



N° 1328

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 juin 2023.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 146 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

sur le plan Famille

ET PRÉSENTÉ PAR

M. EMERIC SALMON,
rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	7
INTRODUCTION	9
I. LE PLAN FAMILLE 1 : DES MESURES TRÈS ATTENDUES PAR DES ARMÉES À BOUT DE SOUFFLE	11
A. LE CONSTAT : UN ACCOMPAGNEMENT SOCIAL INSUFFISANT	11
1. Des changements sociologiques rendant les contraintes de la vie militaire plus difficiles à accepter	11
a. La recherche d'une plus grande préservation de la vie personnelle	11
b. Des contraintes opérationnelles qui ne faiblissent pas.....	12
2. Des carrières moins attractives, une fidélisation en berne.....	13
3. Un accompagnement social préexistant au plan Famille mais victime des coupes budgétaires	14
a. L'exemple de l'Institution de gestion sociale des armées.....	14
b. Les autres formes d'accompagnement social.....	15
B. UN PILOTAGE EFFICACE MALGRÉ SON APPARENTE COMPLEXITÉ	16
1. Des acteurs nombreux mais bien coordonnés.....	16
2. Un effort budgétaire conséquent mais nécessaire.....	18
3. Un pilotage souple qui a permis de faire évoluer les mesures en fonction des besoins des militaires	21
C. LE BILAN : DES AVANCÉES QUI ÉTAIENT DEVENUES IMPÉRATIVES ...	21
1. Des actions nombreuses et diverses visant à rattraper le retard accumulé	21
2. Des résultats positifs salués par la communauté militaire	22
a. Des mesures très attendues.....	22
b. L'exemple de l'armée de Terre	23

3. Une traduction locale des mesures du plan Famille 1 : l'exemple de la base aérienne 116 de Luxeuil-Saint-Sauveur	24
a. Les mesures visant à faciliter la mobilité	24
b. Les mesures visant à améliorer la cohésion et la vie en enceinte militaire.....	24
c. Les aides aux familles et les mesures visant à atténuer l'impact de l'activité opérationnelle	25
d. Les mesures visant à faciliter l'emploi des conjoints	25
II. DES DIFFICULTÉS PEU NOMBREUSES MAIS BIEN IDENTIFIÉES	26
A. LA MÉTHODE : UN PILOTAGE TROP CENTRALISÉ, DES MESURES SOUFFRANT D'UNE COMMUNICATION PARFOIS DÉFAILLANTE	26
1. Une communication perfectible.....	26
a. Une communication impliquant de nombreux acteurs.....	26
b. Une communication trop diffuse	27
2. Une évaluation des mesures parfois délicate	28
3. Une marge de manœuvre restreinte au niveau local	29
B. LES AVANCÉES : UN BILAN GLOBALEMENT POSITIF QUI NE DOIT PAS OCCULTER DE MOINDRES RÉUSSITES	29
1. L'exemple du suivi médical : un enjeu essentiel insuffisamment pris en compte..	30
a. Seules deux mesures du plan Famille 1 ont trait au suivi médical	30
b. Des mesures confrontées à la réalité : un service de santé des armées désarmé	30
2. Les autres points de vigilance identifiés	31
3. L'évaluation conduite par l'armée de Terre.....	32
C. DES RÉSULTATS AMBIVALENTS EN TERMES D'ATTRACTIVITÉ ET DE FIDÉLISATION	32
1. Le plan Famille : peu d'effets concrets sur la fidélisation et le recrutement	33
a. Des indicateurs qui révèlent une insuffisante attractivité des carrières militaires...	33
b. L'impossibilité d'assurer la remontée des effectifs prévue par la LPM 2019-2025	33
III. LE PLAN FAMILLE 2 : UN CHANGEMENT DE MÉTHODE QUI DEVRA FAIRE SES PREUVES	34
A. UN PILOTAGE RÉNOVÉ ET SANS DOUTE PERTINENT	34
1. Une conception collaborative bienvenue	34
2. Un partenariat renforcé avec les collectivités territoriales.....	35
a. Une méthode à saluer.....	35
b. Plusieurs mesures impliquant directement les collectivités territoriales	35
3. Un effort de subsidiarité gage d'efficacité.....	36
B. UN PLAN RECENTRÉ BÉNÉFICIAIRE D'UN RÉEL EFFORT BUDGÉTAIRE.....	37
1. Un effort budgétaire conséquent.....	37

2. Une clarification des finalités du plan Famille	37
a. Un plan recentré sur les mesures au bénéfice du militaire et de sa famille.....	37
b. La poursuite séparée des mesures en faveur du logement	39
3. Un nouvel outil répondant à la problématique de la diffusion de l’information	39
C. DES MESURES S’INSCRIVANT DANS LA CONTINUITÉ DU PLAN FAMILLE 1.....	40
1. La poursuite du déploiement du wifi	40
2. La question difficile du suivi médical.....	41
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	43
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	49
ANNEXE 1 : LES TROIS AXES DU PLAN FAMILLE 2	51

SYNTHÈSE

Le 31 octobre 2017, un premier plan Famille est annoncé. Ce « plan d’accompagnement familles et d’amélioration des conditions de vie des militaires » constitue **une rupture dans l’ampleur de l’accompagnement social des militaires**.

Après plus d’une décennie de coupes budgétaires, les armées bénéficient enfin d’un ensemble de mesures visant à retrouver **un juste équilibre entre les sujétions inhérentes à la condition militaire et la nécessaire préservation de la vie familiale**. Un effort budgétaire significatif, à hauteur de **540 millions d’euros déployés entre 2018 et 2025**, doit permettre d’améliorer concrètement les conditions de vie et de travail des militaires.

Ce plan vise à répondre à une double problématique plus large et majeure à laquelle est confronté le ministère des Armées : le déficit d’attractivité des carrières militaires et l’enjeu de la fidélisation du personnel. En février 2022, le ministre des Armées a annoncé **l’engagement d’un nouveau plan Famille doté de 750 millions d’euros sur les années 2024 à 2030**. Ce nouveau volet marque une inflexion dans la méthode retenue et un recentrage des mesures sur l’amélioration du quotidien des familles.

Aux yeux du rapporteur spécial, **le moment était donc opportun pour conduire une évaluation du premier plan Famille** ainsi que **de la bonne transition vers ce second volet**. Le travail conduit révèle que, dans l’ensemble, les avancées obtenues jusqu’ici sont très positives et saluées par la communauté militaire. Il faut toutefois souligner que les armées portaient de loin en matière de soutien à la famille, le bilan ne pouvant donc qu’être favorable.

Les militaires ont bénéficié de nombreuses mesures très attendues comme le déploiement du wifi, l’aide à la recherche d’emploi des conjoints ou encore le soutien à la parentalité. En dépit de ces avancées certaines, le rapporteur spécial a toutefois identifié certaines difficultés, liées notamment **au pilotage très centralisé du plan Famille ainsi qu’à la stratégie de communication parfois défailante**. D’autres volets du plan Famille constituent – sans pouvoir parler d’échecs – des succès en demi-teinte, à l’image du suivi médical ou plus largement des mesures visant à compenser la contrainte de la mobilité. S’agissant de la finalité globale du plan Famille 1, c’est-à-dire le renforcement de l’attractivité et de la fidélisation dans les carrières militaires, peu de résultats concrets peuvent être relevés.

La seconde séquence du plan Famille, qualifiée de plan Famille 2, constitue un changement de méthode à plusieurs titres. D'abord, son pilotage laissera de véritables marges de manœuvre au commandement local dans un effort de subsidiarité qui devrait associer les collectivités territoriales. Ensuite, **ce nouveau plan sera recentré sur le quotidien des familles**, les mesures n'entrant pas dans ce périmètre devant être poursuivies de façon séparée.

De manière générale, l'annonce d'un plan Famille 2 est à saluer, comme l'ensemble des mesures mises en œuvre depuis 2018, mais ce plan devra faire ses preuves pour répondre au mieux aux attentes des militaires.

INTRODUCTION

Dans un contexte opérationnel particulièrement exigeant, tant en opérations extérieures que sur le territoire national, la fidélisation des militaires constitue un véritable enjeu. **55 % des départs définitifs de militaires sont des départs spontanés**, c'est-à-dire qui ne sont ni imposés, ni aidés, ni liés à la limite d'âge ou de durée de service. **Les armées ne parviennent plus à conserver les compétences et à offrir des carrières attractives.**

La condition militaire impose des sujétions sans équivalent dans la société civile, notamment en termes de disponibilité ⁽¹⁾ et de mobilité subie. Ces contraintes ont des effets directs et concrets sur la vie familiale, les parcours professionnels des conjoints et, *in fine*, sur l'attachement des militaires à l'institution. Les évolutions de la société, qui ont fait naître une plus grande préoccupation au sujet de la préservation de l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie familiale, ont récemment posé la question de l'amélioration des conditions des militaires avec une acuité particulière. En ce sens, **le Conseil de défense et de sécurité du 6 avril 2016 a adopté un premier plan d'amélioration de la condition du personnel** qui comprenait un volet portant sur l'aide à la famille, en particulier pendant l'absence du domicile du militaire ⁽²⁾. La loi de finances initiale (LFI) pour 2017 a prévu un certain nombre de mesures complémentaires, principalement en matière de défiscalisation de certaines indemnités ⁽³⁾.

Le 31 octobre 2017, la ministre des Armées a annoncé la mise en place d'un plan d'accompagnement des familles et d'amélioration des conditions de vie des militaires. Ce plan, qui devait au départ concerner la période de 2018 à 2022, s'est ensuite inscrit dans le cadre de la loi de programmation militaire (LPM) couvrant la période de 2019 à 2025. Le plan Famille devait répondre aux évolutions de la société et compenser plus largement les contraintes imposées aux militaires.

Ce plan, dit plan Famille 1, se structure en cinq axes principaux et un axe complémentaire portant sur le cadre de vie des célibataires et célibataires et géographiques. Les finalités du plan Famille sont les suivantes :

- mieux prendre en compte les absences opérationnelles ;
- faciliter l'intégration des familles dans la communauté militaire et de défense ;

(1) En 2021, 48 090 militaires ont passé plus de 100 jours en activités opérationnelles, dont 17 017 plus de 150 jours.

(2) Ce plan d'amélioration de la condition militaire s'est essentiellement traduit par une revalorisation de la prestation de soutien en cas d'absence prolongée du domicile (PSAD).

(3) Les indemnités concernées par cette défiscalisation étaient l'indemnité journalière d'absence temporaire, l'indemnité d'alerte opérationnelle et l'indemnité pour services en campagne.

- améliorer les conditions de logement familial et favoriser l'accèsion à la propriété ;
- faciliter l'accès des familles à l'accompagnement social du ministère ;
- améliorer les conditions d'hébergement et de vie des célibataires géographiques.

Pour atteindre ces objectifs, **un effort budgétaire de 540 millions d'euros a été déployé sur la période de 2018 à 2025**, dont 528 millions d'euros couverts par la loi de programmation militaire (LPM) 2019-2025 ⁽¹⁾. Début février 2023, le ministre des armées a officiellement annoncé sa volonté de **poursuivre la dynamique engagée avec le plan Famille 1 au travers d'un deuxième plan Famille, dit plan Famille 2 sur les années 2024 à 2030**. Ce nouveau volet du plan Famille, dont **le budget s'élève au total à 750 millions d'euros**, s'organise autour de quatre ambitions principales :

- simplifier et renforcer l'accompagnement des mobilités des militaires ;
- mieux prendre en compte les contraintes opérationnelles et les absences au travers de l'action sociale ;
- améliorer la vie quotidienne des familles dans les territoires ;
- améliorer le quotidien des militaires.

L'accompagnement social du militaire ne date pas du plan Famille 1 engagé en 2018. Cet accompagnement est une nécessité pour assurer un juste équilibre entre les sujétions du militaire et les compensations que la société doit pouvoir lui offrir en retour de son engagement.

Toutefois, les mesures du plan Famille 1 se sont efforcées de rétablir un équilibre qui, pendant longtemps, n'était plus assuré. Les armées ont en effet traversé une dizaine d'années de restrictions budgétaires sous l'impulsion de la révision générale des politiques publiques (RGPP) initiée en 2007, *a fortiori* dans un contexte de sur-sollicitation opérationnelle.

Au cours des auditions qu'il a menées, le rapporteur spécial a eu le sentiment que le plan Famille était salué par l'ensemble de la communauté militaire. S'il s'associe de toute évidence au bilan très positif dressé par les différents acteurs entendus, le rapporteur spécial considère qu'il est essentiel de s'interroger sur la pertinence des actions conduites jusqu'ici et de celles qui le seront à partir de 2024. **L'année 2023 constitue en effet une année charnière qui justifie qu'une étude soit menée sur les avancées obtenues.**

(1) Loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

Le présent rapport n'entend pas dresser un bilan exhaustif du premier plan Famille – les mesures étant à la fois nombreuses et diverses – mais s'attache plutôt à évaluer l'articulation entre le premier et le second plan Famille. De manière générale, **le rapporteur spécial estime que le bilan des mesures mises en place depuis 2018 ne peut être que positif, tant les conditions de travail et de vie des militaires ont été trop longtemps ignorées.**

Face au retour de la haute intensité, il est désormais impératif que notre politique de défense soit véritablement à « hauteur d'hommes »⁽¹⁾. Il importe, plus que jamais, de prendre en compte l'ensemble de l'environnement du militaire pour préserver la qualité des forces armées françaises et leur permettre de remplir l'ensemble de leurs contrats opérationnels.

I. LE PLAN FAMILLE 1 : DES MESURES TRÈS ATTENDUES PAR DES ARMÉES À BOUT DE SOUFFLE

La famille constitue une base arrière indispensable aux armées pendant trop longtemps délaissée **(A)**. Doté d'un pilotage efficace malgré son apparente complexité **(B)**, le plan Famille 1 a permis de mieux prendre en compte les sujétions de la vie militaire **(C)**.

