %</i>
Action 05 – Systèmes d'information, d'administration et de gestion	174 517 769	162 478 899	- 6,9 %	168 420 141	172 812 894	+ 2,6 %
Action 06 – Politique des ressources humaines	153 573 233	148 492 697	- 3,3 %	153 623 183	146 500 697	- 4,6 %
<i>titre 2 (P212, A 61)</i>	<i>293 144 861</i>	<i>277 641 206</i>	<i>- 5,3 %</i>	<i>293 144 861</i>	<i>277 641 206</i>	<i>- 5,3 %</i>
sous-action 06-03 - Reconversions	38 658 388	32 292 391	- 16,5 %	37 658 388	32 292 391	- 14,2 %
<i>titre 2 (P212, SA 61-02 et 61-03)</i>	<i>128 325 312</i>	<i>120 190 438</i>	<i>- 6,3 %</i>	<i>128 325 312</i>	<i>120 190 438</i>	<i>- 6,3 %</i>
sous-action 06-04 - Action sociale et autres politiques RH	114 914 845	116 200 306	+ 1,1 %	115 964 795	114 208 306	- 1,5 %
<i>titre 2 (P212, SA 61-01)</i>	<i>164 819 549</i>	<i>157 450 768</i>	<i>- 4,5 %</i>	<i>164 819 549</i>	<i>157 450 768</i>	<i>- 4,5 %</i>
Action 08 – Politique culturelle et éducative	28 938 080	48 794 597	+ 68,6 %	46 133 354	50 457 565	+ 9,4 %
<i>titre 2 (P212, A 62)</i>	<i>40 615 311</i>	<i>41 625 934</i>	<i>+ 2,5 %</i>	<i>40 615 311</i>	<i>41 625 934</i>	<i>+ 2,5 %</i>
sous-action 08-01 - Actions culturelles et mise en valeur du patrimoine	25 696 798	44 645 521	+ 73,7 %	42 892 072	46 450 242	+ 8,3 %
sous-action 08-02 - Gestion et communication des archives historiques de la Défense	3 241 282	4 149 076	+ 28,0 %	3 241 282	4 007 323	+ 23,6 %
Action 10 – Restructurations	52 109 262	22 071 669	- 57,6 %	73 671 531	22 865 254	- 69,0 %
<i>titre 2 (P212, A 63)</i>	<i>60 753 214</i>	<i>57 784 997</i>	<i>- 4,9 %</i>	<i>60 753 214</i>	<i>57 784 997</i>	<i>- 4,9 %</i>
Action 11 – Pilotage, soutien et communication	390 394 230	368 042 383	- 5,7 %	417 903 121	407 541 033	- 2,5 %
<i>titre 2 (P212, A 64)</i>	<i>396 567 478</i>	<i>397 691 891</i>	<i>+ 0,3 %</i>	<i>396 567 478</i>	<i>397 691 891</i>	<i>+ 0,3 %</i>
Total (hors titre 2)	2 849 863 822	1 321 203 501	- 53,6 %	2 645 593 905	1 276 782 431	- 51,7 %
Total du titre 2 correspondant	1 277 428 699	1 232 028 566	- 3,6 %	1 277 428 699	1 232 028 566	- 3,6 %

Source : projet annuel de performance 2020.

A. LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DU MINISTÈRE DES ARMÉES

Gérés jusqu'en 2019 en totalité sur l'action 4 du programme 212, les crédits de la politique immobilière sont répartis, à compter de 2020, sur les programmes suivants :

– 146 « Équipement des forces » (380 millions d'euros en AE, 320 millions d'euros en CP) pour les infrastructures rattachées à des programmes d'armement (accueil des programmes SCORPION, BARRACUDA...);

– 178 « Préparation et emploi des forces » (1 milliard d'euros en AE, 879 millions d'euros en CP) pour les infrastructures liées à l'activité opérationnelle des forces et l'entretien des locaux des bases de défense ;

– 212 « Soutien de la politique de défense » (571 millions d'euros en AE, 476 millions d'euros en CP) pour le budget lié au logement familial, à l'hébergement en enceintes militaires, aux locaux de travail et aux réseaux d'intérêt général.

Cette réforme entraîne d'importantes variations du périmètre des opérations budgétaires, qui rendent difficiles toute comparaison avec 2019.

Elle offre toutefois, dès cette année, une image plus claire de l'importance budgétaire de chaque catégorie d'infrastructures. Elle permettra, dès l'année prochaine, de mieux suivre l'évolution des crédits qui contribuent directement à l'amélioration de la condition du personnel, ce dont le rapporteur se félicite. En effet, mettre fin à la dilution des crédits pour l'amélioration des infrastructures de vie dans un ensemble vaste incluant les infrastructures technico-opérationnelles favorisera une forme de « sanctuarisation » de ces crédits, au détriment d'une certaine souplesse en gestion, certes, mais au bénéfice des militaires, de leurs familles et du patrimoine immobilier de l'État.

Par ailleurs, comme l'a indiqué la ministre des Armées au cours de son audition, les crédits retracés sur le programme 212 ont diminué d'environ 100 millions d'euros du fait de la suppression du dispositif des « loyers budgétaires » – inscription dans les budgets d'un loyer fictif correspondant aux immeubles détenus par les gestionnaires pour inciter ces derniers à céder des emprises de valeur.

Le projet annuel de performance (PAP) annexé au projet de loi de finances ventile précisément les crédits par opération budgétaire, ce qui permet de distinguer quelques éléments marquants pour 2020 :

– les crédits en faveur de la location de logements familiaux restent stables par rapport à 2019 (73,2 millions d'euros en AE et en CP) tandis que le ministère des Armées prévoit d'investir 83,65 millions d'euros en AE et 55,96 millions

d'euros en CP pour acquérir de nouveaux logements familiaux, conformément aux annonces du plan « Famille » (voir deuxième partie du présent rapport) ;

– le PAP évoque « *un effort significatif* » en faveur de l'hébergement (100 millions d'euros par an en moyenne depuis 2018, conformément à la LPM 2019-2025, budget porté à 140 millions d'euros annuels à partir de 2020 dans le cadre du nouveau plan « hébergement ») pour améliorer la qualité d'un parc qui a souffert de nombreuses années de sous-investissement et pour augmenter l'offre d'hébergement, en particulier dans les zones tendues et dans l'armée de terre, à la suite des recrutements massifs rendus nécessaire par la remontée en puissance de la force opérationnelle terrestre à 77 000 hommes ;

– il faut noter aussi les crédits prévus pour la rénovation des établissements sociaux et médico-sociaux gérés par l'Institut de gestion sociale des armées (IGESA), toujours dans le cadre du plan « Famille » (7 millions d'euros en AE, 4,7 en CP) ;

– les crédits dédiés au fonctionnement du service des infrastructures de la défense (SID) augmentent de 5,3 % pour s'établir à 12,6 millions d'euros en AE et en CP pour accompagner une transformation profonde du service à horizon 2025.

Un examen approfondi met aussi en évidence le poids considérable (plus de 130 millions d'euros en AE et en CP) des dépenses de mises aux normes environnementales des sites du ministère ou du maintien des réseaux d'eau ou d'électricité. Parmi elles, certaines permettent l'amélioration des performances énergétiques des bâtiments.

B. LES SYSTÈMES D'INFORMATION, D'ADMINISTRATION ET DE GESTION

Pour l'exercice de ses responsabilités dans les domaines du numérique et des systèmes d'information et de communication (SIC), le ministre est, depuis 2019, assisté par le directeur général du numérique et des systèmes d'information et de communication (DGNUM), qui propose la politique ministérielle et le plan d'investissement ministériel SIC, et assure la cohérence d'ensemble du système d'information et de communication de la défense en concertation avec les autorités suivantes :

– le chef d'état-major des armées pour les systèmes d'information opérationnels et de communication (SIOC) ;

– le délégué général pour l'armement pour les systèmes d'information scientifiques et techniques (SIST) ;

– le secrétaire général pour l'administration pour les systèmes d'information d'administration et de gestion (SIAG).

La pluralité des acteurs impliqués dans la transformation numérique du ministère des armées induit une comitologie particulière.

Retracé à l'action 5 du programme 212, le budget des SIAG finance des programmes divers, dont le plus tristement célèbre est le logiciel Louvois. Un effort conséquent sera maintenu en 2020 pour les opérations Louvois et au profit de son successeur, Source Solde.

Le prélèvement à la source (PAS) a été réalisé pour la première fois, comme prévu, sur la solde de janvier 2019 sur les calculateurs Louvois et GDS (armée de l'air) et à partir de mai 2019 par Source Solde à la suite de la bascule de la marine nationale dans ce nouveau calculateur. Quelques difficultés liées à la détermination de l'assiette de calcul ont été détectées. Elles ont entraîné des corrections sur la solde de mai 2019. Les administrés concernés ont fait l'objet d'une régularisation. Le prélèvement à la source est désormais fait depuis l'objet d'un fonctionnement normal, avec des échanges de données mensuels entre les calculateurs de solde du ministère (Louvois, GDS et Source Solde) et la direction générale des finances publiques (taux personnalisés, montants retenus, etc.). Aucune remontée significative en provenance du personnel militaire n'a été constatée depuis sa mise en place.

Les crédits continueront d'augmenter en CP en 2020 pour atteindre 172,8 millions d'euros, tandis que les AE diminuent d'environ 7 % par rapport à 2019. Parmi les innovations de l'année 2020, il faut citer :

- la poursuite du déploiement du système de solde Source-Solde au profit de l'armée de terre et les travaux préparatoires au déploiement au profit de l'armée de l'air et du service de santé des armées tout en maintenant l'effort de sécurisation du système de solde Louvois ;

- la réalisation du nouveau système d'information SPARTA dédié au recrutement militaire et la livraison de nouvelles fonctionnalités pour le SI ROC (réserve opérationnelle connectée), dédié aux réservistes ;

- les premières livraisons de la solution EUREKA, la plateforme numérique d'appel unifié au soutien.

C. LA POLITIQUE DES RESSOURCES HUMAINES

Les crédits de l'action 6 sont destinés à la mise en œuvre de la politique des ressources humaines conduite au niveau ministériel, dont font partie l'accompagnement et le reclassement du personnel militaire, l'action sociale, la formation professionnelle et la couverture des frais de gestion pour prestation administrative.

1. Les aides à la reconversion

Les crédits de la sous-action 06-03 de l'action 6 financent les prestations délivrées par l'Agence de reconversion de la défense (ARD), baptisée Défense Mobilité, les dépenses de soutien à l'activité de reconversion ainsi que

l'équipement et les activités du centre militaire de formation professionnelle (CMFP) implanté à Fontenay-le-Comte (Vendée) et rattaché à l'ARD. Ils accusent une baisse inédite en 2020.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DÉDIÉS À LA RECONVERSION DEPUIS 2016

(en millions d'euros)

Crédits	LFI 2016	LFI 2017	LFI 2018	LFI 2019	PLF 2020
Autorisations d'engagement	34,79	36,47	37,39	38,66	32,29
<i>Évolution N/ N-1</i>	+2,08	+1,68	+0,92	+1,27	-6,37
Crédits de paiement	34,79	36,47	37,39	37,66	32,29
<i>Évolution N/ N-1</i>	+2,14	+1,68	+0,92	+0,27	-4,37

Source : ministère des Armées, réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur, octobre 2019.

En dépit de l'arrêt des déflations, la baisse des crédits consacrés à la reconversion est quelque peu surprenante, en particulier au moment où Défense Mobilité se voit chargée d'augmenter ses efforts en direction des militaires blessés et des conjoints de militaires, dans le cadre du plan « Famille ».

Désormais, tout militaire blessé en service ou victime d'une affection survenue du fait ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions peut bénéficier d'un congé de reconversion, sans condition d'ancienneté de service. Ce dispositif était auparavant réservé aux seuls blessés en opération. Consciente de son rôle dans l'accompagnement des blessés, Défense Mobilité s'appuie sur un réseau de conseillers spécialisés dans l'aide à la transition professionnelle des militaires blessés, et qui ont été de plus sensibilisés au sujet des blessures psychiques et physiques. Un guide spécifique pour l'accompagnement de cette population a été créé et diffusé auprès des conseillers de l'ARD. L'implication de l'agence en faveur de ce public se traduit enfin dans le cadre du plan d'action 2019-2022 à destination des blessés, l'ARD étant porteuse de l'axe « consolider les dispositifs d'accompagnement vers l'emploi ».

Les conjoints sont désormais éligibles à des stages de formation professionnelle pris en charge par Défense Mobilité. D'après le directeur de Défense Mobilité, entendu par le rapporteur, un million d'euros sera consacré au financement de 360 prestations de reconversion en 2020 pour les conjoints.

Le PAP fait état d'économies réalisées à l'occasion du renouvellement des marchés de reconversion, de la prise en compte de la diminution du nombre de stagiaires en formation professionnelle et de « l'ajustement à la consommation de la dotation du "volet conjoints" du Plan famille », sans que le sens de cet ajustement soit très clair. Les réponses écrites du ministère concernant les performances de Défense Mobilité restent allusives et ne concernent que les années 2015 et 2017. Il est à craindre que cette diminution des crédits ne soit en réalité justifiée par la volonté de faire effort sur le recrutement et la fidélisation tandis que la reprise économique favorise une baisse des dépenses d'indemnisation chômage. Dans ce contexte, il est possible que la reconversion

paraît une moindre priorité. Ce serait une erreur grossière, tant la promesse d’employabilité est fondatrice de l’attractivité des armées, en particulier pour les jeunes militaires du rang contractuels.

Bien que préoccupé par cette baisse des crédits, le rapporteur se félicite de voir qu’une des recommandations de son rapport sur le projet de loi de finances pour 2018 a été suivie. Il note avec satisfaction l’augmentation du nombre de certifications professionnelles inscrites au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP). Les réponses écrites du ministère des Armées font état de la poursuite d’un nouveau plan triennal d’enregistrement de certifications pour la période 2019-2021 : *« ce plan identifie notamment les formations présentant le plus grand flux de stagiaires, afin d’envisager, entre autres, l’enregistrement aux répertoires nationaux des certifications ayant le plus d’effet quantitatif. Ce plan triennal devrait permettre l’atteinte en 2021 de 140 certifications du ministère enregistrées au RNCP »*, précise le ministère.

EFFORT D’ENREGISTREMENT DE CERTIFICATIONS DANS LES RÉPERTOIRES NATIONAUX

Niveau selon la nomenclature		Nombre de certifications professionnelles actives *					
dite « de 1969 »	dite « de 2019 »	2014	2015	2016	2017	2018	2019
I	7	04	06	01	02	05	05
II	6	08	10	12	13	18	21
III	5	15	19	21	22	20	29
IV	4	12	20	23	23	19	26
V	3	08	08	08	08	06	09
Sans niveau (RS)		Sans objet (répertoire mis en œuvre à partir du 1 ^{er} janvier 2019)					01
TOTAL		47	63	65	68	68	91

(*) Une certification est dite active lorsqu’elle est enregistrée au RNCP et ce pendant toute la durée d’enregistrement. Cela signifie qu’elle peut être délivrée par la voie de la formation et accessible par la validation des acquis de l’expérience (VAE) durant cette période en tant que tel avec la reconnaissance de niveau national correspondante.

Source : ministère des Armées, réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur, octobre 2019.

Le rapporteur s’en félicite et considère que ce plan s’inscrit pleinement dans la politique de fidélisation conduite par le ministère des Armées.

2. L’action sociale du ministère et les autres politiques de ressources humaines

Le budget inscrit à la sous-action 06-04 du programme 212 regroupe les crédits propres à l’action sociale du ministère mais aussi ceux afférents à la formation professionnelle des personnels civils et à l’apprentissage.

Les crédits de la sous-action augmentent légèrement en 2020, en dépit du transfert de 7 millions de crédits pour l'amélioration du cadre de vie en enceinte militaire vers la sous-action 05-82 du programme 178, titre du renforcement des moyens budgétaires confiés aux commandants de base de défense. La hausse est notamment portée par l'opération budgétaire « Formation et instruction », en augmentation de plus de 15 %, pour financer davantage de formation initiale et continue du personnel civil.

La dotation au profit de la garde d'enfants augmente de 0,66 million d'euros par rapport à 2019, dont 0,25 million d'euros au titre du plan « Famille » pour accroître les réservations de berceaux auprès des prestataires externes (crèches municipales, associatives ou privées). Elle s'établit à 6,68 millions d'euros en 2020.

La subvention à l'Institut de gestion sociale des armées (IGESA) diminue légèrement en 2020. Mais cette diminution correspond à la conjugaison d'une hausse des crédits dans le cadre du plan « Famille » et d'une baisse liée au transfert des crédits pour l'amélioration du cadre de vie vers le programme 178.

D. LA POLITIQUE CULTURELLE ET ÉDUCATIVE

La politique culturelle et éducative a pour objectif de sensibiliser le public à la culture et à l'histoire militaire en valorisant l'important patrimoine du ministère des Armées (archives, collections des musées, bibliothèques, patrimoine monumental et mobilier, formations musicales militaires). La direction des patrimoines, de la mémoire et des archives (DPMA) de pair avec le service historique de la défense (SHD) élaborent et mettent en œuvre la politique culturelle du ministère au moyen de ses trois grands musées – le musée de l'armée, le musée de l'air et de l'espace et le musée national de la marine –, de ses bibliothèques, de ces millions de photographies, avec le concours de l'établissement de communication et de production audiovisuelle de la Défense (ECPAD) en charge des reportages et de leur archivage. En outre, le ministère soutient la recherche en histoire militaire.

Ces crédits connaissent une hausse dynamique depuis plusieurs années, en lien avec la rénovation des musées militaires ainsi que la numérisation et la mise en ligne de plusieurs fonds d'archive.

E. L'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS

Les crédits de l'action 10 concernent la mise en œuvre des restructurations décidées dans le cadre de la réforme du ministère des Armées. Ils financent trois types de mesures :

– les mesures d'accompagnement social des restructurations (dépenses de titre 2) ;

– un soutien économique aux collectivités territoriales affectées par une restructuration *via* le Fonds pour les restructurations de la défense (FRED) ;

– la mise en œuvre d'un nouveau plan de stationnement, afin d'adapter le parc immobilier.

Dans le cadre de l'actualisation de la loi de programmation militaire en 2015 puis de la LPM 2019-2025, les effectifs ont été revus à la hausse dans le but de préserver les capacités des armées, directions et services, notamment au regard de la consolidation des unités opérationnelles et des besoins nouveaux (renseignements, cyberdéfense, protection des emprises...) et de garantir dans la durée l'engagement sur le territoire national. Après une variation nulle en 2015, de + 2300 en 2016, + 400 en 2017, et + 500 en 2018, le ministère des armées connaîtra ainsi une augmentation de ses effectifs de + 450 équivalents temps plein en 2019.

En outre, à compter de 2020, les restructurations ne seront plus accompagnées par des dispositifs spécifiques tels que les contrats de redynamisation de site de défense mais seulement par des dispositifs de droit commun. Les engagements et dépenses au-delà de 2020 s'établiront sur une liste fermée de sites. Le dernier contrat de redynamisation de site de défense décidé en 2018 au titre d'une restructuration de 2019 sera signé fin 2019 / début 2020. Il concerne la fermeture définitive du détachement air de Châteaudun.

