

N° 2557

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 janvier 2020

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

*en application de l'article 145 du Règlement*

PAR LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES

en conclusion des travaux d'une mission d'information <sup>(1)</sup>  
*sur la **politique immobilière** du **ministère des Armées***

ET PRÉSENTÉ PAR

MM. LAURENT FURST ET FABIEN LAINÉ  
Députés

---

---

<sup>(1)</sup> *La composition de cette mission figure au verso de la présente page.*

*La mission d'information sur la politique immobilière du ministère des Armées est composée de :*

- MM. Laurent Furst et Fabien Lainé, *rapporteurs* ;
- M. Alexis Corbière et Mmes Sereine Mauborgne et Patricia Mirallès, *membres*.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	9
<b>PREMIÈRE PARTIE – COMPRENDRE LE CADRE ACTUEL DE LA POLITIQUE DE LOGEMENT ET D'HÉBERGEMENT DES MILITAIRES</b> .....	13
<b>I. L'IMPLANTATION GÉOGRAPHIQUE DES ARMÉES : OÙ VIVENT LES MILITAIRES ?</b> .....	13
<b>A. LE MAILLAGE TERRITORIAL EST LE FRUIT DE L'HISTOIRE</b> .....	13
1. L'évolution du plan de stationnement des forces .....	13
a. La fin de la Guerre froide a conduit à repenser la carte des implantations militaires .....	13
b. La suspension de l'appel sous les drapeaux s'est accompagnée d'une réduction du nombre d'emprises militaires .....	14
c. 2008-2015 : une décennie de réduction continue des effectifs.....	15
2. La « carte militaire » : la présence des forces sur le territoire national .....	16
a. La répartition des forces en métropole aujourd'hui.....	16
b. Les implantations en outre-mer et à l'étranger.....	18
<b>B. LES CARACTÉRISTIQUES PROPRES À CHAQUE ARMÉE</b> .....	19
1. L'armée de terre.....	19
2. La marine nationale .....	21
3. L'armée de l'air .....	23
<b>II. LE RÔLE DU MINISTÈRE DANS LE LOGEMENT ET L'HÉBERGEMENT DES MILITAIRES</b> .....	24
<b>A. LE PÉRIMÈTRE DE LA POLITIQUE DU MINISTÈRE</b> .....	24
1. Des principes fondés sur les contraintes de l'état militaire .....	24
a. La disponibilité des personnels.....	24
b. La mobilité des personnels.....	24

c. L'accompagnement social des personnels .....	25
2. Le cadre juridique de la politique du logement et de l'hébergement.....	25
a. L'hébergement : un droit.....	25
b. La proposition d'un logement familial : un service.....	27
3. Les acteurs .....	29
a. Au sein du ministère des Armées, une myriade d'intervenants .....	29
b. L'implication d'autres acteurs publics.....	34
c. Les acteurs privés .....	34
<b>B. LE PARC DU MINISTÈRE .....</b>	<b>36</b>
1. L'offre de logements familiaux .....	36
2. Les capacités d'hébergement .....	38
3. La diversité des lieux d'hôtellerie.....	41
<b>DEUXIÈME PARTIE – LE TEMPS DES CONSTATS : UNE POLITIQUE MAL DÉFINIE, QUI PÉNALISE TANT LES PERSONNELS QUE L'INSTITUTION MILITAIRE.....</b>	<b>43</b>
<b>I. LE PARC DU MINISTÈRE DES ARMÉES POSE DE NOMBREUSES QUESTIONS.....</b>	<b>43</b>
<b>A. UN PARC QUI SEMBLE INADAPTÉ TANT À LA CARTE MILITAIRE     QU'AUX ATTENTES DES PERSONNELS.....</b>	<b>43</b>
1. Une dichotomie entre l'offre et la demande .....	43
a. La localisation .....	43
b. La qualité .....	44
2. La prise en compte tardive des évolutions sociologiques.....	45
a. La mobilité en questions .....	45
b. L'évolution des structures familiales.....	46
i. La situation familiale .....	46
ii. L'activité du conjoint.....	47
iii. Le logement.....	48
3. La problématique du logement social.....	50
a. Des motivations de refus à clarifier .....	51
b. Une offre concurrentielle parfois mal adaptée .....	51
<b>B. UN PARC DÉGRADÉ .....</b>	<b>52</b>
1. Un parc majoritairement vétuste.....	52
a. Des bâtiments anciens.....	52
b. Des bâtiments peu ou mal entretenus .....	52
c. Le traitement retardé des « points noirs » .....	53