A. LE CONSTAT : UN ACCOMPAGNEMENT SOCIAL INSUFFISANT

Le plan Famille 1 entendait répondre aux changements sociologiques **(1)** et aux contraintes opérationnelles de plus en plus intenses imposées aux militaires **(2)**. Plus largement, le plan Famille 1 vise à apporter des solutions au déficit d'attractivité et de fidélisation des carrières militaires **(3)**.

1. Des changements sociologiques rendant les contraintes de la vie militaire plus difficiles à accepter

a. La recherche d'une plus grande préservation de la vie personnelle

Le législateur de 2015⁽²⁾ a veillé à intégrer la dimension familiale dans la définition de la condition militaire qui figure désormais à l'article L. 4111-1 du code de la défense. La famille doit donc bénéficier des mesures d'accompagnement social mises en place au profit des militaires. Cette nécessité s'impose d'autant plus que l'attachement à **une meilleure conciliation entre la vie privée et la vie professionnelle surgit – comme dans la société civile – de façon prégnante dans la communauté militaire.**

(1) Cette expression est reprise du dossier de presse de la LPM 2019-2025, qualifiée de LPM « à hauteur d'homme ».

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

Le rapporteur spécial a conscience que les contraintes – souvent très fortes – du métier de militaire sont plus difficilement acceptées par la nouvelle génération qui aspire à **un véritable équilibre entre les sujétions inhérentes aux armées et une vie familiale épanouie**. À titre d'exemple, les associations représentatives de la communauté militaire font état de nombreux jeunes couples qui attendent la fin du contrat du militaire pour fonder une famille.

Ce constat est sous-tendu par des évolutions sociologiques majeures qui transforment profondément le rapport du militaire et de sa famille à l'institution. Lors de son audition par le rapporteur spécial, le directeur de projet du plan Famille (cf. *infra*) a présenté certaines des évolutions les plus prégnantes :

– le conjoint du militaire ne veut pas seulement exercer une activité professionnelle, il souhaite pouvoir également poursuivre une véritable carrière ;

– le couple tient à ce que ses enfants soient épanouis et veille à leur offrir une certaine stabilité ;

– les familles de militaire, comme celles des autres Français, aspirent à la propriété.

De manière générale, on constate une augmentation significative de la proportion de conjoints de militaires exerçant une activité professionnelle. À titre d'exemple, entre 2009 et 2017, **le ministère des Armées a mesuré une progression de 22 % des conjoints d'officiers en emploi**. Dans la Marine nationale, 80 % des conjoints travaillent, ce qui peut poser d'importantes difficultés lors des longues absences opérationnelles.

La vie d'un militaire chargé d'une famille et dont le conjoint travaille repose donc sur un équilibre fragile et une conciliation délicate entre la vie personnelle et la vie familiale, l'intensité opérationnelle, la mobilité et l'imprévisibilité des engagements.

b. Des contraintes opérationnelles qui ne faiblissent pas

Cette volonté d'épanouissement personnel se heurte à des sujétions qui ne faiblissent pas, voire qui s'intensifient depuis un certain nombre d'années, notamment avec le retour de la haute intensité.

Le Haut Comité à l'évaluation de la condition militaire (HCECM) relevait en 2016, à la suite de l'engagement massif des militaires dans l'opération Sentinelle ⁽¹⁾, 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** ». Le rapporteur spécial

(1) L'opération Sentinelle est une opération militaire de lutte contre le terrorisme visant à renforcer la protection des Français à la suite des attentats de 2015.

souscrit largement à cette analyse, telle qu'il en avait fait état dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2023 ⁽¹⁾.

Dans son rapport de 2022 relatif à la mobilité des militaires, le HCECM indique que la mobilité géographique du militaire est l'une des sujétions de l'état militaire qui affecte le plus fortement la vie quotidienne du militaire et de sa famille, et cela plus encore lorsque son rythme est élevé. Cette mobilité imposée est souvent à l'origine d'un **arbitrage déterminant pour la poursuite ou l'arrêt de l'engagement militaire**. À titre d'exemple, dans l'armée de Terre, la mobilité géographique y est très importante puisque 12 000 mutations ont été opérées en 2021 pour un effectif total de 130 000 hommes et femmes.

L'absence du domicile constitue également l'un des aspects les plus contraignants pour les militaires et les familles. Les trois armées sont confrontées à cette contrainte :

– les militaires appartenant à la force opérationnelle terrestre sont absents de leur domicile en moyenne 136 jours par an pour des durées longues, parfois de quatre mois dans le cas des opérations extérieures (OPEX) ou de six semaines pour l'opération Sentinelle ;

– 7 000 aviateurs par an sont concernés par des projections en OPEX ou des missions de courte durée pour des absences de plus de 90 jours par an ⁽²⁾ ;

– les marins embarqués sur de grands bâtiments sont absents environ 150 jours par an, ce qui implique souvent une déconnexion quasi-totale des familles.

De manière générale, **l'on peut observer que l'activité opérationnelle s'est largement accrue ces dernières années**. Le rapporteur spécial rappelle que, les militaires disposant d'une liberté syndicale limitée, il est essentiel que le politique se fasse le porte-parole de ces sujétions très fortes qui s'imposent aux forces armées.

2. Des carrières moins attractives, une fidélisation en berne

Les contraintes qui pèsent sur la vie militaire ont des conséquences directes et importantes sur l'attractivité des carrières et la capacité des armées à conserver les compétences.

La majorité des militaires du rang qui quittent les armées ont moins de quatre ans de service. Selon le directeur du projet plan Famille, **le taux d'attrition des militaires du rang dans les six premiers mois de service s'élève à près de 30 %** et s'explique tant par l'éloignement de la famille ou du conjoint que par

(1) *Assemblée nationale, rapport n° 292 sur le budget opérationnel de la défense, annexe n° 13 au projet de loi de finances pour 2023, 6 octobre 2023.*

(2) *Une projection en OPEX dure entre 4 à 6 mois à l'étranger alors qu'une mission de courte durée dure quelques semaines à quelques mois, en métropole, outre-mer, ou à l'étranger.*

l'éloignement géographique entre le lieu d'habitation et la garnison. Il convient de noter que, les militaires de rang étant exclusivement sous contrat et les sous-officiers l'étant pour une grande partie d'entre eux, le non-renouvellement de ces contrats prive les armées de militaires expérimentés. Certaines spécialités subissent également une forte concurrence du privé sur le plan de la rémunération mais également des conditions de travail.

Il faut souligner que les effectifs militaires ont diminué de près de 19 % entre 2003 et 2017. Pour assurer la remontée en puissance des armées, l'attractivité des carrières est un aspect essentiel de la politique de ressources humaines du ministère.

L'exemple du logiciel unique à vocation interarmées de la solde

Le logiciel unique à vocation interarmées de la solde, dit logiciel Louvois, constitue un échec de la politique des systèmes d'information, d'administration et de gestion du ministère des armées. Les importants dysfonctionnements de ce logiciel de paiement du personnel ont parfois entraîné le non-versement des soldes, ce qui affectait fortement les conjoints de militaires. Si l'entrée en service du système de rémunération Source-Solde à partir de 2021 a mis un terme à cette situation, la fidélisation du personnel en a toutefois été particulièrement impactée.

3. Un accompagnement social préexistant au plan Famille mais victime des coupes budgétaires

a. L'exemple de l'Institution de gestion sociale des armées

Au cours de ses travaux, le rapporteur spécial a constaté que, si le plan Famille 1 marque un tournant dans l'ampleur de l'accompagnement social des militaires, celui-ci existait bien avant la mise en œuvre de ce plan.

En ce sens, **le rapporteur spécial a auditionné l'Institution de gestion sociale des armées (IGESA) qui est un établissement public existant depuis 1966 en tant qu'opérateur social du ministère.**

Ses missions sont nombreuses et concourent à l'accompagnement social du militaire :

– accueil des jeunes enfants avec une cinquantaine de crèches ⁽¹⁾ et près de 900 berceaux dont la gestion est externalisée ;

– organisation de colonies de vacances pour environ 8 500 enfants dans une trentaine de sites ;

– gestion d'hôtels et de centres de vacances pour offrir aux agents du ministère des vacances de qualité ;

(1) Le ministère a signé une convention de délégation avec Igesa en juin 2020 afin de mettre sur pied un modèle standardisé de crèche modulaire, aux coûts allégés et aux délais de construction réduits.

– versement de prestations sociales (30 millions d’euros par an) et octroi de prêts (30 millions d’euros par an) ;

– service de billetterie et d’offres promotionnelles, à l’image d’un comité d’entreprise classique.

Dans le domaine du soutien à la parentalité, le service de l’action sociale des armées exerce la tutelle d’IGESA. Doté d’un budget de 120 millions d’euros, **l’IGESA propose désormais un large spectre de services, avec pour fil conducteur l’amélioration de la vie quotidienne des militaires et de leur famille.** Près de 50 % de la masse salariale de cet opérateur (750 ETP) se consacre à la petite enfance, 30 % aux activités de tourisme et environ 10 % des effectifs sont chargés du versement des aides. Les actions conduites par l’IGESA s’adressent à près de 2 millions de personnes : militaires, agents civils de la défense, actifs ou retraités, familles et agents d’institutions partenaires de la défense.

Interrogé par le rapporteur spécial, le directeur de l’IGESA a indiqué que « *le plan Famille [n’avait] pas fondamentalement modifié les missions de l’IGESA* »⁽¹⁾. Néanmoins, **de nombreuses actions ont été engagées au titre du plan Famille 1 par l’IGESA et le périmètre de l’établissement a évolué de manière substantielle**, notamment pour le nombre de places de crèche offertes ou pour les processus d’instruction des prestations sociales.

b. Les autres formes d’accompagnement social

Bien avant le plan Famille 1, le ministère des Armées a mis en place un certain nombre d’aides visant à compenser les sujétions des militaires. Par exemple, **l’aide au logement et à l’hébergement préexistait au plan Famille 1** et entendait répondre à la même finalité : compenser les contraintes liées à la mobilité des militaires et faciliter l’accès au logement des familles aux revenus modestes. En vertu des articles 5 *bis*, 5 *ter* et 5 *quater*⁽²⁾ du décret n° 59-1193 du 13 octobre 1959 fixant le régime de l’indemnité pour charges militaires, des indemnités complémentaires étaient prévues afin d’atténuer les incidences d’un changement de résidence pour un militaire marié, pacsé depuis plus de deux ans ou avec enfant à charge. Plus récemment, en 2014, le ministère des Armées initiait **un plan d’amélioration des infrastructures de vie** portant essentiellement sur l’hébergement et la restauration⁽³⁾.

L’aide au déménagement, fixée par le décret n° 2007-640 du 30 avril 2007, permet au militaire et à sa famille de bénéficier du remboursement des frais de transport de mobilité. Le rapporteur spécial note également la création de

(1) *Réponses écrites de l’IGESA.*

(2) *Les articles 5 ter et 5 quater sont désormais abrogés.*

(3) *Jean-Yves Le Drian, alors ministre de la Défense, déclarait le mardi 7 octobre 2014 devant la commission de la défense nationale et des forces armées que « concernant les problèmes de casernement et de vie quotidienne, j’ai identifié 700 « points noirs ». J’ai lancé la semaine dernière un programme de rénovation qui concernera dans un premier temps 300 de ces points. Certains des équipements concernés sont chers, d’autres sont peu coûteux, mais leur absence empoisonnait la vie quotidienne des militaires ».*

l'Agence de reconversion de la défense en 2009 et le lancement de plusieurs plans comme le « plan d'action relatif à l'amélioration de la prise en charge des militaires blessés » le 10 novembre 2015 qui comportait un volet de soutien aux familles. La problématique de l'emploi des conjoints est prise en compte dès 2002 avec **la création des cellules d'accompagnement vers l'emploi des conjoints**.

Le plan Famille constitue donc surtout une rupture s'agissant de l'ampleur de cet accompagnement social. Ce dernier était toutefois très insuffisant pour assurer un juste équilibre entre les sujétions de la condition militaire et la préservation de la vie familiale.

B. UN PILOTAGE EFFICACE MALGRÉ SON APPARENTE COMPLEXITÉ

De nombreux acteurs sont impliqués dans le pilotage du plan Famille 1 **(1)** mais la bonne coordination doit être soulignée. Un effort budgétaire significatif a été déployé dans le cadre du plan Famille 1 **(2)**, dont les principales mesures ont évolué en fonction des besoins des militaires **(3)**.

1. Des acteurs nombreux mais bien coordonnés

Le pilotage du plan Famille 1 est assuré par un grand nombre d'acteurs, ce dont avait déjà fait état le rapport d'information de Mmes les députées Séverine Gipson et Isabelle Santiago ⁽¹⁾. L'exécution du plan Famille requiert en effet l'implication de plusieurs acteurs relevant de différentes chaînes organiques du ministère, au premier rang desquels figurent l'état-major des armées (EMA), les armées et le commandement local.

Les acteurs impliqués relèvent tant du secrétaire général pour l'administration (SGA) que de l'EMA.

- Au sein du SGA, sont impliquées :

– La direction des ressources humaines du ministère de la défense, qui définit et conduit la politique des ressources humaines militaires et civiles du ministère. Elle assure la direction du plan Famille, à l'appui d'un chef de projet, et s'appuie sur l'action sociale des armées avec Défense mobilité et l'IGESA ;

(1) Assemblée nationale, rapport d'information n° 4724 sur le plan Famille : quel bilan ? Mmes Séverine Gipson et Isabelle Santiago, novembre 2021.

Défense mobilité

Service à compétence nationale rattaché à la direction des ressources humaines du ministère des armées, Défense mobilité est chargé depuis 2009 de la reconversion et de l'accompagnement vers l'emploi. Depuis 2018, le service est également chargé du volet « accompagnement vers l'emploi des conjoints » du plan Famille qui vise à faciliter la mobilité des militaires.

– La direction des territoires, de l'immobilier et de l'environnement (DTIE) et le service d'infrastructure de la défense (SID), qui mettent en œuvre les politiques de logement et d'hébergement

● Au sein de l'EMA, sont impliqués :

– le service du commissariat des armées (SCA), qui est chargé du soutien et qui assure le suivi des mesures au niveau local ;

– le service de santé des armées (SSA), qui est impliqué en matière d'aide aux blessés mais de manière subsidiaire au profit des familles ;

– le commandant de base, qui assure la coordination au niveau local, et le commandant de formation, qui a un rôle important pour la condition du personnel.

