

N° 4552

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 février 2017.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES

en conclusion des travaux d'une mission d'information ⁽¹⁾
*sur la **protection sociale des militaires***

ET PRÉSENTÉ PAR

MME GENEVIEVE GOSSELIN-FLEURY ET M. CHARLES DE LA VERPILLIERE,
Députés.

⁽¹⁾ La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

La mission d'information sur la protection sociale des militaires est composée de :

- Mme Geneviève Gosselin-Fleury et M. Charles de La Verpillière, *rapporteurs* ;
- MM. David Comet, Maurice Leroy, Mme Lucette Lousteau, et M. Philippe Nauche, *membres*.

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| SYNTHESE DU RAPPORT | 7 |
| INTRODUCTION | 11 |
| I. LA CONDITION MILITAIRE A L'ORIGINE D'UN ACCOMPAGNEMENT SOCIAL SPECIFIQUE | 13 |
| A. L'EDIFICATION PROGRESSIVE DE DISPOSITIFS DE SOUTIEN AUX MILITAIRES ET A LEURS FAMILLES | 13 |
| 1. Le militaire : un « citoyen plus » | 13 |
| 2. L'accompagnement social : un élément essentiel de la condition militaire..... | 15 |
| B. UN SYSTEME SOUMIS A DES INJONCTIONS CONTRADICTOIRES | 17 |
| 1. Une chaîne sociale « de bout en bout » pilotée par l'administration | 17 |
| 2. Des états-majors qui défendent leurs prérogatives de commandement | 22 |
| 3. Une recherche prudente d'harmonisation | 23 |
| II. UNE GRANDE DIVERSITE DE DISPOSITIFS DESTINES A ACCOMPAGNER LE MILITAIRE ET SA FAMILLE | 25 |
| A. LE « PAQUETAGE DE BASE » | 25 |
| 1. Le régime indemnitaire | 26 |
| 2. La couverture des risques et la santé..... | 28 |
| a. La couverture médico-sociale par la caisse nationale militaire de sécurité sociale | 28 |
| b. Une prévoyance institutionnelle gérée par l'établissement public des fonds de prévoyance militaire et de l'aéronautique | 30 |
| c. Les complémentaires santé et la prévoyance..... | 31 |
| d. Le rôle du service de santé des armées | 32 |
| 3. Les aides sociales et les secours..... | 33 |
| a. Les aides à la disposition de la sous-direction des affaires sociales | 33 |
| b. Les aides et les secours de la CNMSS et le dossier unique | 34 |

| | |
|---|-----------|
| c. Les aides et les secours des acteurs de l'assurance complémentaire et de la prévoyance | 35 |
| d. Les aides et secours des mutuelles militaires historiques d'accompagnement social | 36 |
| e. Les aides des associations à vocation sociale du monde de la défense | 36 |
| 4. Les loisirs vecteurs de cohésion | 36 |
| a. L'institution de gestion sociale des armées, un opérateur à valoriser | 37 |
| b. D'autres soutiens aux loisirs | 41 |
| c. Des crédits au profit de la cohésion des militaires et des familles | 41 |
| i. Des actions sociales communautaires et culturelles | 41 |
| ii. L'allocation pour l'amélioration du cadre de vie en enceintes militaires | 42 |
| 5. La concertation | 42 |
| a. Les comités sociaux | 42 |
| b. Le conseil central de l'action sociale des armées | 43 |
| c. Les conseils de la fonction militaire et le conseil supérieur de la fonction militaire | 43 |
| d. Le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire | 44 |
| e. L'évaluation de la politique sociale | 44 |
| B. LES AIDES A LA MOBILITE | 45 |
| 1. L'aide au logement | 46 |
| a. L'hébergement en milieu militaire | 46 |
| b. L'attribution de logements sur critères sociaux | 47 |
| c. Une prise en charge partielle et dégressive des frais de loyers | 48 |
| d. Des aides sociales en faveur de l'accession à la propriété | 49 |
| 2. Les aides au déménagement | 50 |
| a. La prise en charge des frais de changement de résidence | 50 |
| b. L'indemnisation des frais de déplacement liés au déménagement | 51 |
| c. Les aides à l'installation hors métropole | 52 |
| 3. Les cartes de circulation ferroviaire | 53 |
| 4. L'aide à l'emploi du conjoint | 53 |
| a. Les cellules d'accompagnement vers l'emploi des conjoints | 53 |
| b. L'allocation d'aide à la mobilité des conjoints | 55 |
| c. L'accompagnement des conjoints fonctionnaires | 55 |
| C. FAIRE FACE A L'ABSENCE | 55 |
| 1. L'enfance | 55 |
| a. Les modes de garde | 55 |
| b. Les établissements médico-sociaux | 58 |

| | |
|---|-----------|
| c. Les lycées de la défense | 58 |
| 2. La prestation de soutien en cas d'absence prolongée du domicile | 58 |
| 3. Les aides-ménagères et les aides familiales, une prestation méconnue de la CNMSS | 60 |
| 4. La préparation des départs et le soutien aux familles pendant les opérations | 61 |
| 5. Le soutien aux familles endeuillées | 62 |
| 6. Une écoute vingt-quatre heures sur vingt-quatre en cas de souffrance psychologique | 63 |
| D. LE RETOUR A LA VIE CIVILE | 64 |
| 1. La reconversion..... | 65 |
| a. Une agence spécialisée, unique en son genre | 65 |
| b. Un accompagnement pour tous les militaires | 65 |
| c. De nombreuses opportunités de reconversion | 67 |
| 2. Les blessés | 69 |
| a. Un plan d'action ministériel | 69 |
| b. Deux nouvelles cellules d'aide aux blessés | 70 |
| c. La maison des blessés et des familles | 70 |
| d. Le suivi des blessés dans la durée | 71 |
| e. Les pensions militaires d'invalidité | 73 |
| 3. La retraite | 74 |
| III. UN ACCOMPAGNEMENT SOCIAL A L'EPREUVE D'UN NOUVEAU CONTEXTE | 75 |
| A. L'EVOLUTION DES MODELES FAMILIAUX | 75 |
| 1. Le couple..... | 75 |
| 2. Les familles | 77 |
| a. Les familles monoparentales | 77 |
| b. Les divorcés n'ayant pas la garde de leur enfant..... | 78 |
| c. Les familles recomposées..... | 78 |
| d. Les jeunes militaires célibataires | 78 |
| 3. Les parents | 78 |
| B. LE CONTEXTE SECURITAIRE ET OPERATIONNEL | 79 |
| 1. L'intensification opérationnelle | 79 |
| a. L'imprévisibilité | 79 |
| b. Les risques..... | 80 |
| c. Les familles | 83 |
| 2. De nouvelles menaces visant les représentants de l'État | 84 |
| a. La protection fonctionnelle | 84 |

| | |
|--|------------|
| b. La protection des familles | 84 |
| C. LE CONTEXTE ECONOMIQUE ET SOCIAL | 85 |
| 1. La contrainte budgétaire | 85 |
| 2. La hausse des loyers dans certaines zones urbaines | 87 |
| 3. Les difficultés sur le marché du travail..... | 88 |
| 4. La numérisation de la société..... | 90 |
| IV. PENSER L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL DE DEMAIN | 91 |
| A. UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES FAMILLES DE MILITAIRES DANS LEUR DIVERSITÉ | 91 |
| B. UN MEILLEUR ACCES A L'ACCOMPAGNEMENT | 94 |
| 1. Une meilleure reconnaissance de la « base arrière » | 94 |
| 2. Un accès amélioré à l'information et aux interlocuteurs | 95 |
| 3. Les chantiers numériques..... | 96 |
| C. D'AUTRES PRIORITES SUR LESQUELLES INTENSIFIER LES EFFORTS POUR FIDELISER ET RECRUTER DEMAIN..... | 97 |
| 1. Le logement | 98 |
| 2. L'emploi..... | 99 |
| 3. La protection sociale des réservistes..... | 100 |
| TRAVAUX DE LA COMMISSION..... | 103 |
| ANNEXE : AUDITIONS ET DÉPLACEMENTS DE LA MISSION D'INFORMATION | 117 |

SYNTHESE DU RAPPORT

Soumis à des obligations de loyalisme, de neutralité, de discipline, de disponibilité ou encore de sacrifice, le militaire peut être considéré comme « un citoyen plus », qui mérite la reconnaissance de la Nation et bénéficie d'une protection qui incombe à l'État. L'ensemble des droits et des devoirs du militaire (c'est-à-dire son statut) et les protections et garanties mises à sa disposition pour les concilier dans son environnement professionnel constituent la condition militaire. Cette condition militaire a des implications pour les familles, qui constituent la « base arrière » du militaire, favorisant son équilibre, sa sérénité, et donc l'accomplissement de ses missions. Les militaires et leurs familles bénéficient donc d'une grande variété de dispositifs, servis par divers services, directions, et organismes. Ils constituent un ensemble très complet mais peu lisible, souvent en proie à des injonctions contradictoires et mal connu des publics cibles.

L'intensification opérationnelle que connaissent actuellement les armées ainsi que les profondes mutations à l'œuvre dans notre société soumettent ces dispositifs à de nouvelles tensions. Comme l'a très bien dit un militaire : « *nous étions jusqu'alors une armée de temps de paix.* » Ce temps est révolu. L'accompagnement social d'aujourd'hui s'inscrit dans un nouveau contexte caractérisé par l'évolution des modèles familiaux et des normes sociales relatives au bien-être des enfants et par une suractivité et de nouvelles menaces liées au contexte sécuritaire mais aussi par une contrainte budgétaire accrue, des tensions sur le marché du travail ou le marché immobilier, en particulier dans certaines régions, et par la numérisation de la société. Cette dernière est à la fois un facteur de risques et une opportunité pour améliorer l'accompagnement social des militaires et de leurs familles.

Sur la base de ces constats, les rapporteurs invitent le ministère à étudier les pistes d'amélioration suivantes :

- inventer une nouvelle relation de prescripteur à prestataire entre les états-majors et la chaîne sociale du ministère ;
- avoir à cœur de respecter un principe de subsidiarité dans la répartition des rôles et des responsabilités, de manière à prendre en compte les spécificités des armées et les besoins de proximité ;
- rechercher un meilleur équilibre entre compensation des contraintes de la militarité et aide sociale soumise à conditions de ressources ;
- veiller à améliorer le partage de l'information, notamment statistique, entre les états-majors et les directions et services du ministère chargés du soutien ;

- revaloriser l’institution de gestion sociale des armées (IGeSA) en clarifiant son image, en facilitant ses efforts de communication et en conviant l’opérateur aux temps d’information pour les familles ;

- simplifier les démarches administratives, qui sont un facteur de découragement, et s’attacher à réduire les délais ;

- mieux associer les publics cibles à l’élaboration des supports d’information ou des portails interactifs qui les concernent ;

En outre, ils formulent les recommandations suivantes :

- mieux prendre en compte les familles de militaires dans leur diversité ;

- abolir la condition de durée de deux ans d’un pacte civil de solidarité dans tous les cas où elle est actuellement prévue par les règles internes au ministère de la Défense ;

- étendre et diversifier encore l’offre de garde d’enfants ; réfléchir à des incitations aux gardes d’enfant en horaires atypiques destinées aux assistantes maternelles, conjointes de militaires ;

- veiller au maintien des postes d’agents de soutien aux assistants de service social, procéder à des créations de poste, le cas échéant ;

- ralentir le rythme des mutations et anticiper le calendrier de l’annonce des mutations ;

- étudier la possibilité de temps partiel pour des militaires se trouvant dans des situations familiales particulières ;

- améliorer l’accès à l’accompagnement ;

- organiser une sensibilisation concernant la place du conjoint et de la famille dans la condition militaire, témoigner aux familles la reconnaissance de la Nation pour les sacrifices consentis, organiser une consultation à propos des dispositifs d’accompagnement social en y associant les familles ;

- dispenser une information sur l’accompagnement social au ministère de la Défense de manière plus ciblée, et notamment, lors de « temps réservés » ;

- élaborer un nouveau portail d’information destiné aux familles de militaires en lien avec des associations et des familles volontaires ;

- faciliter le recours aux dispositifs en développant des applications sécurisées pour *smartphone* ;

- renforcer les systèmes d'information qui permettront d'avoir une meilleure connaissance des besoins en matière de protection médico-sociale et d'accompagnement ;

- intensifier les efforts pour fidéliser et recruter demain ;

- conduire une étude prospective sur les attentes des personnels en termes de logement, en lien avec l'évolution du contexte économique et social et des nouvelles normes sociales relatives à la vie de famille ;

- permettre la colocation de logements défense pour les parents célibataires et les célibataires géographiques ;

- mettre en œuvre une communication volontariste et plus ciblée en direction des publics de Défense Mobilité ;

- mieux anticiper les reconversions, en particulier des jeunes militaires les moins qualifiés, et améliorer la valorisation des compétences acquises ;

- veiller à compléter la protection sociale des réservistes opérationnels.

Au-delà de l'efficacité opérationnelle et de la manifestation de la reconnaissance de la Nation envers les femmes et les hommes qui consentent de grands sacrifices pour la défendre, il s'agit aussi de garantir l'attractivité du métier des armes, pour pouvoir recruter des personnels qualifiés demain et surtout les fidéliser dans la durée.

INTRODUCTION

Le mercredi 16 mars 2016, la commission de la Défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale a inscrit à son programme de travail le sujet de la protection sociale des militaires et en a désigné Mme Geneviève Gosselin-Fleury et M. Charles de la Verpillière rapporteurs.

Sa pertinence s'était imposée aux membres de la commission, avant même que leur attention ait été appelée sur ce thème par les chefs d'états-majors des trois armées, au cours de plusieurs auditions, à l'automne 2016. Le Livre blanc de 2013 exigeait déjà qu'une « *attention particulière [soit] portée à la condition du personnel* ». Le principe d'un « *plan ministériel d'amélioration de la condition du personnel* », ou PACP, fut inscrit par le Gouvernement dans le projet de loi de programmation militaire 2014-2019. Une définition de la condition militaire fut ensuite ajoutée dans le code de la défense par la loi n° 2015 917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense. Elle recouvre « *l'ensemble des obligations et des sujétions propres à l'état militaire* » mais aussi « *les garanties et les compensations apportées par la Nation aux militaires.* » La protection sociale fait partie de ces garanties et compensations.

Mais si la protection sociale désigne traditionnellement les dispositifs permettant aux militaires et à leur famille de faire face aux risques dits « sociaux » (chômage, vieillesse, invalidité, maladie), il est rapidement apparu aux rapporteurs que les militaires bénéficiaient d'un *continuum* social bien plus vaste, englobant une grande variété de mesures. Le champ de leurs travaux a donc été étendu à l'ensemble des dispositifs participant à l'accompagnement social des militaires et de leur famille, venant à l'appui de l'efficacité opérationnelle. Dans ses vœux aux armées, le 14 janvier 2016, le président de la République s'engageait d'ailleurs à veiller « *personnellement* » à l'amélioration de la condition militaire « *car elle est un élément fondamental de l'efficacité opérationnelle* ». Lors de ses vœux de 2017, le 9 janvier dernier, il ajoutait qu'il fallait porter « *une grande attention à la situation des familles, parce qu'elles vivent également les contraintes de l'état militaire : elles doivent être accompagnées.* » Ces déclarations confirment l'intuition des rapporteurs. L'accompagnement social des militaires est un enjeu majeur. Comme le rappelle régulièrement le chef d'état-major des armées, un militaire efficace est un militaire serein et le moral de sa « base arrière » est essentiel à son équilibre.

Les recommandations des rapporteurs s'appuient sur les auditions des acteurs de l'accompagnement social, de services, directions et sous-directions du ministère, dont celle de l'action sociale, des états-majors, des représentants du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM) et du Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM), ainsi que sur les témoignages recueillis

au cours de trois déplacements organisés à La Valbonne, Orléans-Bricy et Cherbourg.

Après avoir rappelé les origines de l'accompagnement social des militaires, le rapport propose, sans prétendre à l'exhaustivité, une description des mesures qui leur sont destinées. Il s'attache ensuite au nouveau contexte qui met ces dispositifs à l'épreuve avant de présenter des pistes de réflexion, des recommandations et des priorités budgétaires pour l'avenir.

Au-delà de l'efficacité opérationnelle et de la manifestation de la reconnaissance de la Nation envers les femmes et les hommes qui consentent de grands sacrifices pour la défendre, il s'agit aussi de garantir l'attractivité du métier des armes, pour pouvoir recruter des personnels qualifiés demain et surtout les fidéliser dans la durée.

I. LA CONDITION MILITAIRE A L'ORIGINE D'UN ACCOMPAGNEMENT SOCIAL SPECIFIQUE

La condition militaire est à l'origine d'un système de protection sociale et d'accompagnement spécifique. Ce système est aujourd'hui soumis à des injonctions contradictoires, qui se manifestent dans une organisation complexe.

A. L'EDIFICATION PROGRESSIVE DE DISPOSITIFS DE SOUTIEN AUX MILITAIRES ET A LEURS FAMILLES

Les militaires sont loin d'avoir été les premiers à bénéficier d'une protection sociale complète, bien que les mesures sociales aient été très tôt considérées comme un facteur d'efficacité. Les dispositifs sociaux dont ils bénéficient aujourd'hui résultent d'une sédimentation historique, produit des avancées sociales de l'ensemble de la société mais aussi et surtout des exigences opérationnelles.

1. Le militaire : un « citoyen plus »

À l'occasion de la révision du statut général des militaires de 2005 ⁽¹⁾, les pouvoirs publics ont réaffirmé les spécificités de l'état militaire tout en tenant compte des évolutions de la société et des armées. Le rapport de M. Guy Teissier fait au nom de la commission de la Défense nationale et des forces armées sur le projet de loi ⁽²⁾ rappelait opportunément, en préambule, que la « vieille armée » – et le statut du militaire avec elle – avait bien évolué depuis la Révolution française et le Premier Empire. Elle fut tour à tour encensée pour ses combats victorieux, dénigrée lorsqu'elle réprimait des mouvements intérieurs, mais aussi étroitement contrôlée afin qu'elle ne s'implique pas dans les affaires politiques.

En déchirant la communauté militaire entre un devoir d'obéissance au pouvoir établi et un devoir de désobéissance par refus du déshonneur, la Seconde Guerre mondiale ouvrit la voie à de nouvelles responsabilités éthiques. Par la suite, à deux reprises, en 1958 et 1961, l'institution militaire se trouva en opposition violente avec le pouvoir politique, ce qui laissa des séquelles durables. Enfin, la décision du président de la République, les 22 février et 28 mai 1996, de professionnaliser les armées et de suspendre la conscription emportèrent d'autres évolutions majeures. La loi n° 97-1019 du 28 octobre 1997, portant réforme du service national, modifia profondément l'organisation de la défense du pays. La nature du lien entre la Nation et ses armées s'en trouva modifiée et fit apparaître des enjeux nouveaux, tels ceux du recrutement et de la fidélisation du personnel militaire.

(1) Loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires.

(2) M. Guy Teissier, rapport fait au nom de la commission de la Défense nationale et des forces armées sur le projet de loi (n° 1741) portant statut général des militaires, *Assemblée nationale, XII^e législature, n° 1969, 10 décembre 2004.*

L'octroi progressif de droits politiques à partir de la seconde moitié du XX^e siècle ⁽¹⁾ n'a pas remis en question les devoirs traditionnels du militaire – loyalisme, neutralité, discipline, disponibilité, esprit de sacrifice. S'y ajoutent désormais d'autres exigences collectives. Ainsi, le rapport de la commission de révision du statut général des militaires présidée, en 2003, par Renaud Denoix de Saint-Marc, vice-président du Conseil d'État, cite les devoirs de cohésion, de solidarité, d'efficience, de maîtrise, et de légitimité dans l'action ⁽²⁾.

De cette histoire tourmentée, il ressort que le militaire est aujourd'hui un « citoyen plus », pour reprendre une expression maintes fois entendue au cours des auditions. Ses droits civils et politiques tendent à s'approcher de ceux de ses concitoyens, mais il est soumis à des obligations et des devoirs supplémentaires.

Les exigences d'efficacité opérationnelle des forces interdisent par exemple que le personnel militaire puisse contester les ordres et se mobiliser pour défendre ses intérêts professionnels dans le cadre d'une action collective. Le commandement joue alors un rôle primordial dans la défense des intérêts professionnels de ses subordonnés, en contrepartie de ce principe de discipline. L'obligation de disponibilité a plusieurs corollaires : des horaires souvent atypiques, un éloignement impliquant une rupture temporaire des liens sociaux et familiaux, mais aussi une mobilité importante, en fonction des besoins des armées. Là encore, ces obligations ouvrent droit à plusieurs compensations. Enfin, la nature même du métier des armes, caractérisé par l'usage de la force, expose les militaires à occasionner et à subir des dommages. L'État a donc à leur égard un devoir particulier de protection.

L'ensemble des droits et des devoirs du militaire (c'est-à-dire son statut) et les protections et garanties mises à sa disposition pour les concilier dans son environnement professionnel constituent la condition militaire. Ainsi, l'article L.4111-1 du code de la défense dispose que « *la condition militaire recouvre l'ensemble des obligations et des sujétions propres à l'état militaire, ainsi que les garanties et les compensations apportées par la Nation aux militaires. Elle inclut les aspects statutaires, économiques, sociaux et culturels susceptibles d'avoir une influence sur l'attractivité de la profession et des parcours professionnels, le moral et les conditions de vie des militaires et de leurs ayants droit, la situation et l'environnement professionnels des militaires, le soutien aux malades, aux blessés et aux familles, ainsi que les conditions de départ des armées et d'emploi après l'exercice du métier militaire* ». Il est essentiel de rappeler que la condition militaire est un état transitoire. Le civil est à

(1) La loi n° 72-662 du 1^{er} juillet 1972 portant statut général des militaires, complétée par la loi n° 75-1000 du 30 octobre 1975 fut profondément revue par la loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires, complétée à son tour par des dispositions relatives à la réserve militaire et au service de défense (loi n° 2006-449 du 18 avril 2006), à la transparence et à la sécurité nucléaire (loi n° 2006-686 du 13 juin 2006), à la modernisation de la fonction publique (loi n° 2007-148 du 2 février 2007) et aux retraites (loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010).

(2) Rapport de la commission de révision du statut général des militaires présidée par M. Renaud Denoix de Saint-Marc, remis au ministre de la Défense le 29 octobre 2003.

la fois le passé et l'avenir du militaire. Parmi les compensations figurent donc les moyens de revenir à la vie civile dans de bonnes conditions.

La professionnalisation des armées a fait de l'amélioration de la condition militaire un enjeu majeur pour le recrutement et la fidélisation des personnels, car la défense est en concurrence avec nombre d'employeurs. La grande majorité des institutions et des grandes entreprises ont désormais une politique en faveur du moral de leur personnel. Au sein des armées, le moral est d'autant plus important qu'il conditionne la réalisation du contrat opérationnel.

2. L'accompagnement social : un élément essentiel de la condition militaire

Outre la solde et les indemnités, un ensemble de prestations et de dispositifs à caractère social s'est progressivement constitué tout au long du XX^e siècle – ensemble considéré unanimement comme particulièrement riche et diversifié.

Avant la Première Guerre mondiale, l'action sociale dans les armées était conçue sur le modèle de la charité et des bonnes œuvres – outre le rôle traditionnel dévolu aux cantinières – et comme un ensemble de prestations à caractère familial annexes à la solde. En 1917, le ministre de l'Armement Albert Thomas répondit à l'arrivée massive de femmes dans les usines d'armement pour suppléer le personnel masculin mobilisé en créant la fonction de surintendante d'usine, inspirée des *ladies superintendants* britanniques. Précurseuse de l'assistante sociale d'aujourd'hui, elle était chargée de veiller à la santé des ouvrières et de mettre en place des activités et des structures pour améliorer leurs conditions de vie (crèches, cantines d'entreprises, vestiaires, *etc.*). Il s'agissait de décupler la production de munitions tout en ménageant la main-d'œuvre.

Une réelle organisation sociale des armées n'advint que dix ans plus tard, avec la création de services sociaux par armée, dont les conceptions s'éloignaient explicitement de celles de la charité privée. L'action sociale devint une prise en charge professionnelle, manifestation de mesures de solidarité et de prévoyance résultant de l'effort collectif des bénéficiaires eux-mêmes. Par le décret du 29 décembre 1936, le ministère de la Marine se dota d'un bureau des questions ouvrières et des œuvres sociales. Par décret du 3 novembre 1939, le ministère de l'Armement mit en place un service social dans les usines militaires. Le rapport au président de la République qui précède ce décret souligne la nécessité de venir en aide au millier d'ouvriers qu'il fallut déplacer loin de leur famille pour les besoins de la défense nationale. Le décret du 12 mars 1941 créa le service des œuvres sociales de l'Air tandis que le service social du ministère de la Guerre fut créé par un décret du 19 avril 1941. Là encore, l'action sociale fut pensée comme un moyen de soutenir l'effort de guerre.

À la suite de la constitution de l'arme aérienne, la loi du 30 mars 1928 relative au statut du personnel navigant de l'aéronautique mit en place un fonds de

prévoyance aéronautique (FPA) alimenté par les cotisations obligatoires des aviateurs. Le fonds de prévention militaire ne fut créé par l'armée de terre que trente ans plus tard, en 1958, pendant le conflit algérien. Ces deux fonds furent réunis au sein de l'Établissement public des fonds de prévoyance (EPFP) en 2007.

Après 1945, les armées se réorganisèrent en un seul ministère : le ministère des Forces armées, ce qui engendra la fusion des divers services sociaux et la création d'un service unique, l'action sociale des forces armées (ASFA) par décret n° 48-167 du 29 janvier 1948. La caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS) fut créée en 1949, à la suite d'une initiative parlementaire « *tendant à faire étendre le bénéfice de la sécurité sociale à tous les militaires en activité de service ou non ainsi qu'à leur famille* »⁽¹⁾. Les militaires n'étaient en effet pas assurés au titre du régime général et ne furent pas davantage concernés par la loi n° 47-649 du 9 avril 1947 étendant la sécurité sociale aux fonctionnaires. Le Gouvernement présenta un projet de loi en réponse, le 25 juin 1948, d'une quinzaine articles « *portant intégration des militaires dans l'organisation générale de la sécurité sociale* ». Publiée le 12 avril 1949, plus d'un an après le dépôt de la proposition, la loi porte la reconnaissance de la Nation à l'encontre de la spécificité du métier de militaire mais aussi de sa vie familiale. La solution d'un régime spécial, c'est-à-dire autonome, a prévalu, en raison des spécificités fortes de la condition militaire (dispersion des formations, mobilité, diversité des statuts, obligations d'aptitude au service, existence d'un service de santé des armées) et d'un fort sentiment d'appartenance à une communauté solidaire animée par des valeurs mutualistes.

Il résulte de cette construction historique un ensemble de dispositifs et de prestations d'une grande diversité et d'une grande richesse destinés aux militaires et relevant de deux grandes logiques.

- **La protection sociale** proprement dite, garantie par l'État employeur (chômage, invalidité, vieillesse), le service de santé des armées, la caisse nationale militaire de sécurité sociale (protection santé, aides à domicile) et les assurances complémentaires, permet aux militaires et à leurs familles de faire face aux risques dits « sociaux ». L'enjeu principal de cette protection est son adéquation aux risques auxquels font effectivement face le militaire et sa famille.

- **L'action sociale** des armées a vocation à « *compléter, au profit de ses ressortissants du ministère de la défense, les actions dont ceux-ci peuvent bénéficier par application de la réglementation générale dans le domaine social. Elle est essentiellement mise en œuvre par l'octroi d'aides diversifiées tenant compte de la situation personnelle ou familiale des intéressés et des conditions particulières d'exercice de leur mission* »⁽²⁾. Ces aides sociales complémentaires tiennent compte des spécificités de la condition militaire, le cas échéant, mais

(1) Proposition de loi n° 3852 du 18 mars 1948 tendant à faire étendre le bénéfice de la sécurité sociale à tous les militaires en activité de service ou non ainsi qu'à leur famille, déposée par M. Paul Anxionnaz, député (IV^e République, I^{ère} législature).

(2) Décret n° 2007-51 du 11 janvier 2007 relatif à l'action sociale des armées.

aussi de la situation personnelle ou familiale des individus. Elles ont pour objectifs de compenser les sujétions et obligations militaires mais aussi de compléter l'action sociale nationale en faveur des ménages les plus démunis, afin notamment de favoriser le recrutement et la fidélisation des personnels (civils et militaires). Elles incluent des dispositifs hérités d'initiatives passées (colonies de vacances, maisons familiales, centres d'accueil, crèches ou institutions médico-sociales) relevant parfois des loisirs.

Les travaux des rapporteurs les ont conduits à privilégier une approche transversale et à s'interroger largement sur les dispositifs d'accompagnement social dont peuvent bénéficier les militaires et leurs familles. De leur point de vue les deux grandes catégories précitées forment en effet un tout, venant à l'appui de l'efficacité opérationnelle et de l'attractivité du métier. Ils ont à l'égard des deux branches les mêmes attentes : adéquation, réactivité, confidentialité.

B. UN SYSTEME SOUMIS A DES INJONCTIONS CONTRADICTOIRES

Le rapprochement des armées au sein d'un même ministère à partir de 1945 a entraîné un rapprochement des dispositifs d'accompagnement social mais celui-ci reste limité. Les efforts d'économies délibérément centrés sur les services de soutien interarmées depuis dix ans ne favorisent pas ce mouvement.

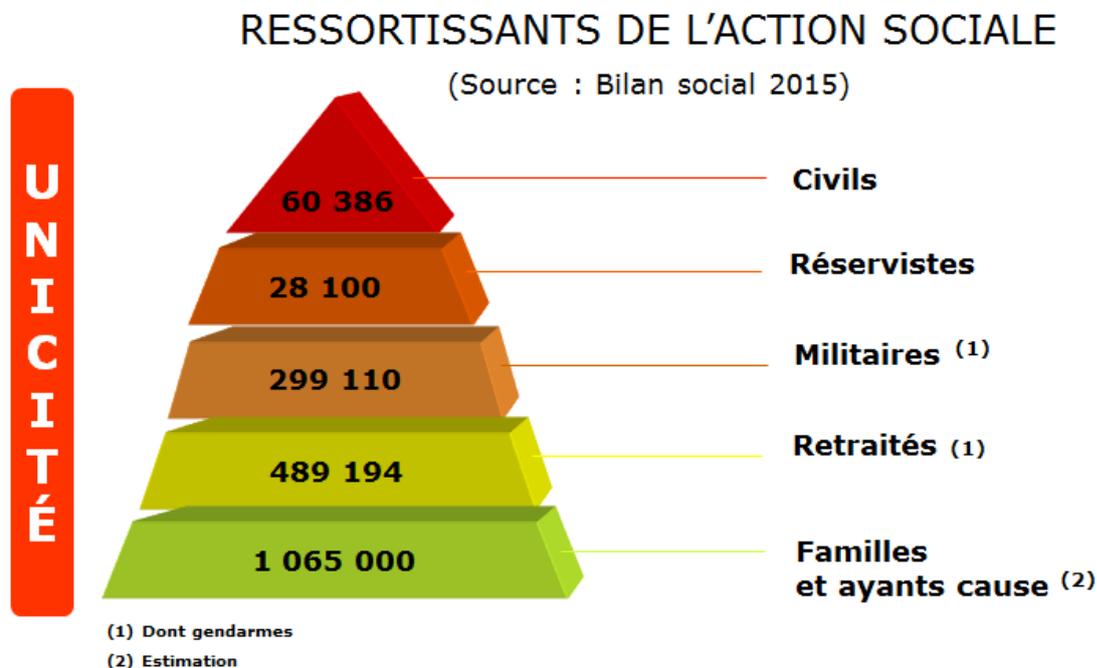
1. Une chaîne sociale « de bout en bout » pilotée par l'administration

L'action sociale fait l'objet d'un pilotage centralisé mais déconcentré *via* une chaîne sociale dite « de bout en bout ». D'après l'arrêté du 20 décembre 2016 relatif à l'organisation sociale au ministère de la Défense, « *les orientations de la politique d'action sociale du ministère de la défense sont proposées au ministre par le secrétaire général pour l'administration. Ces propositions sont élaborées en liaison avec le chef d'état-major des armées, le délégué général pour l'armement, les chefs d'état-major d'armée et le directeur général de la gendarmerie nationale, après consultation du conseil central de l'action sociale. Le personnel est associé localement à l'exercice de cette politique par l'intermédiaire des comités sociaux. La composition, les attributions et le fonctionnement du conseil central et des comités sociaux sont fixés par arrêté.* »

La sous-direction de l'action sociale (SD-AS), au sein de la direction des ressources humaines du ministère (DRH-MD), est garante du respect des principes cardinaux de l'action sociale du ministère que sont la complémentarité, l'unicité et la proximité. Complémentarité, car les ressortissants de l'action sociale du ministère de la Défense bénéficient aussi du dispositif social national, d'une part, et de l'action sociale interministérielle, d'autre part. Unicité, car l'action sociale du ministère de la Défense doit s'adresser à une pluralité de ressortissants aux statuts différents (militaires, civils, réservistes, retraités, familles...). Proximité, pour garantir la réactivité et le respect de la confidentialité.

LA DIVERSITE DES RESSORTISSANTS DE L'ACTION SOCIALE
DU MINISTERE DE LA DEFENSE

2 LES PRINCIPES



Source : sous-direction de l'action sociale, direction des ressources humaines du ministère de la Défense.

Chaque armée conserve toutefois sa propre direction (ou bureau) des ressources humaines, sa cellule d'aide aux blessés (gendarmerie, armée de l'air, armée de terre, marine, SSA), sa chaîne humaine, avec notamment les présidents de catégorie⁽¹⁾, et des liens avec divers organismes privés de soutien mutuel (Caisse nationale du gendarme, Mutuelle de l'armée de l'Air, Mutuelle nationale militaire...) qui versent des secours, attribuent des aides scolaires ou consentent des prêts logement en sus des aides offertes par l'Institution de gestion sociale des armées (IGeSA) ou l'EPFP. Chaque groupement veille aussi à la cohésion par diverses actions à caractère social (arbre de Noël, colis, cérémonies, sorties familiales, loisirs collectifs, etc.).

Sont finalement « interarmisées » les mesures d'accompagnement les moins directement en lien avec le milieu d'emploi :

- le bloc hébergement, alimentation, habillement, loisirs, soutien vie, avec notamment les points accueil information, assuré par le service du commissariat des armées (SCA) ;

(1) « Ils ont notamment le devoir d'informer le commandement dès qu'une situation personnelle, qu'elle soit familiale, morale ou professionnelle, présente un risque pour l'intéressé ou l'exécution du service. Par cette action permanente, les présidents de catégories participent au bien-être des marins de leur unité et à l'amélioration de leurs conditions de vie et de travail. » Source : direction du personnel militaire de la marine, bureau condition du personnel de la marine, instruction n° 0-5090-2014/DEF/DPMM/CPM relative aux rôles et fonctions des présidents de catégories du 2 juin 2014.

– le bloc médico-social (soins médicaux, prévention, assurance-maladie, aides à domicile, soutien psychologique), assuré par le service de santé des armées (SSA), avec notamment Écoute Défense, et la CNMSS ;

– le bloc pensions de retraite et d'invalidité, assuré par la sous-direction des pensions de la DRH-MD et l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG) ;

– l'assurance-chômage, financée par le budget du ministère de la Défense (programme 212, action 61) ainsi que la reconversion et l'aide à l'emploi des conjoints, assurés par l'Agence de reconversion de la défense (ARD) ;

– les loisirs et les structures d'accueil de jeunes enfants, les prêts proposés par l'IGeSA ;

– la gestion du parc de logements, assurée par la direction de la mémoire, des archives et du patrimoine (DMPA).

La chaîne sociale est animée par les 640 travailleurs sociaux ⁽¹⁾ : assistants de service social, répartis sur l'ensemble du territoire, et conseillers techniques de service social, leur encadrement. La sous-direction compte en outre 468 postes militaires et civils à compétence générale ⁽²⁾, dont les agents de soutien de l'action sociale qui assurent le secrétariat des assistants de service social. Dans le cadre du programme ministériel de modernisation et de simplification, une réorganisation territoriale de l'action sociale interarmées a été décidée et est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2017.

