Soutien de la politique de défense

Session ordinaire 2018-2019

Par MM. Joël GUERRIAU et Gilbert ROGER, Sénateurs

publié le 27/11/2018

L'Armée de Terre dans la société

Avis présenté au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi de finances, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, pour 2019

1. **Les crédits de titre 2** du programme 212 s'établissent pour 2019 à 20,55 milliards d'euros, en augmentation de 1,3% (+265 millions d'euros) par rapport à 2018.

Cette augmentation de masse salariale traduit d'abord la hausse des dépenses de rémunération (dites aussi « de socle »), résultant à la fois d'une hausse des effectifs et d'une revalorisation de la condition du personnel à travers un plan catégoriel doté de 131 millions d'euros. Celui-ci prévoit notamment la mise en œuvre de la deuxième annuité du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) dont la transposition aux militaires avait été suspendue à l'automne 2017 par mesure d'économie, afin de financer l'indemnité compensatrice de la hausse du taux de CSG au 1er janvier 2018. Le plan catégoriel comprend également diverses mesures de revalorisation salariale, notamment en faveur des praticiens des armées, et plus largement, en direction des métiers sous tension, à travers la création d'une nouvelle prime dite « de lien au service », en remplacement de cinq primes existantes. Il s'agit de renforcer l'attractivité du ministère, de fidéliser ses personnels et de valoriser les compétences critiques.

2. **La hausse des effectifs** prévue par le PLF pour 2019 (+450 créations nettes) conformément à la loi de programmation militaire 2019-2025 permettra d'allouer des personnels supplémentaires en faveur du renseignement (+199 ETP), de la cyberdéfense (+107) et de la numérisation1 (+22) du soutien aux exportations (+45), de la sécurité-protection (+47) ainsi que des unités opérationnelles (+65), alors que, dans le même temps, la transformation du ministère se poursuit, en particulier dans le domaine des soutiens.

3. L'augmentation des crédits de titre 2 pour 2019 recouvre également **une hausse mécanique des pensions** (+104,1 millions d'euros) et une réévaluation (+ 59 M€) de la

dotation destinée au financement du surcoût des MISSINT, portée à 100 M€ en titre 2, qui s'inscrit dans une démarche de sincérisation budgétaire prévue par la LPM. Il en est de même, dans une moindre mesure (+5 millions d'euros) pour les crédits de titre 2 destinés aux OPEX (soit 250 millions), après des réévaluations plus importantes les années précédentes.

4. On observe en revanche une baisse (-33 millions d'euros) **des dépenses « hors socle »**, notamment celles consacrées au chômage des militaires (-11,8 millions d'euros) et aux aides au départ (-7,2 millions d'euros), du fait d'une diminution des besoins. Ces aides au départ n'en restent pas moins nécessaires pour piloter le modèle RH des armées, fondé sur une gestion délicate des flux. Votre commission se montrera donc tout particulièrement vigilante à la publication de l'ordonnance qui doit permettre leur reconduction au-delà de 2019.

5. S'agissant du titre 2, l'examen de cet avis sur le programme 212 a été l'occasion de mettre l'accent sur les points suivants :

- la confirmation que **l'attractivité et la fidélisation constituent un enjeu majeur pour nos armées**, particulièrement s'agissant des compétences rares et critiques. Les réponses à apporter à ce défi sont multiples : rémunérations, perspectives professionnelles, environnement de travail, condition du personnel, soutien apporté aux familles et aux conjoints… Le « plan familles », mis en œuvre depuis l'automne 2017 et qui représente une enveloppe financière de 530 millions d'euros sur la période 2019-2025, est évidemment un élément important de cette réponse, mais non le seul ;

- une attention soutenue doit être portée simultanément à plusieurs dossiers sensibles en 2019 : la mise en œuvre de la retenue à la source de l'impôt sur le revenu, le basculement du calculateur de paye Louvois à Source-Solde, le chantier de la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM) et la future réforme des retraites. Sur tous ces sujets, une vigilance s'impose.

6. **Les crédits hors titre 2** s'élèvent en PLF 2019 à 2,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE), en baisse de 1%, et à 2,6 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), en hausse de 3%. Après avoir connu l'an dernier une forte hausse, de près de 20%, les crédits hors titre 2 sont donc stables.

