

# A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X V <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

## Compte rendu

### Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Commissions d'évaluation des politiques publiques :
  - Missions *Travail et emploi ; Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage* : Mme Muriel PÉNICAUD, ministre du travail ; Mme Marie-Christine VERDIER-JOUCAS, rapporteure spéciale..... 2
  - Missions *Défense ; Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation* : Mme Florence PARLY, ministre des armées ; MM. François CORNUT-GENTILE et Olivier GAILLARD, M. Fabien ROUSSEL, rapporteurs spéciaux .17
- Présences en réunion ..... 43

Lundi

3 juin 2019

Séance de 21 heures

Compte rendu n° 82

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

**Présidence  
de  
M. Éric Woerth,  
Président**



*La commission, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, entend d'abord Mme Muriel Pénicaud, ministre du travail.*

**Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas, rapporteure spéciale (Travail et emploi).**

Ce rapport spécial sur l'exécution budgétaire de la mission *Travail et emploi* en 2018 est l'occasion de revenir sur les profondes mutations que connaît depuis deux ans le secteur de l'emploi et de la formation professionnelle.

Grâce aux réformes que nous avons conduites et à l'amélioration de la conjoncture économique, le front de l'emploi a connu une embellie puisque les créations d'emploi marchand ont été particulièrement dynamiques en 2018, avec 241 000 postes créés, et que l'embauche dans le secteur privé non marchand reste également dynamique.

La mission *Travail et emploi* a accompagné ces évolutions. Globalement, l'exécution est inférieure aux prévisions à la fois en crédits de paiement et en autorisations d'engagement, mais cela s'explique par des annulations de crédits et d'autorisations d'engagement sans objet.

Dans un premier temps, j'entrerai dans le détail de ces évolutions budgétaires et des questions qu'elles peuvent susciter ; ensuite, je formulerai des commentaires plus spécifiques sur le déploiement du plan d'investissement dans les compétences (PIC), doté de 13,2 milliards d'euros sur cinq ans, qui permet d'ores et déjà de redynamiser notre politique de formation et d'emploi.

Concernant l'exécution budgétaire sur l'année 2018, 14,9 milliards d'euros ont été consommés en crédits de paiement et 11,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement, soit une sous-consommation des crédits de 600 millions d'euros et de 2,8 milliards d'euros respectivement, qui s'explique largement par les annulations d'autorisations d'engagement consécutives à la refonte de la politique d'emplois aidés consistant à abandonner les contrats aidés au profit des nouveaux parcours emploi compétences (PEC). De même, les crédits de paiement ont été sous-consommés en raison d'un coût moyen et d'une durée des contrats inférieurs aux prévisions : 439 euros mensuels contre 441 euros, et dix-huit mois contre vingt (pour les emplois d'avenir seulement dans ce dernier cas). Au total, la dépense est inférieure de 180 millions d'euros par rapport aux prévisions.

Parmi les dépenses moindres, soulignons également la non-reconduction du dispositif d'aide à l'embauche pour les petites et moyennes entreprises (PME), mis en place par le gouvernement précédent et dont l'extinction était prévue le 1<sup>er</sup> janvier 2018, ce qui a conduit à économiser près de 350 millions d'euros par rapport à la prévision initiale.

Les crédits ainsi libérés ont pu être réorientés en direction d'autres dispositifs. Je me félicite en particulier du fait que les structures de l'insertion par l'activité économique (IAE) aient reçu 20 millions d'euros supplémentaires en 2018 et qu'elles doivent en recevoir 260 millions d'ici à 2022. Je me réjouis également qu'une partie des crédits libérés au titre de la réforme des emplois aidés et de la fin de l'aide à l'embauche pour les PME ait pu être employée pour financer le PIC, sur lequel je reviendrai.

Dans le même temps, un nouveau type de contrats aidés a été mis en place, le PEC, afin de remplacer les différentes catégories de contrats aidés existant précédemment. Il est plus exigeant en matière d'accompagnement des bénéficiaires mais, à ce stade, les informations sur son efficacité demeurent assez floues.

Enfin, je remarque qu'une autre partie des économies réalisées sur la mission a également servi à réduire la dépense publique. Quelques dispositifs essentiels ont pu en faire les frais : je pense en particulier à Pôle emploi, dont la subvention a diminué de 50 millions d'euros entre 2017 et 2018. Certes, l'amélioration sur le front du retour à l'emploi a permis de majorer la part dynamique des ressources de Pôle emploi, qui sont versées directement par l'UNEDIC. Néanmoins, la réduction de la subvention budgétaire s'est aussi accompagnée de suppressions de postes dans l'ensemble des agences du territoire. Cela peut apparaître comme une sanction imméritée pour Pôle emploi, qui a fait de grands efforts pour redéployer des postes de conseillers vers l'accompagnement des chômeurs : plus l'opérateur fait des efforts de productivité, plus le risque est élevé que la subvention dont il bénéficie diminue.

Sans doute pourrions-nous reconsidérer cette trajectoire financière. À l'avenir, il pourrait même être envisagé de renforcer les crédits de l'opérateur pour lui permettre d'établir des parcours d'accompagnement et des bilans individualisés pour les nouveaux inscrits comme pour les réinscriptions, par exemple sous la forme d'un bilan d'une demi-journée en lieu et place d'une heure à ce jour. À ce stade, Pôle emploi a pu absorber les baisses d'effectifs de l'an passé et de cette année mais les auditions de l'opérateur au niveau national comme au niveau local révèlent que nous atteignons une limite à ne pas franchir si nous voulons que la lutte contre le chômage reste efficace.

Ma première question est donc la suivante, madame la ministre : pensez-vous qu'une réorientation de cette trajectoire financière soit souhaitable et comment pourrions-nous parvenir à accompagner l'opérateur dans l'augmentation de ses capacités de suivi des demandeurs d'emploi ?

De même, pouvez-vous nous rassurer au sujet de l'avenir des missions locales ? Les chiffres parlent d'eux-mêmes : en tenant compte de la garantie jeunes, le budget consommé en 2018 était de 336 millions contre une prévision de 357 millions en autorisations d'engagement et 350 millions en crédits de paiement pour 2019. Les informations qui circulent laissent planer le doute que votre réponse, je l'espère, permettra de dissiper.

Autre interrogation : la ligne budgétaire relative à l'appui aux filières, aux branches et aux entreprises. Il est capital d'inciter les acteurs à anticiper au mieux les restructurations économiques, et la réussite du PIC passe par leur accompagnement dans cette démarche. Or la dépense totale relative au dispositif d'anticipation et de connaissance des transformations professionnelles demeure inférieure à 50 millions d'euros. Ne pensez-vous pas qu'un effort supplémentaire de l'État serait nécessaire pour accompagner les branches dans leur démarche d'identification et de prospective concernant les évolutions futures de l'emploi ?

J'en viens à un premier bilan du déploiement du PIC. Notre époque est marquée par une forte transformation des métiers, qui touche tous les secteurs de l'activité, en lien avec la révolution numérique et la nécessaire conversion écologique de l'économie. Dans les dix prochaines années, près de 50 % des emplois seront transformés. D'autre part, 10 % à 20 % des nouveaux emplois n'existent pas encore, tandis que les emplois existants sont menacés dans les mêmes proportions de disparition en raison de l'automatisation et de la désintermédiation des tâches liée à la robotisation et au numérique. La structure de l'emploi va donc connaître une très forte évolution. Or, la France compterait près de 2,7 millions de personnes non qualifiées. Pourtant, la qualification protège contre le chômage et est nécessaire pour maintenir le dynamisme économique. Rappelons que le taux de chômage atteint presque 16,2 % parmi les personnes non qualifiées contre 5,5 % chez les personnes qualifiées, et que seul un chômeur sur dix accède à la formation en France.

Pour remédier à cette situation sociale douloureuse, le PIC poursuit les objectifs suivants : former un million de demandeurs d'emploi peu ou pas qualifiés et un million de jeunes éloignés du marché du travail, et répondre aux besoins des métiers en tension dans une économie en croissance. Sur le plan financier, 13,2 milliards d'euros seront donc débloqués ou réorientés pour constituer la base financière du PIC. La moitié du financement proviendra de crédits de l'État et l'autre d'un redéploiement des crédits issus de la taxe professionnelle. Sur ce dernier point, une part de 0,3 % de la cotisation des entreprises sera directement fléchée vers la formation des demandeurs d'emploi, pour un volume annuel de crédits d'environ 1,5 milliard d'euros.

Compte tenu de l'importance de ces volumes financiers, j'ai souhaité me pencher de plus près sur les conditions de démarrage du PIC.

Premier constat : ce démarrage est rapide et efficace. En 2018, 149 000 formations supplémentaires ont été financées. En 2019, le PIC devrait permettre près de 408 000 formations supplémentaires, avec l'implication étroite des régions. Toutefois, les acteurs que j'ai rencontrés, en particulier les régions, ont formulé des interrogations. Tout d'abord, les crédits prévus ont été sous-consommés à hauteur de 856 millions contre une prévision de 1,2 milliard. Certaines régions ont relevé un décalage dans le temps entre la signature des conventions entre les régions et l'État et le lancement des appels d'offres – ce qui semble normal pour un plan dont la mise en place est récente. Cependant, les pactes régionaux comportent tous une clause de révision annuelle qui permet à l'État de vérifier que les objectifs fixés ont été réalisés et qui peut donner lieu à un ajustement de la dotation financière versée aux régions en cas d'incapacité à atteindre leurs objectifs. Pensez-vous, madame la ministre, que cette clause de révision annuelle fasse peser une incertitude supplémentaire sur les régions, les incitant chaque année à lancer trop tardivement leurs appels à projets ? D'autre part, en cas d'incertitude ou de défaut concernant les réalisations de la région, pouvez-vous préciser les conditions de bonus-malus susceptibles d'affecter la dotation versée aux régions ? En cas de malus, ne serait-il pas souhaitable de verser la différence à Pôle emploi pour éviter d'affecter les citoyens ?

Deuxième interrogation : le Gouvernement a visiblement eu le souci tout à fait légitime d'établir un cahier des charges précis visant à tenir compte des spécificités de chaque région. Cependant, ces cahiers des charges semblent parfois poser des difficultés de compréhension. L'individualisation des pactes régionaux, un dispositif sur mesure que nous saluons, ne s'accompagne-t-elle pas d'une incertitude concernant par exemple le périmètre des dépenses pouvant être engagés par les régions, sachant que le guide mis en ligne ne comporte aucune annexe technique ? Vous semble-t-il opportun de rédiger une circulaire détaillée précisant le format des dépenses pouvant être engagées ?

Enfin, la réussite du PIC s'appuie également sur la mise en place de l'agence France compétences et d'un outil d'information baptisé AGORA, qui permettra de communiquer en temps réel les données relatives à l'efficacité des formations, le but étant que chaque formation se solde par un taux de retour à l'emploi. Mis en place par la Caisse des dépôts et consignations, ce système est encore en cours de déploiement. Pouvez-vous nous préciser les délais nécessaires pour que l'ensemble des systèmes d'information, notamment ceux des régions et de Pôle emploi, soient réellement interopérables ? Pouvez-vous enfin nous donner quelques précisions sur les réalisations déjà accomplies par l'agence France compétences, créée le 1<sup>er</sup> janvier ?

**M. Stéphane Viry, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales (*Travail et emploi*).** Permettez-moi de commencer par souligner que pour le groupe Les Républicains, la politique de l'emploi est essentielle et même indispensable : compte tenu de l'état du marché du travail et de la situation de certains hommes et femmes, il va de soi que ni le jeu de l'offre et de la demande ni celui de la loi économique ne suffiront à leur permettre de travailler. Or, on ne saurait accepter qu'une société laisse de côté des femmes et des hommes. Il faut donc plus que jamais admettre qu'il est nécessaire d'allouer de l'argent public – dans une logique de contrainte et de maîtrise de la dépense publique – à une politique publique efficiente afin d'assurer l'inclusion et l'égalité des chances, et de permettre à chacun de trouver sa place dans la société par le travail.

En complément des propos de la rapporteure spéciale, permettez-moi quelques observations sur l'exécution du projet de loi de finances. S'agissant des emplois aidés, j'observe – mais vous démentirez mon propos le cas échéant, madame la ministre – que le taux de retour à l'emploi a connu une forte augmentation en 2017 alors que le nombre de contrats aidés et de PEC est en forte diminution en 2019. En avril, la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) a publié une étude révélant la réussite des anciens contrats aidés puisque le taux de retour à l'emploi des personnes ayant réalisé un contrat unique d'insertion (CUI), dans le secteur marchand ou non marchand, a fortement augmenté. En effet, 72 % des personnes sortant d'un CUI-contrat initiative emploi (CIE) et 49 % des personnes en CUI-contrat d'accompagnement à l'emploi (CAE) étaient en emploi six mois après la fin de leur contrat aidé. En outre, 80 % – c'est un chiffre important – des personnes ayant bénéficié d'un contrat aidé déclarent avoir ainsi pu développer des compétences et acquérir des connaissances leur permettant d'améliorer leur employabilité. En clair, ce qui se passait jadis n'est pas forcément périmé et ne mérite pas d'être totalement remis à plat.

D'autre part, le nombre de PEC a beaucoup diminué en 2019 : environ 100 000 parcours étaient envisagés alors que quelque 200 000 CUI-CAE étaient prévus – nous l'avons assez déploré ! – en loi de finances initiale pour 2018. Nous nous interrogeons donc sur la pertinence du développement des PEC et leur fiabilité pour favoriser l'accès à l'emploi, alors que le produit antérieur était intéressant.

Je formulerais la même interrogation concernant les emplois francs, un dispositif expérimental qui tarde à décoller. L'objectif consistait à ce que 40 000 contrats soient signés avant la fin 2019 ; il semble qu'au mois de mars, soit en moins d'un trimestre, 4 544 contrats seulement aient été signés, c'est-à-dire un peu plus de 10 %. J'ai cru comprendre qu'un décret avait été pris pour assouplir les conditions de recours aux emplois francs, ce qui prouve bien que le dispositif, en l'état, était prématuré.

Je m'inquiète du cri d'alarme des missions locales. En avril, le président de l'Union nationale des missions locales (UNML) a adressé un courrier au Président de la République pour constater et déplorer l'incapacité des missions à répondre aux besoins d'accompagnement de centaines de milliers de jeunes et, ainsi, de satisfaire aux objectifs du PIC et du plan de lutte contre la pauvreté. J'aimerais vous entendre, madame la ministre, en ce qui concerne votre volonté de permettre aux missions locales d'assumer les objectifs qui lui sont assignés.

Je souscris aux propos de la rapporteure spéciale concernant le PIC : il faut veiller à la bonne utilisation de l'argent public et à la pertinence de cette politique. J'ai eu écho de certaines interrogations de régions ou de Pôle emploi pour qui il s'agit parfois de faire de la formation pour la formation sans garantie que les demandeurs d'emploi ou les jeunes pouvant bénéficier du PIC soient *in fine* mieux armés pour obtenir un emploi. Quels types d'actions ont d'ores et déjà été financés par le PIC dans le cadre des pactes régionaux d'investissement ? À combien s'élèvent les crédits consommés en 2019 au titre du PIC ?

Enfin, j'ai conduit en début d'année une mission « flash » sur Pôle emploi et je confesse avoir découvert un opérateur public possédant de nombreuses qualités : la réactivité, l'agilité et la recherche de performance en matière de mise à l'emploi. Son offre de services est parfaitement adaptée mais ses effectifs sont diablement sous-dimensionnés au regard des missions indispensables qui lui sont confiées. Cet outil public a fait ses preuves mais n'a pas assez d'essence dans le moteur pour lutter durablement contre le chômage. La mission que j'ai réalisée a eu un écho positif, me semble-t-il. Je compte sur vous, madame la ministre, pour faire en sorte que la forteresse de Bercy se lézarde et que l'on donne à Pôle emploi les moyens d'assumer sa mission.

**M. Charles de Courson.** Ne rêvez pas !

**M. le président Éric Woerth.** Hélas, la forteresse de Bercy est lézardée depuis bien longtemps, sans quoi le déficit de la France ne serait pas ce qu'il est.

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** Mes questions compléteront les propos de la rapporteure spéciale. Les crédits supplémentaires nés de la reprise de l'emploi et versés par l'UNEDIC à Pôle emploi contrebalancent-ils la réduction de l'enveloppe budgétaire dont l'opérateur bénéficie ? J'emploie à dessein le langage de Bercy pour qui, comme chacun sait, on « bénéficie » de la réduction d'une enveloppe budgétaire. N'existe-t-il pas un risque – qu'ont soulevé les précédents orateurs – que la diminution des effectifs affecte le redéploiement de postes vers l'accompagnement des demandeurs d'emploi ?

D'autre part, pouvez-vous nous communiquer les résultats du nouveau dispositif de contrat aidé, désormais baptisé PEC, en matière d'insertion dans l'emploi et de formation. En ce qui concerne la réforme de la formation professionnelle et le PIC, quels sont les résultats obtenus depuis l'adoption de la loi de septembre 2018 ? En particulier, quelles sont les missions qu'assume désormais l'agence France compétences créée le 1<sup>er</sup> janvier en vertu de la loi précitée ?

Enfin, permettez-moi de vous interroger sur deux dispositifs qui me semblent favorables aux jeunes les plus éloignés du marché de l'emploi et pour lesquels le Gouvernement s'est donné les moyens de changer la donne : l'école de la deuxième chance, qui accueille des jeunes de 16 à 25 ans en voie d'exclusion, sans emploi et sans qualification, et qui leur permet d'accéder à une formation rémunérée, et les établissements pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE), qui s'adressent à tout jeune sans diplôme ni qualification professionnelle qui peine à trouver un travail ou une formation et qui, là aussi, perçoit une allocation non imposable pendant la durée de sa formation. Pouvez-vous nous donner des chiffres relatifs à ces deux dispositifs innovants ? Quels en sont les résultats ?

**Mme Muriel Pénicaud, ministre du travail.** Je vous remercie de me recevoir pour vous présenter le bilan de l'exécution des politiques de l'emploi et de la formation dans le cadre du Printemps de l'évaluation des politiques publiques.

L'année 2018 fut un temps fort de conception mais aussi de mise en œuvre, d'orientation et de changement structurel dans le domaine de l'emploi et des compétences. Ces réformes structurantes – les ordonnances visant à renforcer le dialogue social et la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel – se sont accompagnées d'une évolution de l'allocation et de la gestion du budget et des crédits qui dépendent de mon ministère.