Les crédits de l'action 10 sont donc logiquement diminués par deux voire trois en 2020.

Néanmoins, les plans de transformation des différentes armées, directions et services se poursuivent tout en ayant été ajustés au nouveau contexte. Cette manœuvre d'ensemble induit des évolutions du stationnement et des manœuvres de réorganisation avec pour objectifs : la concentration des implantations militaires, les rapprochements interarmées, les économies de fonctionnement et l'amélioration de la condition du personnel. Les crédits restant devront accompagner ces évolutions.

L'année 2020 devrait ainsi donner lieu à une réforme de l'organisation centrale du ministère, qui portera en particulier sur une réorganisation des soutiens en Île-de-France, avec la disparition du service parisien d'administration centrale et le transfert de ses missions à d'autres organismes, la réorganisation des GSBdD d'Île-de-France, et une nouvelle organisation de l'état-major des armées, de la délégation générale à l'armement et du secrétariat général pour l'administration.

F. LES DÉPENSES DE PILOTAGE, DE SOUTIEN ET DE COMMUNICATION

Les crédits de l'action 11 concernent le soutien des cabinets, des organismes rattachés et de l'administration centrale, le versement des subventions à quatre opérateurs (SHOM, ECPAD, CEA et IRSN), le remboursement de la

compensatrice SNCF, le règlement des contentieux non contractuels et de réparation de l'ensemble du ministère des Armées, l'achat et l'entretien des véhicules détenus en gestion patrimoniale, le financement du partenariat public-privé Balard et celui des marchés multiservices, pour un montant de 368 millions d'euros en AE et 407 millions d'euros en CP, en légère baisse par rapport à 2019.

DEUXIÈME PARTIE – LE PLAN FAMILLES : BILAN À MI-PARCOURS

I. UNE MOBILISATION ATTENDUE DE L'ADMINISTRATION DU MINISTÈRE EN FAVEUR DES CONDITIONS DE VIE DES MILITAIRES ET DE LEURS FAMILLES

A. UNE VÉRITABLE PRISE DE CONSCIENCE DONNANT LIEU À UNE MOBILISATION COORDONNÉE DE L'ADMINISTRATION

La professionnalisation des armées a fait de l'amélioration de la condition militaire un enjeu majeur pour le recrutement et la fidélisation des personnels, car elles sont en concurrence avec nombre d'employeurs. Au sein des armées, le moral est d'autant plus important qu'il conditionne la réalisation du contrat opérationnel.

1. Une approche (enfin) globale de l'action sociale

a. Une approche réclamée par le HCECM et des députés

Depuis son premier rapport, en février 2007, le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM) n'a eu de cesse de souligner l'importance des contraintes de l'état militaire qui pèsent sur les familles de militaire. Les absences, les risques auxquels les militaires sont exposés, l'imprévisibilité d'une grande partie de l'activité, les mobilités géographiques, les nombreux jalons d'une carrière (qualification, renouvellement de contrat, concours et examens tout au long de la carrière...) concourent tous à rendre compliqués la vie de famille, le parcours professionnel des conjoints et le parcours scolaire des enfants (cf. annexe 2).

Cela a conduit le Haut Comité à souligner à l'automne 2016, à la suite de l'engagement massif des militaires dans l'opération Sentinelle, que « [...] *l'impact profond de la suractivité sur la vie familiale, la difficulté de programmer les permissions et les difficultés induites sur la garde et l'éducation des enfants constituent assurément un facteur majeur sinon le facteur majeur de fragilisation de notre système militaire* ». Il a en outre insisté en 2017 sur l'incidence de l'environnement familial sur l'attractivité durable de la fonction militaire et la fidélisation.

À l'issue d'une mission d'information consacrée à la protection sociale des militaires, les députés Geneviève Gosselin-Fleury et Charles de la Verpillière avaient, en février 2017, eux aussi remarqué que l'attention légitime portée à la condition militaire devait inclure une réflexion sur l'accompagnement social des

familles⁽¹⁾. Alors qu'un plan ministériel d'amélioration de la condition du personnel (PACP) avait été inscrit par le Gouvernement dans la loi de programmation militaire 2014-2019, l'attention des parlementaires avait été appelée à plusieurs reprises par les chefs d'état-major des trois armées sur la situation des familles, qui constituent la « *base arrière* » du militaire, « *favorisant son équilibre, sa sérénité, et donc l'accomplissement de ses missions* », comme l'affirmait alors le chef d'état-major des armées.

La plupart des mesures du plan « Famille » sont ainsi en devenir dans les recommandations formulées par les deux rapporteurs (cf. annexe 3). Certaines ont donné lieu à des innovations dans la dernière loi de programmation militaire (LPM) : ainsi, le souhait des rapporteurs d'« *étudier la possibilité de temps partiel pour des militaires se trouvant dans des situations familiales particulières* » est à l'origine de l'article 12 de la LPM.

b. Une réflexion de plusieurs mois débouchant dans l'urgence sur la formulation d'un plan

D'après les auditions conduites par le rapporteur, le plan « Famille » est le fruit d'un intense travail des directions et services en charge du soutien interarmées, préalable à l'élaboration du projet de loi de programmation militaire 2019-2025. Il a finalement débouché sur la formulation de 46 mesures, rassemblées dans l'urgence par une équipe très réduite, selon le directeur des ressources humaines du ministère des Armées (DRHMD), après les annonces du président de la République à Istres le 20 juillet 2017. Conformément au souhait du chef de l'État, la ministre des Armées a présenté, le 31 octobre 2017, le plan d'accompagnement des familles et d'amélioration des conditions de vie des militaires 2018-2022, dit plan « Famille ». Deux mesures ont ensuite été ajoutées.

Le DRHMD s'est félicité de l'exhaustivité de ce plan : « *il peut y avoir des insatisfactions sur la rapidité de mise en œuvre des mesures, sur l'effort consenti, dans les modalités de réalisation, mais il n'y a pas d'idée nouvelle qui a émergé après deux ans de concertations et consultations par des voies très diverses. Il y a eu des remontées d'information mais rien de structurant, nous n'avons pas découvert de 7^e axe à bâtir* »

Plusieurs acteurs du plan entendus par le rapporteur ont souligné que le surnom du plan « Famille » était source de confusion, tandis que son intitulé complet reflète mieux les enjeux plus larges d'amélioration de la condition du personnel auxquels il répond.

(1) Geneviève Gosselin-Fleury, Charles de la Verpillière, Rapport fait au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées en conclusion d'une mission d'information sur la protection sociale des militaires, *Assemblée nationale, XIV^e législature, n° 4552, 22 février 2017.*

2. Un processus d'enrichissement continu

En dépit d'une élaboration un peu précipitée qui a donné lieu à une consultation assez brève, le plan « Famille » a vocation à s'appuyer durablement sur un processus de concertation et de remontée d'informations.

a. Une consultation très rapide ayant abouti à la définition du plan

La consultation organisée en amont de la publication du plan, le 31 octobre 2017, a été quelque peu expédiée. Des réunions de coordination ont ainsi été organisées en septembre 2017 avec les différents acteurs, avant validation par les pilotes des mesures (état-major des armées, service du commissariat des armées, et directions du secrétariat général pour l'administration) et les employeurs (EMA, forces armées, SCA, service de santé des armées et direction du SGA). Dans le cadre de la concertation, les axes d'effort du plan « Famille » ont été présentés au conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM) le 21 septembre 2017. Parallèlement, les CFM d'armées, directions et services ont été associés et ont pu remettre leurs avis au mois de septembre 2017. En outre, les CFM d'armées ont élargi la concertation au niveau zonal. Le plan a également été présenté au conseil central de l'action social (CCAS) pour recueillir leurs suggestions et leurs avis.

Le projet a été présenté au secrétaire général pour l'administration le 5 octobre 2017. L'arbitrage de la ministre a eu lieu le 10 octobre 2017.

Une réunion « *d'information* » au profit des mutuelles historiques⁽¹⁾ s'est tenue après, le 17 octobre 2017. Les associations liées à l'accompagnement des familles⁽²⁾ ont aussi été invitées à apporter « *un regard complémentaire* » le 21 septembre 2017. Elles ont été reçues par la secrétaire d'État auprès de la ministre des Armées le 10 octobre 2017. D'après les réponses écrites du ministère des Armées, les associations professionnelles nationales de militaires (APNM) ont enfin été « *informées des travaux* ».

b. Un processus de concertation qui se poursuit néanmoins

Bien qu'un peu expéditif, ce processus a été complété au premier semestre 2019. À la demande de la ministre des Armées, une large consultation sur le plan « Famille » a été menée aux mois de février et de mai, notamment par des déplacements dans les unités. Selon Mme Véronique Peaucelle-Delelis, alors responsable du plan à la DRHMD, plus de 300 commissions participatives

(1) *Mutuelle nationale militaire (MNM), Mutuelle d'assurance des armées (MAA), caisse nationale des gendarmes.*

(2) *Association pour le développement des œuvres d'entraide dans l'armée (ADO), Association pour le développement des œuvres sociales de la marine (ADOSM), Fondation des œuvres sociales de l'air (FOSA), Association nationale des femmes de militaires (ANFEM), Association pour le développement des soins palliatifs (ASP), Fédération des clubs de la défense (FCD), Solidarité défense, Solid'air, Union nationale des associations pour la défense des familles et de l'individu victimes de sectes (UNADFI), Association des élèves et anciens élèves des lycées et collèges des écoles militaires préparatoires et des anciens enfants de troupe (AET), Terre fraternité.*

d'unités se sont réunies entre février et mars 2019. Parallèlement fut organisée une concertation civile, puisqu'outre les militaires, siègent également dans les comités sociaux, présidés par les commandants de bases de défense, des représentants des personnels civils élus, des gendarmes et des retraités.

La chaîne de concertation militaire (conseil de la fonction militaire de chaque armée) et le réseau social (comités territoriaux d'action sociale) ont été consultés. Le résultat de cette vaste consultation a été présenté au Conseil supérieur de la fonction militaire en juin 2019 pour une mise en application des mesures retenues en 2020.

Parmi les propositions, quelques attentes majeures se dégagent, toujours selon Mme Peaucelle-Delelis :

– un renforcement des aides fournies par Défense Mobilité aux conjoints de militaires afin de les aider à trouver un emploi ;

– un effort en faveur des couples séparés ou divorcés, des familles monoparentales, et des familles de militaires avec un conjoint ou enfant en situation de handicap (plus de 5 000 enfants de militaires au ministère des Armées) ;

– un effort pour les mesures liées à l'enfance (0-11 ans) ;

– une amélioration de l'offre de logement et hébergement ;

– une meilleure prise en compte des personnels militaires servant en outre-mer, puisque, notamment aux niveaux de l'emploi du conjoint, de la scolarisation des enfants, voire de la sécurisation de la famille, il existe des enjeux spécifiques aux territoires outre-mer.

3. Une administration mobilisée

Lors de son avis de septembre 2017, le HCECM avait indiqué ce qui, selon lui, formait les trois conditions du succès de la mise en œuvre du plan « Famille » : « *Pour le Haut Comité la réussite des actions entreprises dépendra, en large partie, de choix d'organisation :*

– *les actions entreprises doivent pouvoir s'inscrire dans une politique globale de la condition militaire, définie et pilotée par l'état-major des armées et la direction générale de la gendarmerie nationale, sous l'autorité des ministres des armées et de l'intérieur (cf. 9^e, 10^e et 11^e rapports) ;*

– *une attention particulière doit être portée à la bonne articulation entre les différents niveaux de décision et de mise en œuvre pour répondre au mieux aux besoins et actionner les leviers adaptés. L'articulation entre l'échelon central, l'échelon "régional" et les échelons locaux doit être ordonnancée, selon des*

règles édictées au niveau central, mais prévoyant une mise en œuvre assurant le meilleur équilibre entre la réactivité, la souplesse et la rapidité de décision ;

– un suivi doit être assuré dans la durée et organisé ».

a. Un pilotage au plus haut niveau

La mise en œuvre du plan « Famille » requiert en effet l'engagement d'opérateurs multiples appartenant à plusieurs chaînes organiques du ministère :

– le service du commissariat aux armées (SCA), sous l'égide de l'état-major des armées, pour le soutien des forces et les conditions de vie en garnison ;

– le service de santé des armées (SSA), toujours sous l'autorité de l'EMA, pour l'aide aux blessés et le soutien psychologique ;

– la direction de la mémoire, des archives et du patrimoine (DMPA), sous l'autorité du secrétariat général pour l'administration, pour la politique du logement ;

– la direction des ressources humaines du ministère (DRHMD) pour l'action sociale, la garde d'enfants ou encore la reconversion, en s'appuyant sur des opérateurs comme l'agence de reconversion de la défense ou l'Institut de gestion sociale des armées ;

– l'établissement public des fonds de prévoyance militaire et de l'aéronautique (EPFP), alimenté par des cotisations obligatoires prélevées sur la solde de tous les militaires, y compris les réservistes.

Pour cette raison, une chargée de mission affectée à la DRHMD a assuré le pilotage et la coordination de la mise en œuvre par les différents opérateurs des mesures du plan.

Les propositions d'aménagement et d'évolution du plan « Famille » sont soumises en comité exécutif du ministère (COMEX), présidé par la ministre elle-même, qui se tient en tant que de besoin et au minimum une fois par an. Par ailleurs, le plan « Famille » constitue un indicateur du tableau de bord de la ministre au titre de l'accompagnement des agents.

Entendu par le rapporteur, le président du HCECM s'est félicité de la nomination d'un directeur de projet dédié au suivi du plan, de la constante attention du cabinet de la ministre et de la décision de ne pas figer le plan pour le faire évoluer progressivement en fonction des remontées du terrain.

Le rapporteur a lui-même entendu la directrice de projet auprès du DRHMD, Mme Véronique Peaucelle-Delelis, qui lui a communiqué l'ensemble des tableaux de suivi du plan « Famille », dans la plus grande transparence. Toutes les parties prenantes qu'il a rencontrées par la suite, au cours de ses auditions, ont

salué l’engagement et l’action de la directrice de projet et ont regretté son départ, en formulant le souhait qu’elle puisse avoir rapidement un successeur.

b. De réelles marges de manœuvre au niveau local

Le rapporteur a rencontré quatre commandants de bases de défense ainsi que leurs chefs de groupement de soutien. Il a été favorablement impressionné par les initiatives qu’ils prenaient localement pour mettre en œuvre le plan « Famille », décrit par ces ComBdD comme un « *processus* ». « *Tout le monde peut se réclamer du plan “Famille”* », a résumé un ComBdD.

Tous les ComBdD ont assuré au rapporteur qu’il n’y avait pas de « fléchage » des crédits dans le cadre du plan « Famille » susceptible de provoquer l’éviction de dépenses d’infrastructures urgentes, par exemple, ni de pression politique pour afficher des dépenses liées au plan « Famille ». Les ComBdD peuvent user de la fongibilité au niveau local pour répondre à leurs priorités d’action. Les crédits du plan ne représentent pas un budget substantiel à leur niveau, quelques dizaines de milliers d’euros seulement, correspondant à deux ans de besoin et un an de ressources. Certaines mesures ne demandent d’ailleurs qu’un dialogue plus approfondi avec les municipalités.

À Lyon, par exemple, le ComBdD a décidé d’organiser un forum des familles avec tous les acteurs des soutiens, les assistants sociaux mais aussi les clubs sportifs de la région. Il édite également un Livret de l’aide aux familles, inspiré d’une bonne pratique impulsée par des familles à Draguignan. Une application sur *smartphone* Escapade donne accès à des offres de billetterie locales, qui répondent à une forte attente.

À Cherbourg, une soirée des nouveaux arrivants, à laquelle s’associe le maire, permet de distribuer un livret d’accueil complet et de présenter le tissu économique et social local à l’attention des conjoints. Des « cafés-contacts » réunissent ensuite régulièrement les conjoints. Le ComBdD publie une carte répertoriant toutes les assistantes maternelles conventionnées à proximité. « *Chez nous aussi, on pleure deux fois, en arrivant et en repartant* », a souri le commandant de BdD. Le ComBdD de Cherbourg parvient lui aussi à proposer des billets à des prix intéressants mais sans subvention, il est difficile d’espérer atteindre la même qualité d’offre que les conseils d’entreprise. Les familles de militaires ont souvent les mêmes demandes de prestations de services et de loisirs (culture, petites annonces, etc.). Une première réponse est la signature du protocole liant l’IGESA et le SCA, « Familles des armées », à Mourmelon, Brest, Lille et Cazaux.

Les ComBdD partagent leurs innovations et leurs retours d’expérience sur une plateforme de communication interne appelée « communautés de travail ».

B. DES MESURES DE BON SENS ET UNE MOBILISATION DE DIVERS CHAMPS DE L'ACTION MINISTÉRIELLE

Ayant eu vent de critiques ou de commentaires sur le plan « Familles » qui dénonçaient parfois un « coup de com' », le rapporteur a voulu connaître la « vérité des prix » et proposer une typologie des mesures qui donne un nouvel éclairage sur l'importance de ce plan. Force est de constater qu'il se caractérise par une grande diversité.

1. Des mesures de bon sens sans besoin de financement *ad hoc*

Le rapporteur note d'abord que vingt des quarante-huit mesures du plan « Famille » ne coûtent rien au ministère des Armées, autrement dit 42 % du plan consiste en des mesures de bon sens, de simplification ou l'obtention de gratuités ou d'avantages auprès de tiers. Pour autant, elles ne sont pas nécessairement anecdotiques pour les bénéficiaires.

Le rapporteur est frappé par la diversité de ces mesures, des plus concrètes aux plus symboliques, des plus précises aux plus floues. Certaines relèvent plus de l'expression d'une intention que d'un objectif clair dont les résultats seraient mesurables.

a. Une plus grande visibilité sur les mutations et les carrières

Un premier axe pour les mesures de bon sens qu'encourage le plan « Famille » consiste, non pas à compenser des sujétions, mais à les remettre en cause lorsqu'elles sont superflues. Ainsi, le ministère des Armées a-t-il décidé de faire effort pour donner davantage de visibilité aux militaires à travers :

- la réduction du délai de préavis de mutation (mesure 3.2.1.) ;
- l'information des personnels sur la durée prévisible d'affectation (mesure 3.2.2.) ;
- l'individualisation des parcours professionnels dans le cadre du dialogue entre les personnels et leurs gestionnaires (mesure 3.2.3.).

D'ailleurs, de l'aveu de certains responsables en état-major, il est peut-être temps, en effet, de réexaminer quelles sont, parmi les sujétions de la vie militaire, celles qui sont justifiées et celles qui résultent d'habitudes prises de longue date, comme les fréquentes mutations qui touchent plus particulièrement les officiers.

