

N° 142

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2019

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2020,*

TOME VII

**DÉFENSE :**

Soutien de la politique de défense (Programme 212)

Par MM. Joël GUERRIAU et Gilbert ROGER,

Sénateurs

---

(1) Cette commission est composée de : M. Christian Cambon, *président* ; MM. Pascal Allizard, Bernard Cazeau, Olivier Cigolotti, Robert del Picchia, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Pierre Laurent, Cédric Perrin, Gilbert Roger, Jean-Marc Todeschini, *vice-présidents* ; Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, M. Olivier Cadic, *secrétaires* ; MM. Jean-Marie Bockel, Gilbert Bouchet, Michel Boutant, Alain Cazabonne, Pierre Charon, Mme Hélène Conway-Mouret, MM. Édouard Courtial, René Danesi, Gilbert-Luc Devinaz, Jean-Paul Émorine, Bernard Fournier, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, MM. Jean-Louis Lagourgue, Robert Laufoaulu, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Rachel Mazuir, François Patriat, Gérard Poadja, Ladislav Poniatowski, Mmes Christine Prunaud, Isabelle Raimond-Pavero, MM. Stéphane Ravier, Hugues Saury, Bruno Sido, Rachid Temal, Raymond Vall, André Vallini, Yannick Vaugrenard, Jean-Pierre Vial, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) : 2272, 2291, 2292, 2298, 2301 à 2306, 2365, 2368 et T.A. 348

Sénat : 139 et 140 à 146 (2019-2020)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS .....</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>9</b>
<b>I. L'EVOLUTION DES CREDITS DE TITRE 2 POUR 2020.....</b>	<b>11</b>
A. LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE POUR 2020.....	11
B. L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS EN 2020 .....	13
<b>II. DEUX POINTS D'ATTENTION POUR LES RESSOURCES HUMAINES EN 2020</b>	<b>15</b>
A. L'ATTRATIVITE DES FORCES ARMEES : UN ENJEU MAJEUR .....	15
B. L'HYPOTHÈQUE DU SERVICE NATIONAL UNIVERSEL .....	17
<b>III. LES CRÉDITS HORS TITRE 2 : LES DÉFIS DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE</b>	<b>21</b>
A. DES POLITIQUES TRANSVERSALES AUX ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES .....	22
1. L'action « pilotage, soutien et communication » : le financement du siège du ministère des armées à Balard.....	22
2. La politique des systèmes d'information, d'administration et de gestion : un levier de transformation du ministère .....	22
3. La politique des ressources humaines : la poursuite du plan « Familles ».....	23
4. La politique culturelle et éducative : un important chantier de rénovation.....	24
5. Les restructurations : une problématique transformée par la remontée en puissance.....	25
B. UNE GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE PROFONDÉMENT MODIFIÉE.....	25
1. Un budget dans la continuité des précédents.....	25
2. Une organisation repensée.....	26
C. L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE VIE : UNE PRIORITÉ BIENVENUE .....	27
1. Un plan en faveur de l'hébergement .....	27
2. La poursuite de l'effort dans le domaine du logement .....	27
3. Un début de transition écologique.....	28
D. LE RETOUR DE L'INTÉGRALITÉ DES PRODUITS IMMOBILIERS : DES POINTS À ÉCLAIRCIR.....	28
1. Le compte d'affectation spéciale CAS 723.....	28
2. Deux points d'attention : les recettes du « plan Soleil » et la cession du Val de Grâce .....	30
a) Les recettes du plan « Place au Soleil ».....	30
b) La cession du Val de Grâce .....	31
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>33</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES.....</b>	<b>39</b>



## PRINCIPALES OBSERVATIONS

En projet de loi de finances pour 2020, les crédits du programme 212 « Soutien de la politique de défense » s'élèvent à 21,9 Md€, dont 20,7 Md€ pour les crédits de personnel (T2) et 1,3 Md€ pour les autres dépenses (hors T2). La remontée en puissance des armées se poursuit, mais pose la question de l'attractivité des métiers militaires. Quant aux crédits hors titre 2, principalement consacrés à la politique immobilière, ils doivent permettre d'améliorer les conditions de vie et d'hébergement des personnels. Les recettes de cession du ministère des armées ayant vocation à s'amenuiser, d'autres ressources devront être recherchées.

### I. L'évolution des crédits de personnel et l'enjeu de l'attractivité des armées

Pour 2020, les crédits de titre 2 s'élèvent à 20,66 Md€, en légère augmentation (+0,5%) par rapport à 2019. Cette évolution intègre des ajustements visant à tenir compte de la sous-consommation récurrente des crédits de titre 2 ces dernières années (95 M€ en 2017, 155 M€ en 2018...), sans remettre en cause la cible d'effectifs définie par la LPM.

En termes d'effectifs en effet, la remontée en puissance se poursuit, avec la création nette de 300 emplois équivalents temps plein (ETP), destinée à renforcer les domaines définis comme prioritaires dans la LPM : le renseignement, la cyberdéfense, la sécurité et protection des sites sensibles. Ces créations nettes recouvrent, comme chaque année, des créations et des suppressions de postes. Ainsi 64 postes seront supprimés en 2020, dont 34 postes au Service d'infrastructure de la défense (SID) - qui poursuit sa transformation, notamment par un recours accru à l'externalisation - et 30 postes dans le soutien interarmées.

Mise en lumière par les difficultés de consommation du titre 2, la question de l'attractivité est devenue le principal enjeu de la politique des RH et concentre tous les efforts. Face à un nombre de départs en hausse tendancielle, il s'agit en effet d'assurer chaque année un nombre croissant de recrutements (de l'ordre de 26 000 par an) et de fidéliser les personnels dans le contexte d'une concurrence vive du secteur privé et d'évolutions sociétales qui rendent plus difficiles l'acceptation des contraintes de la vie militaire.

Pour améliorer l'attractivité et la fidélisation, plusieurs leviers sont mis en œuvre. Le premier levier est budgétaire avec en 2020, un plan de mesures catégorielles de 124 M€, dont 27,6 M€ de mesures nouvelles ciblées sur l'attractivité, pour financer des revalorisations pour les personnels civils, d'une part, la mise en place de la Prime de lien au service pour les militaires, d'autre part.

Utilisée depuis quelques mois (juin 2019), la Prime de lien au service (PLS) est un outil à la main des gestionnaires RH qui peuvent définir leur propre politique d'attribution, en fonction de leurs priorités. Elle constituera l'un des outils de la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM), chantier de réforme toujours en cours, dont la mise en œuvre est attendue pour 2021.

Il s'agit d'un chantier technique, visant à permettre une meilleure lisibilité des multiples primes et indemnités militaires, mais qui est aussi très sensible et nécessite beaucoup de pédagogie. Cependant, d'autres leviers sont utilisés.

Il est ainsi de l'attention portée au parcours professionnel et à l'intérêt du métier. Par ailleurs, une meilleure conciliation de la vie professionnelle et de la vie privée est recherchée. Le plan dit « Familles » s'efforce par exemple d'atténuer l'impact de la mobilité géographique en prévoyant un préavis de 5 mois et en accompagnant le conjoint dans sa recherche d'emploi.

On doit aussi évoquer l'importance de la reconversion, politique dotée de 32 M€ en 2020.

Même si toutes ces mesures n'ont pas forcément vocation à produire des effets de court terme, on espère que les résultats en termes de consommation du T2 seront meilleurs en 2019 et en 2020.

## II. Un point d'attention : l'expérimentation du SNU

Le Service national universel (SNU), expérimenté depuis 2019 par le Gouvernement, devrait concerner, en 2020, 30 000 jeunes. À terme, c'est toute une classe d'âge - soit environ 700 000 jeunes - qui serait concernée. Son coût annuel sera alors, d'après les calculs de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, de plus d'1,5 milliard d'euros. La commission dénonce le fait que le Parlement, faute d'être saisi de ce sujet par le Gouvernement, n'ait pu se prononcer sur ce projet aux implications constitutionnelles, juridiques, -s'agissant de mineurs-, sociales et financières importantes.

La commission veille au respect de l'article 3 de la loi de programmation militaire (LPM) de juillet 2018, qui prévoit que le SNU bénéficiera d'un financement distinct des ressources prévues par cette loi pour les armées.

En 2019, l'expérimentation du SNU, conduite dans 13 départements au bénéfice de 2 000 jeunes volontaires, est censée n'avoir eu qu'un impact négligeable sur le programme 212.

En effet, la contribution des armées à la phase 1 du dispositif (séjour de cohésion de deux semaines en internat) et à sa phase 2 (missions d'intérêt général) a mobilisé en 2019 l'équivalent de 3 ETPT, soit un coût de 500 000 €. Avec les dépenses hors T2, le coût en 2019 pour les armées s'élèverait à 1 M€.

Pour 2020, avec l'extension de l'expérimentation à 20 000 voire 30 000 jeunes, l'impact sur les effectifs des armées, évalué à une vingtaine d'ETPT, devrait rester maîtrisé.

Nous n'en sommes pas moins inquiets pour la suite.

D'abord, parce que pour le moment, aucun crédit supplémentaire n'est prévu pour financer le surcoût pour les armées, en contradiction avec ce que prévoit la LPM. En outre, la demande adressée aux armées pour la formation des cadres de la phase 1 va nécessairement augmenter et l'on peut craindre qu'elles soient sollicitées davantage en cas de désengagement ou de défaillance des autres acteurs, lors de la montée en puissance.

Enfin, concernant la phase 2, dans l'hypothèse couramment admise (et sans doute sous-estimée) que les armées accueilleraient 10 % des jeunes, soit 80 000 par an, pour des missions d'intérêt général, l'effectif militaire requis pour les encadrer serait de 660 ETP. Il n'est pas envisageable que ces effectifs soient prélevés sur ceux prévus par la LPM.

Qu'il s'agisse du pilotage, du statut et de la qualité des cadres, de l'organisation, de la logistique et des capacités d'accueil, les échos recueillis donnent pour l'instant le sentiment d'un dispositif bricolé, qui n'est pas taillé pour passer le cap de la généralisation. En outre, il n'est pas financé.

### III. Les crédits hors personnel : les défis de la politique immobilière

Au total, le budget 2020 consacré à l'infrastructure s'élève à 2 milliards d'euros en autorisation d'engagement et à 1,7 milliard d'euros en crédits de paiement. C'est dans la continuité du budget précédent. Le véritable bond en avant a eu lieu en loi de finances pour 2018, lorsque la politique immobilière a bénéficié de 400 M€ de crédits supplémentaires. Cet effort est donc reconduit.

Tout d'abord, la gouvernance des crédits de politique immobilière a été modifiée :

- Les infrastructures rattachées aux programmes d'armement relèveront désormais du programme 146, donc du CEMA et du DGA.