En 2018, l'exécution budgétaire globale des programmes 102 et 103 s'établit à 10,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 14,2 millions en crédits de paiement, moyennant une légère sous-exécution de 4 % sur trois points. L'allocation de solidarité spécifique, tout d'abord : c'est une bonne nouvelle puisque cela signifie que le nombre de bénéficiaires diminue par un effet mécanique en lien avec la reprise économique. Les contrats aidés, ensuite, qui ont été transformés en PEC : j'y reviendrai. Les aides à l'embauche pour les PME, enfin : son extinction, décidée par le précédent gouvernement, s'est avérée plus rapide que prévu.

Cela étant, une partie de la sous-consommation des crédits a été anticipée et réallouée en gestion au niveau territorial, notamment dans le cadre du fonds d'inclusion dans l'emploi, un dispositif nouveau dont le démarrage me satisfait pleinement. L'idée est de doter les préfets de région de la capacité de gérer des enveloppes fongibles pour adapter les politiques de l'emploi en fonction de l'évolution des besoins des territoires entre les PEC et l'IAE. Les contrats aidés non réalisés ont permis de financer 4 300 équivalents temps plein (ETP) supplémentaires dans le secteur de l'IAE, pour un montant de 51 millions d'euros, ainsi que des initiatives territoriales innovantes pour 8 millions d'euros.

J'en viens à la transformation des contrats aidés en PEC. C'est l'une des évolutions importantes qui sont survenues en 2018. Suite aux recommandations figurant dans le rapport de Jean-Marc Borello, nous avons noté, comme le confirme l'exécution de 2017, que les contrats aidés fonctionnent avec efficacité lorsqu'ils deviennent des PEC, c'est-à-dire lorsqu'ils reposent sur un triptyque emploi-accompagnement-formation. Je parle bien des contrats aidés dans les collectivités territoriales et les associations, et non ceux du secteur marchand, où l'étude de la DARES montre que l'effet d'aubaine est quasi systématique. Autrement dit, les personnes embauchées à l'issue d'un contrat aidé l'auraient également été dans les mêmes délais sans contrat aidé. Je ne vois donc pas l'utilité de consacrer de l'argent public à un dispositif lorsqu'il n'apporte aucune amélioration aux chances qu'ont les demandeurs d'emploi de trouver du travail.

En 2018, 128 000 PEC ont été prescrits, notamment pour une raison politique – au sens large du terme. Nombreux sont ceux, en effet, qui ont crié partout que les contrats aidés seraient supprimés, à tel point que beaucoup les ont crus, d'où une baisse brutale et immédiate de la demande, alors que les contrats aidés n'ont jamais été supprimés mais simplement transformés. Autre raison : les PEC sont beaucoup plus exigeants puisqu'ils imposent un accompagnement social – il existait en effet des situations dans lesquelles aucun encadrement n'était prévu – et un parcours de formation. Nous avons mis fin aux situations de collectivités territoriales de grande taille où les cantines scolaires fonctionnaient par un recours exclusif aux contrats aidés, comme s'il ne s'agissait pas d'un besoin permanent. La demande étant désormais qualitative, il va de soi qu'il s'est produit une diminution du nombre de ces contrats. Des entretiens d'entrée et de sortie sont prévus entre le bénéficiaire, l'employeur et Pôle emploi, ainsi qu'un suivi tout au long du contrat et une formation. Il est trop tôt pour évaluer le nombre de sorties, monsieur le rapporteur général, puisqu'il est estimé six mois après la sortie effective ; or ces contrats ont démarré courant 2018 et ont une durée moyenne de huit à onze mois. Nous aurons une meilleure visibilité sur ce point dès le mois de novembre.

En fonction des circonstances locales, de nombreux préfets ont fait le choix de privilégier l'IAE par rapport aux PEC. Comme les entreprises adaptées dans le secteur du handicap, l'IAE est une solution robuste qu'anime le mouvement associatif et qui présente de forts taux d'insertion – de l'ordre de 60 % à 65 % – avec des équipes structurées. Il faudra toujours conserver un dispositif du type des PEC mais il ne peut pas s'agir de la principale des formules-tremplin qui permettent aux personnes les plus éloignées du marché du travail d'aller vers l'emploi *via* une première étape grâce à laquelle ils peuvent regagner l'estime d'eux-mêmes, réapprendre des savoir-être et des savoir-faire et accéder aux chances pour l'emploi. C'est pourquoi, dans le budget pour 2019, l'IAE et les entreprises adaptées ont une capacité de progression importante.

Ayant entendu votre plaidoyer en faveur des anciens contrats aidés, monsieur le rapporteur pour avis, je ne résiste pas au plaisir de vous rappeler qu'un candidat à la dernière élection présidentielle que vous souteniez était favorable à la suppression totale des contrats aidés.

**M. le rapporteur pour avis.** Vous me le rappelez à chaque fois !

**Mme la ministre.** Cela fait du bien à tout le monde.

**M. le rapporteur pour avis.** À vous surtout !

**Mme la ministre.** Passons à Pôle emploi. La subvention pour charges de service public accordée à cet organisme en 2018 s'est élevée à près de 1,5 milliard d'euros. La baisse de 50 millions d'euros de cette subvention en 2018 se justifie par l'effort transversal demandé aux opérateurs publics et doit être rapportée au budget global, qui dépasse 5 milliards d'euros, puisque l'essentiel du financement de Pôle emploi ne provient pas de la subvention de l'État mais des cotisations mutualisées des employeurs, car je rappelle qu'il s'agit d'un système d'assurance largement financé par les entreprises.

Pôle emploi bénéficie d'une ressource très dynamique avec la contribution de l'UNEDIC, assise sur la masse salariale. Or, nous avons créé 470 000 emplois nets en deux ans, d'où une baisse des charges et une hausse des recettes selon un effet de ciseau mécanique ; en cas de crise, c'est l'inverse qui se produit. C'est pourquoi les mouvements du curseur dépendent en grande partie de la situation de l'UNEDIC et de Pôle emploi. En bref, la reprise de l'emploi a permis à la contribution de l'UNEDIC d'augmenter de 70 millions d'euros, d'où une augmentation totale de 20 millions d'euros du budget de Pôle emploi l'an dernier. D'autre part, la baisse du financement de l'État est liée aux efforts de productivité engagés par l'opérateur, s'agissant notamment des fonctions support et un effort massif de numérisation grâce auquel le montant ainsi économisé a pu être intégralement réaffecté au cœur de métier de Pôle emploi, à savoir le face-à-face individuel ou collectif avec les demandeurs d'emploi et leur accompagnement.

Je saisis l'occasion pour saluer le travail accompli par les salariés de Pôle emploi. Je me rends dans de très nombreuses agences locales – et ce ne sont pas des visites en forme de vitrine. Je constate que le taux d'engagement et le taux d'innovation sont encore sous-estimés par rapport à la réalité.

En ce qui concerne les effectifs de Pôle emploi, le plafond d'emplois a été diminué de 400 ETP en 2018 par rapport à 2017 et a été fixé à 46 445 ETP. Néanmoins, il a été sous-exécuté de 361 ETP, notamment en raison des redéploiements vers l'accompagnement grâce à l'effort de numérisation. Cela étant, dans le cadre de la réforme de l'assurance chômage, il faudra tenir compte non seulement de la question de l'indemnisation des demandeurs d'emploi mais aussi de leur accompagnement ; nous aurons l'occasion d'en reparler dans quelques semaines. Pour illustrer l'effort consenti, les effectifs de Pôle emploi consacrés aux fonctions support ont diminué de 560 ETP pour la seule année 2018. La nouvelle convention tripartite que nous sommes en train de négocier avec les partenaires sociaux pour la période 2019-2022 abordera également la question des moyens alloués à l'opérateur, l'enjeu consistant moins en questions d'ordre budgétaire qu'à veiller à ce que l'accompagnement adéquat soit fourni et que le nombre d'emplois y suffise.

Les emplois francs ont été instaurés à titre expérimental à compter du 1<sup>er</sup> avril 2018 dans deux cents quartiers représentant 25 % des demandeurs d'emploi. À la fin 2018, seuls 4 500 emplois francs avaient été signés, d'où une sous-consommation de 160 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 8 millions en crédits de paiement. Je note une bonne nouvelle : 80 % de ces emplois francs sont des contrats à durée indéterminée (CDI) ; or le but était précisément de faire confiance à des habitants des quartiers prioritaires pour aller jusqu'au CDI. En revanche, les territoires retenus pour l'expérience étant géographiquement dispersés, il a été très difficile de sensibiliser les demandeurs d'emploi et les entreprises. Nous en avons tiré les leçons : un décret du 24 avril 2019 a modifié les périmètres de sorte que la moitié des quartiers relevant de la politique de la ville sont désormais concernés, ainsi que tous les outre-mer, exclus de la première phase de l'expérimentation, et des régions entières comme les Hauts-de-France et l'Île-de-France, ainsi que des départements entiers comme le Vaucluse, par exemple. Depuis, le nombre de signatures augmente, comment en témoigneront les résultats obtenus en 2019.

L'appui aux filières, branches et entreprises est effectivement très important, madame la rapporteure spéciale. De ce point de vue, avec 50 millions d'euros, on peut faire énormément. Nous avons signé des engagements de développement des emplois et des compétences (EDEC) avec vingt-sept secteurs d'activité. En fait, c'est de la prospective, et c'est très important parce que, compte tenu de la révolution numérique et de la transition écologique, la moitié des emplois connaîtront de profondes transformations au cours des dix prochaines années ; il est donc essentiel d'éclairer l'avenir. Personne n'est capable de dire ce que seront les métiers exercés dans vingt ans, mais nous avons besoin d'une visibilité à trois ou cinq ans – le temps utile pour l'action, notamment en matière de développement des compétences et de formation. C'est le sens de ces EDEC qui connaissent aujourd'hui un fort développement. Ce qui est nouveau, c'est la prise en compte plus fine, au titre du programme 103, de la dimension territoriale, grâce aux directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi. Nous savons que les perspectives d'embauche sont importantes ; encore faut-il éclairer pour pouvoir former à temps. Une entreprise sur deux en France n'arrive pas à recruter, faute de trouver les compétences précisément recherchées. Conjuguons une prévision à trois ou cinq ans à la réactivité dans l'urgence, grâce à Pôle emploi et au PIC.

Celui-ci représente effectivement un effort sans précédent : 14 milliards d'euros sur cinq ans. Une partie est dévolue à l'éducation nationale et à l'enseignement supérieur. Il s'agit de former un million de jeunes et un million de demandeurs d'emploi. En 2018, la mise en œuvre fut conforme aux objectifs : 300 000 parcours de formation et d'accompagnement, dont plus de 200 000 parcours de formation. Les efforts conjugués de l'État, des régions et de Pôle emploi ont permis 826 000 entrées en formation et 103 000 prestations d'accompagnement.

Les conventions d'amorçage ont bien fonctionné en 2018. Non seulement c'est « bien lancé » mais nous avons encore beaucoup avancé, avec la signature de quatorze pactes régionaux – et deux seront encore signés au cours des prochaines semaines. Nous avons pu signer ces accords pour quatre ans avec seize des dix-huit régions, les régions Auvergne-Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur faisant exception. L'État et les collectivités territoriales travaillent donc de concert. Bien évidemment, les domaines économiques concernés par les formations sont définis par les régions dans le cadre de leur compétence de développement économique. Nous ne formons pas pour former, cela n'intéresse personne. Nous formons, d'une part, pour répondre à des besoins économiques et, d'autre part, pour aider ceux qui sont les plus éloignés de l'emploi à mettre le pied à l'étrier. C'est le sens des « prépas apprentissage » et du dispositif Prépa compétences, développés à l'échelon national et à l'échelon régional.

Les régions ont une visibilité de quatre ans sur ce sujet, sous réserve de la clause de revoyure évoquée. Pour des raisons administratives internes, qui ne dépendent pas de nous ni de la contractualisation menée, nous connaissons une sous-consommation ; les régions concernées sont en train de mettre les bouchées doubles. Nous évaluerons cet effort lors de la révision annuelle du mois de septembre prochain. J'espère que le problème constaté n'était que provisoire ; le cas échéant, nous pourrions continuer l'effort. Le but est évidemment de le faire partout. Nous tenons beaucoup à une prise en compte des spécificités régionales ; ce n'est pas que dans l'air du temps, c'est aussi une question d'efficacité. Chaque plan régional d'investissement dans les compétences cofinancé prend donc en compte les particularités économiques, sociales et territoriales des régions, qui peuvent être plus ou moins rurales ou urbaines, compter des villes moyennes ou des métropoles, etc.

Quant au système d'information AGORA, confié à la Caisse des dépôts et consignations, cela paraît de bon sens mais en France nous n'avons pas de système qui regroupe tout ce qui se fait en matière de formation dans le public. On ne parvient que très laborieusement à une connaissance globale de l'effort des collectivités territoriales et de l'État pour les demandeurs d'emploi et des jeunes. Il nous faut une interopérabilité qui permette de fluidifier les échanges et de contrôler la qualité des organismes de formation. Toutes les régions sont d'accord sur le principe mais c'est un travail important. Sur le plan technique, nous en voyons le terme, et d'ici au 31 octobre prochain l'ensemble des régions et Pôle emploi pourront et devront être connectés à AGORA, une trajectoire de montée en qualité des données étant prévue jusqu'au premier trimestre de l'année prochaine. La mise en œuvre de cette plateforme commune sera concomitante du lancement de l'application dédiée aux compétences grâce à laquelle 26 millions d'actifs auront accès à leur compte personnel de formation en euros. Tout cela nous permettra des progrès énormes, tant du point de vue des droits que de la qualité.

Autre chantier important, France compétences a été créé le 1<sup>er</sup> janvier dernier et reprend une large partie des compétences du Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles, du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels, du comité paritaire interprofessionnel national pour l'emploi et la formation et de la commission nationale de la certification professionnelle. Vous aurez donc compris que nous avons procédé à un exercice de simplification et de rationalisation. France compétences est à la fois une autorité de régulation et de veille sur les coûts et règles de prise en charge. Je tiens à en féliciter les équipes. En un temps record, elles ont permis la mise en place au mois d'avril des onze opérateurs de compétences et, surtout, des « coûts-contrats » pour la réforme de l'apprentissage. Elles ont traité plus de 20 000 diplômés. Les branches ont fait leur travail – dans 80 % des cas, c'était bon tout de suite –, mais France compétences a été capable d'être leur interlocuteur. D'ici à quelques semaines, ce sera terminé.

L'État finance 50 % du budget des missions locales. Elles n'ont subi qu'une baisse de 1,1 % ; c'est extrêmement faible au regard des efforts que nous demandons à tous les autres opérateurs en 2019. En revanche, nous leur demandons, en 2019, de concentrer leurs efforts sur les résultats. C'est ainsi que nous allons mutualiser la garantie jeunes et le budget de fonctionnement avec des objectifs de résultat. Je comprends que certaines missions locales s'en émeuvent, mais d'autres se réjouissent à l'idée que, demain, leurs résultats soient reconnus. Nombreuses sont les collectivités territoriales qui soutiennent l'État dans cette démarche. Pour les aider, nous avons décidé de financer la transition entre les deux systèmes, en dégagant 60 millions d'euros – peu d'opérateurs bénéficient de telles incitations au changement.

**Mme Bénédicte Peyrol.** L'indicateur de performance 2.2 du programme 102 *Accès et retour à l'emploi* est le taux de satisfaction des usagers de Pôle emploi. Certes, il augmente, mais la prévision dont on part est plus faible que ce qui a été réalisé l'année précédente... Il est dommage de ne pas se donner l'objectif de faire mieux que nous n'avons fait. Par ailleurs, il ne s'agit là que du taux de satisfaction des particuliers, non de celui des entreprises, qui ne fait pas partie des indicateurs. De ce point de vue, j'aimerais savoir quelles actions mène Pôle emploi. L'action #VersUnMétier, engagée à la fin de l'année dernière, a remporté un certain succès, mais y aurait-il quelque chose de plus pérenne ?

Par ailleurs, qu'en est-il des dépenses fiscales ? La mission *Travail et emploi* en comporte vingt-deux, dont le montant global est de 8 milliards d'euros : les dépenses fiscales en faveur de l'emploi des salariés à domicile, le taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée appliqué à la fourniture de repas par les cantines des entreprises, etc. La Cour des comptes recommande à cet égard d'évaluer les dépenses fiscales, notamment celles en faveur des services à la personne, et de clarifier les objectifs visés au regard de ceux assignés à la mission. Qu'en pensez-vous, madame la ministre ? Aujourd'hui, on se rend compte que ces dépenses fiscales sont peu pilotées. Elles ne sont pas forcément inutiles, mais, en tant que parlementaires, nous avons besoin d'une visibilité.

**Mme Michèle de Vaucouleurs.** En ce qui concerne le programme 102, nous constatons une sous-exécution des crédits prévus pour les contrats aidés. Le phénomène était déjà largement anticipé lors de l'examen du projet de loi de finances, puisque l'enveloppe pour 2019 a été revue à la baisse, afin de permettre la réalisation de 100 000 contrats, alors que 200 000 avaient été budgétisés pour 2018. Vous avez évoqué une réalisation de 128 000 PEC en 2018. De ce fait, et compte tenu des informations en votre possession à propos de l'exercice 2019, pensez-vous que la budgétisation pour 2019 sera à la hauteur des besoins ?

Quant au programme 103, la Cour des comptes a réitéré ses observations sur la situation de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA). Au-delà des 110 millions d'euros de subvention pour charges de service public, inscrits en loi de finances pour 2018, le versement d'une subvention exceptionnelle de 80 millions d'euros a été nécessaire. À n'en pas douter, compte tenu des risques juridiques et financiers auxquels elle expose l'État, la situation de cet établissement doit être très attentivement surveillée. Qu'en est-il des premiers mois de l'année 2019, en ce qui concerne tant la trésorerie de l'AFPA que son modèle économique, dont l'évolution est nécessaire ?

**Mme Agnès Firmin Le Bodo.** Les crédits de la mission dont nous évaluons ce soir l'exécution sont particulièrement importants puisqu'ils concernent l'action des pouvoirs publics en matière d'insertion sur le marché du travail, les dispositifs d'accompagnement en vue d'encourager l'emploi. En ce sens, ils représentent l'effort consenti par la société pour ne laisser aucun de ses membres au bord de la route, pour mettre le pied à l'étrier à nos enfants les plus défavorisés et permettre à ceux de nos concitoyens les plus éloignés du travail de retrouver un emploi. L'enjeu est bien d'éviter une société à deux vitesses dans laquelle une partie non négligeable de nos concitoyens se retrouverait cantonnée dans des emplois peu qualifiés, voire sans perspective d'emploi – on a vu ces derniers mois à quel point la colère sociale et la désespérance pouvaient être fortes et durables. Il faut se battre durablement contre ces fractures.