La déclinaison territoriale du plan Famille 1

À la jonction entre l'administration centrale et les échelons locaux, le commandant du centre interarmées de coordination du soutien diffuse des directives pour que les commandants de la base de défense coordonnent et orientent la mise en œuvre du plan Famille.

De leur côté, les commandants de la base de défense font remonter, chaque semestre, les informations sur la mise en œuvre des mesures, *via* une fiche synthétique de point de situation « plan Famille ». Le directeur de projet du plan Famille peut ainsi conseiller les acteurs locaux, valoriser la remontée d'informations et partager les bonnes pratiques.

Au niveau local, un comité de pilotage est mis en place sur chaque base de défense, afin de déterminer et suivre la mise en œuvre d'actions locales susceptibles de compléter les mesures nationales ainsi que de prioriser les opérations résultant de dispositifs ministériels.

Source : réponses écrites du directeur de projet du plan Famille.

Le rapporteur spécial a auditionné ou interrogé par écrit la plupart des acteurs engagés dans le cadre de la mise en œuvre du plan Famille qu'il remercie pour la qualité des réponses qui lui ont été apportées. **De manière générale, malgré le grand nombre de services mobilisés sur le plan Famille, le rapporteur spécial a le sentiment d'un pilotage efficace.**

2. Un effort budgétaire conséquent mais nécessaire

Auditionné le 12 juillet 2017 devant la commission de la Défense nationale et des forces armées, le général d'armée Pierre de Villiers, alors chef d'état-major des armées, indiquait que « **le ministère de la Défense a été le plus important contributeur de la révision générale des politiques publiques** ». Le rapporteur spécial considère que le plan Famille 1 marque, dans le périmètre qui le concerne, une rupture après une décennie de coupes budgétaires qui ont véritablement affaibli l'institution et les hommes qui la font vivre au quotidien.

La LPM 2019-2025, dans son volet « à hauteur d'homme », prévoit **530 millions d'euros pour la mise en œuvre du plan Famille 1**. La direction des affaires financières du ministère des Armées coordonne, en lien avec le directeur de projet du plan Famille, le suivi financier du plan. Elle consolide et synthétise l'ensemble des données financières recueillies et transmises par les pilotes de mesures. Les crédits du plan Famille 1 sont retracés exclusivement sur le programme 178 *Préparation et emploi des forces* et le programme 212 *Soutien de la politique de la défense de la mission Défense*. **Entre 2018 et 2022, 283,1 millions d'euros ont été consommés pour financer les différentes actions du plan, pour une programmation fixée à 301,4 millions d'euros**. Le taux d'exécution des crédits programmés s'élève à 93,9 %.

L'exécution de ces crédits se décompose ainsi :

– 56,8 % des crédits consommés ont financé des mesures relatives à l'hébergement et au logement familial, ces actions ayant notamment permis d'améliorer les conditions d'hébergement et de créer de nouveaux logements ;

– 32,1 % des crédits exécutés ont financé des actions au profit de l'amélioration de la condition du personnel, essentiellement la mise en place de wifi ;

– 10,1 % des crédits ont assuré le financement de mesures d'actions sociales, notamment la mise en place de berceaux ;

– 0,84 % des crédits exécutés ont financé des formations professionnelles aux conjoints de militaires ;

– 0,16 % des crédits consommés ont permis le lancement du projet numérique « Famille des armées » (voir *infra*).

Selon les informations apportées par la direction des affaires financières du ministère des armées, la différence entre la prévision initiale et le montant exécuté s'explique principalement par les raisons suivantes :

– le dynamisme en début de LPM des mesures d'amélioration de l'offre de logement à Mayotte et en Guyane (mesure 4.1.2) ;

– la mise en œuvre plus précoce que prévu du wifi en garnison (mesure 6.1.1) ;

– la mise en place en 2021 d’une plateforme d’intermédiation pour la garde d’enfant ⁽¹⁾ (mesure 1.8) ;

– la montée en charge très progressive des prestations offertes aux conjoints par l’agence de reconversion de la défense (mesure 3.3.1), **seuls 19 % des crédits programmés à ce titre ayant été consommés** ;

– la mise en œuvre moins rapide que prévu de projets visant à améliorer l’offre de services en unités et garnisons (mesure 6.1.4) comme la rénovation de foyers ou encore l’installation d’infrastructures sportives, **seuls 56 % des crédits programmés à ce titre ayant été exécutés**.

On note que d’autres mesures ont été sous-exécutées mais de façon moins marquée, dont :

– la mesure visant à augmenter de 660 logements l’offre en métropole de 2018 à 2020 et renouveler les conventions arrivant à échéance (mesure 4.1.1) avec un taux d’exécution de 78,6 % ;

– la mesure visant à améliorer l’état technique du parc de logement domanial (mesure 4.2) avec un taux d’exécution de 86,9 %.

Le rapporteur spécial considère que l’exécution des crédits du plan Famille 1, telle qu’elle est retranscrite dans le tableau *infra*, est plutôt satisfaisante jusqu’ici.

(1) Le prestataire retenu est la plateforme Yoopies.

FINANCEMENT DU PLAN FAMILLE SUR LES PROGRAMMES 212 ET 178

BOP / mesures (CP en M€)	2018		2019		2020		2021		2022		Total programmé 2018-2022	Total exécuté 2018-2022	2023		2024	2025
	VAR 17	Exécuté	VAR 17	Exécuté	VAR 17	Exécuté	VAR 17	Exécuté	VAR 17	Exécuté			VAR 17	LFI	VAR 17	VAR 17
P212 - BOP APRH - Action sociale	4,30	3,46	6,09	5,95	8,34	6,83	6,59	5,98	6,84	6,28	32,16	28,50	6,84	7,13	6,84	6,84
1.1.1 a/ Berceaux	2,30	2,30	2,55	2,55	2,80	2,80	3,05	2,98	3,30	2,98	14,00	13,61	3,30	3,30	3,30	3,30
1.1.2 ASMAT	0,20	0,00	0,24	0,24	0,24	0,24	0,24	0,24	0,24	0,27	1,16	0,99	0,24	0,24	0,24	0,24
1.2 PSAD	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,44	0,50	0,50	0,50	0,46	2,50	2,40	0,50	0,50	0,50	0,50
1.8 YOOPIES	Nouvelle mesure							0,06		0,23	0,00	0,29			0,26	
2.1.3 ASCC	0,00	0,00	1,00	1,00	2,00	2,00	2,00	1,71	2,00	1,81	7,00	6,52	2,00	2,00	2,00	2,00
2.2.3 Tissu associatif	0,00	0,00	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,06	0,20	0,21	0,05	0,05	0,05	0,05
2.3 Droit de visite	0,70	0,51	0,70	0,56	0,70	0,46	0,70	0,39	0,70	0,41	3,50	2,33	0,70	0,65	0,70	0,70
5.1 a/ e-social	0,60	0,15	0,05	0,05	0,05	0,04	0,05	0,05	0,05	0,06	0,80	0,35	0,05	0,13	0,05	0,05
6.1.3 AACV	0,00	0,00	1,00	1,00	2,00	0,80	0,00	0,00	0,00	0,00	3,00	1,80	0,00	0,00	0,00	0,00
P212 - UO ARD - Formation professionnelle	2,50	0,04	2,50	0,15	2,50	0,46	2,50	1,05	2,50	0,68	12,50	2,38	2,50	2,50	2,50	2,50
3.3.1 ARD Conjoints																
3.5 Mobilité inter fonction publique	2,50	0,04	2,50	0,15	2,50	0,46	2,50	1,05	2,50	0,68	12,50	2,38	2,50	2,5	2,50	2,50
3.6 Coaching emploi																
3.7 Entrepreneuriat féminin																
P212 - BOP SIC - Numérique	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,45	0,00	0,45	0,00	0,00	0,00	0,00
5.5 Familles des armées	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,45	0,00	0,45	0,00	0,00	0,00	0,00
P178 - BOP SF & autres -Condition du personnel	0,00	7,00	14,68	11,16	23,62	19,87	26,62	26,97	26,62	25,81	95,54	90,80	20,62	37,85	20,62	20,62
1.4.1 Soutien moral		0,00	0,60	0,00	0,60	0,74	0,60	0,60	0,60	0,60	2,40	1,94	0,60	0,60	0,60	0,60
2.2.1 Carte conjoint		0,00	0,08	0,07	0,02	0,03	0,02	0,00	0,02	0,01	0,14	0,11	0,02	0,02	0,02	0,02
3.1.1 Mobilité		0,25		0,61		0,17		0,30		0,00	0,00	1,33	0,00	0,09	0,00	0,00
6.1.1 Wifi garnison		6,75	8,00	10,28	15,00	13,41	15,00	17,07	15,00	15,60	53,00	63,10	7,00	22,14	7,00	7,00
6.1.3 AACV	Transfert de crédits AACV du BOP APRH au BOP SF						2,00	2,00	2,00	2,00	4,00	4,00	2,00	2,00	2,00	2,00
6.1.4 Offre de service		0,00	6,00	0,20	8,00	5,52	11,00	7,00	11,00	7,60	36,00	20,32	11,00	13,00	11,00	11,00
P212 - BOP CPI - Hébergement et logement familial	5,40	12,49	20,60	16,72	46,30	42,42	46,70	60,67	42,20	28,65	161,20	160,95	51,90	25,86	38,25	59,00
4.1.1 660 logements	0,00	0,00	0,20	0,20	2,60	2,60	27,00	27,00	19,80	9,19	49,60	38,99	16,40	8,97	17,00	12,00
4.1.2 Logements Outremer	0,00	2,49	0,00	4,55	7,00	8,82	0,00	5,80	1,00	2,44	8,00	24,10	3,00	4,28	4,25	10,00
4.2 Etat technique du parc de logements	0,00	0,00	0,00	0,00	15,60	15,60	13,10	13,10	20,90	14,39	49,60	43,09	32,50	11,81	17,00	37,00
6.2 Améliorer les conditions d'hébergement	5,40	10,00	20,40	11,97	21,10	15,40	6,60	14,77	0,50	2,63	54,00	54,77	0,00	0,80	0,00	0,00
Total général	12,20	22,99	43,87	33,98	80,76	69,58	82,41	94,67	78,16	61,87	301,40	283,09	81,86	73,34	68,21	88,96

Sources : direction des affaires financières, ministère des Armées.

3. Un pilotage souple qui a permis de faire évoluer les mesures en fonction des besoins des militaires

Le plan Famille a fait l'objet d'une large concertation au sein de la communauté de défense. **Son pilotage a été suffisamment souple pour permettre une adaptation régulière des mesures afin de répondre au mieux aux besoins des militaires et de leur famille.**

Ces ajustements ont été opérés avec les membres du conseil supérieur de la fonction militaire, des conseils de la fonction militaire et du comité central de l'action sociale, les présidents de catégorie et les représentants du personnel, ainsi qu'avec les associations œuvrant dans le champ de la condition du personnel.

Le ministère a également organisé une consultation territoriale au plus près du terrain en 2019 afin de permettre au personnel de s'exprimer sur l'amélioration du plan et de suggérer de nouvelles mesures. Les résultats de cette consultation ont été présentés en comité exécutif en janvier 2020 et ont permis l'introduction de mesures nouvelles.

En 2022, le plan Famille compte environ un tiers d'actions de plus que lors de son lancement fin 2017, notamment du fait de nouvelles actions en faveur de l'emploi des conjoints ou encore de la mise en place de l'aide aux assistants maternels en 2018 puis de l'extension de ce dispositif en juillet 2020 à ceux exerçant au sein des maisons d'assistants maternels. Des actions sont en cours de déploiement, comme la simplification et l'élargissement de la prestation de soutien en cas d'absence prolongée du domicile, l'extension des conditions d'utilisation de la carte famille SNCF.

C. LE BILAN : DES AVANCÉES QUI ÉTAIENT DEVENUES IMPÉRATIVES

Le rapporteur spécial considère qu'il n'est pas opportun de dresser un bilan exhaustif des mesures mises en œuvre dans le cadre du plan Famille 1 qui couvrent un périmètre très large **(1)**. De manière générale, les mesures du plan Famille 1 sont saluées par l'ensemble de la communauté militaire **(2)**, ce que le rapporteur spécial a pu constater localement à la base aérienne 116 de Luxeuil-Saint-Sauveur, située en Haute-Saône **(3)**.

1. Des actions nombreuses et diverses visant à rattraper le retard accumulé

Le plan Famille 1 poursuit deux objectifs principaux qui sont à la fois distincts et complémentaires :

– l'atténuation des effets des sujétions militaires sur la vie militaire et son organisation, en particulier s'agissant de la mobilité et de l'absence opérationnelle ;

– l’amélioration des conditions d’hébergement et de vie des militaires vivant en unité.

Pour atteindre ces objectifs, **le plan Famille 1 comporte des mesures budgétaires qui portent en particulier sur le logement et l’hébergement, la condition du personnel, l’action sociale et la formation professionnelle.**

En sus des différentes mesures dont le coût est retracé sur la mission Défense, **le plan Famille prévoit également des mesures d’ordre non budgétaire** qui ont trait à la simplification administrative – notamment pour les déménagements ou la scolarisation des enfants –, et à la gestion des ressources humaines – en particulier le fait d’accroître la visibilité sur les mutations et les carrières. Des actions visent également à améliorer la lisibilité des dispositifs d’aide sociale.

2. Des résultats positifs salués par la communauté militaire

a. Des mesures très attendues

Le plan Famille 1 a permis une amélioration sensible de la vie en unité grâce à des mesures mises en œuvre tant par le SCA que par le service d’infrastructures de la défense et le commandant de base.

- À titre d’exemple, **le plan Famille 1 représente 154,1 millions d’euros sur le périmètre du SCA dans le cadre de la LPM 2019-2025, dont 143,3 millions d’euros consacrés au déploiement du wifi gratuit.** Le wifi a ainsi été déployé dans plus de 2 600 bâtiments en métropole, en outre-mer et à l’étranger au sein des forces en présence ⁽¹⁾. Le projet « wifi Marine » qui se déploie dans les bâtiments de la Marine nationale à quai, notamment à Brest et à Toulon, se concrétise avec les premiers déploiements de connexion depuis décembre 2022.