- Les infrastructures liées à l'activité opérationnelle des forces, ainsi que les crédits de maintenance « locataire », déconcentrés aux bases de défense, sont transférés au programme 178.

- Le programme 212 ne regroupera donc plus que les crédits du logement, de l'hébergement, des locaux de travail et des réseaux d'intérêt général.

En crédits de paiement, ce sont 320 M€ qui partent vers le programme 146 et 880 M€ vers le programme 178, dont plus de 300 M€ au titre de la déconcentration de la gestion. Le programme 212 conserve 510 M€ de crédits de politique immobilière.

Ce changement de gouvernance responsabilise les bénéficiaires d'infrastructures et doit permettre un meilleur suivi de l'utilisation des crédits.

En isolant, au sein du programme 212, le financement de l'objectif d'une LPM « à hauteur d'homme », la réforme sanctuarise cet objectif.

S'agissant de l'amélioration des conditions de vie, la ministre a annoncé le 18 octobre 2019 une augmentation significative des investissements dans le domaine de l'hébergement en enceinte militaire, avec un effort qui doit passer en moyenne de 100 M€ à 140 M€ par an. L'objectif est de réhabiliter 18 000 places et de créer 7 600 lits supplémentaires.

Les investissements dans le domaine du logement familial s'accroissent également, conformément au plan Familles. L'effort passe d'environ 120 M€ à environ 150 M€ en moyenne par an.

Un gros enjeu réside dans l'arrivée à expiration, en 2020, de la concession de l'ex-Société nationale immobilière (SNI) sur les logements domaniaux du ministère des Armées.

La négociation d'un nouveau contrat de concession, dit CEGELOG, a été lancée. Le ministère souhaite une remise à niveau accélérée du parc domanial, notamment sur le plan énergétique, et la construction de 2500 logements neufs. Le parc est ancien et sa localisation ne correspond plus aux priorités des armées. Des besoins se font sentir en région parisienne et à proximité de Rennes, Bordeaux et Toulon, dans des zones tendues.

S'agissant des cessions et de leurs contreparties attendues pour le ministère des armées, le Sénat avait inscrit, à l'article 3 de la LPM, le principe de retour au ministère des armées de l'intégralité du produit de ses cessions immobilières et de ses redevances et loyers. L'an dernier, les promesses de la LPM ont été concrétisées dans la loi de finances pour 2019. Le dispositif législatif est donc en place.

- Néanmoins, s'agissant tout d'abord des loyers et redevances : dans le cadre du plan « *Place au soleil* », le ministère des Armées a annoncé la mise à disposition, d'ici fin 2022, de 2000 hectares de terrains pour y développer des projets de production d'électricité photovoltaïque. Au sein du compte d'affectation spéciale, les redevances et loyers du ministère des Armées représentent déjà 10 millions d'euros. Ce montant a vocation à s'accroître. Il faudra que le ministère puisse bénéficier de droits de consommation supplémentaires équivalents en retour.

- S'agissant ensuite du Val de Grâce : l'ancien hôpital sera conservé jusqu'aux JO 2024. Le site sert actuellement à l'hébergement d'environ 370 militaires de l'opération Sentinelle et d'une centaine de célibataires géographiques. Il répond donc à un besoin, qui ne sera pas fondamentalement modifié après les J.O.

Si ce site est affecté à un autre ministère, on peut craindre que la soulte qui sera versée au ministère des armées ne soit que très inférieure à la valeur réelle du bien. Or la cession du Val de-Grâce est la dernière cession d'ampleur prévue par le ministère après la vente récente de la partie fructifère de l'Ilot Saint-Germain.



Le programme « Soutien de la politique de défense » regroupe, sous l'autorité du Secrétariat général pour l'administration (SGA), **les fonctions d'administration et de soutien mutualisées au profit de l'ensemble du ministère, ainsi que, depuis 2015, les crédits de personnel (titre 2).**

Afin de permettre aux autres composantes du ministère de se consacrer à leur cœur de métier, le SGA assure ainsi le pilotage et la coordination des politiques transverses du ministère à travers des directions fonctionnelles (ressources humaines, finances, immobilier, juridique).

Il fournit également des prestations à travers des directions ou services spécialisés : service d'infrastructure de la défense (SID), direction du service national (DSN)...

Enfin, le SGA agit dans les domaines de l'action sociale, de la reconversion et des systèmes d'information, d'administration et de gestion (SIAG).

Le projet de loi de finances pour 2020 procède à **une réorganisation budgétaire**, traduisant une nouvelle répartition des responsabilités dans le domaine de la politique immobilière. Le périmètre du programme 212 est désormais réduit aux infrastructures liées aux conditions de vie et de travail des personnels du ministère des armées et de leurs familles.

Le présent avis revient sur **les principaux enjeux du programme 212 :**

- **en titre 2 :** l'évolution des effectifs et de la masse salariale, l'amélioration de la condition du personnel militaire ;

- **hors titre 2 :** la gestion du parc immobilier de la défense, la mise en œuvre des programmes d'infrastructures, le retour de ses produits immobiliers au ministère des armées au travers du compte d'affectation spéciale de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

Dans le projet de loi de finances pour 2020, les crédits du programme 212 « Soutien de la politique de défense » s'élèvent à **21,9 Md€** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement (CP). Il faut ajouter à ces montants 276 M€ de ressources extrabudgétaires, principalement constituées des attributions de produits (ADP) du service de santé des armées, en légère hausse (+3 %).

**Les crédits de titre 2 s'élèvent à 20,66 milliards d'euros, en légère augmentation (+0,5%). Les crédits hors titre 2 s'élèvent à 1,27 Md€, en baisse de 53 % en raison des modifications de périmètre opérées.**

Ce programme est **budgétairement le plus important de la mission « défense »** dont il regroupe plus de la moitié des crédits de paiement et des autorisations de programme.

## I. L'EVOLUTION DES CREDITS DE TITRE 2 POUR 2020

### A. LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE POUR 2020

Pour 2020, ces crédits de titre 2 s'élèvent à **20,66 milliards d'euros**, en augmentation de 107 millions d'euros (+0,5 %) par rapport à 2019.

Cette hausse résulte d'une augmentation mesurée (+26 millions d'euros, soit, +0,2%) des dépenses dites de socle (rémunérations), d'une hausse plus conséquente (+116 millions d'euros, soit +1,4 %) des pensions et d'une diminution (-35 millions d'euros, soit -4,9%) des dépenses hors socle, les enveloppes destinées aux OPEX (250 millions d'euros) et aux MISSINT (100 millions d'euros) étant stables.

Cette évolution tient compte **d'ajustements visant à une meilleure sincérisation des trajectoires budgétaires**, afin de remédier au phénomène de sous consommation des crédits de titre 2, observé de manière récurrente ces dernières années (61 M€ en 2016, 95 M€ en 2017, 155 M€ en 2018...)

En 2018, la sous-consommation en 2018 résultait d'abord de la **sous-réalisation des cibles en effectifs** (99 M€), du fait d'un nombre de départs plus important que prévu et des difficultés de recrutement dans certaines familles professionnelle. Au 31 décembre 2018, le schéma d'emplois présentait ainsi un retard de 583 ETPE, résultat d'une sous-réalisation de 952 ETPE pour les militaires, compensée pour partie par une sur-réalisation (+369 EPTE) du schéma d'emplois des personnels civils autorisée en gestion par la DRH-MD. Le retard pour le personnel militaire concerne en majorité (71%) des sous-officiers aviateurs et marins, et les volontaires de l'armée de terre.

Cependant, **d'autres facteurs entrent aussi en ligne de compte dans la sous-consommation** des crédits de titre 2, tels que les **moindres dépenses d'indemnités opérationnelles** (54 M€), **l'accélération du rythme des recouvrements d'indus Louvois** (26 M€), **des encaissements en attributions de produits** supérieurs de 15 M€ aux prévisions de LFI, **de moindres dépenses hors socle** (28 M€), notamment pour les dépenses de chômage (14 M€) et d'autres, comme l'indemnité de résidence à l'étranger (IRE) et les accessoires de solde étranger. Cette sous-consommation a été compensée, pour partie, par des facteurs de hausse de la masse salariale intervenus pour des montants beaucoup plus limités, avec notamment des reports de dépenses de 2017 vers 2018 pour un montant de 14 M€ (comprenant la mise en œuvre décalée de mesures catégorielles 9 M€).

Il a donc été nécessaire d'en tirer les enseignements et **de sincériser les crédits de titre 2, en actualisant les modèles de valorisation de ses différents sous-jacents**. En ce qui concerne les dépenses de socle,

notamment, les **modèles de modèles de valorisation des effectifs ont été modifiés** (l'équivalence en ETPT des ETP, ce qu'on appelle les profils de gestion, propres à chaque catégorie d'emploi, ont été réduits afin de tenir compte du plus grand nombre de sorties et du fait que celles-ci surviennent plus tôt que prévu).

Par ailleurs, le **directeur des ressources humaines du ministère des armées a été désigné par le Secrétaire général pour l'administration (SGA) comme le seul responsable de programme délégué pour les crédits de titre 2**, alors que jusqu'à présent il ne venait qu'en soutien du directeur des affaires financières qui pilotait la masse salariale. Ce changement améliore la lisibilité de la gouvernance de la masse salariale au sein du ministère, conformément à la volonté de la ministre. Sa désignation comme acteur central dans le pilotage du T2 et le renforcement du rôle de la DAF en matière de contrôle interne et de responsable de la préparation des lois de finances concourent à renforcer la maîtrise de la masse salariale.

		<i>en M€</i>			
		LFI 2019	PLF 2020	Évolution en millions d'euros	Evolution en %
<b>SOCLE</b>	Masse salariale socle hors MISSINT	11 038	11 064	26	0,2%
<b>HORS SOCLE</b>	Dépenses de non activité	101	96	-5	-4,5%
	Dépenses de réservistes	178	172	-5	-3,1%
	Autres rémunérations	58	51	-7	-12,5%
	Dépenses de restructurations liées au PAR	49	49	0	-0,2%
	Allocations chômage	139	128	-11	-7,9%
	Autres prestations sociales	186	179	-7	-3,6%
	Autres dépenses hors socle DAD	0	0	0	0,0%
	<b>Total masse salariale hors socle hors OPEX</b>	<b>710</b>	<b>675</b>	<b>-35</b>	<b>-4,9%</b>
	MISSINT	100	100	0	0,0%
	OPEX	250	250	0	0,0%
	Pensions	8 455	8 571	116	1,4%
	<b>Total</b>	<b>20 552</b>	<b>20 659</b>	<b>107</b>	<b>0,5%</b>

Source : réponse au questionnaire budgétaire

**La hausse de 0,2 % des dépenses de socle en 2020 correspond à :**

- des **mesures catégorielles** qui traduisent l'effort pour renforcer l'attractivité du ministère et pour la fidélisation des compétences les plus stratégiques ou rares, notamment à destination des secteurs exposés à la concurrence du secteur privé (praticiens hospitaliers, maintenance aéronautique, cyber, atomiciens...). Les mesures nouvelles stratégiques portent sur la valorisation du lien au service – PLS – des personnels militaires (+12,7 M€) et sur la revalorisation du RIFSEEP pour le personnel civil (+11,5 M€, dont 5,5 M€ au titre de l'IFSE et 6 M€ au titre du CIA) afin d'aligner le ministère sur les pratiques interministérielles constatées ;

- un schéma d'emplois positif (300 créations de postes) ;
- une prévision recalée des **recupérations d'indus versés pendant le pic de la « crise LOUVOIS »**. Ces recettes non fiscales sont particulièrement dynamiques depuis 2018 et devraient se maintenir à un niveau élevé au moins jusqu'en 2022.