En tout état de cause, le rapporteur souscrit pleinement à ces mesures et à la démarche.

b. Des simplifications administratives

Le ministère des Armées entend ensuite simplifier la vie de ses ressortissants en limitant leurs démarches ou en essayant de négocier avec des

tiers une prise en compte de leurs spécificités. Les mesures suivantes ressortent clairement de cette logique :

- diffuser une circulaire comprenant des modèles de procuration type afin que les militaires désignent une personne pouvant agir en leur nom auprès de l’administration militaire en leur absence (mesure 1.5) ;

- optimiser le délai de réponse pour l’attribution d’un logement (mesure 4.4.) ;

- harmoniser les tarifs des cercles militaires (mesure 2.4.2.) ;

- faciliter les démarches administratives lors des déménagements (mesure 3.1.1.) ;

- permettre la colocation des logements défense par les célibataires et les célibataires géographiques (mesure 4.3.) ;

- faciliter la scolarisation des enfants en cas de mobilité (mesure 3.3.3.) ;

- faciliter la mobilité du conjoint employé dans l’une ou l’autre des fonctions publiques (mesure 3.3.2.).

La mise en œuvre de certaines de ses mesures exige un travail de longue haleine, comme la réduction des délais de réponse pour l’attribution d’un logement. En effet, celle-ci suppose un effort des administrations mais aussi des militaires logés eux-mêmes. Le préavis réglementaire de libération d’un logement est d’un mois en zone tendue. Certains ComBdD ont évoqué une bonne pratique consistant à mettre en relation les partants et les arrivants avant que les congés ne soient formellement donnés.

La colocation des logements défense vacants par des célibataires mériterait une évaluation. Apparemment, la mesure (signalée « en cours ») n’a pas encore eu le succès escompté et nécessite des ajustements alors même que les attentes des parents célibataires restent très fortes. Cinq colocations pour onze locataires ont été enregistrées fin décembre 2018. Cette offre de logement, même en proposant des loyers minimes, entraînait trop de frais pour les personnels habitués à vivre quasiment gratuitement en chambre d’hébergement (meublées, sans caution, sans charge ni fiscalité). Le dispositif demeure toutefois en 2019 et 2020.

Enfin, faciliter la scolarisation des enfants ou la mobilité des conjoints dans la fonction publique suppose la coopération des ministères chargés de l’éducation nationale et de l’enseignement supérieur, qui ont leurs propres contraintes. Des réunions se sont tenues, d’après les éléments obtenus par le rapporteur, mais avec quels résultats ? La mesure est pourtant considérée par la DRHMD comme « réalisée ». Même chose pour la facilitation de la scolarisation des enfants : un guide de la scolarité a été diffusé par la direction générale de

l'enseignement scolaire, d'après le tableau de suivi du plan « Famille ». Cela suffit pour considérer cette mesure comme « réalisée ».

c. Des tarifs négociés avec les grandes entreprises de transport

La part des célibataires géographiques est de 13 % environ dans les armées, contre 1 % dans le reste de la population. Les mesures visant à réduire le coût des transports pour les militaires et leurs familles sont donc particulièrement bienvenues :

– l'extension du bénéfice de la carte famille SNCF à tous les déploiements opérationnels (mesure 1.6.) ;

– le maintien de la carte SNCF militaire pour les blessés (mesure 5.4.) ;

– des conditions tarifaires privilégiées pour les militaires et leur famille avec les compagnies aériennes (mesure 1.7.), encore en cours de négociation.

En outre, elles ont le mérite de ne pas présenter de coût supplémentaire pour le ministère des Armées, qui, il faut le rappeler, indemnise la SNCF à hauteur de 125 millions d'euros environ pour la carte SNCF militaire.

d. La préservation de la trésorerie des ménages

Deux mesures sont emblématiques du soulagement que peut apporter une modernisation des liens entre l'administration et ses ressortissants, sans nécessairement octroyer de droits supplémentaires :

– la prise en charge directe des composantes restauration, hôtellerie et transports des missionnaires civils et militaires par la création d'une plateforme de type « agence de voyages » pour les déplacements professionnels (mesure 1.3.) ;

– la création d'une plateforme multi-déménageurs (PFMD) qui permet d'obtenir très rapidement des devis et d'éviter l'avance des frais (mesure 3.1.2.).

Ces deux mesures, promises à un grand succès, sont encore en cours de déploiement. Il est partiellement inexact de dire qu'elles ne représentent aucun coût supplémentaire pour le ministère des Armées mais ces évolutions relèvent d'un vaste mouvement de modernisation de l'administration qui dépasse le plan « Famille ». En tout état de cause, c'est bien la manière dont les droits sont octroyés qui fait la différence, et non leur évolution en tant que telle.

e. Une plus grande reconnaissance pour les associations

Deux mesures visent à mieux reconnaître l'engagement associatif au profit de la communauté de défense :

– des médailles de la défense nationale pour reconnaître l'engagement associatif (mesure 2.2.2.) ;

– un soutien aux initiatives associatives locales au travers d’un soutien financier renforcé, d’exceptions de gratuité pour l’occupation de locaux du ministère ou d’un soutien en termes de communication (mesure 2.2.3.).

Ces deux mesures sont toujours « en cours ». Le ministère des Armées rappelle que les associations versées aux associations représentent 498 000 euros, au 31 mai 2019, en hausse de 50 000 euros dans le cadre du plan « Famille ».

Le rapporteur se félicite de ces démarches et souhaiterait une évaluation précise de ces efforts sur le tissu associatif dont il serait intéressant de connaître les forces et les faiblesses.

f. Des mesures « d’information »

Une partie des mesures du plan « Famille » consiste simplement à améliorer l’information sur des dispositifs déjà existants :

– mieux faire connaître l’offre de scolarité du ministère des Armées (mesure 3.3.4.) ;

– améliorer la lisibilité des dispositifs d’aide sociale des mutuelles historiques (mesure 5.2.) ;

– une actualisation du guide du blessé et la création d’un guide pour les familles endeuillées (mesure 5.3.2.).

Ces mesures demandent un investissement varié. Ainsi, mieux faire connaître l’offre de scolarité des lycées de la défense a amené à la constitution d’un portail d’information sur le site Internet du ministère des Armées en février 2018 et à une harmonisation des procédures d’établissement et de sélection des candidatures entre les six lycées de la défense (avril 2018) tandis que l’amélioration de la lisibilité des dispositifs d’aide sociale des mutuelles historiques a simplement incité le ministère à les faire figurer dans le portail « *e-social* » des armées, toujours en cours de construction.

Et une fois encore, le tableau de suivi transmis par la DRHMD fait état des moyens mis en œuvre mais ne s’attache pas à mesurer un résultat. Ainsi, il apprend que 200 exemplaires du parcours du militaire blessé et de sa famille ont été édités mais n’indique pas dans quelle mesure cela a contribué à une meilleure information des intéressés.

2. D’autres mesures ayant des implications financières

Parmi les mesures ayant des implications financières, certaines reposent sur des crédits budgétaires tandis que d’autres reposent sur la mobilisation des actifs de l’EPFP. Certaines personnes que le rapporteur a entendues s’en sont émues : « *c’est quand même un plan financé par les cotisations des militaires eux-mêmes !* ». Le président du HCECM estime pour sa part que cette critique est un

peu rapide et injuste. Il faut au contraire saluer le fait que ces cotisations obligatoires, dont la finalité première est de verser des allocations en cas de blessure ou de décès, soient mobilisées au profit de la condition militaire. Le rapporteur souscrit à ce point de vue.

Il note en revanche que parmi les mesures ayant des implications budgétaires, beaucoup étaient déjà prévues et que le plan « Famille » n'a eu qu'un effet limité sur les crédits alloués aux soutiens. Il convient par ailleurs de regarder si les crédits alloués aux différentes mesures sont bel et bien exécutés.

a. Quelques aides financières ciblées, dont une qui peine à trouver son public

Le rapporteur salue l'extension ou la création d'aides financières pour mieux compenser l'absence, aider les parents divorcés ou les familles des blessés. Ces mesures sont substantielles et importantes, mais il serait souhaitable d'évaluer si elles répondent efficacement aux attentes :

– l'élargissement du champ de la prestation de soutien en cas d'absence prolongée du domicile (PSAD) ;

– une prestation d'action sociale forfaitaire et limitée dans le temps prenant en compte, sur justificatifs, les frais engagés pour la nuitée et le petit-déjeuner lors d'un accueil des enfants à hauteur de deux nuitées deux fois par mois pour les parents divorcés ou séparés (mesure 2.3.) ;

– une meilleure prise en charge financière des familles de blessés (trajet et hébergement jusqu'à six personnes, mesure 2.5.).

Le nombre d'absences prises en compte pour le versement de la PSAD est passé de 19 à 8 jours, et pour toutes circonstances d'absence. Un déplafonnement des montants en fonction du quotient familial a permis d'augmenter le montant des prestations. En 2018, le budget prévu de 500 000 euros a été intégralement consommé. Au 31 mai 2019, 5 151 prestations avaient été accordées pour un montant de 1,5 million d'euros. C'est donc une mesure bienvenue et qui est effectivement utilisée.

En revanche, la nouvelle prestation créée pour faciliter l'accueil des enfants de militaire disposant d'un droit de visite et ne disposant pas d'un logement de taille suffisante dans leur garnison, entrée en vigueur le 9 février 2018, ne rencontre pas le même succès. Cette aide est de 100 euros par nuitée et de 30 euros par enfant, plafonnée à 3 800 euros par an. Une modification du dispositif a permis de cumuler les nuitées pour mieux répondre aux besoins des militaires ultramarins. En 2018, cette nouvelle prestation a représenté un coût environ 510 000 euros, bien en deçà des 700 000 euros prévus. La coordonnatrice du plan « Famille » a précisé au rapporteur que cette sous-exécution était peut-être due au paiement décalé de cette prestation, délivrée uniquement sur justificatifs. Au 31 mai 2019, toutefois, 236 prestations avaient été accordées, ce qui paraît

peu, pour un montant total de 500 960 euros. Les résultats de la consultation conduite par le ministère des Armées au premier semestre 2019 suggèrent que la situation des parents célibataires est encore une source de préoccupation. Il serait judicieux de chercher à comprendre si cette mesure est adaptée, accessible et si elle fait l'objet d'une communication suffisante.

Pour les familles de militaires blessés, la meilleure prise en charge financière prévue par le plan « Famille » s'est traduite par l'attribution de 70 aides concernant 27 militaires blessés, pour un montant de 50 000 euros au 31 mai 2019.

b. Une augmentation de l'offre de garde d'enfants qui ne reflète pas la complexité réelle des enjeux

Deux mesures concernent spécifiquement l'offre de garde d'enfants :

– l'augmentation de 20 % du nombre de places en crèches (mesure 1.1.1.) ;

– une aide aux assistantes maternelles qui accueillent des enfants ressortissants de l'action sociale du ministère (mesure 1.1.2.).

Le rapporteur s'est étonné de la formulation de l'objectif : pourquoi vouloir 20 % de places en crèche supplémentaires ? Pourquoi pas 50 % ? Pourquoi ne pas plutôt observer l'évolution d'un taux de satisfaction des besoins de garde d'enfants ? La réponse ministérielle est simple : l'objectif est pragmatique. Il répond en partie à un besoin exprimé et correspond à la capacité de financement du ministère.

Le ministère des Armées, s'appuyant sur l'IGESA, a vigoureusement fait évoluer son offre de places en crèches. Entre 2014 et 2018, l'offre s'est accrue de 69 % en passant de 2 595 à 4 377 enfants accueillis, en régie ou par réservation de berceau. En 2018, le budget de 2,3 millions d'euros a été intégralement consommé. Les places en crèche sont réparties entre les 1 696 places gérées par l'IGESA, les 885 prises par les marchés publics auprès des prestataires privés, les 504 places dans le système interministériel.

Cette offre est significative mais elle ne couvre qu'entre 6 % et 7 % de la population des 0-3 ans de la communauté militaire (entre 64 000 et 70 000 enfants), d'après les chiffres du HCECM. Bien que l'offre ne corresponde pas encore à la demande, « l'ensemble est 1,5 fois supérieur à l'interministériel », fait valoir le DRHMD.

Le ministère a donc aussi pour objectif d'accroître l'offre de garde d'enfants à domicile, en proposant aux ASMAT une valorisation financière pour la garde d'un enfant de militaire via une convention entre le militaire employeur et l'assistante maternelle. En 2018, 1 355 conventions ont été signées mais, le paiement de la prestation intervenant à terme échu pour une période minimale de six mois, les premiers paiements vont intervenir en début 2019. Au regard du

succès rencontré par cette prestation, la dotation 2019 a été portée à 1,2 million d'euros (en CP).

Le DRHMD a expliqué toutes les subtilités de la manœuvre : il faut concentrer les crédits, qui ne sont pas illimités, là où ils sont les plus nécessaires et veiller à la maîtrise des coûts.

Le coût d'une place auprès d'une ASMAT est de 3 000 euros pour les horaires atypiques, tandis que pour la réservation d'un berceau ou la création de crèche, il s'élève entre 8 500 et 10 000 par enfant (au plus élevé dans les DOM TOM). Avec un rapport de 1 pour 3, il paraît plus aisé de répondre aux besoins de garde d'enfants en privilégiant le système ASMAT. Pourtant, quand les militaires de l'armée de terre préfèrent les ASMAT, les militaires de l'armée de l'air et de la marine ont une préférence pour la crèche sur leur base.

Les besoins de garde d'enfants non satisfaits ne sont pas les mêmes dans les zones urbaines que dans les territoires isolés. À cet égard, d'ailleurs, certaines personnes entendues par le rapporteur ont fait valoir que l'installation de la 13^e demi-brigade de légion étrangère dans le Larzac rendait très difficile la satisfaction des besoins de garde d'enfants. Ces difficultés devraient être prises en compte dans l'élaboration du plan de stationnement des forces.

Par ailleurs, il existait une demande spécifique pour les solutions de garde d'enfants pour des situations d'urgence et d'horaires atypiques. Or, une fois l'outil mis en place, pour un coût extrêmement élevé, les résultats n'ont pas été probants.

En conclusion, la politique d'aide aux parents de jeunes enfants doit s'appuyer sur plusieurs outils, être adaptée selon les territoires et être mieux intégrée dans les réflexions autour du stationnement des forces. L'augmentation de 20 % du nombre de places en crèches est certes une bonne nouvelle mais c'est un objectif simpliste qui ne saurait suffire à répondre aux enjeux.

c. La poursuite de la modernisation des services du soutien, à crédits constants ?

De nombreuses mesures du plan « Famille », bienvenues, sont en réalité incluses de longue date dans les projets de modernisation des services de soutien ou sont permises par une dévolution de crédits d'action sociale aux commandants de base de défense. Par exemple :

– la création de lieux de convivialité ou d'installations sportives grâce à des crédits dévolus directement aux ComBdD (mesures 6.1.3. et 6.1.4.) ;

– la création de « guichets uniques » : les 25 cellules uniques interarmées d'accueil des familles (CIAF) et les 200 espaces d'accès au soutien ATLAS (mesures 2.1.1. et 2.1.2.) ;

- davantage d’activités de cohésion destinées aux familles organisées par les ComBdD ;

- des investissements dans les centres de vacances de l’IGESA (mesure 2.4.3.) ;

- une carte de conjoint standardisée permettant un accès facilité aux enceintes militaires lorsque c’est possible ainsi qu’aux cercles mess (mesure 2.2.1.) ;

- une extension de l’offre hôtelière des cercle-mess pour faciliter l’accueil des familles (mesure 2.4.1.).

D’autres mesures reposent sur une mobilisation de ces services de soutien, sans que des crédits supplémentaires soient prévus :

- l’éligibilité des conjoints à toute l’offre de prestations de l’agence de reconversion de la défense (mesure 3.3.1.) ;

- l’amélioration du soutien psychologique avant, pendant et après les opérations (mesures 1.4.1. et 1.4.2.) ;

- un accès prioritaire des familles aux hôpitaux du SSA (mesure 3.3.5.).

Enfin, deux mesures ambitieuses consistent dans le développement de portails d’information numériques et la sous-exécution des crédits afférents en 2018 montre que ces projets peuvent prendre du temps :

- la création d’un portail Internet dit « *e-social* » des armées par l’IGESA (150 000 euros dépensés en 2018, contre 1,1 million d’euros prévus) ;

- un portail numérique du blessé (mesure 5.3.1.).

D’après les réponses écrites de la coordinatrice du plan « Famille », la version mise en ligne en 2018 de la plateforme « *e-social* » est un prototype. La phase de développement sera plus longue et réalisée par paliers. Un prestataire a été sélectionné. Le lancement de la prestation a eu lieu fin janvier 2019 et une revue de fin d’étude préalable a été remise le 18 juin 2019.

S’agissant du portail numérique des blessés, le premier module du projet, qui permet de faire sa demande de pension militaire d’invalidité sur Intradef, a été déployé. Depuis le second semestre 2019, il est aussi possible de renouveler sa demande de PMI, d’effectuer des demandes d’aggravation de PMI ou d’indemnisation complémentaire et d’agir pour le compte des blessés inconscients au sein des hôpitaux d’instruction des armées.

d. Le Wifi : une mesure emblématique qui suscite des interrogations

D'après les auditions conduites par le rapporteur, l'installation du Wifi dans toutes les enceintes militaires (mesures 6.1.1. et 6.1.2.) a été décidée par la ministre des Armées elle-même, après quelques visites de sites. Il ne s'agissait pas d'une revendication prioritaire et on peut se demander si la 3G, la 4G et bientôt la 5G ne vont pas rendre ces coûteuses installations rapidement obsolètes.

D'après le recensement conduit par les ComBdD, le périmètre est constitué de 157 000 lits sur le territoire métropolitain, qu'il s'agit de raccorder en haut débit d'ici fin 2019. Au 1^{er} juin 2019, 104 639 lits, soit 67,95 % étaient couverts. L'extension de la couverture se poursuit tandis que le ministère prépare un déploiement outre-mer et à l'étranger (horizon été 2020) ainsi qu'une extension de la mesure vers les militaires non embasés (UIISC, BSPP, BMPM).

Les bâtiments de la marine posent des difficultés particulières et ne seront couverts qu'en 2022-2023. Une expression des besoins est en cours de finalisation avec la marine, afin de déterminer les choix techniques, pour tenir compte du cloisonnement des bâtiments. La question est de savoir s'il vaut mieux couvrir quelques zones correspondant aux espaces vie et logement ou couvrir l'ensemble du bâtiment.