- **Le SCA a également opéré de nombreuses rénovations d’espaces de convivialité.** De 2019 à 2022, près de 270 projets d’amélioration de la condition du personnel ont été conduits. 71 kiosques à pizzas ont été installés pour plus de 4,5 millions d’euros et 196 projets de rénovation de foyers ont été menés pour un total de 15,5 millions d’euros ;

- **Les conditions d’hébergement des cadres s’améliorent**, avec un premier effort de création de 600 places en Île-de-France

- **La gestion des ressources humaines est désormais plus attentive à la préservation de la vie familiale.** 85 % des militaires mutés reçoivent leur ordre de mutation avec un préavis de 5 mois ou plus, ce qui leur permet d’organiser au mieux leur mobilité et de limiter l’impact sur les familles. La durée prévisionnelle d’affectation est mentionnée systématiquement sur l’ordre individuel de mutation afin de permettre aux militaires de se projeter plus facilement. Des aménagements peuvent être pris au cas par cas pour garantir à chaque militaire le bon déroulé de

(1) Sénégal, Gabon, Côte d’Ivoire et Djibouti.

son parcours professionnel. Ces mesures s'accompagnent d'actions de simplification comme les plateformes multi-déménageurs qui garantissent aux militaires de déménager sans avance de frais.

● **Dans le domaine du soutien à la parentalité, l'action sociale des armées (ASA) et l'IGESA ont porté plusieurs améliorations significatives.** Le plan Famille 1 visait une augmentation de 20 % du nombre total de places en crèche, afin d'atteindre 2 556 places en 2022. Au total, l'offre globale au 31 décembre 2022 s'élève à 2 577 places. La plateforme Yoopies (cf. *supra*) a permis à 4 600 agents du ministère des Armées d'avoir accès à des solutions d'aide à domicile.

● **La DTIE a pleinement œuvré pour renforcer l'offre de logement familial.** Le plan Famille 1 prévoyait la réservation de 660 logements neufs en métropole de 2018 à 2020. Cet objectif a été dépassé puisque 872 logements neufs ont finalement été réservés sur cette période. En outre-mer, il convient de noter la création de 24 logements dans la commune de Dzaoudzi-Labattoir à Mayotte pour un montant de 7 millions d'euros ainsi qu'un projet de construction de 54 logements en Guyane, près de Cayenne.

● **Enfin, un observatoire des conjoints de militaires a été mis en place en novembre 2021.** Il est un lieu d'échanges entre les associations de conjoints et les armées, les directions et les services concernés par la condition du personnel et par la mise en œuvre de la politique d'accompagnement des familles conduite par le ministère.

Le plan Famille 1 a apporté des avancées appréciées de la communauté militaire. Les mesures présentées *supra* ne représentent d'ailleurs qu'une partie des avancées obtenues dans le cadre du plan Famille 1.

b. L'exemple de l'armée de Terre

Dans l'armée de Terre, le plan Famille fait chaque année l'objet d'une évaluation par les chefs de corps et tous les deux ans par les conjoints. Les mesures qui obtiennent le meilleur taux de satisfaction sont :

– la carte SNCF dont l'usage a notamment été étendu aux familles sans présence du militaire ouvrant-droit ;

– l'extension de la connectivité à la fois dans les enceintes militaires et en opérations extérieures, visant à prendre en compte l'importance du lien familial ;

– l'amélioration des conditions de vie en garnison grâce à la hausse des crédits dédiés aux activités de cohésion ;

– l'offre de service « activités physiques de loisirs et de détente au travail » qui vise à faciliter l'accès à des installations sportives, en privilégiant les sites les plus isolés ;

– le développement de l'offre de garde d'enfant.

Ces mesures saluées par la communauté militaire de l'armée de Terre sont essentiellement liées aux actions menées pour apporter une réponse au sujet de l'absence du militaire. En effet, en cas d'absence opérationnelle, les familles peuvent se déplacer à moindres frais et bénéficier d'activités de cohésion tout en restant en contact avec le militaire en mission.

3. Une traduction locale des mesures du plan Famille 1 : l'exemple de la base aérienne 116 de Luxeuil-Saint-Sauveur

Le rapporteur spécial s'est rendu à la base aérienne 116 située à Luxeuil-Saint-Sauveur en Haute-Saône afin d'évaluer la mise en œuvre concrète des mesures du plan Famille 1. Il remercie la commandante de la base et l'ensemble du personnel rencontré pour leur diligence et leur disponibilité.

a. Les mesures visant à faciliter la mobilité

En matière de mobilité et de logement, la base aérienne 116 facilite la mobilité du militaire et des familles en apportant **une aide au déménagement** avec la mise à disposition d'une plateforme spécifique. S'agissant de **la recherche de logement**, les services de la base aérienne 116 prennent contact avec le personnel partant pour assurer la mise à disposition du logement vacant puis avec le militaire arrivant sur la garnison dès la parution des ordres de mutation. Par ailleurs, la base aérienne 116 a noué des partenariats avec des agences immobilières implantées dans les villes à proximité – les villes de Luxeuil-les-Bains et Épinal notamment –, afin d'assurer une réduction des honoraires au profit du personnel de la base. Les services de la base aérienne ont entamé des démarches auprès de nouvelles agences afin d'étoffer le nombre de partenaires dans d'autres villes – Lure et Remiremont notamment. Un futur partenariat pourrait également être conclu avec un bailleur privé dès 2024.

b. Les mesures visant à améliorer la cohésion et la vie en enceinte militaire

Le rapporteur spécial a pu visiter l'« **Espace R** » financé par des crédits destinés à **l'amélioration de la condition du personnel pour un montant total de 43 000 euros**. Cet espace est un lieu de convivialité qui semble apprécié par l'ensemble du personnel rencontré le jour du déplacement. Cet espace a permis de redynamiser la vie sociale du site mais également de dégager des bénéfices liés aux ventes du bar. Selon le rapporteur spécial, il s'agit d'un exemple de bonnes pratiques et d'adaptation au niveau local des mesures du plan Famille.

L'amélioration de la vie sur la base est également passée par l'installation d'un kiosque à pizza et par le déploiement du wifi pour le personnel logeant sur la base.

c. Les aides aux familles et les mesures visant à atténuer l'impact de l'activité opérationnelle

Sur la base aérienne 116, les militaires et leurs familles sont accompagnés dans le cadre des départs liés à des OPEX. Un contact régulier est maintenu avec les familles lors des absences opérationnelles des militaires⁽¹⁾. S'agissant des primes et des aides disponibles, le commandement local a conclu une convention avec la direction départementale des finances publiques pour une meilleure prise en compte des spécificités des militaires.

Les familles sont également soutenues pour la garde d'enfants, en particulier *via* la plateforme Yoopies et des permanences hebdomadaires se tenant dans les espaces ATLAS.

Les espaces ATLAS

Les espaces ATLAS (Accès en tout temps et tout lieu au soutien) visent à simplifier les démarches administratives. **Il s'agit d'espaces multiservices qui garantissent un accès au soutien et à la délivrance de prestations par la mise en place d'un guichet d'accueil physique.** Ce guichet traite les demandes du militaire, prend en compte les dossiers complexes et développe des services à distance *via* la plateforme Eureka⁽²⁾. Dans les espaces ATLAS, une offre de service spécifique aux familles peut être proposée, notamment pour la recherche de logements ou encore des gardes d'enfants.

Il existe actuellement 198 espaces ouverts en métropole, la cible à atteindre étant de 206 espaces en 2024. 6,3 millions d'euros ont été déployés par le SCA pour la mise en place de ces espaces depuis 2018. Près de 93 % des personnels du ministère des armées ont accès aux espaces ATLAS, ce qui en fait une réelle réussite.

Lors de son déplacement à la base aérienne 116, le rapporteur spécial a pu visiter l'espace ATLAS qui se situe sur la base aérienne et qui est facilement accessible à l'ensemble de la communauté militaire.

d. Les mesures visant à faciliter l'emploi des conjoints

La base aérienne contribue à l'accompagnement des conjoints sur les aspects de la vie quotidienne en lien avec **Défense mobilité**. Des formations sont proposées aux conjoints, les services de la base aérienne nouant des contacts avec le tissu économique local. Les recrutements au titre de l'article L. 4139-2 du code de la défense⁽³⁾ sont facilités grâce aux contacts existants avec les collectivités territoriales se situant à proximité de la Luxeuil-Saint-Sauveur. La base aérienne

(1) *Organisation de repas pour les familles des militaires déployés, lettre aux familles avec les numéros utiles etc...*

(2) *Le projet Eureka vise simplifier l'accès au soutien pour le personnel du ministère des Armées en leur proposant une plateforme unifiée, accessible en mobilité, d'accès aux demandes de soutien.*

(3) *L'article L. 4139-2 du code de la défense permet aux militaires en activité et aux anciens militaires qui remplissent certaines conditions de demander un détachement sur un emploi dans la fonction publique, sans passer les voies ordinaires de recrutement.*

oriente également les conjoints en recherche d'emploi vers des entreprises ayant déjà recruté d'anciens militaires.

En dépit de ce bilan globalement très positif, le rapporteur spécial a identifié certaines faiblesses dans la mise en œuvre du plan Famille 1 qui ne doivent pas être occultées.

II. DES DIFFICULTÉS PEU NOMBREUSES MAIS BIEN IDENTIFIÉES

Au cours de ses travaux, le rapporteur spécial a constaté que le pilotage du plan Famille 1 était trop centralisé et que les mesures mises en œuvre souffraient d'une communication parfois défaillante **(A)**. Certaines actions n'ont pas permis d'améliorer sensiblement le quotidien des militaires **(B)**, les résultats en matière d'attractivité et de fidélisation étant *in fine* assez mitigés **(C)**.

A. LA MÉTHODE : UN PILOTAGE TROP CENTRALISÉ, DES MESURES SOUFFRANT D'UNE COMMUNICATION PARFOIS DÉFAILLANTE

La communication constitue l'un des points faibles du plan Famille 1 **(1)** et son pilotage trop centralisé ne permet pas d'évaluer précisément l'ensemble des mesures **(2)**. L'efficacité de certaines mesures a pu être compromise par des marges de manœuvre trop restreintes laissées au commandement local **(3)**.

1. Une communication perfectible

a. Une communication impliquant de nombreux acteurs

La communication autour du Plan famille 1 implique de nombreux acteurs, ce qui peut parfois être source de complexité pour les destinataires directs des mesures mises en œuvre. Au cours de ses travaux, le rapporteur spécial a été particulièrement vigilant à la clarté des actions de communication.

● Au niveau central, la communication ministérielle est appuyée par **la délégation à l'information et à la communication de la Défense (DlCoD)** qui élabore une stratégie pluriannuelle de communication ⁽¹⁾. La stratégie pluriannuelle de communication est rythmée par les réalisations du plan Famille 1 et met l'accent sur certains temps forts des avancées obtenues. La DlCoD s'appuie sur les services d'information et de relation publique des armées et sur la mission « communication » du secrétariat général pour l'administration (SGA). De manière générale, la DlCoD exerce une fonction de conseil et d'expertise auprès des différents organismes du ministère pour leur communication spécifique. Les différents acteurs concernés par la communication sur les mesures du plan Famille au niveau du ministère sont réunis régulièrement par le directeur de projet afin de

(1) Décret n° 98-641 du 27 juillet 1998 portant création de la délégation à l'information et à la communication de la défense.

coordonner au mieux leurs actions. La communication passe par les canaux classiques de transmission, en particulier par le réseau Intradef.

• **Les directions des ressources humaines de chaque armée complètent cette communication au travers de différents canaux qui leur sont spécifiques.**

Au niveau local, les structures chargées de la condition du personnel au sein de l'unité opérationnelle mènent des actions de communication au profit du personnel et des familles. Des guides thématiques contribuent également à la bonne circulation de l'information au sujet de l'action sociale des armées, à l'image de ceux de l'IGESA dont le rapporteur spécial a pu prendre connaissance.

b. Une communication trop diffuse

Les difficultés liées à la communication dans le cadre du plan Famille ont déjà été identifiées dans le rapport sur le plan Famille 1 de Mmes les députées Séverine Gipson et Isabelle Santiago. **Ces dernières relevaient que, « complexe et éparse, cette communication n'est ni claire ni fluide »**. Elles soulignaient également que *« l'exposition des familles à l'information institutionnelle reste finalement très limitée et la connaissance du plan Famille par les militaires, surtout lorsqu'ils sont jeunes, constitue l'un des principaux points faibles »*⁽¹⁾. **Le rapporteur spécial s'associe à cette analyse et considère que la communication demeure un aspect très perfectible du plan Famille 1.** En effet, les mesures mises en place ne peuvent remplir leurs objectifs qu'à la condition d'être bien identifiées par les militaires.

Interrogé par le rapporteur spécial, le directeur de projet a admis que *« les actions de communication ne suffisent pas à améliorer sensiblement le niveau d'information des familles sur les mesures d'accompagnement mises en place à leur intention »*⁽²⁾. Le rapporteur spécial souhaite formuler plusieurs observations au sujet de cette difficulté.

• **Les actions de communication n'atteignent pas suffisamment les familles et les jeunes militaires** qui ne disposent pas – pour la plupart – d'accès au réseau interne du ministère, Intradef. S'agissant plus spécifiquement des familles, se pose la difficulté de les atteindre par une communication spécifique alors qu'elles ne figurent généralement pas dans les bases de données des services.

• **La communauté militaire n'identifie pas toujours que certaines mesures concrètes sont issues de ce plan.** Lors de leur audition, les membres du HCECM ont indiqué avoir constaté localement une méconnaissance des différentes mesures ou bien une incapacité à les identifier comme faisant partie du plan. Les services du SCA ont quant à eux précisé que *« le déficit de communication est davantage perçu dans la diffusion de l'appel à projets annuels au sein des cercles*

(1) Assemblée nationale, rapport d'information n° 4724 sur le plan Famille : quel bilan ? Mmes Séverine Gipson et Isabelle Santiago, novembre 2021, page 145.