2. Un sous-investissement chronique.....	54
a. Le manque général d’investissement.....	54
b. Les infrastructures sacrifiées au profit de la mission.....	54
3. Des réponses bricolées qui reposent souvent sur les personnels .....	55
4. Un sursaut récent, des réalisations actuelles ingénieuses de grande qualité et des initiatives opportunes .....	55
<b>C. UN PARC AU COÛT PLUTÔT ÉLEVÉ .....</b>	<b>57</b>
1. Le coût de possession .....	58
2. Le coût de construction.....	59
3. Le coût de la réservation et de la location de logements .....	60
a. La réservation de logements .....	60
b. La location de logements .....	60
<b>II. UNE GOUVERNANCE COMPLEXE ET EN PANNE D’EFFICACITÉ .....</b>	<b>61</b>
<b>A. L’ILLISIBILITÉ DE LA CHAÎNE DU LOGEMENT .....</b>	<b>61</b>
1. L’enchevêtrement des responsabilités .....	61
2. Le manque de professionnalisation en interne.....	62
3. La mise à l’écart du commandement .....	62
a. Au niveau national .....	62
b. Au niveau local.....	63
4. Des critères d’attribution des logements mal connus et mal compris.....	63
<b>B. LES FAIBLESSES DES AUTRES COMPOSANTES DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT DU MINISTÈRE .....</b>	<b>64</b>
1. La complexité des indemnités liées au logement.....	64
a. L’indemnité pour charges militaires (ICM) .....	64
b. La majoration de l’indemnité pour charges militaires (MICM).....	65
c. Le supplément forfaitaire de l’indemnité pour charges militaires (SUPICM) et le complément forfaitaire de l’indemnité pour charges militaires (COMICM) .....	65
d. Le prêt à la mobilité et l’aide financière à la location .....	66
e. Le cas des militaires logés en outre-mer et à l’étranger.....	67
2. Le plan de mutations.....	67
a. Le déroulement des mutations.....	67
b. L’impact sur l’attribution de logement .....	68
<b>III. UNE SITUATION PROBLÉMATIQUE POUR LES PERSONNELS COMME POUR LES ARMÉES .....</b>	<b>68</b>
<b>A. POUR LES PERSONNELS, UNE SOURCE D’INQUIÉTUDE .....</b>	<b>68</b>
1. S’épuiser pour rien.....	68

a. Un processus peu lisible.....	68
b. Des interlocuteurs peu visibles en Île-de-France.....	70
2. L'émergence d'un sentiment de frustration.....	70
a. Des décisions incomprises.....	70
b. Une forme de ressentiment à l'encontre des personnels les moins mobiles.....	71
c. Le sentiment de ne pas être écouté.....	71
d. Les contraintes sur la vie de famille.....	71
<b>B. POUR LES ARMÉES, LA PROBLÉMATIQUE DE LA FIDÉLISATION.....</b>	<b>72</b>
1. « Pas de militaire heureux sans famille heureuse ».....	72
2. Le toit, première brique de la fidélisation.....	73
<b>TROISIÈME PARTIE – LE TEMPS DE L'ACTION : BÂTIR UNE VÉRITABLE POLITIQUE AU SERVICE DE L'AMÉLIORATION DE LA CONDITION MILITAIRE.....</b>	<b>75</b>
<b>I. TENIR LES PROMESSES D'UNE LPM « À HAUTEUR D'HOMME ».....</b>	<b>75</b>
A. ASSURER LA MISE EN ŒUVRE DU VOLET LOGEMENT DU « PLAN FAMILLE ».....	75
B. SOUTENIR DANS LE TEMPS LE PROGRAMME POUR L'HÉBERGEMENT DES MILITAIRES.....	78
<b>II. VEILLER À LA SAINE GESTION DU PARC.....</b>	<b>81</b>
A. RATIONALISER LE PATRIMOINE IMMOBILIER DU MINISTÈRE TOUT EN LE PRÉSERVANT.....	81
B. REMÉDIER AUX DIFFICULTÉS DE GESTION DU PARC SOCIAL.....	83
1. Assurer une meilleure prise en compte des spécificités militaires par les bailleurs sociaux.....	83
2. Renforcer la position du ministère des Armées dans la gestion des logements sociaux réservés.....	85
C. RÉUSSIR LA MISE EN ŒUVRE DU CONTRAT CEGELOG DE RÉNOVATION ET DE RENOUVELLEMENT DU PARC DOMANIAL.....	86
<b>III. CONSTRUIRE UNE POLITIQUE DU LOGEMENT COHÉRENTE.....</b>	<b>88</b>
A. CRÉER UN SERVICE DU LOGEMENT.....	88
1. Refondre la gouvernance de la chaîne du logement.....	88
2. Professionnaliser la filière du logement.....	91
3. Garantir la souplesse de la politique du logement.....	92
B. ASSURER LA COHÉRENCE DES AUTRES COMPOSANTES.....	92
1. Réformer la composante logement des indemnités dans le cadre de la nouvelle politique de rémunération des militaires.....	92
2. Prendre en compte les demandes d'accompagnement dans l'accession à la propriété.....	94