Cette mesure est de surcroît très onéreuse. D'après les réponses de la DRHMD, 6,75 millions d'euros ont été dépensés en 2018 pour les premiers déploiements du Wifi. Ensuite, le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2019 annonçait 23 millions d'euros pour poursuivre l'amélioration de la couverture. Enfin, d'après les réponses écrites du ministère, 15 millions d'euros supplémentaires sont encore prévus en 2020. La généralisation du wifi représente ainsi 80 % du budget du service du commissariat aux armées au titre du plan « Famille ».

e. Un effort insuffisant en faveur des conditions d'hébergement et de logement

Cinq mesures participent de l'amélioration des conditions d'hébergement ou de logement des militaires :

– achever la résorption des « points noirs » de l'infrastructure (mesure 6.3.) ;

– augmenter de 410 le nombre de places d'hébergement en Île-de-France (mesure 6.2.) ;

– des crédits d'infrastructure pour rénover le parc domanial (mesure 4.2.) ;

– 660 logements neufs en métropole de 2018 à 2020 (mesure 4.1.1.) ;

– la mobilisation des fonds de l'EPFP pour créer des logements pour les familles de blessés (mesure 2.6.) ;

La résorption des 700 « points noirs » identifiés lors de la revue complète des infrastructures en 2014 faisait déjà l'objet d'un plan lancé par le ministre de la Défense la même année. Le plan « Famille » n'a pas ajouté de nouveaux « points noirs ». Il a simplement sanctuarisé 200 millions d'euros pour 10 % d'entre eux, qui ne sont donc désormais plus fongibles avec les autres crédits d'infrastructure. 112 points noirs seront traités sur la période 2018-2021 (16 % du total). Les rénovations sont d'importance variable, des plus lourdes aux plus légères. Il n'y a donc pas à proprement parler de nouveaux crédits budgétaires dédiés à cette mesure, qui s'inscrit dans un effort global en faveur des infrastructures inscrit dans la LPM.

Pour mémoire, les militaires célibataires en garnison sont hébergés tandis que les officiers et les militaires ayant une famille sont éligibles à un logement. Le plan d'augmentation de 410 places en Île-de-France concerne donc l'hébergement des jeunes militaires célibataires et non pas le logement des familles. Le coût de cette mesure est estimé à 21,1 millions d'euros en 2020. Là encore, les estimations chiffrées sont trompeuses puisque certaines mesures du plan « points noirs » contribuent à la création de nouvelles places d'hébergement pour les militaires, notamment à Creil. En tout, 17 opérations émarginent à deux plans sur la période 2020-2025 parmi les plans « points noirs », « hébergement » et « lycées ». Par exemple, la réhabilitation du bâtiment des cadres célibataires de la caserne Pérignon à Toulouse, programmée en 2021, constitue le « point noir » n° 435 et figure également au plan « hébergement ».

La mesure 4.2. consistant à améliorer l'état technique du parc domanial ressort de la même logique : la sanctuarisation ou le fléchage de crédits déjà prévus et inscrits dans la programmation militaire 2019-2025. Au total, le besoin annuel a été estimé à 37 millions d'euros pour une remise à niveau sur vingt ans.

La mise à disposition de 660 logements neufs en métropole repose encore sur un montage composite. Elle implique :

- pour partie une mobilisation des actifs de l'EPFP permettant l'acquisition de 424 logements neufs d'ici 2022 ;
- pour partie la construction ou l'acquisition de logements neufs ;
- pour partie la poursuite de la passation de conventions de réservation par la DPMA.

Le rôle de l'EPFP en matière d'aide au logement des militaires

L'EPFP collecte les cotisations obligatoires des militaires et verse des allocations en cas de décès ou de blessures. Les cotisations représentent 24,5 millions d'euros par an. Les allocations, longtemps comprises entre 20 et 21 millions d'euros par an, ont augmenté, atteignant 32 millions d'euros. Les produits financiers générés par les réserves financières accumulées permettent d'équilibrer les comptes. Sur 870 millions d'euros de réserves, 270 millions d'euros sont des investissements immobiliers payés, correspondant à du patrimoine immobilier acquis depuis 2007. Le restant correspond à des placements financiers avec une trésorerie de l'ordre de 100 millions d'euros et 500 millions d'euros de placements en valeur immobilière. Ces placements sont des obligations d'état de la zone euro ou libellées en euro, des investissements prudents, effectués en *bonus pater familias*. Le plan « Famille » n'a pas inventé de nouvelles pratiques. Il a simplement mis en lumière l'existence d'un portefeuille d'actifs et son utilisation au profit de la communauté militaire.

Le prêt aux bailleurs sociaux en contrepartie de réservation de logements

Dans ce cas de figure, l'EPFP n'intervient pas directement dans la location, son rôle est celui d'un investisseur. Un bailleur social, selon la région et la ville, demande entre 40 et 90 millions d'euros par logement pour une durée de 25 ans. L'EPFP consent à un prêt à un bailleur pour une durée de 25 ans, qui lui donne en échange des droits pour la réservation de logements. Il perçoit un taux d'intérêt de 1 % avec un différé de 5 ans et un amortissement pour les vingt années qui suivent. Dès la sixième année est enregistré un capital entrant. Au bout de 25 ans, le bailleur a remboursé la totalité du prêt. L'EPFP remet ses droits de réservation à la DPMA, responsable de la gestion, qui se charge de trouver des candidats à la location. Ainsi, l'EPFP finance un droit de réservation.

L'achat de biens

Dans ce second cas de figure, l'EPFP fait l'acquisition de biens neufs achetés sur le principe du démembrement de propriétés. L'établissement réalise une opération immobilière en VEFA/ULS (vente en l'état futur d'achèvement et usage locatif social). Selon ce dispositif, l'EPFP acquiert une nouvelle propriété de logement à 70 % de sa valeur (l'usufruit correspondant à 30 %) et fait acquérir l'usufruit par un bailleur social pour une durée de 25 ans. Dans le contrat est prévu le droit du bailleur social usufruitier d'encaisser les loyers, mais aussi sa responsabilité en ce qui concerne la maintenance du bien et les charges quelles qu'elles soient. Au bout de 25 ans, l'EPFP récupère donc le bien en bon état. Il peut alors le revendre ou bien poursuivre avec le bailleur, auquel cas une concession est renouvelée avec le versement d'une soulte pour un droit de 25 ans, avec laquelle l'EPFP peut éventuellement acquérir un autre bien. Le dispositif a été mis en place en 2009. Le bien est acquis avec une TVA à hauteur de 10 %. Pendant ces 25 ans, l'établissement a procuré autant de droits de réservation de logements à la DPMA.

D'après les réponses du ministère des Armées, 273 logements neufs ont été commandés en 2018, soit 41,4 % de la cible. Le renouvellement des conventions a porté sur 599 logements ; s'y ajoutent 391 logements réservés par l'intermédiaire de l'EPFP.

En somme, si la contribution de l'EPFP apparaît clairement dans la fourniture de ces logements neufs, la contribution financière et plus précisément budgétaire du ministère des Armées reste particulièrement floue.

f. L'axe « accès à la propriété » : un « flop »

Afin de soutenir les militaires dans l'acquisition d'un logement, le plan « Famille » prévoit enfin une augmentation du montant du « prêt à taux zéro » de 20 000 euros à 25 000 euros (soit une augmentation de 25 %), rapporté à une durée de remboursement de 15 ans au lieu de 10 (mesure 4.5.).

L'EPFP se place en appui de l'IGESA dans le cadre d'une démarche d'investissement immobilier financé par l'EPFP au travers d'un prêt sans intérêt à l'IGESA, donc pour les familles. L'Institut fait en effet écran en assurant la gestion des dossiers et des risques ; il est responsable en cas d'insolvabilité des familles. L'opération est financièrement neutre pour l'EPFP.

Bien qu'un prêt à taux zéro devrait être attractif, celui-ci l'est relativement peu en l'état actuel du marché du crédit car l'IGESA impose des frais de gestion à hauteur de 1 %. Quoiqu'en dise le ministère, l'impact de cette mesure sur l'accès à la propriété des militaires peut être mis en doute.

Du reste, à l'instar du HCECM, le rapporteur s'interroge sur le bien-fondé de cette mesure. Le HCECM a évoqué l'an dernier dans son rapport thématique le souhait de nombre de militaires de bénéficier d'une mesure d'exonération des certaines taxes afférentes à la résidence secondaire. Une fois acquise, la résidence principale devient en effet souvent résidence secondaire au gré des mutations. Ce souhait soulève une question plus vaste : la singularité de l'état militaire est-elle telle qu'elle justifierait une exception vis-à-vis du reste de la population dans ce domaine ? Il s'agit de comprendre les causes du moindre accès à la propriété : est-elle la conséquence des sujétions propres à l'état militaire ou un choix optimal, compte tenu des autres compensations – indemnitaires ou sous forme de prestations – versées par le ministère des Armées ?

Les militaires et la propriété

Dans leur ensemble, les militaires sont moins propriétaires (ou accédants à la propriété) de leur résidence principale que les autres ménages français : 34 % contre 58 %. Tout comme pour la vie de couple, ce décalage s'explique en partie par la jeunesse des militaires comparée à l'ensemble des Français actifs (33 ans contre 40 ans en moyenne), le statut d'occupation de la résidence principale étant liée à l'âge.

En considérant chaque classe d'âge comparable, les écarts entre les militaires et leurs compatriotes sont beaucoup moins prononcés. Toutefois, ils persistent chez les plus jeunes : avant 40 ans, à classe d'âge égale, les militaires sont en proportion moins nombreux à être propriétaires de leur résidence principale. Ces écarts proviennent cette fois de la mobilité imposée des militaires, qui constitue un frein à l'accession à la propriété de leur résidence principale.

Les militaires peuvent, comme les Français, accéder à la propriété par d'autres moyens que la résidence principale, à travers l'acquisition d'un bien qu'ils mettent en location, ou bien d'une résidence secondaire. Ainsi, en considérant tous les types de biens (y compris la résidence principale), les écarts entre les militaires et les Français se resserrent, une fois l'effet de l'âge neutralisé, y compris chez les militaires de moins de 40 ans. Les militaires ont donc tendance à reporter leur investissement immobilier sur d'autres types de biens pour

au final être autant propriétaires que la population française prise dans son ensemble. Un résultat similaire avait été observé en 2011 lors de la précédente enquête dédiée au logement. Près de 12 000 militaires sont propriétaires (ou sont en cours d'accession) de plusieurs biens immobiliers, ils sont donc considérés comme multipropriétaires. Ils représentent 14 % des effectifs de propriétaires et 6 % de l'ensemble de la population militaire.

Ces multipropriétaires forment une sous-population atypique parmi les militaires :

- ils sont en moyenne plus âgés (40,9 ans) que la population militaire prise dans son ensemble (33,3 ans) ;
- près de la moitié des multipropriétaires (45 %) sont dans un ménage dont les revenus sont d'au moins 5 000 euros mensuels, alors que seulement 11 % des ménages des militaires ont des revenus aussi élevés ;
- près de sept multipropriétaires sur dix (69 %) sont des militaires de carrière ;
- enfin, 89 % des multipropriétaires vivent en couple sous le même toit, contre seulement 62 % dans l'ensemble de la population militaire.

Ces effets, une fois cumulés, expliquent pourquoi les officiers supérieurs et sous-officiers supérieurs représentent la majorité des multipropriétaires (respectivement 26 % et 30 %), alors que ces catégories réunies ne représentent que 25 % de la population militaire.

La surreprésentation des officiers supérieurs et sous-officiers supérieurs (et par opposition la sous-représentation des militaires du rang) parmi les multipropriétaires joue également sur la répartition des multipropriétaires par armée, notamment la sous-représentation des militaires de l'armée de terre au sein des multipropriétaires (28 % contre 56 % dans l'ensemble de la population militaire). Ces derniers ont en effet un niveau de revenu plus faible, sont plus jeunes et plus souvent des militaires du rang.

Le plus souvent, la multipropriété consiste à posséder à la fois leur résidence principale et un bien immobilier qu'ils mettent en location (73 % des multipropriétaires). Il existe également des cas plus rares, comme la double propriété résidence principale-résidence secondaire (14 %). Enfin, 6 % des multipropriétaires n'occupent pas leur résidence principale en tant que propriétaires.

Source : réponses du ministère des Armées au questionnaire budgétaire du rapporteur, octobre 2019.

Comme l'a indiqué le HCECM, un même militaire peut à la fois bénéficier d'un avantage indemnitaire et d'une aide au loyer, même si celui-ci est inférieur au marché, quand un autre militaire, aspirant à devenir propriétaire ne bénéficiera ni d'une « aide à la pierre », ni d'une aide indemnitaire. Ce cas de figure démontre le besoin d'une articulation plus claire et plus favorable aux militaires souhaitant acquérir un bien immobilier. Pour ce faire, le HCECM suggère d'ouvrir la majoration pour charge militaire (MCICM), à les militaires propriétaires n'ont pas le droit aujourd'hui.

Cette question de l'accès à la propriété démontre un besoin patent d'évaluation et une analyse plus fine du rôle que doit avoir la puissance publique, d'une part, et des interactions entre les instruments de politique publique qui visent à améliorer la condition militaire, d'autre part. C'est précisément une telle approche que le rapporteur appelle de ses vœux pour un « acte II » du plan « Famille ».

II. UN CHANGEMENT DE MÉTHODE À PROMOUVOIR POUR UN « ACTE II » DU PLAN « FAMILLE »

Après une quinzaine d'auditions, le rapporteur estime qu'un changement de méthode est devenu nécessaire pour la poursuite du plan « Famille » et plus largement pour l'amélioration de la condition militaire rendue nécessaire par l'enjeu de fidélisation.

A. ADOPTER UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE PAR OBJECTIFS

1. Un déficit de réflexion stratégique et de prospective

a. Un inventaire des tâches à réaliser plus qu'une liste d'objectifs

Comme le rapporteur l'a indiqué précédemment, il a été surpris de la diversité des mesures et de la nature du suivi effectué. Les tableaux de suivi de la DRHMD rendent logiquement compte de la mise en œuvre des mesures décidées, mais nullement de leur efficacité au regard des objectifs qui pourraient éventuellement être constitués par les intitulés des six axes.

Au fond, ce plan « Famille » peut être justement considéré comme le vade-mecum de l'administration du ministère des Armées, l'inventaire des tâches à réaliser dans le champ social, compte tenu des moyens disponibles.

Contrairement à la logique qui prévaut dans un projet de loi de finances, en application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le plan « Famille » n'est pas articulé en « actions » et assorti d'indicateurs permettant d'en évaluer, non pas seulement la mise en œuvre, mais l'efficacité. Par exemple, « faciliter la scolarité des enfants de militaire » relève, à ce stade, de la déclaration d'intention.

b. L'expression de ce qui est possible plus que de ce qui est souhaitable

Il est regrettable qu'à la tête d'un ministère qui rassemble pourtant les plus grands tacticiens et les meilleurs experts en matière de planification, il ne se soit pas trouvé un décideur politique pour appliquer à l'enjeu de la condition militaire des méthodes qui ont fait leurs preuves sur les champs de bataille.

Tout raisonnement tactique commence par une analyse du réel et le choix d'un effet majeur. C'est bien pour cela que la loi de programmation est précédée d'un Livre blanc ou d'une Revue stratégique. En l'espèce, aucun travail de ce type n'a été conduit, en tous cas publiquement, ou en associant le Parlement. On ne peut que le déplorer tant les parlementaires auraient eu à cœur d'approfondir les évolutions sociales qui se manifestent dans nos armées et les contraintes, notamment financières, qui s'imposent au ministère des Armées. Les rapports du HCECM fournissent un matériau utile pour ce faire.

Le choix d'un effet majeur aurait imposé une réflexion sur la raison d'être des politiques ministérielles visant l'amélioration de la condition militaire : au-delà d'un enjeu de justice, de la reconnaissance des sujétions, l'enjeu prioritaire aujourd'hui n'est-il pas la fidélisation ? Dès lors, ne faut-il pas prioritairement concentrer les moyens sur les aspects qui causent le plus le départ des militaires ? Quels sont-ils ? L'absence de Wifi ou l'état de l'hébergement ?

c. Une prospective absente

Plusieurs des personnes entendues par le rapporteur ont confirmé que ce plan n'avait pas de caractère novateur. Il est « *symptomatique du retard accumulé* » pour les uns et n'anticipe pas assez certaines évolutions, aujourd'hui minoritaires mais peut-être destinées à une généralisation, comme le célibat géographique.

Les normes sociales à l'égard du couple, de la parentalité, de la scolarité, de l'emploi évoluent. Ces évolutions n'épargnent pas nos militaires. La solidarité familiale est aujourd'hui placée plus haut dans l'échelle des valeurs que l'engagement professionnel. L'emploi du conjoint s'est généralisé. La mobilité, autrefois gage d'épanouissement, est devenue un repoussoir, une mise en danger. L'absence, autrefois simple problème logistique, est à l'origine d'une culpabilité nouvelle à l'égard des amis, de la famille, et tout particulièrement des enfants. L'insertion sociale et professionnelle future de ces derniers justifie tous les sacrifices.

Dans le même temps, les nouveaux conflits requièrent des soldats de mieux en mieux formés – et donc compétitifs sur le marché du travail –, performants physiquement, rustiques, dit-on, mais aussi capables d'endurance mentale et psychologique et de discernement. Leur fatigue et leurs besoins de récupération ont changé également. Les a-t-on pris en compte ?

Enfin, les questions dont le rapporteur s'est fait l'écho sur le rôle souhaitable du ministère des Armées dans l'accès des militaires à la propriété sont révélatrices d'une approche encore trop partielle de la politique d'amélioration de la condition militaire.

2. Des états-majors écartés du processus d'expression des besoins

Les chaînes de concertation contribuent à faire remonter des revendications, des attentes, des questions et des craintes de manière éparse. Les états-majors, eux, en tant qu'employeurs et responsables du moral de leurs hommes et femmes, comme du reste les chefs de corps, sont en mesure de hiérarchiser les besoins et de les analyser. Les impliquer davantage aurait peut-être limité le procès en « jacobinisme » fait au plan « Famille ».

Le rapport de Geneviève Gosselin-Fleury et Charles de la Verpillière de février 2017 précité identifiait déjà pleinement cet enjeu. Les états-majors de

chaque armée restent *a priori* très attachés à la mise en œuvre d’une politique des ressources humaines – incluant des éléments statutaires, indemnitaires mais aussi sociaux – qui tient compte de leurs spécificités organisationnelles et opérationnelles et garantit l’attractivité des métiers. Par ailleurs : « *certaines armées se sont dotées de leur propre observatoire social (observatoire social de l’armée de l’air, observatoire interne à la marine). Or, plusieurs informations collectées par les états-majors semblent n’être pas connues de la DRH-MD, de l’ONACVG ou de la DMPA. La réciproque semble également vraie : “faute de système informatique adapté, la sous-direction de l’action sociale du ministère de la Défense n’est pas en mesure de faire remonter des données permettant d’apprécier, pour chaque armée, le recours aux aides et prestations de l’action sociale des armées”* ».

L’interarmisation des soutiens oblige les états-majors à exprimer des besoins de manière extrêmement précise, en les distinguant selon les territoires ou les catégories, pour retrouver l’ensemble de la palette de leviers qui leur permettraient de mener une politique RH cohérente. Elle les prive de la réactivité et de la souplesse qui résultaient auparavant de leur maîtrise de l’ensemble des outils RH. Elle autorise des situations dans lesquelles un militaire du rang peut regarder des séries télévisées depuis son lit grâce à du Wifi gratuit tandis qu’il ira prendre sa douche en serviettes et en claquettes dans la cour du régiment, parce que la rénovation des douches obéit à une autre programmation, relève d’un autre budget.