(2) Réponses écrites du directeur de projet du plan Famille.

pour la rénovation de leur espace de convivialité »⁽¹⁾. En effet, la valorisation des espaces rénovés ne fait pas véritablement l'objet d'une communication pour justifier de l'utilisation des crédits du plan Famille et pour afficher les réussites portées par le SCA dans le cadre de ce plan.

• **La communication ministérielle au moment du lancement du plan Famille a fait naître de fortes attentes de la part des militaires.** Les délais nécessaires à l'amélioration du quotidien des militaires ont parfois été très importants, ce qui a pu créer une forme de déception.

• **Les crédits consacrés à la communication autour du plan Famille ne font pas l'objet d'un suivi spécifique.** Le rapporteur spécial n'est donc pas en mesure d'évaluer la pertinence du montant des crédits destinés à la communication.

Dans leur rapport d'information, Mmes Gipson et Santiago recommandaient que le directeur de projet soit « épaulé par une équipe entièrement dédiée à l'information et à la communication sur le plan Famille »⁽²⁾. Le rapporteur spécial a pu constater que cette recommandation n'a pas été suivie. Le directeur de projet a néanmoins indiqué qu'un poste d'apprenti ouvert à la rentrée 2020 avait permis d'apporter un appui « sur le volet communication et évènementiel, ainsi que sur certains projets tels que la constitution d'un guide pour les familles concernées par le handicap »⁽³⁾.

De manière générale, le rapporteur spécial considère que le message global envoyé par le plan Famille 1 souffre d'un manque de cohérence entre des mesures destinées aux familles et celles destinées à la vie en emprise militaire. Si le plan Famille se nommait – *in extenso* – « plan d'accompagnement des familles et d'amélioration des conditions de vie des militaires », son appellation courante a contribué à rapidement occulter le volet « amélioration des conditions de vie des militaires ».

2. Une évaluation des mesures parfois délicate

La méthode retenue dans le cadre du déploiement du plan Famille 1 ne permet pas de véritablement évaluer les actions menées sur le terrain qui s'appliquent de manière uniforme à l'ensemble des armées et des unités.

Le plan Famille dispose de peu d'indicateurs permettant d'évaluer et de mesurer les retombées du plan Famille pour les militaires et les familles. **Les avancées obtenues par le plan Famille ne sont parfois pas suffisamment identifiées comme issues de mesures du plan** (cf. *supra*, au sujet de la communication). Cette confusion est renforcée par l'existence de nombreux crédits provenant des actions sociales communautaires et culturelles (ASCC) ou encore de

(1) Réponses écrites du SCA.

(2) Assemblée nationale, rapport d'information n° 4724 sur le plan Famille : quel bilan ?, Mmes Séverine Gipson et Isabelle Santiago, novembre 2021, page 144.

(3) Réponses écrites du directeur de projet du plan Famille.

l'unité opérationnelle « ressources humaines »⁽¹⁾ qui permettent de financer des actions en matière de condition des personnels. **Si ces crédits sont souvent complémentaires, ils peuvent également couvrir le même périmètre - ce qui peut créer une forme de confusion.**

3. Une marge de manœuvre restreinte au niveau local

Dans le cadre du plan Famille, les commandants de formation administrative, chefs de corps et commandants de base ont été invités à conduire des actions concrètes sur la condition de vie du soldat en unité et sur le lien avec les familles.

À cet effet, les crédits d'action sociale communautaire et culturelle (ASCC) ainsi que les allocations d'amélioration du cadre de vie (AACV) ont été augmentés. Les premiers permettent de financer des projets d'actions collectives de cohésion, de séances récréatives, d'activités de loisirs à but culturel et éducatif ou encore des visites culturelles. Les seconds visent à permettre l'acquisition des équipements de confort, de l'électroménager ou du matériel de sport, et d'améliorer des locaux de vie courante et de convivialité. **Ces crédits ne sont cependant pas mis à disposition des commandants locaux mais sont mobilisables sur la base d'appels à projets pilotés par les comités sociaux.**

De la même manière, des actions d'amélioration des conditions de vie sont conduites dans les unités opérationnelles, telles que des rénovations de foyer, des installations de kiosques à pizza, le déploiement d'un espace ATLAS ou encore l'installation d'infrastructures sportives. **L'essentiel de ces actions est cependant piloté par la direction centrale du SCA, à partir de marchés nationaux, dans une logique de standardisation et de mutualisation.**

Ce pilotage centralisé ne permet pas toujours au commandement local d'adapter l'effort à la situation locale et aux priorités identifiées par le personnel ou les familles.

B. LES AVANCÉES : UN BILAN GLOBALEMENT POSITIF QUI NE DOIT PAS OCCULTER DE MOINDRES RÉUSSITES

Le rapporteur considère que l'enjeu du suivi médical n'a pas été suffisamment pris en compte dans le cadre du plan Famille 1 **(1)**. D'autres mesures n'ont pas eu la portée escomptée **(2)**, à l'image des résultats des évaluations conduites par l'armée de Terre **(3)**.

(1) Le terme d'unité opérationnelle doit ici s'entendre dans une logique budgétaire.

1. L'exemple du suivi médical : un enjeu essentiel insuffisamment pris en compte

a. Seules deux mesures du plan Famille 1 ont trait au suivi médical

La mobilité étant l'une des principales contraintes de la condition militaire, la question de l'accès aux soins sur l'ensemble du territoire et de la continuité du parcours de soins se pose avec une acuité toute particulière pour les militaires et leurs familles.

À titre d'exemple, selon les informations transmises par le directeur de projet, **de nombreuses familles mettent fin au rattachement à leur médecin traitant déclaré à l'occasion d'une mutation du militaire sans assurance de retrouver rapidement un nouveau médecin traitant.** Cette situation provoque non seulement des ruptures dans le parcours de soins – particulièrement dommageable pour les familles touchées par le handicap –, mais représente également un coût puisque les familles concernées se privent de la possibilité d'un remboursement au taux complet dans le cadre de consultations « hors du domicile habituel » ou en « urgence » avec un autre médecin.

Pour répondre à cette problématique, les actions conduites dans le cadre dans le cadre du plan Famille 1 en matière de santé des familles sont de deux ordres :

– améliorer la prévention et la prise en charge des troubles psychiques liés aux effets de l'absence opérationnelle avant le départ, durant l'opération et lors du retour du militaire (mesure 1.4.2) ;

– faciliter l'accès aux soins au profit des familles des militaires et des civils de la défense dans l'ensemble des hôpitaux du SSA (mesure 3.5).

b. Des mesures confrontées à la réalité : un service de santé des armées désarmé

De manière générale, **l'accès des familles à l'ensemble des hôpitaux d'instruction (HIA) des armées est possible, sous réserve de la priorité donnée aux militaires.** Dès la fin de l'année 2017, le service de santé des armées (SSA) a mis en œuvre des actions visant à mieux informer sa patientèle sur son offre de soins, principalement par des actions de communication. Des actions ont également conduit à la généralisation de créneaux de consultation réservés et à la mise en place d'une cellule d'accueil des militaires et des familles dans chaque HIA pour simplifier la réalisation de démarches administratives. Ces démarches vont dans le sens de la mesure 3.5 du plan Famille 1, pilotée par le SSA, qui vise à faciliter l'accès des familles dans l'ensemble des hôpitaux du SSA.

Toutefois cette mesure n'a pas eu – jusqu'ici – la portée escomptée en raison de la situation dégradée dans laquelle se trouve le SSA. **Ce dernier se heurte en effet à la dégradation de son schéma d'emploi depuis plusieurs années.** En 2021, l'effectif total du SSA était de 16 139 postes contre seulement 14 200 en

2023, soit une baisse de 12 % alors que le service a été fortement mobilisé pendant la crise sanitaire. La composante hospitalière de ces emplois n'a pas été épargnée par ces réductions de postes puisque le nombre d'effectifs y a été abaissé de 22 % entre 2015 et 2021. En conséquence, le SSA s'est réorganisé par la fusion de structures, tout essayant de préserver les métiers opérationnels et projetables, en particulier les équipes chirurgicales. Plus largement, **le SSA est confronté à un défi majeur en matière d'attractivité et de fidélisation.**

En réponse à une interrogation du rapporteur spécial, le HCECM a indiqué que **le SSA s'était désengagé au niveau de l'offre de soins proposée aux familles, faute de moyens pour pouvoir les prendre en charge.** Le rapporteur spécial admet qu'il s'agit d'un sujet délicat à traiter puisque la question de la pénurie médicale dépasse de toute évidence le périmètre du ministère des Armées. Il faut également souligner que les spécialités proposées par les HIA ne correspondent pas toujours aux besoins des familles du fait notamment de l'absence de pédiatrie et d'obstétrique. Par ailleurs, **l'implantation géographique des HIA au sein des sept grandes métropoles limite la portée des mesures annoncées aux seules familles vivant à proximité de ces établissements.** Le rapporteur spécial considère donc que le suivi médical des familles – restreint aux activités du SSA – constitue un angle mort du plan Famille 1.

2. Les autres points de vigilance identifiés

Le rapporteur spécial souhaite ici faire état des points de vigilance soulevés par les acteurs auditionnés.

- **S'agissant du projet de déploiement du wifi**, le SCA a indiqué que la coordination entre les différents acteurs ministériels, les prestataires et l'autorité de régulation était parfois délicate. La question de la sécurité des dispositifs de connexion internet a retardé la mise en œuvre de plusieurs projets. Comme il s'agit d'une mesure très attendue par les militaires, ces retards ont provoqué un certain nombre mécontentements.

- Interrogé par écrit par le rapporteur spécial, le Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM) a précisé que **les effectifs assurant la mise en place concrète des mesures du plan Famille étaient parfois insuffisants.** Ce manque de personnel concerne notamment les métiers du soutien comme les gérants de foyers, le personnel assigné à l'accueil dans les espaces ATLAS ou encore le personnel chargé de l'entretien courant des infrastructures.

- Les besoins de logements et d'hébergements sont tels que **les programmes de construction ou d'acquisition demeurent insuffisants, a fortiori** dans les zones en forte tension immobilière.

- **En raison de la réglementation propre à certains logements** – surtout s'agissant des logements domaniaux et des logements pour nécessité absolue de service –, **il n'est pas possible d'y exercer une activité professionnelle.** Cette

réglementation pose problème, notamment pour les conjoints qui souhaitent exercer une activité d'assistante maternelle. Les membres du HCECM ont été alertés de cette situation à plusieurs lors de déplacements. À ce titre, **le rapporteur spécial recommande d'autoriser plus largement des expérimentations pour alléger la réglementation ou accompagner les conjoints dans la réalisation de ces activités.**

3. L'évaluation conduite par l'armée de Terre

Dans le cadre des évaluations conduites régulièrement par l'armée de Terre (cf. *supra*), les mesures qui obtiennent les taux de satisfaction les moins bons sont :

- le logement ;
- l'hébergement ;
- l'accompagnement de la mobilité.

Ces mesures s'inscrivent dans le cadre des actions menées pour répondre au sujet de la mobilité des militaires et pour lesquelles, selon l'armée de Terre, « *les leviers d'action du chef de corps sont limités* »⁽¹⁾. L'insatisfaction liée à ces domaines est aujourd'hui, « *avec le sujet du pouvoir d'achat, un véritable déclencheur d'une démarche de départ contre laquelle il convient de lutter avec énergie pour conserver les talents au sein de l'armée de Terre* »⁽²⁾. Les militaires ont ainsi le sentiment que le plan Famille n'a pas changé fondamentalement le quotidien des familles, ni compensé réellement la sujétion liée à l'absence et à la mobilité.

C. DES RÉSULTATS AMBIVALENTS EN TERMES D'ATTRACTIVITÉ ET DE FIDÉLISATION

Le rapporteur spécial a conscience que la fidélisation des militaires dépasse le seul champ des actions du plan Famille. Néanmoins, la mise en œuvre de ce plan a pour principale finalité la fidélisation des troupes, un objectif qui est loin d'avoir été atteint. Certains indicateurs révèlent les difficultés de recrutement et de fidélisation du ministère des Armées (1) qui ont des effets directs sur la remontée des effectifs des armées prévue par la LPM 2019-2025 (2).

(1) Réponses écrites de la sous-direction Études et politique à la direction des ressources humaines de l'armée de Terre.

(2) Ibid.

1. Le plan Famille : peu d'effets concrets sur la fidélisation et le recrutement

a. Des indicateurs qui révèlent une insuffisante attractivité des carrières militaires

Selon le dernier rapport annuel du HCECM ⁽¹⁾, l'évolution de la durée moyenne de service des militaires sous-contrat est contrastée entre 2020 et 2021. Elle est en progression chez les officiers de la Marine nationale (17,6 ans), les sous-officiers de la Marine nationale (15 ans) et de l'armée de Terre (13,7 ans). À l'inverse, elle se détériore chez les militaires du rang (9,8 ans), les sous-officiers (7,4 ans), les officiers (9,6 ans au lieu de 11,7 ans) de l'armée de l'air et de l'espace ainsi que chez les militaires du rang de l'armée de terre (5,1 ans au lieu de 5,4 ans) et de la marine (5 ans au lieu de 5,4 ans).

Le taux de renouvellement du premier contrat des militaires du rang a fortement progressé dans l'armée de terre (83,7 % en 2021 contre 73 % en 2020) et s'est redressé dans l'armée de l'air et de l'espace (57,8 % contre 50,3 %) mais s'est détérioré dans la Marine nationale (74 % contre 84,4 %).

Les difficultés de fidélisation concernent notamment les spécialisations en concurrence directe avec le secteur privé, comme l'énergie atomique ou les systèmes d'information. Il s'agit pourtant de spécialités dont le caractère est stratégique, un déficit de recrutement et de fidélisation dans ces domaines étant de nature à mettre en péril la capacité opérationnelle des armées.