LA NOUVELLE ORGANISATION TERRITORIALE DE LA CHAÎNE SOCIALE

2 LES PRINCIPES

Un réseau social défense de proximité (Organisation 2017)

| P R O X I M I T É | Métropole | | Gendarmerie | Outre-mer et étranger | |
|---|--|--|---------------------------------------|--|---------------------------------------|
| | 7 centres territoriaux d'action sociale (CTAS) | 1 échelon central hôpitaux interarmées (HIA) | 7 directions locales d'action sociale | 5 centres d'action sociale d'outre-mer (CASOM) | 3 échelons sociaux interarmées (ESIA) |
| 174 antennes d'action sociale (AAS) | 8 échelons locaux positionnés au sein des HIA | 12 secteurs | 7 échelons sociaux de proximité (ESP) | | |
| | | 102 échelons sociaux de proximité (ESP) | | | |

Source : sous-direction de l'action sociale de la direction des ressources humaines du ministère de la Défense.

(1) Il s'agit de l'effectif théorique. L'effectif réalisé était de 570, fin novembre 2016.

(2) Il s'agit également de l'effectif théorique, à la même date, l'effectif réalisé était de 416.

Ainsi que l'indique le tableau ci-dessus, la gendarmerie dispose, au sein de l'action sociale du ministère, d'un réseau propre, implanté dans les départements, au plus près du terrain, sauf outre-mer où il est mutualisé. Cette organisation est placée sous la double tutelle de l'action sociale de la défense qui pilote le réseau des assistants de service social de la gendarmerie – essentiellement des femmes – et du bureau de l'action sociale de la direction générale de la gendarmerie qui traite de points réglementaires spécifiques et assure l'interface avec les autres acteurs sociaux. D'autres dispositifs s'ajoutent à ce socle, tels que l'action du commandant de groupement, celle des psychologues-cliniciens qui viennent en appui technique et celle des médecins. Caractérisé par sa grande proximité géographique et hiérarchique, le système est jugé efficace et adapté aux spécificités des conditions de travail des gendarmes qui sont en opération de manière permanente et confrontés à l'imprévu. Il est toutefois envisagé d'inclure ce réseau dans le réseau global des assistants de service social de la défense, une option que la gendarmerie considère avec prudence. Qu'il s'agisse d'une mutualisation ou d'une intégration complète des deux réseaux, ce projet n'est pas sans susciter des inquiétudes sur le maintien d'une relation de proximité avec les assistants sociaux.

Les rapporteurs estiment qu'il serait préjudiciable de réformer un système qui donne satisfaction au profit d'une simple manœuvre de redéploiement des ressources humaines. Si fusion ou rapprochement il doit y avoir, il est indispensable qu'il se fasse dans l'intérêt bien compris des deux parties.

Le rôle de l'assistant de service social est multiple. Il informe, oriente, accompagne dans des domaines aussi variés que la santé, les démarches de la vie courante, le logement, la mobilité, l'enfance, le handicap... Il intervient en recourant à l'ensemble des dispositifs directement mobilisables⁽¹⁾ ou bien en interagissant avec des acteurs sociaux internes ou externes. Mais il propose avant toute chose un accueil humain, une écoute et une parole. Dans le cadre d'une confidentialité garantie, les échanges d'information sont limités au strict nécessaire en fonction la relation d'aide souhaitée et sont effectués avec le consentement éclairé de l'utilisateur.

Auprès du commandement, l'assistant de service social intervient en tant qu'expert et que soutien. Il ne lui rend toutefois aucun compte nominatif des accompagnements qu'il assure. Dans ce cadre, il est étroitement associé à la vie de l'unité, dont il suit l'activité, et à tous les événements graves. Il joue un rôle central dans les cas de deuil ou de blessure grave. L'assistant de service social peut également proposer des actions en fonction du contexte local et des besoins des ressortissants, tels que l'intervention d'un conseiller conjugal et familial, d'un avocat, d'un pédo-psychiatre...

(1) Le budget de la sous-direction de l'action sociale de la Défense, consacré à l'action sociale était de 85,53 millions d'euros au titre de la loi de finances initiale 2016 (exécution : 87,12 millions d'euros). Il est de 93,7 millions d'euros au titre de la loi de finances initiale 2017.

La population virtuellement soutenue par l'action sociale s'élève à environ 1,9 million de personnes, soit 876 790 ayants droit : 202 964 militaires, 96 146 gendarmes, 60 386 civils, 28 100 volontaires, 489 194 retraités et environ 1,07 million d'ayants cause (conjoint, enfants...). Un assistant de service social s'adresse à environ 1 000 personnels d'active, ou 500 pour les régiments opérationnels, additionnés des retraités et des personnes isolées sur un secteur géographique déterminé.

Les principales difficultés rencontrées sur le terrain

Difficultés liées aux sujétions professionnelles :

- fatigue liée à la succession des projections (OPEX et OPINT) ;
- difficultés liées au retour d'OPEX ; syndrome de stress post-traumatique ;
- difficultés ressources humaines : situation tendue des effectifs civils (nombreux départs en retraite, postes vacants, vieillissement), occurrence importante des maladies et des risques psycho-sociaux ;
- persistance des problématiques en lien avec Louvois dans les dossiers de secours (récupération des trop-versés) ;

Difficultés au sein de la sphère familiale :

- soutien des blessés, de leur entourage et des familles de militaires décédés ;
- problématiques familiales croissantes : divorces, séparations, conflits conjugaux ;
- difficultés budgétaires liées aux changements de situation familiale et aux attentes de régularisation des droits ;
- soutien des malades (actifs et retraités) et dépendants (personnes âgées).

Source : Action sociale de la Défense, CTAS de Rennes, visite des rapporteurs à Orléans le 7 février 2017.

D'une manière générale, le recours à un assistant de service social, qui ne va guère de soi pour la population civile, semble être une étape encore plus difficile à franchir pour de nombreux militaires. Les interlocuteurs des rapporteurs ont fait état de réticences à s'adresser à un assistant de service social ⁽¹⁾ sous peine d'être stigmatisés comme faibles ou pire, « cas sociaux », par leurs camarades. Il semble également que beaucoup ignorent le vaste champ de compétences de l'action sociale qui va des soucis de la vie quotidienne aux situations les plus graves. Les familles peuvent avoir des réserves du même type. L'implantation des bureaux locaux de l'action sociale joue un rôle important en la matière car le militaire ou son conjoint doivent pouvoir s'y rendre discrètement et trouver porte ouverte. De ce point de vue, la généralisation de Maisons des armées sur le modèle de celle d'Orléans, qui rassemble en centre-ville en un même lieu les organismes prestataires au bénéfice du militaire et de sa famille, est saluée par les rapporteurs. C'était d'ailleurs l'un des objectifs du plan d'amélioration de la condition du personnel militaire de 2013.

(1) Les assistants de service social exercent dans le cadre légal relatif au secret professionnel prévu à l'article 226-13 du code pénal, qui prévoit que « la révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire, est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende » et de l'article 226-14 du même code. Voir également l'article 411-3 du code de l'action sociale et de la famille.

2. Des états-majors qui défendent leurs prérogatives de commandement

Les états-majors de chaque armée et la direction générale de la gendarmerie nationale restent très attachés à la mise en œuvre d'une politique des ressources humaines – incluant des éléments statutaires, indemnitaires mais aussi sociaux – qui tient compte de leurs spécificités organisationnelles et opérationnelles et garantit l'attractivité des métiers.

Les personnels militaires de la gendarmerie restent ressortissants de l'action sociale du ministère de la Défense avec un financement du programme 212⁽¹⁾. Les dispositifs de protection sociale du ministère de la Défense sont en effet considérés comme performants. Ils constituent en outre un point d'ancrage à la condition militaire à laquelle les gendarmes sont donc très attachés. Mais ils souhaitent faire valoir plusieurs spécificités de leur métier telles que « *la dispersion sur l'ensemble du territoire, la mobilité tant fonctionnelle que géographique avec des séjours et déplacements réguliers outre-mer et à l'étranger, ainsi que l'obligation de disponibilité impliquant de manière quotidienne des astreintes et des horaires atypiques et décalés.* » Ainsi, les difficultés actuelles semblent se concentrer autour de la garde d'enfants, parfois rare en zones rurales.

L'armée de l'air se caractérise par « *un haut niveau de technicité [qui induit] un environnement très concurrentiel avec le monde civil, que ce soit dans les entreprises de défense ou les compagnies aériennes* », ce qui pose la question de la fidélisation des personnels. La fréquence des opérations, sur le territoire national (posture permanente de sécurité) ou extérieures, est une autre caractéristique. Ainsi, les aspirations à une vie de famille plus harmonieuse poussent de nombreux aviateurs à rejoindre le civil.

L'armée de terre se démarque par l'importance de ses effectifs, eux-mêmes caractérisés par leur âge et leur sociologie, ainsi que par la brièveté de leur carrière dans l'armée. Ainsi, il faut rappeler que les contractuels représentent 100 % des militaires du rang, 47 % des sous-officiers et 17 % des officiers. Les militaires représentent environ 40 % des fonctionnaires de catégorie C de l'État. La précarité est donc une particularité très forte de l'armée de terre qui justifie l'effort consenti au profit de la reconversion des personnels. À cela s'ajoute une situation financière souvent dégradée, certains interlocuteurs n'hésitant pas à employer le terme de « paupérisation ». Un militaire du rang célibataire est théoriquement hébergé dans une enceinte militaire. Il est malheureusement fréquent de voir de jeunes militaires du rang ayant souhaité fonder une famille s'enfoncer dans une spirale de surendettement en raison du coût du logement.

L'absence de longue durée n'est pas l'apanage de la marine mais elle se double d'un véritable isolement pour les marins embarqués, surtout les sous-mariniers. « *Sur le Charles-de-Gaulle, le trafic opérationnel est tellement intense que toutes les autres communications administratives ou personnelles se déroulent*

(1) Convention de délégation de gestion cadre conclue le 28 juillet 2008 avec le ministère de l'Intérieur.

la nuit. ». Une veille de Noël, en mer, au large des côtes africaines, une coupure Internet est considérée comme un problème mineur par les services de soutien interarmées alors qu'elle porte profondément atteinte au moral de l'équipage. Un commandant de SNLE vérifiera soigneusement que tout son équipage en patrouille a bien reçu son message « Family », un message hebdomadaire de 40 mots en provenance de leur famille, auquel ils ne peuvent bien sûr pas répondre. Tout retard serait préjudiciable à l'équilibre du marin. Un bureau de liaison des familles, au sein de l'escadrille des SNLE, assure en permanence la communication descendante. Compte tenu de l'extrême spécialisation des fonctions à bord d'un bâtiment de guerre quel qu'il soit, il suffit d'un ou de deux membres d'équipage non opérationnels pour remettre en cause une mission. La promiscuité, le confinement et la rusticité sont aussi des éléments à prendre en compte.

Enfin, si tous les militaires rencontrent aujourd'hui des difficultés à faire garder leurs enfants, celles-ci n'appellent pas les mêmes réponses selon les armées. Un aviateur pourra peut-être se satisfaire d'une compensation financière alors qu'elle ne sera pas pertinente pour le gendarme éloigné de tout mode de garde. Une crèche sur son lieu de travail lui conviendra davantage, tandis qu'elle sera peut-être peu utile à l'infirmière du SSA affectée en Île-de-France et dont le domicile se situe le plus souvent loin de son lieu de travail.

3. Une recherche prudente d'harmonisation

Une harmonisation des pratiques et des dispositifs est donc une gageure. L'état-major des armées (EMA) est conscient de la complexité qui résulte de ces injonctions contradictoires : « *de nombreux acteurs sont en charge de l'action sociale au sein du ministère, ce qui n'en facilite pas la coordination et nuit à la lisibilité des structures chargées de sa mise en œuvre.* » L'EMA est ainsi de plus en plus sollicité pour encourager une harmonisation : « *des besoins nouveaux apparaissent liés à l'interarmisation croissante en opérations extérieures ou via le regroupement à Balard. Chacun se côtoie et se compare avec une demande d'équité de plus en plus marquée. Cette réalité vient télescoper l'héritage historique bâti sur une logique de milieu.* » Mais l'approche reste prudente.

Les états-majors sont conscients de l'affrontement de plusieurs objectifs : faire des économies d'échelle, maintenir une relation de proximité, compenser les sujétions propres au milieu, garantir une certaine équité, prendre en compte les ressources du foyer, recruter dans un environnement concurrentiel... Marine et armée de l'air sont les plus demandeuses de l'application d'un « strict principe de subsidiarité ».

Ainsi, la DRHAA « *constate une multiplicité des acteurs en matière d'accompagnement social des militaires alors même que les chefs d'état-major sont responsables intuitu personae du moral et de la condition de leur personnel.* » L'ensemble du système actuel lui paraît mériter une remise à plat : « *il conviendrait d'identifier ce qui doit être géré de bout en bout par la chaîne*

sociale et ce qui pourrait directement être traité par les commandants de base aérienne voire, piloté par les armées en lieu et place de l'action sociale. » Plus largement, « *il conviendrait également de s'attacher à définir le juste équilibre entre une approche strictement sociale des prestations (à travers la prise en compte d'un quotient familial) et la compensation des effets de la militarité ; à sujétions identiques, compensations identiques.* » Plusieurs dispositifs d'accompagnement social sont en effet sous conditions de ressources, ce qui en limite l'accès pour les officiers, proportionnellement plus nombreux dans l'armée de l'air et la marine.

La marine est aussi soucieuse de voir ses priorités reconnues et fait valoir un autre objectif, en sus du recrutement, celui de mettre en place des incitations favorables à la réalisation du contrat opérationnel : « *la priorité de la marine est le marin à petit revenu et le marin embarqué : cette perception n'est pas forcément partagée au sein du ministère et les intérêts ne sont pas toujours convergents dans les comités sociaux ou le comité central de l'action social, enceintes de concertation dans lesquelles les militaires siègent au côté de personnel civil et de retraités. [...] il n'existe pas de dialogue institutionnalisé avec la sous-direction de l'action sociale et il est proposé de mettre en place un dialogue semestriel.* ⁽¹⁾ [...] *la marine ne disposant pas de leviers, comme, par exemple, une politique salariale discriminante favorisant l'embarquement et la qualification. [...] les prestations doivent être adaptées localement ; ainsi, le logement est un problème majeur à Toulon alors qu'il ne l'est pas à Brest.* »

La question de la subsidiarité dépasse donc largement le champ de l'accompagnement social, sujet du présent rapport. Mais il semble qu'une relation reste à inventer entre des états-majors prescripteurs et des services interarmées prestataires. Le réseau des comités sociaux, qui alimente le conseil central de l'action sociale (CCAS), lequel est consulté pour l'élaboration de la politique sociale du ministère, se double, dans chaque armée, de réseaux de correspondants censés faire remonter les difficultés ou traiter des risques psycho-sociaux. Certaines armées se sont dotées de leur propre observatoire social (observatoire social de l'armée de l'air, observatoire interne à la marine). Or, plusieurs informations collectées par les états-majors semblent n'être pas connues de la DRH-MD, de l'ONACVG ou de la DMPA. La réciproque semble également vraie : « *faute de système informatique adapté, la sous-direction de l'action sociale du ministère de la Défense n'est pas en mesure de faire remonter des données permettant d'apprécier, pour chaque armée, le recours aux aides et prestations de l'action sociale des armées* ».

Les rapporteurs ont eu le sentiment, au cours des auditions, que les directions interarmées étaient loin des difficultés quotidiennes des militaires et en proie à d'autres contraintes fortes (réglementaires, budgétaires, etc.). Il faut rappeler que le soutien interarmées a supporté l'essentiel des efforts d'économies

(1) L'audition de la direction du personnel militaire de la marine a eu lieu le 19 octobre 2016. Le dialogue a été formalisé dans l'intervalle et la première réunion bilatérale entre la sous-direction de l'action sociale et la direction du personnel militaire de la marine a eu lieu le 1^{er} février 2017.

ces dernières années et que la chaîne sociale est mobilisée au service de l'ensemble des ressortissants du ministère de la Défense, pas uniquement des militaires. Ainsi, il est observé « *un sentiment de dégradation générale du soutien [...] en raison d'un éloignement physique entre soutenus et souteneurs, d'une réduction des moyens et enfin d'un éloignement culturel, conséquence de l'organisation du soutien en chaînes métier qui sont moins impliquées dans la finalité, ce qui provoque un effet centrifuge en dépit de la qualité du travail effectué. Les personnels qui assurent le soutien cristallisent les mécontentements et doivent faire face à une situation génératrice de crispations. La réforme instituant les bases de défense, dont la raison d'être fut l'absorption des déflations d'effectifs de deux tiers dans le soutien, a du mal à rencontrer l'adhésion aujourd'hui car les effets positifs se font attendre, essentiellement parce que les moyens humains et financiers nécessaires n'ont pas été affectés.* »

En tout état de cause, les rapporteurs préconisent de mieux reconnaître le rôle prescripteur des états-majors en matière de politique sociale, sans pour autant remettre en cause le réseau des comités sociaux. Les capacités d'évaluation des besoins et des dispositifs pourraient être développées et l'information mieux partagée.

II. UNE GRANDE DIVERSITE DE DISPOSITIFS DESTINES A ACCOMPAGNER LE MILITAIRE ET SA FAMILLE

La condition militaire implique des garanties et des compensations à hauteur des obligations et des sujétions propres à l'état militaire. Ces obligations et sujétions variant selon l'activité opérationnelle, les mesures d'atténuation doivent y répondre en suivant leur évolution. Une armée en temps de paix ne nécessite pas le même niveau d'accompagnement qu'une armée combattante.

La famille et les ayants droit du militaire, explicitement nommés dans l'article L. 4111-1 du code de la défense précité, sont également l'objet de cet accompagnement, ce qui représente une particularité notable et le distingue de l'ensemble des régimes de protection comparables.

Cet accompagnement se caractérise par un grand nombre de prestations, relevant de logiques distinctes servies par une grande variété d'intervenants, ce qui le rend certes complet mais peu lisible et ne permet pas de l'appréhender de façon exhaustive. Les familles se heurtent souvent à cet écueil si elles ne sont pas guidées.

A. LE « PAQUETAGE DE BASE »

Répondant à des principes différents, la santé et la prévoyance mais aussi la solde, et spécialement les indemnités, forment le socle d'un corpus solide destiné à procurer au militaire et sa famille des conditions de vie décentes ainsi qu'une protection contre le risque sanitaire et le risque professionnel.

1. Le régime indemnitaire

Si les indemnités ne relèvent pas *stricto sensu* de l'action sociale, elles participent néanmoins du dispositif global et sont déterminantes pour les conditions de vie du militaire et de sa famille. Certaines d'entre elles seront d'ailleurs évoquées plus avant dans le rapport, en lien avec des thématiques particulières.

La protection sociale d'un salarié est le corollaire de sa rémunération dont le montant, additionné d'éventuels autres revenus, sert de base au calcul de nombreuses prestations dont il conditionne l'attribution, *via* la prise en considération du quotient familial ou du revenu annuel brut par personne physique (RABIPP). Sans vouloir traiter du sujet de la solde, qui n'est pas l'objet de ce rapport, un survol de quelques indemnités semble toutefois utile.

L'article L. 4123.1 du code de la défense dispose que *« les militaires ont droit à une rémunération comportant notamment la solde dont le montant est fixé en fonction soit du grade, de l'échelon et de la qualification ou des titres détenus, soit de l'emploi auquel ils ont été nommés. Il peut y être ajouté des prestations en nature. À la solde des militaires s'ajoutent l'indemnité de résidence et, le cas échéant, les suppléments pour charges de famille. Une indemnité pour charges militaires tenant compte des sujétions propres à l'état militaire leur est également allouée dans des conditions fixées par décret.*

Peuvent également s'ajouter des indemnités particulières allouées en raison des fonctions exercées, des risques encourus, du lieu d'exercice du service ou de la qualité des services rendus ».

Parmi les quelque 174 indemnités susceptibles d'être versées, certaines intéressent plus particulièrement le couple et les enfants du militaire.

- Dans les indemnités liées à l'état de militaire figurent en bonne place **l'indemnité pour charges militaires (ICM)** et ses accessoires.

L'indemnité pour charges militaires est attribuée à l'ensemble des militaires *« pour tenir compte des diverses sujétions spécifiquement militaires, et notamment de la fréquence des mutations d'office »*. Elle varie suivant le grade, la situation de famille et les conditions de logement, gratuit ou pas. La mobilité géographique peut, dans certains cas, ouvrir droit à trois indemnités accessoires de l'ICM : la **majoration de l'ICM (MICM)**, une aide mensuelle au logement et le **complément et le supplément forfaitaires de l'ICM**, des indemnités forfaitaires attribuées lors de certains changements de résidence du militaire.

- Parmi les indemnités liées à l'exercice d'activités spécifiques figurent en première ligne les indemnités pour sujétions d'absence, l'absence opérationnelle étant l'une des sujétions les plus contraignantes de la condition militaire, lourde de conséquences familiales.

L'indemnité d'absence cumulée (IAC) créée en 2016 vise à compenser la suractivité opérationnelle et la répétition de la sujétion. Le droit est ouvert lorsque, durant l'année civile écoulée, la participation du militaire à certaines activités est supérieure à 150 jours décomptés par nuitée d'absence. Son montant, progressif, n'est pas lié à la situation familiale.

MONTANT DE L'INDEMNITE JOURNALIERE D'ABSENCE CUMULEE

(en euros par nuitée d'absence)

| | |
|-------------------------------------|----|
| Au-delà de 150 et jusqu'à 175 jours | 10 |
| Au-delà de 175 et jusqu'à 200 jours | 25 |
| Au-delà de 200 et jusqu'à 250 jours | 50 |
| Au-delà de 250 et jusqu'à 365 jours | 85 |

Source : Arrêté du 7 novembre 2016 fixant les montants de l'indemnité d'absence cumulée pouvant être attribuée aux militaires

L'indemnité pour services en campagne (ISC) est allouée aux militaires exécutant avec leurs unités des manœuvres ou exercices impliquant des absences supérieures à 36 heures hors de la garnison. Son montant dépend de la situation familiale et/ou de la charge d'au moins un enfant ainsi que du groupe de grades dans lequel est classé le militaire.

L'indemnité liée au service à la mer (ISAPB), dont le montant est indépendant de la situation familiale.

L'indemnité de sujétions pour service à l'étranger (ISSE) est ouverte au militaire envoyé en opération extérieure ou en renfort temporaire à l'étranger. L'ISSE comporte un **supplément familial pour enfant à charge (SUPISSE)**.

Outre le dispositif commun de **supplément familial** alloué au militaire ayant au moins un enfant à charge, la solde varie également en fonction du lieu d'affectation avec des indemnités prenant en compte la situation familiale dans le cadre d'une affectation outre-mer : une **indemnité d'installation dans les DOM (INSDOM)**, une **indemnité de départ outre-mer (DEPOM)**. Ces indemnités peuvent être accompagnées de **majorations familiales** que le militaire, ayant au moins un enfant à charge, ne peut toutefois percevoir que s'il est accompagné de sa famille sur le lieu d'affectation.

L'affectation outre-mer ouvre droit à une **indemnité d'éloignement** payable en deux fractions comprenant un élément principal et un **supplément familial**. L'affectation à l'étranger ouvre droit au **supplément familial à l'étranger** et aux **majorations familiales à l'étranger**.

Parmi les indemnités liées à la disponibilité, figurent celles qui sont modifiées dans le cadre du plan d'amélioration de la condition du personnel (PACP) annoncé par le président de la République. Compensations de l'engagement dans l'opération Sentinelle et le renfort Cuirasse, premières mesures liées à la suractivité, il s'agit de **l'indemnité pour temps d'activité et**

d'obligations professionnelles complémentaires (TAOPC), par la transformation de deux jours de permissions en indemnités, et de **l'indemnité pour sujétion spéciale d'alerte opérationnelle** (AOPER), versée jusqu'au grade de capitaine, dont le taux journalier est passé de 5 à 10 euros avec effet rétroactif au 1^{er} juin 2016.

Lors de la réunion du conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM) le 25 novembre 2016, le président de la République a indiqué qu'il souhaitait la mise en place d'autres mesures de revalorisation de la condition militaire pour compenser l'impact de l'intensification de l'activité et de l'augmentation des durées d'absences sur la vie de famille et, partant, le moral des militaires. Ainsi, sont principalement prévues les mesures indemnitaires suivantes : la revalorisation de l'indemnité spéciale de sécurité aérienne (ISSA), la revalorisation de l'indemnité de mise en œuvre et de maintenance des aéronefs (IMOMA), le doublement de l'ISAPB, l'augmentation du volume et l'élargissement du périmètre de la prime de haute technicité, aucune de ces indemnités n'étant liée à la situation familiale.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a voté la « défiscalisation », à proprement parler le retrait de l'assiette du revenu imposable à l'impôt sur le revenu, très attendue des « *indemnités versées aux militaires au titre de leur participation aux opérations visant à la défense de la souveraineté de la France et à la préservation de l'intégrité de son territoire, engagées ou renforcées à la suite des attentats commis sur le territoire national en 2015* »⁽¹⁾. De nombreux militaires, issus des trois armées, ont en effet exprimé aux rapporteurs leur déception de voir leurs indemnités, acquises en opérations au prix de l'éloignement de leur famille, absorbées, d'une part, par les surcoûts dus à l'absence que ne compensent pas les dispositifs sociaux et, d'autre part, par l'augmentation de leur impôt sur le revenu, associée à la perte de certains avantages sociaux liés à leur quotient familial.

L'énumération de ces indemnités témoigne, par ailleurs, de la complexité de la solde des militaires qui n'est pas sans poser de problèmes aux conjoints qui disent volontiers n'y rien comprendre en leur absence.

2. La couverture des risques et la santé

a. La couverture médico-sociale par la caisse nationale militaire de sécurité sociale

La caisse nationale militaire de sécurité sociale est sous tutelle conjointe des ministères en charge de la sécurité sociale, de la défense et du budget. Elle compte, au 31 décembre 2016, 947 agents de la CNMSS et 105 agents du ministère de la Défense mis à disposition, dans le cadre d'une convention avec la direction centrale du SSA, pour le traitement des dossiers de soins médicaux

(1) Article 6 de la loi de finances pour 2017 n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 modifiant l'article 81 du code général des impôts, relatif à l'affranchissement de l'impôt sur le revenu.

gratuits liés aux pensions militaires d'invalidité et d'accidents du travail, dénommés affections réputées imputables au service (APIAS), pour le remboursement de soins afférents en milieu civil.

Le siège de la CNMSS se trouve à Toulon, cinq antennes médico-administratives, à Paris, Metz, Lyon, Bordeaux et Brest assurant une présence sur le territoire. Afin d'assurer un maillage plus fin, la caisse assure des permanences mobiles au sein des bases de défense et s'appuie sur des **correspondants d'unité**, militaires ou civils, désignés par le commandant de leur formation ou le directeur de leur établissement, qui, sans se substituer à la relation directe entre l'assuré et la caisse, sont à même d'apporter des informations sur les prestations de la CNMSS aux assurés et au commandement ainsi que de conseiller les assurés en matière de démarches administratives. **Les rapporteurs sont d'avis que ce rôle de correspondant au sein des forces est un vecteur d'information qui doit être encouragé et peut-être étendu à d'autres objets.**

La population protégée se décompose de la façon suivante :

POPULATION PROTEGEE PAR LA CNMSS AU 31 DECEMBRE 2016*

| | | |
|---------------------|---------|---------|
| Actifs | 379 323 | 44,93 % |
| Ayants droit | 286 292 | 33,91 % |
| Retraités | 178 728 | 21,17 % |
| Total | 844 343 | 100 % |

(*) dont les gendarmes

Source : CNMSS.

Le budget de la caisse en 2015 était de deux milliards d'euros, sans subvention ni dotation, pour des frais de gestion faibles, les dépenses techniques d'assurance maladie ayant été de 1,85 milliard d'euros.

Hors le règlement des prestations légales de l'assurance maladie et de maternité, la CNMSS a par ailleurs consacré 9,5 millions d'euros à l'action sociale en 2016, soit 24 210 euros pour les actions collectives et 9 475 790 euros pour les interventions individuelles, aides-ménagères et secours, dont la teneur et le volume seront développés plus avant.

La CNMSS possède trois établissements de santé gérés par l'association Jean-Lachenaud, situés à Fréjus, Saclay et Ploemeur, qui disposent chacun de 120 lits, 80 de soins de suite et 40 de soins de longue durée de type EHPAD, dont une unité de soins palliatifs à Ploemeur et Fréjus, où se trouve également un département Alzheimer de 28 lits. Ces maisons s'inscrivent aujourd'hui dans le tissu sanitaire local et régional, mais sont accessibles en priorité aux militaires, qui représentent 10 à 15 % de leur fréquentation.

La CNMSS mène par ailleurs des actions de prévention en partenariat avec le SSA et d'autres acteurs internes à la défense selon les sujets. Une étude dite

« Grande enquête » s'est déroulée de 2008 à 2010 afin de dresser un état des lieux de la santé du militaire et de sa famille et d'adapter les dispositifs de prévention. Trois plans ministériels de prévention en ont découlé, portant sur les risques liés à l'alcool en milieu militaire, les troubles psychiques post-traumatiques et les accidents liés à la préparation physique du militaire. Trois autres thèmes feront l'objet d'actions spécifiques : le risque infectieux, les lombalgies et le surpoids.

b. Une prévoyance institutionnelle gérée par l'établissement public des fonds de prévoyance militaire et de l'aéronautique

Issu de la fusion du fonds de prévoyance militaire et du fonds de prévoyance de l'aéronautique en mai 2007 ⁽¹⁾, afin d'assurer au plus grand nombre la couverture du risque professionnel, l'établissement public des fonds de prévoyance militaire et de l'aéronautique a pour mission la protection financière des militaires et de leur famille, en cas de blessure ou de décès en service, ou en lien avec le service. Dans le cadre d'une nouvelle mission, l'EPFP accorde désormais, en complément de cette protection, des aides aux familles de militaires hospitalisés qui souhaitent se rendre à leur chevet. Par ailleurs, l'EPFP contribue statutairement au financement du logement des militaires et de leur famille. Les dispositifs en matière de logement et de garantie sont exposés plus avant.

Le financement de l'établissement est assuré par des **cotisations obligatoires** prélevées sur la solde des militaires, 2 % de l'indemnité pour charges militaires pour le fonds de prévoyance militaire (FPM) et 1,5 % sur les indemnités pour services aériens pour le fonds de prévoyance de l'aéronautique (FPA). À la fin de l'exercice 2015, l'EPFP disposait de 851 millions d'euros de fonds propres que les militaires considèrent comme leur argent et qu'ils entendent défendre contre d'éventuelles convoitises budgétaires. Les ressources 2015 se décomposent ainsi : 24 millions d'euros de cotisations, 750 000 euros de revenus des prêts octroyés aux bailleurs sociaux en échange de logements, 15 millions d'euros de revenus financiers issus du marché obligataire et 5,28 millions d'euros de remboursement de prêts complémentaires alloués par l'IGeSA aux militaires dans le cadre de l'accession à la propriété. Dotée d'une structure de fonctionnement très réduite, l'EPFP a signé une convention de gestion avec les services de la Caisse des dépôts et consignations qui agit en tant que prestataire de service. Les affiliés sont au nombre de 320 000 pour le FPM et de 21 000 pour le FPA.

Suite à une réforme intervenue le 18 juin 2015, les commissions d'attribution des secours comptent désormais une représentation accrue des cotisants puisqu'y siègent désormais non plus un mais cinq membres désignés par arrêté du ministre de la Défense, sur proposition du conseil supérieur de la fonction militaire.

Les militaires sont très attachés à l'EPFP qui, en contribuant au logement et aux secours en cas d'événements graves en lien avec le service, œuvre au profit

(1) Décret n°2007-890 du 15 mai 2007 portant création, organisation et fonctionnement de l'établissement public des fonds de prévoyance militaire et de l'aéronautique.

de tous et notamment de leur famille, s'ils venaient à être blessés ou à décéder. Les rapporteurs ont pu mesurer le rôle déterminant qu'occupe la prévoyance dans le moral des militaires qui, pour remplir leur mission dans les meilleures conditions, doivent être certains qu'ils seront protégés mais, plus encore, que leur famille le sera également.

c. Les complémentaires santé et la prévoyance

Les militaires ont le choix de leur couverture santé complémentaire. Le ministère de la Défense participe néanmoins à la couverture santé complémentaire de ses ressortissants militaires et civils par le biais du référencement de trois organismes de protection sociale complémentaire, dont deux s'adressent aux personnels civils et un au personnel militaire.

La seule mutuelle référencée pour le personnel militaire est Unéo, qui a reçu en 2015 une contribution de 13 millions d'euros du ministère de la Défense ⁽¹⁾. La complémentaire santé Unéo est une fusion de l'activité santé des mutuelles historiques de la défense, la mutuelle nationale militaire (MNM), la caisse nationale du gendarme (CNG) et la mutuelle de l'armée de l'air (MAA). Ces mutuelles exercent toujours leur vocation d'accompagnement social en direction de leurs cotisants. La mutuelle référencée a accès aux emprises militaires où elle peut aller à la rencontre de ses adhérents et de ses futurs clients et se trouve régulièrement associée aux journées d'information organisées dans les unités. La mutuelle référencée capte aujourd'hui autour de 85 % militaires éligibles à l'adhésion. Le taux de militaires non couverts par une protection sociale complémentaire est estimé à 5 % environ, principalement chez les militaires du rang ou les militaires sous contrat.

Le fonds d'action sociale d'Unéo est doté de sept millions d'euros qui permettent de financer des aides diverses notamment pour la naissance, les obsèques, le dossier unique OPEX ou encore des frais de santé exceptionnels.

Toujours au libre choix du militaire, la prévoyance et l'assurance relèvent notamment et majoritairement de l'association générale de prévoyance militaire (AGPM) et du groupement militaire de prévoyance des armées (GMPA) qui couvrent le risque militaire, explicitement exclu par les assurances classiques. Ces deux organismes proposent également une couverture santé complémentaire. La mutuelle de l'assurance des armées (MAA) intervient également dans le secteur de l'assurance et de la prévoyance.

Si l'affiliation à ces organismes est optionnelle, elle est toutefois fortement recommandée au sein des forces et le commandement hésitera à envoyer en opérations un soldat dépourvu de toute protection complémentaire.

Une nouvelle procédure de référencement étant en cours, les rapporteurs n'ont pas souhaité se saisir du sujet des assurances santé complémentaires afin de

(1) Source : Bilan social 2015.

ne pas interférer dans la consultation. Le sujet a cependant été abordé par les militaires à plusieurs reprises au cours des entretiens. S'il ressort chez certains d'entre eux un attachement à une mutuelle de militaires pour les militaires, d'autres en revanche souhaitent une assurance à meilleur prix offrant de meilleures prestations. L'espoir semble grand en matière de prothèses dentaires et d'optique. Plus largement, prévaut la confiance en l'administration qui saura choisir la solution la plus adaptée à la couverture du risque inhérent au milieu.

d. Le rôle du service de santé des armées

S'il n'est pas dispensateur d'aide sociale à proprement parler, le SSA est un acteur majeur de l'accompagnement social en lien avec les soins, son cœur de métier.

Si le SSA s'adresse également aux familles des militaires, les antennes médicales ont toutefois peu de disponibilités, en temps et en personnel, à leur consacrer aujourd'hui. Elles voient en effet leur activité se concentrer sur la réalisation de visites médicales d'aptitude réglementaires et les soins dispensés au profit des militaires, en raison de l'intensité de l'activité opérationnelle et des recrutements.

Pourtant la médecine des forces a une longue tradition d'exercice au profit des familles, particulièrement dans les situations où la consultation médicale militaire se trouve en position de recours facile, voire unique, comme c'est le cas dans les DOM-COM, dans les unités de gendarmerie ou dans certaines garnisons peu pourvues en médecins généralistes ou infirmiers libéraux civils.

Cette pratique ancienne se heurte toutefois, en premier lieu, au manque de disponibilité des praticiens et des infirmiers, notamment en raison des recrutements intensifs effectués dans la force d'action terrestre et la réserve ainsi que des sujétions opérationnelles mais aussi à la diminution de la présence des familles à l'étranger, les séjours tendant à devenir des missions de courte durée, à l'accès difficile des antennes médicales éloignées et dispersées sur le territoire ou soumises à des mesures de sécurité renforcées et enfin à la raréfaction de certaines spécialités telles que la gynécologie ou la pédiatrie.

Il n'en reste pas moins que, malgré la contraction du SSA et la forte activité opérationnelle, **30 000 consultations par an sont dispensées en moyenne au profit des familles**, essentiellement outre-mer et à l'étranger. Les familles représentent également 10 % de la patientèle des hôpitaux d'instruction des armées, 12 % à l'HIA Laveran de Marseille. Ces consultations s'inscrivent de moins en moins dans le cadre de consultations régulières de type dispensaire, qui diminuent au profit de consultations de conseils et d'orientation ou de suivi médico-psychologique lors de confrontations à des situations difficiles en lien avec la condition militaire.