C'était tout l'objet du Grand plan d'investissement présenté par le Premier ministre le 25 septembre 2017 avec un engagement de 14 milliards d'euros sur la durée du quinquennat dont 13,8 milliards d'euros dans le champ de la mission *Travail et emploi*. L'objectif est une action structurelle sur la situation des demandeurs d'emploi peu qualifiés et des jeunes sans qualification. À ce titre, je m'interroge sur la faible exécution des actions de formation en faveur des publics les plus éloignés de l'emploi dans le cadre du grand plan d'investissement dans les compétences alors qu'1,4 milliard d'euros ont été engagés en 2018. Alors que 503 millions d'euros en crédits de paiement avaient été budgétés pour les actions de formation des chômeurs faiblement qualifiés, seuls 464 millions d'euros ont été engagés. De même, 678 millions d'euros étaient prévus pour la formation et l'accompagnement des jeunes décrocheurs mais seuls 392 millions d'euros ont finalement été dépensés.

Le PIC finance notamment la mise en œuvre de la garantie jeunes, dont les évaluations, notamment par la DARES, récemment, montrent le franc succès. Il augmente très significativement le taux d'emploi de ses bénéficiaires. Il serait dommage que nous ne nous donnions pas tous les moyens pour que cet outil soit pleinement utilisé.

Pourriez-vous, madame la ministre, nous éclairer davantage sur ces points ?

**M. Pierre Dharréville.** Madame la ministre, en 2019, c'est à une nouvelle baisse de votre budget – de 13,3 % – que nous assistons, ainsi qu'à une nouvelle baisse des effectifs, dans les ministères mais aussi dans un certain nombre d'organismes : 800 emplois en moins à Pôle emploi, avec l'objectif affiché d'en supprimer 4 000, et 550 en moins à l'AFPA.

Dans les chiffres qui nous sont fournis, manquent de nombreuses données – sans doute pour des raisons pour partie techniques –, notamment le taux de retour à l'emploi tous publics. Cela étant, nous pouvons d'ores et déjà parler d'une régression par rapport à 2017. Dans quelle mesure cela ne nuance-t-il pas ce que l'on entend dire de l'évolution de la courbe du chômage ?

Dans le prolongement de ce qu'a expliqué Stéphane Viry, je m'inquiète du sort de Pôle emploi et de ses salariés, dont nous avons besoin. Lesdits salariés expriment très régulièrement non seulement leur opposition aux réductions d'effectifs mais aussi la souffrance au travail que cela peut entraîner. Cette situation se rencontre également dans les missions locales. Dès lors, ce que vous avez annoncé, madame la ministre, ne me paraît pas de nature à conforter l'action des missions locales. En encourageant la concurrence entre elles et en diminuant leur budget, nous les plongerons dans un surcroît de difficultés.

Le PIC pourrait servir à des actions menées par l'AFPA, notamment en faveur des publics les plus éloignés de l'emploi, dont vient de parler Agnès Firmin Le Bodo. Quelles

sont vos intentions en la matière, madame la ministre ? Les difficultés actuelles de l'AFPA me semblent en tout cas mériter une grande attention et appeler une intervention plus vigoureuse de l'État.

**M. Michel Castellani.** Madame la ministre, j'aimerais évoquer le versement aux régions de la fraction de la taxe d'apprentissage.

La Cour des comptes note que, d'un point de vue budgétaire, le compte d'affectation spéciale *Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage* se porte bien, avec un solde de 14 millions d'euros, mais elle rappelle que sa vocation « *est de reverser chaque année aux régions les recettes issues de la taxe d'apprentissage collectée* » – on sait que cela représente des sommes considérables. De ce point de vue, la Cour des comptes relève des lacunes et recommande de « *prendre les mesures nécessaires pour reverser l'intégralité des produits de la taxe d'apprentissage dus aux régions* ». Il apparaît nécessaire d'impliquer les régions et de les récompenser pour leurs efforts en faveur de l'apprentissage, dont il est inutile de souligner l'importance et l'intérêt.

Comment expliquez-vous donc, madame la ministre, que les régions, malgré ce contexte budgétaire favorable, n'aient pu obtenir le versement des sommes qui leur sont dues ? Surtout, quelles mesures envisagez-vous de prendre pour remédier à cette situation ?

**M. Charles de Courson.** Lorsque nous avons voté la transformation du revenu minimum d'insertion en revenu de solidarité active (RSA), une expérimentation avait tendu à montrer que le taux de réinsertion des allocataires du RSA était légèrement plus élevé que celui de personnes qui n'en bénéficiaient pas – la différence n'était certes pas considérable, mais tout de même.

Cependant, selon le rapport annuel de performances de la mission qui est l'objet de notre réunion, le taux de retour à l'emploi – la moyenne annualisée du nombre de sorties pour reprise d'emploi de ceux qui étaient demandeurs d'emploi à la fin du mois précédent rapportée à la moyenne annualisée du nombre de ceux qui étaient demandeurs d'emploi à la fin du mois précédent – des bénéficiaires du RSA est passé de 2,3 % en 2016 à 2,2 % en 2017, soit une très légère baisse. Hélas, nous n'avons pas les chiffres pour l'année 2018, mais peut-être pourrez-vous, madame la ministre, nous éclairer. Dans le même temps, le taux de retour à l'emploi tous publics est passé de 4,2 % en 2016 à 4,5 % en 2017. Alors que le taux tous publics augmentait, à la faveur d'une amélioration de la situation de l'emploi, celui des bénéficiaires du RSA diminuait. Cela se poursuit-il ? Et comment analysez-vous cela ? Finalement, le RSA, en faveur de l'instauration duquel j'ai voté, était-il la bonne solution ? Cela représente quand même quelques milliards d'euros, et nous sommes réunis pour évaluer les politiques publiques.

**Mme la ministre.** Madame la députée Peyrol, les Français en général ont une image assez moyenne, pour ne pas dire parfois médiocre, de Pôle emploi. En revanche, lorsqu'on interroge les usagers de Pôle emploi, le taux de satisfaction est élevé. Ces chiffres sont-ils crédibles ? Oui. C'est le même organisme, l'IFOP, qui nous renseigne dans les deux cas, et l'échantillon d'usagers de Pôle emploi est beaucoup plus large. C'est une évaluation complètement indépendante, extérieure, normalisée et donc fiable. Le taux de satisfaction des demandeurs d'emploi augmente lentement mais sûrement, tous les ans. Il s'est établi à 73,2 % en 2018. Bien sûr, il faut toujours faire mieux, mais ce sont quand même 4,5 millions de postes qui sont pourvus chaque année grâce à Pôle emploi. On a tendance à se focaliser sur les stocks, mais, en fait, c'est un flux permanent.

Quant aux entreprises, le taux de satisfaction des employeurs concernant la dernière opération de recrutement est de 71,2 %. Cependant, il est calculé à partir d'un moins grand nombre de répondants ; peut-être la fiabilité de l'indicateur est-elle donc légèrement moindre, mais la satisfaction n'en croît pas moins. C'est en tout cas l'un des sujets que doit traiter la convention tripartite, car les indices de satisfaction sont très importants.

L'opération #VersUnMétier donne de bons résultats. Il s'agit tout simplement de faire en sorte que l'offre et la demande se rencontrent non pas seulement sur le papier mais à échelle d'homme. Lorsque vous faites venir des entreprises qui cherchent à recruter pour qu'elles expliquent elles-mêmes leur métier à des demandeurs d'emploi, les résultats sont bien meilleurs ; certains demandeurs d'emploi envisagent même alors de changer de métier, attirés par ceux auxquels ils n'auraient jamais pensé s'ils n'avaient rencontré les représentants de ces entreprises.

Nous sommes persuadés que les aides à l'emploi de salariés à domicile sont efficaces du point de vue de l'emploi. Leur instauration a eu deux effets : en faveur de l'emploi et en faveur de la déclaration de l'emploi, au détriment du travail illégal. Nous en sommes certains. Puisque nous procédons actuellement à une revue de l'ensemble de la fiscalité, nous pouvons examiner la pertinence des modalités actuelles de ces aides, mais je suis très favorable au principe du maintien de ces aides.

Quant aux PEC, le budget prévu pour 2019 est-il suffisant, madame de Vaucouleurs ? L'an dernier, nous en avons réalisé 100 000 ou 110 000. Pour 2019, nous en avons prévu 130 000, dont 30 000 sont transférés à l'éducation nationale, définitivement. Il était effectivement un peu étrange de transférer tous les ans une trentaine de milliers de PEC ou, auparavant, de contrats aidés pour financer les auxiliaires de vie scolaire ou les accompagnants des élèves en situation de handicap. Autant que ce soit directement géré par l'éducation nationale... C'est cela qui explique qu'il n'y ait, dans le cadre de cette mission, que 100 000 PEC, mais rien n'est changé par rapport aux 130 000 de l'an dernier. Par ailleurs, la fongibilité de l'enveloppe au niveau régional nous permettrait de faire face à d'éventuelles évolutions.

L'AFPA est en difficulté depuis plus d'une dizaine d'années, sous l'effet conjugué de deux phénomènes. À sa création, il s'agissait de répondre aux besoins de compétences pour la reconstruction du pays, mais, depuis lors, l'offre s'est considérablement élargie. Il n'est donc pas facile à un opérateur public, même devenu établissement public industriel et commercial, d'œuvrer dans le champ concurrentiel en l'absence de failles de marché. D'autre part, la décentralisation de la compétence de la formation professionnelle a conduit beaucoup de régions à lancer des appels d'offres et à ne pas retenir la candidature de l'AFPA. Dans certaines régions, l'offre de l'AFPA s'est ainsi réduite de 20 %, 30 %, 40 % ou 60 %. Aujourd'hui, nous travaillons à la mise en œuvre d'un plan de transformation en profondeur, proposé par la direction générale et le conseil administration de l'AFPA, après 723 millions d'euros de pertes entre 2012 à 2016, qu'il a fallu compenser chaque année – à hauteur d'environ 100 millions d'euros par an. Il n'est pas possible de continuer ainsi ; ce n'est bon ni d'un point de vue budgétaire, ni pour le personnel, ni pour les demandeurs d'emploi.

Aujourd'hui, il y a un recentrage sur les activités en faveur des publics les plus éloignés – M. Dharréville l'a évoqué. Je pense par exemple au programme HOPE (hébergement, orientation, parcours vers l'emploi) pour les réfugiés, intégralement confié à l'AFPA, car il n'est pas certain que le sujet entre dans les priorités de chaque région, même s'il y va de l'intégration au plan national.

La direction de l'AFPA a donc présenté un plan de transformation aux représentants des salariés le 18 octobre dernier. La procédure est longue. Nous avons accepté un délai plus long parce qu'une trentaine de sites devaient fermer sur un total de cent trente. Cela étant, remettre les choses à plat a pu inciter des collectivités territoriales, des entreprises et différents acteurs à se réapproprier le sujet. Si un site est viable, il n'y a pas de raisons de le fermer. En revanche, il n'y a pas de raisons de garder durablement des sites non viables.

Par ailleurs, le plan de transformation prévoyait non seulement la suppression de 1 500 postes – essentiellement des départs volontaires et des mesures d'âge – mais aussi 603 recrutements, en cours, pour remplir de nouvelles missions ; je pense notamment aux Prépa compétences et à l'accompagnement de la validation des acquis de l'expérience.

Il est donc utile, au-delà de l'activité concurrentielle de l'AFPA, d'avoir, pour des missions complémentaires, un organisme public de référence. Cela permet aussi de répondre aux failles de marché, qui peuvent concerner certains publics ou certains territoires – il est des endroits où il n'y a pas d'offre de formation. L'AFPA développera aussi une offre mobile, parce qu'il peut être utile, au cours de l'année de mener cinq ou six actions dans certains bassins qui ne justifieraient pas la présence permanente de site. En tout cas, l'action se poursuit en 2019 et 100 millions d'euros pourront être mobilisés cette année pour accompagner cette transition.

J'ai déjà répondu à plusieurs questions de Mme Firmin Le Bodo, mais je reviens sur la garantie jeunes. Oui, c'est un franc succès. Ce programme européen est cofinancé par le Fonds social européen et par le ministère du travail. Son envol a pris le temps nécessaire mais il connaît de beaux succès. Il n'est en revanche pas normal que, dans certaines missions locales, la garantie jeunes entre en concurrence avec d'autres dispositifs. Le traitement à part de la garantie jeunes a amené des missions locales à ne plus s'occuper que de cela, sans plus orienter les jeunes vers l'EPIDE, l'école de la deuxième chance ou l'apprentissage. Ce n'est pas sain. Nous voulons donc non pas diminuer mais globaliser les crédits, pour permettre une vision d'ensemble. Ainsi chaque jeune pourra-t-il trouver l'outil qui lui convient. Tous n'ont pas les mêmes difficultés ni les mêmes appétences ; il faut en tenir compte.

Monsieur le rapporteur général, 15 000 jeunes ont bénéficié de l'école de la deuxième chance, sur l'un de ses 130 sites, soit 400 jeunes de plus qu'en 2017 ; 30 % sont issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Le taux de sortie positive vers l'emploi et l'autonomie est de 60 % au terme des douze mois d'accompagnement. C'est d'autant plus remarquable que 90 % de ces jeunes sont de niveau de formation V ou d'un inférieur. L'école de la deuxième chance porte donc bien son nom. Les crédits seront complétés par ceux du PIC ; je souhaite pouvoir financer d'ici à 2022 2 000 places supplémentaires et continuer, avec les collectivités territoriales qui les soutiennent, à faire monter en puissance les écoles de la deuxième chance. Quant à l'EPIDE, qui accueille, parmi les jeunes en difficultés, ceux qui sont le plus en difficultés, les résultats sont excellents. Les centres de l'EPIDE accueillent en internat les jeunes qui sont volontaires, pour couper avec un milieu qui les empêche de se structurer, voire les entraîne vers des formes d'intégration qui ne sont pas celles de la République. À la sortie, deux tiers sont en emploi, un tiers en formation. Les dix-neuf centres sont financés, et nous voulons créer progressivement plus de 250 places supplémentaires. Ces dispositifs, que nous souhaitons accompagner, sont des outils efficaces.

En 2018, rien ne change du point de vue de la taxe d'apprentissage, monsieur Castellani. Les régions reçoivent l'intégralité de son produit et assument l'intégralité des missions – et, à une ou deux exceptions près, aucune ne l'a oublié. En 2019, en vertu de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, elles gardent la compétence de l'investissement, financée par une fraction de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques – environ 200 millions d'euros par an. Elles auront une compétence élargie en matière d'orientation. Elles n'auront plus à financer le fonctionnement des centres de formation des apprentis (CFA), garanti par le coût-contrat. En revanche, elles recevront une dotation qui leur permettra d'accompagner quelques CFA en zone rurale pour lesquels le coût-contrat ne suffirait pas. Ce n'est donc pas cela qui est en discussion avec les régions, c'est plutôt la formation professionnelle : certaines finançaient effectivement de la formation professionnelle avec la taxe d'apprentissage, même si ce n'était pas prévu. Nous sommes en train d'examiner ce qu'il convient de faire.

Qu'en est-il, monsieur de Courson, du retour à l'activité des bénéficiaires du RSA ? Au moment de l'élaboration du plan de lutte contre la pauvreté, nous avons constaté que seul un bénéficiaire du RSA activité sur cinq par an retournait à l'emploi ; c'est quand même très faible. Il y aurait non seulement une trappe à pauvreté mais des difficultés à repartir vers l'emploi. L'une des raisons est que les bénéficiaires du RSA sont accompagnés par les travailleurs sociaux mais moins par Pôle emploi. Dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté, ma collègue ministre des solidarités et de la santé et moi sommes convenues, sous l'autorité du Premier ministre, de faire des binômes renforcés Pôle emploi-travailleurs sociaux. Cela a notamment été testé dans le Bas-Rhin. Nous avons constaté que c'était beaucoup plus efficace dans la perspective du retour à l'emploi. Nous aurons l'occasion de revenir sur ce sujet.

**M. Guillaume Garot.** En ce qui concerne les PEC, les résultats ne sont pas à la hauteur de ce que vous espériez, madame la ministre. Entre février 2018 et février 2019, nous constatons un recul de 18 % ; entre mars 2018 et mars 2019, nous constatons un recul de 13 %. Il faudrait analyser précisément les raisons pour lesquelles nous en sommes arrivés là, mais, selon les informations remontées des territoires, notamment des chefs d'entreprise, le taux de prise en charge par l'État – en moyenne 50 % du SMIC – est jugé trop bas. Ensuite, l'obligation de formation n'est pas financée. Enfin, et même si c'est plus subjectif, la perte de confiance des entreprises est palpable. Pouvez-vous nous apporter quelques éléments de réponse ? La pente est la même pour les contrats d'apprentissage et de professionnalisation, avec, pour les deux premiers mois de l'année 2019, une baisse de 5 % en glissement annuel. Nous sommes passés de 49 977 à 47 578 contrats.

Quant au financement du PIC, comment entendez-vous, madame la ministre, répondre à la demande de clarté formulée par la Cour des comptes ?

Enfin, vous parlez de la nécessité de transformer l'AFPA, de réorienter, d'opter pour une nouvelle stratégie. Certes, et nous ne pouvons qu'être d'accord, mais lorsqu'un plan de suppression de postes aussi important est proposé, quel avenir pourra-t-on proposer à ceux qui seront en dehors de la structure ?

**Mme la ministre .** Tout d'abord, comme je l'ai indiqué tout à l'heure, le PEC s'inscrit dans la même dynamique que l'an dernier. En ce qui concerne le taux de prise en charge, je ne sais pas d'où vous tenez vos informations car, s'il a été abaissé entre 2017 et 2018, il n'a pas été modifié depuis l'an dernier. Le taux de 50 %, qui est un taux pivot – il est plus élevé dans les outre-mer –, est ainsi en vigueur depuis dix-huit mois. Quant à

l'obligation de formation, elle pose problème uniquement dans les petites collectivités territoriales et associations. C'est pourquoi nous contribuons au financement de la formation dans le cadre du PIC. Enfin, les entreprises n'ont pas confiance, dites-vous. Mais, depuis dix-huit mois, il n'est plus possible de suivre un PEC dans les entreprises, car nous avons constaté qu'il constituait, pour elles, un effet d'aubaine.