Il faut remettre les objectifs opérationnels au cœur de la politique sociale du ministère des Armées, et avec lui les états-majors. La condition militaire n’est pas un accessoire ; elle est consubstantielle de la réalisation du contrat opérationnel.

B. UNE COMMUNICATION QUI RESTE À INVENTER

L’absence de démarche de performance par objectifs se double de l’absence de démarche tournée « clients », comme en témoigne la communication autour du plan « Famille ».

1. Un plan encore méconnu des militaires et de leurs familles

« *Beaucoup de militaires bénéficient du plan “Famille” sans savoir que les améliorations qu’ils constatent relèvent de ce plan* », ont souligné des commandants de base de défense, tout en précisant que cela n’était pas un problème en soi. Le grand nombre de mesures participe à « *un brouillard* » de la communication. En somme, le plan est formulé pour répondre à la commande du président de la République de démontrer la mobilisation du ministère dans une approche globale dans la condition militaire, pas pour répondre aux questions des militaires et de leurs familles. On a pu entendre, de la part de certains observateurs

sourcilleux, que le plan « Famille » n'était « que de la com' ». Et s'il en manquait, précisément ?

Pendant qu'à Paris, on se demande si le plan est suffisamment connu dans les unités, les soutenus et leurs familles peinent toujours à accéder à des informations intéressantes pour eux, sauf quand le bon sens des ComBdD et des chefs de corps y pourvoit. Il est difficile pour les soutenus d'accéder à l'information qui les concernent à titre individuel. C'est d'ailleurs un paradoxe inhérent à toute action publique aujourd'hui, incarné par la figure de l'usager gémissant qu'il n'est informé de rien devant un panneau d'information pourtant complet.

Ce paradoxe est tout à fait connu des assistants sociaux comme des commerciaux, du reste, qui ont depuis longtemps fait évoluer leurs modes de communication pour « pousser » une information personnalisée vers les destinataires.

Les ComBdD ont à la fois une grande expérience et une grande humilité dans ce domaine. D'après le ComBdD de Nancy, il faut se pencher sur la typologie des formations pour parvenir à toucher le soldat. À titre d'exemple, le 7^e régiment du train dont le fonctionnement est très hiérarchique a un accès au soutien différent de celui d'une base aérienne. Le commandement lui-même est un instrument de communication qu'il faut s'attacher à employer. D'après le ComBdD d'Angers – Le Mans – Saumur, il est nécessaire de prendre en compte les cultures d'armes. Le soldat de l'armée de terre, par exemple, consulte sa hiérarchie avant de chercher l'information.

Ces mêmes ComBdD font état de familles plus distantes et « usées ». « *Il faut aller les chercher* », a résumé l'un d'entre eux. De toute évidence, la présentation complète du plan « Famille » dans ses différents axes a peu de chances de les intéresser. Il serait plus utile de partir de leurs appréhensions ou de leurs problèmes. Là encore, les chefs de corps ont l'habitude de poser cette question : « est-ce que tu trouves facilement les réponses que tu attends aux questions que tu te poses dans ton couple ou avec ta famille ? ». Aujourd'hui, avec le plan « Famille » tel qu'il est, la réponse est très souvent négative.

2. Des innovations numériques qui prennent du temps

Outre les « guichets uniques » que sont les CIAF et les espaces ATLAS, le plan « Famille » prévoit de rénover la communication à l'égard des militaires et de leurs familles grâce aux nouveaux outils numériques : portails Internet (*e-social*, Eurêka), applications pour *smartphones* proposant des services géolocalisés (*e-hotel*, *Espacade...*), guides thématiques, maison numérique, etc. Des progrès impressionnants ont été réalisés ces dernières années.

Les outils numériques pourraient permettre de mieux individualiser la communication au profit des soutenus. Mais leur développement prend du temps,

comme en témoigne la sous-consommation des crédits prévus pour le portail « *e-social* » en 2018 ou les ajustements encore nécessaires pour la plateforme multi-déménageurs (PFMD). Il nécessite une articulation entre les niveaux local et national, comme l’ont bien exprimé les ComBdD, à propos de l’offre de loisirs notamment.

Par ailleurs, le rapporteur a eu connaissance de certaines rigidités induites par ces outils, comme une offre d’habillement restreinte pour les personnels féminins de l’armée de terre, par exemple.

Les ComBdD que le rapporteur a rencontrés ont bien exposé les enjeux de la communication et montré que les outils numériques ne feraient pas tout. C’est ce que confirment les associations professionnelles nationales de militaires (APNM) qu’a rencontrées le rapporteur : pour certains publics, le commandement est le vecteur de communication à privilégier.

C. LA NÉCESSITÉ D’UNE APPROCHE ENCORE ÉLARGIE DE LA CONDITION MILITAIRE

Le président du Haut Comité d’évaluation de la condition militaire a parfaitement résumé le risque principal afférent au plan « Famille » : « *En matière de condition militaire, le risque principal n’est plus le mauvais pilotage du plan “famille” : le risque majeur serait de considérer que l’action en faveur de la condition militaire doit se réduire au plan “famille”* ».

1. Des efforts financiers plus que jamais nécessaires dans les soutiens

Après une baisse continue de ces crédits entre 2014 et 2016, le budget de l’action sociale du ministère des armées a augmenté de plus de 3 % entre 2016 et 2017, puis de 12 % entre 2017 et 2018 passant de 131,4 millions d’euros à 147,0 millions d’euros. Rapportée aux effectifs civils et militaires, l’action sociale dispose, en 2018, d’environ 405 euros par agent. En 2016 et 2017, ce montant s’élevait respectivement à 356 euros et à 363 euros.

ÉVOLUTION DU BUDGET CONSACRÉ À L’ACTION SOCIALE, HORS RÉMUNÉRATIONS ET CHARGES SOCIALES DES AGENTS*

(en millions d’euros)

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
132,6	141,8	154,0	152,6	141,6	136,1	136,3	127,5	131,4	147,0

(*) Champ : budget de l’action sociale comprenant les prestations sociales, les remboursements réaffectés à la délivrance de prêts, les crédits d’investissement et les crédits de fonctionnement, hors rémunérations et charges sociales des agents.

Source : DRH-MD, Bilan social (éditions successives).

Le rapporteur se félicite de cette évolution mais constate que des missions nouvelles sont confiées aux services de soutien dans le cadre du plan « Famille », sans moyens supplémentaires.

a. Un service de santé fragilisé

Les contraintes de ressources et la dynamique de transformation du service de santé des armées (SSA) l'ont conduit à un équilibre précaire : le service assume ses missions dans un contexte de sur-sollicitation et de fragilisation de ses ressources humaines, au point même que l'armée de terre a proposé de transférer au SSA des emplois pour permettre à ce dernier de retrouver des marges de manœuvre.

Les plus hautes autorités militaires ont déjà fait des choix drastiques : le soutien des familles n'est plus assuré dans les centres médicaux des armées sauf outre-mer, les hôpitaux militaires accueillent à plus de 80 % une patientèle civile pour garantir une activité préservant les savoir-faire des équipes médicales tandis que le soutien santé des activités militaires en métropole s'appuie désormais sur de nombreux partenariats.

Face à ces réalités, le HCECM appelle à préserver à tout prix l'équilibre du SSA pour garantir, dans la durée, son apport opérationnel. Le rapporteur se félicite de voir les ressources du SSA augmenter dans le budget 2020. Cet effort doit se poursuivre.

b. Une modernisation du SCA qui impose de gros efforts de productivité

La déflation des effectifs ces dernières années a essentiellement porté sur le soutien. Il faut dorénavant mettre en place des moyens innovants pour pallier ces lacunes. Le nouveau ratio soutenus/soutenus rend nécessaires des efforts de productivité basés sur une réorganisation interne constante pour l'optimisation des bons leviers pour chacun des effets recherchés. Par conséquent, il y a un enjeu de coordination car chacun a ses propres prestations et difficultés de ressources humaines. À la problématique de l'élargissement des prestations s'ajoute alors celle de leur regroupement.

Dans ce contexte, la création des CIAF ou des espaces ATLAS impose une manœuvre RH qui n'est pas neutre. Ils créent certes une motivation nouvelle pour les soutenus, qui accordent une importance particulière, au regard du sens de leur métier, au contact direct avec le soutenu. Mais cela crée des difficultés pour pourvoir les postes au niveau central. Chaque espace ATLAS nécessitera environ 2 à 3 ETP supplémentaires, qui seront pris dans les effectifs actuellement prévus du service du commissariat et des GSBdD. Cinquante personnes seront nécessaires, soit deux personnes (un sous-officier et un militaire du rang) par CIAF pour 25 CIAF.

c. Une « dette » infrastructure qui ouvre un « puits-sans-fond »

L'ensemble de l'infrastructure souffre d'un sous-investissement depuis plus de dix ans. La nouvelle LPM évitera la dégradation de la situation mais ne permettra pas de surmonter toutes les lacunes. La dette « grise » s'élève à 3,7 milliards d'euros et correspond à l'effort à réaliser pour remettre le patrimoine

en état, à un niveau de risque acceptable. Les travaux de programmation budgétaire réalisés dans le cadre de la préparation de la loi de programmation militaire 2019-2025 ne permettent pas d'envisager de résorber cette « dette grise » mais ils ouvrent la voie à une stabilisation de la situation à partir de 2022 tout en permettant, ponctuellement, une amélioration significative dans certains sites.

2. Des ambitions à conserver pour la nouvelle politique de rémunération des militaires et la réforme des retraites

Au cours de ses auditions, le rapporteur a entendu la crainte exprimée à plusieurs reprises que le plan « Famille » ne soit considéré comme un effort déjà majeur en faveur des militaires et justifie la réalisation d'économies à l'occasion de la réforme de la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM) ou de la future réforme des retraites.

Dans son 12^e rapport *sur La vie des militaires et de leur famille selon le lieu d'affectation*, le HCECM a notamment proposé de rénover l'articulation entre la politique du logement, la politique de l'hébergement et la politique indemnitaire, aspect qui devrait être pris en compte par le ministère des Armées dans le cadre de la définition de sa NPRM.

Le HCECM rappelle par ailleurs que la transition du système actuel vers le futur système universel de retraite présenté par le Haut-Commissaire à la réforme des retraites sera compliquée pour les militaires. Les raisons tiennent essentiellement dans le fait que les pensions militaires de retraite ne sont pas d'abord un système d'assurance vieillesse. Les pensions servent d'autres objectifs nécessaires à la conservation du modèle RH des forces armées. Elles participent à la disponibilité et à la jeunesse de forces d'emploi fortement pyramidées en jouissant d'une forte dimension symbolique.

L'enjeu principal de la réforme sera donc de garantir la transition des militaires vers un système universel des retraites tourné vers la seule assurance vieillesse en redéfinissant les leviers permettant de répondre aux autres objectifs auxquels répond le système actuel des pensions militaires de retraite. Les pensions militaires de retraite sont en effet aussi :

- un instrument de gestion des flux au service de forces armées qui doivent demeurer jeunes et dont la retraite à jouissance immédiate est un outil de mise en œuvre ;

- une aide à la reconversion pour des militaires dont la grande majorité a développé des compétences qui ne sont pas directement transposables sur le marché de l'emploi (tireur canon, grenadier voltigeur...) ;

- un outil d'attractivité et de fidélisation ;

- une rémunération différée notamment dans le cas des activités opérationnelles conduisant aujourd'hui à des bonifications ;

– un élément participant à la reconnaissance de la Nation.

La question des pensions militaires de retraite ne touche pas que les militaires. L'évolution de la conjugalité et de l'emploi des femmes a en effet profondément transformé les conditions économiques des ménages « militaires ». La perturbation des parcours professionnels des conjoints a un impact sur le niveau de revenu : logiquement, cela aura des conséquences sur les niveaux de retraite des conjoints impactés par ces réalités.

Ce constat est identifié par les militaires et rend ces derniers sensibles à toutes les réflexions autour de l'évolution des modalités de calcul et de versement des pensions de réversion. Cela résonne particulièrement parmi les officiers, dont plus de 20 % des conjoints n'ont aucun revenu, ni du travail, ni du capital.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

AUDITION DE MME ISABELLE SAURAT, SECRÉTAIRE GÉNÉRALE POUR L'ADMINISTRATION

La Commission a entendu Mme Isabelle Saurat, secrétaire générale pour l'administration, sur le projet de loi de finances pour 2020 (n° 2272), au cours de sa réunion du mercredi 9 octobre 2019.

Le compte rendu de cette audition est disponible sous le lien suivant :

<http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr-cdef/19-20/c1920007.asp>

EXAMEN DES CRÉDITS

La Commission a examiné pour avis, sur le rapport de M. Claude de Ganay, les crédits relatifs au soutien et à la logistique interarmées de la mission « Défense », pour 2020, au cours de sa réunion du mercredi 23 octobre 2019.

M. Claude de Ganay, rapporteur pour avis (Soutien et logistique interarmées). Le projet de loi de finances pour 2020 correspond à la deuxième année d'exercice de la loi de programmation militaire. Mon rapport pour avis vous donnera des clés, je l'espère, pour comprendre les évolutions de la maquette budgétaire qui est profondément transformée cette année, notamment dans le domaine des soutiens. En particulier, les crédits d'infrastructures, autrefois regroupés à l'action 4 du programme 212, sont désormais ventilés sur les programmes 178, 146 et 212 en fonction de leur objectif. Cela ne facilite pas les comparaisons par rapport à 2019, mais cela nous offrira dès l'année prochaine un outil de suivi plus fin des arbitrages gouvernementaux entre les infrastructures technico-opérationnelles, d'une part, et l'infrastructure de vie, d'autre part, dont dépend pour beaucoup la condition du personnel et donc, la fidélisation.

Le PLF 2020 me donne une autre source de satisfaction : l'augmentation des crédits du service de santé des armées (SSA). Après des années à déplorer l'attrition continue de ce budget ô combien indispensable pour nos armées, on peut enfin noter une vraie revalorisation : plus 17 % en autorisations d'engagement, plus 22 % du côté de la masse salariale. Il était temps ! Je rappelle qu'en 2018, le taux de projection des équipes médicales était de 106 %, malgré l'apport des réservistes, et de 200 % pour les équipes chirurgicales... Le président du Haut comité d'évaluation de la condition militaire, que j'ai rencontré et qui a consacré son treizième rapport thématique à « la mort, la blessure, la maladie », n'a pas caché ses vives préoccupations à l'égard des tensions observées au sein du SSA. Je crois savoir que le Président de la République a été légitimement alarmé du constat qu'il lui a présenté. Je me réjouis donc de cette évolution du budget du SSA tout en espérant qu'elle s'inscrira dans le temps, en particulier s'agissant du suivi de l'évolution de la santé mentale du combattant et de sa famille.

S'il y a en revanche une évolution que j'ai du mal à comprendre, c'est celle des crédits dédiés à la reconversion. Au moment où Défense Mobilité doit augmenter ses efforts en direction des militaires blessés et des conjoints de militaires dans le cadre du plan « Famille », les crédits dédiés à la reconversion baissent de plus de 5 % par rapport à 2019. Les réponses écrites que j'ai reçues m'ont laissé dubitatif. À l'heure des remontées en puissance et d'un effort concerté sur la fidélisation, il peut être tentant de croire que la reconversion n'est pas une priorité ; ce serait une erreur grossière, tant la promesse d'employabilité est fondatrice de l'attractivité des armées, en particulier pour les jeunes militaires du rang contractuels.

La partie thématique de mon rapport porte cette année sur le plan « Famille ». J'ai voulu savoir ce que recouvrait réellement ce plan et s'il s'agissait d'un « coup de com' » ou non. L'honnêteté me commande de dire qu'il serait abusif de parler d'un pur habillage, même si les efforts consentis mériteraient une meilleure ligne organisatrice. Oui, il y a eu au ministère des Armées une prise de conscience quant à la nécessité d'une approche globale de l'action sociale en direction des militaires et de leurs familles : oui, il y a une mobilisation des administrations pour mettre en œuvre des mesures de bon sens au profit d'un meilleur accès à l'aide sociale et aux soutiens ; oui, il y a une augmentation des ressources budgétaires dédiées aux infrastructures, aux petits équipements, à l'ouverture de places en crèches et à des chantiers de numérisation, même si ces augmentations de ressources étaient en partie déjà prévues.

En revanche, la même honnêteté me commande de signaler les faiblesses de ce plan « Famille ».

Premièrement : où est la « revue stratégique » préalable au plan « Famille » ? Il n'y en a pas ! Plusieurs des personnes que j'ai entendues me disent que ce plan est bienvenu mais pas forcément novateur. Il n'y a pas eu d'analyse sur les besoins de l'action sociale des armées à long terme compte tenu des évolutions sociales. Je vais illustrer simplement ce point : prenez l'objectif d'augmenter le nombre de places en crèche de 20 %, par exemple. Pourquoi 20 % ? Parce que c'est l'effort que le ministère a estimé pouvoir fournir dans le délai imparti compte tenu du cadrage pré-loi de programmation militaire – LPM –, alors en cours d'élaboration... La méthode me paraît assez contestable et peu satisfaisante. Il faut plutôt définir un objectif sous la forme d'un taux de satisfaction des besoins de garde d'enfants et d'évaluer la pertinence de cet objectif par rapport à l'évolution probable des besoins de garde d'enfants. Le rapport de nos excellents collègues Geneviève Gosselin-Fleury et Charles de la Verpillière, en 2017, avait déjà bien pointé cet enjeu.

Deuxièmement : pourquoi les états-majors sont-ils écartés du processus d'expression des besoins ? Encore un enjeu souligné par nos deux collègues en 2017 dans leur rapport sur l'accompagnement social des militaires. Le ministère des Armées s'enorgueillit à juste titre d'avoir mené une grande concertation directe des militaires – mais sans demander aux états-majors et aux chefs de corps quelles sont leurs priorités... Résultat, le militaire du rang hébergé au 1^{er} régiment d'infanterie-chars de marine (RICM) regarde des séries télévisées depuis sa chambre grâce à un Wifi flambant neuf et hors de prix, mais il doit prendre sa douche en traversant la cour du régiment en claquettes et en serviette, faute de budget suffisant pour rénover les douches qui tombent en ruines ! Pour un chef de corps, c'est injustifiable. Or, jusqu'à preuve du contraire, ce sont les chefs de corps et les états-majors qui sont les responsables du moral de leurs hommes ; c'est à eux d'établir les priorités dans les dépenses pour améliorer le quotidien des soldats qu'ils commandent et côtoient. Cela ne doit pas relever d'une décision unilatérale émanant de Paris.

Le plan Famille est appelé à être un formidable outil de territorialisation grâce à l’ancrage des familles de militaires dans le lien armée-nation. Il est donc grand temps d’envisager un acte II.

Premièrement, il faut développer la communication dont les modalités restent à inventer. Tout le monde vous le confirmera : peu de militaires connaissent le plan Famille en tant que tel. L’important est qu’ils sachent où trouver les réponses qu’ils se posent avec leur conjoint ou leurs parents. La communication digitale tant vantée par le ministère n’est pas encore opérationnelle et elle ne fera pas tout. J’ai rencontré des commandants de base de défense et pris connaissance de leurs initiatives. Je tiens à saluer l’intelligence de leurs propositions qui illustrent l’utilité de développer une communication adaptée à chaque public au niveau local.