**La baisse des dépenses hors socle en 2020 s'explique par la diminution des agrégats suivants :**

- **le chômage**, en tendance baissière, notamment grâce au dynamisme de la politique de reconversion conduite par le ministère via l'agence de reconversion de la défense (ARD), conjuguée à un contexte économique plutôt favorable ;
- **la réduction des autres rémunérations et autres prestations sociales**, dont diverses indemnités de départs (prime des officiers sous contrats, indemnité pour activités militaires spécifiques) en cohérence avec la politique de fidélisation mise en œuvre.

#### **B. L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS EN 2020**

**La sincérisation de la trajectoire budgétaire en 2020 ne remet pas en cause la cible d'effectifs définie par la LPM (+ 6 000 créations nettes sur la période 2019-2025).**

Ainsi, la remontée en puissance se poursuit, avec la **création nette de 300 emplois équivalents temps plein (ETP)**. Ces créations nettes recouvrent, comme chaque année, des créations et des suppressions de postes.

**Tableau de synthèse pour la période 2019-2021<sup>1</sup> :**

	2019	2020	2021	Total 2019-2021
Créations de poste	513	364	330	1 207
Suppressions de poste	63	64	30	157
<b>Evolution nette</b>	<b>+450</b>	<b>+300</b>	<b>+300</b>	<b>+1 050</b>

*Source : réponse au questionnaire budgétaire*

Ainsi **64 postes seront supprimés en 2020**, dont 34 postes au Service des infrastructures de la défense (SID) - qui poursuit sa transformation, notamment par un recours accru à l'externalisation - et 30 postes dans le soutien interarmées.

<sup>1</sup> NB : périmètre plafond ministériel des emplois autorisés (PMEA), en ETP, hors SIAé, hors volontaires du SMV et hors apprentis.

A l'inverse, **364 créations de postes** permettront de renforcer les domaines définis comme prioritaires dans la LPM : le renseignement, la cyberdéfense, la sécurité et protection des sites sensibles, le soutien aux exportations, la digitalisation et l'intelligence artificielle.

Les postes et services prioritairement concernés par les créations de postes en 2020 sont les suivants :

**- État-major des armées :**

- . renseignement : 80 ETP dont 22 pour la direction du renseignement militaire
- . cyberdéfense : 54 ETP;
- . sécurité et protection des sites sensibles, allègement des tensions : 25 ETP
- . soutien aux exportations : 10 ETP ;
- . unités opérationnelles des forces armées : 28 ETP.

**- Secrétariat général pour l'administration :**

- . sécurité et protection des sites sensibles, allègement des tensions : 22 ETP
- . accompagnement de la transformation du ministère : 12 ETP

**- Direction générale de la sécurité extérieure :**

- . renseignement : 40 ETP ;
- . cyberdéfense : 25 ETP.

**- Direction du renseignement et de la sécurité de la défense : 32 ETP**  
« renseignement ».

**- Direction générale pour l'armement :**

- . cyberdéfense : 15 ETP ;
- . digitalisation et intelligence artificielle : 6 ETP ;
- . soutien aux exportations : 14 ETP ;

**- Direction générale des relations internationales et de la stratégie « postes permanents à l'étranger » : 1 ETP.**

*Source : réponse au questionnaire budgétaire*

## II. DEUX POINTS D'ATTENTION POUR LES RESSOURCES HUMAINES EN 2020

### A. L'ATTRATIVITE DES FORCES ARMÉES : UN ENJEU MAJEUR

Mise en lumière par les difficultés de consommation du titre 2, **la question de l'attractivité est devenue le principal enjeu de la politique des RH et concentre tous les efforts.**

Face à un nombre de départs en hausse tendancielle, il s'agit en effet d'assurer chaque année **un nombre croissant de recrutements** (de l'ordre de 26 000 par an) et de fidéliser les personnels. Cela, dans le contexte d'une concurrence vive du secteur privé et d'évolutions sociétales qui rendent plus difficiles l'acceptation des contraintes de la vie militaire.

Une bonne nouvelle **est l'amélioration des résultats en termes de recrutement de civils**, grâce notamment au dispositif de recrutement dérogatoire de contractuels créé par la dernière LPM, même si celui-ci porte sur des effectifs contingentés. Ce dispositif permet de remédier aux difficultés de recrutement de personnels techniques statutaires, comme à la DGA.

**La question du recrutement est particulièrement vitale pour la Marine puisque celle-ci doit renouveler chaque année 10 % de ses effectifs.** En outre, le nombre de recrutements à réaliser est passé en **quatre ans de 2 500 à 3 500 par an**, compte tenu à la fois de la trajectoire de remontée en puissance fixée par la LPM et de l'augmentation du nombre de départs, ce qui représente un effort considérable.

Comme nous l'a fait valoir en audition le directeur des personnels militaires de la Marine, l'un des enjeux est de faire connaître à l'extérieur les métiers et les compétences recherchées. Le problème, en effet, est que les personnes qui en sont dotées ne pensent pas spécialement qu'elles pourraient les exercer dans cette armée. La Marine est une armée technique, caractérisée par une grande fragmentation des métiers (75 % des effectifs représentent moins de 1 % des métiers). Or, qu'il s'agisse de spécialités courantes (cyber, systèmes d'information, maintenance aéronautique...) ou de spécialités de niche, la demande excède largement l'offre. Les difficultés concernent surtout les niveaux moins qualifiés.

Le meilleur moteur du recrutement dans la Marine reste le bouche-à-oreille : 80 % des jeunes entrant dans la Marine affirment qu'ils ont eu auparavant un contact avec un marin. Cette forme de communication est encouragée.

Pour améliorer le recrutement, la **Marine n'en multiplie pas moins les initiatives originales** : mise en place de filières dans les lycées civils (parrainage de classes en bac professionnel, création d'un BTS de mécatronique navale) ou avec les lycées agricoles (compte tenu du profil de

pensionnaires de leurs élèves), partenariats avec des entreprises comme EDF ou Dassault pour faire connaître ses métiers auprès des élèves qu'elles forment en alternance à qui elles ne peuvent offrir de postes à l'issue de la formation..., jusqu'à la mise en place d'une plateforme de recrutement (« E-cirfa ») visant à informer et à démarcher des jeunes identifiés comme intéressés par la Marine (s'étant par exemple déclarés comme tels lors de la Journée Défense citoyenneté...).

Un autre axe est de favoriser le recrutement local dans les bassins d'emploi difficiles (presqu'île de Crozon, Cherbourg) en offrant le premier engagement de 4 ans dans la zone de résidence du jeune.

Pour améliorer l'attractivité et la fidélisation, plusieurs leviers sont mis en œuvre. Le premier levier est budgétaire avec en 2020, un plan de mesures catégorielles de **124 millions d'euros**, dont 27,6 millions d'euros de mesures nouvelles ciblées sur l'attractivité, pour financer des revalorisations pour les personnels civils, d'une part, la mise en place de la Prime de lien au service pour les militaires, d'autre part.

Utilisée depuis quelques mois (juin 2019), la **Prime de lien au service (PLS)** est un outil à la main des gestionnaires RH qui peuvent définir leur propre politique d'attribution, en fonction de leurs priorités. Ainsi, la Marine l'utilise principalement pour soutenir le recrutement dans les filières déficitaires alors les autres armées s'en servent surtout pour fidéliser des compétences et empêcher des départs.

La Prime de lien au service constituera l'un des outils de la **nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM)**, chantier de réforme toujours en cours, dont la mise en œuvre est attendue pour 2021. Il s'agit d'un chantier technique, visant à permettre une meilleure lisibilité des multiples primes et indemnités militaires, mais qui est aussi très sensible et nécessitera beaucoup de pédagogie et de communication pour être bien compris.

Cependant, d'autres leviers sont utilisés.

Il est ainsi de **l'attention portée au parcours professionnel et à l'intérêt du métier**. Dans la Marine, par exemple, un entretien de parcours est prévu pour tous les marins en fin d'affectation et un entretien de carrière est prévu dans chaque grade d'officier pour permettre à chaque officier d'entrevoir ses possibilités d'évolution dans les 10 années suivantes. Des cursus individuels sont élaborés au sein des quatre grandes forces de la Marine (sous-marins, forces de surface, aéronautique et fusiliers commandos. Il faut souligner que l'automatisation croissante des tâches d'exécution et l'externalisation de l'entretien des bâtiments peuvent être des facteurs de démotivation et imposent de repenser les métiers et les cursus.

Par ailleurs, **une meilleure conciliation de la vie professionnelle et de la vie privée est recherchée**. Le plan dit « Familles » s'efforce par exemple d'atténuer l'impact de la mobilité géographique en prévoyant un préavis de



5 mois et en accompagnant le conjoint dans sa recherche d'emploi. Dans la Marine, la mise en place du double équipage sur certains bâtiments vise à permettre une meilleure prévisibilité des embarquements. L'installation du Wifi dans les enceintes militaires fait l'objet d'une forte attente, néanmoins sur les bateaux, elle exige des modifications techniques qui demandent un peu de temps.

Il faut aussi évoquer **l'importance de la reconversion**, politique dotée de 32 millions d'euros en 2020. En effet, la capacité des armées à reconverter est de nature à rassurer les personnels sur leur avenir et à les inciter à embrasser, pour un temps plus ou moins long, une carrière militaire

### ***B. L'HYPOTHÈQUE DU SERVICE NATIONAL UNIVERSEL***

Promesse de campagne du président de la République non encore examinée par le législateur, le projet de service national s'adresse à tous les jeunes entre 16 et 18 ans et devrait comporter **trois phases** :

- un « **séjour de cohésion** » **obligatoire de deux** semaines en hébergement collectif (phase 1), durant lequel le port de l'uniforme sera obligatoire, articulé autour de **modules collectifs** (défense, sécurité et résilience nationales/autonomie, connaissance des services publics et accès aux droits/citoyenneté et institutions nationales et européennes /développement durable et transition écologique/activités sportives et de cohésion/culture et patrimoine/découverte de l'engagement) et de **bilans personnels** (santé, fondamentaux de la langue française, bilan de compétences incluant une composante numérique).
- une **mission d'intérêt général obligatoire** d'environ deux semaines (phase 2) pouvant être effectuée auprès d'associations, de collectivités territoriales, d'institutions ou d'organismes publics, ainsi qu'auprès de corps en uniforme ;
- une **période d'engagement volontaire**, d'une durée d'au moins trois mois (phase 3), à effectuer après les deux autres phases, entre 16 et 25 ans, dans des domaines tels que l'environnement, la défense et la sécurité, l'accompagnement des personnes, la préservation du patrimoine... . Le service civique pourra être une façon d'accomplir cette troisième phase facultative.

