

Paris, le 2 juin 2023

## Synthèse du rapport d'information sur le plan Famille

présenté par **M. Emeric Salmon**,  
rapporteur spécial de la mission *Défense : Préparation de l'avenir*

*en application de l'article 146, alinéa 3, du règlement de l'Assemblée nationale*

Le 31 octobre 2017, le lancement d'un plan Famille est annoncé par Mme Florence Parly, alors ministre des Armées. Ce « **plan d'accompagnement des familles et d'amélioration des conditions de vie des militaires** » constitue une rupture dans l'ampleur de l'accompagnement social des militaires, dimension de la politique de la défense pendant trop longtemps délaissée. Pour illustrer les difficultés auxquelles étaient confrontés les militaires avant la mise en œuvre du plan Famille, le rapporteur spécial souhaite mentionner les importants dysfonctionnements du logiciel de paiement du personnel du ministère, dit logiciel Louvois <sup>(1)</sup>, qui entraînaient parfois le non-versement des soldes, ce qui affectait indirectement les conjoints de militaires.

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 s'inscrit pleinement dans l'objectif de faire de la loi de programmation militaire (LPM) 2019-2025 une politique à « hauteur d'homme » <sup>(2)</sup>. 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 préservation de la vie familiale du personnel**.

---

(1) *Logiciel unique à vocation interarmées de la solde.*

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

Début février 2023, le ministre des Armées a officiellement annoncé sa volonté de **poursuivre la dynamique engagée avec le plan Famille 1 <sup>(1)</sup> au travers d'un deuxième plan, dit plan Famille 2**. Ce nouveau volet est doté d'un budget de **750 millions d'euros sur les années 2024 à 2030** et constitue une inflexion par rapport à la première séquence initiée en 2018, notamment par son recentrage sur le niveau local et sur les mesures visant à améliorer le quotidien des familles.

Aux yeux du rapporteur spécial, **le moment était opportun pour conduire une évaluation approfondie du premier plan Famille et de la bonne transition vers le second plan récemment annoncé**.

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

- Un accompagnement social préexistant au plan Famille 1 mais très insuffisant

Alors que **les contraintes opérationnelles ne faiblissent pas** – voir s'intensifient au regard du retour de la haute intensité –, **les sujétions de la condition militaire pèsent lourdement sur le quotidien des militaires et de leurs familles**. Les militaires, à l'image du reste de la société, aspirent à un meilleur équilibre entre les sujétions qui s'imposent à eux et la préservation de leur vie familiale. En dépit des aides ponctuelles apportées pour compenser les contraintes militaires, **l'institution ne parvient plus à attirer les talents ni à les retenir**.

- Un pilotage efficace des mesures du plan Famille 1 malgré son apparente complexité

**La mise en œuvre des mesures du plan Famille implique de nombreux acteurs**, relevant tant du secrétariat général pour l'administration que de l'État-major des armées. Cette architecture qui apparaît assez complexe, s'avère dans les faits relativement efficace grâce à **la bonne coordination de l'ensemble des acteurs**. Il convient de souligner que la souplesse du pilotage a permis de **faire évoluer les mesures initiales en fonction des besoins des militaires**. En 2022, le plan Famille compte ainsi environ un tiers d'actions de plus que lors de son lancement fin 2017.

Sur le plan budgétaire, **283,1 millions d'euros ont été consommés** entre 2018 et 2022 pour financer les différentes actions du plan, sur un total de 301,4 millions d'euros initialement programmés.

- Des réelles avancées qui étaient devenues impératives

---

(1) Le plan Famille initié en 2018 sera qualifié de « plan Famille 1 » pour faciliter la distinction avec le second volet annoncé en février 2023.

Le plan Famille 1 a permis **une amélioration sensible de la vie en unité**, notamment grâce au déploiement du wifi gratuit dans plus de 2 600 bâtiments en métropole, en outre-mer et à l'étranger au sein des forces en présence. **De nombreuses mesures ont apporté un réel soutien à la vie familiale des militaires**, en particulier dans les domaines de l'aide à la parentalité (places en crèches), de l'emploi des conjoints (rôle des services de Défense mobilité), du logement ou de la gestion des ressources humaines par le ministère (plus grande prévisibilité des mutations et de la durée d'affectation du militaire).

## II. DES DIFFICULTÉS PEU NOMBREUSES MAIS BIEN IDENTIFIÉES

- Une communication parfois défaillante et un pilotage laissant peu de marge de manœuvre au niveau local

La communication au sujet des mesures du plan Famille 1 est perfectible. **La stratégie employée jusqu'ici ne permet pas d'atteindre efficacement les familles et les jeunes militaires**, qui ne fréquentent qu'assez peu les canaux classiques de communication (Intradef notamment). En conséquence, certaines avancées ne sont pas identifiées par les militaires comme relevant du plan Famille, ce qui a pu créer **une forme de déception par rapport aux annonces très fortes présentées au moment du lancement**.