Le SSA estime néanmoins que l'attente des familles demeure forte, notamment parce que la mobilité ne facilite pas le lien avec un médecin traitant civil qui, dans certaines régions pauvres en généralistes, peut s'avérer difficile à

établir. Les familles sollicitent ainsi souvent les médecins du SSA lors des premiers mois d'une nouvelle affectation, pour des consultations familiales, une prise en charge infirmière lors de soins prolongés ou encore, dans le cadre de la préparation d'une mutation familiale à l'étranger, afin de bénéficier de conseils sanitaires et d'éventuelles vaccinations. La réponse à ces demandes peut toutefois s'avérer décevante en raison du niveau d'activité fluctuant des antennes médicales. Les familles ne se voient, de fait, privilégiées que lors de difficultés sérieuses en rapport la santé d'un conjoint ou d'un parent militaire.

Les rapporteurs déplorent que le SSA ne soit pas en mesure de suivre davantage les familles de militaires qui rencontrent de vraies difficultés sanitaires en raison de la désertification médicale croissante en certains points du territoire.

3. Les aides sociales et les secours

Le personnel militaire et civil de la défense bénéficie de trois niveaux complémentaires d'action sociale :

- le dispositif national (les prestations de la caisse d'allocations familiales, par exemple) ;
- le dispositif interministériel (l'aide à la restauration ou l'aide au maintien à domicile des retraités de l'État, par exemple) ;
- le dispositif ministériel.

Ces trois niveaux d'aide constituent des cercles concentriques, l'aide étant appréhendée de l'extérieur vers le centre, c'est-à-dire des dispositifs généraux aux secours et mesures individuels.

a. Les aides à la disposition de la sous-direction des affaires sociales

Il serait trop long de passer en revue la totalité des leviers que peut actionner un assistant de service social pour répondre aux difficultés qui lui sont exposées. Le mémento de l'action de l'action sociale 2016 répertorie les prestations sociales en onze grandes catégories :

- le soutien financier, avec les prêts et secours, ainsi que l'accompagnement budgétaire ;

S'il n'est pas possible de les quantifier en les isolant de l'ensemble des secours délivrés, les conséquences des erreurs du logiciel Louvois y occupent une grande place. Il est également impossible d'avoir une vision d'ensemble des cas de surendettement des militaires. De l'avis des assistants de service social, le surendettement dans son ensemble ne semble pas en hausse, bien qu'il convienne de distinguer l'endettement actif (jeu, consommation...) qui, désormais bien encadré par la loi, a tendance à régresser de l'endettement passif (accidents de la vie, conséquences de Louvois...) qui, lui, augmenterait plutôt.

- les enfants, avec les différentes aides à la scolarité et à la garde d'enfant, dont la prestation pour garde d'enfants en horaires atypiques ;
- le logement, avec les différents prêts ;
- la mobilité, avec l'aide à la reconnaissance d'une nouvelle affectation et le prêt mobilité ;
- les restructurations, avec l'aide à l'acquisition d'un nouveau logement et l'aide financière à la location ;
- les opérations, les missions, avec le dossier unique OPEX, la prestation de soutien en cas d'absence prolongée du domicile, l'aide accordée aux familles de militaires blessés, le séjour gratuit en centre de vacances au profit des blessés ou du conjoint survivant, le soutien psychologique des familles ;
- le handicap, avec les différentes aides aux parents d'enfants handicapés et l'aménagement du poste de travail ;
- la maladie et la dépendance, avec l'aide-ménagère ou familiale à domicile, le dossier unique action sanitaire et sociale et l'aide au maintien à domicile des retraités de l'État ;
- les aides à la vie professionnelle, les actions sociales communautaires et culturelles, l'allocation pour l'amélioration des conditions du cadre de vie en enceintes militaires, les actions de prévention et l'aide à la restauration ;
- les vacances et les loisirs, avec l'IGeSA et les chèques vacances ;
- les actions sociales complémentaires, avec la caisse nationale militaire de sécurité sociale, les mutuelles et les associations.

L'ensemble de ses possibilités ne permettant pas à l'action sociale de répondre à l'étendue des besoins, et à la spécificité de certains, celle-ci s'appuie également sur le dernier item de cette liste : les aides dispensées par des entités externes, actrices du monde de la défense.

b. Les aides et les secours de la CNMSS et le dossier unique

Dans le cadre de son action sanitaire et sociale, et toujours en lien avec une pathologie ou la maternité, la CNMSS attribue quelque 11 000 aides et secours chaque année, pour un montant global de 9,48 millions d'euros. Les aides, dont le montant unitaire moyen était de 1 560 euros en 2015 pour un taux de satisfaction des demandes de 87 %, se déclinent ainsi :

- l'aide-ménagère aux personnes fragilisées par l'âge, le handicap, la maladie ou une grossesse pathologique, soit 5 055 aides accordées en 2016 pour un montant de 4,73 millions d'euros ;

– l’aide-ménagère aux familles en difficulté en raison de la maladie de l’un ou l’autre parent ou d’une grossesse pathologique avec la présence au foyer d’au moins un enfant de moins de 14 ans. Le dispositif a été élargi aux grossesses non pathologiques avec la présence au foyer de deux enfants dont l’un est âgé de moins de 14 ans, soit 586 aides accordées en 2016 pour un montant de 700 000 euros ;

– l’aide familiale par le concours d’une technicienne d’intervention sociale et familiale assurant l’accompagnement des parents et les soins aux nourrissons et aux enfants de moins de six ans, soit 34 aides accordées en 2016 pour un montant de 90 000 euros.

Les secours sont majoritairement liés aux difficultés financières occasionnées par des dépenses de santé non ou peu couvertes, telles que les prothèses et implants dentaires, les prothèses auditives et l’optique, ou par le handicap, en direction des enfants et des personnes âgées.

L’instruction du dossier, dit dossier unique d’action sanitaire et sociale (DU ASS), est particulièrement intéressante car, sous réserve de l’accord du requérant pour le partage des données, formalisé sur l’imprimé de demande, un seul dossier dématérialisé est constitué sur lequel peuvent intervenir plusieurs partenaires dans un ordre donné afin de compléter la prestation. Il s’agit en l’occurrence de la CNMSS, gestionnaire du dossier, de l’action sociale de la défense, d’Unéo, de la mutuelle nationale militaire, de la mutuelle de l’armée de l’air, de la caisse nationale de la gendarmerie et de la mutuelle des sapeurs-pompiers de Paris. Le traitement et les échanges s’en trouvent facilités et accélérés. Les demandes sont examinées par la commission des prestations supplémentaires d’action sanitaire et sociale de la CNMSS et satisfaites sous conditions de ressources et de recevabilité.

c. Les aides et les secours des acteurs de l’assurance complémentaire et de la prévoyance

Ces organismes proposent tous, à leurs adhérents et leurs ayants droit, des prestations d’accompagnement social résultant d’une application des garanties souscrites ou de l’attribution de secours. Il peut s’agir d’aides classiques liées à l’hospitalisation, au grand âge, aux difficultés financières que proposent la plupart des mutuelles civiles. La spécificité militaire s’exprime par des garanties et/ou des aides ciblées concernant, par exemple, le départ en OPEX, le retour anticipé d’OPEX, le retour à la vie civile, le décès accidentel en service, ou encore les aides à la reconversion des ressortissants de l’ONACVG et les aides aux orphelins...

Les secours viennent en complément des dispositifs existants, souvent en lien avec les autres acteurs de la chaîne du soutien social, et sont soumis à des règles d’attribution propres à chaque entité.

d. Les aides et secours des mutuelles militaires historiques d'accompagnement social

Si elles ont mis en commun la couverture complémentaire santé, les trois mutuelles militaires s'adressent, pour l'accompagnement social, chacune à un public ciblé par appartenance. L'armée de terre et la marine nationale relèvent de la mutuelle nationale militaire et les autres militaires de la mutuelle de l'armée de l'air et de la caisse nationale du gendarme. Les rapporteurs ont pu constater sur le terrain que les militaires étaient très attachés à ces mutuelles qui offrent des prestations adaptées à la condition militaire pour une cotisation mensuelle modeste. À titre d'exemple celle de la CNG pour 2015 était de 1,70 euros par personne protégée, à concurrence de 6,80 euros maximum par foyer. Les aides concernent, par exemple, les gardes d'enfant régulières en horaires atypiques avec supplément pour les familles monoparentales, l'aide au paquetage, l'aide au déménagement, l'aide à l'exercice des droits de visite et d'hébergement des enfants... Leur contenu témoigne d'une très bonne connaissance des problèmes rencontrés par leurs adhérents.

e. Les aides des associations à vocation sociale du monde de la défense

Les associations, dont certaines reçoivent une subvention du ministère de la Défense, jouent un rôle majeur dans l'accompagnement social en intervenant en complément de l'action sociale de la défense et des mutuelles pour combler les pans du soutien non couverts par les dispositifs existants, telles que les prothèses orthopédiques sportives, par exemple, ou pour répondre à une situation critique nécessitant un haut niveau d'aide. La réactivité est la qualité première des associations qui sont à même de débloquer des fonds en cas d'urgence, ce qui est beaucoup plus difficile à l'administration. En 2015, le ministère de la Défense a versé une somme globale de 1,1 million d'euros à une dizaine d'associations.

Généraliste ou adossé à une armée et/ou une population particulière, leur objet est toujours d'apporter un soutien moral et, parfois, une aide matérielle. Elles se consacrent aux blessés, aux veufs et veuves, aux orphelins, aux femmes, aux conjoints, aux malades, aux handicapés, à la solidarité avec les militaires en opérations et leur famille, par l'envoi de colis et de messages, aux loisirs, à la pratique sportive... Directement ou indirectement, certaines soutiennent la recherche et jouent un rôle décisif dans les moyens dont disposent les cellules d'aide aux blessés des armées.

4. Les loisirs vecteurs de cohésion

Les particularités de la condition militaire et notamment la disponibilité en tous temps et en tous lieux ou la vie en enceinte militaire, justifient l'implication du ministère dans les temps de repos et de loisirs. Si les loisirs relèvent principalement du SCA sur les emprises militaires, les rapporteurs ont souhaité se pencher sur la situation de l'institution de gestion sociale des armées (IGeSA),

acteur « ministériel » du tourisme social au bénéfice des ressortissants de la défense.

a. L'institution de gestion sociale des armées, un opérateur à valoriser

Créée en 1966 afin de regrouper les nombreux organismes sociaux hérités d'initiatives passées, tels que les colonies de vacances, les maisons familiales, les centres d'accueil, les crèches ou les institutions médico-sociales, l'institution de gestion sociale des armées vient de fêter ses cinquante ans.

L'IGeSA, devenu établissement public à caractère industriel et commercial sans but lucratif en 2004, est en charge du versement des aides, de la délivrance des secours et de l'exécution des titres de paiements relevant de la politique sociale du ministère de la Défense, de la gestion d'établissements sociaux et d'établissements de loisirs. En 2017, une subvention de 64,7 millions d'euros a été allouée à l'IGESA, dont 29 millions d'euros pour le versement des prestations sociales ministérielles et 35,7 millions d'euros au titre de la gestion des établissements sociaux assurée pour le compte du ministère. Un conseil de gestion, comportant notamment deux représentants des usagers militaires et civils issus du conseil central de l'action sociale, détermine, dans le cadre des orientations fixées par le ministère de la Défense, la politique générale de l'établissement. Sa direction est à Bastia et cinq antennes sont réparties sur le continent, à Paris, Brest, Grenoble, Bordeaux et Toulon.

L'offre de loisirs de l'IGeSA en direction des enfants propose plus de 70 possibilités de séjours en centres de vacances et de séjours linguistiques. Elle présente la particularité d'organiser les transports individuels des enfants vers les lieux de rassemblement et de reposer sur un taux d'encadrement supérieur à la réglementation. Les indices de satisfaction relevés auprès des 7 881 enfants ayant suivi une des 184 sessions de 2016 et de leurs parents sont excellents. Ce que veulent bien reconnaître certains militaires rencontrés par les rapporteurs.

Pour les adultes, avec ou sans enfant, l'IGeSA dispose de 31 hôtels, villages et camping, dans des lieux de villégiature. Ces structures de 40 à 750 lits ont reçu 74 000 clients en 2016, pour un taux d'occupation de 90,50 % en juillet et août, à la satisfaction de 97,66 % de ses clients. Des séjours ou des voyages organisés par de grands opérateurs du tourisme, dont ont profité 7 400 personnes l'année dernière, sont proposés avec des réductions de 6 % à 35 %, qui peuvent dans certains cas se cumuler avec des promotions en cours.

L'IGeSA gère également plusieurs résidences relais, quatre en région parisienne, bientôt deux à Toulon et une à Bourges. Parmi ces hôtels, la résidence Raspail, à Gentilly, est réservée aux longs séjours et héberge des célibataires géographiques à un tarif très intéressant. Ces hôtels très fréquentés en semaine, l'étant beaucoup moins en fin de semaine, l'IGeSA propose des « week-ends Sentinelle » pour les militaires et leur famille.

Des centres sociaux en Corse et en Nouvelle-Calédonie

L'IGeSA gère quatre centres sociaux qui s'adressent principalement aux conjointes de militaires.

Le centre de Calvi, compte 25 adhérents et, attaché à la Légion étrangère, propose des cours de cuisine, du soutien scolaire, l'apprentissage du français et un accompagnement dans les démarches administratives.

Les trois centres de Nouvelle-Calédonie à La Tontouta, Nandaï et Plum, sont implantés près des unités et participent à la cohésion sociale des familles et à l'intégration des conjointes de militaires dans le tissu local. Les trois centres comptent respectivement 11, 32 et 45 adhérents.

Mais, ainsi que l'ont constaté les rapporteurs, l'image de l'IGeSA est, pour dire le moins, négative. Si consensuellement négative que cela n'a pas manqué de les interpeller ; ils se sont vu confirmer que cet état de fait était connu et déploré par le ministère mais ont cru sentir une certaine résignation. La direction de l'IGeSA leur a paru, en revanche, pleinement consciente du problème et décidée à agir.

Les raisons de ce désamour sont multiples. Les militaires interrogés considèrent « vieillotte » l'institution dont les utilisateurs sont en revanche très satisfaits, à l'instar des gendarmes qui en sont des adeptes fervents et représentent environ un tiers de la clientèle. Les équipages de sous-marin nucléaire lanceur d'engins constituent également une fidèle clientèle de niche. Les principaux griefs sont l'offre estimée datée, les grandes structures et les vacances en pension complète n'étant plus tout à fait au goût du jour, le niveau de confort juste satisfaisant, l'absence de loisirs adaptés aux goûts des jeunes militaires, la lourdeur des formalités d'inscription, la présence d'autres militaires, et surtout les tarifs. Subdivisés en tranches en fonction du RABIPP, toutefois plus favorable que le quotient familial, ils sont considérés comme non compétitifs pour les revenus moyens et élevés face à la concurrence foisonnante.

La question du quotient familial ou du RABIPP s'impose une fois de plus. L'IGeSA, dont il est nécessaire de rappeler qu'elle vend du **tourisme social**, est considérée comme un comité d'entreprise pour les bas revenus plutôt tourné vers les civils et les familles nombreuses. Les cadres estiment ne pas disposer d'un équivalent et se sentent de fait exclus de la gestion sociale des loisirs alors que les contraintes auxquelles ils sont soumis, ainsi que leur famille, sont identiques, voire supérieures, selon l'axiome « à contraintes égales, compensation égale ».

Toutefois la non-fréquentation des centres de vacances de l'IGeSA par les militaires semble tenir davantage d'un préjugé que de la réalité. En effet, en 2016, pendant les vacances scolaires, les ressortissants de la défense ont représenté 96,58 % du public accueilli, dont 77,53 % étaient militaires et 22,47 % civils.

À la fois guichet-payeur de prestations sociales (55 203 prestations en 2016 pour un montant de 22,62 millions d'euros), gestionnaire de structures de garde d'enfants et acteur du tourisme social, tout en étant le bras armé de l'action sociale mais indépendante du ministère, l'identité de l'IGeSA est floue et

l'institution a du mal à trouver sa place au sein des armées, entre activités sociales et récréatives.

Le secrétaire général de l'administration du ministère de la Défense a adressé au nouveau directeur général de l'IGeSA une lettre de mission, en date du 25 juillet 2016, dans laquelle lui sont fixés des objectifs généraux. L'IGeSA devra notamment accroître significativement le volume de prêts au logement délivrés, en recourant si nécessaire à ses fonds propres, ouvrir de nouvelles crèches, adapter l'offre de vacances, mettre ses installations à niveau, accroître les capacités d'hébergement temporaires, reprendre, après étude, la gestion d'activités du service du commissariat des armées en lien avec la restauration, l'hôtellerie et les loisirs, améliorer sa communication et renforcer son efficacité.

Or, l'IGeSA semble rencontrer peu de soutien du ministère en matière de communication et peine à atteindre les militaires. En effet chargée de « *renforcer les actions engagées en matière de communication dans l'objectif d'améliorer, d'une part, la diffusion et, d'autre part, la qualité de l'information sur les vacances et les loisirs de l'institution* », l'IGeSA ne peut y parvenir sans le concours du ministère et des armées.

Ainsi, bien que missionnée par le ministère, l'IGeSA n'a pas accès aux adresses de messagerie électronique professionnelle de ses « *ressortissants/clients* » potentiels. Ce n'est pas le cas pour son pendant au ministère de l'Intérieur, la fondation Jean-Moulin, dont les activités sont équivalentes. La communication actuelle de l'IGeSA s'effectue par le biais de catalogues papier, que les militaires disent trouver en abondance, par quelques interventions sur le terrain et *via* Internet par des consultations du site de l'IGeSA. Ouvrir cet accès semble indispensable pour une communication rénovée qui permettrait aux destinataires de communiquer leur adresse internet privée, s'ils le souhaitent. Une communication régulière serait souhaitable, sous forme de lettre hebdomadaire ou mensuelle ou encore d'informations égrenées sur un sujet particulier, le prêt au logement, par exemple.

Mais pour que les efforts de communication de l'IGeSA soient bien reçus, il sera également nécessaire que les différents échelons du commandement soient informés de cette volonté du ministère, afin que l'IGeSA ne soit pas considérée comme un commerçant procédant à un démarchage mais bien comme un opérateur à vocation sociale mandatée par le ministère. L'IGeSA devrait être conviée systématiquement aux journées d'accueil, d'information, aux manifestations organisées pour les familles... Les rapporteurs suggèrent que le commandement nomme, comme pour la CNMSS, un correspondant qui, en complément de l'action des assistants de service social, puisse renseigner sur les prestations de l'IGeSA et serait chargé d'informer cette dernière du calendrier des réunions.

Il est rappelé qu'un représentant de l'IGeSA participe, au moins une fois par an, aux réunions du comité social, une occasion qui peut être mise à profit pour évoquer les différentes offres.

Un objectif de sensibilisation de nouveaux publics lui a été assigné : « *Veiller à mieux faire connaître le rôle social de l'IGeSA qui reste encore trop méconnu au sein du ministère de la Défense. Dans ce cadre, vous vous attacherez à conduire des actions de sensibilisation en direction des armées et services, destinées à attirer davantage les ressortissants les plus éloignés des services proposés par l'IGeSA (en particulier les militaires du rang engagés, les jeunes sous-officiers et les jeunes personnels civils)* ». Les échanges directs étant irremplaçables, les jeunes engagés n'ayant pas tous accès à un ordinateur et à Intradef, cet objectif ne pourra vraisemblablement être rempli qu'en organisant de courtes sessions spécifiques, balayant l'ensemble des sujets et ne s'interdisant pas la publicité comparative en matière de loisirs.

L'IGeSA a déjà avancé sur ce chemin en renouvelant complètement son site Internet, devenu portail, en lançant en novembre 2016 la carte Pass, encore très mal connue, qui permet d'obtenir des ristournes chez certains commerçants et en embauchant une équipe de dix réservistes pendant 197 jours afin de diffuser l'information sur le terrain. Par ailleurs, l'IGeSA a prévu la remise à niveau de certains de ses établissements et propose des promotions sur certains séjours, avec une possibilité de réservation de dernière minute. Priorité est donnée aux ressortissants en activité, des places étant réservées pour les personnels en OPEX jusqu'à mi-juin pour les vacances d'été ; les militaires peuvent par ailleurs annuler sans frais leur réservation jusqu'au jour du départ, pour raison de service.

L'IGeSA dispose également d'une billetterie de spectacles et de loisirs nationale en ligne et d'une billetterie parisienne, qui ne l'est pas et délivre des contremarques physiquement, à Balard ou à l'École militaire, ou par courrier. Certains ressortissants déplorent cet archaïsme.

Un centre de soins et une école professionnelle en héritage

L'IGeSA gère le **lycée professionnel** privé sous contrat La Colette à Toulon qui prépare au certificat d'aptitude professionnelle (CAP) petite enfance et agent polyvalent de restauration. D'une capacité de 166 élèves, il accueillait, au 31 décembre 2016, 142 élèves dont 33 élèves ressortissants de la défense dans des classes de quatrième et de troisième ainsi que dans une classe ULISS, unité localisée pour l'inclusion scolaire destinée aux enfants souffrant de troubles cognitifs ou mentaux... Le lycée peut être une passerelle vers les établissements toulonnais de l'IGeSA.

Survivance du passé, l'IGeSA gère un **centre de santé** situé à Saclay qui propose des consultations dentaires. 2 869 actes y ont été réalisés en 2016 au profit de 1 745 patients dont la grande majorité n'est pas ressortissante du ministère de la Défense.

Les rapporteurs notent qu'un précédent rapport d'information sur la condition militaire ⁽¹⁾ en date du 14 décembre 2005 faisait déjà un constat identique. La situation n'ayant guère évolué en onze ans, les rapporteurs insistent sur l'indispensable action et le soutien des services du ministère à l'appui des efforts que devra faire l'IGeSA. Un échec est à craindre dans le cas contraire.

(1) Mme Bernadette Païx, M. Damien Meslot, rapport d'information fait au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées sur la condition militaire, *Assemblée nationale, XII^e législature, n° 2760, 14 décembre 2005.*

b. D'autres soutiens aux loisirs

Les ressortissants de la défense peuvent solliciter des chèques vacances au titre de l'action interministérielle du ministère chargé de la fonction publique.

Les bases de défense et les unités développent au niveau local des activités sportives, des billetteries, des achats groupés, des accords avec des commerçants... Avec Marine Loisirs, la marine nationale dispose d'un organisme très apprécié proposant, tel un comité d'entreprise, diverses prestations de loisirs, des billetteries locales et nationale, des réductions chez les commerçants, des tarifs pour les remontées mécaniques à Toulon, par exemple, des activités sportives dans des centres de loisirs ou des clubs nautiques. Marine Loisirs est ouvert à tous les ressortissants de la défense pour les offres à tarif négocié mais réservé aux marins pour les activités subventionnées par la Marine. Si elle peut paraître concurrente, son offre vient de fait compléter celle de l'IGeSA qui, sauf pour la billetterie peut-être, intervient dans un périmètre différent puisque son activité est tournée vers des loisirs de groupe dans un esprit de cohésion, alors que le recours à l'IGeSA relève d'une démarche individuelle.

Il peut toutefois sembler utile à l'avenir de rendre l'offre de loisirs plus claire en la modernisant et surtout en fédérant les différentes offres relevant d'autorités distinctes. En effet, les loisirs de milieu, clubs nautiques, centres équestres, golfs, Marine Loisirs..., dépendent de chacune des armées, les loisirs fournis par le service du commissariat des armées dans les cercles et les foyers dépendent du chef d'état-major des armées et enfin l'IGeSA est sous la tutelle du secrétaire général pour l'administration. Des voix s'élèvent pour la mise en place d'une organisation couvrant l'ensemble des besoins des ressortissants et de leur famille, quels que soient leur grade, leur quotient familial, leur âge ou leur statut.

Les rapporteurs estiment qu'une enquête sur les souhaits des militaires et de leur famille en matière de loisirs est indispensable.

c. Des crédits au profit de la cohésion des militaires et des familles

Le conseil de défense du 6 avril 2016 a acté un plan d'amélioration de la condition du personnel qui comporte un volet rémunération et également un volet « conditions de travail et aide à la famille », regroupant un ensemble de mesures d'amélioration du cadre de vie et de soutien aux familles pendant l'absence. Les crédits de sept millions d'euros au profit des mesures générales d'action sociale pourront financer deux types de mesure.

i. Des actions sociales communautaires et culturelles

Les actions sociales communautaires et culturelles (ASCC) prennent essentiellement la forme de séances récréatives : visites, excursions, réunions d'accueil et d'information, journées nouveaux arrivants, etc. Leur objectif est de faciliter l'insertion des familles grâce à des activités de loisirs culturelles et éducatives. Un budget de **deux millions d'euros** leur est consacré.

ii. L'allocation pour l'amélioration du cadre de vie en enceintes militaires

L'allocation pour l'amélioration du cadre de vie en enceintes militaires (AACV), le développement des activités socio-culturelles, la prévention et l'aide à la famille est une allocation fourre-tout qui permet de créer ou d'améliorer les locaux de vie courante des militaires en installant une buanderie, par exemple. Elle peut aussi être consacrée aux espaces de détente, aux cybercafés et financer des actions de prévention collectives ou individuelles en relation avec les OPEX ou les restructurations, par exemple, ou dans le cadre de **l'aide à la famille**, financer le recours à un conseiller conjugal et familial.

Ces crédits de **cinq millions d'euros** ont en outre permis d'élargir les critères d'attribution de la prestation de soutien en cas d'absence prolongée du domicile (PSAD), avec un effort particulier pour une meilleure prise en compte de la durée d'absence du domicile. Le budget supplémentaire annuel pourrait à ce titre atteindre un million d'euros.

Cette allocation dont le but est protéiforme est, de fait, un espace de liberté permettant de financer des actions modestes au cas par cas, au plus près des besoins sur le terrain.

5. La concertation

L'article premier de l'arrêté du 20 décembre 2016 relatif à l'organisation de l'action sociale au ministère de la Défense définit ainsi la concertation : *« les orientations de la politique d'action sociale du ministère de la défense sont proposées au ministre par le secrétaire général pour l'administration. Ces propositions sont élaborées en liaison avec le chef d'état-major des armées, le délégué général pour l'armement, les chefs d'état-major d'armée et le directeur général de la gendarmerie nationale, après consultation du conseil central de l'action sociale. Le personnel est associé localement à l'exercice de cette politique par l'intermédiaire des comités sociaux. La composition, les attributions et le fonctionnement du conseil central et des comités sociaux sont fixés par arrêté. »*

Les propositions de l'administration sont élaborées en collaboration avec les états-majors au cours d'échanges qui pourraient peut-être gagner à s'intensifier.

a. Les comités sociaux

Le socle de la concertation consiste en un maillage territorial de 103 comités sociaux auprès des bases de défense. Ils sont composés, d'une part, de représentants choisis du personnel militaire sur la base du volontariat et, d'autre part, de membres élus du personnel civil et retraité. Le commandant de la base de défense, ou son représentant, préside le comité et veille à une représentation équitable des armées. Le comité émet des avis et des propositions et fait connaître les besoins des ressortissants lors de réunions semestrielles ; enfin, il décide de

l'utilisation des crédits alloués au titre des actions sociales communautaires et culturelles.

De ces comités sont issues les commissions restreintes qui statuent sur les demandes, anonymisées, de secours, et de prêts sociaux dans certains de figure. Moins nombreuses que les comités sociaux, elles se réunissent en tant que de besoin.

Dans la gendarmerie se tiennent également des comités sociaux où siègent des représentants du commandement et des personnels candidats à ces fonctions. Ils évaluent les dispositifs en place mais semblent regretter de n'avoir de vision que sur les montants consommés globalement, sans bilan des sollicitations initiales et des dossiers refusés, par exemple. C'est un point qui, de l'avis de la gendarmerie, pourrait être amélioré.

Au cours des entretiens qu'ils ont eu l'occasion de mener durant leurs déplacements, les rapporteurs ont constaté que de nombreux dispositifs à vocation sociale étaient méconnus ou connus de façon très imprécise, voire erronée. Ils suggèrent que les membres des comités sociaux soient toujours davantage impliqués dans la diffusion de l'information en matière de prestations sociales.

b. Le conseil central de l'action sociale des armées

Le conseil central de l'action sociale (CCAS), renouvelé tous les quatre ans, est composé de 32 représentants du personnel militaire et de huit représentants du personnel civil avec voix délibérative, et de représentants de l'administration avec voix consultative. Il donne son avis sur le budget de l'action sociale, sur les projets de textes présentés par l'administration, sur les projets de conventions conclus avec l'IGeSA et discute des orientations à apporter à la politique d'action sociale. Le CCAS peut également proposer des thèmes d'étude aux comités sociaux et mettre en place des groupes de travail. Il se réunit deux fois par an.

Bien que le nombre de leurs représentants soit supérieur à celui des représentants civils, les rapporteurs ont eu le sentiment que les militaires s'estimaient peu audibles au sein de ce comité et qu'ils avaient parfois du mal à faire valoir les particularités de leur condition. Ils semblent également mal comprendre pourquoi les représentants des états-majors n'ont qu'une voix consultative.

c. Les conseils de la fonction militaire et le conseil supérieur de la fonction militaire

En dehors de ces comités, d'autres instances dont la vocation ne se limite pas à l'aspect strictement social sont des enceintes d'échanges où sont donnés des avis et où peuvent être formulées des propositions à caractère social. Il s'agit des sept conseils de la fonction militaire et, bien sûr, du conseil supérieur de la

fonction militaire, instance de dialogue et de concertation par essence, dans un nouveau format aujourd'hui. Il faudra également compter à l'avenir avec l'apport des associations professionnelles nationales de militaires (APNM) à ce dispositif.

d. Le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire

Depuis 2005, le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire effectue des analyses comparatives et formule, le cas échéant, des avis et des recommandations susceptibles d'éclairer les autorités en charge de la défense. Il publie un rapport thématique et une revue annuels adressés au président de la République et transmis au Parlement. La qualité et l'objectivité des analyses, étayées par des chiffres et des déplacements sur le terrain, en font des outils indispensables à la compréhension des évolutions sociétales au cœur des armées.

Dans la revue annuelle de son 10^e rapport, le HCECM rejoint les préoccupations des rapporteurs : **« *L'impact profond de la suractivité sur la vie familiale, la difficulté de programmer les permissions et les difficultés induites sur la garde et l'éducation des enfants constituent assurément un facteur majeur sinon le facteur majeur de fragilisation de notre système militaire.***

Dans ce contexte, l'attention portée à la condition des militaires, particulièrement à leur vie familiale et à leur repos physiologique, est un gage d'efficacité opérationnelle de nos forces armées. »

e. L'évaluation de la politique sociale

Dans les armées, cette évaluation, liée à celle du moral sur lequel les effets de la politique sociale influent directement, se fait traditionnellement par l'entremise des services des ressources humaines des armées, des directions ou des services qui comportent tous des organes chargés de rassembler et d'analyser les remontées d'informations issues des forces par des chaînes plus ou moins formalisées.

Les enquêtes pratiquées par de nombreuses entités, le SSA, l'armée de l'air et la marine nationale, la CNMSS, par exemple, sont des outils essentiels qui alimentent la réflexion sur les orientations à prendre et fournissent une appréciation de l'existant. L'armée de l'air regrette toutefois de ne pouvoir disposer de certaines informations : **« *À ce jour, faute de système informatique adapté, la sous-direction de l'action sociale du ministère de la Défense n'est pas en mesure de faire remonter des données permettant d'apprécier, pour chaque armée, le recours aux aides et prestations de l'action sociale des armées. L'armée de l'air a fait valoir son souhait de voir cette situation évoluer. Parallèlement, elle compte initier début 2017 une enquête de grande envergure portant sur l'appréciation et les attentes des aviateurs en matière d'accompagnement social.*** »

En matière de moral, existent également des outils institutionnels à large spectre destinés à l'information du ministre de la Défense tels que le rapport sur le

moral, qui permet d'obtenir un instantané du moral de chaque catégorie statutaire de personnel, ainsi que l'indicateur de mesure du moral (I2M), calculé tous les six mois, selon une formule très complexe, qui alimente le tableau de bord du ministre. L'I2M est issu d'une enquête de satisfaction et s'exprime sous la forme d'un pourcentage de réponse à la question suivante : « *Aujourd'hui, comment est votre moral ?* ». À cette question, si les réponses apportées en 2015 citent majoritairement l'intérêt du travail et l'utilité dans les points positifs, les moyens humains, le logement, la mobilité géographique et la communication interne sont considérés comme des points négatifs ⁽¹⁾.

Le général Jean-Pierre Bosser, chef d'état-major de l'armée de terre auditionné par notre commission, le 11 octobre 2016, estime que la méthode d'évaluation du moral est à revoir : « *Par exemple, traditionnellement, dans l'armée de terre, on apprécie le moral au plan catégoriel : les militaires du rang, les sous-officiers et les officiers. Or les actions sur le territoire national nous incitent à voir les choses différemment. Le moral ne se décline plus en grades, mais selon la situation de l'intéressé : s'il est chargé de famille, s'il a des enfants, l'absence lui pèse ; s'il est célibataire, qu'il soit officier, sous-officier ou homme du rang, l'absence ne lui pèse pas. On n'intègre pas non plus dans l'évaluation du moral la **mobilité**, le **travail du conjoint** qui sont devenus aujourd'hui fondamentaux. Et on n'a pas assez intégré l'**accélération des affaires par les réseaux sociaux**. Ainsi, il y a quinze jours ou trois semaines, le "buzz" s'est créé autour de la solde au 93^e RAM, des épouses s'étant plaintes sur Facebook que leurs maris n'avaient pas été payés.*

Je suis en train de mettre en place une réflexion visant à modifier les capteurs d'évaluation du moral, et permettant de voir comment, en temps réel, nous pourrions mieux anticiper et faire face à une baisse brutale de moral. Franchement, ce n'est pas en évaluant le moral avec des questionnaires standardisés que nous disposerons d'une bonne vision. Il y a donc une réflexion en cours... »

Les rapporteurs partagent cette analyse et estiment qu'effectivement une réflexion sérieuse doit être menée à plusieurs niveaux, et pas seulement dans l'armée de terre, pour évaluer la politique d'action sociale en continu afin d'être en mesure de l'adapter rapidement aux contraintes opérationnelles, d'une part, et aux signaux adressés par les militaires et leur famille, d'autre part.

B. LES AIDES A LA MOBILITE

La mobilité géographique du militaire revêt un caractère statutaire. Elle est justifiée tant par une nécessaire adaptation du plan de stationnement des forces que par la satisfaction des besoins propres aux carrières des militaires. Si la grande majorité des mutations concerne les officiers, elles tendent aujourd'hui à se

(1) Source : Revue annuelle de la condition militaire du 10^e rapport du HCECM.

généraliser dans les grades inférieurs, bien que pour l'heure, les militaires du rang n'y soient, en théorie, pas soumis. Les militaires et leurs familles bénéficient d'un accompagnement social qui leur permet d'en atténuer les incidences. Il répond aux problématiques du logement, du déménagement et de l'emploi du conjoint.

1. L'aide au logement

L'action du ministère dans le domaine du logement vise à compenser les contraintes liées à la mobilité des militaires et à faciliter l'accès au logement pour les revenus modestes, notamment dans les zones en forte tension locative. La direction de la mémoire, du patrimoine et des archives du ministère de la Défense élabore et met en œuvre la politique du logement familial du ministère. Elle attribue les logements et assure la gestion parc en l'adaptant au plan de stationnement des forces.

a. L'hébergement en milieu militaire

L'état-major des armées est responsable de l'hébergement des militaires du rang et des sous-officiers de moins de quinze ans de service, pour lesquels des lits sont prévus dans les enceintes militaires et en casernement, ainsi que de celui des cadres célibataires et des célibataires géographiques.

La dégradation des conditions d'hébergement du personnel militaire est source d'insatisfaction. Sous-dimensionné, souvent vétuste et parfois insalubre, le parc d'hébergement fait l'objet d'un effort majeur de la part du ministère de la Défense dans le cadre du plan d'amélioration de la condition du personnel. Ainsi, le ministère a lancé en 2014 un plan d'amélioration des infrastructures de vie, lequel porte notamment sur l'hébergement et la restauration à la suite de l'identification d'au moins 700 « points noirs ». Au sein de l'armée de terre, la priorité a été donnée à l'accueil des effectifs supplémentaires de la force opérationnelle terrestre (FOT) répartis dans trente-trois unités élémentaires dès l'été 2017, ainsi que dans deux régiments, à partir de 2018. Dans le même temps, s'achève la réhabilitation des casernements de l'armée de terre prévue par le « plan Vivien ». **Il convient de poursuivre l'effort sur l'ensemble des emprises militaires.**

Le ministère propose également depuis 2003 au personnel militaire sous contrat et volontaire de participer à l'amélioration des infrastructures de vie par le biais de l'allocation pour l'amélioration du cadre de vie en enceinte militaire citée plus haut. Elle a notamment vocation à inciter l'émergence d'idées en faveur de l'amélioration du cadre de vie.