Le rapporteur spécial rappelle toutefois que l'enjeu de la fidélisation du personnel dépasse le seul périmètre du plan Famille. À ce titre, il souligne la nécessité de poursuivre l'ensemble des mesures qui contribuent à cet objectif, dont la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM).

b. L'impossibilité d'assurer la remontée des effectifs prévue par la LPM 2019-2025

● Selon le rapporteur spécial, les derniers exercices budgétaires révèlent **les difficultés de recrutement et de fidélisation du ministère**. Le plan Famille n'a pas eu de traduction concrète dans le niveau de recrutements et de départs constaté.

À titre d'exemple, en 2022, le schéma d'emplois était fixé en LFI à + 492 équivalents temps plein (ETP). Du fait du retard constaté et accumulé en matière de recrutement en 2021, le schéma a été porté à + 1 210 ETP au titre du mécanisme dit « d'avance-retard ».

En 2022, comme en 2021, le ministère des Armées n'est pas parvenu à réaliser ce schéma d'emplois puisqu'il a été sous-exécuté à hauteur de - 1 018 ETP, soit un écart de - 2 228 ETP par rapport à la cible de + 1 210 ETP. 27 707 entrées

(1) Haut comité d'évaluation de la condition militaire, revue annuelle de la condition militaire, 16e rapport, décembre 2022.

nouvelles ont été constatées, ce qui constitue un volume de recrutement exceptionnel. Néanmoins, le volume des entrées n'a pas compensé le volume des départs subis qui s'est accru en 2022 (5 % par rapport à 2021).

● La LPM 2024-2030 devrait tenir compte de ces problématiques afin de permettre la poursuite de la remontée en puissance des effectifs des armées. **Le rapporteur spécial note également que le mécanisme dit « d'avance-retard », qui reporte automatiquement les retards constatés, conduirait à un schéma d'emploi à + 3 700 ETP en 2023, ce qui semble peu réaliste.**

Le rapporteur spécial constate que, si le plan Famille 1 est globalement un succès, les mesures mises en œuvre n'ont pas eu tous les effets escomptés en matière de fidélisation et d'attractivité. L'annonce d'un Plan famille 2 pourrait venir apporter un certain nombre de solutions aux difficultés identifiées.

III. LE PLAN FAMILLE 2 : UN CHANGEMENT DE MÉTHODE QUI DEVRA FAIRE SES PREUVES

Le pilotage du plan Famille 2 sera davantage porté par le niveau local, ce qui est sans doute gage d'efficacité **(A)**. Bénéficiant de 750 millions d'euros sur la période 2024-2030, ce nouveau plan sera recentré sur le quotidien des familles **(B)**. Une majeure partie des mesures du plan Famille 1 sera poursuivie, avec toutefois quelques ajustements qui seront bienvenus **(C)**.

A. UN PILOTAGE RÉNOVÉ ET SANS DOUTE PERTINENT

Le plan Famille 2 a été élaboré de façon conjointe par de nombreux acteurs, à l'image du premier plan **(1)**. Le niveau local sera davantage sollicité en partenariat avec les collectivités territoriales **(2)** et grâce au déploiement d'un véritable effort de subsidiarité **(3)**.

1. Une conception collaborative bienvenue

De mars à juillet 2022, un groupe de travail a été mis en place afin de préparer le volet « ressources humaines » de la LPM 2024-2030. Sur ce volet, le principal objectif est d'accroître la fidélisation des militaires, de renforcer la disponibilité opérationnelle et la résilience des familles. Le groupe de travail a formulé un certain nombre de propositions associées à celle émises par le Conseil supérieur de la fonction militaire. Les conclusions issues de ces travaux ont été présentées et travaillées avec l'ensemble des acteurs des armées.

Le 2 février 2023, le ministre des Armées a annoncé la mise en œuvre d'un plan Famille 2. Selon les informations transmises par le directeur de projet du plan Famille, **plus de la moitié des mesures du plan Famille 2 sont issues des propositions du CSFM et du groupe de travail.**

2. Un partenariat renforcé avec les collectivités territoriales

a. Une méthode à saluer

Le plan Famille 2 sera recentré sur les territoires afin d’impliquer davantage les collectivités territoriales dans la mise en œuvre de certaines mesures.

La majorité des unités militaires ont développé des relations partenariales avec les collectivités territoriales avant la mise en œuvre du plan Famille. Ces partenariats ont généralement vocation à faciliter certaines démarches administratives pour les militaires ou encore à mettre à disposition des armées des infrastructures locales. De manière générale, **le rapporteur spécial considère que le développement de tels partenariats est essentiel pour faciliter l’intégration des militaires dans le tissu local.**

À ce titre, dans le cadre du plan Famille 2, **il sera demandé au commandement local de structurer ce dialogue avec les collectivités territoriales afin d’améliorer l’accueil et l’intégration des familles dans le bassin de vie.** Selon les informations transmises au rapporteur spécial, des conventions encadreront les échanges et les actions d’intérêt commun conduites conjointement par le ministère des Armées et les collectivités territoriales. Plus largement, **une plus grande collaboration avec les collectivités territoriales pourra favoriser un système de cofinancement de certaines mesures du plan Famille 2.**

b. Plusieurs mesures impliquant directement les collectivités territoriales

Le rapporteur salue vivement ce changement de méthode et observe que certaines mesures associent explicitement les collectivités territoriales :

– augmenter l’offre de garde de jeunes enfants et intensifier l’effort de construction de crèches, en complément et en partenariat avec les collectivités (mesure 1.5) ;

– se rapprocher localement de collectivités pour identifier des opportunités d’utilisation ou de création de tiers-lieux au bénéfice des conjoints (mesure 1.16) ;

– négocier localement avec les collectivités des réductions ou la gratuité d’accès aux musées et monuments dont elles assurent la gestion (mesure 3.1) ;

– faciliter l’installation de maisons d’assistantes maternelles (MAM), chaque fois que possible en partenariat avec les collectivités (mesure 1.6)

Les principaux domaines d’action identifiés sont le logement, la garde d’enfant – y compris périscolaire –, la santé, l’emploi du conjoint, le parcours scolaire et universitaire des enfants, la mobilité infrarégionale (bus, vélo, train) et la culture.

Très concrètement, s'agissant de l'armée de l'air et de l'espace, des partenariats avec les collectivités territoriales peuvent permettre de faciliter l'accès aux bases aériennes qui sont souvent éloignées des lieux urbains, par des aménagements des transports collectifs par exemple.

Il convient de noter que l'implication des collectivités territoriales dans le plan Famille n'est pas totalement nouvelle. Dans le domaine des structures d'accueil collectif pour les jeunes enfants, des collaborations sont d'ores et déjà systématiquement recherchées avec les collectivités. Néanmoins, ce dialogue n'étant aujourd'hui pas structuré, l'existence de partenariats avec les collectivités territoriales dépend essentiellement de la volonté du commandement local.

3. Un effort de subsidiarité gage d'efficacité

Dans le plan Famille 2, est annoncé un « *effort de subsidiarité pour donner au commandement de proximité les moyens d'agir pour les familles* »⁽¹⁾. Ce changement de méthode poursuit deux objectifs :

– une meilleure appropriation par le personnel d'actions adaptées aux besoins du quotidien exprimés localement ;

– un rôle prépondérant du commandement local dans l'amélioration de la condition militaire grâce à des ressources fléchées sur des priorités locales.

Cet « effort de subsidiarité » constitue une inflexion par rapport au plan Famille 1 (cf. *supra*) qui se traduira notamment par :

– des moyens supplémentaires mis à disposition du commandement des unités opérationnelles pour faciliter l'organisation d'activités sociales, communautaires et culturelles ;

– des crédits consacrés à des projets de rénovation et d'aménagement d'espaces à l'usage des familles portés par le commandement local.

Sur ce dernier point, il pourra s'agir de la création de maisons des familles en sites isolés (hôtellerie sociale), de lieux de convivialité pour rompre l'isolement dans certains territoires ou encore d'espaces adaptés à la garde de jeunes enfants dans un cadre associatif. Selon les informations transmises au rapporteur spécial, « *les projets nourris par le commandement local seront validés, au regard de leur intérêt, par une gouvernance légère et inscrits en priorité dans les plans de charge des services chargés localement de la mise en œuvre* »⁽²⁾.

Le rapporteur spécial salue cet effort de subsidiarité qui permettra, sans doute, une utilisation plus efficace des crédits. À titre d'exemple, le besoin de garde d'enfants en crèche n'existe pas à la base aérienne 116 de Luxeuil-Saint-Sauveur

(1) *Plan Famille 2, les principales mesures, ministère des armées, page 2.*

(2) *Réponses écrites du directeur de projet du plan Famille.*

alors qu'il est particulièrement prégnant à la base aérienne 126 Ventiseri-Solenzara (Haute-Corse) ou encore à la base aérienne 105 d'Évreux-Fauville (Eure). Un pilotage local des mesures permettra donc de répondre au mieux aux besoins exprimés par les militaires.

Ce changement de pilotage appelle toutefois à une certaine vigilance au sujet de la cohérence globale de la politique de la condition du personnel. Cette dernière ne doit pas devenir une simple agrégation de l'ensemble des actions menées localement. Il convient également de s'assurer que la validation des projets locaux soit réellement effectuée par une gouvernance légère, au risque de décourager les initiatives locales. Enfin, le dialogue entre le commandement de la base de Défense et les commandants de formation administrative devra être renforcé pour assurer une prise en compte équitable des besoins exprimés localement par les différents sites au sein des bases de Défense.

B. UN PLAN RECENTRÉ BÉNÉFICIAIRE D'UN RÉEL EFFORT BUDGÉTAIRE

Un effort budgétaire significatif sera déployé dans le cadre du plan Famille 2 (1) dont les mesures seront recentrées sur le quotidien des familles (2). Un nouvel outil devrait permettre de répondre aux difficultés de communication identifiées dans le cadre du premier plan Famille (3).

1. Un effort budgétaire conséquent

750 millions d'euros seront déployés sur les années 2024 à 2030 pour la mise en œuvre du plan Famille 2. Il s'agit d'une augmentation significative par rapport au montant prévu dans le cadre du plan Famille 1 qui, pour rappel, s'élevait à 540 millions d'euros sur l'ensemble de la période 2018 à 2025.

RÉPARTITION DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE DU PLAN FAMILLE 2

(en millions d'euros)

Objectif du plan Famille 2	Programmation 2024-2030
Accompagner la mutation du militaire et de sa famille	212,66
Atténuer les impacts des contraintes opérationnelles	242,17
Accompagner le quotidien des familles dans les territoires	294,66

Sources : commission des finances, d'après les données du ministère des Armées.

L'effort budgétaire annoncé est donc conséquent, mais il est encore trop tôt pour se prononcer sur l'adéquation entre le montant alloué et les mesures présentées.

2. Une clarification des finalités du plan Famille

a. Un plan recentré sur les mesures au bénéfice du militaire et de sa famille

Le plan Famille 2 se décompose en trois axes principaux :

- accompagner la mutation du militaire et de sa famille ;
- atténuer les impacts des contraintes opérationnelles ;
- améliorer le quotidien des familles dans les territoires.

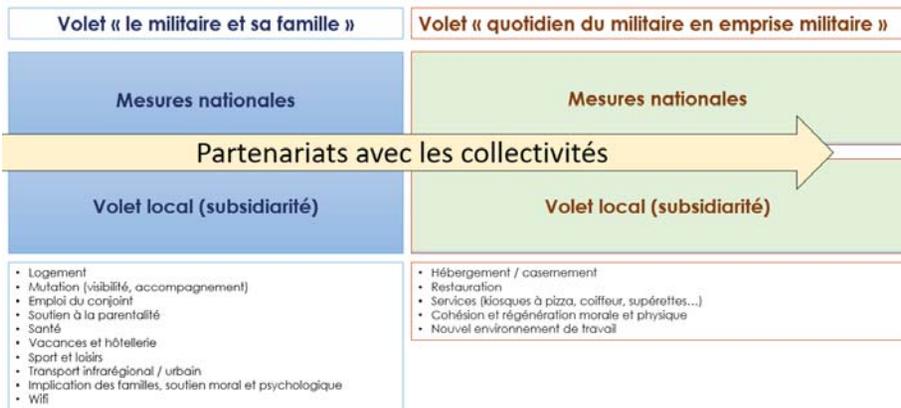
À la différence du premier plan Famille, ce nouveau plan distinguera le volet « militaire et sa famille » du volet « quotidien du militaire en emprise militaire ». Ce dernier fera l’objet de mesures séparées du plan Famille 2.

Le rapporteur spécial salue ce recentrage du plan Famille 2 qui permettra de clarifier la finalité des actions mises en œuvre.

• Pour les armées, cette distinction permettra notamment de mieux identifier ce qui est du ressort de la communauté militaire – le lien entre le militaire et sa famille – de ce qui est du ressort de la vie en enceinte militaire – l’amélioration des conditions de travail et de vie sur site – qui relève davantage du commandement local.

• Pour les militaires eux-mêmes, le recentrage du plan Famille 2 devrait faciliter la bonne identification des mesures mises en place, ce qui pourrait constituer une ébauche de réponse aux difficultés liées à la communication (cf. *supra*).

ARTICULATION DU PLAN FAMILLE 2 AVEC LA VIE EN EMPRISE MILITAIRE



Source : directeur de projet du Plan famille.

Selon le directeur de projet du plan Famille, le plan Famille 2 visera à :

« – contribuer à la résilience des familles en recherchant des améliorations de leur quotidien et en générant du sentiment d’appartenance ;

« – renforcer la prise en compte des contraintes opérationnelles dans la mise en œuvre de l’action sociale des armées ;

« – inverser le paradigme du soutien de la mobilité en libérant la famille des charges administratives liées à la mutation. »

b. La poursuite séparée des mesures en faveur du logement

Un des objectifs du **contrat « Ambition Logement »**, qui est un contrat de concession de la gestion des logements du ministère des Armées signé le 14 février 2022, est d'augmenter le nombre et la qualité des logements destinés au personnel du ministère et à leur famille. Il s'agit d'offrir aux futurs locataires des logements de plus grande qualité pendant les 35 années du contrat. Dans ce cadre, selon la direction des territoires, de l'immobilier et de l'environnement (DTIE), **« du foncier inutile aux besoins des armées a été identifié pour développer l'offre de logements domaniaux par le biais de constructions neuves »** ⁽¹⁾. Le financement du contrat de concession a été engagé pour **2,8 milliards d'euros sur le programme 212 de la mission Défense**.