Deuxièmement, le Haut comité d’évaluation de la condition militaire (HCECM) m’a mis, à juste titre, en garde contre la tentation de considérer ce plan Famille comme l’alpha et l’oméga de l’amélioration de la condition militaire. La qualité du soutien santé, la juste compensation des sujétions dans le cadre de la nouvelle politique de rémunération et la réforme des retraites sont des chantiers autrement plus déterminants, avec des implications financières bien plus importantes, ne l’oublions pas.

M. Fabien Gouttefarde. Le projet de loi de finances prévoit 300 postes supplémentaires pour le ministère de la défense. Avez-vous pu constater que les grandes administrations centrales, notamment les directions de soutien, faisaient des efforts pour réduire leurs effectifs au profit des régiments et des bases de défense ?

Mme Laurence Trastour-Isnart. Dans le cadre de notre mission d’information sur le suivi des blessés, Anissa Khedher et moi-même avons visité un poste avancé au Mali. Je vous confirme que les sanitaires étaient difficilement praticables, sans rideau pour les fermer... Avant de s’occuper du Wifi, il y a effectivement des efforts à faire en faveur des aménagements matériels.

Par ailleurs, s’agissant du plan Famille, nous avons eu beaucoup de remontées selon lesquelles les familles n’en avaient pas forcément connaissance. Il faudrait remédier à ce manque d’informations.

M. Laurent Furst. Le budget de nos armées sera augmenté de 1,7 milliard d’euros, soit une progression de 4,5 % – à peu près 3 % en réalité si l’on tient compte de l’érosion monétaire. Quelle part de cette augmentation est consacrée à l’amélioration des conditions de vie de nos militaires et de leurs familles ? Nous voyons qu’une vraie volonté s’exprime en ce sens et que les moyens correspondants sont mis en œuvre, mais nous aimerions pouvoir mesurer les efforts consentis.

M. André Chassaigne. Monsieur le rapporteur, j’aimerais vous lire un extrait d’un courrier confidentiel dont j’ai eu connaissance : « À l’armée, le bien-

être du soldat passe au second plan. Un terrain peut tomber au dernier moment, une garde, un déplacement. Nous pouvons être retenus ou sollicités sur du temps censé être libre. J'ai juste l'impression d'avoir été du consommable et d'avoir été consommé ».

M. Jean-Jacques Bridey. Mais c'est le propre de la sujétion des militaires !

M. Claude de Ganay, rapporteur pour avis. Monsieur Gouttefarde, j'ai peu d'éléments à vous fournir sur les transferts d'effectifs. Faute d'informations suffisantes, notre rapport se borne à évoquer un effort de subsidiarité grâce à l'évolution des crédits au niveau local.

Madame Trastour-Isnart, le plan Famille vise surtout les conditions de vie quotidienne dans l'hexagone et sur l'ensemble des bases de défense. Bon nombre d'entre nous ont fait le même constat que vous, mais vous parlez d'un terrain de guerre...

La nécessité d'améliorer les modalités d'information des familles a souvent été soulignée lors de nos auditions. Des progrès doivent être faits pour faire mieux connaître aux militaires et à leurs familles les réponses à leurs besoins spécifiques, même si, là comme ailleurs, les gens ne prennent pas toujours la peine de regarder les panneaux... Les commandants des bases de défense ont d'ores et déjà pris des initiatives très bénéfiques dans ce domaine.

Monsieur Furst, vous nous demandez comment mesurer les efforts consentis en termes de masses budgétaires. Mais il faut bien avoir à l'esprit à quoi ils sont consacrés. Il me souvient d'une mesure prise il y a plusieurs années en faveur d'étudiants : constatant que les chambres de résidences universitaires n'avaient pas de prises téléphoniques, le Gouvernement avait lancé un grand programme d'équipement ; mais entre-temps, le téléphone portable s'est généralisé et cet investissement s'est révélé totalement dépassé... Le Wifi a été très attendu par les familles, mais la 4G est désormais disponible dans beaucoup d'endroits et nos soldats peuvent regarder des films téléchargés sur leurs tablettes. À côté de cela, ils se retrouvent parfois à devoir traverser la cour en claquettes, avec leur serviette, pour aller se doucher – et croiser un ministre en visite accompagné d'un général, comme c'est déjà arrivé ! Il faut trouver une cohérence dans les actions destinées à améliorer la qualité de vie de nos militaires. Cela rejoint le témoignage que nous a rapporté M. Chassaigne : on y trouve toujours l'expression de mécontentements, mais aussi un peu de caricature. L'amélioration des conditions de vie des militaires fait l'objet d'une véritable prise de conscience ; peut-être faudrait-il mieux y associer les états-majors et les chefs de corps.

M. Jean-Charles Laronneur. Ma première question portera sur la politique environnementale du ministère des armées. Nous savons que les armées

ont une forte empreinte écologique ; la ministre a récemment présenté une feuille de route pour construire une défense durable.

Ma deuxième question concerne le service des essences des armées qui prévoit une hausse de 20 % de la consommation des carburants. Cette évolution a-t-elle été abordée au cours de vos échanges, monsieur le rapporteur ? Quelles conclusions en tirez-vous au plan matériel ?

M. Claude de Ganay, rapporteur pour avis. La politique environnementale n'a pas été beaucoup abordée, pas plus que le service des essences. Le calcul fait par les armées en amont tient compte des modulations : l'évolution du coût des carburants est donc largement anticipée. Je vous remercie d'avoir évoqué le service des essences des armées ; j'y avais consacré une partie de mon rapport de l'année dernière car il n'est pas souvent sous le feu des médias.

*

* *

La commission en vient maintenant aux interventions des représentants des groupes politiques.

M. Joaquim Pueyo. Madame la présidente, je tiens à vous remercier de me donner la parole maintenant. Des impératifs m'obligent à quitter notre réunion vers onze heures cinquante.

Comme nous sommes plusieurs à nous exprimer sur ce budget, je ne vais pas revenir longuement sur les grandes évolutions budgétaires des missions « Défense » et « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ».

Je tiens à saluer l'augmentation de 1,6 milliard d'euros des crédits de la mission « Défense », ce qui place le budget à plus de 37 milliards d'euros pour l'année 2020, hors pensions. L'effort de notre pays permet de consacrer 1,86 % du produit intérieur brut aux dépenses de défense, ce qui nous rapproche de l'objectif de 2 % fixé à l'horizon 2025 par la LPM.

Plusieurs évolutions sont à saluer.

Les budgets relatifs à la défense sont spécifiques, nous le savons. Ils doivent être considérés sur le temps long. Les investissements matériels se développent sur plusieurs années. Il est donc essentiel de maintenir des budgets de recherche importants afin de concevoir les matériels du futur. Cela évitera des ruptures capacitaires qui viendraient mettre en cause l'autonomie de la France dans ses opérations. L'augmentation des crédits alloués aux études en amont est donc particulièrement pertinente.

Plusieurs livraisons de matériel attendues par nos soldats seront effectuées cette année. Citons 138 blindés dans le cadre du programme SCORPION et les hélicoptères NH90, particulièrement bienvenus car la fonction stratégique de protection pâtit des tensions sur le parc des aéronefs. La livraison des A400M Atlas et la commande du C-130 rénové viendront soulager le transport aérien.

Les évolutions positives des budgets consacrés à l'entretien programmé des matériels (EPM) et au maintien en condition opérationnelle (MCO) sont également appréciables.

Face à un engagement élevé des matériels sur des zones de combat éprouvantes, nous devons nous assurer que les personnels déployés disposent des équipements nécessaires à l'accomplissement de leurs missions. Notons toutefois qu'une attention particulière devra être portée à la réforme du MCO aéronautique dans les mois à venir. Beaucoup d'aéronefs sont issus de programmes menés en coopération avec d'autres États européens et comme le précisait un avis budgétaire de 2018, « l'amélioration de la disponibilité de ces équipements dépend donc d'une démarche européenne et non du seul bon vouloir de la France ».

La création de 300 équivalents temps plein pour renforcer les services de renseignement et de cyberdéfense est à souligner. C'est une augmentation indispensable compte tenu de la conjoncture géopolitique qui évolue très vite. Face à la menace grandissante dans le domaine numérique, notre pays doit se doter de tous les moyens nécessaires pour se défendre et répondre aux agressions de plus en plus fréquentes venues d'États ou d'entités proches de certains pouvoirs.

Cependant, certains points appellent notre vigilance.

Se pose tout d'abord la question des restes à payer, que j'avais déjà soulignée lors des auditions. Le volume des engagements non couverts par des paiements au 31 décembre 2018 connaît une croissance inédite : il atteint 3,8 milliards d'euros. La trajectoire prévisionnelle de maîtrise puis de réduction du report de charges prévue par la LPM est de 16 % en 2019 et de 10 % d'ici à 2025. Cela reste un objectif ambitieux qui pose question.

Il y a ensuite la fidélisation. Nous reconnaissons les efforts consentis : 40 millions lui sont consacrés ainsi qu'à l'attractivité ; 12,5 millions d'euros sont dédiés à une prime de lien au service, qui permettra d'accorder entre 5 000 et 25 000 euros à des personnels opérant dans des spécialités sous tension face au privé. Cependant, c'est bien l'ensemble des militaires qui sont affectés par les défauts de fidélisation, notamment les militaires du rang. Il est donc temps de réfléchir sérieusement à étendre ces primes ou, de manière plus ambitieuse, à réévaluer le point d'indice afin d'améliorer le pouvoir d'achat des militaires.

Autre point important, l'immobilier. Je salue l'effort de 120 millions effectué dans le cadre de l'action soutenant la politique immobilière. Il permettra la création et l'adaptation de logements. Toutefois, nous assistons à une baisse du

budget fléché vers les aides au logement, notamment celles destinées à soutenir les familles dans les zones tendues comme la région parisienne.

Enfin, certains matériels font toujours défaut, ce qui entame les contrats opérationnels. Je pense notamment aux MRTT ou aux nouveaux patrouilleurs outre-mer dont les premières livraisons ne sont prévues qu'après 2022, selon le bleu budgétaire.

Concernant les anciens combattants, j'ai trois motifs d'inquiétude, mais notre rapporteur a déjà donné des éléments de réponse.

Tout d'abord, les crédits de l'action « Politique de mémoire » du programme 167 « Liens entre la nation et son armée » diminuent de 30 %. La ministre des anciens combattants m'avait donné à ce sujet une réponse dont je ne suis pas totalement satisfait. Cette baisse sera en partie compensée, nous dit-on, par des ressources prélevées sur la trésorerie de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG). Les documents budgétaires évoquent pour le service militaire volontaire 2,5 millions d'euros pour 1 000 stagiaires ; or le Gouvernement prévoit 1 200 stagiaires en 2019 et 1 500 pour 2020, avec un budget identique. C'est une bonne chose de développer le service militaire volontaire ; encore faudrait-il que son budget évolue suffisamment pour accueillir ces jeunes dans de bonnes conditions.

L'ONACVG se voit imposer plusieurs baisses, qu'il s'agisse des crédits qui lui sont dévolus en tant qu'opérateur de l'État, des montants affectés à la sous-action 03.34 « Action sociale en faveur du monde combattant », en diminution de 400 000 euros, ou de la ponction de 4,4 millions d'euros de trésorerie ; ce à quoi s'ajoute la suppression de trente-trois emplois. Nous nous inquiétons de cette évolution et tenons à rappeler que les actions de l'ONACVG doivent toujours être liées aux départements si nous voulons assurer un accompagnement au plus proche du terrain.

Pour répondre aux diverses préoccupations que je viens d'exprimer, nous avons déposé plusieurs amendements. Cela dit, nous abordons ce budget de manière très positive.

M. Fabien Gouttefarde. La guerre, dont Clausewitz a dit qu'elle était un véritable caméléon, connaît de nouvelles mutations : elle se réinstalle au premier plan de l'histoire mais, surtout, elle change de nature. Elle devient un état permanent, mêlant conflit et paix. Elle est hybride, à la fois intérieure et extérieure, civile et militaire, régulière et irrégulière.

Les mesures d'économie prises pour boucler la LPM précédente ont poussé sa cohérence aux limites de la rupture, d'autant que cette mise à la diète s'est opérée sans réévaluation globale de la stratégie de défense arrêtée en 2008. La nouvelle loi de programmation budgétaire, dans laquelle nous sommes engagés depuis deux ans, vise à remédier à de nombreuses fragilités capacitaires héritées de la période antérieure. Le projet de budget pour 2020 a ainsi pour objet de

garantir qu'à chaque instant, la France est à la hauteur de sa mission suprême, celle de protéger les Français.

L'on dit généralement que l'encre d'une loi de programmation militaire n'est pas encore sèche que la loi de finances qui suit s'écarte déjà sensiblement des ambitions fixées. Le budget de 2020 pour la défense est un budget dont nous pouvons être fiers, car il est au rendez-vous des engagements pris. En hausse pour la troisième année consécutive, avec plus de 1,7 milliard de ressources nouvelles à périmètre constant, il s'approche un peu plus de l'objectif d'atteindre 2 % du PIB. C'est un budget encore plus sincère, puisqu'il prévoit des dépenses intégralement financées sur les crédits budgétaires et comporte 1,1 milliard d'euros de provisions pour les OPEX et les MISSINT en 2020 – contre, je vous le rappelle, 450 millions en 2017. Ainsi le financement des opérations est désormais mieux sécurisé.

Le budget des armées s'inscrit, par ailleurs, dans les territoires, au profit de ces derniers. L'État lui-même doit repenser son action sur le terrain en ayant une autre approche de sa présence dans le territoire. Le ministère des armées ne fait pas exception à cette règle et se délocalise, au plus près des Français : la cyberdéfense à Rennes, la direction des ressources humaines à Tours, le commandement de l'espace à Toulouse.

Le projet de budget profite à l'ensemble des territoires, sans exclusive : 2,5 milliards pour la Bretagne, 4 milliards pour la Nouvelle Aquitaine, près de 2 milliards pour le Grand Est. Cette lecture territoriale du budget peut également s'appliquer aux principales livraisons de matériel en 2020. Ainsi, 24 véhicules Griffon arriveront à Fréjus et deux Mirage 2000D rénovés à Nancy, tandis qu'Orléans accueillera deux A400M et Uzein, dans le Sud-Ouest, sept hélicoptères Caïman Terre.

Si le budget de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » est effectivement en diminution, l'ensemble des dispositifs de reconnaissance et de réparation sont maintenus. Il n'est pas aberrant qu'un budget dont les dépenses d'intervention représentent 96 % des crédits – c'est-à-dire dont 96 % des crédits correspondent à des aides économiques, des transferts financiers aux anciens combattants ou à leurs ayants droit – s'adapte à la diminution du nombre de ses bénéficiaires.

Au demeurant, la majorité actuelle a fait beaucoup pour les anciens combattants : augmentation de 100 euros de l'allocation de reconnaissance pour les Harkis en 2017, hausse de deux points de la retraite du combattant depuis le 1^{er} septembre 2017, attribution de la carte du combattant au titre de la période 1962-1964, à propos de laquelle des membres de l'opposition nous disaient encore, il y a peu : « Il est regrettable que depuis si longtemps, les gouvernements se succèdent avec toujours la même rengaine, toujours la même ritournelle : cette mesure est toujours renvoyée aux calendes grecques ». Cette mesure, nous l'avons adoptée : 35 000 cartes seront produites fin 2019. Enfin, le monument aux morts en OPEX, qui, de l'avis de l'ensemble des groupes ici présents, aurait dû être

édifié depuis de nombreuses années, sera inauguré par le Gouvernement dans quelques jours.

En conclusion, le redressement économique de la France et le rétablissement de la sécurité intérieure et extérieure sont indissociables. De fait, il n'existe pas de développement sans sécurité, non plus que de sécurité sans croissance, laquelle peut, seule, assurer l'effort financier requis pour notre défense.

C'est donc avec fierté que le groupe La République en Marche émettra un avis favorable à l'adoption des crédits de ces missions.

M. Jean-Louis Thiériot. Le groupe Les Républicains a examiné très attentivement les crédits de ces missions, en ayant à l'esprit trois idées fortes.

Premièrement, la défense nationale est liée au rayonnement et à la puissance de la France dans le monde ; elle est au cœur de la souveraineté, du domaine régalien et de l'intérêt national. Son budget doit par conséquent être examiné avec le plus grand sang-froid, la plus grande attention et sans aucun esprit partisan.

Deuxièmement, la remontée en puissance de ce budget demande nécessairement du temps. Rappelons-nous les propos du général Lecointre qui, lors d'une audition par notre commission, a déclaré que l'effort consenti était « juste nécessaire » pour disposer d'un modèle d'armée complet, de nature à relever le nouveau défi que représente l'accroissement probable de la conflictualité et des risques dans les années qui viennent.

Enfin, troisièmement, nos décisions budgétaires ont un impact direct sur la vie des femmes et des hommes de nos armées, présents sur le terrain pour défendre la France, et peuvent se payer au prix du sang.

J'en viens au projet de budget lui-même. Premier constat : son augmentation de 5 % mérite d'être saluée. Pour la première fois depuis fort longtemps, la loi de programmation militaire respecte le Livre blanc et son exécution s'inscrit dans le même esprit. De fait, nous avons tous pu constater, lors de nos déplacements auprès de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air, que nos soldats ont le sentiment que l'enjeu de la défense est à nouveau pris en compte.

Cette satisfaction mérite néanmoins d'être relativisée. Tout d'abord, compte tenu de l'inflation, le budget augmente, en fait, non pas de 5 %, mais de 3 %. Ainsi, l'ambition d'atteindre 2 % du produit intérieur brut, soit 50 milliards d'euros – ambition à laquelle nous souscrivons – ne se réalisera probablement pas dans les délais prévus, compte tenu du ralentissement de la croissance. En somme, pour nos armées, ce n'est ni Fontenoy ni Austerlitz, mais ce n'est pas non plus Sedan ou Gravelotte. Aussi notre groupe aurait-il tendance à voter ce budget.

Toutefois, le diable se cache dans les détails. J'exprimerai trois réserves à cet égard.

Premièrement, on sait que les réserves ont des conséquences très fâcheuses sur l'exécution des budgets ; elles doivent donc faire l'objet de la plus grande vigilance. Deuxièmement, nous saluons le fait qu'1,1 milliard d'euros soient inscrits dans le projet de budget pour 2020 au titre des OPEX, mais il reste 400 millions à trouver pour 2018 et 2019. Or, ils risquent fort d'être imputés sur le programme 146, consacré à l'équipement des forces. Troisièmement, le financement du Service national universel (SNU) demeure obscur. Ainsi, nous ne comprenons pas l'augmentation de 9 millions du budget des personnels chargés de la Journée défense et citoyenneté (JDC), puisque 30 000 jeunes de moins suivront cette journée. C'est pourquoi nous aurions souhaité, comme l'a demandé le président de la commission de la défense du Sénat, qu'une ligne spécifique soit consacrée au budget du SNU.