Une expérimentation dite « préfiguration » du SNU a débuté en 2019. Elle s'adressait, sur la base du volontariat, à 2 000 jeunes dans

13 départements pilotes. La phase 1 s'est déroulée en juin 2019 et la phase 2 (mission d'intérêt général) en octobre.

Les armées ont participé à cette préfiguration.

**Au titre de la phase 1**, elles ont été mises à contribution pour fournir de l'appui et du conseil auprès de la mission de préfiguration du SNU (MPSNU) rattachée au ministère de l'éducation et de la jeunesse, pour aider au recrutement des cadres, pour former les directeurs de centres et les cadres de compagnie, enfin pour concevoir et animer le module consacré à la défense et à la mémoire nationale.

S'agissant des cadres, **il est souhaité qu'un tiers de l'encadrement soit assuré par des volontaires ayant une expérience de l'encadrement militaire** (anciens militaires, réservistes). Les armées ont donc apporté une aide au recrutement en diffusant l'appel au volontariat dans leurs réseaux.

Les armées ont également participé à la formation de 300 cadres en 2019 au sein du pôle formation de la MPSNU (une cinquantaine de cadres de direction, au 2ème régiment de SMV de Brétigny, et environ 250 cadres de compagnies et tuteurs).

Le **module « défense et mémoire nationale »** a vocation à remplacer la Journée Défense et Citoyenneté (JDC). Exclusivement centré sur les questions militaires (suppression des éléments non militaires), il comporte des présentations, des séquences ludiques (jeux) visant à sensibiliser les jeunes à l'appréhension des menaces et au sens des commémorations et des ateliers pratiques visant à enseigner aux jeunes des savoir-faire militaires dits « actes réflexes » (savoir se protéger, savoir rendre compte, savoir se déplacer en s'orientant, notions d'hygiène cyber). Il est assuré par des militaires en tenue, à raison de 1 militaire pour 25 jeunes (comme dans le cadre de la JDC).

En 2019, les armées ont aussi contribué à **la phase 2**, qui correspond aux deux semaines de **missions d'intérêt général**. Ainsi, les jeunes qui choisiront la thématique « défense et sécurité » auront la possibilité d'effectuer l'équivalent d'une préparation militaire. En 2019, ce dispositif a été neutre pour les armées, le nombre de places proposées (200) ayant été déduit du nombre de places offertes dans les préparations militaires (12 500 par an environ).

Les missions d'intérêt général proposées par les armées se déroulent dans les installations militaires sur le modèle des préparations militaires, c'est-à-dire une semaine complète, nuits incluses, équivalant à douze jours.

L'ensemble **des armées directions et services du ministère des armées** sont appelés à participer au dispositif, au prorata de leurs effectifs ; Pour les services de soutien comme le SSA, le SCA ou le service des essences qui n'ont pas d'expérience en la matière, il s'agit d'une nouveauté et d'un défi.

Une difficulté tient au fait que les jeunes doivent pouvoir effectuer cette phase 2 à proximité de leur domicile. Or, les armées, directions et services, compte tenu de leurs implantations, ne seront pas en mesure de fournir une offre par département.

Au total, pour la phase 1 et la phase 2, l'équivalent de 3 équivalents temps plein travaillé (ETPT) aurait été mobilisé au sein des armées en 2019, pour un coût de 500 000 euros. **Avec les dépenses hors T2, le coût en 2019 pour les armées s'élèverait à 1 million d'euros.**

Les échos recueillis sur l'expérimentation lors des auditions mettent en évidence ; outre **retour positif des volontaires** : (qui néanmoins avaient tous déjà préalablement une expérience de l'engagement) ;

- la nécessité de **renforcer la formation des encadrants** pour s'assurer de la qualité de l'encadrement, indispensable s'agissant de jeunes mineurs en situation de mixité (plusieurs incidents comportements ou sanitaires ont été relevés malgré le profil des jeunes volontaires). Se pose aussi la **question de l'attractivité du statut des cadres**, tant pour leur recrutement que pour leur fidélisation. Le « contrat d'engagement éducatif » (CEE)<sup>1</sup> qui leur est proposé, avec des rémunérations comprises entre 120 € par jour pour un directeur de centre et 60 € par jour pour un « cadre de maisonnée », ne semble pas être l'instrument le mieux adapté, certains réservistes étant par exemple moins bien rémunérés par ce biais que dans le cadre de la réserve ;

- de **nombreuses questions pratiques en suspens** comme l'adaptation et la disponibilité des infrastructures et l'organisation du transport des jeunes. A cet égard, le principe retenu est que tous les jeunes devront accomplir leur SNU en dehors de leur département d'origine ;

- la **différence des approches et des cultures liée à la diversité des acteurs**. Elle est particulièrement tangible entre les armées, qui accomplissent leurs missions selon un même schéma conçu à l'échelon central, gage d'homogénéité, et l'éducation nationale, qui cherche davantage à s'appuyer sur les initiatives locales ;

- le **pilotage du dispositif**, assuré par la mission de préfiguration du service national universel, sous la direction du cabinet du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, « en mode projet » est certes **léger** mais ne permettra pas de budget, pas de RH, pas de faire face à la généralisation.

Pour 2020, **l'expérimentation va se poursuivre et sera étendue à 20 000 jeunes** (voire 30 000 selon les déclarations du secrétaire d'Etat Gabriel Attal) dans 100 départements.

Les armées continueront à fournir du conseil, de l'appui au recrutement, à participer à la formation par la mise à disposition d'une

---

<sup>1</sup> Utilisé notamment pour les colonies de vacances.

« plateforme de formation »<sup>1</sup> pour les cadres de direction et de 7 plateformes de formation (une par zone de défense) pour les cadres de compagnies. Elles animeront une centaine de journées défense et mémoire et offriront 2 000 places de missions d'intérêt général (phase 2). La direction du service national et de la jeunesse va également prendre en charge le développement du système d'information du SNU, pour l'heure inexistant, à partir de l'application JDC. Selon les estimations de l'état-major des armées, la contribution des armées en 2020 représentera au total **20,8 ETPT**.

**Si cet effort peut sembler raisonnable, il faut noter qu'aucun crédit supplémentaire n'est prévu en 2020 pour le financer, en contradiction avec ce que prévoit la LPM.**

Certes, une enveloppe de 30 millions d'euros destinée au SNU figure en 2020 à l'action 06 du programme 163 «Jeunesse et vie associative » de la mission « Sport, jeunesse et vie associative». **Mais aucun transfert à la mission Défense n'est prévu pour couvrir les dépenses induites par l'expérimentation, pour la phase 1 ou la phase 2.**

Ces crédits visent exclusivement à financer les dépenses des centres de cohésion (rémunération des cadres, habillement, hébergement, alimentation, activités...). Mais même pour ces seules dépenses, **cette enveloppe risque d'être insuffisante** : le coût par jeune étant évalué entre 1 700 € et 2 000 € frais de transport non compris, le coût en 2020 serait compris entre 34 millions d'euros (estimation basse avec 20 000 jeunes) et 60 millions d'euros (estimation haute avec 30 000 jeunes). En outre, le coût non chiffré du transport est un sujet en soi (en 2019, la SNCF a offert les frais de transport).

C'est sans doute la raison pour laquelle le projet annuel de performances (PAP) précise que « **des crédits supplémentaires issus d'autres ministères parties prenantes au SNU pourront venir compléter cette dotation** » ! **Pour la commission des affaires étrangères et de la défense, il n'est pas concevable, vu la contribution déjà fournie par le ministère des armées, que celui-ci soit ponctionné à nouveau en 2020.**

Nous sommes par ailleurs très inquiets pour la suite.

En effet, en cas de généralisation, la **demande adressée aux armées pour la formation des cadres de la phase 1 va mécaniquement augmenter** et l'on peut craindre que celles-ci soient encore davantage sollicitées en cas de désengagement ou d'incapacité des autres acteurs à prendre leur part dans le dispositif, compte tenu de la qualité de l'offre qu'elles sont à même de fournir.

Concernant la phase 2, dans l'hypothèse couramment admise (et sous doute sous-estimée) que les armées accueilleraient 10 % des jeunes, soit 80 000 par an, pour des missions d'intérêt général, l'effectif militaire requis

---

<sup>1</sup> « Plateforme de formation » = hébergement + moyens pédagogiques + soutien.

pour les encadrer serait, selon les calculs de l'EMA, de 667 ETP (sur la base d'un gradé pour quatre jeunes). A cela, il faut ajouter les conséquences en termes de soutien (administration, habillement, santé, alimentation, hébergement, transport). Ces effectifs ne devront pas venir en déduction des effectifs prévus par la LPM. Une réévaluation de la trajectoire sera nécessaire.

Qu'il s'agisse du pilotage, du statut et de la qualité des cadres, de l'organisation, de la logistique et des capacités d'accueil, les échos recueillis donnent pour l'instant le sentiment **d'un dispositif bricolé, qui n'est pas taillé pour passer le cap de la généralisation**. Des doutes sérieux existent sur la soutenabilité du dispositif à grande échelle. De plus, il n'est pas financé.

### III. LES CRÉDITS HORS TITRE 2 : LES DÉFIS DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE

Les crédits budgétaires, hors titre 2, du programme 212 s'élèvent en PLF 2020 à 1,3 Md€ en AE et en CP. Ces crédits baissent fortement, non pas pour des raisons de fond mais en conséquence de la **mise en place d'une nouvelle organisation budgétaire**.