3. Un nouvel outil répondant à la problématique de la diffusion de l'information

Déployé dans le cadre du plan Famille 1, **le site « e-social » a représenté une première réponse aux difficultés identifiées en matière de communication et notamment de diffusion de l'information**. Concrètement, il s'agit d'un portail d'information sur le champ de l'action sociale proposant des services de demande et de suivi de prestations en ligne. Selon le directeur du plan Famille, ce site est relativement connu des ministères, **« d'autant qu'il remonte aisément dans les résultats des moteurs de recherche »** ⁽²⁾. Toutefois, il ne permet d'informer que les personnes qui prennent l'initiative de le visiter.

Pour répondre à cette limite, **le ministère des armées déploie un nouvel outil, dénommé « Famille des armées » dans le cadre du plan Famille 2**. Ce projet implique la création d'un réseau social ministériel sécurisé composé des communautés locales, au niveau des régiments et des bases des armées. Lorsqu'il sera finalisé, **« il présentera des bons plans (réductions, offres loisirs...), les aides et les dispositifs d'accompagnement du ministère et de ses opérateurs, au niveau central mais aussi local »**.

Ce portail numérique aura pour fonction de rediriger les utilisateurs vers les systèmes d'information du ministère des Armées, dont Eurêka ⁽³⁾ et le e-social des armées. Le commandement pourra communiquer en passant directement par « Famille des armées » afin d'atteindre davantage les familles.

Le développement du programme s'inscrit dans une « démarche incrémentale ». Le déploiement sera conduit progressivement sur les régiments et les bases jusqu'en 2025. L'ensemble des fonctionnalités attendues seront intégrées progressivement sur cette période. Il est à noter que la base aérienne 116 de Luxeuil-

(1) Réponses écrites de la DTIE.

(2) Réponses écrites du directeur de projet du plan Famille.

(3) Le portail Eurêka permet un accès unique aux prestations et aux démarches de soutien.

Saint-Sauveur est identifiée comme l’une des bases de lancement de la plateforme au premier semestre 2023, avant sa généralisation.

C. DES MESURES S’INSCRIVANT DANS LA CONTINUITÉ DU PLAN FAMILLE 1

Le rapporteur spécial considère qu’il n’est pas nécessaire de faire état de l’ensemble des mesures – toutes bienvenues par nature – qui seront mises en œuvre dans le cadre du plan Famille 2. Il est d’ailleurs encore trop tôt pour évaluer la pertinence générale de ce plan. En revanche, il convient de mentionner la poursuite du déploiement du wifi qui constitue une mesure majeure et plébiscitée par les militaires du plan Famille 1 **(1)** ainsi que la difficulté – voire l’impossibilité – d’inclure des actions destinées au suivi médical des familles **(2)**.

1. La poursuite du déploiement du wifi

La LPM 2024-2030 prévoit un montant de 159,4 millions d’euros en crédits de paiement pour le déploiement du wifi. Cette nouvelle programmation budgétaire tient compte des dernières estimations du besoin annuel de financement pour les projets menés en métropole et dont les crédits associés étaient insuffisants sur les annuités 2021 et 2022.

PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE POUR LE DÉPLOIEMENT DU WIFI

(en millions d’euros)

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Total
Proposer au personnel une offre d’accès gratuit à l’internet en métropole	24,76	24,06	22,46	21,96	22,06	22,06	22,06	159,4

Source : commission des finances, d’après les données transmises par le SCA.

Selon les informations transmises par le SCA, les projets de connexion wifi ont fait l’objet d’un retour d’expérience entre les différents acteurs opérant la prestation, « afin de capitaliser les savoir-faire développés au profit du plan Famille 2, qu’il s’agisse de contractualisation ou de gestion et d’opération du processus de déploiement » ⁽¹⁾. Avant la signature de la future convention avec le prestataire, une note de cadrage sera émise pour définir les missions et actions attendues par l’ensemble des acteurs du ministère.

Un audit quant au périmètre des besoins réels – notamment sur la question des zones blanches où aucun opérateur téléphonique n’est capable de proposer une connectivité – pourrait permettre de **recentrer les crédits sur ces zones qui n’offrent aucune alternative aux ressortissants hébergés sur place**. D’autres

(1) Réponses écrites du SCA.

modalités d'aides pourraient également être examinées, comme la prise en charge de forfaits téléphoniques lorsque cette solution est plus pertinente.

2. La question difficile du suivi médical

La question de l'intégration du suivi médical dans les mesures de plan Famille 2 pose un certain nombre de difficultés. Le SSA est pilote d'une seule mesure de ce nouveau plan : la mesure 2.6 visant à « renforcer les dispositifs d'accompagnement psychologique au profit des familles des militaires avant, pendant et après le départ en opération ».

Interrogé sur ce sujet, le directeur de projet a indiqué qu'en matière d'accès aux soins des familles de militaire, **la Caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS) mettra à disposition dans les espaces ATLAS un point de contact permettant d'apporter un soutien dans les situations les plus sensibles et de prendre en charge les personnes vulnérables.**

Le directeur de projet a diligenté une étude afin d'évaluer les possibilités de faciliter l'accès des familles de militaires à la médecine de ville. Il s'avère qu'en dehors d'urgences ou de cas graves d'absence d'accès aux soins, **la loi ne permettait ni d'élaborer des listes de praticiens potentiellement disponibles** – à diffuser aux militaires et aux familles –, **ni de demander aux praticiens de réserver des places au profit de la communauté militaire** (article L. 1110-3 du code de la santé publique).

Le principe d'équité dans l'accès aux soins trouve à s'appliquer et l'accès des familles de militaire aux professionnels de santé de leur bassin de vie ne peut se faire au détriment du reste de la population locale. Par ailleurs, « *les ressources du service de santé des Armées (SSA) ne peuvent être détournées alors même qu'il est engagé dans une profonde transformation qui vise à le réaligner avec l'ambition opérationnelle des armées à l'horizon 2030* »⁽¹⁾.

De futures améliorations sont toutefois à espérer en matière de parcours de soins coordonné, lequel permet un remboursement au taux normal des prestations de santé. **Une communication serait en cours d'élaboration avec la CNMSS afin de mieux faire connaître aux familles la nécessité de suivre ce parcours.**

(1) Réponses écrites du directeur du projet du plan Famille.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion de 9 heures, le mercredi 7 juin 2023, la commission des finances a entendu M. Emeric Salmon, rapporteur spécial des crédits de la mission Défense (Budget opérationnel de la défense), sur son rapport d'information relatif au plan Famille, présenté en application de l'article 146, alinéa 3, du règlement de l'Assemblée nationale.

M. Emeric Salmon, rapporteur spécial. Le 31 octobre 2017, un premier plan Famille a été annoncé par la ministre des Armées, Madame Florence Parly. L'annonce de ce plan était fondée sur un constat clair sur lequel nous pouvons tous nous retrouver : il n'y a pas de soldat fort sans famille heureuse.

Cette dimension de la politique de la défense a été pendant trop longtemps délaissée. Les armées ont été les principales victimes des coupes budgétaires initiées par la révision générale des politiques publiques : dégradation de la qualité des logements, des hébergements et, de manière plus générale, de toutes les infrastructures militaires. En parallèle, l'activité opérationnelle n'a jamais faibli. Elle s'est même intensifiée face au retour des menaces. L'équilibre, déjà fragile, entre les sujétions inhérentes au métier militaire et la nécessaire préservation de la vie familiale des soldats n'était donc plus assuré.

Avec le plan Famille, 540 millions d'euros sont déployés entre 2018 et 2025. Cet effort budgétaire important doit permettre d'améliorer concrètement les conditions de vie et de travail des militaires. En février 2023, le ministre des Armées annonce officiellement un plan Famille 2 doté d'un budget de 750 millions d'euros sur les années 2024 à 2030. Il faut saluer cette démarche : la pérennité dans le temps des mesures mises en œuvre depuis 2018 est un impératif pour nos armées. Quelques mois après cette annonce bienvenue, il me semble que le moment était opportun pour conduire une évaluation approfondie du premier plan Famille, notamment dans l'optique de la deuxième séquence qui débutera en 2024.

Tout d'abord, si le plan Famille 1 est un véritable succès, il convient de le replacer dans son contexte. En 2018, les armées étaient à bout de souffle. Les contraintes, souvent très fortes, du métier militaire sont plus difficilement acceptées par la nouvelle génération. Les militaires aspirent, comme le reste de la société, à une meilleure conciliation entre les sujétions qui s'imposent à eux et leur vie familiale, qu'ils entendent – à juste titre – préserver. Des évolutions sociologiques majeures transforment également le rapport du militaire et de sa famille à l'institution. Les conjoints veulent poursuivre une carrière professionnelle épanouie, sans que celle-ci ne subisse les conséquences des mutations successives.

Je rappelle également, à titre d'exemple, les importants dysfonctionnements du logiciel de paiement des militaires, dit logiciel Louvois, qui entraînaient parfois le non-versement des soldes, notamment en 2013 et 2014. Cela a déclenché beaucoup de colère dans les armées, notamment chez les conjoints de militaires. Avant 2018, l'accompagnement social des militaires existait mais il n'était pas suffisant pour compenser l'ensemble des contraintes qui pèsent sur leur vie familiale. Le lancement du plan Famille entendait donc répondre à cette défaillance.

J'en viens désormais plus directement au plan Famille et à son bilan. J'ai constaté, au cours de mes travaux, que les mesures mises en œuvre sont très nombreuses et diverses, peut-être à l'image du retard accumulé. Toutes ces actions sont globalement saluées par la communauté militaire. À la fin de l'année 2022, un total de 283,1 millions d'euros ont été

consommés pour financer les différentes actions du plan. Ce montant a permis d'améliorer sensiblement la qualité de la vie en unité grâce à la rénovation d'espaces de convivialité, le déploiement d'accès gratuit au wifi ou encore la création de solutions de restaurations rapides en enceinte militaire. Il s'agit de mesures concrètes que les militaires plébiscitent et apprécient. Il faut également saluer un ajustement de la gestion des ressources humaines, qui est désormais plus attentive à la préservation de la vie familiale.

Pour apprécier un peu mieux la mise en œuvre de toutes ces mesures sur le terrain, je me suis rendu à base aérienne 116 de Luxeuil-Saint-Sauveur, située dans ma circonscription en Haute-Saône. J'ai notamment visité l'espace Atlas (Accès en tout temps et tout lieu au soutien) qui est un lieu très utile pour les militaires de la base aérienne. Il s'agit en effet d'un guichet d'accueil unique visant à faciliter les démarches administratives. Je crois qu'il faut continuer et accélérer le déploiement de ces espaces Atlas.

En résumé, j'ai la conviction que le plan Famille a été une réussite, mais je crois qu'il ne pouvait en être autrement, tant nous partions de loin sur ces sujets. Cependant, ce bilan positif ne doit toutefois pas occulter de moindres réussites du plan Famille. Elles sont de plusieurs ordres. D'abord, la communication est largement perfectible. J'ai ainsi constaté que les actions de communication sur le plan Famille n'atteignaient pas réellement leur public, ce qui est pourtant essentiel pour faire connaître les mesures mises en place. Les jeunes militaires et les familles ne consultent en fait que très peu les canaux classiques de communication, en particulier le réseau interne du ministère. En conséquence, la communauté militaire n'identifie pas toujours que certaines mesures concrètes sont issues de ce plan, ce qui a pu créer une forme de déception.

Ensuite, le pilotage du plan Famille m'a semblé trop centralisé. La majorité des crédits ne sont pas directement mis à disposition des commandements locaux. Des projets très concrets sont en effet pilotés au niveau central comme les rénovations de foyer, la création d'espace Atlas ou encore d'infrastructures sportives. Tous ces projets sont financés par des marchés nationaux, dans une logique de standardisation et de mutualisation. Vous conviendrez que cela ne permet pas toujours d'adapter les mesures à la situation locale et aux besoins exprimés par les militaires.

Enfin, s'agissant des actions menées en tant que telles, j'ai relevé plusieurs points de vigilance. Je ne vous en mentionnerai que deux, qui me paraissent cependant assez significatifs. D'une part, les besoins de logements et d'hébergements sont tels que les programmes de construction ou d'acquisition demeurent insuffisants, notamment dans les zones de forte tension immobilière. Il faudrait amplifier les efforts dans ce domaine. D'autre part, et c'est une problématique à laquelle je suis très sensible, les mesures portant sur le suivi médical des familles ne permettent pas toujours d'empêcher les ruptures de soins liées à la mobilité du militaire.

En conclusion, même si le plan Famille a contribué à améliorer les conditions de vie des militaires, je constate que cela ne s'est pas traduit par un renforcement réel de l'attractivité et de la fidélisation des carrières.

Pour finir, je souhaite aborder la question du plan Famille 2. À la différence du premier plan Famille, cette nouvelle séquence portera uniquement sur des mesures visant à améliorer le quotidien des familles. Les actions permettant de perfectionner la vie en emprise militaire ne feront donc plus partie du plan Famille. Je pense qu'il s'agit là d'une clarification bienvenue, mais en tant que rapporteur spécial, je m'assurerai que ces mesures soient bien poursuivies avec la même intensité en parallèle du plan Famille.

La première observation que je souhaite formuler concerne la méthode employée : ce nouveau plan sera recentré sur les territoires, afin d'impliquer davantage les collectivités territoriales. Le développement de tels partenariats est essentiel pour faciliter l'intégration des

militaires et de leurs familles dans le tissu local. Dans la même logique, un effort de subsidiarité a été annoncé pour donner au commandement de proximité les moyens d’agir pour les familles. Je salue ce changement de méthode qui permettra, sans doute, une utilisation plus efficace des crédits et le financement de mesures plus adaptées aux problématiques locales.