Ces éléments conduisent notre groupe à opter, à ce stade, en commission, pour une abstention positive, ce qui ne préjuge en rien de son vote en séance publique. Nous nous concerterons à ce sujet, mais je peux d'ores et déjà vous annoncer qu'un certain nombre d'entre nous voteront ce budget, et que je serai l'un d'entre eux.

Mme Josy Poueyto. Je veux tout d'abord remercier l'ensemble des rapporteurs pour l'éclairage que nous ont apporté ces premiers éléments du contrôle parlementaire de l'exercice budgétaire.

Pour le groupe MODEM et apparentés, les documents budgétaires qui nous sont soumis se caractérisent par leur sincérité et leur cohérence avec nos travaux sur la LPM. À cet égard, je tiens à souligner les mesures qui, conformément à l'esprit de cette loi de redressement conçue à hauteur d'homme, témoignent de l'attention portée aux conditions de vie de nos forces et de l'importance accordée à l'investissement, que nous pouvons unanimement saluer après des années de restrictions.

La trajectoire de livraison des matériels suit son cours nominal tout en intégrant de nouveaux projets fondamentaux pour notre avenir, notamment dans le secteur spatial. Cohérent, programmé, le budget n'en est pas moins capable de s'adapter en fonction du contexte stratégique. On observe un maintien, à hauteur d'1,450 milliard, des efforts de soutien à l'innovation et à la commande publique, alors que nous savons la pression toujours plus grande qui s'exerce sur certains ministères. Rappelons cependant qu'au-delà du rôle inestimable de notre défense pour la nation, un euro investi dans la défense, c'est 2 euros dans le PIB à l'horizon de dix ans.

Nous saluons, par ailleurs, un budget sincère qui, avec une augmentation d'1,7 milliard à périmètre constant, suit la trajectoire de la LPM, y compris en ce

qui concerne les OPEX, qui n'a jamais fait l'objet d'un tel effort de « sincérisation ».

Mais ce qui nous donne une plus grande confiance encore dans ce budget, c'est la capacité de nos ministres à allier ambition budgétaire et annonces concrètes. Nous saluons ainsi la possibilité, annoncée il y a quelques jours, pour les militaires de disposer de chambrées de quatre avec salle d'eau à leur niveau au lieu de chambrées de huit actuellement. Cet élément concret, parmi tant d'autres, témoigne de la solide ambition de la politique immobilière du ministère – que nos collègues Fabien Lainé et Laurent Furst évaluent en ce moment – au service des problématiques du quotidien de nos forces.

Saluons également la mise en œuvre du plan de rénovation énergétique, de dépollution et de déploiement des Énergies renouvelables (ENR) sur nos emprises. Ces investissements sont une source d'économies et de financements innovants et maintiennent notre pays dans le concert des nations responsables.

Sincérité et innovation sont des objectifs que nous soutiendrons toujours.

S'agissant de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation », nous souhaitons souligner à nouveau la qualité de l'exécution du budget, notamment le succès des commémorations du centenaire de la Grande Guerre. Malgré la fin progressive de cette séquence, le budget présenté maintient un effort conséquent en vue des importantes commémorations qui auront lieu l'année prochaine, ce dont nous nous félicitons.

Le maintien du financement des dispositifs en faveur du monde combattant, notamment la carte du combattant 62-64 et la revalorisation de la pension militaire d'invalidité (PMI) des conjoints survivants de grands invalides, issues d'un travail de concertation sans précédent avec les associations, témoigne, là encore, de la détermination à maintenir un objectif commun de reconnaissance à l'égard du monde combattant pour toutes les générations du feu.

Notre groupe souscrit ainsi aux positions de notre collègue Philippe Michel-Kleisbauer, qui fait de la reconnaissance, du ciblage budgétaire et de la co-construction les maîtres mots de la confiance acquise dans ce domaine en 2018, en 2019 et maintenant en 2020.

En ce qui concerne la mission « Sécurités », nous ne souhaitons pas commenter outre mesure sur le fond ce budget cohérent, caution faite de la question de mon collègue Cubertaon sur les réserves. Je me permettrai cependant de proposer, avec mes collègues du groupe MODEM et apparentés, que nous renforçons notre intérêt pour le continuum sécurité-défense, compte tenu des risques auxquels nous devons faire face.

Pour l'ensemble de ces raisons, nous émettrons un avis favorable aux projets de budgets examinés par notre commission.

Selon Napoléon, « *la guerre est un art simple mais tout d'exécution* ». Nous voterons donc sans réserves ce budget cohérent, sincère et innovant, mais comptez sur notre groupe pour rester vigilants quant à son exécution, en particulier sur les sujets qui nous tiennent à cœur : condition des personnels, soutien au renouveau de la réserve opérationnelle, cohérence du lien entre innovation et rationalité budgétaire, et ce, jusqu'à la prise en compte effective d'un continuum stratégique entre l'économie, l'information, la culture, la sécurité et la défense.

M. Joachim Son-Forget. Puisque nous examinons le projet de budget correspondant à la deuxième année de mise en œuvre de la loi de programmation militaire 2019-2025, votée en mars 2018, je tiens, tout d'abord, à saluer, en mon nom et au nom du groupe UDI, Agir et Indépendants, le Gouvernement qui, par ce budget, respecte les engagements qu'il a pris dans ce texte.

Nos armées, après avoir connu des décennies de lacunes budgétaires, d'abandons capacitaires et de réductions de leurs moyens humains, se réhabituent progressivement au fait que des déclarations politiques fortes peuvent être suivies d'actes concrets. Avec une augmentation des crédits de la mission « Défense » de 1,7 milliard par rapport à l'année 2019 et un budget qui atteint 37,5 milliards en 2020, la France progresse à un bon rythme vers son objectif de consacrer, comme elle s'y est engagée, 2 % du PIB aux dépenses de défense à l'horizon 2025. Cette augmentation de crédits mérite d'autant plus d'être saluée qu'elle s'inscrit, rappelons-le, dans un contexte budgétaire qui nous oblige à contenir les dépenses publiques.

Ainsi notre pays est en bonne voie pour disposer, à l'horizon 2030, d'un modèle d'armée équilibré, complet et efficient, permettant de répondre aux défis et aux menaces qui lui font face, comme le terrorisme, les crises migratoires, les démonstrations de force de grandes puissances militaires, la prolifération des armements ou encore les bouleversements climatiques. Gardons toutefois à l'esprit qu'un tel modèle d'armée ne sera jamais le gage d'une sécurité absolue. Il suffit pour s'en convaincre d'observer nos alliés Américains. Ceux-ci disposent depuis un certain temps maintenant de l'armée la plus complète et la plus équilibrée du monde. Pourtant, la diversité et l'intensité des menaces, tant intérieures qu'extérieures, auxquelles ils sont confrontés ne se sont jamais évanouies.

Même si toutes les qualités de ce budget ont été largement soulignées par les rapporteurs pour avis et les différents orateurs, je souhaite revenir sur certaines d'entre elles.

Premièrement, notre groupe salue la poursuite du déploiement du plan « Famille », qui contribue à l'amélioration des conditions de vie de nos soldats et de leur famille, de même que l'amélioration de leurs conditions d'hébergement et d'équipement. Face à la rude concurrence du secteur privé, nos armées doivent, plus que jamais, être capables d'attirer les talents de notre pays et de les conserver. Dans ces conditions, nous approuvons pleinement la création d'une enveloppe de

40 millions d'euros destinée à la fidélisation du personnel et à la préservation de l'attractivité des carrières. Par ailleurs, la création de 300 emplois nets contribuera au renforcement de nos armées dans des domaines aussi stratégiques et prioritaires que le renseignement et la cyberdéfense.

Au plan capacitaire, la livraison de nombreux équipements, tels que le premier sous-marin de classe Barracuda, les 128 véhicules Griffon, les quatre blindés Jaguar ou le ravitailleur MRTT Phénix supplémentaire, ainsi que les différentes commandes prévues par la programmation 2020 sont des signes visibles et concrets de la remontée en puissance de nos armées.

Alors que de nombreuses puissances militaires, reléguées hier au rang de puissances de seconde zone, luttent avec acharnement pour rattraper leur retard, nos armées se doivent de garder « un coup d'avance » pour faire, le cas échéant, la différence sur les théâtres d'opérations. Dans un secteur de plus en plus compétitif, innover demeure une question de survie. L'augmentation de 8,3 % des crédits alloués à l'innovation témoigne du fait que le Gouvernement semble avoir pris la mesure de l'urgence en la matière.

Concernant le financement des OPEX et des Missions intérieures, notre groupe ne peut que saluer l'effort de « sincérisation » et le respect des engagements pris dans le cadre de la LPM. Avec une réserve de 1,1 milliard, contre 850 millions en 2019 et 450 millions lors du précédent quinquennat, le financement des engagements de la France sera sécurisé et facilité.

Pour ce qui est de la mission « Anciens combattants », certains des députés de notre groupe estiment qu'un signal fort aurait pu être envoyé à nos vétérans en prolongeant, en 2020, le budget 2019. Toutefois, nous saluons les différentes mesures de justice et de bon sens que comportent les programmes de la mission, qu'il s'agisse du maintien des droits acquis à reconnaissance et réparation, de la revalorisation de la PMI pour les conjoints de grands invalides et de celle de l'indemnité de transport pour les jeunes convoqués à la JDC ou de la mise en œuvre d'actions pédagogiques de sensibilisation contre la haine et les préjugés à destination des plus jeunes.

Pour toutes ces raisons, ce projet de budget aura le plein soutien du groupe UDI, Agir et Indépendants.

M. Yannick Favennec Becot. Il faut reconnaître, et le groupe Libertés et territoires le reconnaît, que le projet de budget de la défense pour 2020 traduit fidèlement les orientations que nous avons votées dans la LPM 2019-2025. Le panorama des menaces établi tant par la revue stratégique que par la LPM est aujourd'hui marqué par une augmentation significative des crises et de l'instabilité internationale. Nous devons donc répondre à ces enjeux et assurer notre autonomie stratégique.

Ainsi une augmentation très significative des moyens était nécessaire. Cet effort budgétaire annuel de 1,7 milliard est important ; il le sera plus encore

entre 2023 et 2025. Il doit permettre d’amorcer une remontée en puissance de nos armées ; c’est la fonction que nous lui avons attribuée. Cette hausse témoigne de l’engagement de la France de renforcer les moyens de nos armées, dans un contexte international instable et dangereux.

Je tiens à vous faire part de la satisfaction qu’inspire au groupe Libertés et territoires l’effort consenti en faveur de l’amélioration de l’hébergement des personnels militaires via le plan « Famille », dédié à l’amélioration des conditions de vie des familles et bien sûr des militaires eux-mêmes.

L’effort réalisé en faveur de l’équipement des forces est également particulièrement attendu. En augmentation de 1,3 milliard, il se concrétisera, en 2020, par la livraison du sous-marin nucléaire d’attaque de nouvelle génération *Suffren*, par le déploiement du programme SCORPION (Synergie du contact renforcée par la polyvalence et l’infovalorisation), la livraison du Griffon ou d’un avion ravitailleur MRTT supplémentaire. Permettez-moi néanmoins de m’interroger, comme chaque année, sur l’externalisation en OPEX et les affrètements, comme l’ont d’ailleurs révélé la Cour des comptes ainsi que plusieurs rapports parlementaires, notamment celui de notre collègue François Cornut-Gentille. Les contrats pluriannuels d’entretien, innovation de cet exercice, devront faire l’objet d’un suivi attentif, compte tenu des montants engagés.

Par ailleurs, 2019 a été marquée par la création d’un grand commandement de l’espace, qui montera progressivement en puissance au cours de la programmation, avec une équipe de 220 personnes. Notre groupe souhaite partager ses doutes quant aux moyens alloués à un tel programme. En effet, alors que les États-Unis souhaitent investir annuellement 8 milliards de dollars, la LPM française prévoit un budget de 3,6 milliards d’euros pour toute la durée de la programmation. Ces moyens semblent insuffisants face aux défis qui nous attendent.

La mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation » joue, bien entendu, un rôle essentiel, en ce qu’elle incarne l’hommage que la nation rend à nos armées pour l’engagement et le sacrifice de nos soldats au service de la sécurité de notre pays. Ce budget est en baisse par rapport à l’année dernière en raison de la décroissance naturelle du nombre de bénéficiaires. Néanmoins, certaines dispositions permettent, dans certains cas, l’augmentation des droits ou l’extension du champ des bénéficiaires. Ainsi, dans la loi de finances initiale pour 2019, les conditions d’attribution de la carte du combattant aux forces françaises présentes en Algérie ont été étendues aux soldats présents entre le 2 juillet 1962 et le 1^{er} janvier 1964 ; nous nous en réjouissons, bien sûr. La montée en charge de cette mesure se poursuit, pour un coût budgétaire annuel estimé à 30 millions d’euros.

En outre, fin 2018, le gouvernement a présenté un plan Harkis prévoyant une revalorisation des dispositifs de reconnaissance et de réparation pour les anciens supplétifs et leurs ayants droit, des initiatives mémorielles et une aide

personnalisée au retour à l'emploi. Cette mesure nous paraît juste et légitime, car très attendue ; il faut donc la saluer.

Parmi les revendications des anciens combattants, que j'ai l'occasion de rencontrer régulièrement dans mon département de la Mayenne, figure la revalorisation des prestations, le plus souvent calquée sur celle du point d'indice de la fonction publique. Une mesure nouvelle est prévue en 2020 afin de tenir compte, dans le calcul de la pension de réversion, des soins apportés par les conjoints survivants de grands invalides de guerre pendant une longue période. Je tiens à saluer, au nom de mon groupe, cette nouvelle mesure qui conduit à augmenter le montant de la pension perçue par les conjoints survivants de grands invalides ayant prodigué des soins constants pendant au moins quinze ans.

J'exprimerai cependant quelques regrets. Je pense notamment, je l'ai indiqué tout à l'heure, au fait qu'aucune mesure de réparation ne soit prévue pour les pupilles de la nation et les orphelins de guerre. Le rapporteur m'a apporté une réponse, que je comprends. J'espère néanmoins que ce dossier sera rouvert avant la fin du quinquennat. Autre regret : la non-revalorisation du point de retraite de nos anciens combattants, dont la progression est à nouveau bloquée alors qu'il s'agit d'une légitime reconnaissance de la nation.

Cela étant dit, au nom de l'intérêt de nos armées et des difficiles missions que nous leur demandons d'accomplir pour la défense de notre pays et pour notre sécurité et notre liberté, le groupe Libertés et territoires, qui restera vigilant sur les points que j'ai indiqués, votera ce projet de budget.

*

* *

La commission en vient à l'examen, pour avis, des crédits de la mission « Défense »

Article 38 et ÉTAT B

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Défense ».

Avant l'article 47.

La commission examine l'amendement II-DN2 de M. Christophe Blanchet.

M. Christophe Blanchet. Nous proposons que le Gouvernement remette au Parlement un rapport sur les conséquences économiques et sociales de la loi de programmation militaire 2019-2025. L'investissement dans la défense est régulièrement cité en exemple puisqu'il s'agirait d'euros investis utilement dans des emplois non délocalisables et au bénéfice d'industries d'excellence. Après avoir progressé de 1,8 milliard en 2018 et de 1,7 milliard en 2019, le budget de la défense doit continuer d'augmenter, suivant la trajectoire prévue par la LPM.

Si le budget de la défense n'est pas soumis cette année à l'effort général, il convient d'anticiper plutôt que de réagir au dernier moment. Il est temps de monter des barricades, chers collègues, et de faire savoir que les investissements réalisés par le ministère et les armées ont des conséquences économiques et sociales dans les territoires, notamment sur l'emploi. Conformons-nous au précepte de Sun Tzu, dans *L'Art de la guerre*, « *Généralement celui qui occupe le terrain le premier et attend l'ennemi est en position de force, celui qui arrive sur les lieux plus tard et se précipite au combat est déjà affaibli* ». Il ne s'agit pas de considérer les autres commissions comme des armées ennemies, mais d'anticiper, plutôt que de subir !

M. Jean-Charles Larssonneur, rapporteur pour avis. Nous n'avons pas attendu pour souligner l'importance des investissements de défense dans nos territoires, et ce qu'ils apportent au tissu économique et social. Beaucoup d'études ont été réalisées sur le sujet, notamment par l'Observatoire économique de la défense (OED) et par la chaire « économie de défense » de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN). Notre commission joue aussi son rôle et éclaire nos concitoyens sur la question.

Il convient toutefois de rappeler que lorsque l'on investit dans les armements de défense, ce n'est pas simplement pour faire jouer le multiplicateur keynésien, mais pour répondre aux besoins de nos forces. Ce peut être un « achat sur étagère » de drones reaper, par exemple, mais cela peut aussi prendre la forme de coopérations européennes pour penser les équipements de demain. Il ne faut pas toujours penser local. Je vous invite à retirer cet amendement.

M. Didier Baichère, rapporteur pour avis. En présentant le programme 144 ce matin, nous avons souligné que la direction des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) souhaitait consacrer une part de ses crédits en augmentation au développement de l'économie de la défense. Cela signifie que des universitaires pourront continuer à travailler dans ce domaine et fournir ainsi les éléments que vous demandez par le biais de ce rapport.

M. Fabien Gouttefarde. En effet, il est très important de parler de l'impact économique de la LPM et du budget pour 2020 sur les territoires. J'aurais souhaité que cette évaluation se fasse dans le cadre du chapitre II du titre I^{er} de la LPM, qui comporte les dispositions relatives au contrôle parlementaire et prévoit une clause de revoyure en 2021.

Mme la présidente Françoise Dumas. Je comprends vos préoccupations, que nous sommes nombreux à partager. La commission pourrait travailler sur cette question avant la clause de revoyure, en procédant à des auditions ou en lançant une mission flash.

M. Christophe Blanchet. Notre objectif est le même, réussir. Nous voulons que les crédits soient maintenus au même niveau et expliquer à nos compatriotes l'intérêt économique et social de ce budget, au-delà de sa dimension

géopolitique et militaire. La journée défense et citoyenneté (JDC), par exemple, permet de repérer et de récupérer certains des 90 000 décrocheurs annuels, dont le coût pour la société est estimé à 220 000 euros, et de réaliser ainsi des économies.

Je souhaite vous soumettre une autre proposition. Il existe depuis 1999 à l'Assemblée nationale une mission d'évaluation et de contrôle (MEC), dont l'objet est de veiller à l'efficacité de la dépense publique. Cette mission, coprésidée par un député de la majorité et un député de l'opposition, est composée de seize membres. Vous pourriez, Madame la présidente, demander à la commission des finances de charger la MEC d'évaluer la vertu économique de l'utilisation des crédits de la défense. Cela nous permettrait d'anticiper la clause de revoyure, servirait l'intérêt général et renforcerait la transparence que nous devons à nos concitoyens.

Mme la présidente Françoise Dumas. J'ai entendu votre proposition et me propose d'en examiner les modalités. Retirez-vous cet amendement ?

M. Christophe Blanchet. Il faut aller au bout de ses convictions et j'ai pour habitude de toujours défendre mes amendements.

La commission rejette l'amendement.