Le dispositif est, conformément à notre souhait, qualitatif, et non quantitatif. Il ne relève pas du traitement statistique du chômage, contrairement aux contrats aidés, dont le nombre doublait au cours des années préélectorales, notamment sous le précédent quinquennat. Encore une fois, notre approche est résolument qualitative.

En ce qui concerne les contrats d'apprentissage, je suis très étonnée par vos chiffres : leur nombre a augmenté de 7,7 % entre 2017 et 2018 et l'on a constaté, au cours des premiers mois de l'année 2019, que cette dynamique se poursuivait dans le secteur privé puisque la hausse atteint 12 %. C'est inédit – je tiens à votre disposition toutes les statistiques sur le sujet. Contrairement à ce que vous avez indiqué, la dynamique est donc forte : les demandes des jeunes à la sortie de troisième ont augmenté de 40 %, ce qui n'était jamais arrivé auparavant. Cette évolution s'explique par le halo psychologique de la réforme et par une croissance très forte de la demande des entreprises, si bien – et c'est une bonne nouvelle – que notre préoccupation est désormais de faire en sorte que l'offre corresponde à la demande.

S'agissant du PIC, je n'ai pas la même lecture que vous du rapport de la Cour des comptes, qui estime plutôt que le dispositif est clair et bien maîtrisé, même s'il est bien entendu perfectible. En 2018, des conventions d'amorçage ont été conclues avec seize des dix-huit régions. En ce qui concerne les deux dernières régions, Pôle emploi prendra le relais pour ne pas pénaliser les demandeurs d'emploi. Là encore, nous avons voulu procéder par étapes car nous avons constaté, à l'occasion du plan « 500 000 », que lorsque nous allions trop vite, la qualité en pâtissait. Or, nous voulons un dispositif de qualité et efficace.

*La commission, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, entend ensuite Mme Florence Parly, ministre des armées, et Mme Geneviève Darrieussecq, secrétaire d'État auprès de la ministre des armées.*

**M. le président Éric Woerth.** Nous poursuivons l'examen de l'exécution budgétaire 2018 et, surtout, des rapports annuels de performances. Lors d'autres réunions, certains ont souhaité évoquer l'année 2019 ; je rappelle que nous ne parlons ici que de l'année 2018 et que l'objet de ces commissions est d'évaluer les politiques publiques.

**M. François Cornut-Gentille, rapporteur spécial (*Préparation de l'avenir*).** L'année 2018 a été marquée par des innovations importantes qui mériteront d'être évaluées dans les années à venir ; je pense à la création de l'Agence de l'innovation de défense et à la réforme du maintien en condition opérationnelle (MCO), qui est un événement majeur, en particulier pour l'aéronautique.

Par ailleurs, j'ai souhaité me pencher sur l'arrêt du financement interministériel des opérations extérieures (OPEX), qui a été qualifié de fait marquant de l'exercice 2018 par la Cour des comptes. Je retiendrai trois points. Tout d'abord, une certaine absence de transparence dans la manière dont a été supprimée la solidarité interministérielle. En effet, cette suppression, que nous avons découverte en cours d'année, aurait dû être clairement affichée. Ensuite, il faut reconnaître objectivement qu'en dépit des craintes que l'on a pu avoir, la gestion de cette réforme n'a pas soulevé de problème majeur. Cependant, et c'est mon troisième point, quelques questions subsistent concernant l'avenir.

Je rappelle, à l'intention de mes collègues, le déroulé des faits. L'année 2018 a très bien démarré, puisque la loi de finances marquait le commencement de la budgétisation des OPEX, portée de 450 à 650 millions d'euros. Cette mesure, qui était demandée depuis des années par la Cour des comptes et le Parlement, a été unanimement saluée. Au printemps 2018, l'impression de « sincérisation » a été renforcée par l'examen du projet loi de programmation militaire, qui prévoyait de porter cette budgétisation à 850 millions – nous y sommes, cette année – puis à 1,1 milliard. Sachant que le coût des OPEX s'élève généralement à 1,4 milliard, cette perspective est, de fait, très proche d'une budgétisation tout à fait sincère. Les choses se présentaient donc très bien. Mais quelques inquiétudes se sont exprimées lors de l'examen du budget 2019, car le Gouvernement ne se montrait pas très enclin à répondre aux interrogations des uns et des autres, majorité et opposition, sur le devenir de la solidarité interministérielle en cas de surcoût des OPEX. De fait, lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative, le 7 novembre 2018, le couperet est tombé, puisque 404 millions ont été prélevés sur les crédits de la mission *Défense* – dont 319 millions sur le programme 146, qui m'intéresse particulièrement – et redéployés sur le programme 178. Voilà pour le rappel des faits.

En gestion, malgré les craintes, les choses ne se sont, en définitive, pas si mal passées, et ce pour diverses raisons. Tout d'abord, les dépenses de personnel ont connu – mon collègue Gaillard y reviendra – une sous-exécution de 211 millions d'euros, lesquels ont pu être redéployés vers les missions intérieures (MISSINT), à hauteur de 59 millions, les OPEX, à hauteur de 37 millions, et le programme 178, à hauteur de 111 millions – je reviendrai en conclusion sur les problèmes que soulève la sous-exécution du titre 2. Ensuite, le ministère s'est aperçu que nos contributions à certains organismes internationaux – notamment l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR), le plus connu d'entre eux – pouvaient être retardées ou gelées, à hauteur de 111 millions. Enfin, il faut le dire, la gestion de la réserve de précaution a été bien meilleure qu'auparavant, notamment sur le programme 146, et a permis d'éviter des encoches trop gênantes. Cette réserve a en effet été ramenée de 8 % à 3 %, et tout le monde a pris des dispositions, ce qui n'était pas le cas auparavant, pour la gérer au jour le jour. Il serait cependant exagérément optimiste de dire que l'effet de cette opération a été nul. En effet, certains programmes ont été affectés, notamment l'adaptation des avions d'usage gouvernemental et le fameux Caracal.

Je veux saluer le Gouvernement pour cette bonne gestion. J'ai bien conscience qu'il serait déraisonnable de lui demander de nous tenir informés au jour le jour des ajustements qui se font en fonction de l'évolution des programmes, mais il me semble qu'il pourrait nous fournir un bilan précis en fin d'année. Pour le moment, m'a-t-on expliqué, cela est compliqué. J'ignore si vous partagez cet avis, madame la ministre. Peut-être pouvez-vous faire un geste en faveur de l'information du Parlement.

J'en viens aux questions que suscite cette évolution. Premièrement, la loi de programmation militaire (LPM) est un exercice difficile, pour tous les gouvernements, d'autant que les ambitions sont assez élevées. L'enjeu est donc que cette loi de programmation soit crédible. Elle l'est, pour ce qui est de la budgétisation des OPEX, même si des étapes importantes doivent encore être franchies dans les années à venir. Néanmoins, l'encoche pose problème car, dès lors que la LPM n'est pas tout à fait respectée, on se dit qu'à un moment ou à un autre, il sera possible d'aller plus loin. Il s'agit donc d'une question de principe assez grave.

Ensuite, la sous-exécution du titre 2 (« T2 ») a été à la fois une bonne et une mauvaise nouvelle : une bonne nouvelle car elle a facilité la gestion budgétaire ; une mauvaise nouvelle, car elle traduit des difficultés de recrutement. Nous sommes ainsi dans une position intenable. Je souhaiterais donc savoir où nous en sommes cette année. Avez-vous pris des dispositions pour suivre plus précisément le « T2 » ?

Par ailleurs, le gel du financement des organismes internationaux est un fusil à un coup. Je souhaiterais donc savoir si vous disposez d'autres marges de manœuvre, en cas de difficultés.

Si des achats opérationnels devaient être effectués en urgence, existe-t-il des dispositifs qui nous éviteraient d'être pris à la gorge ?

Enfin, en cas de d'absence de marges de manœuvre, le retour à la solidarité interministérielle est-il envisageable ? Faut-il considérer que celle-ci est une règle dont on s'est affranchi l'an dernier grâce aux marges disponibles ?

**Mme Florence Parly, ministre des armées.** Avant de répondre aux questions de M. Cornut-Gentille, je veux dire en un mot que je partage très largement ses analyses. Oui, l'année 2018 a bien démarré puisque, sans attendre la mise en chantier d'une nouvelle LPM, le Gouvernement, qui venait d'entrer en fonction, a décidé d'accorder 1,8 milliard d'euros au budget des armées pour 2018. Cette marche extrêmement positive a permis – même si, comme vous l'avez justement rappelé, monsieur le président, nous ne parlons pas de 2019 – d'entrer dans la programmation militaire de la meilleure façon possible.

Vous le savez aussi bien que moi, monsieur le rapporteur spécial, la gestion budgétaire n'est pas une science, puisqu'un certain nombre d'aléas peuvent surgir en cours de route. Si je vous dis que moi-même, je n'ai pas été ravie des mesures d'annulation qui ont été décidées à la fin de l'année 2018, je pense que vous ne serez pas surpris, car je crois vous l'avoir dit de façon très sincère lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative. Néanmoins, il faut se souvenir que pas un euro n'a manqué au budget du ministère des armées : celui-ci s'élevait à 34,2 milliards d'euros en loi de finances initiale 2018 – hors tous les accessoires : fonds de concours, recettes exceptionnelles... – et 34,2 milliards d'euros de crédits budgétaires ont été exécutés à la fin de l'année. Ce budget n'a donc pas subi d'annulation nette ; je le répète car – je ne sais pas ce que Mme Pénicaud vous a dit –, compte tenu de la tension qui s'exerce sur d'autres départements ministériels, il est important de le relever.

Ainsi que l'avez fort bien rappelé, nous avons réduit la marge de l'aléa. En effet, l'une des premières décisions prises par le Gouvernement a été de réduire l'impasse entre la provision prévue pour le financement des OPEX et leur coût réel, en augmentant cette provision de 200 millions d'euros en 2018. Par ailleurs, nous avons pu nous appuyer sur des marges de gestion : certaines d'entre elles sont extrêmement positives, d'autres le sont beaucoup moins.

Figure ainsi parmi les points positifs la réalisation de véritables gains définitifs dans la renégociation d'un certain nombre de contrats – c'est une bonne nouvelle pour tous les contribuables. Ainsi, sur les 404 millions d'euros qu'il nous a fallu redéployer dans le cadre de la loi de finances rectificative – l'écart entre le coût définitif des opérations extérieures et le montant des provisions était, je le rappelle, de 580 millions d'euros, en faisant flèche de tout bois –, 319 millions provenaient du programme 146 *Équipement des forces*, dont près de la moitié, soit 164 millions, correspond à des économies définitives. Sur les 240 millions d'euros restants, il y a des choses qu'il va nous falloir gérer dans la durée.

Autre élément très favorable : la situation de trésorerie d'un certain nombre d'organismes internationaux. Ce point a du reste été relevé par la Cour des comptes, qui contestait le caractère, sinon pléthorique, du moins élevé de ces trésoreries. La réduction de moitié, entre 2016 et 2018, de celle de l'OCCAR est donc un élément qui ne gêne nullement cette organisation. Bien entendu, c'est un fusil à quelques coups, si je puis dire : il faudra que la France reprenne le cours normal de ses versements dès que l'OCCAR et les autres organismes du même type en auront besoin.

Par ailleurs, et ce fut une mauvaise nouvelle, nous avons constaté, tardivement, la sous-exécution de notre masse salariale, à hauteur de 211 millions d'euros. Cette sous-exécution s'explique, pour l'essentiel, par le fait que le nombre des départs a dépassé de 4 000 celui que la loi de finances initiale avait prévu dans le schéma d'emplois qui sous-tendait le budget. Or, la moitié de ces 4 000 départs supplémentaires concerne une catégorie essentielle pour le bon fonctionnement de nos forces, celle des sous-officiers. Un certain nombre d'entre eux ont ainsi cédé aux sirènes d'employeurs ravis de pouvoir trouver une main-d'œuvre très bien formée et qui possède, au-delà de ses compétences techniques, de grandes qualités de fiabilité. De fait, dans un environnement macroéconomique où la situation de l'emploi s'est améliorée dès l'année 2018 – et cela continue –, la tension n'en a été que plus forte. C'est une mauvaise nouvelle pour nos armées car, à court, moyen et long terme, si ce phénomène devait se reproduire, il soulèverait la question de l'attractivité des carrières militaires. Du reste, certains de mes lointains prédécesseurs ont déjà rencontré ce problème : lorsque l'état de l'économie s'améliore, l'attractivité relative des missions et des carrières proposées dans la fonction publique en général et dans les armées en particulier s'érode.

Que faisons-nous pour améliorer cette situation ? Tout d'abord, nous avons confié à une équipe quasiment dédiée à cette question la mission de comprendre ces phénomènes – si nous pouvons vous livrer des éléments d'information, c'est grâce à l'important travail qu'elle a réalisé. Aujourd'hui, la machine à recruter tourne à plein régime. Désormais, la question qui se pose est celle de savoir ce que nous pouvons faire pour tenter de réguler les départs. S'agissant des officiers de carrière, nous pouvons opposer un certain nombre de refus, mais il est toujours difficile de conserver des effectifs en prenant une décision d'autorité : une telle situation ne peut pas se gérer harmonieusement dans la durée. Nous pouvons également – j'anticipe, ici, sur le sujet suivant, celui du plan Famille –, notamment dans les spécialités en très forte tension, verser des primes qui permettent de gérer cette rétention : c'est ce que nous avons fait dès 2018. Le montant de ces primes est tout à fait variable, dans la mesure où il tient compte de la loi du marché, c'est-à-dire de l'offre et de la demande. Ainsi, dans les spécialités vraiment très critiques et s'agissant de personnels dont les compétences sont elles-mêmes très critiques, nous pouvons proposer des primes atteignant 25 000 euros afin d'essayer de retenir ces personnels au sein de l'institution militaire.

Enfin, s'agissant de 2019, si ces marges de manœuvre sur la masse salariale ne perduraient pas, le recours à la solidarité interministérielle pourrait-il être envisagé ? D'abord, je plaiderais que c'est la loi de programmation que j'ai défendue et que vous avez bien voulu voter de façon très large. Vous pouvez compter sur mon engagement pour défendre cette position mais, pour être très honnête, je ne peux pas vendre la peau de l'ours avant de l'avoir tué.

**M. Olivier Gaillard, rapporteur spécial (*Budget opérationnel de la défense*)**. Après les tempêtes budgétaires essuyées par la mission *Défense* en 2017, l'année 2018 aura été celle de l'accalmie. Il faut s'en féliciter. En effet, la programmation militaire que nous avons votée en juin dernier pour les années 2019 à 2025 ne peut s'envisager que dans un cadre budgétaire maîtrisé et apaisé. L'entrée en LPM, que tous nos interlocuteurs au

sein de la communauté militaire nous disaient attendre avec impatience, supposait le rétablissement, dès 2018, d'une trajectoire lisible et crédible. On peut affirmer aujourd'hui que, globalement, c'est chose faite.

Cette amélioration tient notamment à la volonté du Président de la République d'engager dès 2018 le processus de remontée en puissance qui s'étendra tout au long de la LPM. Le Parlement a ainsi voté, en loi de finances pour 2018, une hausse de 1,8 milliard d'euros des crédits de la mission *Défense*. Ceux-ci ont ainsi été portés à 34,2 milliards hors compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*, auxquels se sont ajoutés 190 millions d'euros de recettes issues de cessions. Les ressources de la mission se sont donc élevées à 34,4 milliards d'euros hors CAS *Pensions* et à 43,3 milliards au total.

Selon le ministère des armées, l'effort de défense rapporté au PIB est donc passé à 1,82 % en 2018, contre 1,77 % en 2017.

La quasi-intégralité de ces crédits a été consommée. Quant à la réserve de précaution, établie pour la première fois à 3 %, et non plus à 8 %, elle a été levée dans sa quasi-totalité en fin de gestion.

Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire, la Cour des comptes parle avec raison de « *cohérence retrouvée* ». Pour autant, deux points doivent retenir notre attention. Tout d'abord, l'internalisation du financement des surcoûts OPEX et missions intérieures, que mon collègue François Cornut-Gentile a évoquée avant moi. Contrairement aux années précédentes, ces surcoûts ont été financés sans aucun recours à la solidarité interministérielle. *A contrario*, les crédits de la mission *Défense* ont été préservés de la contribution interministérielle au redressement des finances publiques en loi de finances rectificative (LFR) de fin d'année. Ont ainsi été mobilisés en LFR des crédits issus du programme 146 *Équipement des forces*, à hauteur de 404 millions d'euros. Mais le financement des surcoûts a également été assuré par des redéploiements internes, à hauteur de 148 millions d'euros.

Cet élément nous conduit au second point saillant de l'exécution du budget 2018, à savoir un schéma d'emplois réalisé bien en deçà de la cible fixée en loi de finances initiale. C'est sur ces problèmes de recrutement et de fidélisation que j'ai souhaité faire porter mon évaluation, ainsi que sur un des dispositifs que vous avez créés pour tenter d'y répondre, madame la ministre : je veux parler du plan Famille.

L'année 2018 devait marquer le début de la remontée des effectifs, après les fortes déflations des quinze dernières années et la stabilisation opérée à partir de 2015. Le schéma d'emplois validé en loi de finances initiale s'élevait à + 518 équivalent temps plein (ETP). En cours de gestion, il est également apparu que le schéma d'emploi de 2017 avait été sous-exécuté à hauteur de 411 ETP. Afin de rattraper ce déficit, le schéma d'emplois cible défini en suivi de gestion a donc été porté à + 929 ETP. Au regard de cet objectif, la sous-exécution s'est établie à - 583 ETP. Le sous-effectif des personnels militaire en 2018 (- 952 ETP) est partiellement compensé par un sureffectif (+ 369 ETP) du personnel civil. Il sera donc nécessaire d'opérer un rattrapage important en gestion 2019, pour atteindre l'objectif de la LPM fin 2019. Madame la ministre, disposez-vous d'ores et déjà de données qui pourraient nous rassurer pour l'année en cours ?

