



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2020 MISSION DÉFENSE

PROGRAMME 212 : SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE

**Rapport pour avis de MM. Joël GUERRIAU et Gilbert ROGER,
au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées**

Au sein de la mission « Défense », le programme 212 rassemble les fonctions de soutien mutualisées et les politiques transversales du ministère des armées. Ce programme regroupe notamment, depuis 2015, l'ensemble des crédits de personnel (T2) du ministère. 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 militaires. Les recettes de cession du ministère des armées ayant vocation à s'amenuiser, d'autres ressources devront être recherchées. À ce titre, la valorisation des terrains de la défense pour la production d'électricité photovoltaïque est une évolution très positive.

LE SOUTIEN, UN ENJEU ESSENTIEL POUR L'ATTRACTIVITÉ DES ARMÉES

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

Pour 2020, ces crédits de titre 2 s'élèvent à 20,78 milliards d'euros, en diminution de 140 millions d'euros par rapport à 2019. Cette baisse vise 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 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.

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 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. 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 millions d'euros 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 euros. Avec les dépenses hors T2, **le coût en 2019 pour les armées s'élèverait à 1 million d'euros**.

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 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 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.**



Source : Interieur.gouv.fr

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 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 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 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.

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 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.



Source : Pixabay

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.

Lors 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 de l'ensemble des crédits de la mission "Défense".

- 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.



Source : ministère des Armées

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'îlot Saint-Germain.

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

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

15 rue de Vaugirard 75006 Paris - secretariat-affetra@senat.fr

Les rapporteurs pour avis sur le programme 212 « Soutien de la politique de défense »



M. Joël Guerriau
sénateur de Loire-Atlantique



M. Gilbert Roger
sénateur de Seine-Saint-Denis