Par ailleurs, l'IGeSA propose en Île-de-France un hébergement aux célibataires géographiques. Située à Gentilly, la résidence Raspail applique des tarifs préférentiels à ses clients militaires. L'offre de l'IGeSA est également complétée par plusieurs résidences relais, trois à Paris, une à Bourges et bientôt

deux à Toulon, qui proposent un hébergement ponctuel aux militaires en mission ou en déplacement.

b. L'attribution de logements sur critères sociaux

La chaîne du logement est constituée de trois échelons dotés chacun d'une instance de concertation : un échelon central avec la sous-direction du logement et le comité du logement, un échelon intermédiaire avec les six bureaux régionaux du logement, implantés à Metz, Lyon, Rennes, Brest, Bordeaux-Mérignac et Toulon, et les commissions régionales du logement et enfin un échelon local avec les 60 bureaux du logement des bases de défense et les commissions du logement de base de défense. Le bureau interarmées du logement en région d'Île-de-France (BILRIF), est à la fois échelon régional et local.

La sous-direction du logement (SDL) de la DMPA élabore le cadre de cette politique sociale notamment en définissant ses bénéficiaires. L'aide au logement s'adresse :

- aux militaires mariés ou pacsés depuis plus de deux ans ou bien ayant un enfant ou une personne à charge ;

- s'ils ne sont pas dans l'une de ces configurations familiales : aux militaires du rang ou aux sous-officiers de plus de quinze ans de service ou bien aux officiers célibataires.

L'aide au logement ne constitue pour autant pas un droit⁽¹⁾ que le militaire peut opposer à son service car elle est mise en place au titre de l'aide sociale, pour un budget de 122 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2017.

Le taux de réalisation a été de 52,86 % en 2016, soit 11 638 demandes enregistrées pour 6 152 attributions. Ces attributions se répartissent ainsi : 60,99 % à des militaires du rang, 55,22 % à des sous-officiers et 40,79 % à des officiers. Le modeste taux de réalisation est toutefois à pondérer, étant entendu que l'attribution de la majoration de l'indemnité pour charges militaires (MICM) est conditionnée à la demande d'un logement défense. La quasi-totalité des militaires présente donc une demande, alors que seule une partie peut être satisfaite.

La DMPA est gestionnaire d'un parc immobilier de 48 041 logements⁽²⁾ constitué de logements domaniaux (20 %), gérés par la Société nationale immobilière (SNI), propriété de l'État, de logements réservés auprès de bailleurs sociaux (73 %) et de logements pris à bail (7 %), principalement outremer. En l'état, le parc est jugé vieillissant et disparate, si bien que la DMPA s'attache à le renouveler par d'importantes cessions de logements peu attractifs ou devenus inutiles et de nouvelles acquisitions en région parisienne ainsi qu'autour des grandes métropoles, au titre de sa politique d'investissement, par la mobilisation

(1) Article L.4123-1 du code de la Défense « Lorsque l'affectation entraîne des difficultés de logement, les militaires bénéficient d'une aide appropriée. »

(2) Au 31 décembre 2016, 42 486 en métropole et 5 555 outre-mer.

de 400 millions d'euros provenant des fonds gérés par l'EPFP. En 2016, plus de 1 200 nouveaux logements d'un bon niveau de confort ont pu être livrés, étant entendu que plus de 700 logements nouveaux ont été livrés en moyenne tous les ans entre 2011 et 2015.

Au niveau local, les soixante bureaux du logement, pourvus de 169 personnels, relèvent organiquement de l'état-major des armées par l'intermédiaire du service du commissariat des armées (SCA) tout en étant sous l'autorité fonctionnelle de la DMPA. Le commandant de la base de défense est en outre chargé de l'application de la politique du logement sur le périmètre de la base de défense. Cette organisation, peu lisible, a été largement débattue à l'occasion du rattachement des GSBdD au SCA. En raison de la mutualisation et du regroupement des services, les familles de militaires pointent l'éloignement de certains bureaux régionaux, l'absence d'accès à des guichets d'accueil physique et le manque d'information régulière dans le suivi des dossiers, ce qui renforce l'idée d'un processus d'attribution opaque. Ainsi, 31 % des marins se disent insatisfaits de la qualité des services proposés par la DMPA. Les bureaux du logement entretiennent localement une banque de logements en location du secteur privé à loyers négociés et à préavis d'un mois. La banque de logements du secteur privé du bureau du logement d'Orléans compte, par exemple, entre trente et quarante biens immobiliers tous les ans.

c. Une prise en charge partielle et dégressive des frais de loyers

En vertu des dispositions des articles 5 bis, 5 ter et 5 quater du décret n° 59-1193 du 13 octobre 1959 fixant le régime de l'indemnité pour charges militaires, des indemnités complémentaires sont prévues afin d'atténuer les incidences d'un changement de résidence pour un militaire marié, pacsé de plus de deux ans ou avec enfant à charge.

● La majoration de l'indemnité pour charge militaire

Sur le modèle d'une aide mensuelle au logement, la MICM vise à compenser les frais résultant de la location d'un bien immobilier dans le cadre de la mutation d'un militaire en métropole. Elle se traduit par une prise en charge partielle et dégressive des frais de loyer conformément à l'article L. 4123-1 du code de la défense. La MICM est destinée au militaire :

- percevant au moins un taux particulier de l'indemnité pour charges militaires, y compris dans le cas de la garde alternée ;
- affecté dans une garnison en métropole où il est en service à la suite d'une mutation lui ayant ouvert droit aux indemnités de changement de résidence ;
- ayant demandé à bénéficier d'un logement dont l'attribution relève du ministère de la Défense et n'ayant pas refusé un logement correspondant à sa situation de famille, ou ayant refusé ce logement pour un motif légitime ;

– dont la famille réside effectivement avec lui dans sa garnison de service ou dans un périmètre tel qu’il puisse regagner journalièrement son domicile ;

– ne bénéficiant pas de son fait ou de celui de son conjoint ou de son partenaire d’un pacte civil de solidarité (PACS), d’un logement mis gratuitement à sa disposition ;

– étant dans l’obligation de louer un logement dont le loyer principal, charges exclues, est supérieur à un loyer-plancher.

Lors des auditions, il est apparu que le montant de la MICM était souvent estimé insuffisant pour offrir une compensation véritablement satisfaisante des frais liés à la location dans le cadre d’une nouvelle affectation. Par ailleurs, son caractère dégressif est perçu comme une injustice, le militaire ne maîtrisant ni ses affectations d’office, ni leur durée. Le montant de la MICM décroît en effet dès la septième année dans la même unité, et ce, dans les proportions suivantes :

DEGRESSIVITE DE LA MICM

| | TAUX |
|-----------------------|--------|
| Dès la septième année | – 25 % |
| Dès la huitième année | – 50 % |
| Dès la neuvième année | – 75 % |

Source : DRHMD.

Par ailleurs, le calcul de la MICM tient également compte d’éléments tels que la nature du logement, son appartenance au parc du ministère de la Défense ou au secteur privé, et sa situation géographique (notamment en région parisienne). Les index de calcul de la majoration sont moins favorables lorsqu’il s’agit d’un logement en location hors parc du ministère.

En outre, si le militaire loue un logement conventionné par la Caisse d’allocations familiales, il pourra tout de même prétendre à l’allocation logement et à l’aide personnalisée au logement au titre de complément. En revanche, leur montant sera déduit de la MICM.

● Le supplément forfaitaire de l’ICM (SUPICM)

Le régime indemnitaire pour charges militaires tient également compte de la fréquence des mutations pour raison de service. Au-delà de la sixième affectation, pour un officier, et de la troisième, pour les grades inférieurs, le SUPICM leur est versé. La durée de l’affectation n’entre pas en compte dans le calcul du supplément indemnitaire.

d. Des aides sociales en faveur de l’accession à la propriété

La sous-direction de l’action sociale (SDAS) met à la disposition des militaires et de leur famille une aide à l’acquisition d’un logement, améliorée dans

sa version 2016, et dont la gestion revient à l'opérateur IGeSA. Cette dernière s'articule entre un prêt de 13 000 euros, à taux zéro et remboursable sur une durée maximale de dix ans, et un complément de prêt de 7 000 euros attribué par l'EPFP. Au total, 30 millions d'euros, mobilisés au titre des fonds gérés par l'EPFP, sont spécifiquement attribués au financement des prêts « logement ». Toutefois, il s'agit seulement d'un appoint, le montant global du prêt restant modeste au regard du coût d'un investissement immobilier. Autre limite, l'aide à la pierre est peu connue. Néanmoins, l'IGeSA a octroyé 1 708 prêts « logement » en 2016.

Aides complémentaires à la politique du logement

Les mutuelles peuvent parfois proposer des aides qui complètent les dispositifs ministériels. À titre d'exemple, la mutuelle de l'armée de l'air propose :

- une aide au logement « locations jeunes » : permet de financer les frais de première installation dans un logement en location (être âgé de 18 à 35 ans) ;
- une aide au logement « acquisition/construction » : accession à la propriété dans le cadre de la résidence principale – montant 1 000 à 15 000 euros ;
- une aide au logement « travaux » : aide financière lors de la réalisation de travaux dans la résidence principale – montant 10 000 euros maximum ;
- une aide au déménagement : dans le cadre d'un changement de situation familiale – montant 500 euros maximum ;
- un fonds mutuel de garantie des militaires : garantie financière se substituant à une hypothèque ou tout autre type de sûreté réelle ;
- une aide sociale à l'accession à la propriété : destinée exclusivement à l'acquisition ou la construction d'une résidence principale du personnel confronté à une mutation dans le cadre d'une réorganisation (personnel restructuré) – montant 10 000 à 30 000 euros. Mis en œuvre en 2015, ce dispositif a permis de servir 29 aides dès la première année au profit d'un officier, 24 sous-officiers et quatre militaires du rang.

Source : réponse au questionnaire adressé à l'armée de l'air.

Les militaires, dans leur ensemble, sont moins souvent propriétaires de leur résidence principale que le reste de la population, en raison de leur mobilité.

2. Les aides au déménagement

a. La prise en charge des frais de changement de résidence

L'aide au déménagement constitue un des volets de la prise en charge de la mobilité. Son régime est fixé par le décret n° 2007-640 du 30 avril 2007, lequel précise la nature de l'aide et les plafonds de remboursement. Ainsi, le militaire et sa famille peuvent prétendre au remboursement des frais de transport de mobilier en cas d'intervention d'un professionnel du déménagement. En outre, le militaire doit également fournir au GSBdD deux devis comparatifs avant le versement de l'aide. Il bénéficie ainsi d'une avance de 90 % du montant du devis, versée théoriquement avant le déménagement effectif.

Les plafonds de la prise en charge ont été revalorisés en 2009 et tiennent compte, d'une part, de l'ancienneté du militaire (plus ou moins de quinze ans de

service à la date de la mutation), et d'autre part, de sa situation familiale. L'attribution du cubage peut également varier selon la distance de transport. À titre d'exemple, une famille avec deux enfants peut déplacer jusqu'à 55 m³ de mobilier, sur le territoire métropolitain, si le militaire a plus de quinze ans de service. Conservant les mêmes caractéristiques mais cette fois-ci pour un déménagement hors métropole, le militaire bénéficiera de 11 m³ de bagages lourds.

L'aide au déménagement semble appréciée des militaires et de leur famille, bien qu'une meilleure prise en compte des biens meubles acquis en cours de carrière semble souhaitée.

En outre, l'allocation d'accompagnement à la mobilité (ACMOBGE0) a été introduite afin d'inciter le militaire à négocier le meilleur contrat de déménagement auprès des professionnels. Il s'agit d'un intéressement en faveur du militaire et de l'État, lesquels se partagent équitablement le montant issu de la différence entre, d'une part, les plafonds de prise en charge réglementaires, et d'autre part, le contrat effectivement négocié par le militaire.

b. L'indemnisation des frais de déplacement liés au déménagement

Le militaire et sa famille peuvent prétendre à une indemnité forfaitaire d'hébergement et de restauration (IFHR), dont le plafond est de trois jours. Le taux varie selon la destination du militaire, dans les grandes métropoles ou dans d'autres communes du territoire national, comme indiqué dans le tableau suivant.

TAUX DE L'INDEMNITE FORFAITAIRE D'HEBERGEMENT ET DE RESTAURATION (IFHR)

(en euros par jour)

| | Région Île-de-France Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Montpellier, Nantes, Nice, Rennes, Strasbourg et Toulouse et leurs communes limitrophes | Autres communes |
|---|---|------------------------|
| Militaires | 100,50 | 85,50 |
| Conjoints ⁽¹⁾ | 67,00 | 57,00 |
| Enfants ou ascendants ⁽²⁾ | 50,25 | 42,75 |

(1) Partenaire lié par un pacte civil de solidarité conclu depuis au moins deux ans.

(2) Ascendant ouvrant droit aux frais de changement de résidence.

Source : DRHMD.

Par ailleurs, toute mutation pour raison de service qui entraîne un changement de résidence, donne droit au complément forfaitaire de l'ICM (COMICM), communément appelé « prime rideaux ». Cette dernière est calculée en fonction du temps passé dans la précédente affectation et vise à atténuer les incidences de mutations rapprochées dans le temps.

Concernant la reconnaissance d'une première ou d'une nouvelle affectation, les militaires et leurs conjoints peuvent prétendre à une aide financière sur présentation des justificatifs de transport et d'hébergement. Elle s'adresse :

- au conjoint effectuant seul le déplacement pour reconnaître la première ou nouvelle affectation (taux plein) ;

- au conjoint accompagnant le militaire pour reconnaître la première ou nouvelle affectation (taux de 75 %) ;

- au conjoint qui effectue un déplacement préalable au changement de résidence pour s'informer sur les conditions de vie et la recherche du logement.

En outre, le militaire peut avoir recours à une société de relocation, dont les frais engagés seront pris en charge à hauteur de 230 euros au titre de la reconnaissance d'une première ou d'une nouvelle affectation.

Les sociétés de relocation

Le ministère de la Défense a signé un partenariat avec *Executive relocations*. En matière de déménagement, *Executive relocations* propose notamment une procédure gratuite d'aide en assurant l'interface entre le personnel muté et les entreprises de déménagement chargées de réaliser le devis. En outre, l'entreprise dispense son expertise en matière de logement et assure des prestations de services délégués afin de simplifier les démarches administratives locales des personnels qui n'ont pas encore rejoint leurs lieux de mutation.

La société INEXPAT bénéficie également d'un partenariat avec le ministère. Assurant des prestations pour la gestion de la mobilité, elle dispose d'un réseau de partenaires qui lui permet de prendre en charge la relocation des militaires sur le territoire national et en Europe.

c. Les aides à l'installation hors métropole

Plusieurs dispositifs existent afin de faciliter le transfert de la militaire et de sa famille de la métropole vers les DOM/COM et l'étranger, parmi lesquels :

- l'indemnité d'installation dans un département d'outre-mer (INSDOM) ;

- l'indemnité de réinstallation (REINST) ;

- l'indemnité d'éloignement (ELOI) ;

- l'indemnité d'établissement (ETAM) versée au moment de la prise de poste à l'étranger d'un militaire.

Par ailleurs, l'indemnité d'installation en métropole (INSMET) est versée au militaire domicilié dans un DOM/COM⁽¹⁾ et muté dans un département de la métropole.

(1) L'INSMET est versé au militaire originaire d'un DOM/COM et y domiciliant avant son affectation en métropole, ainsi qu'au militaire dont la famille y est installée de manière définitive.

3. Les cartes de circulation ferroviaire

La carte de circulation donnant droit au tarif militaire sur les lignes exploitées par la société nationale des chemins de fer français (SNCF) est un titre officiel permettant de justifier le bénéfice d'une réduction de 75 % sur les trajets, tant professionnels que privés. Ont droit à cette carte les militaires de carrière ou servant en vertu d'un contrat, qu'ils soient en activité, en congé de longue maladie ou de longue durée pour maladie résultant de blessures reçues au cours d'une OPEX ou en position de détachement sous réserve de certaines conditions. Y ont également droit les élèves des écoles militaires et les officiers généraux de la deuxième section.

Les ayants droit du militaire décédé en OPEX ont droit à une carte individuelle de circulation ouvrant les mêmes avantages que ceux dont bénéficiait le militaire décédé⁽¹⁾.

La famille du militaire – conjoint et enfants - peut bénéficier d'une carte de circulation lui permettant d'obtenir une réduction de 25 à 50 %, sous réserve qu'elle voyage avec lui. Lorsque le militaire est en OPEX, sa famille peut disposer d'une **carte temporaire** lui permettant de voyager en son absence. Depuis juillet 2015, cet avantage a été étendu aux OPINT.

4. L'aide à l'emploi du conjoint

La mobilité du militaire constitue une perturbation majeure de l'équilibre familial et conduit souvent le conjoint, qui l'accompagne, à quitter son emploi. Un saut dans l'inconnu, d'autant que le militaire peut être affecté dans des bassins d'emploi peu attractifs. Ainsi, les militaires perçoivent majoritairement le chômage de leurs conjoints comme une des conséquences de leur mutation⁽²⁾. Aujourd'hui, la préservation de l'emploi du conjoint est un des motifs fréquemment évoqués par les militaires dans les déterminants du célibat géographique.

a. Les cellules d'accompagnement vers l'emploi des conjoints

Dans ces conditions, les services des armées proposent une aide à l'emploi aux conjoints des militaires, y compris ceux de la gendarmerie nationale, et du personnel civil du ministère de la Défense, par l'intermédiaire de l'Agence de reconversion de la Défense, dite Défense Mobilité. Au titre de l'année 2015, 4 573 conjoints ont été accompagnés par l'agence et 2 452 ont pu être placés, soit un taux de réalisation de 84 % par rapport à l'objectif initial de 2 900 placements.

(1) Source : direction des ressources humaines du ministère de la Défense, circulaire n° 230721/DEF/SGA/DRH-MD/SRRH/SDFM/FM2

(2) Par exemple, 79 % des marins interrogés estiment que le chômage actuel de leur conjoint est la conséquence de la mobilité géographique. Le taux de chômage des conjoints de marins mutés s'établit à 32 % lorsque le changement de résidence a eu lieu en 2016, à 21 % un an après la mutation et à 15 % deux ans après.

Défense Mobilité a mis en place en 2002 des cellules d'accompagnement vers l'emploi des conjoints (CAEC) qui ont vocation à faciliter la recherche d'emploi grâce à la collaboration d'une quarantaine de conseillers spécialisés dans le reclassement des conjoints de militaires. Elles sont implantées dans les antennes de Défense Mobilité à travers le territoire national, en particulier dans les bases de défense portuaires, et outremer. Les conditions d'accès aux CAEC ont été voulues expressément larges puisqu'elles s'adressent aux personnes mariées à un militaire, aux ressortissants d'une union civile et aux personnes pouvant justifier d'une vie commune avec le soldat. En outre, les conjoints veufs ou séparés peuvent également avoir recours aux services des CAEC dans un délai de trois ans après le décès ou la rupture familiale.

Il ressort des auditions que le travail des CAEC donne satisfaction, particulièrement l'accueil, jugé meilleur qu'à Pôle Emploi. Dans certaines antennes, des bénévoles fournissent également une aide complémentaire, bienvenue.

En revanche, l'implantation des CAEC sur le territoire national ne permet pas d'assurer un taux de réalisation homogène compte tenu des caractéristiques inhérentes à chaque bassin d'emploi. Par ailleurs, la réussite du remplacement dépend également de l'implication du conjoint, un travail personnel étant nécessaire comme pour toute recherche d'emploi.

**RECLASSEMENT DES CONJOINTS DE MILITAIRES
DANS LES FONCTIONS PUBLIQUES ET DANS LE SECTEUR PRIVE**

(unités)

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|
| Reclassements des conjoints dans les fonctions publiques | | | 141 | 306 | 407 | 437 | 364 |
| Reclassements des conjoints dans le secteur privé | 7 737 | 1 895 | 1 766 | 2 394 | 2 402 | 2 216 | 2 088 |
| Total | 7 737 | 1 895 | 1 907 | 2 700 | 2 809 | 2 653 | 2 452 |
| Part des reclassements de conjoints dans les fonctions publiques | | | 7,4 % | 11,3 % | 14,5 % | 16,5 % | 14,8 % |

Source : Défense Mobilité.

En l'état, Défense Mobilité s'attache à faire mieux connaître le dispositif d'accompagnement des conjoints vers l'emploi. L'enquête du SGA sur les familles publiée en 2010 indiquait que seuls 29 % des militaires en couple connaissaient cette structure et que, parmi eux, seuls 17 % l'avaient utilisée. Les rapporteurs ont le sentiment que la notoriété des CAEC est toujours déficitaire. Il s'agit à l'avenir, d'anticiper le plus tôt possible la mutation, afin de circonscrire le développement du célibat géographique et/ou la perte de revenu du conjoint lors d'une mutation.

b. L'allocation d'aide à la mobilité des conjoints

Afin de compenser les effets des restructurations sur les conjoints, les armées proposent une aide financière à destination des militaires mariés ou pacsés. Les démarches sont directement effectuées auprès de l'unité. Les droits à l'allocation sont ouverts dès lors que le conjoint cesse son activité au plus tôt trois mois avant la nouvelle affectation, sans distinction entre un contrat à durée déterminée et un contrat à durée indéterminée. L'ouverture des droits reste valable un an après ladite mutation.

c. L'accompagnement des conjoints fonctionnaires

Le dispositif de reconversion ne s'applique pas, en l'état, aux conjoints fonctionnaires, pour qui le statut et l'emploi sont garantis à vie par un ministère, dont la logique organisationnelle et les contraintes d'effectifs lui sont propres. À titre d'exemple, Défense Mobilité intervient au cas par cas pour faciliter le basculement d'un personnel enseignant d'une académie à une autre, suivant l'ordre de mutation du militaire. Néanmoins, les chances de réussite d'une telle démarche s'avèrent faibles et inégales entre les régions.

C. FAIRE FACE A L'ABSENCE

L'absence représente pour la famille une épreuve que le commandement ne sous-estime pas, car il est de son ressort de s'assurer que la famille des militaires appelés à servir loin de chez eux ne se trouve pas en grande détresse. Mais l'absence peut revêtir plusieurs habits : les missions de courte durée (MCD), qui n'ont de court que le nom puisqu'elles durent jusqu'à quatre mois, les opérations extérieures, les opérations intérieures, les exercices, les entraînements, les préparations, les formations... et le célibat géographique, qui pour être une absence en quelque sorte choisie, n'en est pas moins une.

En outre, la répétition des absences est un facteur aggravant.

Pour y faire face, un ensemble de soutiens humains et financiers orchestré par l'assistant de service social est mis à la disposition des familles.

1. L'enfance

a. Les modes de garde

Lors de leurs déplacements les rapporteurs ont constaté que revenait **en premier lieu**, telle une antienne, **la question de la garde des enfants** qui semble être le problème le plus complexe à résoudre tant du point de vue structurel, fonctionnel que financier. Ce souci quotidien, s'accroît encore pour les familles mono-parentales et pendant l'absence du conjoint. C'est pourquoi, il a été choisi de traiter ce sujet en lien avec l'absence.

Bien que ce besoin soit identifié et pris en compte par le ministère, qui déploie une politique active en matière de petite enfance – avec notamment l’adoption du plan petite enfance 2015-2019 –, en finançant des établissements, en réservant des places dans des structures adaptées, tout en prenant en charge une partie du coût de l’accueil, de fait la ressource manque et la demande reste forte.

Le problème est toutefois délicat tant il n’existe pas de solution unique en fonction de la localité, de l’éloignement du lieu de résidence, des horaires de travail, de la composition de la famille, de sa capacité financière, du mode de transport... Il est donc nécessaire de panacher les modes de garde proposés qui se déclinent en crèches défense gérées par l’IGeSA, places réservées dans d’autres crèches, avec, le cas échéant des horaires extensifs, crèches familiales, haltes-garderies, assistantes maternelles ou prestations diverses, dont l’aide à la garde d’enfant en horaires atypiques.

Le recours à une assistante maternelle est la solution qui s’impose le plus souvent et les rapporteurs ont rencontré des militaires expliquant avoir dû prendre un congé parental à la suite d’une mutation afin de trouver un mode de garde adéquat correspondant à leurs horaires.

Il est important de souligner que les mutations, qui plus est répétées, jouent un rôle particulièrement néfaste dans ce domaine, en ce qu’elles coupent les militaires et leur famille de tout réseau social familial ou amical stable, susceptible d’apporter une aide régulière ou ponctuelle en cas de problème de garde d’enfants, notamment lorsqu’ils sont malades. La communauté militaire pourrait constituer une alternative mais les rapporteurs ont eu le sentiment que l’adhésion des familles à l’environnement et aux valeurs militaires ainsi que la cohésion entre familles en dehors des enceintes militaires tendaient à s’affaiblir, particulièrement chez les jeunes conjoints actifs.

Le ministère de la Défense encourage les conjointes de militaires à embrasser la profession d’assistante maternelle, qui correspond à la fois à un besoin dans les unités et à un besoin d’emploi pour le conjoint. **Les rapporteurs ont toutefois noté le regret exprimé par certaines militaires que ces assistantes n’acceptent pas davantage de garde d’enfant en horaires atypiques, alors que la difficulté ne leur est pas inconnue. Il serait utile qu’une réflexion soit menée quant à des incitations en ce sens.**

L’IGeSA gère 44 structures d’accueil de jeunes enfants (39 en métropole, quatre outre-mer et une en Allemagne), soit une capacité de 1 482 places qui, en 2016, ont accueilli 2 892 enfants, dont 2 656, soit 91,84 % sont ressortissants de la défense, encadrés par 498 personnels. Deux établissements de 60 places ont été créés en 2016, à Saint-Germain-en-Laye et à Marseille. La création de deux autres établissements de 30 places à Besançon et à Brest est prévue en 2017. En dehors de ces structures, étaient réservés 543 berceaux au 31 décembre 2016.

Afin de réaliser quelles sont les sommes en jeu et de mesurer l'implication financière du ministère, il est utile de rappeler le coût de revient annuel **moyen** d'un berceau, calculé par l'IGeSA, qui est de 15 835 euros, dont 16 % sont financés par la famille, 39 % par diverses aides provenant de la caisse d'allocations familiales et, le cas échéant, des collectivités locales et 45 % par le ministère.

La prestation pour garde d'enfants en horaires atypiques permet la prise en charge, à hauteur de cinq euros de l'heure, d'une partie des frais engagés. Conformément aux conclusions d'un groupe de travail, la prestation a été récemment aménagée et ouverte aux familles en situation de célibat géographique, aux stages et aux formations ; les créneaux horaires ont été élargis de 18 h 30 à 7 h 30 en semaine, mais aussi les week-ends et jours fériés. Aucune structure de garde de jeunes enfants de l'IGeSA n'accueille d'enfants la nuit. Sur les 44 établissements gérés par l'IGeSA, seuls cinq ferment entre 19 heures et 20 h 45, principalement dans les HIA.

Néanmoins cette prestation, au demeurant mal connue, bien qu'elle existe depuis 2002, a été estimée administrativement lourde pour les dossiers devant être présentés tous les trimestres. Ce ne devrait plus être le cas, une demande unique pour les douze derniers mois devant désormais être autorisée. 700 prestations ont fait l'objet d'une prise en charge en 2015, pour un montant de 117 842 euros, et 605 en 2016 pour un montant de 95 091 euros, un nombre qui semble faible au regard des besoins exprimés.

Les rapporteurs insistent sur la nécessité d'alléger les démarches administratives qui sont un facteur de découragement et éloignent de prestations qui, en raison de cet *a priori* négatif, ne sont pas sollicitées. Ils insistent également sur l'indispensable réduction des délais entre l'annonce d'une prestation, ou de son évolution, et sa mise en œuvre administrative. Le temps court prédomine aujourd'hui et la capacité de tolérance en matière de délais d'attente s'érode ; le temps, parfois long, entre une annonce et sa concrétisation est d'autant plus regrettable que l'administration sait être réactive ainsi qu'elle l'a montré cet été avec le remboursement ⁽¹⁾ rapide des frais d'annulation de séjours aux militaires rappelés à la suite de l'attentat de Nice, ce que les rapporteurs tiennent à saluer.

L'aide à l'accueil périscolaire des enfants de six à onze ans est une participation financière forfaitaire aux frais engendrés par cet accueil, avant ou après la classe, dans une structure collective municipale ou intercommunale. La prestation a également été revue et s'adresse désormais aux enfants scolarisés à l'école élémentaire, quel que soit leur âge, et s'étend aux écoles privées sous contrat qui appliquent la réforme des rythmes scolaires de 2013. **Cette prestation est jugée extrêmement utile par de nombreux parents qui se heurtent**

(1) Une demande d'indemnisation a été effectuée par 83 militaires ou leur famille pour un montant de 33 991,56 euros de remboursement. Ce dispositif, essentiellement lié à Sentinelle, fait l'objet d'une étude en vue d'une pérennisation et d'un élargissement aux annulations de vacances liées aux raisons de service.

toutefois aux horaires pratiqués par les établissements scolaires jugés mal adaptés, à la fois le matin et le soir.

Mais qu'il s'agisse de l'une ou l'autre prestation, le **quotient familial** appliqué exclut, bien qu'il ait été relevé, une proportion importante de bénéficiaires potentiels, notamment dans l'armée de l'air ou le service de santé des armées qui est pourtant, avec les horaires hospitaliers, une des populations les plus concernées en raison des impératifs de permanence et de continuité des soins auxquels elle est soumise.

b. Les établissements médico-sociaux

L'IGeSA gère, à la Roche-Guyon et à Sathonay, deux des maisons d'enfants et d'adolescents à caractère social (MEACS) qui reçoivent des enfants de six à 18, voire 21 ans, dont la situation justifie qu'ils soient temporairement éloignés de leur milieu familial. Les enfants sont scolarisés en dehors des établissements qui accueillent 94 enfants encadrés par 107 permanents. Le pourcentage de ressortissants de la défense était de 60,6 % au 31 décembre 2015.

c. Les lycées de la défense

S'il ne s'agit pas de garde d'enfant, il s'agit de scolarité et parfois d'internat. Les six collèges et lycées de la défense comptent 2 927 élèves dont 2 049 ressortissants de la défense, soit 70 % de leur public. Une priorité est réservée aux enfants de militaires pour lesquels le choix de cet enseignement peut représenter, en dehors des orientations pédagogiques, une solution en cas de départ à l'étranger ou lors d'une mutation.

2. La prestation de soutien en cas d'absence prolongée du domicile

La prestation de soutien en cas d'absence prolongée du domicile a pour objectif de compenser l'absence par la participation au financement de prestations extrêmement diverses touchant à la personne ou à la vie quotidienne, ainsi que le montre le tableau suivant.

Les domaines des services à la personne ouvrant droit à la prestation de soutien en cas d'absence prolongée du domicile

La prestation de soutien en cas d'absence prolongée du domicile est attribuée pour payer des services à la personne dans trois domaines, 21 rubriques décrivant plus précisément les sous-domaines d'application.

1. Les services à la famille

1.1. Garde d'enfants.

01 - Garde d'enfants à domicile.

02 - Garde d'enfants hors du domicile (crèche, jardin d'enfant, halte-garderie, garderie périscolaire, assistante maternelle agréée)

1.2. Cours à domicile.

03 - Soutien scolaire et cours à domicile.

04 - Assistance informatique et internet.

05 - Assistance administrative.

2. Les services à la vie quotidienne

2.1. Ménage.

06 - Entretien de la maison et travaux ménagers.

07 - Collecte et livraison de linge repassé (à condition que cette prestation soit comprise dans un ensemble d'activités effectuées à domicile).

2.2. Entretien de la maison.

08 - Petits travaux de jardinage.

09 - Petits travaux de bricolage.

10 - Gardiennage et surveillance temporaire de la résidence principale.

2.3. Alimentation.

11 - Préparation de repas à domicile.

12 - Livraison de repas et courses à domicile (à condition que cette prestation soit comprise dans un ensemble d'activités effectuées à domicile).

2.4. Coordination.

13 - Mise en relation et distribution de services.

3. Les services aux personnes âgées et/ou handicapées, à la charge du ressortissant

3.1. À leur domicile.

14 - Assistance aux personnes âgées (sauf actes médicaux).

15 - Assistance aux personnes handicapées (dont interprète en langue des signes, technicien de l'écrit et codeur en langage parlé complété).

16 - Garde malade (sauf les soins).

3.2. Dans leurs déplacements.

17 - Aide à la mobilité et transport de personnes (à condition que cette prestation soit comprise dans un ensemble d'activités effectuées à domicile).

18 - Accompagnement dans les promenades et les actes de la vie courante.

3.3. Pour les personnes dépendantes.

19 - Conduite du véhicule personnel (à condition que cette prestation soit comprise dans un ensemble d'activités effectuées à domicile).

20 - Soins esthétiques à domicile.

21 - Soins et promenades d'animaux domestiques.

Source : Annexe I de la circulaire n° 2026/DEF/SGA/DRH-MD relative à la prestation de soutien en cas d'absence prolongée du domicile du 25 juillet 2016.

La prestation est accordée sur dossier à partir d'une absence de 20 jours consécutifs. La participation est réglée sur la production de factures acquittées. Un

aménagement de la prestation est intervenu récemment par le relèvement du quotient familial et l'ajout d'une subdivision temporelle.

L'armée de l'air est d'avis qu'il conviendrait de considérer les absences à partir de 20 jours non cumulés, afin de prendre en compte les spécificités d'emploi des aviateurs sur les bases aériennes, qui sont constamment engagés dans les opérations permanentes ou extérieures.

Le barème appliqué est le suivant.

BAREME DE LA PRESTATION DE SOUTIEN EN CAS D'ABSENCE PROLONGEE DU DOMICILE (PSAD)

(en euros)

| Quotient familial | Durée d'absence | | | | |
|-----------------------|---|---------------------------------------|---------------------------------------|--|-------------|
| | 8-19 jours (uniquement pour hospitalisation) | 20-45 jours (toutes circonstances) | 46-80 jours (toutes circonstances) | 81-110 jours (toutes circonstances) | > 110 jours |
| 0 à 3 750 | 250 | 350 | 700 | 900 | 1 200 |
| 3 751 à 6 250 | 200 | 250 | 500 | 650 | 900 |
| 6 251 à 7 500 | 150 | 200 | 400 | 500 | 700 |
| 7 501 à 8 750 | 100 | 100 | 250 | 300 | 500 |
| 8 751 à 15 000 | 100 | 100 | 150 | 200 | 300 |

Source : site Internet du ministère de la Défense. URL : <http://www.defense.gouv.fr/familles/votre-espace/memento-de-l-action-sociale/en-operation-en-mission/la-prestation-de-soutien-en-cas-d-absence-prolongee-du-domicile-psad> [accès le 27 février 2017]

En 2016 ont été accordées 4 461 prestations pour la somme totale de 775 166 euros.

3. Les aides-ménagères et les aides familiales, une prestation méconnue de la CNMSS

La CNMSS a élargi depuis 2007 les dispositifs d'attribution d'heures d'aide-ménagère et d'aide familiale aux grossesses non pathologiques et propose désormais, sous réserve de l'examen du dossier et compte tenu de la composition du foyer, ces possibilités lorsque **le conjoint est en mission ou en opérations extérieures**.

Depuis 2016 est également en place une extension de l'aide-ménagère aux familles après accouchement, pour les mères isolées dont le conjoint est en OPINT ou OPEX, soit dix heures prises en charge en totalité.

Or, la CNMSS n'a, on le rappelle, honoré que **34 demandes d'aide familiale en 2016**, non parce qu'elle en a refusé un grand nombre mais bien parce que très peu lui sont parvenues. **Seules onze de ces demandes étaient en relation avec une OPEX ou une OPINT**. Ce chiffre se situe notoirement en deçà des besoins.

Les rapporteurs ont constaté de façon récurrente au cours de leur travail le manque d'information en matière de prestations sociales. Cette sous-utilisation d'un dispositif utile en est une nouvelle preuve. Parallèlement aux autres canaux d'information, la CNMSS pourrait, puisqu'elle dispose des informations nécessaires, les grossesses faisant l'objet d'une déclaration, contacter les assurées concernées, par courrier, mail et/ou SMS, pour leur indiquer l'existence de ces prestations.

4. La préparation des départs et le soutien aux familles pendant les opérations

Un départ ne s'improvise ni pour le militaire ni pour la famille. Un temps de préparation nécessaire à l'acceptation de la séparation est recommandé. C'est pourquoi il est regrettable que l'imprévisibilité de l'activité augmente.