Ma deuxième observation est la suivante : une réponse doit être apportée au problème de communication évoqué plus tôt dans mon intervention. À cet effet, le ministère des armées déploie un nouvel outil, dénommé « Famille des armées ». Ce portail numérique aura pour fonction de rediriger les utilisateurs vers les systèmes d’information du ministère des armées. L’idée me semble pertinente mais elle devra faire ses preuves.

S’agissant du contenu des mesures, je crois qu’il est encore trop tôt pour évaluer leur pertinence. Je vous invite à consulter mon rapport pour avoir davantage de détails mais je souhaiterais, une nouvelle fois, évoquer la question du suivi médical. Il s’agit en effet d’une problématique majeure pour les familles, et notamment les plus fragiles d’entre elles.

J’ai interrogé la direction de projet du plan Famille à ce sujet. Il s’avère qu’il n’est pas possible d’élaborer des listes de praticiens disponibles qui pourraient être diffusées aux familles ou de demander aux praticiens de réserver des places au profit de la communauté militaire. Ce sujet constitue donc un véritable angle mort du premier plan Famille mais également du plan Famille 2 : je crois que nous devons progresser dans ce domaine, tant la situation actuelle n’est pas satisfaisante.

M. le président Éric Coquerel. M. le rapporteur, je suis d’accord avec vous pour souligner que la condition militaire pèse lourdement sur le quotidien des militaires et de leurs familles. La réciproque est également vraie, y compris pour attirer et retenir des talents. Vous avez également raison lorsque vous insistez sur la nécessité de l’adaptation locale en fonction de sujets qui peuvent varier, notamment selon le niveau des services publics locaux ou l’offre disponible. Cette problématique devrait sans doute être questionnée pour d’autres corps de fonctionnaires.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général. Je remercie à mon tour le rapporteur pour son exposé, qui reconnaît à la fois le succès du plan Famille et formule des recommandations bienvenues. Je sais d’expérience personnelle que les militaires ont parfois des difficultés à concilier leur engagement au service de leur pays et leur vie de famille.

Je salue l’augmentation significative du plan Famille 2, qui sera doté de 750 millions d’euros contre 540 millions pour le premier plan. Ce dernier avait introduit un certain nombre d’innovations. Celles-ci seront-elles retenues également dans le nouveau plan ? Ensuite, je souligne à mon tour l’importance des échelles locales. Avez-vous des exemples de ce que pourrait être ce nouveau type de synergies ?

M. Emeric Salmon, rapporteur spécial. Je souhaite évoquer l’exemple de la base aérienne de Luxeuil-Saint-Sauveur, située dans ma circonscription. Le plan Famille comporte une partie budgétisée pour la création de places de crèches en emprise militaire. Cependant, dans ma circonscription, l’offre de crèches publiques et privées est suffisante ; il n’est donc pas nécessaire de créer des crèches au sein de la base aérienne, ce qui n’est pas forcément le cas ailleurs. Par conséquent, il faut pouvoir adapter le besoin en fonction de la réalité du terrain.

Ensuite, il importe de nouer un lien avec les collectivités territoriales, afin de pouvoir agir sur les questions de l’emploi et de la formation des conjoints. De fait, les collectivités locales expriment fréquemment des besoins de recrutement.

Afin de répondre à la première question du rapporteur général, les éléments d’innovation ne sont pas encore complètement déterminés. Ils seront clarifiés d’ici la

prochaine loi de finances. Il a été indiqué que les aspects liés à la vie du militaire étaient sortis du plan Famille, mais je veillerai à ce qu'ils soient bien traités de manière parallèle.

Mme Stella Dupont (RE). L'amélioration de la vie quotidienne de nos forces armées passe évidemment par la vie de famille. Le plan Famille répond à des besoins et des attentes fortes. Le rapport d'évaluation note la bonne coordination de l'ensemble des acteurs et l'évolution des mesures en fonction des besoins des militaires. Le plan Famille 2 présenté en février dernier pourra certainement s'appuyer sur son prédécesseur pour répondre davantage aux besoins. Je note à mon tour l'enjeu du suivi médical des militaires et de leurs familles.

Je m'interroge sur le nombre de places en crèche et pense comme vous que les besoins diffèrent selon les territoires. Avez-vous pu regarder ce point particulier ? Votre analyse vous conduit-elle à envisager dans certains territoires une priorisation de l'accès de familles de militaires à certains services publics, comme les crèches, compte tenu des contraintes opérationnelles que subissent les militaires ? Cette priorisation pourrait faciliter l'ancrage, même temporaire, des militaires et de leurs familles dans les communes.

Mme Marie-Christine Dalloz (LR). M. le rapporteur, vous pointez dans votre rapport deux améliorations essentielles à apporter, dont le suivi médical. De fait, les déménagements posent des difficultés particulières en matière de suivi médical et de pratiques de soins.

Ensuite, vous avez évoqué les besoins en logement dans les zones de tensions immobilières. La question des crèches a déjà été évoquée, mais d'autres critères sont à prendre en compte : le travail des conjoints et conjointes, les services publics, les moyens de transport et l'offre culturelle.

Enfin, la LPM 2019-2025 avait prévu un accroissement des effectifs, qui ne s'est pas complètement matérialisé : il est difficile de recruter et les départs se poursuivent. Avec le plan Famille, le campus numérique sera-t-il suffisant pour enrayer ces départs et offrir une réelle attractivité à cette profession ?

M. Mohamed Laqhila (Dem). Je salue à mon tour les mesures prises dans le cadre du plan Famille, qui visent à améliorer l'accompagnement des familles et les conditions de vie des militaires.

Compte tenu du contexte actuel, on comprend la volonté de développer davantage les moyens mis à disposition de nos armées. Si nous partageons l'objectif de rendre le secteur militaire attrayant et de pérenniser les carrières de nos soldats, le seul Plan Familles suffit-il selon vous à atteindre ces objectifs ? Ensuite, quels moyens peuvent être employés pour sensibiliser davantage le jeune public ? Quelles stratégies de communication peuvent être déployées pour démocratiser davantage le secteur de la défense ? Comment concilier l'image souvent rigoureuse voire stricte de l'armée qui peut rebuter certains jeunes, avec les axes de partenariat du ministère de l'éducation nationale et le ministère des sports ? En matière de santé, quelles sont les solutions spécifiques envisagées pour prévenir les interruptions de soins dues à la mobilité militaire ?

M. Christophe Naegelen (LIOT). Les militaires s'engagent quotidiennement pour notre sécurité et il est important que leurs familles puissent vivre de manière décente. Avez-vous pu établir une liste de priorités en matière d'investissement pour les casernements ? En tant que rapporteur de la commission d'enquête parlementaire sur les forces de sécurité, j'ai effectué un tour de France, qui m'a permis de constater que certaines casernes étaient dans un état déplorable, voire indécent. Quelles sont les priorités dans ce domaine ? Des casernes militaires sont-elles également dans un état de délabrement très avancé ? Il serait intéressant d'envoyer des messages quant à nos priorités.

M. Emeric Salmon, rapporteur spécial. L'enjeu du suivi médical est effectivement essentiel. Malheureusement, les emprises militaires sont souvent affectées par les problématiques de déserts médicaux. Lorsqu'un soldat est muté dans une nouvelle garnison, il est confronté comme les autres citoyens à la difficulté pratique de trouver un médecin traitant pour lui ou pour sa famille.

Au sein des emprises militaires, l'institution de gestion sociale des armées (Igesa) s'occupe des questions relatives à la garde d'enfants et s'occupe de la gestion de nouvelles places en crèche. Il est par ailleurs difficile de prioriser en matière de service public, compte tenu du principe d'égalité. Souvent, lorsqu'il existe des crèches en dehors des emprises militaires, les garnisons y préservent des places. Ce système est par exemple utilisé à la base militaire de Luxeuil Saint Sauveur.

Dans le même ordre d'idées, il peut exister des accords avec les services de Pôle Emploi, afin que les conjoints de militaires puissent avoir des entretiens pour essayer de trouver des emplois correspondant à leur formation. Je ne parlerai donc pas de priorisation mais d'intérêt certain de l'armée à l'égard de certains services publics. Ensuite, le plan Famille ne suffira pas à lui seul pour favoriser le recrutement de militaires. Il s'agit d'un outil qui contribue à la fidélisation. La rémunération a été revue à la hausse, mais les améliorations sont trop récentes pour nous permettre de nous rendre compte de leur efficacité.

Pour répondre à M. Laqhila, les réponses des ministres à nos interrogations en matière de suivi médical ne sont pas suffisantes pour satisfaire les besoins des militaires. Cependant, comme je l'ai indiqué précédemment, il faut mentionner les espaces Atlas, ces guichets d'accueil uniques au sein des bases militaires qui permettent de faciliter les démarches administratives. Des psychologues y sont aussi parfois disponibles.

Enfin, je veillerai à ce que les améliorations à destination des emprises militaires soient maintenues, même si elles sortent du plan Famille. Je n'ai pas eu le temps de visiter d'autres emprises que celle de la base aérienne de ma circonscription, qui est en très bon état et dispose même d'un espace de convivialité : l'ancien mess a été transformé en espace de convivialité.

M. le président Éric Coquerel. J'interroge la commission afin qu'elle autorise la publication de ce rapport d'information sur la thématique d'évaluation du rapporteur spécial.

La commission autorise, en application de l'article 146, alinéa 3, du Règlement de l'Assemblée nationale, la publication du rapport d'information de M. Emeric Salmon, rapporteur spécial.

*

* *

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Direction des territoires, de l'immobilier et de l'environnement (DTIE) :

- Mme Sylviane Bourguet, directrice ;
- M. Pierre Quignon-Fleuret, sous-directeur du logement ;
- Mme Cécile Le Berre, sous-directrice de la synthèse et du pilotage financier.

L'Institution de gestion sociale des armées (IGESA) :

- M. Renaud Ferrand, directeur général

Ministère des Armées

- M. Jean-Charles Cottez, directeur du projet plan Famille à la direction des ressources humaines du ministère des Armées ;
- Mme Bénédicte Le Deley, directrice de Défense mobilité.

Secrétariat général pour l'administration (SGA) :

- M. Thibaut de Vanssay de Blavous, contrôleur général des armées, directeur des ressources humaines ;
- Mme Caroline Ducret, chargée de missions auprès du directeur.

Haut comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM) :

- Mme Catherine de Salins, présidente ;
- M. Frédéric Maigne, secrétaire général.

Direction centrale du service du commissariat des armées (SCA) :

- M. Philippe Jacob, commissaire général hors classe.

Questionnaires transmis

État-major de l'armée de l'air :

– M. Jean-Noël Buffereau, Général de brigade aérienne, sous-directeur Études politiques – Haut encadrement militaires de la DRHAAE.

État-major de la marine :

– M. Stanislas Delatte, Capitaine de vaisseau et Vincent Guéquier, Capitaine de vaisseau, chargé des relations avec le Parlement.

État-major de l'armée de terre :

– M. Jean-Jacques Fatinet, Général de brigade, sous-directeur des études et de la politique de l'État-major ;

– Mme Eva Catrin, adjointe aux relations parlementaires de l'armée de terre ;

– M. Cédric Douaire, Lieutenant-colonel.

Personnes rencontrées lors du déplacement à la base aérienne 116 de Luxeuil-Saint-Sauveur (Haute-Saône)

– Mme la Commandante de la base aérienne 116 de Luxeuil-Saint-Sauveur ;

– M. le chef du Groupement de soutien de la base de Défense ;

– M. le Commissaire de 1^{re} classe, chef du pôle Luxeuil du Groupement de soutien de la base de Défense ;

– M. le chef de l'Espace Atlas ;

– Mme la responsable du bureau logement de la base de Défense ;

– M. l'adjoint au commandant de la base de Défense ;

– M. le représentant de la Section condition de l'aviateur et accompagnement de la famille ;

– Un membre du comité social ;

– M. l'adjoint au chef du BRH et président du comité Tony Papin ;

– M. le chef de défense mobilité ;

– Une assistante sociale ;

– M. le chef de la Section condition de l'aviateur et accompagnement de la famille.

ANNEXE 1 : LES TROIS AXES DU PLAN FAMILLE 2

• Axe 1 – Accompagner la mutation du militaire et de sa famille

– Expérimenter une offre sur mesure d’accompagnement de la mobilité géographique entrante des militaires en Ile-de-France

– Intensifier l’effort de construction de crèches en complément et en partenariat avec les collectivités

– Faciliter, dans une démarche d’expérimentation, l’installation de maisons d’assistantes maternelles (MAM)

– Étendre le bénéfice de l’aide à l’accueil périscolaire

– Étendre le bénéfice de la prestation éducation

– Créer un guichet et une ligne de services dédiés aux conjoints souhaitant bénéficier d’un accompagnement vers l’emploi

– Élargir l’accès des familles concernées par le handicap aux prestations de l’action sociale des armées soumises à quotient familial

– Élargir l’accès des familles touchées par le handicap à l’aide relative au séjour de vacances en famille hors du domicile familial

– Pérenniser et étendre les tarifs militaires et les tarifs familles de militaire à l’ensemble du réseau ferroviaire français

• Axe 2 – Atténuer les impacts des contraintes opérationnelles

– Accorder un rang de priorité plus élevé aux militaires ayant les contraintes opérationnelles les plus exacerbées pour l’attribution des places en crèche

– Élargir l’accès à la prestation pour la garde d’enfants pendant des horaires atypiques

– Élargir le nombre de bénéficiaires de la prestation de soutien en cas d’absence prolongée du domicile (PSAD)

– Faciliter l’organisation d’événements dédiés aux conjoints et aux enfants

– Étendre les outils d’accompagnement proposés pour les enfants lors de l’absence du militaire

● **Axe 3 – Améliorer le quotidien des familles dans les territoires**

– Créer un PASS Culture & Loisirs Défense pour les militaires des armées et leur famille

– Mettre en place dans les territoires un réseau social ministériel « Famille des Armées » pour mieux faire connaître l’offre d’accompagnement du ministère et renforcer les liens entre les familles

– Développer une carte numérique de conjoint

– Doter le commandement local des moyens de mener des projets d’infrastructure, d’aménagement ou d’ameublement destinés aux familles

– Augmenter les capacités d’organisation d’activités et d’événements pour accroître le lien armées-famille dans les unités

*

* *