Par ailleurs, la marge de manœuvre laissée au niveau local dans le cadre du plan Famille 1 s'avère très restreinte. **L'essentiel des actions conduites le sont au niveau central**, souvent à partir de marchés nationaux, dans une logique de standardisation et de mutualisation. Pourtant, **les besoins exprimés par les militaires sont parfois très différents selon l'offre locale de services** (en matière de crèches par exemple). Le pilotage centralisé du plan Famille 1 n'a donc pas été gage de son efficacité.

- Un bilan globalement positif qui ne doit pas occulter de moindres réussites

Un certain nombre de mesures n'ont pas eu – jusqu'ici – les résultats escomptés en matière d'amélioration des conditions de vie des militaires. Sans pouvoir parler d'échecs, **les actions visant à compenser les contraintes liées à la mobilité du militaire constituent de moindres succès**. À titre d'exemple, il faut relever que :

– **les actions ayant trait à l'enjeu du suivi médical** ne permettent pas d'empêcher les ruptures de soins liées à la mobilité du militaire ;

– **les besoins en logement et en hébergement** sont tels que les programmes de construction ou d'acquisition demeurent insuffisants, *a fortiori* dans les zones de forte tension immobilière ;

– **les effectifs qui se consacrent à la mise en place concrète des mesures sont parfois insuffisants**, notamment dans les métiers du soutien comme les gérants de foyers et le personnel chargé de l'entretien courant des infrastructures.

- Des résultats ambivalents en termes d'attractivité et de fidélisation

S’agissant de la principale finalité du plan Famille, c’est-à-dire le renforcement de l’attractivité et de la fidélisation dans les carrières militaires, peu de résultats concluants peuvent être relevés. **L’évolution de la durée moyenne de services des militaires sous-contrat** a progressé, sans toutefois atteindre des niveaux qui permettraient aux armées de conserver les compétences. **Le taux de renouvellement du premier contrat des militaires du rang** connaît une trajectoire similaire. **Les difficultés de fidélisation concernent 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.

En fin de compte, **la remontée des effectifs prévue dans le cadre de la LPM 2019-2025 se heurte à l’incapacité du ministère des Armées à recruter du personnel en nombre suffisant et à éviter les départs.**

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

- Un pilotage rénové et sans doute plus efficace que celui du plan Famille 1

Le plan Famille 2 sera recentré sur les territoires afin d’impliquer davantage les **collectivités territoriales** dans la mise en œuvre de certaines mesures. À ce titre, il sera demandé au commandement local **d’assurer un dialogue structuré avec les collectivités territoriales pour améliorer l’accueil et l’intégration des familles et des militaires dans le bassin de vie.**

Dans cette même logique, est annoncé un « **effort de subsidiarité** »<sup>(1)</sup> 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 **portés par le commandement local** consacrés au financement de projets de rénovation et d’aménagement d’espaces à l’usage des familles situés dans les enceintes militaires ou en dehors, notamment d’espaces de *coworking* pour les conjoints, de lieux de convivialité ou encore d’espaces adaptés à la garde de jeunes enfants.

Le rapporteur spécial salue ce changement de méthode qui devrait permettre **une utilisation plus efficace des crédits et la mise en œuvre de mesures répondant concrètement aux besoins exprimés par les militaires.** Cette logique de subsidiarité appelle toutefois à une certaine vigilance pour maintenir une forme de cohérence dans l’ensemble des mesures mises en place visant à améliorer la condition du personnel.

---

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

- Un plan recentré bénéficiant d'un réel effort budgétaire et d'une nouvelle stratégie de communication

750 millions d'euros seront déployés sur les années 2024 à 2030 pour la mise en œuvre du plan Famille 2. À la différence du plan Famille 1, **ce nouveau plan distinguera le volet « militaire et sa famille » du volet « quotidien du militaire en emprise militaire »**. Aux yeux du rapporteur spécial, il s'agit d'une clarification bienvenue. Les mesures qui seront exclues du plan Famille 2 devront toutefois être poursuivies avec la même intensité.

Pour répondre aux difficultés liées à la communication, **le ministère des Armées déploie un nouvel outil, dénommé « Famille des armées », dans le cadre du plan Famille 2**. Il s'agit d'un réseau social ministériel sécurisé composé des communautés locales, au niveau des régiments et des bases des armées. Son déploiement sera conduit progressivement sur les régiments et les bases jusqu'en 2025.

- Des mesures s'inscrivant dans la continuité du plan Famille 1

Les mesures annoncées vont toutes – par nature – dans le sens d'une amélioration du quotidien des familles de militaires. S'il est encore trop tôt pour évaluer la pertinence des actions annoncées, le rapporteur spécial souhaite attirer l'attention de la commission sur deux questions :

– **la poursuite du déploiement du wifi**, qui constitue une mesure fortement plébiscitée par les militaires, **pourrait être recentrée sur les zones prioritaires** (zones blanches notamment) et s'accompagner d'éventuels ajustements (prise en charge de forfaits téléphoniques lorsque cette solution est plus pertinente) ;

– **la question du suivi médical demeure une problématique majeure**. Il conviendrait de surmonter l'impossibilité d'élaborer des listes de praticiens potentiellement disponibles et de demander aux praticiens de réserver des places au profit de la communauté militaire, **au nom du principe d'équité dans l'accès aux soins** (article L. 1110-3 du code de la santé publique).