Une action collective de sensibilisation a traditionnellement lieu avant le départ du militaire. Assurée par un prestataire extérieur choisi par l'action sociale de la défense, elle traite de la gestion de l'absence et de la façon dont elle peut affecter les enfants et le couple. Une deuxième session, cette fois avant le retour du militaire, porte sur la réadaptation à la vie de famille qui s'avère parfois difficile après la joie des retrouvailles.

Si ces actions sont faciles à mettre en œuvre quand le départ en opérations s'effectue en unités constituées, elles ne peuvent l'être lorsqu'il s'agit de départs isolés ou en petits groupes. Même si dans tous les cas l'assistant de service social se signale auprès de la famille, par courrier, pour indiquer sa disponibilité, la famille ne bénéficie pas du même suivi. Dans le cas d'un militaire célibataire géographique projeté, l'assistant de service social le plus proche du lieu de résidence de la famille est avisé.

Il est donc indispensable de porter une attention accrue aux familles de militaires isolées.

Qu'ils s'appellent bureau des familles, bureau environnement humain, cellule condition de l'aviateur... toutes les armées, les directions et les services ont mis en place une organisation interne de proximité pour suivre militaires et familles. En collaboration avec l'assistant de service social, des manifestations sont organisées pour rythmer l'absence et maintenir le lien social tout en donnant des informations sur la mission.

Dans l'armée de l'air, par exemple, le circuit de départ OPEX comporte un passage obligatoire par la cellule condition du personnel de rattachement. Pendant l'entretien est abordé le soutien qui peut être apporté à la famille de l'aviateur qui donne son consentement aux actions futures qui pourront être menées auprès d'elle. Des guides en ligne disponibles sur le site de la CNMSS sont destinés à la famille, il s'agit notamment du guide « *Mieux vivre le déploiement pour le militaire et sa famille* » qui comporte un onglet Famille et des liens vers les

bureaux de soutien humain des armées et des guides, dont l'excellent « *Vie de marin, vie de famille* » rédigé par le service de psychologie de la marine.

5. Le soutien aux familles endeuillées

Le soutien apporté aux familles en deuil est avant tout humain et s'effectue par l'intermédiaire des cellules d'aide, des assistants sociaux, du commandement et de psychologues militaires ou civils.

La situation est différente selon que le militaire est décédé en opérations ou en service. Le décès en opérations fait l'objet d'un plan hommage comportant une cérémonie militaire dans l'unité d'appartenance et/ou un hommage national aux Invalides, présidé par le président de la République ou le ministre de la Défense. Le défunt est promu à titre posthume et reçoit des décorations ; son nom peut être apposé sur le monument aux morts de sa ville de naissance ou de résidence. La famille est conviée aux cérémonies des 14 juillet et 11 novembre.

La prise en charge financière s'applique aux frais d'obsèques, le montant étant plus élevé pour un décès en opérations, et de transport de la famille. Un capital décès correspondant à un an de solde brute est versé au conjoint marié ou **pacsé depuis plus de deux ans** ainsi qu'aux orphelins. Il est versé une pension de réversion de 50 % de la pension de retraite qu'aurait perçue le militaire au jour de son décès compte tenu de son grade posthume. Une pension temporaire équivalant à 10 % de la pension de retraite est versée aux orphelins jusqu'à leurs 21 ans. Une pension militaire d'invalidité (PMI) est versée au conjoint et aux orphelins. Dans l'attente des droits d'ouverture de la pension de réversion et de la PMI s'applique un régime de délégation de solde OPEX durant trois ans et trois mois, dans le cas d'un décès en opérations. Des allocations sont versées par l'EPFP. La mention « Mort pour la France » donne au conjoint et aux enfants droit à une carte de circulation SNCF avec une réduction de 75 %. Le conjoint peut faire l'objet d'un reclassement au sein du ministère de la Défense. Si elle occupe un logement de la défense, la famille peut y demeurer pendant quatre ans au maximum. Les orphelins peuvent devenir pupilles de la Nation dans le cas du décès de leur parent en opérations.

Les pupilles de la Nation bénéficient d'une protection supplémentaire.

L'attribution du statut de pupille de la Nation relève historiquement de l'activité des services départementaux de l'ONACVIG. Ce statut s'inscrit dans un cadre législatif institué en 1917. Il a été étendu plusieurs fois : en 1990 aux enfants de parents décédés ou blessés, victimes d'actes de terrorisme, en 1993 aux enfants de certains fonctionnaires décédés dans des circonstances liées au maintien de l'ordre et en 2012 aux enfants des militaires et des agents publics reconnus morts pour le service de la Nation.

Ce statut ne concerne pas les seuls orphelins mais également les enfants dont le parent est dans l'impossibilité de pourvoir à ses obligations et charges de

famille par suite des blessures et maladies reçues, contractées ou aggravées du fait de la guerre ou des opérations extérieures ou du terrorisme.

L'adoption par la Nation est prononcée par jugement le tribunal de grande instance du domicile du demandeur. Elle ne place pas les pupilles sous la responsabilité exclusive de l'État, les familles et les tuteurs conservant le plein exercice de leurs droits et notamment, le libre choix des moyens d'éducation.

Le suivi des pupilles de la Nation se poursuit jusqu'à leurs 21 ans et au-delà lorsque ceux-ci poursuivent leurs études. En matière d'entretien et d'éducation, l'ONACVG accorde, chaque fois que la situation le requiert, des subventions aux pupilles de la Nation en complément des aides de droit commun que sont les allocations familiales et les bourses d'études. L'ONACVG prodigue également des conseils en matière d'emploi et de fiscalité ainsi qu'une information sur les droits, les prêts et les subventions.

En 2015, 54 enfants ont été adoptés par la Nation en qualité de pupille, dont 27 enfants de militaires tués ou blessés au cours d'opérations extérieures et 18 enfants de victimes ou victimes directes des actes de terrorisme. Fin 2015, le nombre d'enfants pupilles de la Nation était de 353, soit une augmentation de 20 % par rapport à 2014.

Plus d'1,07 million d'euros leur a été consacré *via* 1 542 aides financières : aux études, à la vie quotidienne, au premier emploi, aides à la majorité, ou encore étrennes.

En 2016, 133 jugements d'adoption ont été rendus, dont 93 au titre des actes de terrorisme de 2015 et 2016.

6. Une écoute vingt-quatre heures sur vingt-quatre en cas de souffrance psychologique

Le service de santé des armées, qui ne dispose que de peu de temps à consacrer aux soins des familles, joue un rôle important dans le cadre de l'absence. En effet de sa propre initiative ou conseillée par un tiers, la famille d'un militaire en opérations peut demander à être reçue par un médecin militaire pour évoquer des difficultés en lien avec les conditions particulières de la vie du militaire et leurs conséquences. Lui-même militaire, soumis aux mêmes règlements et contraintes, connaissant des sujétions très comparables, parti à plusieurs reprises en opération extérieure ou en manœuvres, côtoyant au quotidien les troupes et équipages, ayant pu partager avec ceux-ci des moments difficiles, le médecin militaire est un expert dans le domaine des relations humaines et de l'environnement médico-psycho-social de la communauté de défense. Il est regrettable que le médecin militaire ne puisse être plus présent en soutien des familles pour lesquelles les conséquences sur le moral et la santé ne sont pas négligeables, en raison des absences prolongées du militaire.

Un dispositif d'écoute téléphonique a été mis en place initialement au profit des militaires et anciens militaires souffrant de syndrome de stress post-traumatique. Son périmètre d'action s'est étendu au personnel du ministère de la Défense concerné par des situations de harcèlement, discrimination et violence de nature sexuelle, en lien avec la cellule Thémis, puis aux **familles de militaires**. Enfin, depuis le troisième trimestre 2016, il fait partie du dispositif de réponse aux situations de harcèlement et souffrance au travail.

« **Écoute Défense** », le 08 08 800 321, est une plateforme d'appel téléphonique anonyme et gratuite qui a pour objectif l'accueil, l'écoute et l'orientation des appelants présentant une souffrance psychique vers un lieu de soins de proximité. Il est armé par l'ensemble des psychologues militaires du SSA. S'il n'a pas pour fonction de proposer des psychothérapies par téléphone, la dimension d'accueil et d'écoute peut néanmoins apporter un réconfort et un soulagement psychologique.

De sa mise en œuvre en janvier 2013 jusqu'au 31 décembre 2016, l'activité de ce dispositif est la suivante :

- 1 750 appels ont été traités ;
- 55 % des appelants étaient des militaires, 22 % des anciens militaires, 10 % des civils de la défense et 13 % des familles de militaires ;
- en 2013, un appel sur deux concernait des pathologies en lien avec une maladie psycho-traumatique, en 2015 et 2016 un appel sur trois concernait une souffrance post-traumatique ;
- 15 % des appelants évoquaient une situation de harcèlement ou une souffrance au travail ;
- 3 % se disaient victimes de harcèlement, discrimination et violence de nature sexuelle.

Dans le cadre des opérations extérieures et intérieures, un membre de la famille d'un militaire projeté peut se voir prescrire, après appel de ce numéro, un suivi psychologique dans la limite de six séances prises en charge financièrement.

D. LE RETOUR A LA VIE CIVILE

La condition militaire est un état temporaire. Qu'il soit engagé volontaire, contractuel ou de carrière, le militaire a vocation à redevenir tôt ou tard un civil. Le retour à la vie civile est un moment délicat et l'accompagnement dont peut bénéficier le militaire à cette occasion est un argument majeur lors du recrutement.

1. La reconversion

Du fait de la professionnalisation des armées, la part des contractuels a fortement augmenté parmi les militaires. En 2016, la défense comptait 61,5 % de militaires contractuels et 47,7 % de personnels civils non titularisés. Les militaires du rang, cœur de cible des recrutements de ces dernières années, servent exclusivement sous contrat.

a. Une agence spécialisée, unique en son genre

L'Agence de reconversion de la défense, ou Défense Mobilité, est un service à compétence nationale créé en 2009. Elle assure chaque année la transition professionnelle et le reclassement de plus de 14 500 militaires et civils, grâce à un accompagnement d'une durée moyenne de 415 jours (en 2014 et 2015).

Les prestations assurées par Défense Mobilité sont réalisées par des conseillers du ministère de la Défense ou par des prestataires extérieurs. Ainsi, l'information générale sur la transition professionnelle est exclusivement réalisée en interne, tout comme l'entretien diagnostic. En revanche, l'accompagnement direct vers l'emploi et la formation professionnelle sont exclusivement réalisés par des prestataires extérieurs. Les prestations d'orientation et de placement sont assurées à 30 % par les conseillers de Défense Mobilité et à 70 % par d'autres prestataires parmi lesquels, principalement l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA). Défense Mobilité est en relation avec 7 000 entreprises. Elle met en œuvre 61 partenariats avec des entreprises, des fédérations professionnelles et des associations d'anciens militaires.

Elle dispose d'un maillage territorial important, constitué de plus de quatre-vingts implantations au sein des bases de défense métropolitaines et de cinq antennes en outre-mer. Le dispositif est complété par un centre militaire de formation professionnelle, à Fontenay-le-Comte, qui dispense autour de 40 formations différentes dans les domaines de l'aéronautique, du bâtiment, du génie climatique, de l'industrie, du transport et de la logistique, de la maintenance, des réseaux et de la sécurité et du tertiaire et du service à la personne. En partenariat avec l'AFPA, le centre accueille 2 000 stagiaires par an pour des formations qualifiantes allant du brevet d'enseignement professionnel au brevet de technicien supérieur. Il propose également 300 places de remise à niveau scolaire. Le centre a la particularité de mêler milieu militaire et contenu civil et fonctionne, de fait, comme un sas vers la vie civile.

b. Un accompagnement pour tous les militaires

Chaque militaire peut s'appuyer sur les services de l'agence. L'intensité et la nature des prestations délivrées varient cependant en fonction de l'ancienneté. Un accompagnement personnalisé n'est en effet accessible qu'au-delà de quatre ans de service, durée nécessaire pour pouvoir prétendre à des prestations individuelles et à une formation. Les militaires totalisant moins de quatre années de service sont néanmoins éligibles à des informations collectives et à un entretien

individuel pour faire le point sur leur situation. Les légionnaires, quant à eux, ne bénéficient de l'intégralité des prestations de Défense Mobilité qu'après huit ans d'engagement.

NATURE DES PRESTATIONS ET ACCES EN FONCTION DE L'ANCIENNETE

| Les six prestations assurées par Défense Mobilité | Ancienneté du militaire | |
|---|--------------------------------|-------------------------------|
| | Moins de quatre ans de service | Plus de quatre ans de service |
| Information générale individuelle ou collective sur la transition professionnelle | X | X |
| Entretien diagnostic individuel | X | X |
| Orientation ou bilan de compétences individuel ou collectif visant à faire émerger un projet professionnel réaliste et réalisable | X | X |
| Accompagnement direct vers l'emploi, individuel ou collectif individuel ou collectif, sous forme d'une période d'adaptation en entreprise (PAE), d'une période de formation gratuite en entreprise (PFGE), d'une prestation d'accompagnement du créateur ou du repreneur d'entreprise (PACRE) | | X |
| Aide au placement individuelle ou collective : recherche d'emploi, rédaction de CV et de lettres de motivation, entretiens de recrutement | X | X |
| Formations professionnelles individuelles | | X |

Par-là même, Défense Mobilité s'adresse à cinq publics, dont :

- les militaires en activité qui s'engagent dans une transition professionnelle ;
- les anciens militaires ayant quitté l'institution depuis moins de trois ans (sans limitation de durée pour les blessés) ;
- les personnels civils de la défense, notamment en situation de réorientation professionnelle hors des fonctions publiques, mais aussi, depuis 2016, les agents sous contrat ;
- les conjoints des militaires, y compris ceux de la gendarmerie nationale, et du personnel civil du ministère de la Défense ;
- les candidats à une validation des acquis de l'expérience.

Un congé de reconversion allant de vingt jours à un an, selon les catégories et positions statutaires, est accordé aux ressortissants afin de leur permettre de se dégager des contraintes professionnelles. Le nombre de congés de reconversion accordés par les armées, dont la gendarmerie, a été de 4 145 en 2015.

L'ARD a systématisé un suivi dans l'emploi des ex-ressortissants de la défense durant les six premiers mois, étant entendu que ceux-ci bénéficient durant trois ans après leur départ de l'institution de la possibilité d'un nouvel accompagnement par des conseillers de Défense Mobilité, s'ils perdent leur emploi. Ce suivi délégué fait l'objet d'un partenariat entre Défense Mobilité et Pôle Emploi.

Les militaires blessés bénéficient des aides complémentaires de Défense Mobilité au titre de l'article L. 4139-5 du code de la défense, sans restriction dans le temps pour les militaires blessés en opérations. Les militaires titulaires d'une pension militaire d'invalidité, font partie des personnes dites prioritaires dans l'attribution des emplois réservés de la fonction publique, conformément à l'article L. 394 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre. Au titre du détachement-intégration, le ministère de la Défense et le fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique ont signé une convention triennale (2013-2015) qui en facilite la mise en œuvre. Défense Mobilité s'attache également à faciliter la réinsertion dans le privé des personnels blessés puisque, depuis le 3 juillet 2013, chaque convention et accord de coopération signé avec une entreprise comporte systématiquement une procédure spécifique au handicap.

Pour faire face aux besoins du repyramidage, une mission de reconversion des officiers (MRO) a été créée et été rattachée à Défense Mobilité le 6 janvier 2014. Elle répond aux besoins spécifiques de personnels pouvant prétendre à des postes de cadres ou de cadres supérieurs. En 2015, 721 officiers ont été reclassés, dont 526 dans le secteur privé et 195 dans le secteur public ⁽¹⁾. La mission de reconversion des officiers généraux (MIRVOG) reste quant à elle rattachée au bureau des officiers généraux au cabinet du ministre de la Défense.

c. De nombreuses opportunités de reconversion

Les militaires reclassés s'orientent en priorité vers les domaines du transport et de la logistique, de la maintenance et des services à la personne. Concernant les retours dont dispose Défense Mobilité sur l'adaptation des militaires dans leurs nouveaux métiers, il ressort qu'ils sont particulièrement appréciés de leurs employeurs pour leur compétence, leur rigueur et leur loyauté. D'autres vantent encore un sens aigu de la mission et de l'organisation.

Fin septembre 2016, le taux de reclassement ⁽²⁾ des personnels militaires s'élevait à 70 % ⁽³⁾ pour un coût unitaire annuel moyen de 2 502 euros. **Cependant, ces bons résultats ne sauraient occulter une baisse du taux de**

(1) Source : réponse de l'ARD au questionnaire des rapporteurs.

(2) Le taux de reclassement rapporte au total de militaires disponibles à l'emploi le nombre de ceux d'entre eux qui se sont reclassés dans les 12 mois suivant leur départ. Sont disponibles à l'emploi les militaires radiés des cadres (ou des contrôles) et ayant un projet professionnel validé comme réaliste et réalisable.

(3) Pourcentage tenant compte des reclassements des militaires dans les fonctions publiques par la voie des procédures dérogatoires et des concours.

reclassement des militaires depuis quelques années et l'augmentation continue du nombre d'anciens militaires indemnisés au titre du chômage.

L'obtention d'un emploi dans l'une des fonctions publiques

Outre les processus de droit commun (concours, détachement conformément à l'article L. 4138-8 du code de la défense, recrutement par contrat de droit public), le militaire peut accéder à deux procédures dérogatoires afin d'intégrer les fonctions publiques :

- le détachement-intégration, régi par l'article L. 4139-2 du code de la défense ;
- les emplois réservés, régis par l'article L. 4139-3 du code de la défense et les articles L. 241-1 et suivants du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

L'accompagnement des candidats vers les fonctions publiques représente, pour l'année 2015, un coût de 620 000 euros et s'articule autour de trois modules abondant, pour chacun en présentiel ou en *e-learning*, la connaissance de la fonction publique, l'entraînement à la rédaction de CV et de lettre de motivation, ainsi que la préparation à l'entretien de recrutement, uniquement en présentiel. En 2015, 4 000 à 4 500 personnels de la défense ont présenté une candidature, dont 2 750 ont reçu l'agrément du ministère de la Défense. Cet accompagnement constitue une étape indispensable dans le parcours de reconversion, mais ne saurait en garantir l'accès. Le directeur de Défense Mobilité a ainsi rappelé aux rapporteurs que les militaires semblaient trop souvent omettre l'importance de la préparation des entretiens. Aussi, l'enjeu de responsabiliser les candidats demeure-t-il grand et constitue un gage de réussite dans l'aboutissement des projets professionnels qui doivent être appuyés en parallèle par une démarche personnelle indispensable.

RECLASSEMENT DES MILITAIRES DANS LES FONCTIONS PUBLIQUES ET DANS LE SECTEUR PRIVE

(unités)

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Reclassements des militaires dans les fonctions publiques | 1 935 | 2 007 | 2 075 | 2 174 | 1 931 | 2 135 | 2 383 |
| Reclassements des militaires dans le secteur privé | 7 737 | 8 577 | 9 015 | 9 784 | 9 227 | 8 891 | 8 625 |
| Total | 9 672 | 10 584 | 11 090 | 11 958 | 11 158 | 11 026 | 11 008 |
| Part des reclassements de militaires dans les fonctions publiques | 20,0 % | 19,0 % | 18,7 % | 18,2 % | 17,3 % | 19,4 % | 21,6 % |

Source : Défense Mobilité.

Enfin, l'armée de terre et l'ARD ont élaboré en mai 2016 un plan d'accompagnement des blessés vers l'emploi. Initiée par la cellule d'aide aux blessés de l'armée de terre en avril 2015, l'opération OMEGA est une mesure innovante de reconversion de blessés psychiques en entreprise. Actuellement

quatre blessés sont en contrat à durée indéterminée chez Renault Trucks Défense, au Grand Véfour et chez Michelin. Une quinzaine d'autres projets est en cours.

2. Les blessés

S'ils ne reviennent pas tous à la vie civile, les blessés sont toutefois nombreux à quitter l'armée, soit par choix, soit parce qu'ils sont radiés des contrôles, une fois atteinte la durée maximale de leur position de non-activité, qui peut aller jusqu'à huit ans, selon les cas.

La commission de la Défense a publié en décembre 2014 un rapport d'information sur la prise en charge des blessés ⁽¹⁾. Les rapporteurs n'estiment donc pas nécessaire d'aborder le sujet en détail et se contenteront de souligner les avancées dans ce domaine. On rappellera pour mémoire que le dossier unique OPEX ⁽²⁾ géré par la CNMSS permet d'articuler les participations des contributeurs aux actions médico-sociales, que les prothèses nouvelle génération sont désormais financées par le ministère et que l'attribution d'une PMI ouvre le droit aux soins médicaux gratuits. Un guide du parcours du militaire blessé en ligne indique les différentes étapes vers la réinsertion ainsi que l'accompagnement dont peuvent bénéficier le blessé et sa famille.

Les familles peuvent recevoir une aide financière de l'action sociale qui permet de couvrir les frais de transport, de restauration et d'hébergement sur une période maximale de 21 jours non consécutifs de deux personnes désignées par le blessé, ou à défaut les plus proches parents, exceptionnellement trois, au regard de la gravité de l'état de santé et sur avis du médecin, dans la limite d'un plafond journalier. Cette aide peut être renouvelée en cas de besoin par l'intervention du réseau associatif ou du FFPF qui peuvent assurer un complément.

Le blessé en opération, intérieure ou extérieure, ou le conjoint d'un personnel décédé en opération peuvent bénéficier, en famille, d'un séjour gratuit d'une durée de sept jours consécutifs dans un centre de vacances IGeSA de leur choix. De 2010 à 2016, l'IGeSA a accueilli 305 familles de blessés, dont 59 en 2016, pour un montant total de 282 629 euros. Un dispositif d'accueil spécifique a été mis en place avec l'association Terre Fraternité.

a. Un plan d'action ministériel

À la suite du rapport précité, le ministère de la Défense a lancé le 10 novembre 2015 le « *Plan d'action relatif à l'amélioration de la prise en charge des militaires blessés* » qui regroupe les mesures arrêtées par le ministère en cinq grandes actions :

(1) Rapport d'information n° 2470 « *La prise en charge des soldats blessés : un devoir de reconnaissance de la Nation.* » Mme Émilienne Poumirol et M. Olivier Audibert-Troin.

(2) 250 dossiers DU OPEX ont été ouverts depuis 2013 : 40 en 2013, 90 en 2014, 62 en 2015, 54 en 2016 et quatre au 20 février 2017. L'action sociale de la défense a contribué à hauteur de 38 194,13 euros sur 34 d'entre eux.

- organiser les états-généraux de l’accompagnement du syndrome de stress post-traumatique ;
- réduire les délais de traitement des demandes de pensions militaires d’invalidité ;
- améliorer l’efficacité des dispositifs de reconversion des blessés ;
- expertiser les conditions et les modalités de création d’une maison interarmées du blessé à l’Hôtel national des Invalides ;
- urbaniser les systèmes d’information relatifs aux blessés.

Le plan d’actions du SSA « *Prise en charge et suivi du blessé psychique dans les forces armées* » en date 18 décembre 2015 s’est inscrit dans le plan d’action ministériel précité avec les objectifs suivants :

- renforcer la prise en compte et le suivi de proximité des blessés psychiques sur le long terme ;
- améliorer la reconnaissance, la réhabilitation psycho-sociale et la reconversion professionnelle ;
- poursuivre la sensibilisation des militaires et **développer l’information aux familles.**

Le HCECM observe que les prises en charge initiales de blessures psychiques ont crû de 26 % entre 2009 et 2015, une progression imputable à l’amélioration de leur détection et au temps de latence avant la manifestation des premiers symptômes.

b. Deux nouvelles cellules d’aide aux blessés

La gendarmerie nationale, qui, jusqu’alors, ne disposait pas de cellule d’aide aux blessés en tant que telle, s’est dotée d’un dispositif de soutien à ses blessés en décembre 2015, la CABGN.

À cette même date, le SSA, qui s’appuyait sur la cellule de l’armée de terre (CABAT) jusqu’au 1^{er} décembre 2015, a mis en place la cellule d’aide aux blessés et aux malades du service de santé des armées (CABMSSA) au sein de la Direction centrale du SSA (DCSSA). Le SSA garde des liens étroits avec la CABAT qui soutient les militaires du régiment médical.

c. La maison des blessés et des familles

Au bénéfice des militaires blessés et de leur famille, **la Maison des blessés et des familles**, construite sur l’emprise de l’hôpital d’instruction des armées Percy, est un exemple abouti de coopération et de co-financement d’une mesure d’accompagnement social. Né de l’afflux de blessés en provenance

d’Afghanistan en 2011, l’ouvrage a été financé par le ministère de la Défense à hauteur de quatre millions d’euros, la décoration intérieure, le mobilier d’agrément ainsi que les équipements de loisirs l’ayant été par les partenaires associatifs du ministère, regroupés en comité des donateurs ⁽¹⁾. Les dépenses de fonctionnement sont à la charge de l’HIA.

Inaugurée le 7 avril 2015 par le ministre de la Défense, la maison comporte quatre appartements de deux pièces, un appartement de trois pièces et six studios. Elle s’adresse aux familles qui désirent séjourner près de leur proche hospitalisé, aux blessés qui souhaitent passer un temps avec leur famille et aux blessés en soins de suite pour lesquels une hospitalisation n’est pas nécessaire, notamment les blessés ayant subi une amputation qui doivent revenir régulièrement pour l’adaptation de leur prothèse. La maison a accueilli, 43 familles en 2015 et 82 familles en 2016.

d. Le suivi des blessés dans la durée

Le suivi des blessés après leur départ des armées a longtemps été un sujet, certes identifié, mais pour lequel aucune solution n’avait été sérieusement recherchée. L’appréhension de ce problème a évolué, au moment des opérations en Afghanistan, face aux nombreux diagnostics de troubles psychiques post-traumatiques et à la brutale prise de conscience que rien, ou presque, n’avait été fait jusqu’à lors et que l’armée ignorait tout de ses anciens soldats blessés en opérations.

C’est aujourd’hui chose faite avec un passage de flambeau formalisé entre les armées par l’intermédiaire de leur cellule d’aide aux blessés et l’ONACVG qui accompagne dans la durée ses ressortissants blessés dans l’exercice de leur métier.

Conformément à la convention de partenariat signée le 4 avril 2016 avec la DRH-MD ⁽²⁾, l’office assure l’intégralité du suivi dans la durée des militaires blessés en opérations. Des conventions, signées dès juin 2014 avec les trois armées, et plus récemment avec la gendarmerie, la cellule d’aide aux blessés de chaque armée, la délégation nationale du handicap du ministère de la Défense et les services ministériels, permettent de mieux coordonner l’action au profit des blessés. Actuellement, l’ONACVG suit 60 blessés au titre de ces conventions et 432 blessés « hors conventions », pour la plupart des militaires, qui sollicitent l’accompagnement de proximité offert par les services départementaux de l’office qui se trouvent être les seuls « guichets défense » également répartis sur l’ensemble du territoire au regard de la désertification militaire.

(1) L’Association nationale des femmes de militaires (ANFEM), Terre Fraternité, Solidarité Défense, l’Association pour le développement des œuvres d’entraide dans l’Armée (ADO) et le Bleuet de France.

(2) La convention encadre les publics accompagnés conjointement, les procédures mises en œuvre au niveau local et les modalités d’échange d’information dans le respect des règles de confidentialité inhérentes au suivi social.

La prise en charge des blessés par l'ONACVG

Les cellules d'aide aux blessés prennent le blessé en charge jusqu'à son départ de l'armée. S'il en est ressortissant, le blessé verra son suivi transféré à l'ONACVG *via* le passeport du blessé qui marque ainsi formellement ce transfert de responsabilité. Une commission bimestrielle réunissant ces acteurs ainsi qu'un tableau de suivi complètent ce dispositif. Le département de la solidarité de la direction générale de l'office assure le pilotage de l'accompagnement des blessés confié à ses services départementaux. Une circulaire d'application précise les actions à réaliser. Des formations sont délivrées aux agents en charge de la solidarité notamment pour ce qui relève de l'accueil des blessés psychiques.

Les ressortissants militaires de l'ONACVG sont notamment :

- les titulaires de la carte du combattant, qui est de plein droit pour les militaires blessés en opérations. Les autres militaires peuvent en faire la demande s'ils ont participé à une unité combattante pendant au moins 90 jours ou à neuf actions de feu et de combat de l'unité, ou à cinq actions de feu ou de combat personnelles ou encore effectué quatre mois en OPEX ;

- les titulaires d'un titre de reconnaissance de la Nation (TRN), s'ils ont participé pendant au moins 90 jours à un conflit dont l'ONACVG tient une liste actualisée ;

- les veuves de titulaires de la carte du combattant ou d'un TRN deviennent automatiquement ressortissantes de l'office depuis 1991.

L'ONACVG délivre des aides adaptées à la nature et à l'urgence des besoins de quelque 2,7 millions de ressortissants de la défense. L'office intervient :

- en appui d'une situation délicate ;
- en cas de difficulté financière pour régler des frais de la vie courante ;
- dans le financement des aides favorisant le maintien à domicile ;
- dans le financement des besoins pécuniaires par des avances remboursables et des prêts sociaux ;
- dans le financement des formations destinées aux 140 000 anciens militaires, titulaires d'une carte d'ancien combattant et aux 240 000 titres de reconnaissance de la Nation, désireux de retrouver un emploi.

Une convention de partenariat, signée entre l'ONACVG et Défense Mobilité, fait de l'office un acteur majeur de la politique de reconversion des militaires blessés au sein du ministère de la Défense. Cette convention a notamment pour but de faciliter l'accès des militaires, sans grand succès toutefois, aux neuf écoles gérées par l'ONACVG. Ces écoles de reconversion professionnelle (ERP) ont vocation d'assurer, depuis 1916, le retour à l'emploi des

militaires blessés. Ces établissements médico-sociaux ont accueilli en 2015 près de 1 822 stagiaires, en augmentation de 13 % par rapport à 2014. Néanmoins, la part des ressortissants de l'ONACVG y étant très faible, inférieure à 1 %, ces écoles passeront sous une autre tutelle fin 2017.

L'office délivre également une aide financière calculée sur des critères sociaux. En 2015, 302 ressortissants en activité et anciens militaires en ont bénéficié pour un montant total de 529 719 euros.

e. Les pensions militaires d'invalidité

Le ministère de la Défense reconnaît un droit à réparation aux blessés physiques et/ou psychiques, qu'ils soient en activité ou réformés. Sont concernés, les militaires de carrière, les militaires sous-contrat, les militaires commissionnés, les militaires engagés à servir dans la réserve opérationnelle, les volontaires et les réservistes. **Une pension de réversion peut être concédée sous certaines conditions.**

La sous-direction des pensions (SDP) est chargée d'instruire les dossiers de retraite et de pensions militaires d'invalidité.

Le rapport d'information précité sur la prise en charge des blessés avait fait le constat de délais très importants entre la demande de PMI et sa notification ou son rejet. Il importait donc aux rapporteurs de savoir si cette situation avait connu des évolutions positives. Force est de constater que ce n'est guère le cas pour ce qui concerne les délais de traitement, en dépit des efforts de la sous-direction.

Le délai moyen de traitement avait été établi à 358 jours fins 2014. Il est aujourd'hui de **353 jours**. La SDP a connu une nouvelle réforme en 2014 au cours de laquelle elle a perdu quelques agents, son personnel passant de 315 à environ 300.

Aujourd'hui le service instruit les nouveaux dossiers entrants mais peine à absorber les 11 500 dossiers en attente de traitement. À la décharge de la SDP, il convient de rappeler que le cheminement d'un dossier est particulièrement long et complexe et que le délai dépend également d'éléments qu'elle ne maîtrise pas, tels que la date de consolidation d'une blessure ou la disponibilité des experts qui sont une ressource de plus en plus rare. S'ajoutent à cela les dossiers incomplets, le délai de transmission par les GSBdD, qui sont le point d'entrée, et les demandes d'aggravation sans élément nouveau... En tout, 45 % des demandes ont fait l'objet d'un rejet en 2015.

En revanche, la SDP s'attache à respecter au mieux le délai maximum de 180 jours imposé par le ministre de la Défense pour le traitement des dossiers de blessés en OPEX, hors cas particuliers.

Deux expérimentations visant toutes deux à réduire les délais de transmission sont les bienvenues dans le cadre de l'accélération de la procédure :

– le transfert de la demande assuré directement par les militaires à la sous-direction, sans le concours des GSBdD, en cours depuis janvier 2016. Prévue pour dix-huit mois, cette expérimentation ne concerne que les renouvellements et les aggravations de PMI et porte donc sur une population restreinte de militaires en activité et un nombre très limité de dossiers ;

– la mise en place d'un portail numérique à destination des militaires en activité, leur permettant de compléter en ligne le dossier de demande de PMI, dans une démarche d'autonomisation. Le GSBdD devra pour cela leur avoir fourni au préalable le rapport circonstancié et le registre de constatation, deux documents indispensables à l'établissement du lien de la blessure avec le service. Le secrétaire général pour l'administration a demandé aux GSBdD que ces documents soient automatiquement fournis aux militaires. L'expérimentation doit commencer dès avril 2017.

Par ailleurs, en vertu de l'arrêt « Brugnot »⁽¹⁾, le militaire blessé et/ou ses ayants droit peuvent également percevoir une indemnisation complémentaire, aux motifs des préjudices subis tels que les souffrances endurées, le préjudice esthétique, le préjudice d'agrément et le préjudice moral, après consolidation de la blessure. Cette démarche relève de la direction des affaires juridiques du ministère et non de la sous-direction des pensions. **Elle est très mal connue des militaires et, est-il nécessaire de le préciser, de leur famille.**

3. La retraite

Bien que les pensions de retraites ne relèvent pas de l'accompagnement social, au même titre que la solde, les rapporteurs ont estimé qu'il était nécessaire de s'intéresser brièvement aux évolutions qui concerneront l'activité de la sous-direction des pensions dans ce domaine, dans la mesure où elles pourraient, à l'avenir, influencer positivement sur le traitement des demandes de pension d'invalidité militaire.

Compte tenu des propositions formulées par la Cour des comptes⁽²⁾, dans un rapport datant de 2004, le ministère de la Défense s'est prononcé en faveur du transfert de la gestion des pensions de retraites au service des retraites de l'État (SRE), implanté à Nantes, d'ici à 2019. Si le calendrier est aujourd'hui arrêté, l'opération nécessitera au préalable un effort de fiabilisation des comptes individuels au niveau de la sous-direction des pensions. Ce transfert une fois effectué, la sous-direction assurera l'intermédiaire avec le SRE tout au long de la carrière du militaire. Aujourd'hui, 50 % de l'activité de la sous-direction⁽³⁾ sont

(1) CE, 1er juillet 2005.

(2) Cour des comptes, rapport de 2004 sur les « évolutions souhaitables de l'organisation de la gestion des pensions civiles et militaires de l'État ».

(3) Exprimée en pourcentage de dossiers traités.

consacrés à la gestion des retraites militaires, 3 % à celle des pensions des fonctionnaires et 12 % à celle des ouvriers de l'État.

III. UN ACCOMPAGNEMENT SOCIAL A L'ÉPREUVE D'UN NOUVEAU CONTEXTE

A. L'ÉVOLUTION DES MODELES FAMILIAUX

Porteuse de valeurs fortes qui exigent une adhésion sans faille dans l'esprit de cohésion qui fait sa puissance, l'armée est faite de femmes et d'hommes qui n'échappent pas aux évolutions de la société. Elle est donc contrainte d'en tenir compte, sauf à perdre ses ressources actuelles et se priver de ressources futures. L'absence et la mobilité sont moins bien tolérées par les conjoints dans une société aujourd'hui plus individualiste et anxiogène. Plus nombreux sont également les jeunes conjoints qui se tiennent volontairement à l'écart du monde militaire et souhaitent pouvoir non seulement travailler mais poursuivre une carrière.

L'enquête « *Les militaires et leur famille* » en date de juin 2010, réalisée par la sous-direction des études et de la prospective du secrétariat général pour l'administration du ministère de la Défense, fournit des éléments intéressants sur différents aspects de la vie des familles de militaires. Réalisée il y a sept ans, cette enquête doit toutefois être renouvelée en 2017 afin d'identifier les évolutions intervenues. Elle semble néanmoins demeurer pertinente sur de nombreux points et la majorité des chiffres évoqués ci-après en sont issus.

La famille de trois enfants, fruits du premier et unique mariage de leurs parents, et dont la mère n'exerce pas d'activité professionnelle, si elle existe toujours, principalement chez les officiers, est loin de refléter l'ensemble des familles de militaires qui présentent toute la diversité observée dans le reste de la société. Les comportements familiaux sont en effet davantage liés à l'âge et au sexe qu'au statut militaire.