7. Cette évolution reflète **celle de la politique immobilière**, qui représente les deux tiers du programme soit 2,1 milliards d'euros en AE et 1,8 milliard d'euros en CP. Les crédits de la politique immobilière sont en légère hausse, mais seulement pour les crédits de paiement, après une augmentation exceptionnelle de plus de 400 millions d'euros l'an dernier. Ce budget se situe donc dans le prolongement du précédent, conservant la marche franchie l'an dernier, mais sans aller au-delà.

8. **L'augmentation des crédits de la politique immobilière était nécessaire et urgente, notamment pour l'amélioration des conditions de vie du personnel et des familles**, qui constitue aujourd'hui légitimement une priorité du ministère. L'effort réalisé en faveur des conditions de vie du personnel se poursuit (+3% en AE et +7% en CP). Ce projet de loi de finances prévoit un effort appréciable dans le domaine de la maintenance lourde, pour la remise à niveau des ensembles d'hébergement et de restauration les plus détériorés. Depuis le plan Vivien, il y a vingt ans, les plans d'amélioration des conditions de vie du personnel se sont succédé. Mais l'augmentation doit être inscrite dans la durée, sans déformation de l'effort, en exécution, au profit d'autres programmes d'infrastructures. Vos rapporteurs seront d'autant plus vigilants que les opérations d'infrastructure d'importance stratégique entraîneront des pics de paiement entre 2020 et 2022, ce qui pourrait ralentir

d'autres opérations.

9. La loi de programmation militaire 2019-2025 ne permet, en tout état de cause, qu'une **stabilisation de l'état du patrimoine**. Elle prévoit un effort d'investissement de 13,6 milliards d'euros sur la période. Mais des arbitrages ont conduit à reporter 1,5 milliard d'euros d'investissements après 2025.

10. **Les crédits consacrés au logement familial en 2019 sont stables** Rappelons que l'offre de logements doit augmenter de 660 unités en métropole d'ici à 2023, conformément au plan Familles.

11. **La soutenabilité de l'effort immobilier est incertaine**. Le service des infrastructures de la défense (SID) a connu une réduction importante de son effectif, de 11 500 en 2005 à 6 700 aujourd'hui. Cet effectif n'est pas appelé à progresser sur la durée de la LPM. Le SID a été bâti dans la perspective d'un milliard d'euros de dépenses immobilières annuelles ; or la LPM fixe un objectif de plus de 2 milliards d'euros par an. La tension est d'autant plus forte que la moitié du personnel civil du SID partira à la retraite dans les cinq prochaines années, ce qui signifie que 400 recrutements par an seront nécessaires.

12. La **stratégie d'efficience de la politique immobilière**, qu'il était nécessaire de mener, atteint toutefois ses limites. La décentralisation des petits travaux est une réponse encourageante à la saturation des services de soutien. Elle doit permettre aux chefs de corps de retrouver des leviers d'action. L'externalisation est une autre voie possible, mais il faut tenir compte de ses limites en termes de délais et de prise en compte des besoins et de leurs évolutions.

13. Il convient, enfin, de rappeler que les ressources de la politique immobilière doivent être complétées par des **recettes issues des cessions immobilières**, conformément aux dispositions introduites par le Sénat à l'article 3 de la LPM. La cession d'une fraction de l'Ilot Saint-Germain à la Régie immobilière de la ville de Paris a été réalisée le 31 mai 2018 pour un montant de 29 millions d'euros après application de la décote dite « Duflot » à hauteur de 66% de la valeur du bien. Le ministère des armées devrait récupérer à ce titre 50 logements sociaux. À l'initiative du Sénat, l'article 47 de la LPM permet la réservation par le ministère des trois quarts des logements sociaux réalisés dans ce type d'opération. Vos rapporteurs seront donc très attentifs à la cession du site du Val-de-Grâce, dont votre commission a appelé à reconsidérer l'opportunité. Cette cession, estimée à 150 millions d'euros, est envisagée en 2021 et constitue l'essentiel des prévisions d'encaissement du compte d'affectation spéciale à cette échéance. **Les armées doivent pouvoir bénéficier des recettes de leurs cessions, au prix du marché. À défaut, il serait légitime qu'elles puissent bénéficier de logements pour les militaires.**

...**Cliquez sur les liens pour en savoir +**

Titre :	Par MM. Joël GUERRIAU et Gilbert ROGER, Sénateurs
Auteur(s) :	Par MM. Joël GUERRIAU et Gilbert ROGER, Sénateurs
Éditeur :	Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2018

Collection : N° 149

Date de parution 27/11/2018

EN SAVOIR PLUS

DOCUMENT A TELECHARGER