#### Les crédits hors titre 2 du programme 212

M€		LFI 2019		PLF 2020		Évolutions	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
04	Politique immobilière	2 050,33	1 785,84	571,32	476,60	-72%	-73%
05	Systèmes d'information, d'administration et de gestion	174,52	168,42	162,48	172,81	-7%	3%
06	Accompagnement de la politique des ressources humaines	153,57	153,62	148,49	146,50	-3%	-5%
08	Politique culturelle et éducative	28,94	46,13	48,79	50,46	69%	9%
10	Restructurations	52,11	73,67	22,07	22,87	-58%	-69%
11	Pilotage, soutien et communication	390,39	417,9	368,04	407,54	-6%	-2%
	<b>Total HT2</b>	<b>2 849,86</b>	<b>2 645,58</b>	<b>1321,20</b>	<b>1276,78</b>	<b>-54%</b>	<b>-52%</b>
	<i>dont fonctionnement T3</i>	982,99	970,64	720,00	735,22	-27%	-24%
	<i>dont investissement T5</i>	1848,86	1625,26	563,29	496,37	-70%	-69%
	<i>dont intervention T6</i>	15,08	19,06	14,81	18,78	-2%	-1%
	<i>dont opérations financières T7</i>	2,94	30,64	23,10	26,41	686%	-14%

Source : ministère des armées

## **A. DES POLITIQUES TRANSVERSALES AUX ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES**

Outre les crédits de la politique immobilière, qui seront examinés un peu plus loin, le programme 212 porte un certain nombre d'autres politiques transversales du ministère des armées, dont les évolutions sont contrastées.

### **1. L'action « pilotage, soutien et communication » : le financement du siège du ministère des armées à Balard**

L'action « pilotage, soutien et communication » est la plus consommatrice de crédits (407 M€ en CP) après la politique immobilière. Elle assure notamment le financement du partenariat public-privé pour la gestion du site regroupant l'ensemble des services du ministère à Balard (Paris).

La baisse de 2 % de la dotation en 2020 par rapport à 2019 s'explique principalement par le transfert au programme 178 des crédits relatifs à l'achat et la maintenance des véhicules de la gamme commerciale.

Au titre du siège de Balard, les crédits s'élèvent à 152,4 M€ en AE et à 190,6 M€ en CP en 2020, pour les redevances du contrat de partenariat et le traitement des modifications du programme fonctionnel (principalement la sécurisation du site).

**L'équilibre financier du projet paraît respecté**, malgré des travaux d'adaptation. D'après les informations fournies par le ministère des armées, cet équilibre a pu être maintenu grâce à :

- la cristallisation des taux bancaires à la mise à disposition des bâtiments ;
- des indices de révision de prix favorables ;
- des économies liées à la mutualisation et au regroupement des services ;
- une opération de restructuration de la dette liée au projet, permettant de bénéficier de conditions de financement favorables.

Les années 2019 et 2020 sont marquées par la **poursuite de travaux de sécurisation renforcée du site**.

### **2. La politique des systèmes d'information, d'administration et de gestion : un levier de transformation du ministère**

En CP, les **crédits des systèmes d'information, d'administration et de gestion (SIAG)** augmentent légèrement pour 2019 (+3 %). Les prévisions pour les années suivantes font toutefois état d'une **diminution critique de ces crédits en 2021 (152,6 M€) puis en 2022 (142,6 M€)**.

Les **conséquences de cette inflexion** devront être analysées avec une attention particulière, la politique des SIAG étant une dimension essentielle de la transformation du ministère des armées.

La politique des SIAG fait l'objet, au sein du ministère, d'une gouvernance particulière, avec une comitologie spécifique. Une politique de rationalisation du parc d'applications est menée, le nombre de systèmes d'information retirés du service sur la période 2011-2020 étant évalué à 462.

Les principaux projets en cours sont relatifs à la gestion des ressources humaines, **le projet Source Solde étant le plus consommateur de crédits budgétaires** : 96,5 M€ de crédits consommés à fin août 2019 pour un devis évalué à 123,2 M€, auquel il faut ajouter une enveloppe de 27,5 M€ pour des évolutions dont l'origine est exogène au projet. Le montant programmé initial de ce projet s'élevait, pour mémoire, à 79,5 M€.

Source Solde est un projet majeur puisqu'il s'agit du logiciel de paie conçu pour le remplacement de Louvois, dont l'introduction fut un désastre, au coût et aux conséquences aujourd'hui maîtrisés.

La conception de Source Solde a été confiée, en 2015, à la société Sopra-Steria. **La bascule de la marine nationale dans le nouveau logiciel a été réalisée en mai 2019. Aucun dysfonctionnement n'a été constaté.** Le logiciel devrait donc être prochainement étendu à l'armée de terre, puis à l'armée de l'air et au service de santé des armées. **Source Solde devrait ainsi devenir pleinement opérationnel en décembre 2020.**

On note également la poursuite du développement du **système d'information de la Réserve opérationnelle du combattant (SI ROC)**, conformément au devis initial de 12,7 M€.

Le **projet de comptabilité analytique Chorus CAN** connaît, quant à lui, une importante augmentation de coût (de 5,8 M€ à 13,7 M€), suite à l'accélération de son déploiement, à l'extension de son périmètre et à sa migration vers une nouvelle solution logicielle.

### **3. La politique des ressources humaines : la poursuite du plan « Familles »**

Ces crédits recouvrent des actions dans le domaine du recrutement, de la formation, de la condition du personnel, des parcours de carrière et de la reconversion (hors crédits titre 2).

Il s'agit notamment **d'accompagner le plan « Familles »** décidé en 2017.

La baisse des crédits de cette action (-5%) est la conséquence du transfert vers le programme 178 des crédits relatifs à l'amélioration du cadre de vie en enceinte militaire, ainsi que d'une baisse des crédits alloués aux actions de reconversion.

Cette action est constituée de deux sous-actions :

- S'agissant de la **sous-action « Reconversion »**, on observe une diminution de l'enveloppe de 14 %. Ces crédits comprennent, pour 2020, **une enveloppe au profit de l'accompagnement des conjoints**.
- S'agissant de la **sous-action « Action sociale et autres politiques de ressources humaines »**, l'enveloppe permet la mise en œuvre des mesures sociales du plan « Familles », dans le but d'améliorer les conditions de travail et d'alléger certaines contraintes. L'accent est également mis sur la formation.

On remarquera que **l'Institution de gestion sociale des armées (IGESA)**, qui a pour mission de gérer les établissements sociaux et médico-sociaux du ministère des armées, et d'exercer des activités à caractère social et médico-social, **a participé en 2019 à l'hébergement des jeunes dans le cadre de l'expérimentation du service national universel (SNU)**.

Un centre de vacances du Puy de Dôme (« La Fontaine du Berger ») a en effet été mis à disposition du 16 au 28 juin 2019, accueillant 140 jeunes de 16 et 17 ans et 24 encadrants. **Il n'y a pas eu d'impact sur l'organisation des colonies de vacances.**

Les personnels de l'IGESA ont été mobilisés pour cet accueil.

**En 2020, l'IGESA est susceptible d'accueillir de nouvelles sessions du SNU** durant les vacances scolaires (sans certitude à ce jour). L'accueil du SNU dans les centres de l'IGESA a un impact positif sur le taux de fréquentation des structures, **sous réserve qu'il ait lieu en dehors des sessions de colonies de vacances organisées par l'IGESA.**

#### **4. La politique culturelle et éducative : un important chantier de rénovation**

Les crédits de cette action sont **en forte hausse** en autorisation d'engagement (+69 %). Un important chantier de rénovation des opérateurs est en effet engagé, à compter de 2020 et pour toute la durée de la LPM. Il s'agit de rénover les musées, de numériser des archives, de conserver et valoriser le patrimoine et, enfin, de moderniser la fonction « culture ».

L'augmentation des crédits de paiement est liée à la rénovation du palais de Chaillot du musée national de la marine et à la création, au musée de l'air et de l'espace, d'un centre de conservation et de restauration.



## **5. Les restructurations : une problématique transformée par la remontée en puissance**

La dotation de cette action diminue de 69 % en CP par rapport à 2019. **À compter de 2020, en effet, les restructurations ne seront plus accompagnées par des dispositifs spécifiques** (contrats de redynamisation de site de défense). Les crédits de restructuration diminuent avec l'achèvement du plan de stationnement des forces. Les principales opérations de restructurations consistent aujourd'hui en des opérations de **densification**. La cession d'emprises continue, par ailleurs, à engendrer des dépenses de travaux et de gardiennage.

## **B. UNE GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE PROFONDÉMENT MODIFIÉE**

### **1. Un budget dans la continuité des précédents**

Au total, tous programmes confondus (146,178,212), **le budget 2020 consacré à l'infrastructure s'élève à 2 milliards d'euros en autorisation d'engagement et à 1,7 milliards d'euros en crédits de paiement.**

Ce budget est dans la continuité des deux budgets précédents.

**Le véritable bond en avant de la politique immobilière a en effet eu lieu en loi de finances pour 2018, lorsque celle-ci a bénéficié de 400 millions d'euros de crédits supplémentaires. L'effort est donc reconduit.**

Cet effort était indispensable pour **poursuivre l'accueil d'une nouvelle génération d'équipements militaires, tout en impulsant une amélioration indispensable des conditions de vie et de travail du personnel du ministère des armées et des familles**, après de nombreuses années de sous-investissement.

Malgré un surcroît d'activité significatif, les crédits effectivement disponibles, en 2018, ont été **consommés en totalité.**

Il faut toutefois rappeler que **la trajectoire financière de la LPM ne permettra pas de répondre à l'ensemble des besoins.** Elle ne permettra que de stabiliser, globalement, l'état du patrimoine. Toutes fonction confondues, la LPM prévoit un effort de 13,6 Md€ en faveur de la politique immobilière. **1,5 Md€ d'investissements ont été reportés après 2025.**

La réalisation des objectifs de la LPM en matière de programmes d'équipements a imposé le ralentissement de plusieurs opérations d'infrastructures. L'armée de terre a par exemple été contrainte de ralentir son programme d'adaptation des espaces d'entraînement de niveau 2 et 3 (niveau d'une compagnie ou d'un sous-groupement tactique interarmes) au profit des espaces collectifs d'instruction (niveau section).

Toutefois, du fait du changement d'organisation budgétaire, les dépassements éventuels de coûts sur les infrastructures d'armement **ne devraient plus pouvoir être répercutés sur le financement des infrastructures opérationnelles ou sur les investissements dans les domaines de l'hébergement et du logement.**

## 2. Une organisation repensée

L'organisation de la politique immobilière est, en 2020, profondément repensée. Cette transformation n'est pas d'ordre purement technique, puisque les changements de périmètres budgétaires traduisent **une nouvelle répartition des responsabilités**, moins centralisée et probablement moins bureaucratique, plus opérationnelle.

A partir de 2020, **les infrastructures d'accueil des programmes d'armement relèveront désormais du programme 146**, donc de la responsabilité du Chef d'état-major des armées (CEMA) et du Délégué général pour l'armement (DGA). Ce sont **ainsi 380 M€ d'AE et 320 M€ de CP** qui partent vers le programme 146. Les AE serviront majoritairement à la réalisation des infrastructures des programmes Scorpion<sup>1</sup> étape 1 (222,5 M€), Rafale (80,8 M€), INBS<sup>2</sup> Missiessy (40,4 M€), A400M (8,2 M€), Hermes (8 M€) et MRTT<sup>3</sup> (4,4 M€). Les principaux paiements interviendront au bénéfice des infrastructures des programmes SNA<sup>4</sup> BARRACUDA (98,6 M€), SCORPION étape 1 (60,3 M€), INBS Missiessy (56,1 M€), Hélicoptère de nouvelle génération (25,0 M€), FREMM<sup>5</sup> (14,4 M€), A400M (13,5 M€), Rafale (12,2 M€), Descartes (11,0 M€) et Hermes (8,0 M€).