1. Le couple

Les militaires semblent être un peu plus nombreux à vivre en couple (72 %) ⁽¹⁾, toutes formes d'unions confondues, mariage, PACS, concubinage, union libre ⁽²⁾, que le reste de la population. Ils sont également plus souvent mariés et se marient plus jeunes, bien que le mariage régresse. « *L'armée nous force à nous marier* » a déclaré un interlocuteur des rapporteurs qui faisait référence aux indemnités ou aux prises en charge qui excluent le concubinage ou imposent une durée minimale de PACS ; ce jeune militaire expliquait en effet qu'il ne pouvait partir en OPEX en laissant sa compagne sans la protection maximale s'il devait ne

(1) Source : *Être militaire aujourd'hui*, chiffres 2016.

(2) Mariage : 65 %, PACS : 7 %, concubinage déclaré : 7 %, union libre : 21 %.

pas revenir, les compensations financières étant moindres pour un couple pacsé depuis moins de deux ans. L'âge au premier mariage est de 27 ans en moyenne.

Le PACS, créé en 1999, représente aujourd'hui environ une union sur trois et si les militaires semblent y être venus plus tard que le reste de la population, le nombre de PACS conclus est en croissance continue depuis l'année 2005 qui a vu le rapprochement des régimes fiscaux du mariage et du PACS.

Avec la féminisation des armées, l'endogamie est très fréquente, précisément dans les deux formations les plus féminisées, le SSA et l'armée de l'air. Mais les couples peuvent aussi appartenir à des armées différentes. Dans l'une et l'autre situation les mutations sont un problème complexe et l'un des deux doit souvent renoncer à une évolution de carrière au profit de son conjoint. Dans ce cadre, les contraintes opérationnelles sont susceptibles d'engendrer des difficultés : un couple de marins, par exemple peut voir l'un naviguer alors que l'autre assure des astreintes et des services de nuit. Il est dès lors impossible, hors famille et entraide, de recourir à une garde d'enfants la nuit en raison du coût prohibitif de ce type de prestations. Cette situation peut aller jusqu'à entraîner une inaptitude à l'emploi. Le commandement est attentif à ce type de situations mais n'a pas toujours la possibilité de les éviter.

Mais le couple, quelle que soit sa forme, est mis à rude épreuve. Lors de l'enquête précitée, effectuée en 2009, l'activité opérationnelle n'avait aucune commune mesure avec l'engagement actuel. Or il ressortait, déjà à l'époque, une usure due, non à la suractivité, mais bien à la mobilité, aux difficultés liées à la perte d'emploi du conjoint, à la garde des enfants, au logement, à la crainte du déclassement...

L'emploi du conjoint est aujourd'hui une des préoccupations principales.

Les séparations sont nombreuses⁽¹⁾. À trente ans, un quart des militaires aurait déjà rompu une union au moins une fois. Les rapporteurs, au cours des auditions qu'ils ont menées ou au cours de leurs déplacements ont entendu à maintes reprises leurs interlocuteurs les alerter sur la lassitude des conjoints et les séparations, ou les risques de séparations à venir. Les assistants de service social ne constatent toutefois pas d'amplification du phénomène dans les dossiers d'aide qu'ils reçoivent, mais qui représente une population très minoritaire. Néanmoins les rapporteurs estiment que, même s'il s'agit davantage d'un ressenti que de chiffres, cette perception témoigne d'une évolution susceptible de se concrétiser, ce que résume cette phrase entendue lors d'un déplacement : « *Je gagne plus quand je suis en mission mais si c'est pour me retrouver tout seul, à quoi bon.* »

(1) L'indicateur conjoncturel de divortialité de l'INSEE, indiquait en 2014, un taux de divorces de 44,1 % au niveau national. D'après l'enquête de 2010, la situation des militaires, hors gendarmerie, était la suivante au regard de l'état civil : 46 % étaient mariés, 5 % divorcés et 49 % célibataires.

Autre forme de couple, le célibat géographique semble de plus en plus fréquent mais il n'en existe aucune mesure fiable à l'heure qu'il est. On estime qu'il concerne 11 % des militaires en couple. L'enquête en propose une définition : « *situation dans laquelle se trouve le militaire vivant en couple déclaré qui, du fait de son affectation professionnelle, habite régulièrement un domicile différent du domicile familial, plus de six mois ou pour une durée d'au moins six mois.* ». Il s'agit d'une forme d'absence/présence en pointillé particulièrement délétère pour les couples, semble-t-il. Choisi pour ne pas imposer la mobilité à la famille, en raison de l'emploi du conjoint, de la scolarité des enfants ou de la propriété de sa résidence principale, il n'en est pas moins pénible pour les militaires et leur famille. Il semble admis que tous les militaires sont susceptibles de connaître cette situation, au moins une fois au cours de leur carrière.

2. Les familles

Plus d'un militaire sur deux est parent (52 %), en moyenne de deux enfants ⁽¹⁾. L'âge moyen du militaire au premier enfant est de 28 ans. La moitié des enfants naît hors mariage. Plus que le nombre d'enfants, c'est leur âge qui est déterminant pour la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Les problèmes de garde sont systématiquement évoqués par les militaires parents de jeunes enfants. Les modes de garde dépendent essentiellement du lieu de résidence. Le recours à une assistante maternelle est choisi dans 77 % des cas, souvent par absence de possibilité de trouver un mode de garde collectif, qui est lui-même souvent associé à un second mode de garde pour couvrir l'amplitude horaire nécessaire.

La scolarité des enfants pose le problème des inscriptions, l'importance du choix des établissements étant par ailleurs devenu un véritable enjeu de société que beaucoup de parents considèrent comme déterminant pour l'avenir de leur enfant. Il s'ajoute à cela que le calendrier des mutations et celui de l'Éducation nationale ne sont pas synchronisés. Face à ce dilemme de nombreux militaires inscrivent leurs enfants dans les écoles privées qui acceptent les pré-inscriptions ou font le choix du célibat géographique pour ne pas déraciner, notamment leurs adolescents qui semblent les plus rétifs à la mobilité.

a. Les familles monoparentales

Les chefs de famille monoparentales sont plutôt des femmes. Ces familles étaient très peu nombreuses en 2009 mais leur nombre a vraisemblablement crû dans l'intervalle. Leur disponibilité se trouve souvent réduite du fait de leur situation, une demande de possibilité de travail à temps partiel a été exprimée. Le problème est du même ordre pour les parents séparés qui assurent la garde alternée de leur enfant.

(1) 35 % en ont un, 42 % deux, 16 % trois, 4 % quatre et 2 % cinq et plus. Source : DRHMD, *Qualité de vie sur le lieu d'affectation, chiffres 2016.*

b. Les divorcés n'ayant pas la garde de leur enfant

Il a été fait état de ce problème auprès des rapporteurs durant les auditions par toutes les armées ainsi que par des pères, lors de leurs déplacements. Le problème est à la fois pratique et financier. Le militaire perd une part importante de ses revenus, entre 25 et 30 %, car il ne touche plus les indemnités liées à la parentalité au taux « marié » et verse une pension, qui plus est, souvent calculée sur la solde pleine. Il est certes éligible à l'attribution d'un logement défense pour recevoir ses enfants mais ses revenus sont souvent devenus trop faibles pour pouvoir y prétendre. Il ne peut donc plus recevoir ses enfants. Confrontées à ces problèmes familiaux, des bases de défense mettent ou envisagent de mettre à disposition des appartements pour le week-end. Cette situation est ressentie comme très injuste par les militaires concernés qui se sentent soumis à une double peine.

c. Les familles recomposées

Il est difficile de connaître leur nombre. La prise en compte des enfants du conjoint, qui ne sont pas à la charge du militaire mais vivent avec lui, est à clarifier au regard de nombreux dispositifs, notamment en matière de déménagement et de logement.

d. Les jeunes militaires célibataires

Ils ont les besoins et les envies des jeunes de leur âge. Ils vivent en garnison mais voudraient pouvoir sortir, alors que les emprises militaires sont souvent loin des centres urbains. Des moyens collectifs sont parfois mis à disposition mais ils préfèrent de loin être indépendants. Ils veulent Internet, pouvoir se faire livrer des pizzas, c'est-à-dire vivre aussi comme tout le monde et expriment des frustrations qu'il convient de ne pas négliger. Ils ne demandent généralement qu'à partir en mission.

3. Les parents

Les jeunes militaires du rang vivent encore souvent chez leurs parents. Leur unité est généralement proche de leur lieu de résidence. Les parents apportent fréquemment une aide au jeune militaire dans sa gestion administrative et il arrive de plus en plus que des mères se rendent aux réunions organisées par les associations.

Les parents, et la famille en général, apportent dans certains cas une aide pour la garde des enfants mais les mutations peuvent obérer cette possibilité. De plus, les parents de jeunes militaires sont la plupart eux-mêmes actifs et ne sont pas en mesure de fournir ce soutien. Les parents vieillissants dont il faut prendre soin peuvent être un frein à la mobilité, rarement évoqué mais bien réel.

B. LE CONTEXTE SECURITAIRE ET OPERATIONNEL

L'augmentation des menaces sur le territoire national et contre les intérêts français à l'étranger a induit un changement majeur du contexte sécuritaire et opérationnel, qui entraîne aujourd'hui le surengagement des forces françaises, lequel a également un impact sur les familles.

1. L'intensification opérationnelle

a. L'imprévisibilité

Depuis 2013, l'accroissement de l'engagement opérationnel des forces armées, tant à l'étranger que sur le territoire national, se traduit par une réduction du temps de préparation des départs et une forte hausse de l'imprévisibilité des missions, qui jouent au détriment de l'équilibre familial ⁽¹⁾.

Pour le HCECM, le faible nombre de jours de permissions pris, en moyenne, par exemple, par les militaires des services de santé et des essences des armées, témoigne de cette suractivité des forces armées.

Ainsi, le Haut Comité, dans la revue annuelle 2016 de la condition militaire ⁽²⁾, dresse les constats suivants :

- le volume de militaires déployés en mission de protection a quadruplé en 2015 par rapport à l'année précédente ;

- le nombre de jours moyen de projection (OPEX, OPINT et missions de courte durée) des militaires de la force opérationnelle terrestre (FOT) a augmenté de 43 % dans la même période ;

- le volume moyen de journées de préparation opérationnelle a baissé de 24 % entre 2014 et 2015 en raison des fortes tensions qui ont pesé sur les armées ;

- le taux moyen d'activité des réservistes opérationnels a fortement augmenté, particulièrement au sein de l'armée de terre et de la gendarmerie.

Les familles perçoivent la suractivité opérationnelle des militaires dans les limites qu'elle impose à toute planification d'ordre familial. Elle se traduit régulièrement par des mariages et des vacances annulés, pour lesquels l'assurance-annulation devient désormais un réflexe. Le conjoint peut devoir assurer seul un déménagement. La prévisibilité du retour en période de fêtes de fin d'année reste un véritable enjeu pour les familles. Il est apparu, lors des auditions, que, là aussi, les familles manquaient de lisibilité quant au retour du parent militaire, à l'image d'une petite fille de cinq ans, qui aura passé son quatrième Noël sans son père, dont le retour, annoncé début décembre, n'a cessé d'être reporté jusqu'au milieu

(1) Le HCECM estime qu'entre 30 et 40 % des militaires vivent en famille.

(2) Étude réalisée sur la base de sondages couvrant l'année 2015 uniquement.

du mois de janvier. Or, la prévisibilité, c'est-à-dire la possibilité de compter les jours, est essentielle pour la stabilité de l'enfant dont un parent est engagé en opération.

S'agissant des trois semaines d'interruption réglementaires qui doivent permettre au militaire de retourner en famille, avant d'entamer une nouvelle mission, elles semblent ne pas être systématiquement accordées. Parfois supprimées, elles sont dans la plupart des cas « grignotées » d'au moins une semaine, qu'il s'agisse d'un retour d'OPEX ou de l'opération Sentinelle. Si la lassitude face au surengagement opérationnel n'est que rarement évoquée lors de consultations médicales, elle semble l'être davantage lors de discussions informelles avec le médecin. Le SSA estime donc que l'acceptation d'un éloignement répété diminue parmi les militaires et constitue un motif latent de la non-reconduction de leur contrat.

L'engagement opérationnel accru a également des incidences sur le personnel militaire du SSA, lui-même fortement sollicité à l'occasion des départs en missions, et dont l'endogamie est plus forte que dans les autres secteurs des armées. En effet, 27,3 % des militaires du SSA ont un conjoint militaire et 8,3 % des militaires du SSA ont un conjoint militaire du SSA. En cas de départ des deux conjoints, le risque d'une fragilisation de la cellule familiale se pose en filigrane. En 2016, 1 505 militaires de la fonction santé ont été projetés en MCD pour une durée moyenne de 53 jours pour le personnel des hôpitaux et 93 jours pour le personnel des forces.

De même, le manque de temps disponible pour les engagés en OPEX et en OPINT a un impact important sur le nombre d'entrées dans le dispositif de reconversion et sur leur accompagnement. Défense Mobilité a notamment constaté un nombre important d'abandons en 2016. En effet, 35 % des militaires envoyés en opérations en 2015 et inscrits en parallèle à Défense Mobilité ont d'ores et déjà abandonné leur parcours de reconversion. Plus globalement, les obligations professionnelles auxquelles font face les candidats semblent allonger la durée de l'accompagnement. En outre, le faible taux de captation des conjoints dans le dispositif d'accompagnement de Défense Mobilité semble également résulter de l'accroissement de l'activité opérationnelle des militaires, qui nécessite une présence accrue au sein du foyer familial.

b. Les risques

L'augmentation des risques pour l'intégrité physique et psychique des militaires est une des caractéristiques du contexte opérationnel actuel. Pour le SSA, les taux de consultations, notamment pour des raisons psychologiques ou psychiatriques, permettent d'évaluer l'état de santé des militaires.

L'armée de l'air a réalisé une enquête « *Condition du personnel en OPEX* » entre février 2015 et janvier 2016 dans le but de définir les actions correctives nécessaires en lien avec les services de soutien interarmées. Elle

concerne les missions Barkhane (au Tchad, au Niger et au Mali), Chammal (en Jordanie et aux Émirats arabes unis) et Sangaris (en République centrafricaine). 716 questionnaires ont pu être exploités, soit un taux de retour de 15 %.

Il en ressort les points suivants, dont certains concernent la famille ; on notera que seule une très petite minorité de militaires a pu bénéficier d'un passage par le sas de décompression, qui contribue à la désactivation de réflexes acquis en opération et permet un retour par étapes.

Enquête condition du personnel en OPEX

Avant le départ en OPEX :

- À la suite de la désignation, **peu d'inquiétudes concernant** le contexte de l'OPEX, **les enfants**, la capacité à tenir le poste **mais 40 % sont inquiets de la séparation** ;

- **Pas de problème particulier** avant le départ (financiers, **conjugaux, familiaux**, médicaux...);

- Les formations délivrées avant le départ sont jugées suffisantes (risques sanitaires et médicaux, sécuritaires, règlement et restrictions sur place, préparation physique et psychologique, connaissance du poste et niveau d'anglais exigé) ;

- Pas de difficultés importantes dans l'obtention du passeport, des habilitations, d'une avance sur solde, de l'aptitude médicale, des permissions et du visa ;

- 61 % rapportent des difficultés dans l'obtention du paquetage : habillement courant, spécialisé et théâtre, jugés incomplets.

Pendant l'OPEX :

- Satisfaction vis-à-vis de la nourriture, des conditions de travail, du service médical, de l'accès à **l'accompagnement psychologique (absent pour 24 %)**, des moyens matériels mis à disposition, des moyens de protection individuelle et de l'offre postale ;

- Relations jugées bonnes avec les militaires de l'unité, les supérieurs hiérarchiques, les autres aviateurs et les militaires des armées étrangères (concerne 73 % des répondants) ; l'esprit de cohésion est jugé bon ;

- **25 % rapportent que leur famille a eu des difficultés pendant leur absence.**

Après l'OPEX :

- **Pas de problèmes au niveau familial** au retour pour la majorité, 21 % rapportent tout de même un **sentiment d'être en décalage** et des difficultés à se détacher de l'opération ; pas de difficultés au niveau professionnel ;

- Peu de problèmes médicaux (sautes d'humeur, irritabilité, souvenirs d'événement douloureux vécus en mission) ;

- 20 % rapportent des troubles du sommeil, fatigue, prise ou perte de poids (augmentation par rapport à 2014) ; ceux qui sont concernés par des problèmes médicaux sont seulement 19 % à en parler au service médical de leur base ;

- **Concernant Barkhane et Sangaris, 6 % des répondants ont bénéficié d'un sas de fin de mission ; parmi ceux qui n'en ont pas bénéficié, 34 % l'auraient souhaité.**

Source : Armée de l'air.

Depuis le début de l'opération Sentinelle, le suivi épidémiologique réalisé quotidiennement par le SSA démontre une faible activité des consultations

médicales, liées davantage aux conditions climatiques qu'aux activités sportives. La part des consultations pour motifs psychologiques ou psychiatriques reste très faible et inhérente à des pathologies préexistantes. Par ailleurs, le SSA ne relève pas d'évolution significative du nombre des arrêts de travail délivrés ou des hospitalisations depuis le 1^{er} janvier 2015. S'agissant des demandes de PMI, la trajectoire semble similaire, puisque seules 25 nouvelles demandes ont été formulées depuis 2016. En revanche, le nombre de premières prises en charge de militaires présentant un état de stress post-traumatique a augmenté de 26 % entre 2014 et 2015. Cette hausse concerne également les gendarmes blessés en service à l'occasion d'agressions. Le SSA et la CNMSS ont donc lancé un plan d'action 2015-2018 « Prise en charge et suivi du blessé psychique dans les forces armées » afin de permettre au personnel présentant des troubles psychiques post-traumatiques de bénéficier de la prise en charge que nécessite son état et d'établir des documents et procédures de traçabilité des événements potentiellement traumatiques. Concernant les militaires de retour d'OPEX, une procédure de repérage⁽¹⁾ permet aujourd'hui d'essayer de détecter systématiquement les troubles psychiques post-traumatiques.

La santé des militaires

Les militaires représentent une population recrutée en partie en raison de ses qualités physiques et de son aptitude à répondre à un haut niveau de sollicitations. Il s'agit donc très majoritairement d'une population jeune, sportive et bonne santé, bien suivie par le service de santé des armées. Ses besoins de soins en milieu civil sont donc faibles, étant entendu que les militaires ont le libre choix de leur praticien, hors opérations, y compris pour des accidents ou des maladies relevant du service.

Les militaires souffrent de pathologies classiques, bien que l'on remarque une légère prévalence des troubles auditifs aigus. Il existe, en lien avec les troubles psychiques post-traumatiques, une sensibilité particulière aux addictions.

Il serait souhaitable que le SSA puisse disposer d'un système d'information permettant d'alimenter un observatoire de la santé des militaires⁽²⁾ – qui n'existe pas aujourd'hui.

Quelques études ont toutefois été publiées, notamment en lien avec la CNMSS. Le suicide serait la première cause de mortalité chez les militaires avec un taux de 16,2 pour 100 000 habitants. Si ce taux est proche de la moyenne nationale de 16,7, soit le taux standardisé de mortalité par suicide pour 100 000 en France métropolitaine en 2012, tous âges confondus⁽³⁾, il convient de le considérer avec précaution au regard des caractéristiques de la population militaire, principalement masculine, jeune et sportive, ce qui pourrait être

(1) Elle s'appuie sur un questionnaire, validé par le Centre d'épidémiologie et de santé publique des armées (CESPA), et un examen clinique.

(2) Il existe un observatoire de la santé des vétérans (OSV), organisme à caractère interministériel Défense, Santé, Travail et Anciens combattants, créé par le décret du Premier Ministre n° 2004-524 du 10 juin 2004.

(3) Il s'agit du taux pour 100 000 habitants standardisé selon la population Eurostat EU & EFTA (les pays de l'EU-27 ainsi que l'Islande, la Norvège et la Suisse), en 2012. Ce taux est obtenu en appliquant à la population française la structure par sexe et âge de cette population de référence. Cette standardisation permet des comparaisons internationales, en neutralisant l'effet des différences de structure par sexe et âge des populations comparées. Le taux brut est de 15,3 pour 100 000 habitants pour la France métropolitaine et de 15,1 pour 100 000 habitants pour la France entière. Source : Observatoire national du suicide, http://drees.social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/ons2016_synthese.pdf.

l'expression d'un problème. En effet, dans l'ensemble de la population, deux catégories d'âge présentent une surmortalité : les 45-54 ans (25,1 suicides pour 100 000 habitants) et les plus de 75 ans (30 suicides pour 100 000 habitants), ce qui ne correspond guère à la pyramide des âges de l'armée. La gendarmerie porte une grande attention à cette question et enregistre en 2016 une baisse des actes auto-agressifs – suicides et tentatives de suicide – par rapport à la moyenne annuelle des dix dernières années. Parmi les autres causes de décès viennent ensuite les accidents de la route et les accidents d'autre nature.

Il ressort d'une grande enquête effectuée par la CNMSS en 2010 le sentiment que le militaire âgé est plutôt en bonne santé. En dépit des maladies ordinaires, il resterait plus dynamique et s'entretiendrait mieux que la moyenne de la population de son âge. Le directeur de la CNMSS en veut pour preuve, certes peu scientifique, les médailles du centenaire que la caisse délivre à ses affiliés pour leur centième anniversaire, au rythme de trois ou quatre par semaine...

Ainsi, il ne semble pas y avoir de spécificités propres aux armées en la matière et il ne semble pas exister non plus de différences notables dans les taux d'affection longue durée avec le reste de la population.

Pour ce qui concerne l'actuel haut niveau d'activité opérationnelle, le SSA ne voit pas de signal identifiable de lassitude ou d'affaiblissement du moral. Il demeure toutefois vigilant à la situation sanitaire afin de dépister au plus vite une éventuelle usure des personnels et d'en alerter le commandement.

c. Les familles

L'accroissement de l'activité opérationnelle des militaires et la prolifération des moyens de communication renforcent le besoin de soutien psychologique des familles et surtout des enfants, exposés à des informations dramatiques de façon parfois violente et directe.

En 2016, le chef du service de psychiatrie de l'HIA Laveran, à Marseille, a dirigé une thèse portant sur le retentissement psychologique d'un déploiement de longue durée sur les familles de militaires d'un régiment de l'armée de terre. Elle a permis d'en tirer les enseignements suivants :

– concernant les conjoints, l'éloignement, qui résulte de l'accroissement de l'activité opérationnelle des militaires, n'a pas d'impact sur la relation de couple. La communication entre le militaire projeté et sa famille reste régulière, continue et renforcée par les nouvelles technologies de communication. En revanche, la moitié des conjoints sondés présente une diminution significative du temps de sommeil, sans trouble psychique apparent ;

– concernant les enfants, le parent responsable déclare une modification du comportement pour 30 % d'entre eux, pouvant se caractériser par des formes d'agitation, d'agressivité, de tristesse ou de détérioration de la qualité du sommeil. Ces pathologies conduisent rarement à une consultation spécialisée. En revanche, une augmentation globale des consultations médicales, a été constatée et s'établit à 45 %.

Les parents rapportent une incidence sur les résultats scolaires de certains enfants, de même que des difficultés comportementales parfois liées aux réactions

de leurs camarades aux informations transmises par les médias sur les opérations en cours.

2. De nouvelles menaces visant les représentants de l'État

a. La protection fonctionnelle

En 2003, la Commission de révision du statut général des militaires a rappelé à juste titre que l'État avait « *un devoir particulier de protection* » à l'égard de ses soldats. Cette protection juridique s'applique lorsque :

- le militaire est victime de menaces ou d'attaques dans l'exercice de ses fonctions, auxquels cas l'administration est tenue de réparer le préjudice subi ;

- le militaire en service cause un dommage à autrui ;

- le militaire fait l'objet de poursuites pénales en raison d'une faute dans l'exercice de ses missions, auquel cas l'État assure la prise en charge des frais d'avocat liés à sa défense. L'administration est compétente pour apprécier l'origine personnelle ou non des actes dommageables, ce qui annulerait de fait les bénéfices de la protection juridique.

b. La protection des familles

La famille n'occupe pas la même place dans les dispositifs de protection juridique, que l'on soit militaire ou gendarme.

En vertu des dispositions des articles 20, 30 et 36 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, la protection juridique des agents en charge de la sécurité est étendue « *respectivement aux conjoints et enfants des fonctionnaires de la police nationale, des militaires de la gendarmerie et des adjoints de sécurité, lorsque, du fait des fonctions de ces agents publics, ils sont victimes, exclusivement, de menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages* ». Au titre de l'article 45 de la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, la protection juridique des conjoints est étendue aux ascendants directs de l'ensemble de ces agents.

Les familles de militaires ne disposent pas d'une telle protection. La Commission chargée de la révision du statut général des militaires en 2003 s'est notamment penchée sur l'opportunité d'étendre aux familles de militaires la protection juridique accordée aux conjoints et enfants de gendarmes. Rappelant le caractère spécifique des missions de la gendarmerie, qui motiverait un tel régime dérogatoire, la Commission a estimé « *qu'aucune considération objective ne justifiait [à l'époque] d'en élargir le champ* ».

Néanmoins, l'accroissement du péril terroriste pourrait aller dans le sens d'un élargissement de ladite protection à l'ensemble des familles de militaires. En

effet, l'attentat de Magnanville, survenu le 13 juin 2016, souligne une rupture tactique de la manière dont les terroristes s'en prennent aux personnes dépositaires de l'autorité publique, puisqu'elles semblent vouloir frapper jusqu'au sein du domicile familial.

À la suite de cette attaque, la Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) a décidé d'un certain nombre de mesures visant à préserver les gendarmes et leurs familles de la menace terroriste. Un guide « vigilance famille » a notamment été rédigé et le niveau de sécurité des emprises de la gendarmerie rehaussé. Par ailleurs, les courriels adressés vers des messageries extérieures ont été anonymisés afin de renforcer la sécurité des agents de la gendarmerie.

Plus généralement, la plupart des services des armées disposant d'un accueil physique ont adopté des mesures anti-intrusion à la suite de l'attentat de Magnanville. L'équilibre entre sécurité et accessibilité des services semble cependant difficile à mettre en place.

C. LE CONTEXTE ECONOMIQUE ET SOCIAL

Le contexte économique et social suscite de nouveaux besoins et de nouveaux comportements, les individus cherchant à optimiser leur situation. Parmi les évolutions récentes susceptibles de s'inscrire dans la durée figurent :

- la contrainte budgétaire, qui a des effets au-delà du champ du ministère proprement dit ;
- la hausse des loyers dans certaines zones urbaines, qui modifie fortement les attentes des militaires à l'égard de la politique du logement ;
- les tensions sur le marché du travail, facteur d'attractivité pour le métier des armes mais aussi véritable défi pour l'institution ;
- l'irruption du numérique dans tous les moments de la vie, qui modifie profondément le rapport à l'absence, crée des opportunités mais aussi des risques.

1. La contrainte budgétaire

Depuis 2008, les soutiens ont assumé l'essentiel des efforts d'économies décidés dans le cadre des lois de programmation militaire successives pour préserver le potentiel opérationnel des forces armées, entraînant une baisse de la qualité du service rendu. À contrats opérationnels inchangés, les directions et services du ministère de la Défense ont été sollicités pour trouver des gisements de productivité dans l'organisation du ministère, dans ses modes de fonctionnement, dans la chaîne de soutien des forces et dans l'administration générale. De nombreuses réorganisations de services ont suivi, dont certaines sont encore inachevées à ce jour, comme celle du service de santé des armées (SSA 2020),

celle du service du commissariat des armées (SCA 21) ou celle de la sous-direction des pensions.

Le redéploiement des unités militaires, décidées à la suite de la publication du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008 et comportant notamment des dissolutions et des transferts d'unités, touche certes à sa fin. Mais la création récente de 33 nouvelles unités élémentaires supplémentaires, le transfert de la 13^e demi-brigade de Légion étrangère (13^e DBLE) dans le Larzac et la transformation du 5^e régiment de dragons (5^e RD, Mailly-le-Camp) en régiment de force maintiennent la pression sur le service des infrastructures de la défense (SID), tout en entraînant les personnels dans de nouvelles mobilités. Outre les redéploiements d'unités, la réforme du soutien des bases de défense consistant à rapprocher les unités dans des bases de taille critique pour mutualiser les soutiens et dégager des économies d'échelle a entraîné une réduction de 15 % du personnel affecté aux fonctions d'administration générale du soutien commun et de nouvelles mobilités ⁽¹⁾.

C'est ainsi qu'a émergé, dans le jargon ministériel, le terme de « poly-restructuré » pour désigner un membre du personnel ayant changé plusieurs fois d'affectation ces dernières années du fait de l'évolution du plan de stationnement des forces ou des réformes structurelles. À titre d'exemple, les rapporteurs ont rencontré un brigadier-chef, muté quatre fois ces dix dernières années. Son épouse a quitté son emploi pour le suivre lors de sa précédente mobilité et n'en a pas retrouvé depuis. Depuis sa dernière affectation, il est célibataire géographique.

D'après le Conseil supérieur de la fonction militaire, un tiers des militaires déménagerait chaque année à la suite d'une nouvelle affectation. Ces mobilités rapprochées ont touché de nombreuses familles et engendré des besoins importants en termes de logement, d'aide au déménagement ou encore d'aide à l'emploi des conjoints. Au cours des déplacements, **un fort besoin de stabilisation s'est exprimé après dix ans de profondes restructurations.**

La contrainte budgétaire a d'autres conséquences plus indirectes. Les déflations d'effectifs au ministère de la Défense mais aussi dans les autres collectivités publiques, en réduisant l'emploi public disponible, réduiraient les possibilités de reconversion de militaires dans ou hors de l'institution et les opportunités d'emploi des conjoints dans un même périmètre géographique. Les représentants du CSFM ont signalé que des emplois publics en région restaient vacants sur le site de la banque nationale des emplois (BNE) et que les postes d'adjoints administratifs n'étaient pas éligibles au dispositif des emplois réservés de l'article L. 4139-3 du code de la défense. Trois raisons sont avancées pour expliquer ces difficultés : l'insuffisance des créations de postes, la volonté de conserver des emplois susceptibles de permettre les évolutions de carrières des

(1) *M. Charles de la Verpillière*, Avis fait au nom de la commission de la Défense nationale et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2017 (n° 4061). Tome III : soutien et logistique interarmées, *Assemblée nationale, XIV^e législature, n° 4130, 13 octobre 2016.*

personnels civils et une gestion perfectible des politiques de recrutement par la DRHMD et la direction générale de la fonction publique (DGFP).

Par ailleurs, les réformes du soutien ont parfois entraîné une coupure entre souteneurs et soutenus, à l'origine d'un mécontentement de part et d'autre et de baisses ponctuelles de motivation, faute de percevoir la finalité du travail. À l'avenir, si le soutien doit effectivement bénéficier de l'atténuation des efforts d'économies prévus par la loi de programmation militaire actualisée en 2015, la « manœuvre RH » n'est pas simplifiée pour autant, compte tenu des nouvelles priorités. Le ministère de la Défense est encore fortement impliqué dans une transformation majeure, créant des besoins d'accompagnement social croissants qu'il conviendra de prendre en compte dans l'évaluation globale du coût des réformes.

2. La hausse des loyers dans certaines zones urbaines

La politique du logement du ministère de la Défense fait face à de nouveaux défis alors même qu'elle représente un coût non négligeable et un enjeu opérationnel.

La hausse du prix des loyers, en particulier en Île-de-France et en Provence-Alpes-Côte d'Azur, pose des difficultés à tous les militaires. Avec 48 000 logements, dont 12 000 en Île-de-France, le parc de logements reste notoirement en deçà des besoins, notamment en certains points du territoire. Les aides au logement et l'indemnité pour charge militaire sont en outre jugées insuffisantes en Île-de-France et à Toulon. Il en résulte un sentiment de paupérisation, notamment chez les jeunes officiers, et une fatigue liée à l'allongement des temps de transport qui s'ajoute aux inconvénients du célibat géographique.

Les conséquences peuvent ne pas être anodines pour la réalisation du contrat opérationnel. Des mutations sont parfois annulées, faute d'un logement adapté et abordable. Dans la gendarmerie, par exemple, les cadres du corps de soutien ne sont pas logés par l'institution. Certains jeunes officiers ou sous-officiers sont ainsi confrontés à des difficultés croissantes dans les grandes agglomérations comme Paris, du fait de leur niveau de solde. Un sous-officier du corps de soutien de la gendarmerie affecté en Île-de-France après une affectation en Guyane a reçu une réponse du bureau interarmées du logement d'Île-de-France le déboutant de sa demande au motif que ses revenus étaient trop faibles pour se loger en région parisienne. Or, ce sous-officier était d'ores et déjà affecté. Dans ces zones urbaines, il devient par ailleurs difficile de faire venir des cadres expérimentés qui préfèrent rester en province. Ceux qui viennent se partagent parfois un appartement à trois au fort d'Ivry.

Le coût élevé des loyers dans les grandes agglomérations a aussi des conséquences lorsque les enfants commencent des études supérieures. Étudiant, l'enfant de militaire peut être amené à quitter le domicile familial avec un

déménagement et des coûts supplémentaires à la clé. Cette situation peut pousser certains militaires à renoncer à une promotion interne ou à concourir à l'avancement pour se fixer dans une zone géographique donnée.

Le célibat géographique se développe, d'ailleurs, pour les mêmes raisons, c'est-à-dire pour stabiliser la famille et, en particulier, les enfants d'âge scolaire. D'après les données de l'état-major des armées, sur les 3 000 militaires mutés annuellement en Île-de-France, 1 000 font désormais le choix du célibat géographique, 1 500 se voient attribuer un logement en Île-de-France tandis que 500, ayant déposé une demande de logement, sont contraints, *in fine*, de trouver un logement dans le secteur privé. Dans un contexte où la mobilité s'intensifie et devient plus imprévisible, avoir une résidence stable facilite les inscriptions en crèche, à l'école, dans le secondaire ou le supérieur, et limite le stress lié aux déménagements. Elle permet de limiter le montant des dépenses locatives qui tendent à être plus élevées pour les militaires par rapport au reste de la population, du fait de la multiplication des contrats locatifs tout au long de la carrière.

Acheter sa résidence principale permet, pour ceux qui le peuvent, de constituer un patrimoine de précaution. Recrutés pour une base et donc assurés d'une certaine stabilité géographique, les militaires du rang de l'armée de l'air sont ainsi nombreux à acquérir leur résidence dans les zones où les habitations sont abordables. Les officiers deviennent souvent propriétaires d'une résidence secondaire au cours de leur carrière. Enfin, les sous-officiers toutes armées confondues sont la première catégorie ayant recours aux prêts d'accession à la propriété de l'IGeSA.

Les tensions sur le marché immobilier francilien ou toulonnais, pour citer les principaux points noirs, ont également des conséquences sur d'autres dispositifs d'accompagnement social. Ainsi, les modes de garde d'enfant sont conditionnés par l'éloignement des lieux d'habitation des parents des centres urbains et de leur lieu de travail. Dans ce cas, les crèches défense *in situ* perdent de leur pertinence au profit de structures collectives locales, si elles existent, ou du recours à une assistante maternelle, une ressource parfois difficile à trouver.

3. Les difficultés sur le marché du travail

Si le ministère de la Défense est attractif, il ne peut le demeurer que si les perspectives de carrière ou de retour à la vie civile le sont également. La formation et la reconversion sont citées par les représentants des trois armées ainsi que par les directions et services du ministère comme un argument-clé pour le recrutement, en particulier dans l'armée de terre, où la part des carrières courtes est importante, et, dans une moindre mesure, dans la marine et la gendarmerie. Les jeunes issus de milieux défavorisés, qui constituent un important vivier de recrutement pour l'armée de terre, sont particulièrement séduits par la promesse d'un cadre, d'une formation et d'une reconversion réussie. Au-delà de l'importance de la reconversion, le ministère reste attentif à ce que les armées offrent des perspectives de carrière aux jeunes des milieux défavorisés en butte

aux inégalités sociales existantes, qui pourraient nourrir un sentiment préjudiciable à la cohésion des forces.

D'où l'importance du rôle de Défense Mobilité. Globalement, les bons résultats du placement des militaires obtenus en 2009 et les années suivantes contrastent avec les difficultés du marché de l'emploi consécutives à la crise économique de 2008. En 2009, le nombre de reclassés (7 737) augmentait de 10 % par rapport à 2008 (7 077). Dans le même temps, l'enquête « Besoins en main-d'œuvre » (BMO) ⁽¹⁾ réalisée en avril 2009 révélait que les intentions d'embauche exprimées par les recruteurs privés au niveau national reculaient de 23,8 % pour s'établir à 989 400. La progression annuelle du nombre de reclassés s'est ensuite poursuivie jusqu'en 2012 (+ 11 % en 2010, + 5 % en 2011, + 8,5 % en 2012). Le taux diminue en revanche légèrement en 2013 (- 6 %) et les années suivantes (- 3 % en 2015).