Les difficultés de recrutement et de fidélisation sont particulièrement sensibles pour les militaires du rang et pour les sous-officiers, ainsi que pour les compétences rares : cyberdéfense, renseignement, atomiciens, techniciens. La rotation des effectifs militaires, on le sait, est considérable : environ 26 000 militaires par an sur un effectif total de 207 000. C'est la condition du maintien d'une armée jeune et opérationnelle. Mais les déséquilibres s'en trouvent considérablement amplifiés dès que le contexte se modifie – en l'occurrence, un marché de l'emploi plus dynamique et plus concurrentiel. En effet, le haut niveau de qualité de la formation des militaires rend leur profil attractif pour le secteur privé. Le renforcement de l'attractivité de la carrière militaire est donc une impérieuse nécessité. Le dispositif de la prime en lien avec le service contribuera à y répondre dès cette année. S'y ajoute la reprise stratégique du recrutement d'ouvriers de l'État sur des profils de techniciens spécialisés, sur fond d'une déflation de l'effectif global des ouvriers.

Quelles améliorations pouvons-nous attendre de la réforme qui s'engage en matière de rémunération, la nouvelle politique de rémunération des militaires ? Pensez-vous que cette clarification nécessaire sera également un facteur de fidélisation des personnels militaires ?

Par ailleurs, j'ai perçu, au cours des nombreuses auditions que j'ai menées, une inquiétude réelle quant à l'avenir du régime particulier des retraites des militaires. Vous nous avez assuré que la singularité de ce régime serait préservée dans le cadre de la réforme globale. Peut-être faudra-t-il préciser, pour rassurer la communauté de défense, selon quelles modalités pratiques ce régime s'articulera avec le nouveau régime global.

Enfin, quelles sont les initiatives que vous avez prises en matière de campagne de recrutement ? L'information des jeunes est-elle suffisante, à tous les stades de leur scolarité, sur les opportunités de formation, de carrière et de promotion sociale que leur offrent les armées ?

Par ailleurs, 2018 aura été la première année de mise en œuvre du plan Famille. Le 31 octobre 2017, madame la ministre, vous aviez présenté ce projet dont l'intitulé exact est « Plan d'accompagnement des familles et d'amélioration des conditions de vie des militaires 2018-2022 ». Les mesures nouvelles de ce plan représentent 300 millions d'euros de crédits nouveaux sur cinq ans. La LPM a confirmé ce plan et étendu sa durée à la période 2019-2025, en prévoyant un effort financier de près de 530 millions d'euros.

Le ministère des armées a mis en place un dispositif de suivi très précis permettant d'évaluer l'application des différentes actions prévues, y compris celles qui n'ont pas de traduction budgétaire. En 2018, année de démarrage, plus de 80 % des 46 actions du plan ont connu des réalisations concrètes. Peuvent notamment être cités le wifi gratuit en garnison, le portail e-social des armées depuis le 20 juin 2018, la maison numérique du blessé, la prestation sociale d'absence du domicile, les actions en faveur des enfants – nouvelles places en crèches, notamment –, l'augmentation des crédits d'amélioration des conditions de vie en garnison et la création de trois premières cellules d'information et d'accueil des familles dans les bases de défense de Nancy, Mourmelon-Mailly et Brest-Lorient.

Il faut également mentionner l'action qui prévoit que plus de 80 % des ordres de mutation soient édités cinq mois avant la date d'affectation. En 2018, cette mesure a été effective pour la plus grande partie des forces armées et des formations rattachées. Elle a ainsi concerné 70 % des ordres de mutation dans l'armée de terre, 88 % des ordres de mutation dans la marine et 82 % des ordres de mutation dans l'armée de l'air.

Pour en venir au volet strictement budgétaire, le montant des dépenses exécutées au titre du plan Famille en 2018 s'élève à 23,47 millions d'euros en crédits de paiement, soit environ 85 % de plus que la prévision initiale de 12,7 millions. Cette surexécution s'explique principalement par la mise en œuvre anticipée de certaines mesures emblématiques, comme le déploiement du wifi en garnison. Les mesures relatives au logement et à l'hébergement ont, elles aussi, fait l'objet d'une surexécution, le montant de la dépense s'élevant à 12,5 millions d'euros contre 5,4 millions en prévision.

En revanche, les mesures relatives à la formation professionnelle du conjoint n'ont pas encore trouvé de véritable traduction concrète, le nombre de dossiers déposés étant encore très faible par rapport à l'objectif d'accompagnement de 1 000 personnes pour un budget de 2,5 millions d'euros.

Pourriez-vous, madame la ministre, nous faire un bref point sur les enseignements que vous tirez de cette première année de mise en œuvre et sur les priorités que vous vous êtes fixées pour 2019 ?

En dépit des points de vigilance que j'ai signalés, 2018 me semble être l'année de la sérénité retrouvée pour le budget des armées. C'était, en vérité, une nécessité, car les enjeux stratégiques, opérationnels, humains et technologiques de la LPM 2019-2025 sont immenses. Une gestion rigoureuse, transparente et sans à-coups est une des clefs de la réussite face à ces défis.

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** Madame la ministre, on a beaucoup parlé de l'internalisation de la couverture des surcoûts liés aux OPEX et aux MISSINT. Est-elle une exception ou pourrait-elle devenir la règle lorsque l'écart entre la provision et les surcoûts tend à s'amenuiser ?

Ma seconde question a trait à la loi de programmation des finances publiques. Comme vous le savez, à compter de l'exercice 2019, le plafond des autorisations d'emplois prévu en loi de finances initiale (LFI) ne peut plus excéder de plus de 1 % la consommation d'emplois constatée dans la dernière loi de règlement. L'écart entre le plafond d'emplois voté en LFI et la réalisation tend ainsi à s'accroître. Dès lors, n'existe-t-il pas un risque que le rattrapage des années antérieures ne puisse plus être réalisé du fait de l'application de cet article 11 ?

**M. Jean-Charles Laronneur, rapporteur pour avis de la commission de la défense nationale et des forces armées (*Équipement des forces. Dissuasion*).** En tant que rapporteur pour avis, je me suis attaché à étudier l'exécution du programme 146 pour 2018. Inutile de le cacher, elle a été compliquée par l'annulation de 319 millions d'euros de crédits dont, sur tous les bancs, nous nous serions volontiers passés. Le ministère a mis en œuvre des mesures palliatives et il faut saluer les efforts des armées et de leur direction générale afin de concilier au mieux la satisfaction des besoins d'équipement et les contraintes financières.

Néanmoins, tous mouvements de gestion pris en compte, la Cour des comptes indique qu'en 2018, les crédits du programme 146 ont été sous-exécutés d'environ 300 millions d'euros par rapport à la loi de finances votée à l'automne 2017. Évoquant les opérations d'armement qui ont dû faire l'objet d'ajustements – c'est-à-dire de reports –, la Cour constate que certaines opérations annulées fin 2017 n'ont pas encore été programmées. Madame la ministre, pouvez-vous nous préciser quelles opérations d'armement reportées fin 2018 doivent encore être reprogrammées, et comment le cadre de la LPM permettra de le faire ?

Par ailleurs, en tant que rapporteur pour avis des crédits du programme 146, je me dois bien sûr de garder un œil sur le report de charges de ce programme. Celui-ci a crû en 2018, principalement en raison de la croissance des dettes vis-à-vis des fournisseurs, qui atteignent environ 1,5 milliard d'euros. La hausse ponctuelle du report de charges pour 2019 a été anticipée par la LPM, qui prévoit qu'ensuite, le montant du report de charges du ministère reparte à la baisse dès 2020. Madame la ministre, pouvez-vous nous confirmer, que les premiers travaux d'élaboration du projet de loi de finances 2020 vont bien dans ce sens ?

Enfin, la nature assez technique de l'exercice qui nous réunit ce soir me permet de souligner la différence entre le report de charges et les restes à payer – c'est-à-dire les autorisations d'engagement consommées, mais non encore intégralement payées. Pour faire très simple, il s'agit des commandes que le ministère a passées, mais dont il n'a pas encore reçu et payé les factures. Cela concerne pour l'essentiel le programme 146, car, entre la commande initiale et la fin des livraisons, les programmes d'armement s'étendent généralement sur plusieurs années.

L'ambitieux programme de réarmement lancé et formalisé dans la LPM a naturellement conduit le ministère à passer davantage de commandes, ce qui se traduit par une hausse de ses restes à payer en 2018, cette hausse portant exclusivement sur le programme 146. La LPM l'a d'ailleurs prévu et pris en compte. À l'initiative du président Bridey, nous avons inséré dans la partie normative de la LPM une disposition articulant ses dispositions avec le plafonnement des restes à payer prévu par la loi de programmation des finances publiques, afin de garantir que ce plafonnement ne contraindra pas les investissements des armées.

La Cour des comptes a jugé soutenable l'évolution des restes à payer constatée en 2018 et prévue pour le reste de la programmation militaire, pourvu que les crédits de paiement programmés soient bien au rendez-vous. C'est bien sûr à nous, mes chers collègues, qu'il reviendra d'y veiller au fil des projets de loi de finances et des commissions d'évaluation.

**M. Claude de Ganay, rapporteur pour avis de la commission de la défense nationale et des forces armées (*Soutien et logistique interarmées*).** Je souhaite tout d'abord saluer les efforts budgétaires importants consentis dans la droite ligne de la LPM 2019-2025, dite « à hauteur d'homme ». Nous vivons une époque où chaque dixième de point de croissance ne se gagne qu'au prix d'une maîtrise difficile de la dépense publique, mais également un temps où l'incertitude géopolitique obscurcit le chemin stratégique vers l'état final recherché.

Pour se prémunir contre toute néfaste impréparation, la France doit montrer l'exemple et conserver son rang, en portant sa voix et celle de l'Union européenne au chapitre des nations ne subissant pas leur avenir, mais le forgeant. Que la mission *Défense* représente les trois quarts des dépenses d'investissement de l'État illustre bien mes propos. J'espère que nos voisins allemands prendront pleinement conscience de cet enjeu et feront un jour, eux aussi, ce choix courageux.

Madame la ministre, à l'automne dernier, en tant que rapporteur pour avis des crédits alloués au soutien logistique interarmées dans le projet de loi de finances pour 2019, j'avais eu l'occasion de vous inciter à confirmer que les surcoûts non financés liés aux OPEX seraient bien couverts par un financement interministériel, comme prévu par les deux dernières LPM. Force est de constater que l'exécution budgétaire 2018 déçoit, et seront déçues en conséquence les attentes des militaires français quant à l'amélioration de leur quotidien.

Malgré cette sous-budgétisation, le rapport de la Cour des comptes décrit des améliorations encourageantes en termes de sincérisation budgétaire. Cette dernière est nécessaire afin d'effectuer des rebasages crédibles pour les lois de finances futures. L'augmentation des provisions OPEX – elles atteignent 1,1 milliard d'euros à partir de 2020 – est sans conteste un pas dans la bonne direction. Cependant, il eût été souhaitable que la même progressivité s'appliquât à la fin du mécanisme de solidarité gouvernementale en termes de financement de leur surcoût. La fin prématurée de ce mécanisme vient mitiger le bilan de la LPM que vous avez portée : l'effort budgétaire est en demi-teinte puisque la mission *Défense* doit désormais gérer un reste à charge de 542 millions d'euros.

La Cour des comptes rappelle à juste titre que les dépenses supplémentaires engendrées par les entretiens de matériel et la masse salariale déployés dans les OPEX et MISSINT limitent la marge de manœuvre qui servait à rattraper nos déficits capacitaires. À titre d'exemple, j'ai pu observer ces déficits capacitaires par le recours extensif aux externalisations dans le cas d'activités aussi importantes que le maintien en condition opérationnelle de nos parachutistes, alors que la repatrimonialisation de certains matériels aurait été souhaitable.

Ce reste à charge a contraint à l'ouverture de 404 millions d'euros de crédits en loi de finances rectificative en décembre 2018, intégralement gagés par l'annulation de crédits dans les programmes 146 *Équipement des forces* et 144 *Environnement et prospective de la politique de défense*. Une armée qui doit rogner sur la qualité de l'équipement de ses troupes et sur l'étude prospective de son environnement stratégique afin de permettre de justesse son plein déploiement hors des frontières pourrait être assimilée à une armée déployée au-delà de ses moyens, caractéristique de nations que l'on pourrait qualifier de crépusculaires.

Alors que le chef d'état-major des armées lui-même a décrit l'armée française comme éreintée, sous-équipée, sous-dotée, sous-entraînée, Bercy opère des coupes dans les programmes cruciaux qui faisaient que nos soldats opéraient dans des conditions tout juste dignes de leur profession. Un soldat professionnel ne devrait pas avoir à rafistoler son équipement ou à prendre sur sa solde afin de s'équiper convenablement en amont de son déploiement. Madame la ministre, les statistiques des services de recrutement des armées montrent les difficultés qu'ils éprouvent à susciter de nouvelles vocations de soldats, ainsi qu'à fidéliser ceux déjà engagés. Il est inutile de chercher bien loin : la dégradation de leurs conditions de travail y contribue sûrement.

Nous ne pouvons pas laisser l'augmentation du budget des armées excuser les futurs arbitrages au détriment de votre ministère. Ainsi, certaines cessions immobilières visent à grappiller quelques millions pour boucler un budget serré : *Le Point* relate la vente de l'îlot Saint-Germain – 17 000 m<sup>2</sup> évalués à 350 millions d'euros – pour 29 millions à la Ville de Paris afin qu'elle puisse y construire des logements sociaux. Il s'agit d'une bien curieuse opération quand on sait le dur combat que doivent livrer les militaires pour loger leurs familles dans les zones très tendues, telles que Paris ou Bordeaux ! En tant que rapporteur du même avis sur le projet de loi de finances pour 2020, je compte analyser ce déshabillage de Pierre pour habiller Paul, en me plaçant au plus près de la réalité opérationnelle de nos soldats, afin de m'assurer que leur engagement soit décemment accompagné par les services ministériels.

Madame la ministre, le sacrifice ultime de cent vingt-cinq de nos concitoyens au cours des dix dernières années nous oblige. Le budget des OPEX et MISSINT ne doit pas entrer en concurrence avec celui des autres programmes de la mission *Défense*. Nos engagements dans la bande sahélo-saharienne et au Levant ne doivent pas se transformer en surengagements. Pour s'en prémunir, il faut rétablir, puis diminuer petit à petit le financement interministériel du surcoût des OPEX, au fur et à mesure de l'effectivité de la sincérisation des budgets. Nous serons à vos côtés pour porter ce message à M. Darmanin et à la direction du budget lors de la préparation du prochain projet de loi de finances. Pas plus qu'un enlisement sur le front Gao-Niamey, nous ne voulons d'un enlisement sur le front Balard-Bercy.

**M. Thomas Gassilloud, rapporteur pour avis de la commission de la défense nationale et des forces armées (*Forces terrestres*)**. Madame la ministre, je vous remercie pour les propos tenus à Singapour, rappelant les grands axes de la position française concernant la situation en Indopacifique.

J'ai déjà eu l'occasion à plusieurs reprises de vous faire part de mes inquiétudes concernant le niveau de préparation opérationnelle des forces terrestres. J'aimerais revenir sur ce sujet, cette fois à la lumière de l'exécution du budget 2018. Alors que les outils de préparation opérationnelle n'ont jamais été aussi performants, le niveau d'entraînement de nos soldats – en particulier au sein de l'armée de terre – a globalement chuté depuis 2015, avec un effet durable sur leur capacité. Même s'il est normal que le réinvestissement engagé à partir de 2017 peine encore à se traduire par des résultats mesurables en 2018, la Cour des comptes s'en est émue dans sa note sur l'exécution budgétaire 2018. Elle note que la norme de quatre-vingt-dix jours de préparation opérationnelle par homme n'est pas atteinte en 2018, pas plus que depuis le début de la programmation militaire 2014-2019.

En 2018, l'armée de terre a atteint quatre-vingt-un jours de préparation opérationnelle, soit neuf jours d'écart avec la cible, alors que son effectif était en augmentation de 1 000 soldats par rapport à celui de 2017. Comment l'expliquer ?

La première cause est liée à l'intensité opérationnelle, tant en opérations extérieures que sur le territoire national. Le recrutement en est la deuxième cause. La manœuvre de recrutement entamée en 2015 a mobilisé les infrastructures et les hommes. Dans ce contexte, la fidélisation est un enjeu majeur pour notre armée de terre et doit être soutenue par tous les moyens. Vous avez rappelé la sous-consommation du titre 2 en 2018 : 211 millions d'euros et 4 000 départs supplémentaires par rapport aux prévisions de la LFI. Il nous faut creuser le sujet car, même si nous espérons tous que la situation économique va continuer à s'améliorer, cela risque de diminuer encore davantage l'attractivité de nos armées et de nous conduire à des situations comparables à celles de nos voisins allemands et anglais, qui ont de fortes difficultés à recruter pour leurs armées.

Vous avez parlé de « fidélisation » – attractivité relative, plan Famille, prime de technicité, etc. Mon collègue Gaillard a évoqué l'information dans le cadre des cursus scolaire, qui permet ensuite le recrutement. J'aimerais vous interroger sur la mise en place du service national universel (SNU), qui va remplacer la journée défense et citoyenneté (JDC). Il sera une opportunité mais pourrait aussi constituer un problème pour le recrutement. Actuellement, la JDC dure une journée et représente un potentiel important de recrutement pour les armées : 700 000 jeunes, 30 000 prospects et 10 000 contrats signés chaque année.

Récemment, à Saint-Cyr Coëtquidan, avec Mme Darrieussecq, le Président de la République a demandé d'accélérer la montée en charge du SNU : il concernera 40 000 jeunes dès l'année prochaine, 160 000 en 2021 et 400 000 en 2022, soit la moitié de l'objectif. Ce peut être une formidable opportunité pour nos armées, mais à la lumière des résultats de 2018, nous devons également anticiper un risque : le SNU aura lieu à 16 ans, et non pas à 18 ans comme la JDC. Or, à 16 ans, les jeunes auront beaucoup de mal à s'engager deux ans à l'avance, d'autant qu'à cet âge, on change rapidement d'avis. Madame la ministre, avez-vous été alertée ? Avez-vous étudié des solutions pour que le SNU ne nuise pas gravement à la capacité de nos armées de continuer à recruter ?