**Les infrastructures liées à l'activité opérationnelle des forces, ainsi que les crédits de maintenance « locataire », déconcentrés aux bases de défense, sont transférés au programme 178.** Ce sont ainsi 1017 M€ d'AE et 880 M€ de CP qui sont transférés vers le programme 178, dont plus de 300 M€ au titre de la déconcentration de la gestion. Ces crédits financeront les infrastructures de la dissuasion nucléaire, l'entretien courant des infrastructures des bases de défense ainsi que la remise à niveau des infrastructures opérationnelles des forces.

---

<sup>1</sup> Le programme Scorpion comprend 6 opérations : 3 nouveaux véhicules blindés (Griffon, Jaguar, Serval), la rénovation du char Leclerc, le système d'information SICS et le système de préparation opérationnelle. La LPM 2019-2025 prévoit l'accélération du programme Scorpion : 50 % des nouveaux blindés médians doivent être livrés d'ici à 2025.

<sup>2</sup> Installation nucléaire de base secrète.

<sup>3</sup> Multi Role Tanker Transport (MRTT). La LPM 2019-2025 prévoit la livraison de 12 MRTT d'ici 2023, la cible finale étant de 15 appareils.

<sup>4</sup> Sous-marin nucléaire d'attaque (SNA). La LPM 2019-2025 prévoit six unités en service dans la Marine nationale à l'horizon 2030. Les quatre premiers seront livrés sur la période 2019-2025, dont la tête de série, le Suffren, en 2020.

<sup>5</sup> Frégate multi-missions (FREMM).

**Le programme 212 ne regroupera donc plus que les crédits du logement, de l'hébergement, des locaux de travail et des réseaux d'intérêt général soit 510 millions d'euros de crédits de politique immobilière.**

**Ce changement de gouvernance était souhaitable.** Il responsabilise les bénéficiaires d'infrastructures et doit permettre un meilleur suivi de l'utilisation des crédits.

En isolant, au sein du programme 212, le financement de l'objectif d'une LPM « *à hauteur d'homme* », **la réforme sanctuarise cet objectif.** Les crédits destinés à l'amélioration des conditions de vie ne pourront plus servir à pourvoir aux surcoûts des programmes d'armement.

### **C. L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE VIE : UNE PRIORITÉ BIENVENUE**

#### **1. Un plan en faveur de l'hébergement**

La Ministre des armées a annoncé, le 18 octobre 2019, **une augmentation significative des investissements dans le domaine de l'hébergement en enceinte militaire**, avec un effort qui doit passer en moyenne de 100 millions d'euros à 140 millions d'euros par an. L'objectif est de réhabiliter 18 000 places et de créer 7 600 lits supplémentaires.

Cet effort répond à la nécessité d'améliorer la qualité d'un parc qui a souffert ces dernières années d'un sous-investissement chronique. En effet, 20 % du parc présente actuellement des dégradations apparentes, nombreuses ou généralisées et les deux tiers des hébergements ont dépassé leur mi-vie. Il s'agit aussi d'augmenter l'offre dans les zones tendues, en particulier dans l'armée de terre qui procède à d'importants recrutements.

#### **2. La poursuite de l'effort dans le domaine du logement**

Les investissements dans le domaine du logement familial s'accroissent également, conformément au plan « Familles ». L'effort passe d'environ 120 millions à environ 150 millions d'euros en moyenne par an.

Les crédits de paiement devront suivre, à l'avenir, la forte augmentation des autorisations d'engagement.

Un gros enjeu réside dans **l'arrivée à expiration, en 2020, de la concession de l'ex-Société nationale immobilière (SNI)** sur les logements domaniaux du ministère des Armées. La négociation d'un nouveau contrat de concession, dit **CEGELOG**, a été lancée. Le ministère souhaite une remise à niveau accélérée du parc domaniaux, notamment sur le plan énergétique, et la construction de 2500 logements neufs. Le parc est ancien. Surtout, sa localisation ne correspond plus aux priorités des armées. Des besoins se font

sentir en région parisienne et à proximité de Rennes, Bordeaux et Toulon, dans des zones tendues.

Le parc global de logements du ministère des armées était constitué au 31 décembre 2018 de 46 685 logements, dont 41 443 logements situés en métropole, 4 033 Outre-mer et 1 209 à l'étranger. Ce parc comprend 11 825 logements domaniaux (25 %), 31 722 logements réservés par convention (68 %) et 3 138 logements pris à bail (7 %). Depuis 2009, 1 363 logements domaniaux ont été vendus. 1 088 sont en cours de cession.

Le plan d'accompagnement des familles prévoit, sur la durée de la LPM, d'augmenter le parc domanial dans les territoires où le marché privé offre des logements de médiocre qualité ou ne garantissant pas un niveau suffisant de sécurité pour les familles ainsi que dans les départements ultramarins déficitaires en logements : Guyane, Mayotte.

### **3. Un début de transition écologique**

Un effort est réalisé dans le domaine de la **mise aux normes environnementales** et de **l'amélioration de la performance énergétique** des infrastructures du ministère (61,1 M€ d'AE et 17,2 M€ de CP) :

- 30,5 M€ en AE et 8,9 M€ en CP sont alloués au financement de mises aux normes environnementales, principalement de réseaux d'eau et d'installations classées pour l'environnement dont le ministère est exploitant.
- - 30,6 M€ en AE et 8,3 M€ en CP sont mobilisés, par ailleurs, pour financer des investissements de performance énergétique. Sur cette dotation, 10,6 M€ d'AE seront consacrés à la passation d'un contrat de performance énergétique (CPE) au bénéfice du quartier « Général Guillaume » à Gap.

## ***D. LE RETOUR DE L'INTÉGRALITÉ DES PRODUITS IMMOBILIERS : DES POINTS À ÉCLAIRCIR***

### **1. Le compte d'affectation spéciale CAS 723**

La politique immobilière sera complétée, en 2020, comme chaque année, par des ressources issues des cessions immobilières, réaffectées au ministère des armées par l'intermédiaire du compte d'affectation spéciale du programme 723 « Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État » de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

Le ministère prévoit de consommer **157 M€ de ressources** issues de cession en 2020.

Pour mémoire, le Sénat a introduit à l'article de 3 de la LPM 2019-2025<sup>1</sup> une disposition prévoyant que les crédits budgétaires seraient complétés, sur la durée de la programmation, « par un retour de l'intégralité du produit des cessions immobilières du ministère des armées ainsi que des redevances domaniales ou des loyers provenant des concessions ou autorisations de toute nature consenties sur les biens immobiliers affectés au ministère des armées ». Le ministère bénéficiait déjà d'un retour de 100 % de ses recettes de cession immobilière jusqu'au 31 décembre 2019, en application de la précédente LPM.

Le dispositif applicable à compter de 2020 est étendu aux redevances et loyers, dans l'esprit de la réforme du compte d'affectation spéciale opérée par l'article 42 de la loi de finances pour 2017. Pour compenser la raréfaction des recettes de cession, le champ du CAS a, en effet, été étendu, en recettes, aux loyers et redevances, et en dépenses, aux frais d'entretien du propriétaire.

Cette disposition de la LPM 2019-2025 a été confirmée, l'an dernier, par les articles 88 et 93 de la loi de finances initiales pour 2019, qui a modifié en conséquence l'article 47 de la loi de finances initiale pour 2006 ayant créé le compte d'affectation spéciale. Le dispositif législatif destiné à mettre en œuvre la LPM est donc en place.

#### Évolution des recettes et des dépenses du CAS « défense » depuis 2018

M€	Exécution	Prévision	
	2018	2019	2020
<b>Recettes</b>	<b>289</b>	<b>631</b>	<b>648</b>
<i>recettes issues de cessions</i>	<b>54</b>	<b>434</b>	<b>42</b>
<i>îlot Saint-Germain</i>	29	368	
<i>autres cessions</i>	25	66	* 42
<b>autres recettes</b>	<b>235</b>	<b>197</b>	<b>606</b>
- dont reports N-1	210	162	561
- dont entretien propriétaire issu de l'ex P309	20	20,4	20,4
- dont indemnité pour changement d'utilisation d'immeuble et redevance	6	15	25
- dont réallocation vers le MAE et autres transferts	0	0	0
<b>Dépenses</b>	<b>134</b>	<b>70</b>	<b>157</b>

Source : ministère des armées

Pour 2018, les recettes de cession se sont élevées à 54 M€ dont :

- 29 M€ provenant de la cession à la Régie immobilière de la ville de Paris de la fraction « sociale » de l'îlot Saint-Germain (avec une décote de 69 %, en application de la loi du 18 janvier 2013 dite « loi Duflot ») ;

<sup>1</sup> 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.

- 25 M€ provenant de la cession de sites divers du ministère des armées hors Paris.

En 2019, les recettes prévisionnelles sont estimées à 631 M€ **dont 368 M€ au titre de l'Ilot Saint-Germain (fraction fructifère).**

La cession de la partie dite « fructifère » de l'Ilot Saint-Germain a été réalisée dans le cadre d'un appel d'offres international lancé en septembre 2018, l'acte de cession ayant été signé le 17 juin 2019

En 2020, **les recettes sont prévues à hauteur de 648 M€ dont 561 M€ de reports et 42 M€ de cessions**, principalement hors Paris. **Le montant des dépenses, en consommation, est évalué à 157 M€.**

À l'avenir, **le montant des recettes du CAS dépendra pour l'essentiel des modalités de cession du Val de Grâce.**

On observera par ailleurs qu'au 20 août 2019, **19 dossiers de cession à l'euro symbolique, relevant de dispositions spécifiques relatives aux terrains militaires<sup>1</sup>**, sont en cours d'instruction, notamment pour 5 sites dans l'Essonne (dont l'ex BA 217), 4 dans la Marne (dont l'ex BA 212) et 4 dans la Moselle.

## **2. Deux points d'attention : les recettes du « plan Soleil » et la cession du Val de Grâce**

### *a) Les recettes du plan « Place au Soleil »*

S'agissant tout d'abord des loyers et redevances qui viennent alimenter le CAS, dans le cadre du **plan « Place au soleil »**, le ministère des armées a annoncé la mise à disposition, d'ici fin 2022, de 2000 hectares de terrains pour y développer des projets de production d'électricité photovoltaïque. Le ministère des armées participe ainsi pleinement à l'effort interministériel visant à augmenter les capacités de production d'énergie électrique d'origine solaire en France. **La valorisation des terrains de la défense au service du développement durable est une évolution très positive.**

Ce plan permettra, en particulier, de valoriser des terrains par nature peu fructifères, soit du fait de leur situation géographique, soit parce qu'ils sont très pollués.