Les contrats à durée indéterminée sont certes plus difficiles et plus longs à obtenir. Mais les résultats de Défense Mobilité restent honorables. Alors que la part des contrats à durée déterminée dans les nouvelles embauches était de 84 % au niveau national en 2015, 42 % des militaires reclassés en 2015 l'ont été en CDI contre 31 % en CDD et 22 % en intérim. L'opérateur estime que ses bons résultats en termes de reclassement peuvent, entre autres, s'expliquer par l'adéquation des secteurs d'activité privilégiés par les militaires en reconversion avec ceux qui recensent le plus de « métiers en tension » dans le secteur privé (transport-logistique, BTP, services aux entreprises et aux particuliers). Parmi les tendances récentes, Défense Mobilité constate une hausse du nombre de porteurs de projets de création d'entreprise, justifiant la mise en place d'un nouveau type d'accompagnement dans le cadre d'un partenariat avec Pôle Emploi.

Ces bonnes performances globales ne doivent pas masquer la **difficulté persistante de reconversion des militaires du rang de moins de quatre ans de service**, qui reste constante entre 2009 et 2015 (- 78 % de reclassés en 2012 et - 31 % de reclassés en 2015). Cette catégorie de militaires très peu qualifiés est caractérisée par un manque de compétences transposables dans le monde du travail, situation qui devient encore plus difficile pour les militaires sortis du système scolaire sans qualification. En effet les non-diplômés subissent ainsi un effet « file d'attente » qui joue en faveur des diplômés, phénomène qui s'accroît en période de contraction de l'emploi. De plus, le taux d'engagement des militaires du rang de moins de quatre ans de service dans les opérations intérieures et extérieures est très élevé ce qui a pour conséquence la réduction des délais d'anticipation nécessaires à la préparation efficace d'une transition professionnelle.

(1) L'enquête « Besoins en main-d'œuvre » est une étude réalisée annuellement par Pôle Emploi avec le concours de l'ensemble des directions régionales et du Crédoc (Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie). Elle vise à mieux connaître les intentions des établissements en matière de recrutement et mieux informer les demandeurs d'emploi sur les métiers porteurs. Cette enquête mesure les intentions de recrutement des employeurs pour l'année à venir, qu'il s'agisse de créations de postes ou de remplacements.

Enfin, Défense Mobilité considère qu'il est primordial d'améliorer son taux de captation des militaires et des civils de la défense. Les 14 000 contacts annuels de l'agence représentent une trop faible part du nombre de départs (23 000 par an). L'opérateur constate par ailleurs une augmentation significative du nombre d'ayants droit de moins d'un an de service qui quittent les armées dans le cadre de leur période probatoire.

Les états-majors ont aussi pris conscience de l'importance de l'emploi du conjoint pour l'attractivité des métiers mais aussi pour la mobilité. La mobilité entraîne souvent la perte d'un salaire et il s'agit donc d'une concession importante nécessitant sacrifices et compromis. La situation économique rend les sauts dans l'inconnu de plus en plus stressants. En 2015, le flux d'entrée des conjoints dans le dispositif d'accompagnement a été de 1 879, portant à 4 573 le nombre des conjoints accompagnés au titre de cette année. Sur ce total, 4 452 conjoints ont trouvé un emploi. Parmi les difficultés, Défense Mobilité constate « *un faible taux de captation, notamment en raison de l'accroissement de l'activité opérationnelle de leur mari ou épouse militaire, qui nécessite une présence accrue de leur part au sein du foyer et un fléchissement des placements sur des emplois pérennes (- 28 % de CDI entre 2013 et 2015) en lien avec la situation défavorable sur le marché de l'emploi* ».

Parmi les difficultés rencontrées, on peut aussi relever des complexités administratives qui ne devraient pas être. Ainsi, les représentants du CSFM ont souligné que l'attribution de la carte professionnelle de sécurité, notamment aux fusiliers-commandos, n'était toujours pas automatique, « *ce qui n'est pas normal* ». Il a été rappelé que le sujet avait déjà été évoqué et que le dossier était actuellement au « *point mort* » alors qu'il s'agit d'un « *véritable passeport pour entrer dans une structure par la suite* ». Beaucoup a d'ores et déjà été fait concernant l'inscription de métiers très techniques au registre national des compétences professionnelles (RNCP). Une évolution serait en cours sur la manière de transposer les compétences, les expériences et de valoriser les métiers. Cependant, il existerait encore « *des trous dans la raquette* » concernant les expériences non mécaniques, non spécialistes, par exemple, pour les militaires issus des unités de mêlées dont l'expérience est difficile à faire valoir dans le civil.

Les états-majors sont soucieux que soient prises en compte les difficultés locales qui pourraient survenir, en particulier pour les marins et les gendarmes. Pour ces derniers, en effet, l'affectation dans les zones rurales peut poser le problème de l'emploi du conjoint. Le nombre de célibataires géographiques est ainsi très lié à la vitalité des bassins d'emploi. L'isolement peut rendre plus difficile l'accès aux antennes de Défense Mobilité qui ne sont pas également réparties sur le territoire.

4. La numérisation de la société

La généralisation des *smartphones* facilite la gestion des affaires courantes, mais fait évoluer la notion même d'indisponibilité, et ce de manière

différente selon les armées. Ainsi, le sous-marinier totalement coupé du monde n'aura pas les mêmes contraintes que le militaire de l'armée de terre en OPEX lorsqu'il peut retrouver un accès Wifi le soir. Comme l'a résumé un militaire entendu par les rapporteurs : « *Aujourd'hui, la vraie rusticité est l'absence d'Internet.* »

Être connecté n'a pas que des avantages. Si Internet permet de garder un contact avec les proches, notamment avec les enfants pendant les opérations, ce contact doit être organisé par le commandement, tant pour des raisons de sécurité que pour ne pas risquer de porter atteinte au moral.

Plusieurs services et directions du ministère de la Défense ont entamé une réflexion sur leur adaptation à la numérisation de la société. Celle-ci offre à l'évidence des opportunités – une communication individualisée, des remontées d'information plus fréquentes, des contacts facilités pour le militaire – tout autant qu'elle présente des risques pour les données personnelles ou stratégiques ou encore pour le moral du militaire.

La dématérialisation des échanges peut être un élément d'amélioration du fonctionnement administratif, surtout compte tenu des nouvelles règles de protection des enceintes militaires. Mais dans certains cas de figure, elle peut être aussi synonyme d'une moindre qualité de service et source d'insatisfaction. Au bureau interarmées du logement de la région d'Île-de-France, par exemple, le remplacement de l'accueil physique et téléphonique par des échanges électroniques ou postaux suscite un mécontentement diffus.

IV. PENSER L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL DE DEMAIN

A. UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES FAMILLES DE MILITAIRES DANS LEUR DIVERSITÉ

Les grands principes de l'action sociale de la défense sont la complémentarité, l'unicité et la proximité. L'unicité signifie qu'elle s'adresse à l'ensemble des ressortissants de la défense. La circulaire n° 177/DEF/SGA du 14 février 2008 relative à la qualité de ressortissant de l'action sociale de la défense précise dans son point 2.1.1 le périmètre des conjoints admis au bénéfice des prestations afférentes : « *le conjoint, le concubin ou le partenaire lié par un pacte civil de solidarité du ressortissant a accès aux prestations de l'action sociale des armées.* »

En conséquence, les rapporteurs estiment infondées les restrictions imposées au ressortissant, ou à son conjoint, pour l'accès à certaines indemnités ou prestations, hors du champ de l'action sociale, en fonction de la date à laquelle a été signé le pacte civil de solidarité qui les lie.

Le conjoint n'est notamment pas pris en compte en dessous de deux ans de PACS, pour le calcul de nombreux remboursements, indemnités ou lors de

changements de résidence ou encore pour le versement du capital afférent au décès en opération du ressortissant.

Proposition n° 1 : Abolir la condition de durée de deux ans d'un pacte civil de solidarité dans tous les cas où elle est actuellement prévue par les règles internes au ministère de la Défense.

Le rapport fait état de la difficulté rencontrée par les parents pour trouver un mode de garde adapté à leur situation. Des efforts à saluer ont déjà été faits, mais il apparaît aux rapporteurs qu'il convient de diversifier encore l'offre pour atteindre un plus grand nombre de ressortissants. Il conviendrait également d'étudier d'éventuelles incitations en direction des conjointes de militaires exerçant la profession d'assistante maternelle, afin d'encourager les gardes d'enfant en horaires atypiques.

Proposition n° 2 : Étendre et diversifier encore l'offre de garde d'enfants. Réfléchir à des incitations aux gardes d'enfant en horaires atypiques destinées aux assistantes maternelles, conjointes de militaires.

L'accès facile aux assistants de service social doit être garanti. Toutefois les déflations importantes intervenues dans les effectifs des **agents de soutien aux assistants de service social**, soit 311 postes entre 2009 et 2017, ne permettent pas de maintenir partout une présence dans le bureau local de l'action sociale. Or les assistants de service social sont des travailleurs très mobiles qui doivent se rendre chez les ressortissants actifs et retraités dans un périmètre étendu. Les ressortissants qui font la démarche de s'adresser à un assistant de service social ne doivent pas trouver porte close. C'est pourquoi, les rapporteurs estiment qu'il est important de maintenir les postes d'agent de soutien aux assistants de service social, voire d'en créer de nouveaux si nécessaire.

Proposition n° 3 : Veiller au maintien des postes d'agents de soutien aux assistants de service social ; procéder à des créations de poste, le cas échéant.

Si la mobilité, qualité indispensable du militaire, se justifie par la nécessité de ne pas voir des organisations se rigidifier ou se développer des cultures régionales, dans la marine par exemple, ou celle de faire évoluer les carrières, il convient d'en peser les effets. Il semble que les refus d'avancement, qui étaient très rares il y a quelques années, soient plus fréquents aujourd'hui, précisément à cause de la mobilité.

Car la mobilité⁽¹⁾ a de lourdes répercussions sur la vie familiale. Elle a également des répercussions sur le budget de la défense qu'il serait souhaitable d'évaluer. En conséquence, les rapporteurs s'interrogent sur la nécessité de mutations aussi fréquentes qu'aujourd'hui. Ils suggèrent d'en ralentir le rythme et, en tout état de cause, d'en organiser autrement le déroulement pour que les

(1) *Le HCECM note dans sa 10^e revue annuelle que le taux de mobilité géographique des officiers et des militaires du rang poursuit en 2015 le mouvement à la hausse amorcé en 2014. En revanche, le taux est à la baisse pour les sous-officiers qui sont, en nombre, la population la plus concernée par la mobilité. Les chiffres du HCECM indiquent que les mutations avec changement de résidence ont concerné, en 2015, 7 453 officiers, 19 345 sous-officiers et 6 400 militaires du rang.*

familles en soient prévenues au plus tard fin janvier pour un changement durant l'été, afin de pouvoir prendre les mesures nécessaires aux inscriptions scolaires de leurs enfants, trouver un logement et préparer leur déménagement dans de bonnes conditions.

Le HCECM indique dans la revue annuelle de son 10^e rapport que 14 % des mutations ont été prononcées en 2015 avec un préavis de plus de six mois, 35 % avec un préavis compris entre trois et six mois et 51 % avec un préavis inférieur à trois mois. Les préavis de moins de trois mois se décomposent ainsi en 2015 : 11 % de préavis de deux à trois mois, 15 % de préavis d'un à deux mois et **25 % de préavis de moins d'un mois**. Si cette situation touche majoritairement les gendarmes, **les militaires du SSA ont vu le taux de préavis de moins de trois mois les concernant passer de 14 % en 2014 à 39 % en 2015.**

Proposition n° 4 : Étudier le bien-fondé et le coût du rythme des mutations, revoir à la baisse le rythme des mutations et adapter le calendrier de l'annonce des mutations.

Certains militaires, père ou mère élevant seul son enfant, assurant la garde alternée de son enfant, ou élevant un enfant malade se trouvent souvent dans des situations difficiles au regard de leurs contraintes horaires.

La *Bundeswehr*, dont l'activité opérationnelle est certes très différente de celle des armées françaises, autorise depuis 2005 les militaires à formuler une demande de travail à temps partiel ou par télétravail. Cette possibilité, qui n'était ouverte que pour s'occuper d'un enfant de moins de 18 ans ou d'un parent malade, a été désormais étendue à tous les militaires, pour raisons personnelles, encadrants compris.

Sans aller bien entendu aussi loin, et considérant que cette possibilité entre à l'évidence en contradiction avec le statut militaire, les rapporteurs estiment toutefois qu'il convient d'étudier des possibilités d'aménagement du temps de travail pour les militaires dans les situations familiales évoquées plus haut, par exemple. Il est d'ailleurs fort vraisemblable que des accommodements soient d'ores et déjà trouvés sur le terrain.

Si tous les postes et tous les contextes ne s'y prêtent certes pas, les rapporteurs insistent pourtant sur le fait que les armées ne pourront échapper aux grands mouvements de la société civile. Or, l'épanouissement personnel, la recherche d'équilibre entre vie privée et vie professionnelle sont aujourd'hui, en dépit du contexte économique difficile, des tendances lourdes qui, à terme, seront à prendre en compte pour garantir la fidélisation.

Proposition n° 5 : Étudier la possibilité de temps partiel pour les militaires se trouvant dans des situations familiales particulières.

B. UN MEILLEUR ACCES A L'ACCOMPAGNEMENT

De l'avis général, les moyens déployés en faveur de l'information et de la communication n'ont jamais été aussi importants et variés. Pourtant, les personnes entendues constatent que des progrès restent à faire dans l'accès aux dispositifs existants, souvent mal connus.

1. Une meilleure reconnaissance de la « base arrière »

Le moral des proches des militaires, en particulier des conjoints, pâtit de l'intensification des opérations. Or, de l'avis général, la « base arrière » est absolument essentielle à l'équilibre du militaire. Cette « base arrière » évolue, en lien avec les transformations de la société. Un militaire engagé depuis peu de temps dans une relation préférera, par exemple, donner procuration à ses parents tout en souhaitant que l'être aimé soit informé par l'institution en cas de problème. Ces évolutions devraient être prises en compte lors de l'élaboration de la fiche dite Concerto⁽¹⁾, dans laquelle les militaires de l'armée de terre indiquent les coordonnées de leurs proches avant un départ en opérations, ou des cartes d'accès aux enceintes militaires.

Une association, telle que l'association nationale des femmes de militaires (ANFEM), vole parfois au secours de conjoints dépassés par les événements en cas d'absence mal préparée, faute d'une culture du milieu militaire. Les associations estiment que les épouses de militaires étaient mieux « encadrées » autrefois, qu'elles recevaient davantage d'explications, qu'elles étaient davantage conviées aux cérémonies et reçues par les épouses des chefs de corps.

Afin de s'adapter aux évolutions constatées, chaque armée a élaboré un guide destiné aux familles. Le guide « Accompagnement des familles de militaires partant en OPEX ou en mission de courte durée » élaboré par la direction des ressources humaines de l'armée de terre en 2012 rappelle dans son introduction combien les familles, et le plus souvent les conjoints, sont impliqués : *« La carrière militaire implique une disponibilité en tous temps et tous lieux. Elle implique un mode de vie caractérisé par une mobilité sur le territoire métropolitain mais aussi en dehors de l'hexagone. Votre conjoint doit partir en mission de courte durée ou en opération extérieure. L'organisation quotidienne de la famille en l'absence de votre conjoint va reposer sur vous. Vous allez devoir assumer vous-même les charges de famille en aménageant votre mode de vie en fonction de vos obligations. Ce départ doit se préparer en famille pour qu'il se déroule dans de bonnes conditions. Chaque membre qui la compose, militaire, conjoint, enfants mais aussi parents et beaux-parents, est concerné. C'est une étape importante, ne la négligez pas. »*

« **Nous aussi, on a signé !** ». Le cri du cœur d'une épouse de militaire éclaire les répercussions de la condition militaire sur le conjoint. D'après les représentantes d'associations de conjointes de militaires, « *si un combat devait*

(1) Concerto est le logiciel de gestion des ressources humaines de l'armée de terre.

être mené, ce serait celui de la reconnaissance de ce qu'assument les conjoints de militaires au jour le jour, de la reconnaissance de cette "base arrière" qui contribue à la capacité opérationnelle en procurant au militaire une stabilité, en faisant vivre sa famille tout en taisant, le temps de l'absence, les problèmes rencontrés. »

Les journées des familles organisées périodiquement par les unités sont essentielles. L'envoi d'un colis pour les fêtes de fin d'année, qui sont un moment difficile, non seulement au militaire, mais aussi à sa famille est une attention délicate et un témoignage de reconnaissance. Les trois armées ont créé des guides ludiques destinés aux enfants de militaires projetés en opération extérieure, « *Mon carnet de mission* » pour l'armée de terre, « *Ils étaient trois moussaillons* » pour la marine et « *Plan de vol* » pour l'armée de l'air. Or, si ces petits livres sont distribués lors de la réunion d'information préparatoire au départ, seul celui de la marine est disponible sur Internet par le biais du guide « *Mieux vivre le déploiement pour le militaire et sa famille* » sur le site de la CNMSS. Sur la base défense de La Valbonne, le bureau environnement humain du 68^e régiment d'artillerie d'Afrique organise une rencontre avec les familles de militaires une fois par mois et projette des photos des théâtres d'opérations.

Une meilleure reconnaissance des proches aidants passe par le temps qui leur est consacré. Il pourrait aussi avoir une dimension plus symbolique (temps d'échanges, cérémonies, titres de reconnaissance...). Mais les proches aidants des militaires sont surtout demandeurs d'un accès facilité à l'information et d'une prise en compte de leurs contraintes. Compte tenu des nombreux dispositifs qui leur sont destinés aujourd'hui, ils pourraient être davantage associés à leur élaboration. Si des progrès considérables ont été accomplis en dix ans, les représentants des associations de conjoints ou de proches de militaires souhaiteraient être davantage entendus par le ministère dans le cadre de l'élaboration de la politique sociale.

Proposition n° 6 : Organiser une sensibilisation concernant la place du conjoint et de la famille dans la condition militaire, témoigner aux familles la reconnaissance de la Nation pour les sacrifices consentis, organiser une consultation à propos des dispositifs d'accompagnement social, associant les familles.

2. Un accès amélioré à l'information et aux interlocuteurs

Le niveau de connaissance des dispositifs d'accompagnement social dans les armées laisse parfois songeur, compte tenu des moyens d'information et de communication disponibles aujourd'hui. Le foisonnement de dispositifs, les spécificités, la diversité des publics servis font de la communication un véritable défi pour le ministère de la Défense. Un conseil de proximité demeure indispensable ainsi qu'une information adaptée aux sujétions opérationnelles.

De manière générale, les états-majors soulignent le besoin des militaires de disposer d'interlocuteurs de proximité. Le commandement joue un rôle essentiel dans ce domaine mais non suffisant. Les assistants de service social sont

au cœur du dispositif mais ne reçoivent que les personnels qui font cette démarche. Les informations collectives sont donc indispensables, même s'il est facile de constater combien l'attention est fugace surtout lorsque sont évoquées des prestations dont le militaire n'a pas besoin au moment de cette information. Il serait en effet inutile d'informer un jeune militaire célibataire sans enfant des différents modes de garde... Le SSA, par exemple, a obtenu de bons résultats en organisant des sessions de présentation de l'accompagnement social à de petits groupes, les personnels recevant en effet trop de courriels, dans des moments où ils ne sont pas disponibles pour en prendre connaissance. Ces temps réservés sont sans doute une piste à explorer pour dispenser une information plus ciblée au moment opportun.

La marine estime, en effet, que 30 % des personnels militaires éligibles à des prestations ignorent leur existence. Interrogée, la direction des ressources humaines du ministère de la Défense indique qu'« *aucun élément en possession de la sous-direction de l'action sociale ne permet d'infirmer ou de confirmer ce chiffre* ». L'impression des rapporteurs, qui n'ont, eux non plus, aucun chiffre à l'appui de cette affirmation, est qu'elle pourrait néanmoins correspondre à la réalité.

Proposition n° 7 : Dispenser une information sur l'accompagnement social au ministère de la Défense de manière plus ciblée, et notamment, lors de « temps réservés ».

Plusieurs interlocuteurs ont souligné que les familles de militaires n'avaient pas accès à Intradef, l'intranet du ministère de la Défense, qui dispense pourtant les informations les plus utiles. Le portail internet du secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP) est insuffisant pour les ayants droit, selon le sous-directeur de l'action sociale de la DRH-MD. Les rapporteurs préconisent de créer un nouveau portail internet à destination des proches et des familles, rassemblant des actualités, les différents guides de préparation des opérations édités par les états-majors et la CNMSS, les publications destinées aux enfants mais aussi permettant une navigation plus interactive avec notamment une foire aux questions. L'élaboration de ce portail devrait associer des familles de militaires et leurs associations, sur la base du volontariat.

Proposition n° 8 : Élaborer un nouveau portail d'information destiné aux familles de militaires en lien avec des associations et des familles volontaires.

3. Les chantiers numériques

Les dysfonctionnements du logiciel Louvois et l'entrée en fonction de son remplaçant, Source Solde, ne sont pas l'objet du présent rapport. Source Solde constitue toutefois un des chantiers numériques prioritaires pour mettre fin à des situations douloureuses et stressantes pour les militaires et leurs familles.

D'autres opérateurs ont entamé des chantiers de dématérialisation afin de faciliter les démarches administratives du militaire. C'est notamment le cas de la CNMSS, qui a mis en place deux applications de dossier unique pour les blessés

en OPEX et l'aide médico-sociale, DU OPEX et DU ASS, facilitant l'articulation de la prise en charge financière par les différents contributeurs. La CNMSS se dit très attentive à la protection des données personnelles ainsi collectées. Certains bureaux du logement, en particulier celui de la région d'Île-de-France, dématérialisent leurs procédures, comme cela a été évoqué précédemment, ce qui n'est pas sans susciter une certaine insatisfaction. Plusieurs responsables des ressources humaines des états-majors font, par ailleurs, état d'une demande croissante de services accessibles sur *smartphones*.

Défense Mobilité, l'agence de reconversion de la Défense, envisage de développer un portail Internet et des applications pour tenir compte des attentes des plus jeunes recrues. Le développement de sites spécialisés dans le rapprochement des profils et des offres d'emploi est aussi à l'origine d'un projet de *big data* pour augmenter les résultats de placement. Une attention particulière est portée à la protection des données personnelles, à la suite de l'attentat de Magnanville. La perspective d'un système de cache électronique est actuellement à l'étude, plutôt qu'une anonymisation des candidatures qui ne séduit pas les employeurs. En l'état, le ministère de la Défense appelle tout de même à la prudence quant aux données partagées sur les réseaux sociaux professionnels, afin de ne pas faciliter le passage à l'acte d'individus désireux de s'attaquer aux forces de l'ordre et aux armées.

Enfin, le SSA a évoqué les développements nécessaires de son système d'information et le souhait de mettre en place un véritable observatoire de la santé des militaires qui permettrait, par exemple, de mieux connaître la couverture vaccinale, de mener des actions pour la prévention des suicides ou des conduites à risques, par exemple, ou encore de mieux traiter les syndromes de stress post-traumatique.

Proposition n° 9 : Faciliter le recours aux dispositifs en développant des applications sécurisées pour *smartphone*.

Proposition n° 10 : Renforcer les systèmes d'information qui permettront d'avoir une meilleure connaissance des besoins en matière de protection médico-sociale et d'accompagnement.

C. D'AUTRES PRIORITES SUR LESQUELLES INTENSIFIER LES EFFORTS POUR FIDELISER ET RECRUTER DEMAIN

En sus des recommandations transversales qui précèdent, les rapporteurs jugent nécessaires de signaler des chantiers prioritaires, du fait de leur importance particulière pour la réalisation du contrat opérationnel et des besoins de financement importants qu'ils représentent. Il s'agit donc d'appels à la vigilance, qui s'ajoutent au thème de la garde d'enfants évoqué précédemment.

1. Le logement

La politique du logement est essentielle pour garantir la mobilité des militaires. Elle semble aujourd'hui à la croisée des chemins. Elle représente un coût important et la DMPA mène actuellement une politique volontariste pour adapter le parc de logements au nouveau plan de stationnement des forces.

Pour autant, les rapporteurs ont pu constater que cette politique poursuivait deux objectifs parfois contradictoires : favoriser la mobilité, autrement dit, compenser les sujétions liées à la militarité, d'une part, et mener une politique sociale à destination des militaires aux revenus les plus modestes, d'autre part. Ainsi, la politique de la DMPA consiste à se séparer de logements réservés auprès de bailleurs sociaux pour s'adapter au plan de stationnement des forces et à renforcer l'offre de logements en Île-de-France, par exemple. Les états-majors sont demandeurs d'une politique différenciée : « *le logement est un problème majeur à Toulon alors qu'il ne l'est pas à Brest* ».

La mobilité implique avant tout une politique sociale favorisant les locataires. Le HCECM observe que de ce fait les militaires ont un patrimoine plus faible que les civils. Le CEMA note lui-même qu'il est indispensable de développer le logement familial pour répondre aux demandes des familles mais que le nombre de célibataires géographiques augmente, sans doute en lien avec divers facteurs – augmentation et imprévisibilité des mobilités, insuffisance de l'offre de logements du ministère, aspirations individuelles – sans que la cause réelle de cette tendance soit facile à identifier. Faut-il la considérer comme une tendance durable ?

Autrement dit, le ministère est contraint de mener une politique du logement répondant à des impératifs de court terme, sans toujours savoir si celle-ci est adaptée et si elle le sera dans quelques années. L'exercice est complexe car les conventions passées avec les bailleurs sociaux ne sont, elles, pas de court terme, et qu'il faut tenir compte du poids budgétaire que représentent les logements vacants et ceux dont il est nécessaire de se séparer en fonction des restructurations, parfois sur des territoires présentant un marché immobilier peu actif.

Les rapporteurs préconisent de conduire une étude prospective sur les attentes des personnels en termes de logement, sur l'influence des conditions économiques et notamment bancaires sur leurs stratégies patrimoniales, ainsi que sur l'évolution des modèles familiaux. Il importe notamment de savoir si le célibat géographique, pourtant coûteux, est susceptible de se généraliser à l'avenir, compte tenu des nouvelles normes sociales relatives aux enfants et à la vie de famille.

Proposition n° 11 : Conduire une étude prospective sur les attentes des personnels en termes de logement, en lien avec l'évolution du contexte économique et social et des nouvelles normes sociales relatives à la vie de famille.

À court terme, les rapporteurs encouragent l'ouverture des logements du ministère à la colocation, une évolution réclamée par toutes les armées pour mieux répondre aux besoins des parents divorcés. Les militaires concernés ne peuvent se permettre financièrement d'avoir un logement suffisamment grand pour accueillir leurs enfants. Une réflexion a été engagée à Orléans pour aménager une « maison de la monoparentalité » dans laquelle des appartements pourraient être réservés ponctuellement. La colocation de logements défense, qui aujourd'hui ne serait pas autorisée par le ministère mais le serait par la SNI, représenterait une bonne solution, tant pour les célibataires géographiques que pour les militaires n'ayant pas la garde de leurs enfants.

Proposition n° 12 : Permettre la colocation de logements défense pour les parents célibataires et les célibataires géographiques.

2. L'emploi

Argument essentiel en faveur du recrutement, facteur de cohésion, de réduction des coûts de l'indemnisation chômage, de lutte contre les freins à la mobilité, la performance de l'Agence de reconversion de la défense, Défense Mobilité, doit être une priorité.

Une meilleure information s'impose, en particulier en direction des conjoints, qui imaginent parfois bénéficier automatiquement d'un emploi qui serait en quelque sorte réservé, et des plus jeunes militaires, qui sont « *nombreux à penser qu'ils n'ont aucun droit* », selon le général Pierre-Hervé Roche, directeur de l'agence. Les différences d'accompagnement en fonction du nombre d'années de service et du statut sont une source de confusion, plusieurs interlocuteurs des rapporteurs étant persuadés que les militaires ayant effectué moins de quatre ans de service ne pouvaient bénéficier d'aucune aide de Défense Mobilité. La possibilité, pour le militaire, de bénéficier plusieurs fois d'un accompagnement dans les trois ans suivant sa sortie du statut militaire, est aussi insuffisamment connue.

Une meilleure anticipation des reconversions est nécessaire, en particulier pour les jeunes militaires les moins qualifiés qui ont souvent du mal à se projeter et ont besoin de temps pour élaborer un projet professionnel. Défense Mobilité estime que le commandement doit prendre des mesures anticipées, pour engager les candidats à une transition professionnelle le plus en amont possible, notamment les militaires du rang de moins de cinq ans de service. Cet impératif semble partagé dans la gendarmerie. La valorisation des acquis de l'expérience mérite d'être encouragée.

Par ailleurs, l'opérateur fait face à une diversification des publics (conjoints de militaires, officiers de carrière, jeunes militaires du rang contractuels, blessés) et à des contraintes géographiques (affectations dans des zones rurales ou des bassins d'emploi sinistrés, demandes géographiques précises) qui incitent à la constitution de filières de placement. Il reste toutefois pertinent de

conserver des systèmes d'information centralisés pour faciliter la mobilité géographique, améliorer l'information des publics, garantir un partenariat efficace avec Pôle Emploi ou encore la DGFP pour collecter des offres.

Les rapporteurs considèrent que ces enjeux sont aujourd'hui bien identifiés. Ils préconisent de reconnaître le caractère prioritaire des missions de Défense Mobilité par la sanctuarisation de moyens suffisants et d'améliorer la communication à l'égard des publics cibles, en prenant en compte leur diversité.

Proposition n° 13 : Mettre en œuvre une communication volontariste et plus ciblée en direction des publics de Défense Mobilité.

Proposition n° 14 : Mieux anticiper les reconversions, en particulier celle des jeunes militaires les moins qualifiés, et améliorer la valorisation des compétences acquises.

3. La protection sociale des réservistes

La protection sociale des réservistes constitue un dernier point de vigilance car, comme l'indiquait le sous-directeur de l'action sociale : « *les réservistes, au nombre de 28 100, représentent une cible susceptible d'évoluer rapidement compte tenu du contexte sécuritaire* ». L'impact de l'augmentation des effectifs de la toute nouvelle garde nationale sur l'ensemble des dispositifs de soutien a-t-il été correctement évalué ?

Les réservistes ont la qualité de militaire durant leur période de réserve opérationnelle. Cependant, ils ne sont pas affiliés à la CNMSS à ce titre. En effet, l'article L. 4251-2 du code de la défense dispose que les personnes effectuant des périodes de réserve opérationnelle bénéficient, pour elles-mêmes et leurs ayants droit, d'un maintien de droit au titre de l'article L. 161-8 du code de la sécurité sociale ⁽¹⁾ auprès du régime dont elles relèvent en dehors de leur service dans la réserve. La prise en charge des frais de santé au titre de l'assurance maladie incombe au régime de sécurité sociale dont dépend le réserviste.

Pour ce qui concerne la couverture du risque professionnel, lorsque le réserviste est victime de dommages subis dans le service ou à l'occasion du service, il obtient de l'État, la réparation intégrale du dommage subi, suivant les règles de droit commun applicables aux militaires en activité de service. Dans le cadre de la convention de gestion des missions déléguées à la CNMSS signée le 27 novembre 2015 avec la Direction centrale du service de santé des armées et la DRH-MD, la CNMSS doit gérer notamment, les dossiers de soins prodigués en milieu civil, en métropole et dans les départements d'outre-mer, consécutifs aux affections présumées imputables au service des « *bénéficiaires obligés du service*

(1) À noter que dans le cadre de la protection universelle maladie (PUMA), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016, l'article L. 161-8 du code de la sécurité sociale ne concerne plus que les prestations en espèces. La situation des réservistes concernant l'ensemble des régimes de sécurité sociale, la direction des ressources humaines du ministère de la Défense (DRH-MD) a été saisie pour savoir si la modification de cet article est envisagée par le ministère de la Défense. Dans l'attente d'une réponse et de l'actualisation attendue, la procédure actuelle est maintenue à la CNMSS pour les ressortissants du régime militaire effectuant une période de réserve.

de santé des armées » dont font partie les réservistes, et ce quel que soit leur régime de sécurité sociale au moment de leur présence dans la réserve opérationnelle. Cette prise en charge est effective jusqu'à l'obtention de la pension militaire d'invalidité ou la guérison de l'affection pour laquelle les droits au risque accident de travail/maladie professionnelle ont été ouverts.

Reste qu'en cas d'invalidité temporaire faisant suite à des dommages subis pendant le service, la perte momentanée de revenu n'est pas compensée. Dans la gendarmerie, dont la réserve opérationnelle représente la moitié des réserves en armes de la Nation, avec 30 000 personnels, la fondation Maison de la Gendarmerie est venue en aide à des réservistes, professions libérales, qui ont attendu plusieurs mois avant de toucher des indemnités journalières, conduisant à des situations financières critiques. Toutes les armées seraient confrontées à cette difficulté, pourtant peu évoquée. Un travail est en cours pour proposer une couverture spécifique. Un choix reste à faire entre une souscription individuelle ou le référencement, système dans lequel l'administration paierait une somme forfaitaire à un ou des établissements assurant une couverture globale de ces personnels.

Plusieurs mutuelles proposent d'ores et déjà des offres spécifiques à destination des réservistes opérationnels.

Proposition n° 15 : Veiller à compléter la protection sociale des réservistes opérationnels.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission procède à l'examen du rapport de la mission d'information sur la protection sociale des militaires au cours de sa réunion du mardi 22 février 2017.

Mme Geneviève Gosselin-Fleury, co-rapporteuse. Madame la Présidente, mes chers collègues, notre commission a inscrit à l'ordre du jour de ses travaux le sujet de la protection sociale des militaires, qui constitue un enjeu stratégique pour nos armées autant que pour ceux qui s'engagent au service de notre pays.

Nos travaux nous ont convaincus de l'importance, et même de l'urgence de traiter ce thème car nous sommes face à un nouveau contexte, profondément transformé. Premièrement, du fait de l'intensification opérationnelle. Comme l'a dit un de nos interlocuteurs lors d'une audition : « Jusqu'à présent, nous avons été des militaires d'un temps de paix ». Or, une armée en temps de paix ne requiert pas le même accompagnement social qu'une armée combattante. Depuis 2013, l'engagement opérationnel des forces armées s'est considérablement renforcé et s'accompagne d'une imprévisibilité croissante des missions. Le Haut comité d'évaluation de la condition militaire, dans sa revue annuelle 2016, dresse les constats suivants :

- le volume de militaires déployés en mission de protection a quadruplé en 2015 par rapport à l'année précédente ;

- le nombre de jours moyen de projection en OPEX, en OPINT et en missions de courte durée, des militaires de la force opérationnelle terrestre a augmenté de 43 % dans la même période ;

- le taux moyen d'activité des réservistes opérationnels a fortement augmenté, particulièrement au sein de l'armée de terre et de la gendarmerie.

Ces sujétions opérationnelles ont des conséquences pour l'équilibre du militaire mais aussi sur sa famille.

L'absence, la mobilité et surtout leur imprévisibilité, mettent les couples à rude épreuve. Les conjoints se retrouvent seuls pour gérer l'ensemble de la vie quotidienne, effectuer les démarches administratives et s'occuper des enfants. Des mariages ou encore des vacances ont été annulés pour cause de départ en mission.

Il faut souligner que le contexte sécuritaire actuel se caractérise par une prise à partie croissante des représentants de l'État. La multiplication des contentieux, l'attentat de Magnanville ou, récemment, celui du Louvre, ont

renforcé les attentes des militaires en termes de protection pour eux-mêmes et pour leur famille.

Cette intensification opérationnelle a des effets inégaux et difficiles à quantifier notamment pour les personnels qui restent dans leur base, port ou régiment. Pour certains, la suractivité s'apparente, nous ont-ils dit, à une « OPEX à la maison », sans les compensations habituellement attachées aux opérations extérieures.

À l'absence induite par les sujétions opérationnelles s'ajoute le rythme soutenu des mutations, qui touchent tous les grades, notamment les militaires du rang dans le cadre des restructurations. Cette situation est préoccupante. Au-delà des mutations induites par les restructurations, qui devraient s'estomper dorénavant, il serait souhaitable de mener une réflexion globale sur l'utilité de changements d'affectation si rapprochés.