Après l'article 75.

La commission examine l'amendement II-DN4 de Mme Lise Magnier.

Mme Lise Magnier. La LPM précédente a entraîné d'importantes opérations de restructuration des sites de défense, avec la dissolution d'un certain nombre de régiments et la réorganisation des armées, laissant certains territoires en très grande difficulté. Dans ma circonscription, celle de Châlons-en-Champagne, 1 200 emplois militaires ont été supprimés en l'espace d'un an et 130 hectares de friches ont été libérés.

La loi de finances pour 2015 a prévu un dispositif qui permet à l'État de céder jusqu'en 2021 ces friches à l'euro symbolique, dans les territoires particulièrement touchés par ces opérations de restructuration. L'objet de cet amendement est de reporter la fin du dispositif à 2024. En effet, de nombreux sites n'ont pas encore été repris car trouver des porteurs de projets demande du temps.

Je précise que ce report, qui permettrait de laisser mûrir les projets de reconquête, représenterait une économie pour l'État et non une dépense supplémentaire. En effet, si l'État se voyait obligé de céder ses friches au prix des domaines, il ne trouverait pas de repreneur et serait contraint d'assumer les frais de gardiennage et de sécurisation des sites.

M. Claude de Ganay, rapporteur pour avis. Cet amendement répond aux attentes des territoires concernés. Toutefois, sa rédaction n'est pas satisfaisante dans la mesure où il fait référence, en son I, à un alinéa 1, alors qu'il

porte lui-même un article additionnel. Je vous propose de le retirer et de le présenter en séance sous une nouvelle rédaction.

M. Christophe Lejeune. Sur le territoire de la commune dont j'étais maire se trouve une enclave militaire, abandonnée par la base aérienne de Luxeuil-Saint-Sauveur. Nous aimerions reprendre cette friche mais cette volonté est contrariée par les prix et la mission pour les réalisations des actifs immobiliers (MRAI). Cet amendement nous ôterait une épine du pied.

M. Philippe Chalumeau. Quand on connaît le temps que prennent les procédures, qui font entrer en jeu notamment les architectes des bâtiments de France, et le montage des dossiers de financement, on ne peut que souhaiter que ce dispositif soit prolongé. Je voterai pour cet amendement.

M. Fabien Gouttefarde. Après avoir entendu nos collègues et à titre personnel, je voterai pour cet amendement.

Mme Josy Poueyto. Je voterai moi aussi pour cet amendement.

Mme Lise Magnier. Je vous remercie pour votre soutien. Effectivement, cet amendement comporte une erreur de forme ; nous avons beaucoup travaillé avec le cabinet de la ministre des armées sur son placement, en oubliant de supprimer la première phrase. Je vous suggère de le sous-amender, à défaut de quoi je le maintiendrai. Je souhaiterais en effet que votre commission prenne une position sur cet amendement, que je défendrai ce soir devant la commission des finances.

Mme la présidente Françoise Dumas. Cet amendement, sur le fond, fait l'unanimité. Je propose que, forte de notre soutien moral, vous le redéposiez en séance sous une autre forme ou que nous le sous-amendions ici même.

M. Joachim Son-Forget. Il est important de marquer le coup dans la mesure où nous avons trouvé un consensus. Pour une fois que notre commission n'est pas soumise au secret, il serait bon d'aller jusqu'au bout de notre démarche !

M. Claude de Ganay, rapporteur pour avis. Je propose donc un sous-amendement visant à supprimer le premier alinéa.

La commission adopte le sous-amendement.

Puis elle adopte l'amendement sous-amendé.

Puis la commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Défense ».

ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

(Par ordre chronologique)

➤ **Direction des ressources humaines du ministère des Armées (DRHMD)**

– **Mme Véronique Peaucelle-Delelis**, responsable du plan « Famille » ;

– **M. le vice-amiral d'escadre Philippe Hello**, directeur des ressources humaines, **M. le commissaire Alexis Pain**, responsable du logiciel Source Solde, **M. Michel Sayegh**, officier de programme Source Solde, et **M. Florian El-Ahdab**, chargé de mission auprès de M. Philippe Hello ;

➤ **Service du commissariat des armées (SCA) – M. le commissaire général Stéphane Piat**, directeur central du service ;

➤ **Institut de gestion sociale des armées (IGESA) – M. Renaud Ferran**, directeur général ;

➤ **Associations professionnelles nationales de militaires (APNM) :**

– **France Armement – M. l'ingénieur en chef Olivier Robert**, président ;

– **APNAIR – Major Philippe Glimois**, président délégué ;

– **APN Commissariat – MM. Les commissaires en chef de 2nde classe Jean-Baptiste Gongora et Frédéric Rémy** ;

➤ **Agence de reconversion de la Défense – M. le général de brigade Louis Septier**, directeur ;

➤ **Haut Comité d'évaluation de la condition militaire – M. Francis Lamy**, président, et **M. le contrôle général des armées Olivier Maigne**, secrétaire général ;

➤ **Table ronde rassemblant des commandants de base de défense et leurs chefs de groupements de soutien :**

– **Nancy : M. le colonel Frédéric-Guillaume Ohrenstein**, commandant de la base de défense, et **M. Xavier Da Costa**, chef du groupement de soutien ;

– **Angers : M. le colonel Christophe Mallassin**, commandant de la base de défense, et **M. Jean Courtiol**, chef du groupement de soutien ;

– **Lyon** : **M. le colonel Nicolas Brun de Saint Hyppolite**, commandant de la base de défense, et **M. Jean-François Lopez**, chef du groupement de soutien ;

– **Cherbourg** : **M. le capitaine de vaisseau Fabrice Legrand**, commandant de la base de défense, et **M. Jean-Louis Marcourel**, chef du groupement de soutien ;

➤ **Établissement public des fonds de prévoyance militaire et de l'aéronautique** – **M. Bruno Bordone**, directeur ;

➤ **État-major des Armées** – **M. le commissaire Thierry Calentier**, coordonnateur du plan « Famille » et **M. le général de division Duhau**, commandant le Centre interarmées de coordination du soutien (CICOS) ;

➤ **Service d'infrastructure de la Défense** – **M. l'ingénieur général de 1^{ère} classe, Alain Mely**, chef de service Réalisations de la DCSID ;

➤ **Service de santé des armées (SSA)** – **M. Jean-Bernard Orthlieb**, directeur central adjoint du SSA et **Mme le médecin en chef Virginie Vautier**, coordinatrice nationale du service médico-psychologique des armées.

ANNEXE 2 : LES PRINCIPAUX ASPECTS DE LA VIE FAMILIALE DES MILITAIRES SELON LE HAUT COMITÉ D'ÉVALUATION DE LA CONDITION MILITAIRE (HCECM)

Vie familiale	Vie des conjoints	Vie des enfants
<p>55 % des militaires vivent en couple. En 2018, 40,9 % des militaires sont célibataires, 35,4 % mariés, 14,6 % pacésés¹, 4,4 % en concubinage, 3,5 % divorcés, 1 % séparés et 0,2 % veufs.</p> <p>Cette répartition a profondément évolué en 10 ans : le taux de mariés a perdu 10 points tandis que le taux de pacésés en gagnait 10, en triplant sa part relative. La part de militaires divorcés ou séparés n'a que très légèrement évoluée (+0,7 point), même si ponctuellement elle a pu augmenter significativement dans des populations spécifiques. La part de divorcés séparés a presque triplée parmi les officiers de marine, tout en restant la part la plus faible parmi tous les officiers des armées, le taux parmi les officiers de gendarmerie étant plus de 50 % supérieur à celui observé chez les officiers des armées (7,6 contre 4,9).</p> <p>Depuis 5 ans, le taux annuel de divortialité est compris entre 32 et 39 % dans les armées et entre 38 et 46 % dans la gendarmerie.</p> <p>Le célibat géographique est une réalité durable dans les forces armées dont le volume global n'évolue que lentement depuis 20 ans (entre 12 et 13 %) mais qui a atteint des proportions importantes pour certaines populations et dans certaines affectations (20 % des officiers à Paris).</p> <p>La notion de célibat géographique fait l'objet d'une appropriation toujours plus extensive, beaucoup de ceux qui se reconnaissent dans cette situation n'ayant en fait aucun lien juridique avec le conjoint éloigné. Dans cette réalité réside la principale difficulté à accompagner ces situations.</p> <p>Les célibataires conservent, sans doute plus qu'avant, les liens qu'ils ont tissés avant leur engagement grâce aux réseaux sociaux, Internet et aux facilités de transport (75 % SNCF...). L'éloignement ou les absences leur apparaissent à eux aussi plus dur à éprouver longuement.</p> <p>On peut enfin estimer que plus de 50 000 militaires sont en couple avec un autre militaire ce qui crée des contraintes particulières lors des absences ou des mutations.</p>	<p>Depuis 20 ans, le comportement professionnel des conjoints de militaire a profondément évolué. Aujourd'hui 85 % des conjoints sont actifs² et 57 % des conjoints en emploi travaillent dans le secteur privé. Les conjoints souhaitent massivement travailler. Plusieurs indicateurs soulignent que l'état militaire est un frein à l'épanouissement professionnel des conjoints en raison notamment de la mobilité et de la configuration des bassins d'emploi dans lesquels les unités sont implantées :</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ le taux de chômage est légèrement supérieur à celui du conjoint au sein des couples français actifs (de 0,3 à 0,4 point) ; ○ la part des contrats à durée déterminée parmi les conjoints de militaire salariés est plus élevée (+ 8 points par rapport à la population française ayant entre 15 et 64 ans) ; ○ le temps partiel est significativement plus haut parmi les conjoints de militaire salariés (+ 9 points que dans la population française ayant entre 15 et 64 ans), quel que soit leur activité, leur âge ou leur niveau de diplôme ; ○ les conjoints de militaire souffrent de ruptures de carrière au rythme de la mobilité géographique du militaire (en moyenne un officier reste 4 ans sur un lieu d'affectation) ce qui limite les opportunités d'ascension professionnelle ; ○ l'inactivité des conjoints de militaire est supérieure de près de 6 points parmi les 25-49 ans, sans doute favorisée par la difficulté à tenir un emploi lorsque le ménage a un enfant de moins de 3 ans ou plus de 2 enfants et que le militaire est absent ; ○ la part des conjoints sans revenu est particulièrement visible parmi les conjoints d'officiers, les plus exposés aux mobilités, (21,1 % des conjoints d'officier ont un revenu nul contre 7,4 % des conjoints de fonctionnaire de catégorie A). <p>Cela se traduit par la persistance d'un décalage entre le revenu individuel moyen d'un conjoint de militaire et celui d'un conjoint d'un autre ménage, atteignant plus de 30 % entre le conjoint d'un officier ou d'un sous-officier et celui d'un fonctionnaire de catégorie A ou B³. À catégorie socioprofessionnelle équivalente, un couple dont le référent est militaire dispose en moyenne d'un revenu disponible inférieur à celui des autres couples.</p>	<p>55 % des militaires vivent en couple. En 2018, 40,9 % des militaires sont célibataires, 35,4 % mariés, 14,6 % pacésés¹, 4,4 % en concubinage, 3,5 % divorcés, 1 % séparés et 0,2 % veufs.</p> <p>Cette répartition a profondément évolué en 10 ans : le taux de mariés a perdu 10 points tandis que le taux de pacésés en gagnait 10, en triplant sa part relative. La part de militaires divorcés ou séparés n'a que très légèrement évoluée (+0,7 point), même si ponctuellement elle a pu augmenter significativement dans des populations spécifiques. La part de divorcés séparés a presque triplée parmi les officiers de marine, tout en restant la part la plus faible parmi tous les officiers des armées, le taux parmi les officiers de gendarmerie étant plus de 50 % supérieur à celui observé chez les officiers des armées (7,6 contre 4,9).</p> <p>Depuis 5 ans, le taux annuel de divortialité est compris entre 32 et 39 % dans les armées et entre 38 et 46 % dans la gendarmerie.</p> <p>Le célibat géographique est une réalité durable dans les forces armées dont le volume global n'évolue que lentement depuis 20 ans (entre 12 et 13 %) mais qui a atteint des proportions importantes pour certaines populations et dans certaines affectations (20 % des officiers à Paris).</p> <p>La notion de célibat géographique fait l'objet d'une appropriation toujours plus extensive, beaucoup de ceux qui se reconnaissent dans cette situation n'ayant en fait aucun lien juridique avec le conjoint éloigné. Dans cette réalité réside la principale difficulté à accompagner ces situations.</p> <p>Les célibataires conservent, sans doute plus qu'avant, les liens qu'ils ont tissés avant leur engagement grâce aux réseaux sociaux, Internet et aux facilités de transport (75 % SNCF...). L'éloignement ou les absences leur apparaissent à eux aussi plus dur à éprouver longuement.</p> <p>On peut enfin estimer que plus de 50 000 militaires sont en couple avec un autre militaire ce qui crée des contraintes particulières lors des absences ou des mutations.</p>

¹ Pacsé = militaire ayant conclu un pacte civil de solidarité.

² « La population active regroupe la population active occupée (appelée aussi « population active ayant un emploi ») et les chômeurs. La mesure de la population active diffère selon l'observation statistique qui en est faite. On peut actuellement distinguer trois approches principales : au sens du BIT, au sens du recensement de la population, au sens de la Comptabilité nationale ». Source : Insee.

³ Sur la période 2011-2016, le revenu individuel moyen d'un conjoint d'officier est inférieur de 36 % à celui d'un conjoint de fonctionnaire de catégorie A, celui d'un conjoint de sous-officier de 30,7 % à celui d'un conjoint de fonctionnaire de catégorie B et celui d'un conjoint de militaire du rang de 9,5 % à celui d'un conjoint de fonctionnaire de catégorie C.

⁴ Pacsé = militaire ayant conclu un pacte civil de solidarité.

ANNEXE 3 : SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS DES DÉPUTÉS GENEVIÈVE GOSSELIN-FLEURY ET CHARLES DE LA VERPILLIÈRE EN FÉVRIER 2017

Soumis à des obligations de loyalisme, de neutralité, de discipline, de disponibilité ou encore de sacrifice, le militaire peut être considéré comme « un citoyen plus », qui mérite la reconnaissance de la Nation et bénéficie d'une protection qui incombe à l'État. L'ensemble des droits et des devoirs du militaire (c'est-à-dire son statut) et les protections et garanties mises à sa disposition pour les concilier dans son environnement professionnel constituent la condition militaire. Cette condition militaire a des implications pour les familles, qui constituent la « base arrière » du militaire, favorisant son équilibre, sa sérénité, et donc l'accomplissement de ses missions. Les militaires et leurs familles bénéficient donc d'une grande variété de dispositifs, servis par divers services, directions, et organismes. Ils constituent un ensemble très complet mais peu lisible, souvent en proie à des injonctions contradictoires et mal connu des publics cibles.

L'intensification opérationnelle que connaissent actuellement les armées ainsi que les profondes mutations à l'œuvre dans notre société soumettent ces dispositifs à de nouvelles tensions. Comme l'a très bien dit un militaire : « nous étions jusqu'alors une armée de temps de paix. » Ce temps est révolu. L'accompagnement social d'aujourd'hui s'inscrit dans un nouveau contexte caractérisé par l'évolution des modèles familiaux et des normes sociales relatives au bien-être des enfants et par une suractivité et de nouvelles menaces liées au contexte sécuritaire mais aussi par une contrainte budgétaire accrue, des tensions sur le marché du travail ou le marché immobilier, en particulier dans certaines régions, et par la numérisation de la société. Cette dernière est à la fois un facteur de risques et une opportunité pour améliorer l'accompagnement social des militaires et de leurs familles.

Sur la base de ces constats, les rapporteurs invitent le ministère à étudier les pistes d'amélioration suivantes :

- inventer une nouvelle relation de prescripteur à prestataire entre les états-majors et la chaîne sociale du ministère ;
- avoir à cœur de respecter un principe de subsidiarité dans la répartition des rôles et des responsabilités, de manière à prendre en compte les spécificités des armées et les besoins de proximité ;
- rechercher un meilleur équilibre entre compensation des contraintes de la militarité et aide sociale soumise à conditions de ressources ;
- veiller à améliorer le partage de l'information, notamment statistique, entre les états-majors et les directions et services du ministère chargés du soutien ;
- revaloriser l'institution de gestion sociale des armées (IGESA) en clarifiant son image, en facilitant ses efforts de communication et en conviant l'opérateur aux temps d'information pour les familles ;
- simplifier les démarches administratives, qui sont un facteur de découragement, et s'attacher à réduire les délais ;
- mieux associer les publics cibles à l'élaboration des supports d'information ou des portails interactifs qui les concernent ;

En outre, ils formulent les recommandations suivantes :

- mieux prendre en compte les familles de militaires dans leur diversité ;
- abolir la condition de durée de deux ans d'un pacte civil de solidarité dans tous les cas où elle est actuellement prévue par les règles internes au ministère de la Défense ;
- étendre et diversifier encore l'offre de garde d'enfants ; réfléchir à des incitations aux gardes d'enfant en horaires atypiques destinées aux assistantes maternelles, conjointes de militaires ;
- veiller au maintien des postes d'agents de soutien aux assistants de service social, procéder à des créations de poste, le cas échéant ;
- ralentir le rythme des mutations et anticiper le calendrier de l'annonce des mutations ;
- étudier la possibilité de temps partiel pour des militaires se trouvant dans des situations familiales particulières ;
- améliorer l'accès à l'accompagnement ;
- organiser une sensibilisation concernant la place du conjoint et de la famille dans la condition militaire, témoigner aux familles la reconnaissance de la Nation pour les sacrifices consentis, organiser une consultation à propos des dispositifs d'accompagnement social en y associant les familles ;
- dispenser une information sur l'accompagnement social au ministère de la Défense de manière plus ciblée, et notamment, lors de « temps réservés » ;
- élaborer un nouveau portail d'information destiné aux familles de militaires en lien avec des associations et des familles volontaires ;
- faciliter le recours aux dispositifs en développant des applications sécurisées pour smartphone ;
- renforcer les systèmes d'information qui permettront d'avoir une meilleure connaissance des besoins en matière de protection médico-sociale et d'accompagnement ;
- intensifier les efforts pour fidéliser et recruter demain ;
- conduire une étude prospective sur les attentes des personnels en termes de logement, en lien avec l'évolution du contexte économique et social et des nouvelles normes sociales relatives à la vie de famille ;
- permettre la colocation de logements défense pour les parents célibataires et les célibataires géographiques ;
- mettre en œuvre une communication volontariste et plus ciblée en direction des publics de Défense Mobilité ;
- mieux anticiper les reconversions, en particulier des jeunes militaires les moins qualifiés, et améliorer la valorisation des compétences acquises ;
- veiller à compléter la protection sociale des réservistes opérationnels.

Au-delà de l'efficacité opérationnelle et de la manifestation de la reconnaissance de la Nation envers les femmes et les hommes qui consentent de grands sacrifices pour la défendre, il s'agit aussi de garantir l'attractivité du métier des armes, pour pouvoir recruter des personnels qualifiés demain et surtout les fidéliser dans la durée.