Le ministère des armées a démarré la mise en œuvre du plan « Place au Soleil », selon trois modalités : en accordant des autorisations d'occupation du domaine public (AOT), en cédant des emprises dont le ministère des armées n'a plus l'utilité, ou encore en développant la mise en place d'installations en autoconsommation.

---

<sup>1</sup> Article 67 de la loi de finances pour 2009, article 39 de la loi de finances pour 2015.

D'après les informations publiées par le ministère des armées le 7 août 2019, depuis 2018, 100 hectares ont déjà été cédés aux fins de développement de la filière photovoltaïque. D'ici fin 2019, 267 hectares supplémentaires seront mobilisés sur quatre sites expérimentaux : Creil (60) à hauteur de 253 ha, Querqueville (50) à hauteur de 4 ha, Saint-Christol (84) à hauteur de 5,5 ha, et la Valbonne (01) à hauteur de 4,5 ha. Un appel à manifestation d'intérêt a été lancé pour le choix des opérateurs qui seront chargés de mettre en œuvre des projets sur ces emprises.

**Au sein du CAS 723, les redevances et loyers du ministère des Armées représentent déjà 10 millions d'euros (en 2020). Ce montant a donc vocation à s'accroître. Il faudra que le ministère puisse bénéficier de droits de consommation supplémentaires équivalents en retour.**

*b) La cession du Val de Grâce*

L'avenir du bâtiment de l'ancien hôpital du Val de Grâce, réalisé dans les années 1970, et libéré le 30 juin 2016, est **toujours à l'étude**.

À la demande de la ministre des armées, l'ancien hôpital pourrait être conservé jusqu'aux Jeux Olympiques (JO) de 2024. Ce site sert actuellement à l'hébergement d'environ 370 militaires de l'opération Sentinelle et d'une centaine de célibataires géographiques. **Il répond donc à un besoin qui, en raison de la situation sécuritaire, ne paraît pas devoir être fondamentalement modifié après les JO.** Les associations professionnelles nationales de militaires (APNM) portent d'ailleurs un projet social et d'hébergement pour le Val de Grâce, qui doit être pris en considération.

A l'heure actuelle, il est toutefois prévu de reloger les militaires de l'opération Sentinelle, actuellement hébergés au Val de Grâce, au Fort de l'Est à Saint-Denis et au Fort de Nogent à Fontenay-sous-Bois, où des bâtiments sont en attente de livraison.

Le projet qui semble privilégié par le gouvernement, pour l'avenir de l'ancien hôpital, est porté par le ministère de la santé, donc par une autre administration de l'État. On peut craindre, alors, **que la soulte qui sera versée au ministère des armées en contrepartie du changement d'affectation du Val de Grâce ne soit très inférieure à la valeur réelle du bien.**

Une telle situation, si elle devait se produire, ne serait **pas conforme à la LPM 2019-2025** dont le rapport annexé prévoit (paragraphe 3.1.2.1): « *En cas de transfert d'immeubles inutiles à ses besoins vers d'autres départements ministériels, le ministère recevra une indemnisation substantielle, tenant compte de la valeur vénale du bien.* ».

La cession du Val-de-Grâce est la **dernière cession d'ampleur prévue par le ministère** après la vente récente de la partie fructifère de l'Ilot Saint-Germain.





## EXAMEN EN COMMISSION

*Au cours de sa réunion du mercredi 13 novembre 2019, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous la présidence de M. Christian Cambon, président, a procédé à l'examen des crédits du programme 212 « Soutien de la politique de défense » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2019.*

**M. Joël Guerriau, rapporteur.** – Mon intervention porte sur le volet titre 2 du programme 212.

Pour 2020, ces crédits de titre 2 s'élèvent à 20,66 milliards d'euros, en légère augmentation (+0,5%) par rapport à 2019. Cette évolution intègre des ajustements visant à tenir compte de la sous-consommation récurrente des crédits de titre 2 ces dernières années (95 M€ en 2017, 155 M€ en 2018...), sans remettre en cause la cible d'effectifs définie par la loi de programmation militaire (LPM). En termes d'effectifs en effet, la remontée en puissance se poursuit, avec la création nette de 300 emplois équivalents temps plein (ETP), destinée à renforcer les domaines définis comme prioritaires dans la LPM : le renseignement, la cyberdéfense, la sécurité et protection des sites sensibles ... Ces créations nettes recouvrent, comme chaque année, des créations et des suppressions de postes. Ainsi 64 postes seront supprimés en 2020, dont 34 postes au Service des infrastructures de la défense (SID) et 30 postes dans le soutien interarmées.

Mise en lumière par les difficultés de consommation du titre 2, la question de l'attractivité est devenue le principal enjeu de la politique des ressources humaines et concentre tous les efforts. Face à un nombre de départs en hausse tendancielle, il s'agit en effet d'assurer chaque année un nombre croissant de recrutements (de l'ordre de 26 000 par an) et de fidéliser les personnels. Cela, dans le contexte d'une concurrence vive du secteur privé.

La question du recrutement est particulièrement vitale pour la Marine puisque celle-ci doit renouveler chaque année 10 % de ses effectifs. L'un des enjeux est de faire connaître à l'extérieur les métiers et les compétences recherchées car les personnes qui en sont dotées ne pensent pas spécialement qu'elles pourraient les exercer dans cette armée. Les difficultés concernent surtout les maîtres et quartiers maîtres. Pour améliorer le recrutement, la Marine multiplie les initiatives originales : mise en place de filières dans les lycées civils (création d'un BTS de mécanique navale) ou avec les lycées agricoles (compte tenu du profil de pensionnaires de leurs élèves), partenariats avec des entreprises comme EDF ou AREVA pour recruter les élèves qu'elles forment en alternance à qui elles ne peuvent offrir

de postes à l'issue de la formation..., jusqu'à la mise en place d'une plateforme de recrutement (« E-cirfa ») visant à informer et à démarcher des jeunes identifiés comme intéressés par la Marine... Une bonne nouvelle est l'amélioration des résultats en termes de recrutement de civils, grâce notamment au dispositif de recrutement dérogatoire de contractuels créé par la dernière LPM.

Pour améliorer l'attractivité et la fidélisation, plusieurs leviers sont mis en œuvre. Le premier levier est budgétaire avec en 2020, un plan de mesures catégorielles de 124 millions d'euros, dont 27,6 millions d'euros de mesures nouvelles ciblées sur l'attractivité, pour financer des revalorisations pour les personnels civils, d'une part, la mise en place de la Prime de lien au service pour les militaires, d'autre part.

Utilisée depuis quelques mois (juin 2019), la Prime de lien au service (PLS) est un outil à la main des gestionnaires RH qui peuvent définir leur propre politique d'attribution, en fonction de leurs priorités. Ainsi, la Marine l'utilise principalement pour soutenir le recrutement dans les filières déficitaires alors les autres armées s'en servent surtout pour fidéliser des compétences et freiner les départs. La Prime de lien au service constituera l'un des outils de la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM), chantier de réforme toujours en cours, dont la mise en œuvre est attendue pour 2021.

Cependant, d'autres leviers sont utilisés. Il est ainsi de l'attention portée au parcours professionnel et à l'intérêt du métier. Dans la Marine, par exemple, un entretien de carrière est prévu dans chaque grade pour permettre d'entrevoir avec chaque marin ses possibilités d'évolution dans les 10 années suivantes. Des cursus individuels sont élaborés au sein des quatre grandes forces de la Marine (sous-marins, forces de surface, aéronautique et fusiliers commandos). Par ailleurs, une meilleure conciliation de la vie professionnelle et de la vie privée est recherchée. Le plan dit « Familles » s'efforce par exemple d'atténuer l'impact de la mobilité géographique en prévoyant un préavis de 5 mois et en accompagnant le conjoint dans sa recherche d'emploi. Dans la Marine, la mise en place du double équipage sur certains bâtiments vise à permettre une meilleure prévisibilité des embarquements et donc une vie de famille plus stable. On doit aussi évoquer l'importance de la reconversion, politique dotée de 32 millions d'euros en 2020. En effet, la capacité des armées à reconvertir est de nature à rassurer les personnels sur leur avenir et à les inciter à embrasser, pour un temps plus ou moins long, une carrière militaire.

Même si toutes ces mesures n'ont pas forcément vocation à produire des effets de court terme, on espère que les résultats en termes de consommation du T2, seront meilleurs en 2019 et en 2020.

Un mot pour finir sur la mise en place du service national universel (SNU) et son impact sur le programme 212.

En 2019, l'expérimentation du SNU, conduite dans 13 départements au bénéfice de 2 000 jeunes volontaires, est censée n'avoir eu qu'un impact négligeable sur le programme 212. Au titre de la phase 1 (séjour de cohésion de deux semaines en internat), les armées ont été mises à contribution pour fournir de l'appui et du conseil auprès de la mission de préfiguration du SNU, pour aider au recrutement des cadres, pour former les directeurs de centres et les cadres de compagnie, enfin pour concevoir et animer le module consacré à la défense et à la mémoire nationale. Elles ont aussi contribué à la phase 2, qui correspond aux deux semaines de missions d'intérêt général. En effet, les jeunes qui choisiront la thématique « défense et sécurité » auront la possibilité d'effectuer l'équivalent d'une préparation militaire. En 2019, ce dispositif a été neutre pour les armées, le nombre de places proposées ayant été déduit du nombre de places offertes dans les préparations militaires (12 500). En 2019, l'effort pour les armées a été de l'ordre de 3 équivalents temps plein travaillés (ETPT), pour un coût de 500 000 euros (soit un total de 1 million d'euros en incluant les dépenses hors titre 2).

Pour 2020, avec l'extension de l'expérimentation à 20 000 (voire 30 000 jeunes selon les déclarations du secrétaire d'Etat Gabriel Attal), l'impact sur les effectifs des armées est évalué par l'Etat-major des armées (EMA) à une vingtaine d'ETPT. Si cet effort peut sembler raisonnable et que l'impact reste pour l'instant maîtrisé, il faut noter qu'aucun crédit supplémentaire n'est prévu pour le financer, en contradiction avec ce que prévoit la LPM.