M. Charles de la Verpillière, co-rapporteur. Après l'intensification opérationnelle, le deuxième facteur de modification du contexte est l'évolution des modèles familiaux. Une des caractéristiques de la condition militaire est ses implications pour les familles. Le moral du militaire dépend fortement de celui de ce qu'on appelle sa « base arrière ». Le bien-être de la famille est donc une condition essentielle de l'efficacité de nos armées. Comme l'a dit une représentante d'une association de conjointes de militaire : « Ils partent, c'est leur métier. Mais nous aussi, on a signé ! » Ces familles expriment un fort besoin de reconnaissance au regard des sacrifices consentis et du rôle que jouent le plus souvent les conjoints pendant les absences du militaire.

Par ailleurs, les familles de militaires, comme toutes les familles françaises, évoluent. Le rapport esquisse une première analyse des profondes transformations à l'œuvre, parmi lesquelles on peut citer la féminisation des armées, la généralisation de l'emploi du conjoint, l'augmentation du nombre de séparations et donc de familles recomposées, les nouvelles normes sociales s'agissant du bien-être des enfants, l'allongement de la durée des études, des aspirations plus individualistes, ou encore une réticence à la mobilité plus marquée.

Or, les dispositifs d'accompagnement social ont du mal à accompagner sinon à s'adapter à ces évolutions. Certaines indemnités, par exemple, sont réservées à des couples mariés pascés depuis plus de deux ans. Les parents divorcés ont le sentiment de subir une « double peine » : ils n'ont que très rarement la garde de leurs enfants et perdent alors les indemnités liées à la parentalité et, s'ils sont bien éligibles à un logement familial, ce qui permettrait de les accueillir convenablement le week-end ou pendant les vacances, ils n'ont plus les moyens financiers de se le voir attribuer. L'offre de garde d'enfants est également partiellement inadaptée à certains publics.

Mme Geneviève Gosselin-Fleury, co-rapporteuse. Notre rapport insiste également sur le contexte économique et social.

La contrainte budgétaire en est la première manifestation. Depuis 2008, les soutiens, matériel et humain, ont assumé l'essentiel des efforts d'économies décidés dans le cadre des lois de programmation militaire successives pour préserver le potentiel opérationnel des forces armées, entraînant ainsi une baisse de la qualité du service rendu et une forme de coupure entre soutenus et soutenus. Les réformes rendues nécessaires par la contrainte budgétaire ont entraîné des restructurations importantes – dont certaines sont encore inachevées à ce jour – et donc des mobilités subies. Tout au long de nos déplacements, les militaires ont ainsi exprimé un fort besoin de stabilité.

Mais notre rapport analyse aussi les effets de la hausse des loyers dans certaines zones urbaines sur la mobilité des militaires. Avec la fréquence des mutations et le coût des loyers, de plus en plus de militaires font le choix du célibat géographique. Le nombre des célibataires géographiques est assez mal connu, nous en avons rencontré beaucoup et nous avons constaté que le sujet était souvent abordé, parfois avec une certaine amertume, bien qu'il s'agisse d'un choix personnel. Par ailleurs, il semble que les structures destinées à les héberger soient à saturation dans certaines bases de défense. Le Haut conseil pour l'évaluation de la condition militaire plaide dans son rapport pour la mise en place d'un outil fiable de la mesure du nombre de célibataires géographiques.

Enfin, il faut citer les difficultés sur le marché du travail, qui ne facilitent pas la reconversion des militaires, alors même que cette reconversion est un enjeu majeur pour l'attractivité du métier des armes.

M. Charles de la Verpillière, co-rapporteur. Le nouveau contexte qui vient de vous être décrit produit des effets sur les dispositifs d'accompagnement social existants. Nous dressons les constats suivants.

Premièrement, les militaires bénéficient incontestablement d'une très grande variété de dispositifs. Nous avons élargi nos travaux à l'ensemble des dispositifs qui participent à l'amélioration de la condition militaire.

Le rapport brosse un tableau, du « paquetage de base », autrement dit du socle comprenant notamment le régime indemnitaire et l'assurance-maladie, jusqu'aux dispositifs destinés à pallier l'absence en passant par les compensations de la mobilité et les moyens du retour à la vie civile. Sont ainsi évoqués la couverture médico-sociale et les complémentaires santé, les fonds de prévoyance, les loisirs, l'aide au logement et au déménagement, l'aide à l'emploi du conjoint, l'offre de garde d'enfants, la prestation de soutien en cas d'absence prolongée, le soutien aux familles endeuillées, la prise en charge des blessés mais aussi la reconversion.

Fruit d'une construction progressive, cet accompagnement social très riche est, à notre grande surprise, malheureusement mal connu des militaires eux-

mêmes et de leur famille, alors même que les premiers s'estiment submergés d'information. Cette situation paradoxale nous a amenés à proposer une simplification des dispositifs et une évolution des modes de communication, particulièrement en direction des familles.

Opéré par une multitude d'acteurs, le système est en outre soumis à des injonctions contradictoires, entre l'objectif de compenser les contraintes de la militarité pour tous les militaires, d'une part, et l'objectif de mener une politique sociale au profit des militaires aux revenus modestes, d'autre part ; mais aussi entre la volonté d'harmonisation et de rationalisation portée par le ministère et le souhait d'une meilleure prise en compte des spécificités de chaque armée exprimée par les états-majors. Une clarification des objectifs paraît aujourd'hui nécessaire. La priorité des dispositifs d'accompagnement social du ministère de la Défense doit être de compenser les contraintes liées à la militarité. Une nouvelle relation semble devoir être inventée entre des états-majors prescripteurs et une chaîne sociale prestataire. Les capacités d'évaluation des besoins et des dispositifs pourraient être renforcées et les résultats mieux partagés.

Mme Geneviève Gosselin-Fleury, co-rapporteuse. Pour autant, certains besoins restent insuffisamment couverts aujourd'hui, notamment le besoin de garde d'enfants, le besoin de logement et le besoin de protection sociale des réservistes.

S'agissant de la garde d'enfant, les besoins varient selon les affectations. Plus d'un militaire sur deux est parent, en moyenne de deux enfants. Plus que le nombre d'enfants, c'est leur âge qui est déterminant pour la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, plus les enfants sont jeunes, plus elle est difficile. Les gendarmes affectés dans des zones rurales isolées peinent à trouver une offre de garde, tandis que pour les militaires de l'armée de l'air, de la marine ou de l'armée de terre installés à proximité d'une ville, l'enjeu sera plutôt l'aide à la garde en horaires atypiques. Pour les seconds, une prestation financière, telle que la prestation pour garde d'enfants en horaire atypique, de cinq euros de l'heure, est donc adaptée. Pour les premiers, le problème reste entier. De même, l'installation de crèches à proximité du lieu de travail n'est pas toujours la meilleure solution dans les zones urbaines en forte tension locative car les loyers élevés poussent les familles à s'installer loin des centres-villes où se trouve souvent leur lieu de travail. Comme le disait l'amiral Prazuck devant la commission le 12 octobre dernier : « *les marins ne vont pas venir à moto – comme ils le font souvent à cause de la circulation à l'entrée de Toulon le matin – avec leur enfant de trois ans derrière eux.* ».

S'agissant du logement, la marine estimait par exemple que « les prestations doivent être adaptées localement ; ainsi, le logement est un problème majeur à Toulon alors qu'il ne l'est pas à Brest. » Les difficultés sont particulièrement aiguës en Île-de-France et il devient difficile de faire venir des cadres expérimentés, qui préfèrent rester en province ou sont contraints d'opter pour un célibat géographique. Les besoins diffèrent aussi selon les familles,

comme nous l'avons indiqué précédemment en signalant les difficultés des parents divorcés.

M. Charles de la Verpillière, co-rapporteur. Une autre des lacunes que nous avons décelées concerne la couverture du risque professionnel des réservistes. Lorsque ceux-ci sont victimes de dommages dans le service ou à l'occasion du service, ils obtiennent de l'État la réparation intégrale du dommage subi, suivant les règles de droit commun applicables aux militaires en activité de service. Mais en cas d'invalidité temporaire faisant suite à des dommages subis pendant le service, la perte momentanée de revenu n'est pas compensée. Dans la gendarmerie, dont la réserve opérationnelle représente la moitié des réserves en armes de la Nation, avec 30 000 personnels, la fondation Maison de la gendarmerie est venue en aide à des réservistes, professions libérales, qui ont attendu plusieurs mois avant de percevoir des indemnités journalières, conduisant à des situations financières critiques. Toutes les armées seraient confrontées à cette difficulté, pourtant peu évoquée. Un travail est en cours pour proposer une couverture spécifique. Un choix reste à faire entre une souscription individuelle ou le référencement, système dans lequel l'administration paierait une somme forfaitaire à un ou des établissements assurant une couverture globale de ces personnels.

Sans que l'on puisse relever de lacune à proprement parler, nous déplorons également que le service de santé des armées ne soit pas en mesure de suivre davantage les familles de militaires qui rencontrent de vraies difficultés sanitaires en raison de la désertification médicale croissante en certains points du territoire.

Mme Geneviève Gosselin-Fleury, co-rapporteuse. Nous avons par ailleurs été sensibilisés au problème croissant que pose l'imprévisibilité des mutations pour les familles avec enfants d'âge scolaire. Le calendrier des mutations et celui de l'éducation nationale ne sont pas synchronisés, ce qui empêche les inscriptions en temps requis. Beaucoup d'inscriptions en seconde et post-baccalauréat ont lieu en janvier et février, alors que les mutations sont connues, au mieux, en mars. D'autant que le choix d'un établissement est devenu un enjeu que beaucoup de parents considèrent comme déterminant pour l'avenir de leurs enfants. Face à ces difficultés, de nombreux militaires inscrivent leurs enfants dans des écoles privées qui acceptent les pré-inscriptions ou alors font le choix du célibat géographique pour ne pas déraciner, notamment leurs adolescents, qui semblent le moins enclins à la mobilité.

M. Charles de la Verpillière, co-rapporteur. Notre attention a aussi été appelée sur l'enjeu de l'accompagnement vers l'emploi des militaires en reconversion et de leurs conjoints. La formation et la reconversion sont citées par les représentants des trois armées, ainsi que par les directions et services du ministère comme un argument-clé pour le recrutement, en particulier dans l'armée de terre, où la part des carrières courtes est importante, et, dans une moindre mesure, dans la marine et la gendarmerie. Les jeunes issus de milieux défavorisés, qui constituent un important vivier de recrutement pour l'armée de terre, sont

particulièrement séduits par la promesse d'un cadre, d'une formation et d'une reconversion réussie à l'issue de leur contrat. Au-delà de l'importance de la reconversion, le ministère reste attentif à ce que les armées offrent des perspectives de carrière aux jeunes des milieux défavorisés en butte aux inégalités sociales existantes, qui pourraient nourrir un sentiment préjudiciable à la cohésion des forces. Fin septembre 2016, le taux de reclassement des personnels militaires était de 70 %, en incluant les reclassements dans la fonction publique, en dépit de la variété des publics concernés et des difficultés sur le marché du travail. Alors que la part des contrats à durée déterminée dans les nouvelles embauches était de 84 % au niveau national en 2015, 42 % des militaires reclassés en 2015 l'ont été en contrat à durée indéterminée, contre 31 % en CDD et 22 % en intérim. Cependant, Défense Mobilité, l'agence qui se charge de ces reconversions, considère qu'il est primordial d'améliorer son taux de captation des militaires et des civils de la défense. Les 14 000 contacts annuels de l'agence représentent une trop faible part des départs qui sont au nombre de 23 000 par an. Les états-majors ont aussi pris conscience de l'importance de l'emploi du conjoint pour la mobilité mais aussi pour la fidélisation. En effet, le conjoint du militaire peut avoir besoin de trouver un emploi pendant la durée de service du militaire ou à l'issue de son contrat. Le nombre de célibataires géographiques est ainsi très lié à la vitalité des bassins d'emploi. Nous préconisons que le passage par Défense Mobilité soit une étape obligatoire dans le parcours de sortie des armées, pour un entretien avec un conseiller. Le militaire aura ensuite le libre choix de poursuivre dans cette voie, en toute connaissance de cause. Nous invitons également à réfléchir à de nouvelles pistes pour l'encadrement vers l'emploi des militaires qui quittent les armées à l'issue d'un premier contrat court.

Mme Geneviève Gosselin-Fleury, co-rapporteuse. Après ces différents constats, il nous a paru indispensable de penser l'accompagnement social de demain pour garantir un recrutement suffisant et de bon niveau.

Nous formulons plusieurs recommandations pour mieux prendre en compte les familles de militaires dans leur diversité :

- aménager le calendrier des mutations en publiant en janvier au plus tard le plan annuel de mutations, pour des mutations durant l'été ;
- étudier la possibilité de recourir au temps partiel, hors opérations, en fonction de la situation familiale ;
- faciliter l'accès au logement des parents divorcés n'ayant pas la garde de leur enfant, en autorisant la colocation ou en favorisant, comme nous l'avons vu à Orléans, la constitution de maisons de la monoparentalité ;
- autoriser la colocation d'appartements défense vacants aux célibataires géographiques ;
- renforcer et diversifier l'offre de garde d'enfants.

Nous avons été surpris de la méconnaissance de nombreux dispositifs à vocation sociale, c'est pourquoi nous préconisons de renforcer l'accès à l'information les concernant :

- en consultant davantage les familles, ce qui passe par une meilleure reconnaissance de leur contribution ;
- en créant un portail informatique destiné aux familles, en les associant à son élaboration ;
- en dispensant l'information de manière plus ciblée, par des réunions en petits groupes ;
- en développant des applications sécurisées pour les *smartphones* et des systèmes d'information qui permettraient d'améliorer la connaissance des besoins des militaires.

M. Charles de la Verpillière, co-rapporteur. Enfin, nous incitons à la vigilance sur trois points qui nous paraissent essentiels pour remplir les missions actuelles et recruter demain, trois points qui auront des implications budgétaires.

Premièrement, nous soulignons l'importance de la politique du logement du ministère (500 millions d'euros par an), qui mériterait d'être refondée sur la base d'une grande enquête. Les besoins de logement des militaires évoluent, comme on l'a vu, avec les modèles familiaux et les aspirations individuelles. Par ailleurs, la politique actuelle du ministère de la Défense poursuit aujourd'hui deux objectifs, qui entrent parfois en contradiction : favoriser la mobilité de tous les militaires, d'une part, et mener une politique sociale à l'égard des militaires aux revenus les plus modestes, d'autre part.

Mme Geneviève Gosselin-Fleury, co-rapporteuse. Deuxièmement, nous invitons à préserver les moyens de l'agence de reconversion de la défense, Défense Mobilité, qui constitue un argument essentiel pour le recrutement, mais aussi un facteur de réduction du coût de l'indemnisation chômage et de lutte contre les freins à la mobilité. L'opérateur fait face à une diversification des publics qu'il doit accompagner vers l'emploi, dans un contexte économique difficile. L'effort doit être porté sur les jeunes militaires de moins de quatre ans de service qui quittent souvent les armées comme ils y sont entrés, c'est-à-dire sans qualifications. Une remise en cause de cette limite des quatre ans pour bénéficier de l'ensemble des prestations de Défense Mobilité devrait être étudiée. Faute d'un accompagnement adapté, les jeunes sans emploi bénéficieront de toute façon d'une indemnisation du chômage ou de *minima* sociaux qui ont également un coût. Les états-majors doivent être associés à la mobilisation en faveur de la reconversion de ce public. Nous préconisons en outre de rendre obligatoire pour les contractuels une rencontre avec un conseiller de Défense Mobilité avant leur départ de l'armée. Enfin, la réflexion sur la manière de promouvoir la formation et la valorisation des compétences doit se poursuivre.

M. Charles de la Verpillière, co-rapporteur. Troisièmement, nous invitons à poursuivre les démarches engagées pour compléter la protection sociale des réservistes, dont le nombre pourrait être amené à augmenter en fonction du contexte sécuritaire.

Mme Geneviève Gosselin-Fleury, co-rapporteuse. Enfin, sans que nous ayons toutefois de piste concrète à suggérer, nous tenons à relayer l'immense besoin de reconnaissance dont font état les familles et surtout les conjoints des militaires.

Mme la présidente Patricia Adam. Merci, chers collègues, pour cette présentation très complète du dernier rapport d'information de la législature. Je vais laisser la parole à ceux de nos collègues qui souhaitent vous adresser quelques questions.

M. Jacques Lamblin. Avant toute chose, j'aimerais souligner combien l'accès au logement constitue une difficulté pour les cadres des différentes armées affectés à Paris. Il s'agit même de ce que je qualifie de facteur limitant. En effet, lorsque plusieurs options s'offrent à eux, les officiers choisissent souvent de contourner l'affectation à Paris en privilégiant une affectation provinciale. Ce choix est la plupart du temps dicté par le coût du logement, et même s'il existe des indemnités, leur montant n'est pas à la hauteur. Je ne connais pas la solution, mais vous avez en tout cas raison de mettre ce point en lumière.

J'en viens à présent à ma question à proprement parler. Vous avez évoqué la situation des réservistes, sous l'angle de la protection sociale des réservistes bien évidemment. J'aimerais aborder une autre thématique les concernant, dont je suis bien conscient qu'elle n'entre pas pleinement dans le champ de votre rapport. Siègent encore ici quelques maires – il n'y en a plus pour très longtemps... – et il se trouve souvent des réservistes ou des candidats réservistes parmi le personnel municipal. Comme chacun le sait, les réservistes peuvent, de droit, bénéficier d'une autorisation d'absence de cinq jours par année civile au titre de leurs activités dans la réserve. Or, ils demandent souvent à s'absenter plus longtemps. Les collectivités n'ont évidemment rien contre une forme de participation à l'effort de guerre, si j'ose dire, et l'on peut tout à fait accéder à ce type de demande en accordant, en plus des cinq jours dus, un congé d'une dizaine de jours supplémentaires. Toutefois, dans ce cas, c'est le budget de la collectivité qui assume cette absence. Le recours aux réservistes est intéressant tant pour les armées que pour ceux et celles qui s'engagent. En effet, les armées peuvent ainsi mobiliser des compétences dont elles ne disposent pas forcément au lieu d'engager des recrutements supplémentaires, et les réservistes peuvent être employés en tant que de besoin. Il me semble aussi que nous pourrions optimiser le système, afin de garantir la meilleure utilisation possible des deniers publics tout en conservant une capacité de réponse à la demande au moindre coût.

Mme Catherine Coutelle. Je vous remercie pour votre rapport, des plus intéressants. En l'attente d'une féminisation plus importante des armées, et de

l'atteinte de la parité, lorsque l'on parle des conjoints il s'agit surtout de conjointes ! Peut-être avez-vous d'ailleurs des chiffres à ce sujet. J'éprouve toujours un vif intérêt pour les rapports de cette commission, mais celui-ci touche également aux sujets qui intéressent les activités de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes. Nous avons ainsi récemment dressé le bilan des aides aux familles, avec le directeur de la caisse nationale des allocations familiales (CNAF). J'ignore si les militaires et leurs familles en sont informés, mais ils sont probablement éligibles aux nombreuses prestations existantes.

Les questions que vous avez évoquées m'interpellent car, sur ma circonscription se trouve le régiment d'infanterie chars de marine (RICM), qui intervient beaucoup en OPEX. Les familles sont essaimées sur l'ensemble du territoire de la circonscription et je vois très bien les problèmes que vous souignez. Je souscris d'ailleurs à vos propositions que je trouve judicieuses. À mon sens, la mobilité imprévisible et intempestive des fonctionnaires, de l'armée comme des préfectures, nuit à la vie de famille comme à la vie scolaire et au suivi scolaire, en particulier à l'adolescence. Je ne pense pas que ces déplacements soient toujours nécessaires, et ce d'autant plus qu'en France, on sait que la vie sociale est souvent liée au calendrier scolaire.

Concernant la question des gardes d'enfants, je suis d'avis que l'installation de crèches sur les lieux de travail n'est pas forcément la bonne solution. C'est d'autant plus vrai qu'aujourd'hui, la double activité dans les familles fait que les conjoints ne travaillent pas toujours au même endroit. La meilleure solution, retenue par les familles, est celle d'un positionnement proche de la résidence. L'achat de berceaux, pratiqué par certaines entreprises, est une solution qui marche. Je ne sais pas si les armées le pratiquent.

Mme Geneviève Gosselin-Fleury, co-rapporteuse. Si !

Mme Catherine Coutelle. Tant mieux ! Car c'est aussi une manière de fidéliser les populations. En revanche, je m'étonne d'entendre dire qu'il est plus difficile de faire garder ses enfants en milieu rural. Sur le territoire de ma circonscription, la situation est plutôt inverse. Il y a en effet nombre d'assistantes maternelles qui éprouvent des difficultés à trouver des enfants à garder. Votre constat est ainsi en inadéquation avec mon expérience, mais cela s'explique peut-être par les spécificités de mon département, où la demande est plutôt urbaine.

Enfin, je m'interroge sur le manque de qualification des militaires après quatre années d'engagement dans les armées. Comment peut-on améliorer le niveau de qualification ? Il faudrait à mes yeux partir de l'analyse de leurs besoins, et peut-être se concentrer sur les savoirs fondamentaux – comme l'obtention du permis de conduire – qui contribuent à leur autonomie. Même si les armées ne sont pas un centre de formation et des apprentis (CFA), il y a sûrement des choses à améliorer.

M. Charles de la Verpillière, co-rapporteur. Je répondrai tout d'abord à la suggestion de notre collègue Jacques Lamblin concernant les réservistes-agents des collectivités territoriales. C'est effectivement un problème qui n'entre pas dans le champ du rapport, mais qui se rencontre également avec les sapeurs-pompiers volontaires. Il arrive en effet souvent que des agents communaux soient sapeurs-pompiers volontaires, et il faut les laisser partir dès que le *bip* retentit. Dans ce cas, les communes souscrivent des conventions avec les corps de sapeurs-pompiers. Peut-on s'en inspirer pour mettre en place des conventions entre les armées et les communes ? Je n'ai pas la réponse à cette question, mais c'est une piste.

Si je laisse ma collègue répondre en détail à Catherine Coutelle, je me permets simplement de préciser que les assistantes maternelles agréées sont nombreuses, et qu'il s'agit d'ailleurs souvent d'épouses de militaires. Toutefois, le problème qui nous a été signalé est celui de l'atypisme des horaires.

Mme Catherine Coutelle. Ils ne sont pas les seuls concernés. Pensez aux infirmières ou aux médecins, par exemple.

Mme Geneviève Gosselin-Fleury, co-rapporteuse. S'agissant des prestations familiales, les militaires bénéficient bien évidemment des prestations familiales versées par les caisses d'allocations familiales. Les prestations dont nous avons parlé en introduction sont uniquement celles qui sont versées en complément des allocations familiales.

Concernant les conséquences du rythme des mutations, on s'aperçoit en effet que la mutation et la mobilité constituent une difficulté non seulement en raison de la scolarité des enfants mais aussi de l'exercice d'un emploi par le conjoint ! La principale difficulté est d'ailleurs celle de la date à laquelle la mutation est connue. Je précise par ailleurs que des indemnités existent pour compenser des mutations très rapprochées. L'imprévisibilité est davantage liée à l'augmentation du rythme opérationnel et la multiplication des départs en OPEX ou en OPINT dans le cadre de l'opération Sentinelle. Il arrive d'ailleurs que le ministère de la Défense rembourse des vacances annulées en raison d'un départ soudain en opération. Mon collègue co-rapporteur a déjà répondu s'agissant de la question des gardes d'enfants, et je confirme que l'atypisme des horaires est l'un des problèmes les plus souvent cités. S'agissant des places en crèche, le ministère de la Défense achète des places dans des crèches pratiquant des horaires atypiques mais il faudrait parfois fournir un effort plus important dans ce sens.

Mme Catherine Coutelle. À titre d'exemple, il existe une crèche de ce type au sein de l'hôpital de Poitiers, où près de 8 000 personnes travaillent. J'imagine que l'on pourrait trouver des partenariats entre un régiment et un hôpital.

Mme Geneviève Gosselin-Fleury, co-rapporteuse. Dans certaines villes, des entreprises ou l'hôpital achètent des berceaux dans des crèches et les armées

sont en retard. Nous l'avons signalé et il semble que des actions aient été engagées.

J'en viens à présent à la question de la reconversion. L'accompagnement à la reconversion, par des aides à l'élaboration d'un projet professionnel ou la mise en place de formations qualifiantes, existe dès lors que les militaires sont restés engagés quatre ans. En ce qui nous concerne, nous attirons l'attention sur le cas des militaires qui n'ont pas atteint ces quatre années, et qui devraient à nos yeux bénéficier également d'un accompagnement. C'est d'autant plus important que ces militaires ont souvent reçu une formation au maniement des armes mais n'ont pas toujours obtenu une formation professionnelle qualifiante.

M. Philippe Vitel. En complément des propos de Jacques Lamblin, je préciserai, s'agissant de la réserve, que les armées cherchent souvent des réservistes dans des métiers de niches. Ces personnes qualifiées occupent en général des fonctions importantes dans le monde économique et industriel, principalement dans le privé. Le recours aux réservistes peut donc poser quelques difficultés. Comment mettre en place un système gagnant-gagnant pour l'entreprise et les armées ?

M. Christophe Guilloteau. Mon intervention prendra davantage la forme d'un commentaire que d'une question. Il ne faut pas à mon sens oublier de distinguer les problématiques selon les lieux. Concernant le logement par exemple, vous évoquez le cas de Toulon. Effectivement, le logement y est cher, mais la situation est différente en zone rurale.

Lorsque vous évoquez la question des divorces, il me semble que votre rapport est un peu « bisounours ». On parle tout de même de gaillards, qui pour certains sont dans les forces spéciales. Il s'agit d'hommes et de femmes aguerris. Le divorce, je sais que c'est, c'est complexe, surtout pour celui qui reste seul, mais il y a des solutions qui ne dépendent pas de l'employeur.

Concernant les « nounous », ma collègue a raison, je vois en tant que président d'un conseil départemental que l'on manque d'assistantes maternelles en zone rurale. Nombre d'épouses de militaires ou de gendarmes sont d'ailleurs nourrices agréées, et peuvent dupliquer des demandes d'agrément selon les affectations. Votre rapport est sympathique mais je regrette donc son côté un peu « bisounours ».

Mme Catherine Coutelle. Certainement parce qu'il parle des familles !

M. Christophe Guilloteau. Je sais les contraintes des familles, comme vous sûrement ; j'ai moi-même quatre enfants. On parle quand même de militaires.

Mme Marie Récalde. Chers collègues, ma question porte sur l'ouverture du droit au congé associatif, dit aussi congé d'engagement, pour les militaires. Ce congé est ouvert à tous les salariés privés comme aux fonctionnaires, mais pas aux

militaires. Pourtant, de nombreux militaires consacrent du temps dans des associations de tout type ; j'en connais beaucoup. Peut-on envisager de faire bénéficier les militaires de ce droit au congé, notamment dans le domaine médico-social ? Je ne pense pas que cela remettrait en cause le devoir de réserve.

Mme Geneviève Gosselin-Fleury, co-rapporteuse. En réponse à la remarque de Philippe Vitel, je rappelle que notre rapport porte sur l'accompagnement social des militaires. Je vous invite plutôt à reprendre le rapport fait par nos collègues Joaquim Pueyo et Marianne Dubois sur le bilan et la mise en perspective des dispositifs citoyens du ministère de la Défense.

Concernant la question des divorces, il me semble qu'il faut, pour échapper à ce que vous appelez le côté « bisounours », nous placer du point de vue des armées. Pour le ministère de la Défense en effet, l'augmentation du nombre de divorces ou l'apparition de nouvelles difficultés au sein des familles constitue un problème de fidélisation. N'oublions pas que les militaires sont en général davantage mariés que le reste de la population. Or, le nombre de divorces y est plus important. Ces dernières années, la suractivité a fait apparaître de nouvelles difficultés qu'il convient de prendre en compte. Aujourd'hui, certains militaires partent pour une intervention en OPEX, passent trois semaines à la maison, sont mobilisés sur Sentinelle, repartent en formation et, en définitive, ont été absents de la maison deux cents jours dans l'année !

Ces difficultés ne concernent d'ailleurs pas que les militaires en mission. En déplacement à Cherbourg, nous avons vu un militaire craquer car, depuis trois mois, il débutait ses journées à 8 heures pour les finir à 23 heures et sa compagne l'avait quitté. Pourquoi ? Car ses collègues étaient mobilisés sur Sentinelle et qu'il devait les suppléer et assurer la suractivité.

L'accroissement de l'éloignement de la famille est un problème. On constate d'ailleurs que nombre de militaires mettent un terme à leur engagement car ils sentent que leur mobilité et l'éloignement posent des problèmes au sein de leur famille. On peut parler de l'aspect « bisounours » mais il s'agit d'une vraie question pour la fidélisation des officiers et des sous-officiers. Il faut considérer ces nouvelles difficultés qui pèsent sur les familles.

M. Charles de la Verpillière, co-rapporteur. S'agissant de la suggestion de Marie Récalde, je ne pense pas qu'il faille accorder aux militaires tous les droits dont bénéficient les personnels civils. Le militaire est à la disposition des armées. Il faut bien sûr compenser ces contraintes par un dispositif d'accompagnement social mais je ne crois pas, en l'espèce, que donner aux militaires ce droit au congé associatif soit une bonne idée. On peut y réfléchir bien sûr mais si cela n'a pas été fait, c'est peut-être car il existe une bonne raison ! Si on conférait aux militaires les mêmes droits qu'aux civils, on nierait la « militarité ». Si on ne peut pas annuler toutes les contraintes, il faut en revanche, je le répète, les compenser.

Mme la présidente. Il nous reste à vous remercier pour ce rapport que j'ai trouvé des plus intéressants et pas vraiment « bisounours ». Il faut tenir compte de l'évolution des situations et des contraintes, qui sont réelles comme chacun peut le constater sur le terrain. N'oublions pas que notre commission est aussi celle des forces armées.

*

* *

*La commission **autorise** à l'unanimité le dépôt du rapport d'information sur la protection sociale des militaires en vue de sa publication.*

ANNEXE :

AUDITIONS ET DÉPLACEMENTS DE LA MISSION D'INFORMATION

(Par ordre chronologique)

1. Auditions :

➤ **État-major des armées – M. le commissaire en chef de première classe Philippe Jacob**, chef du pôle moral formation à la sous-chefferie performances, et **Mme le capitaine de vaisseau Anne de Mazieux**, bureau personnel - moral – formation ;

➤ **Haut comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM) – M. Bernard Pêcheur**, président, et **M. le contrôleur général des armées Alain Valtaud**, secrétaire général du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire ;

➤ **Direction générale de la gendarmerie – M. le général de corps d'armée Hervé Renaud**, directeur des personnels militaires de la gendarmerie nationale, **M. le colonel Frédéric Monin**, chargé de mission auprès du DPMGN, et **M. Laurent Lecomte**, chef du bureau de l'action sociale de la direction générale de la gendarmerie nationale ;

➤ **État-major de l'armée de terre - M. le général de brigade Christophe Abad**, directeur des ressources humaines de l'armée de terre, et **M. le commandant Antoine Bonnichon**, chef de la section environnement social et familial du bureau condition du personnel et environnement humain ;

➤ **État-major de la marine – M. le capitaine de vaisseau Nicolas Bezou**, sous-directeur « études et politique des ressources humaines » et délégué aux réserves de la marine, **M. le capitaine de vaisseau Jacques Fayard**, chef du bureau « condition du personnel de la marine » ;

➤ **État-major de l'armée de l'air – M. le commissaire en chef de première classe Olivier Avérous**, directeur des ressources humaines de l'armée de l'air ;

➤ **Audition commune :**

– **Association nationale des femmes de militaires : Mme Florence Lendroit**, présidente nationale, et **Mme Myriam Martin**, responsable nationale entraide ;

– **Association de réflexion, d'information et d'accueil des familles de militaires en activité : Mme Rosine Lemesle**, présidente ;

➤ **Office nationale des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG) – Mme Rose-Marie Antoine**, directrice, **M. le général Jean-Paul Martial**, chargé de mission, et **Mme Emmanuelle Double**, chef du département solidarité ;

➤ **Agence de reconversion de la Défense – M. le général de brigade Pierre-Hervé Roche**, directeur ;

➤ **Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM) – M. le contrôleur général des armées Patrick Macary**, secrétaire général du CSFM, **M. le commandant Jean Bölling**, adjoint communication du secrétaire général du CSFM, **Mme la pharmacienne en chef Anne Colin**, service de santé des armées, chef de l'établissement central du matériel du SSA, **M. le major Christophe Duhaze**, armée de l'air, commandant du CIRFA-Air de Nantes, **M. le second-maître Mickaël Gauthier**, marine nationale, moniteur de sport sur le porte-avions Charles-de-Gaulle, **M. le capitaine Philippe Guérin**, armée de terre, chef du service commun du groupement de soutien de base de défense de Bordeaux, **M. le brigadier-chef Teddy Morieux**, service des essences des armées, instructeur, **M. l'ingénieur des études et techniques de l'armement Thomas Verchère**, direction générale de l'armement, adjoint sûreté des managers sous-marins nucléaires lanceur d'engins et futur moyen océanique de dissuasion, **M. le gendarme Michel Vuillerminaz**, gendarmerie nationale, brigade motorisée de l'air de Bordeaux ;

➤ **Sous-direction de l'action sociale – M. l'administrateur civil hors classe Jean Joël Clady**, sous-directeur, secrétariat général pour l'administration, service des ressources humaines du ministère de la Défense, **Mme l'attachée principale d'administration de l'État Dominique Parey**, chef du bureau tutelle et évaluation, **Mme la conseillère technique de service social Valérie Meunier**, adjointe au conseiller technique national de service social et **M. l'attaché d'administration hors classe Jean-Michel Pierret**, chef du bureau des actions sociales ;

➤ **Sous-direction des pensions – M. l'administrateur civil hors classe Serge Pinson**, sous-directeur, secrétariat général pour l'administration, service des ressources humaines du ministère de la Défense et **M. l'attaché principal Éric Renaud**, chef du bureau des invalidités, des réversions et du contentieux ;

➤ **Mme le contrôleur général des armées Myriam Achari**, directrice de la mémoire, du patrimoine et des archives du ministère de la Défense, secrétariat général pour l'administration et **Mme l'administratrice civile Véronique Bonche-Alquier**, chef du bureau du logement ;

➤ **M. Thierry Barrandon**, directeur de la Caisse nationale militaire de sécurité sociale ;

➤ **Service de santé des armées – Mme le médecin général inspecteur Anne Robert**, directeur des ressources humaines du SSA, **M. le médecin général Christophe Rogier**, chef de la division expertise, stratégie santé défense, **M. le**

médecin en chef Laurent-Melchior Martinez, coordinateur national du service médico-psychologique des armées, **M. le médecin en chef Éric Colcombet**, adjoint au chef du bureau politique ressources humaines, et **Mme la commissaire en chef de première classe Maryse Laurent**, officier considération ;

➤ **Mme Anne-Sophie Avé**, directrice des ressources humaines du ministère de la Défense, **M. Jean Joël Clady**, et **M. le capitaine de frégate Benjamin Brige**, chargé de mission ;

➤ **Institution de gestion sociale des armées** – **M. Renaud Ferrand**, directeur, et **Mme Isabelle Danesi**, directrice générale adjointe.

2. Déplacements :

➤ **25 janvier 2017 : camp de La Valbonne ;**

– M. le colonel Jean-Frédéric Bettinger, commandant la base de défense et délégué militaire départemental de l’Ain ;

– M. le médecin chef Quentin Benoit, commandant le régiment médical ;

– M. le commissaire de 2^e classe Sébastien Truant, commandant le groupement de soutien de la base de défense ;

– M. le lieutenant-colonel Thierry Japiot, commandant en second du 68^e régiment d’artillerie d’Afrique, chef de corps par suppléance ;

– ainsi que leurs équipes et les nombreux participants aux tables rondes.

➤ **31 janvier 2017 : base aérienne 123 d’Orléans-Bricy ;**

– M. le colonel Michel Gallazzini, commandant de la base de défense ;

– M. le commissaire en chef de première classe Degrange, groupement de soutien de la base de défense ;

– ainsi que leurs équipes et les nombreux participants aux tables rondes sur la base aérienne et à la Maison des armées.

➤ **7 février 2017 : base navale de Cherbourg ;**

– M. le vice-amiral d’escadre Pascal Ausseur, commandant de la zone maritime Manche et mer du Nord, commandant de l’arrondissement maritime de Cherbourg, préfet maritime de la Manche et de la mer du Nord ;

– M. le capitaine de vaisseau Benoît Duchenet, commandant de la base de défense de Cherbourg ;

– ainsi que leurs équipes et les nombreux participants aux tables rondes.