**M. Jacques Marilossian, rapporteur pour avis de la commission de la défense nationale et des forces armées (Marine).** Rapporteur pour avis des crédits de la marine nationale pour 2017 et 2018, j'observe que la nomenclature budgétaire ne permet pas d'analyser précisément ce budget. Seul un spécialiste peut observer qu'en 2018, l'exécution des programmes 146, 178 et 212 est assez fidèle à la loi de finances. Les crédits de paiement sont légèrement supérieurs, en raison d'un abondement de 85 millions d'euros au titre des OPEX dans lesquelles la marine est engagée, au-delà de son contrat opérationnel. Les autorisations d'engagement exécutées sont inférieures de 192 millions d'euros, en raison principalement du report à 2019 des renégociations de contrats portant sur les missiles Aster pour 72 millions d'euros, à la suite de la sortie de l'Italie de l'accord-cadre, et Exocet pour 100 millions d'euros, à la suite de la remotorisation du missile. Ces deux reports sont tout à fait pertinents puisqu'ils permettent une renégociation et donc de meilleurs prix. En conclusion, l'exécution budgétaire est tout à fait satisfaisante pour la marine.

Le principal point de vigilance ressort de l'étude des annexes au projet de loi de règlement. Dans les indicateurs de performance que le Gouvernement nous présente, la suractivité de la marine et ses conséquences transparaissent clairement : si la marine réussit à atteindre – voire à dépasser – les objectifs assignés par ses contrats opérationnels de protection, d'intervention et de gestion de crise, c'est au prix d'une suractivité que tous ses efforts d'optimisation des moyens ne parviennent pas à compenser. Cela se traduit par une baisse tendancielle de la disponibilité de ses matériels. Par une sorte de cercle vicieux, cette baisse réduit les moyens disponibles pour l'entraînement et la préparation opérationnelle, ce qui conduit à concentrer toujours plus d'activité sur les mêmes marins et les mêmes équipements...

Nous constatons également un déficit en ressources humaines de l'ordre de 400 marins, alors que 3 400 recrutements ont été opérés, soit 1 000 de plus qu'en 2014. Il y a donc un problème de fidélisation, que vous avez évoqué. Pourriez-vous nous dire comment la LPM adoptée il y a moins d'un an permettra de rompre avec cette dynamique, pour rendre plus soutenable le niveau d'engagement de la marine ?

Je signale d'ailleurs que l'anticipation du programme d'hélicoptères HIL constitue à cet égard une excellente nouvelle : dans la marine, les HIL Guépard remplaceront entre autres les Alouette III, que le chef d'état-major de la marine nationale assimile à l'hélicoptère de Fantômas... J'avais parié avec lui que je le citerai, c'est fait !

Pour conclure, madame la ministre, je ne vous parlerai pas de porte-avions. Mais j'aimerais revenir sur la partie thématique de mon dernier avis budgétaire, qui concerne la lutte anti-mines. Le programme de renouvellement de nos capacités de guerre des mines a conduit les Français à travailler conjointement avec les Britanniques sur un projet de lutte contre les mines navales dit *Maritime mine counter measures* (MMCM). Ce programme ne

m'avait pas tout à fait convaincu. Très récemment, il a été proposé aux Belges et aux Néerlandais, qu'il n'a pas convaincus non plus, ceux-ci préférant la solution présentée par Naval Group qui fait une large place au roboticien français ECA. Sur fond de Brexit et de montée en puissance du Fonds européen de défense, envisagez-vous de réexaminer le MMCM et de renouer avec les Belges et les Néerlandais ces fameux liens tripartites que nous avons tissés lorsque nous avons développé ensemble l'actuelle génération de capacité de guerre des mines ?

**M. Jean-Jacques Ferrara, rapporteur pour avis de la commission de la défense nationale et des forces armées (Air).** À la demande de François Cornut-Gentille, qui l'a aussi évoqué, permettez-moi de m'écarter quelque peu de notre ordre du jour et de me réjouir, madame la ministre, de la commande d'un hélicoptère Caracal, destiné à remplacer l'un des deux détruits en opération. Cette décision était attendue depuis bientôt deux ans, le décret d'avance de juillet 2017 ayant conduit à reporter cette opération. Avec d'autres collègues de la majorité, je m'étais ému de cette annulation, lourde de conséquences sur le terrain, notamment pour nos forces spéciales. Le mal est réparé, même s'il nous faudra encore patienter quelques années avant que ce nouvel appareil ne soit livré.

J'en viens à présent au cœur de notre sujet. En tant que rapporteur des crédits alloués à l'armée de l'air, je me concentrerai sur l'action 4 du programme 178, relative au financement de la préparation des forces aériennes. Le temps qui m'est imparti ne me permettant pas de dresser un bilan exhaustif, je me concentrerai sur un point essentiel à mes yeux : la formation et l'entraînement des équipages.

À l'instar des années précédentes, l'année 2018 a été marquée par l'intensité de l'engagement de nos forces en opérations extérieures. Au total, les OPEX représentent 22 % de l'activité de l'aviation de chasse, et 24 % de celle de l'aviation de transport. À cet égard, 2019 est assez semblable à 2018.

Ainsi, entre le 15 et le 21 mai, les avions déployés dans le cadre de l'opération Chammal ont effectué vingt-deux sorties aériennes, tandis que ceux de la force Barkhane en ont réalisé soixante-treize, parmi lesquelles vingt-deux missions chasse, quatorze missions de ravitaillement ou d'observation et de renseignement, et trente-sept missions de transport.

Ce niveau d'engagement exceptionnel est atteint au détriment d'une préparation opérationnelle cohérente et d'une régénération organique suffisante, faisant craindre des pertes de compétences susceptibles d'entraîner à terme une moindre capacité de nos aviateurs à conduire les missions qui sont les leurs.

Le déploiement en OPEX des équipages les plus expérimentés ralentit toujours plus la formation des plus jeunes, d'autant que la disponibilité des avions n'est toujours pas au rendez-vous. Ainsi, pour un objectif initial de 280 heures, les équipages de transport n'ont pu effectuer que 201 heures de vol en 2018.

Mes questions sont simples, madame la ministre : quelles initiatives ont été prises afin de combler les lacunes de la préparation opérationnelle des aviateurs et de garantir une formation et un niveau d'entraînement suffisants ? Quel est le premier bilan de la direction de la maintenance aéronautique, créée en avril 2019, et des plans d'action spécifiquement lancés pour l'A400M, le C130H ou encore le Mirage 2000D ?

**M. Didier Quentin, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères (Défense).** Comme vous, madame la ministre, je me réjouis que l'année 2018 ait été marquée par une exécution plus rigoureuse du budget de la défense. Mais, comme plusieurs de mes collègues, je me déssole que cette exécution ait été entachée, en fin d'année, par une entorse au principe de financement interministériel des opérations extérieures, même si pas un euro, vous l'avez dit, n'a manqué au budget des armées.

Je vais concentrer mon propos sur certains événements qui ont marqué la défense française en 2018, et qui ont des implications sur notre politique européenne ou étrangère.

Je pense d'abord au Fonds européen de défense, et à ce qui l'a préfiguré – le programme européen de développement industriel pour la défense (PEDID). Pouvez-vous nous dire quels sont les acquis des deux mécanismes ? L'évolution des discussions avec nos partenaires sur les projets va-t-elle dans le sens des intérêts et ambitions de la France ? Autrement dit, parvenons-nous à échapper à l'éternelle logique du retour géographique, peu propice à l'émergence d'une industrie de défense européenne forte et intégrée ?

Autre chantier majeur de l'année 2018, l'Initiative européenne d'intervention (IEI), lancée en juin 2018 par le Président Macron. Elle a vocation à favoriser l'émergence d'une culture stratégique européenne commune, prélude à des engagements conjoints en opération. Où en sommes-nous ? Qu'avons-nous accompli ? Quelle est notre feuille de route ?

L'année 2018 a également vu les premières opérations de la force conjointe du G5 Sahel, à laquelle la France apporte un soutien politique et opérationnel indispensable. D'après nos informations, cette force manque encore cruellement de moyens, de formation, d'entraînement, dans un contexte où les 400 millions d'euros promis par la communauté internationale tardent à arriver. Pouvez-vous nous dire précisément ce qu'il en est ? Que ressort-il des retours d'expérience de nos militaires de Barkhane, qui la côtoient sur le terrain ? Avons-nous encore l'espoir que cette force soit placée sous mandat de l'Organisation des Nations unies, ce qui lui donnerait accès à des financements et renforcerait sa légitimité ?

Enfin, je conclurai sur le rapprochement Naval Group-Fincantieri, qui a refait surface depuis quelques jours alors qu'il semblait mal engagé. Pouvez-vous nous préciser le calendrier et les modalités de cette union, et nous expliquer en quoi elle profitera à l'industrie de défense française ?

**Mme la ministre.** Quelles mesures envisageons-nous pour fidéliser nos personnels ? Je l'ai déjà précisé, une prime de lien au service a été mise en place en 2019 pour répondre aux besoins particuliers dans des spécialités très recherchées, afin que les carrières y soient plus longues. Nous attendons les premiers effets de cette mesure, mais pas avant le second semestre de cette année. Il est donc un peu prématuré d'en parler.

En outre, afin d'introduire davantage de flexibilité, nous avons adapté la durée des contrats. Au lieu de signer un seul contrat de cinq ans, nous essayons d'être plus flexibles, en particulier lorsqu'il s'agit d'un renouvellement de contrat, afin de tenter de tenir compte des projets des militaires en fin de contrat.

Vous ne serez pas surpris si je vous dis que nous concentrons également nos efforts en direction d'un vivier encore peu exploité, celui des personnels féminins. Nous avons en effet de grands progrès à réaliser dans le recrutement des femmes dans nos armées.

Plus globalement, dans le cadre de l'exécution de la LPM, nous allons mettre en œuvre des mesures indemnitaires liées à une nouvelle politique de rémunération. Nous y travaillons. Nous aurons certainement l'occasion d'en rediscuter ultérieurement.

Nous sommes également attentifs à l'évolution du régime des retraites. Les militaires ont une conception globale de leur statut, qui s'appuie sur une combinaison de conditions posées au moment du recrutement : exigences en termes de formation initiale, de niveau de rémunérations, capacité à entamer une deuxième carrière et à acquérir dans les armées des compétences réutilisables dans la vie économique civile, etc. La question des retraites est centrale dans les enquêtes régulièrement menées sur le moral des armées. Ce dernier est excellent, mais tout le monde s'inquiète des conséquences du nouveau système de retraite sur lequel le haut-commissaire Delevoye travaille actuellement. Je considère que le dispositif de retraite propre aux militaires participe directement à l'attractivité du statut. Je ne suis d'ailleurs pas la seule à le dire. Il est absolument fondamental de ne pas le remettre en cause.

Parmi les outils complémentaires visant à améliorer la fidélisation, nous cherchons à faciliter l'entrée dans la carrière d'officier ou de sous-officier des militaires contractuels, en leur proposant des formations.

Le plan Famille tend, quant à lui, à améliorer les conditions de vie des personnels et de leurs familles. Dès l'automne 2017, j'ai souhaité le mettre en œuvre par anticipation, avant même que vous ne le consolidiez dans la loi de programmation. C'est pourquoi, en 2018, nous avons surexécuté ce plan qui a vocation à se déployer sur les sept années de la LPM à hauteur de 530 millions d'euros. Il vise à répondre au problème des absences opérationnelles et à faciliter l'intégration des familles dans la communauté militaire, dans un contexte sociologique qui évolue très vite – les conjoints et conjointes de militaires étant eux-mêmes actifs, cette intégration ne se pose plus du tout dans les mêmes termes. Il vise aussi à mieux vivre la mobilité géographique, alors que le taux d'activité des conjoints est désormais très important. Nous souhaitons également améliorer les conditions de logement – un énorme chantier est devant nous – et faciliter l'accès des familles à l'accompagnement social du ministère. Enfin, nous voulons améliorer les conditions d'hébergement et de vie de la population très spécifique des célibataires ou célibataires géographiques – quand leur conjoint est actif.

Nous avons sélectionné quarante-six mesures. En 2018, 80 % d'entre elles ont été concrétisées. Si je devais faire le palmarès de celles qui ont rencontré le plus grand succès, le wifi gratuit remporterait le concours haut la main ! Nous avons équipé 108 000 lits en 2018 et nous passerons à 137 000 fin 2019. Une mesure est intervenue un peu plus tard en 2018 : la renégociation de la convention avec la SNCF, qui comprend une avancée très appréciée, et saluée par les militaires – le bénéfice des tarifs préférentiels pour les familles de militaires, même lorsqu'elles voyagent sans ces derniers, ce qui n'était pas le cas auparavant. Désormais, la famille d'un militaire projeté en opérations extérieures ou réquisitionné dans le cadre de Sentinelle peut pleinement bénéficier de ces tarifs.

J'ai souhaité que le plan Famille soit évolutif. J'ai donc lancé fin mars une enquête et un appel à idées auprès de la communauté militaire pour procéder aux ajustements qui pourraient s'imposer. J'ai également formulé une deuxième demande : mettre en œuvre le chapitre I<sup>er</sup> de la loi de programmation militaire « à hauteur d'homme ». Ainsi, en 2019, chaque unité, chaque régiment, chaque base pourra bénéficier d'un projet concret d'amélioration de ses conditions de vie. C'est le terrain qui déterminera les projets sélectionnés. Pour ce faire, nous avons déconcentré des crédits afin de responsabiliser les commandants de base de défense et de répondre rapidement aux demandes.

M. Giraud m'interroge sur l'internalisation des surcoûts : va-t-elle devenir la règle ou l'exception ? Je ne peux pas me prononcer. Je l'ai déjà dit, j'aimerais que cela reste une exception, d'autant plus que 2018 était la dernière année d'exécution de la précédente loi de programmation militaire. La nouvelle réaffirme ce principe de solidarité interministérielle, tout en le précisant. De telles dispositions n'ont donc pas vocation à rester lettre morte.

J'y vois néanmoins un risque – ou une tentation pour ne pas m'exprimer comme Bercy : si le coût des opérations extérieures et des missions intérieures reste à peu près stable au niveau actuel, plus le niveau de la provision va s'élever, plus on risque de nous opposer que le reste à financer est si modeste qu'il s'apparente à l'épaisseur du trait ! L'histoire n'est pas encore écrite et je compte beaucoup sur vous – et sur votre vigilance – pour que cela reste une exception et ne devienne pas la règle.

Vous avez parfaitement raison de rappeler que la loi de programmation des finances publiques crée une pression sur tous les gestionnaires de personnels, en éliminant les emplois vacants au-delà de certains seuils. Cela justifie pleinement les mesures que j'ai rapidement présentées, ainsi que la mise sous tension du système de recrutement, d'autant que nous n'avons pas pu résorber le retard pris avant le début de l'exécution de la loi de finances pour 2018.

À M. Jean-Charles Laronneur qui m'a demandé quelles opérations d'armements ont été décalées, j'indique qu'il reste à reprogrammer environ 240 millions d'euros de programmes d'équipement du fait des annulations intervenues, sur lesquels 160 à 170 millions sont prévus sur l'exercice 2019. Pour revenir au sujet de préoccupation récurrent que constitue l'hélicoptère Caracal – mais il faut toujours avoir de la suite dans les idées, monsieur Ferrara... –, nous allons examiner la façon dont nous pouvons au mieux reprogrammer cet équipement si cher à notre cœur.

En réponse aux observations de M. de Ganay, je précise que les annulations intervenues sur le programme 146 n'ont pas eu de conséquences sur la sécurité et les conditions d'opérations de nos soldats. Nous reprogrammons certes ce qui doit l'être, mais nous avons fait porter l'effort sur le plus urgent, c'est-à-dire sur le petit équipement des militaires : treillis de nouvelle génération, nouveaux gilets pare-balles, livraison du nouveau fusil d'assaut. Nous n'avons donc pas sacrifié la sécurité et la qualité des équipements de nos soldats sur l'autel de la rigueur budgétaire.

S'agissant des cessions immobilières, monsieur de Ganay, nous aurons dans quelque temps l'occasion d'évoquer les conditions dans lesquelles la cession de la partie dite « fructifère », pour reprendre le terme consacré, de l'îlot Saint-Germain se sera dénouée. Je crois que vous pourrez constater le moment venu qu'elle s'est déroulée dans d'excellentes conditions. En tout cas, je partage pleinement votre conclusion : oui, le sacrifice de nos hommes et de nos femmes nous oblige, et nous y veillons quotidiennement.

Pour ce qui concerne le niveau de préparation des forces terrestres, je reconnais que la LPM qui s'est achevée le 31 décembre 2018 n'a pas permis la remontée au niveau fixé pour le contrat opérationnel. Certes, l'armée de terre a dû absorber la mise en place de l'opération Sentinelle sans modification de l'objectif de ce contrat, mais nous ne pouvons pas pour autant nous satisfaire de rester durablement au niveau constaté à la fin de l'année 2018. C'est pourquoi nous restons concentrés sur la mise en condition de nos hommes avant projection, avant de pouvoir nous consacrer à la mise en condition de la totalité de l'effectif, quelle que soit la finalité d'emplois immédiate. À compter de 2023, l'augmentation de l'activité opérationnelle et l'atteinte progressive des normes établies permettront d'aboutir à une nouvelle capitalisation de l'ensemble des savoir-faire.

Par ailleurs, ainsi que vous l'avez indiqué, la montée en puissance du SNU sera rapide puisque nous passerons de 3 000 jeunes en 2019 à 40 000 en 2020. Cela constitue-t-il un problème du point de vue du recrutement lorsque la JDC aura totalement disparu ? Pour ma part, je ne le crois pas, mais Geneviève Darrieussecq pourra compléter ma réponse. Certes, les jeunes auront 16 ans au lieu de 18 ans, mais la durée de formation et de sensibilisation aux questions de sécurité, et en particulier tout ce qui a trait au lien armée-nation, n'en sera pas moins très fortement enrichie. Si le délai est allongé, l'efficacité du dispositif sera beaucoup plus grande. Il ne faut pas oublier, par ailleurs, que nous recrutons des jeunes avant 18 ans puisque, pour un certain nombre de postes, il n'y a aucune exigence en termes de formation préalable. Je ne peux pas prédire ce qu'il adviendra, mais je crois que nous devrions améliorer l'efficacité de la sensibilisation des jeunes aux perspectives de carrière que nous offrons.

M. Marilossian a indiqué que l'exécution du budget de la marine dans le programme 146 avait été très bonne en 2018. Je rappelle que la suractivité de la marine a été très concentrée dans quelques domaines. Ainsi, ce n'est pas manifeste pour les bâtiments de surface, les sous-marins et l'aéronavale. En revanche, le phénomène est extrêmement marqué pour ce qui concerne l'activité des fusiliers marins et des commandos de marine, dont la moyenne d'engagement a été de 160 jours dans l'année pour ces derniers ; bien évidemment, je ne commente pas l'intensité des opérations dans lesquelles ces unités ont été impliquées.