Nous sommes donc inquiets pour la suite. En effet, en cas de généralisation, la demande adressée aux armées pour la formation des cadres de la phase 1 (300 en 2019) va nécessairement augmenter et celles-ci pressentent qu'on pourrait leur en demander davantage en cas de désengagement ou d'incapacité des autres acteurs à prendre leur part dans le dispositif. Concernant la phase 2, dans l'hypothèse couramment admise que les armées accueilleraient 10 % des jeunes, soit 80 000 par an, pour des missions d'intérêt général, l'effectif militaire requis pour les encadrer serait, selon les calculs de l'EMA, de 660 ETPT. Ces effectifs ne devront pas être imputés sur ceux de la programmation. Il faut aussi souligner les conséquences sur les infrastructures puisque ces séquences devraient avoir lieu dans des enceintes militaires sur un temps resserré. Qu'il s'agisse du pilotage, du statut et de la qualité des cadres, de l'organisation, de la logistique et des capacités d'accueil, les échos recueillis donnent pour l'instant le sentiment d'un dispositif « bricolé », qui n'est pas taillé pour passer le cap de la généralisation. Je passe maintenant la parole à mon collègue Gilbert Roger.

**M. Gilbert Roger, rapporteur.** – Je concentrerai mon propos sur la politique immobilière du ministère des Armées.

Au total, le budget 2020 consacré à l'infrastructure s'élève à 2 milliards d'euros en autorisation d'engagement et à 1,7 milliard d'euros en

crédits de paiement. C'est dans la continuité du budget précédent. Le véritable bond en avant a eu lieu en loi de finances pour 2018, lorsque la politique immobilière a bénéficié de 400 millions d'euros de crédits supplémentaires. Cet effort est donc reconduit.

Tout d'abord, la gouvernance des crédits de politique immobilière a été modifiée. Les infrastructures rattachées aux programmes d'armement relèveront désormais du programme 146, donc du CEMA et du DGA. Les infrastructures liées à l'activité opérationnelle des forces, ainsi que les crédits de maintenance « locataire », déconcentrés aux bases de défense, sont transférés au programme 178. Le programme 212 ne regroupera donc plus que les crédits du logement, de l'hébergement, des locaux de travail et réseaux d'intérêt général.

En crédits de paiement, ce sont 320 millions d'euros qui partent vers le programme 146 et 880 millions d'euros vers le programme 178, dont plus de 300 millions d'euros au titre de la déconcentration de la gestion. Le programme 212 conserve 510 millions d'euros de crédits de politique immobilière.

Ce changement de gouvernance était souhaitable. Il responsabilise les bénéficiaires d'infrastructures et doit permettre un meilleur suivi de l'utilisation des crédits.

En isolant, au sein du programme 212, le financement de l'objectif d'une LPM « à hauteur d'homme », la réforme sanctuarise cet objectif. En clair, on ne pourra plus piocher dans les crédits destinés à l'amélioration des conditions de vie pour pourvoir aux surcoûts et aux priorités des programmes d'armement. Nous n'y voyons que des avantages.

S'agissant de l'amélioration des conditions de vie, que prévoit ce projet de loi de finances ? La Ministre a annoncé le 18 octobre dernier une augmentation significative des investissements dans le domaine de l'hébergement en enceinte militaire, avec un effort qui doit passer en moyenne de 100 millions d'euros à 140 millions d'euros par an. L'objectif est de réhabiliter 18 000 places et de créer 7 600 lits supplémentaires.

Les investissements dans le domaine du logement familial s'accroissent également, conformément au plan Familles. L'effort passe d'environ 120 millions à environ 150 millions d'euros en moyenne par an.

Il reste à espérer que les crédits de paiement puissent suivre, à l'avenir, la forte augmentation des autorisations d'engagement.

Un gros enjeu réside dans l'arrivée à expiration, en 2020, de la concession de l'ex-Société nationale immobilière (SNI) sur les logements domaniaux du ministère des Armées. La négociation d'un nouveau contrat de concession, dit CEGELOG, a été lancée. Le ministère souhaite une remise à niveau accélérée du parc domanial, notamment sur le plan énergétique, et la construction de 2 500 logements neufs. Le parc souffre de vétusté. Surtout,

sa localisation ne correspond plus aux priorités des armées. Des besoins se font sentir en région parisienne et à proximité de Rennes, Bordeaux et Toulon, dans des zones tendues.

Cela me conduit à mon troisième point qui concerne les cessions et leurs contreparties attendues pour le ministère des Armées.

Vous vous souvenez que nous avons fait préciser, à l'article 3 de la LPM, que le ministère devait bénéficier de l'intégralité du produit de ses cessions immobilières et de ses redevances et loyers. Depuis 2017, pour compenser la raréfaction des recettes de cession, le champ du compte d'affectation spéciale, dit CAS 723, a été étendu, en recettes, aux loyers et redevances, et en dépenses, aux frais d'entretien du propriétaire. L'an dernier, les promesses de la LPM ont été concrétisées dans la loi de finances pour 2019. Le dispositif législatif est donc en place.

Mais nous suivrons de très près deux développements :

- S'agissant tout d'abord des loyers et redevances : Dans le cadre du plan « Place au soleil », le ministère des Armées a annoncé la mise à disposition, d'ici fin 2022, de 2 000 hectares de terrains pour y développer des projets de production d'électricité photovoltaïque. Au sein du CAS, les redevances et loyers du ministère des Armées représentent déjà 10 millions d'euros. Ce montant a vocation à s'accroître. Il faudra que le ministère puisse bénéficier de droits de consommation supplémentaires équivalents en retour.

- S'agissant ensuite du Val de Grâce : l'ancien hôpital sera conservé jusqu'aux JO 2024. Le site sert actuellement à l'hébergement d'environ 370 militaires de l'opération Sentinelle et d'une centaine de célibataires géographiques. Il y a donc un besoin. Ce besoin sera-t-il fondamentalement modifié après les J.O ? Il est permis d'en douter. Les APNM portent d'ailleurs un projet social et d'hébergement pour le Val de Grâce.

Mais le projet qui semble tenir la corde est celui porté par le ministère de la santé. On peut craindre, alors, que la soulte versée ne soit très inférieure à la valeur réelle du bien. Or la cession du Val-de-Grâce est la dernière cession d'ampleur prévue par le ministère après la vente récente de la partie fructifère de l'Îlot Saint-Germain.

Voilà les quelques points sur lesquels je souhaitais attirer votre attention. Pour le reste je suis plutôt favorable à ce budget.

**M. Alain Cazabonne.** - Lors du récent congrès de la Fédération Léo Lagrange à Artigues-près-Bordeaux en présence de M. Gabriel Attal, le SNU a été évoqué. La Fédération Léo Lagrange s'est déclarée prête à mettre ses villages de vacances et autres équipements à la disposition du SNU dans l'hypothèse où celui-ci s'étalerait sur toute l'année, ce qui paraissait souhaitable pour ne pas priver les jeunes de la possibilité d'avoir un travail saisonnier durant les vacances.

**M. Joël Guerriau, rapporteur.** – Je voulais compléter mon propos. Concernant la phase 2, mon inquiétude est que l'écart prévisible entre l'offre des armées -dont on s'attend à ce qu'elle soit homogène et structurée - et celle des autres acteurs incite les jeunes à choisir massivement d'effectuer leur mission d'intérêt général dans les armées, bien plus que les 10 % envisagés. Et il est vrai que l'hébergement va être un problème, particulièrement pour les autres acteurs.

**Mme Christine Prunaud.** – Je ne comprends pas pourquoi un budget de 30 millions d'euros est prévu pour le SNU sur la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».

**M. Joël Guerriau, rapporteur.** – C'est parce que le pilotage du projet SNU incombe au ministère de l'éducation et de la jeunesse. Mais ce budget est de toute façon insuffisant. On estime qu'en phase 1, le coût par jeune est de 1 700 euros hors frais de transport. Si l'on ajoute le coût du transport et qu'on multiplie par 20 000 (fourchette basse pour l'expérimentation en 2020), on dépasse déjà 30 millions d'euros. Si l'on se base sur 30 000 jeunes en 2020, on dépasse les 50 millions d'euros. Le montant budgété est sous-évalué, cela nous inquiète.

**M. Gilbert Roger, rapporteur.** – Nous allons continuer à explorer dossier, notamment en recevant dans le cadre de nos auditions « rapporteurs » le général Daniel Ménaouine, directeur du service national et de la jeunesse au ministère des armées. Je souligne qu'il existe aussi un problème en ce qui concerne le transport des jeunes : il n'est pas envisageable de les laisser rejoindre seuls en train le centre auquel ils ont été affectés, les parents ne l'accepteraient pas.

**M. Joël Guerriau, rapporteur.** – Je précise, en effet, que chaque jeune devra rejoindre un centre situé à l'extérieur de son département. Il s'agit d'assurer une mixité géographique, en plus de la mixité sociale et hommes/femmes.

**M. Christian Cambon, président.** – Nous continuerons naturellement à suivre le sujet du SNU en 2020. Concernant le programme 212, je précise que notre vote sur ses crédits est réservé jusqu'à l'examen de l'ensemble des crédits de la mission « Défense » mercredi 20 novembre.

*À l'issue de sa réunion du mercredi 20 novembre 2019, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Défense », le groupe communiste républicain citoyen et écologiste ayant voté contre.*

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### AUDITIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES

#### Mercredi 9 octobre 2019

**Mme Isabelle Saurat**, Secrétaire générale, Secrétariat général pour l'administration (SGA), Ministère des armées.

#### Mardi 15 octobre 2019

**Mme Florence Parly**, ministre des armées.

#### Mercredi 16 octobre 2019

**Général d'armée François Lecointre**, Chef d'état-major des armées.

**Général d'armée Thierry Burkhard**, Chef d'état-major de l'armée de terre.

#### Mercredi 23 octobre 2019

**Général d'armée aérienne Philippe Lavigne**, Chef d'état-major de l'armée de l'air.

**Amiral Christophe Prazuck**, Chef d'état-major de la marine.

### AUDITIONS DES RAPPORTEURS

#### Mercredi 23 octobre 2019

- *Association professionnelle nationale de militaires (APNM Marine)* :  
**M. Michaël Berben**, co-président du collège des officiers-mariniers.

#### Jeudi 24 octobre 2019

- *Ministère des armées, Direction des Patrimoines, de la Mémoire et des Archives* : **M. Sylvain Mattiucci**, contrôleur général des armées, directeur.

**Mardi 5 novembre 2019**

- *État-major de la marine, Direction du personnel militaire de la marine:*  
**Vice-amiral d'escadre Jean-Baptiste Dupuis**, directeur.

- *Ministère des armées, Division interarmées des réserves :* **Général de brigade Walter Lalubin**, Délégué interarmées des réserves.

**Mercredi 6 novembre 2019**

- *Ministère des armées, Direction des ressources humaines :* **Vice-amiral d'escadre Philippe Hello**, directeur.

**Mercredi 13 novembre 2019**

- *Ministère des armées, Direction du service national et de la jeunesse :*  
**Général de corps d'armée Daniel Ménaouine**, directeur.