C'est avec raison que vous soulignez que le taux de disponibilité est globalement satisfaisant, mais reste très fragile et connaît une grande hétérogénéité en fonction des matériels. Vous vous interrogez sur les mesures plus spécifiques que nous pourrions envisager pour fidéliser les personnels de la marine. Je souhaiterais vous faire part de la décision que nous avons prise, mais que je n'ai pas eu l'occasion de partager avec vous, de tester sous forme d'expérimentation le double équipage pour deux FREMM et un patrouilleur léger guyanais. Il s'agit de concilier vie professionnelle et vie familiale. Or il est extrêmement difficile pour les marins de gérer la totale imprévisibilité tant de la date à laquelle ils vont embarquer que de la durée de la mission. Il nous a donc semblé raisonnable de tester un système, dont il faut évidemment pouvoir assurer le financement et la soutenabilité à terme, permettant de rendre totalement prévisibles la date de l'embarquement ainsi que sa durée. Le même dispositif existe pour les sous-marins et nous allons donc l'expérimenter pour deux bâtiments de surface.

Vous m'avez encore interrogée sur le développement du programme dit MCM, programme de chasse aux mines, qui est une vieille histoire avec nos amis belges et néerlandais. Les chasseurs de mines tripartites ont été un très grand succès, mais depuis 2008, nous sommes tournés vers un projet ambitieux, avec un nouveau programme qui répond au joli nom de SLAMF (Système de lutte antimines du futur). La Belgique et les Pays-Bas ont passé en mars dernier un marché avec Naval Group et ECA Group pour douze bâtiments et leur charge utile. Les choses sont donc plutôt bien orientées.

J'ai déjà répondu sur le Caracal à Jean-Jacques Ferrara, qui a rappelé le niveau d'engagement exceptionnel de nos aviateurs. Que peut-on faire pour améliorer la préparation opérationnelle de nos aviateurs ? Il faut commencer par améliorer le taux de disponibilité de nos appareils, car la faible préparation opérationnelle est le résultat concomitant de l'engagement répété des aviateurs les plus expérimentés sur les théâtres d'opérations extérieures, et du fait que la disponibilité des appareils étant insuffisante, nous entraînons toujours les mêmes pilotes sur les avions qui fonctionnent en métropole afin de pouvoir les projeter à nouveau en OPEX.

Par ailleurs, il est encore un peu tôt pour pouvoir tirer un bilan de la mise en place de la direction de la maintenance aéronautique, cela d'autant moins que celle-ci, qui a pour mission de renégocier avec les industriels des contrats verticalisés avec un chef de file parfaitement identifié afin d'éviter la dilution des responsabilités, a commencé par une flotte d'hélicoptères-écoles au profit de l'aviation légère de l'armée de terre. Elle s'attaque maintenant aux grands contrats qui concerneront les appareils de l'armée de l'air. Le contrat Rafale est en cours de renégociation, ce qui était son échéance normale. D'autres contrats viendront ensuite, sans doute plus exigeants encore en termes de discussions avec les industriels.

M. le député Quentin m'a interrogée sur le Fonds européen de défense. Je précise que la version de préfiguration, le PEDID, doté de 500 millions d'euros a déjà réservé des sommes au profit de deux programmes importants dans lesquels la France est impliquée. Il s'agit, d'une part, de 100 millions d'euros pour l'eurodrone MALE – la balle est donc dans le camp des quatre pays qui gèrent ce programme – et, d'autre part, d'une trentaine de millions d'euros pour le programme de radio logicielle, dit ESSOR.

Pour ce qui est du passage au format du Fonds européen de défense, la vraie question est celle de la capacité des nouvelles institutions européennes à confirmer les options tracées par la Commission sortante consistant à investir 13 milliards d'euros dans ce fonds au cours des années 2021 à 2027. Les règlements ont été adoptés : il ne reste plus qu'à confirmer le niveau des financements, ce qui n'est pas une petite affaire.

S'agissant de l'IEI, une première réunion ministérielle a été tenue à l'automne 2018, et les états-majors se sont réunis à deux reprises récemment. Nous ferons le bilan de cette première année en septembre prochain dans le cadre de la réunion ministérielle, organisée par les Pays-Bas. J'insiste sur cette dimension qui montre l'appropriation européenne rapide de nos partenaires.

En ce qui concerne le G5 Sahel, le manque de moyens, de formation et d'entraînement est bien réel, mais il faut mesurer l'ampleur de l'effort accompli par ces forces armées, qui ne sont pas les plus riches du monde ni les plus nombreuses. C'est un défi colossal qu'elles relèvent avec beaucoup de courage et d'engagement. La pause marquée pendant six mois dans les opérations menées par la force conjointe du G5 Sahel n'a probablement pas aidé à convaincre la communauté internationale d'accélérer la mobilisation des 400 millions d'euros promis. Mais nous sommes un certain nombre à maintenir une forte pression pour que ces promesses se transforment en dons. Pour ma part, je ne crois pas au financement sous chapitre VII de la charte des Nations unies pour la très simple raison que les États-Unis y sont totalement opposés.

Enfin, le rapprochement de Fincantieri et Naval Group peut apporter beaucoup. Le conseil d'administration des deux entreprises s'est réuni au mois d'avril pour acter ce rapprochement et la constitution d'une *joint-venture*. Cela devrait permettre d'éviter ces situations ubuesques où des européens sont en compétition entre eux sur un marché où la compétition est mondiale.

**M. Fabien Roussel, rapporteur spécial (*Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation*)**. Pour la deuxième année, nous nous livrons à l'exercice du Printemps de l'évaluation, au cours duquel nous contrôlons l'exécution budgétaire. Nous pourrions juger de l'efficacité de cette nouvelle pratique de l'Assemblée nationale au regard de la prise en compte ou non des remarques que nous formulons.

S'agissant du budget consacré aux anciens combattants, je pourrais être bref en me contentant de dire qu'il a été bien exécuté et que tout va bien. De fait, le niveau d'annulations de crédits est très faible – 22,5 millions d'euros seulement pour un budget de 2,4 milliards d'euros, ce qui est parfait.

Je formulerais toutefois quatre remarques.

Tout d'abord, la disparition naturelle des anciens combattants et des ayants droit est à l'origine d'un excédent de 82 millions d'euros. Je répèterai comme tous les ans que cette somme pourrait être mise à disposition des besoins des associations du monde combattant, et donc affectée au budget des anciens combattants.

La deuxième remarque porte sur le budget de la mémoire, qui en 2018 a été exceptionnellement important du fait des célébrations du centenaire – 5 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2017. Mais il a baissé en 2019 et va encore diminuer, ce que je trouve regrettable. Les associations nous alertent en effet sur les conséquences de cette diminution au regard de l'actualité, la multiplication des actes antisémites, des outrages à l'encontre de résistants, de déportés – je pense à Simone Veil –, la montée des nationalismes, la haine contre des communautés et contre des peuples. Les associations considèrent qu'il serait bon de maintenir un budget élevé, et de faire en sorte que chaque lycéen, chaque collégien puisse visiter au moins une fois dans sa scolarité un lieu de mémoire lié à la résistance, à la déportation et à la guerre, pour faire reculer ces idées. Certaines de ces associations s'étonnent d'ailleurs que leurs subventions aient diminué.

Troisièmement, dans le cadre de cette mission d'évaluation, j'ai visité l'Institution nationale des invalides (INI), le 21 mars dernier. C'est un établissement remarquable, dont les missions vont au-delà de la prise en charge des blessés et grands invalides de guerre puisqu'il conduit un travail de recherche et réalise des prouesses technologiques reconnues. L'INI a fait l'objet d'un audit en 2013, qui lui a fixé des objectifs de réduction de budget et d'effectifs, lui demandant de passer de 420 équivalents temps plein à 400 d'ici à 2021. Ainsi que j'ai pu le constater sur place, l'Institut a fait de gros efforts. Il donne l'alerte, considérant qu'il ne serait pas possible de descendre en dessous du seuil de 410 équivalents temps plein sans remettre en cause l'accueil des grands invalides de guerre et la qualité des soins qu'il pratique.

Ma dernière remarque porte sur le rapport constant, qui n'a rien à voir avec un député qui s'appellerait Constant : il s'agit du mécanisme d'indexation des pensions pour nos anciens combattants. C'est important puisque cela concerne 206 676 bénéficiaires de la pension militaire d'invalidité (PMI) et 940 071 titulaires de la retraite du combattant. Le rapport constant est le lien d'automaticité entre l'évolution de la valeur du point servant au calcul du montant des pensions et l'évolution du point d'indice de la fonction publique. Depuis 2005, ce mode de calcul a permis de faire évoluer le point d'indice des intéressés, mais pas assez, et pas au niveau de l'inflation. C'est ce que regrettent les associations du monde combattant, qui considèrent avec raison que cette pension est due au titre de la reconnaissance de la nation, au regard de leur engagement pour le pays, et qu'il n'est pas juste qu'elle diminue à cause de l'inflation. Ce mode de calcul les pénalise, c'est comme s'ils percevaient une reconnaissance au rabais.

Dans le cadre de ma mission de contrôle et d'évaluation du budget 2018, j'ai donc demandé aux services du ministère à quel niveau ce point d'indice se situerait s'il était calculé en fonction de l'inflation, et combien cela coûterait au budget de la nation. Concernant le budget 2018, il s'élèverait à 15,2 euros, et cette mesure coûterait 88 millions d'euros. Je mets

cette somme en regard des 82 millions d'euros d'« économies » liés à l'évolution naturelle de la démographie des anciens combattants du fait de leur disparition progressive. Si ces crédits étaient maintenus dans le budget des anciens combattants, nous pourrions au moins répondre à cette demande légitime du monde combattant de voir les pensions indexées sur le niveau de l'inflation afin qu'elles retrouvent un juste niveau. Comme vous le savez, en effet, des gouvernements peuvent décider de geler le point d'indice de la fonction publique, ce qui du coup pénalise nos anciens combattants.

**Mme Geneviève Darrieussecq, secrétaire d'État auprès de la ministre des armées.** Vous l'avez dit, monsieur le député, le budget 2018 est exécuté. C'est facile, il s'agit pratiquement d'un budget de guichet : si les évaluations sont correctes, le budget est exécuté dans de bonnes conditions, ce qui est le cas.

Oui, le nombre des anciens combattants diminue chaque année. En 2017 et en 2018, la baisse a été de plus de 6 %, et ce pourcentage est chaque fois plus important. Nous sommes en pleine transition, avec une diminution régulière du nombre d'anciens combattants, qui sont désormais essentiellement des anciens combattants des conflits d'Algérie, et une augmentation très faible des nouveaux anciens combattants que sont les soldats partis en opérations extérieures, qui bénéficient de ce statut après quatre mois de service. Nous n'atteindrons donc plus jamais un nombre d'anciens combattants aussi élevé qu'il a pu l'être dans les années antérieures.

Oui, nous sommes dans une période de transition et nous devons nous adapter à cette évolution du monde combattant. S'adapter signifie-t-il qu'il faut toujours donner autant d'argent ? Une telle gestion pourrait nous être reprochée. Les budgets de nos armées sont en nette augmentation pour répondre aux besoins de nos militaires. En revanche, celui du monde combattant diminue régulièrement eu égard au nombre des personnes qui en sont bénéficiaires. Cela me paraît assez logique.

Le budget 2018 consacré à la mémoire était particulièrement élevé et a été quasiment exécuté, avec un excédent de 1 million d'euros par rapport au projet.

Je rappelle, monsieur le rapporteur, que nous ne finançons pas le fonctionnement des associations, mais des projets. Sachez que, pour la période de célébration du centenaire, nous avons financé directement plus de 1 000 projets – sans compter ceux qui ont été financés par la Mission du centenaire. Nous avons véritablement soutenu les associations dans tous les projets qu'elles avaient conçus dans tout le territoire national, soutenu aussi les collectivités : 1 600 monuments aux morts ont ainsi été restaurés, pas seulement en 2018, mais, mais tout au long de la célébration du centenaire, 56 nécropoles militaires ont été restaurées ainsi que plus de 200 carrés militaires.

Vous avez raison de dire que les actions de mémoire sont particulièrement importantes, en cette période où nous entendons de plus en plus fréquemment des messages racistes ou antisémites, qui nous semblaient appartenir à un passé lointain, mais que nous voyons resurgir. Nous avons engagé un travail de fond avec l'éducation nationale, et il ira en s'approfondissant dans les années à venir. Il en a été ainsi en 2018, autour de la Shoah et avec le concours national de la résistance et de la déportation.

La diminution du budget consacré aux actions de mémoire est liée non pas au recul de la politique de mémoire mais à l'achèvement des manifestations du centenaire. Le centenaire, qui concerne aussi 2018, a principalement consisté en actions de terrain financées

en grande partie par la mission du centenaire, c'est-à-dire par le ministère des armées, et en commémorations. Il a également englobé l'itinérance mémorielle dans le Nord et l'Est et, en point d'orgue, les cérémonies du 11 novembre en présence de nombreux chefs d'État étrangers. Les budgets consacrés à ces grandes manifestations ont été bien évalués et la mission du centenaire, dont je salue les animateurs, a accompli un travail considérable dans les limites desdits budgets.

Nous avons également célébré le soixante-quinzième anniversaire de la libération du territoire en commençant par la Corse, à Ajaccio et Bastia, dans les deux premiers départements français libérés. Nous poursuivrons ces célébrations cette année.

Quoi qu'il en soit, la mémoire sera toujours aussi vivante, si j'ose dire. Il va de soi que les associations continueront de bénéficier de notre soutien, mais nous concentrerons surtout l'effort sur la poursuite du travail de fond en lien avec l'éducation nationale.

L'INI est un établissement remarquable qui connaîtra une restructuration immobilière profonde : plus de 65 millions d'euros seront consacrés aux travaux de rénovation. Je préfère cependant ne pas m'exprimer qu'en termes de déflation des effectifs. L'INI a un nouveau projet et il est important qu'elle puisse évoluer en ce sens. Elle s'apprête à devenir un centre majeur sur le plan national et, je l'espère, international autour de la reconstruction physique et psychique des blessés. C'est un enjeu important pour l'avenir de cette institution. Elle continuera bien entendu d'accueillir ses pensionnaires dans une unité qui s'apparente au fond à un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes puisqu'elle assure une remarquable prise en charge de combattants très anciens, mais elle comprendra également une partie consacrée à la reconstruction des blessés. Les équipes de l'INI ont été dimensionnées pour atteindre cet objectif et je vous garantis que cet effectif restera stable, puisque c'est celui qui convient à la bonne marche de cet établissement que nous suivons de près et en faveur duquel l'engagement public demeure inchangé – à hauteur de 12 millions d'euros par an pour le fonctionnement, outre les 35 millions d'euros d'autorisations d'engagement débloqués pour les travaux.

La question récurrente du rapport constant est régulièrement soulevée par les associations. Ce mode de calcul du point d'indice adopté par les parlementaires dans une loi de 2005, en lien avec les associations, a été remis en cause dix ans plus tard. Je rappelle que le point d'indice évolue en fonction de l'indice de traitement indiciaire de la grille de la fonction publique et qu'il est réévalué chaque trimestre. En 2005, le point de PMI avait une valeur de 12,95 euros ; il s'élève aujourd'hui à 14,45 euros, soit une augmentation de 11,6 %, ce qui représente une dépense cumulée supplémentaire sur douze ans de 1 milliard d'euros. Cette année, le point de PMI devrait poursuivre sa hausse en passant à 14,51 euros.

Il n'est pas question de nier le différentiel qui existe entre l'évolution du point de PMI et l'inflation constatée depuis 2005. Toutefois, les années présentent un tableau contrasté : en 2015, 2016 et 2017, notamment, le point de PMI a connu une évolution supérieure à l'inflation. Il faut donc examiner la prise en compte progressive des mesures contenues dans le protocole relatif aux parcours professionnels, aux carrières et aux rémunérations (PPCR) dans le traitement de la fonction publique, puisqu'il s'agira désormais du point de repère retenu pour l'augmentation du point de PMI. J'ai proposé aux associations, avec qui je travaille de façon concrète et régulière sur ces questions, de commencer par analyser les répercussions concrètes des mesures du PPCR sur l'évolution du point de PMI pour envisager ensuite la mise sur pied d'une commission tripartite associant l'État, les parlementaires et les associations.

Nous travaillons en toute confiance avec les groupes de travail, qui connaissent notre souci d'évoluer et savent que nous sommes attentifs à la situation du monde combattant. Je les trouve plus prudents que vous, dans leur approche comme dans leurs estimations. L'essentiel est que nous préservions les droits acquis pour le monde combattant, et que nous rétablissions l'équité comme nous l'avons fait dans la mesure du possible, mais il faut reconnaître que les budgets seront plutôt à la baisse – même si celui de 2018 a été très bien exécuté !

**M. Jean-Marie Fiévet.** Il a été prévu, dans l'exécution du budget pour 2018, une réserve de précaution de 3 % contre 8 % auparavant. Cette réserve a-t-elle été intégralement utilisée et quand ? Quelles ont été les conséquences de la baisse du taux ? Pensez-vous être en mesure de maintenir ce taux voire de le diminuer lors des exercices à venir ?

**M. Jean-Louis Bricout.** Comme lors de l'examen du projet de loi de finances (PLF) pour 2018 et du PLF 2019, le groupe Socialistes et apparentés salue l'augmentation prévue de la mission *Défense* qui, selon nous, s'inscrit dans une logique importante de soutien aux armées et doit permettre de préserver un modèle d'armées complet tout en s'assurant que les matériels demeurent utilisables et en préparant le futur pour éviter toute rupture capacitaire. Le programme est ambitieux mais nécessaire pour répondre aux défis que rencontre la France et qu'elle rencontrera à l'avenir, comme l'a mis en évidence la revue de dépenses de sécurité à la fin 2017.

Toutefois, comme l'an passé, le programme 146 relatif à l'équipement des forces est celui qui subit les mouvements de crédits les plus importants. En 2018, 319 millions d'euros ont été annulés en LFR. Ce programme sert trop souvent de variable d'ajustement budgétaire, d'où le report fréquent de certaines commandes, comme l'a relevé la Cour des comptes en 2017. C'est de nouveau le cas cette année. Or ces annulations ont des incidences certes différées mais significatives sur l'équipement des forces. Le ministère a indiqué que plusieurs moyens avaient été utilisés pour limiter ces incidences mais que des reprogrammations s'étaient avérées nécessaires à hauteur de 44 millions d'euros de crédits de paiement et de 191 millions d'euros d'autorisations d'engagement. Rappelons-le : nous ne pouvons plus continuer d'utiliser les programmes d'équipement de nos forces comme variable d'ajustement. Comment le Gouvernement compte-t-il mettre fin à cette pratique ?

Quant au budget des anciens combattants, il est en effet bien géré – c'est un budget de « guichet », comme cela a été dit. Je me félicite des évaluations qui ont été conduites. Comme bon nombre de collègues, je constate hélas lors des assemblées générales que la liste des copains disparus s'allonge. S'il y a un effort à faire, il doit porter sur la revalorisation ou, au moins, viser à éviter la baisse du montant des retraites par rapport à l'inflation, comme cela a été fait. Espérons que le groupe de travail prendra rapidement forme pour contribuer à la réflexion et corriger le tir.

**Mme Nicole Sanquer.** Je tiens tout d'abord à vous remercier, madame la ministre, pour votre engagement en faveur des travaux relatifs aux essais nucléaires et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires en Polynésie française.

Le lien entre l'armée et la nation est particulièrement prégnant dans notre territoire du Pacifique. Cela se traduit par le recrutement de plus de 500 Polynésiens chaque année et le succès du service militaire adapté en Polynésie française, qui accueille 650 volontaires en grande difficulté tous les ans et permet à 79 % d'entre eux de s'insérer sur le marché du travail ou de s'engager.

Cependant, les militaires du Pacifique manquent d'un accompagnement financier, social et administratif. Ils manquent d'un accompagnement financier, puisqu'ils ne peuvent prétendre à cette indemnité d'installation des militaires ultramarins dont les militaires provenant d'un département d'outre-mer affectés dans l'Hexagone bénéficient. Ils manquent d'un accompagnement social, que rendraient pourtant nécessaires les grandes difficultés qu'ils rencontrent lors de leur reconversion professionnelle dans leur territoire d'origine. Enfin, ils manquent d'un accompagnement administratif, la famille rencontrant de nombreux obstacles dans l'accomplissement de formalités administratives pour s'insérer.

J'ai eu l'occasion de vous interpellier le 14 février dernier lors des questions au Gouvernement, madame la ministre. Vous vous étiez alors engagée à apporter des réponses à ces discriminations dans le cadre de la nouvelle politique de rémunération des militaires d'ici à 2021. Je vous en remercie, mais cet engagement n'est qu'à moitié satisfaisant, car l'échéance est lointaine, tandis que les recrutements de militaires sont toujours plus nombreux en Polynésie – le recrutement tourne à plein régime, vous l'avez dit, et cela vaut aussi pour notre territoire.

Les militaires ne s'investissent pas plus ou moins dans l'accomplissement de leur mission selon qu'ils viennent d'un territoire ou d'un autre. Ils se donnent corps et âme pour la France, parfois au péril de la vie. Ma question est donc simple : pouvez-vous nous garantir que les militaires du Pacifique seront traités de la même manière que les autres et bénéficieront de mesures d'accompagnement ? Et est-il envisageable de réduire le délai annoncé, et de ramener à 2020 l'échéance fixée à 2021 ?

**M. André Chassaigne.** Je ne vous rappellerai pas, chers collègues, que l'objectif premier de ces commissions d'évaluation des politiques publiques est de vérifier la conformité de la consommation des crédits aux engagements budgétaires décidés collectivement. Je ne vous rappellerai pas non plus que la LPM trace, pour la mission *Défense*, les grandes orientations déclinées ensuite dans les projets de loi de finances.

La loi de programmation militaire prévoit ainsi que 37 milliards d'euros – j'insiste sur ce montant – seront consacrés au plan de modernisation et de maintien de notre dissuasion nucléaire. Ce plan est décliné au sein de l'action 06 *Dissuasion* du programme 146 *Équipement des forces*.

Or c'est, avant toute autre raison, le choix fait d'accroître, par le renouvellement et la modernisation des équipements, les capacités d'armement nucléaire de la France qui a motivé le rejet de la LPM par les députés communistes. Nous maintenons qu'il faudrait au contraire engager un processus de diminution de notre armement nucléaire, en accord avec les dispositions du traité de non-prolifération ratifié par la France. De notre point de vue, cela ne remettrait pas en cause la sécurité nationale.

Nous regrettons par ailleurs de ne disposer, en tant que législateurs, que de trop peu d'informations sur la réalité de la destination et de la consommation des crédits du programme 146 consacrés à la dissuasion nucléaire. L'analyse des documents budgétaires à notre disposition ne permet pas une évaluation crédible de ce volet très important des crédits de la *Défense*. Je note également que la Cour des comptes, d'ordinaire si pointilleuse sur le contrôle des dépenses publiques n'y consacre pas une ligne de sa note d'analyse de l'exécution budgétaire. Ce n'est pourtant pas rien : jusqu'en 2025, 16 millions d'euros seront consacrés chaque jour à cette action. Rendez-vous compte : 16 millions d'euros par jour !

Pour l'essentiel, ce seront des dépenses d'investissement, avec des crédits en forte augmentation.

Pouvez-vous, madame la ministre, nous donner plus d'éléments sur l'avancement et la conduite de ce plan de modernisation et sur la mobilisation des crédits budgétaires affectés ?

**M. Charles de Courson.** Madame la ministre, les taux de disponibilité des matériels militaires s'améliorent-ils ? La question avait été longuement discutée lors de l'élaboration de la LPM.

Par ailleurs, madame la secrétaire d'État, si la majoration d'une demi-part supplémentaire du quotient familial des anciens combattants peut bénéficier à leur conjoint veuf – le plus souvent, ce sont des veuves –, encore faut-il que l'ancien combattant décède après 74 ans. Cela contrevient complètement au principe d'égalité, en l'occurrence l'égalité entre les veuves. Le Gouvernement envisage-t-il de supprimer cette disposition inique ?

**Mme Sereine Mauborgne.** Créée en 2018, la nouvelle direction de la maintenance aéronautique (DMAé) est chargée de mettre en place la réforme aussi importante qu'attendue du MCO aéronautique. Le but est simple : que les avions volent, comme aime à le dire Mme la ministre.

À cette fin, la DMAé est chargée de renégocier les contrats d'entretien des matériels majeurs des armées, avec l'objectif de substituer à un très grand nombre de contrats un tout petit nombre de contrats globaux de longue durée, permettant de responsabiliser plus clairement les industriels concernés. Un contrat de ce nouveau type a été conclu à la fin de l'année dernière à propos des hélicoptères Fennec de l'ALAT, dont les résultats sont réellement satisfaisants : plus d'heures de vol pour un coût moindre, conformément à l'objectif que vous aviez assigné, madame la ministre, à Mme Legrand-Laroche. Nous veillerons à vous accompagner afin que cette dynamique perdure, en particulier pour les flottes Tigre, Cougar et Caracal. Cependant, il semble que les crédits de paiement affectés à la DMAé n'aient été engagés qu'à la toute fin de l'exercice budgétaire 2018. Est-ce dû à la complexité des négociations menées avec les industriels, à un calibrage plus long que prévu des *process* et services concernés ou à un sous-dimensionnement des effectifs dédiés ?

Par ailleurs, alors que l'immobilier était le parent pauvre de la précédente LPM, l'entretien et la rénovation du parc figurent parmi vos priorités, évidemment en raison de leur impact direct sur les conditions de travail et de vie du personnel. Ainsi, 550 millions d'euros supplémentaires sont fléchés pour 2019. Néanmoins, l'exécution du budget de l'année 2018 confirme une difficulté à mobiliser les crédits du CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* afin de répondre aux besoins identifiés. En effet, seuls 84 % des 160 millions d'euros inscrits au CAS, soit 134 millions d'euros, ont effectivement été exécutés. Selon quels critères le montant est-il fixé d'une année sur l'autre ? Pour quelle raison a-t-il été décidé en cours de gestion de le porter de 140 à 160 millions et comment expliquer la non-consommation finale de 16 % ? Plus globalement, comment pourrions-nous imaginer une plus forte mobilisation de moyens financiers pour répondre à l'ampleur des attentes de nos forces et des besoins en matière de maintenance des infrastructures ?

**Mme Alexandra Valetta Ardisson.** La vocation principale de l'OCCAR est la gestion des programmes d'armement à l'échelle européenne. Elle assure la maîtrise d'ouvrage déléguée de la majorité des programmes d'armement que la France partage avec ses

partenaires européens. Aujourd'hui, l'OCCAR gère treize programmes d'armement. C'est donc une composante essentielle de l'Europe de la défense et nous pouvons être fiers que la France en soit le premier contributeur.

En 2018, le Président de la République, le Gouvernement et la majorité ont su donner à nos forces les moyens à leur engagement en OPEX et sur le territoire national, grâce à un important effort budgétaire : plus de 1,8 milliard d'euros supplémentaires pour nos armées, soit le triple de la hausse consentie entre 2016 et 2017 par le précédent gouvernement. La provision destinée au financement des OPEX a ainsi été réévaluée à la hausse avec l'inscription de 650 millions d'euros en loi de finances pour 2018. Ce montant n'a cependant pas permis de couvrir l'intégralité du coût de ces opérations extérieures. Des crédits de l'enveloppe du programme 146 *Équipement des forces* ont donc été mobilisés ; ce sont 320 millions d'euros qui auraient été ponctionnés sur ce programme, dont une moitié proviendrait d'économies relatives à des versements aux organisations internationales, parmi lesquelles l'OCCAR.

Madame la ministre, ces organismes disposent d'une importante trésorerie, mais notre capacité à agir et l'efficacité de notre politique nationale et européenne sont fonction des dépenses de défense. Par conséquent, les versements de la France doivent demeurer adaptés aux besoins des programmes courts ; c'est d'ailleurs l'objet de l'une des recommandations de la Cour des comptes. Pourriez-vous, s'il vous plaît, nous préciser comment sont calculés les montants versés à l'OCCAR et quels montants ont été ponctionnés en 2018 sur ces versements ? Et comment mieux concilier les impératifs budgétaires des opérations extérieures et la programmation militaire ?

**Mme Perrine Goulet.** Absente, Mme Catherine Osson m'a prié de la remplacer et de poser à Mme la secrétaire d'État la question qu'elle voulait lui poser.

À l'automne 2017, Mme Osson avait proposé d'abaisser de 74 à 73 ans l'âge d'octroi d'une demi-part supplémentaire de quotient familial aux contribuables titulaires de la carte du combattant et à leurs veuves. Il lui avait été répondu que cette mesure engendrerait un coût supplémentaire de l'ordre de 20 millions d'euros et que, de ce fait, il n'était pas possible de la prendre.

Les résultats présentés dans le rapport annuel de performances de la mission montrent cependant qu'elle aurait tout à fait pu être appliquée. En effet, l'octroi de cette demi-part aux personnes remplissant les conditions n'a pas coûté 550 millions d'euros, comme anticipé en loi de finances, mais 530 millions d'euros, soit un écart de 20 millions d'euros entre la prévision et l'exécution, exactement le montant estimé nécessaire pour abaisser à 73 ans l'âge d'octroi de cette demi-part supplémentaire. Quel obstacle s'opposerait donc, en loi de finances pour l'année 2020, à ce geste attendu de longue date par le monde combattant ?

**Mme Carole Bureau-Bonnard.** Madame la secrétaire d'État, qu'en a-t-il été des célébrations du centenaire de l'armistice et de la planification budgétaire associée ? Et pouvez-vous nous donner des précisions sur ces 5 % de crédits non consommés ?

**Mme la ministre.** Je serai brève, car j'ai le sentiment d'avoir déjà répondu à un certain nombre de questions.

Quand la réserve de précaution a-t-elle été rendue disponible ? Cette réserve qui était, je le rappelle, de 3 % au lieu de 8 %, s'élevait à 650 millions d'euros. Les 272 millions d'euros qui demeuraient ont été dégelés aussitôt le montant des annulations et des redéploiements décidé dans le cadre de la LFR, donc bien plus rapidement que l'année précédente. Ce dégel a grandement facilité la vie des services et nous a permis de régler normalement une grande quantité de factures. C'était important, compte tenu de l'engagement que nous avons pris – et que nous avons tenu, grâce à cette mesure – en matière de report de charges.

Je crois avoir déjà largement répondu aux questions portant sur le programme 146.

En ce qui concerne la dissuasion nucléaire, je vous invite, monsieur le président Chassaing, à consulter le rapport annuel de performances, qui consacre quinze pages à l'utilisation des crédits qui y sont consacrés.

Monsieur de Courson, le taux de disponibilité de nos matériels demeure éminemment perfectible. Or, son amélioration est essentielle, car nous avons fait le choix, dans le cadre de la LPM, de ne pas augmenter le nombre des avions, notamment des avions de chasse, considérant qu'il n'était pas de bonne politique de résoudre le problème de l'indisponibilité des matériels par des acquisitions supplémentaires. L'effort doit donc, d'abord et avant toute chose, porter sur l'amélioration du taux de disponibilité. J'ai ainsi lancé trois plans, d'abord dans le domaine de l'aéronautique, puis dans le domaine terrestre et, plus récemment, dans le domaine naval. Ces plans n'ont pas encore pu produire leurs premiers effets. En effet, la direction de la maintenance aéronautique a commencé de renégocier ses contrats au second semestre de l'année 2018, de sorte que les autorisations d'engagement ont été mobilisées tardivement. En réalité, les premiers véritables impacts de cette renégociation interviendront en 2019 ; il faudra évidemment attendre encore quelques mois. Je conçois que cela puisse être frustrant, d'abord pour ceux qui utilisent ces matériels, mais soyez absolument certain que nous suivons cette question de manière très sérieuse. Nous aurons, du reste, certainement l'occasion de vous en rendre compte.

En ce qui concerne l'immobilier, il est vrai que les crédits du CAS ont été sous-consommés. Cette sous-consommation résulte, d'une part, de difficultés à mobiliser ces crédits et, d'autre part, du fait que ces derniers, qui sont considérés, et c'est normal, comme relevant de la dépense publique, participent, à ce titre, au pilotage de la norme de dépenses – dont mon collègue, le ministre de l'action et des comptes publics, vous a certainement très largement parlé.

S'agissant des versements à l'OCCAR, je vous propose de vous référer à la page 40 du rapport de la Cour des comptes, qui retrace les évolutions de ces versements, en précisant que la réduction de la dotation de trésorerie n'a pas eu le moindre impact sur le bon déroulement des programmes. Bien entendu, cela aura une fin : nous ne concevons pas de pouvoir reproduire *ad vitam æternam* les optimisations de dotation de trésorerie auxquelles nous avons pu procéder jusqu'à présent.

Enfin, je ne reviens pas sur le surcoût des OPEX et son financement, car je crois avoir déjà largement répondu à ces questions.

**Mme la secrétaire d'État.** En ce qui concerne les niches fiscales, puisque c'est ainsi qu'il faut les appeler, dont bénéficie le monde combattant, je rappelle que la demi-part fiscale supplémentaire attribuée aux anciens combattants est un dispositif de reconnaissance des services que ceux-ci ont rendus à la nation. Par extension, les conjoints survivants bénéficient de cette demi-part fiscale à compter de 74 ans, à condition que l'ancien combattant lui-même en ait été bénéficiaire. Si le législateur a estimé que la veuve devait conserver le bénéfice de cette demi-part fiscale, c'est, me semble-t-il, pour éviter que le budget du ménage, si j'ose m'exprimer ainsi, ne soit déséquilibré. J'ajoute que nous n'avons jamais abandonné les veuves, qui bénéficient notamment de l'action sociale de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre, dont près de la moitié du budget – 12 millions sur 26 millions – leur a été consacrée, en 2018, ce qui représente plus de 23 000 dossiers.

Par ailleurs, il n'a pas été question, en 2018, d'abaisser de 74 à 73 ans l'âge auquel l'ancien combattant peut bénéficier de cette demi-part fiscale. Je rappelle tout de même que, grâce à l'extension de la carte de combattant à la période 1962-1964, 50 000 personnes supplémentaires bénéficieront de la retraite du combattant, donc de la demi-part fiscale. Il était juste, me semble-t-il, de reconnaître ces combattants au titre de la période 1962-1964. C'était, du reste, la mesure demandée en priorité par les associations.

Il y a une vingtaine d'années, le budget du ministère des anciens combattants devait s'élever à 4 ou 5 milliards d'euros. Certes, nous aurions pu le maintenir à cette hauteur-là, bien que le nombre d'anciens combattants diminue. Mais reconnaissez que cela n'aurait pas eu de sens. Il faut témoigner notre respect et notre reconnaissance aux anciens combattants pour les services qu'ils ont rendus à la nation, et tel est l'objet de ces mesures. Mais celles-ci doivent être à un juste niveau, ce qui est le cas actuellement. Pour l'instant, il n'est donc pas prévu de modifier les conditions d'attribution de cette demi-part fiscale supplémentaire. Pour ma part, je serais plutôt encline à essayer de tout faire pour la conserver en l'état, ce qui n'est pas évident.

\*

\*      \*

Membres présents ou excusés  
**Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire**

**Réunion du lundi 3 juin 2019 à 21 heures**

*Présents.* - M. Jean-Louis Bricout, M. Michel Castellani, M. François Cornut-Gentille, M. Charles de Courson, M. Olivier Gaillard, M. Joël Giraud, Mme Perrine Goulet, Mme Cendra Motin, M. Hervé Pellois, Mme Bénédicte Peyrol, M. Fabien Roussel, Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas, M. Philippe Vigier, M. Éric Woerth

*Excusés.* - M. Jean-Louis Bourlanges, M. M'jid El Guerrab, M. Daniel Labaronne, M. Marc Le Fur, Mme Valérie Rabault, M. Olivier Serva

*Assistaient également à la réunion.* - M. Stéphane Baudu, M. Jean-Jacques Bridey, Mme Carole Bureau-Bonnard, M. André Chassaigne, M. Pierre Dharréville, M. Jean-Marie Fiévet, Mme Agnès Firmin Le Bodo, M. Claude de Ganay, M. Guillaume Garot, M. Thomas Gassilloud, Mme Florence Granjus, M. Jean-Michel Jacques, M. Jean-Charles Larssonneur, Mme Monique Limon, M. Jacques Marilossian, Mme Sereine Mauborgne, M. Didier Quentin, Mme Nicole Sanquer, Mme Alexandra Valetta Ardisson, M. Stéphane Viry