C. REPENSER L'HÔTELLERIE MILITAIRE .....	96
1. Définir une stratégie pour l'avenir des cercles et mess .....	96
2. Clarifier les règles d'accueil dans les résidences hôtelières .....	97
<b>SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS</b> .....	99
<b>AXE 1 : TENIR LES PROMESSES D'UNE LPM « À HAUTEUR D'HOMME »</b> .....	99
<b>AXE 2 : VEILLER À LA SAINE GESTION DU PARC</b> .....	99
<b>AXE 3 : CONSTRUIRE UNE POLITIQUE DU LOGEMENT COHÉRENTE</b> .....	100
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	101
<b>AUDITIONS ET DÉPLACEMENTS DE LA MISSION D'INFORMATION</b> .....	131
1. Liste des personnes auditionnées par les rapporteurs .....	131
2. Déplacements.....	133



## INTRODUCTION

L'article L. 4111-1 du code de la défense dispose que les devoirs de l'état militaire et les sujétions qu'il implique méritent le respect des citoyens et la considération de la Nation. C'est ainsi que l'état militaire « *exige en toute circonstance esprit de sacrifice, pouvant aller jusqu'au sacrifice suprême, discipline, disponibilité, loyalisme et neutralité* », et que le statut qui en découle prévoit notamment « *des compensations aux contraintes et exigences de la vie dans les forces armées* ». Pour les militaires, l'exigence de disponibilité implique notamment de pouvoir être appelés à servir « *en tout temps en tout lieu* », comme le rappelle le premier alinéa de l'article L. 4121-5 du code de la défense. Cette pleine disponibilité, ainsi que l'exigence de compenser les sujétions qui en sont issues, sont au fondement de la politique d'hébergement et de logement du ministère des Armées.

La question des lieux de vie des militaires a récemment fait l'objet de plusieurs travaux. C'est ainsi qu'une large part du 12<sup>e</sup> rapport thématique du Haut conseil d'évaluation de la condition militaire, rendu public à l'automne 2018, traite de ces questions. De même, un rapport de la commission des Finances du Sénat sur le parc immobilier du ministère des Armées pointait déjà, à l'été 2017, le modèle « *à bout de souffle* » du ministère. Surtout, le Gouvernement actuel a fait de l'amélioration des conditions de vie des personnels militaires un axe fort de la programmation militaire pour les années 2019 à 2025, avec comme ambition de bâtir et de déployer une loi de programmation militaire (LPM) *à hauteur d'homme*. De ce point de vue, il ne peut être fait reproche à Mme Florence Parly, ministre des Armées, de passer sous silence les difficultés : un large pan du plan d'accompagnement des familles, dit « plan famille » est consacré à l'amélioration des conditions de logement et d'hébergement des militaires, et un plan relatif à l'hébergement, devenu entre-temps un programme, a été initié et a vu ses contours précisés récemment, à l'occasion du déplacement de la ministre auprès du 3<sup>e</sup> régiment de parachutistes d'infanterie de marine de Carcassonne, le 17 octobre dernier.

Il était temps.

En effet, les contraintes budgétaires qui pèsent sur la France et l'intensité de l'engagement opérationnel des forces françaises depuis la fin de la Guerre froide ont conduit à délaissier l'entretien des bâtiments qui accueillent les militaires et, plus largement, la condition du personnel, au profit de la préservation des capacités opérationnelles. D'importants programmes d'armement ont ainsi été lancés et conduits à leur terme, avec succès, et chacun s'en félicitait, alors que, sans bruit, les

plafonds s’effritaient, la peinture s’écaillait, les toitures se perçaient, laissant la moisissure s’installer insidieusement.

Au-delà de son état dégradé, le parc du ministère des Armées présente plusieurs fragilités, dont l’inadéquation des implantations avec les besoins des forces, l’inadaptation aux structures familiales et aux attentes des personnels, l’obscurité de la chaîne de gouvernance et de responsabilité ou encore l’importance des coûts financiers associés. Or, la qualité des hébergements et des logements proposés aux militaires, reflet de la considération qui leur est portée par la Nation, constitue aussi un facteur crucial de fidélisation. Le diagnostic est du reste ancien, de même que le sont les appels à la professionnalisation de la chaîne du logement, à la rénovation et à la modernisation du casernement comme à l’amélioration et la diversification de l’offre de logements familiaux.

Dans ce contexte, il était tout à fait légitime que la commission de la Défense nationale et des forces armées s’intéresse à la politique de logement et d’hébergement des militaires ou, dit autrement, aux « toits » sous lesquels vivent les militaires des forces armées et leur famille. Tel est donc l’objet de la mission d’information sur la politique immobilière du ministère des Armées, créée le 6 février 2019.

Le champ de la mission d’information a conduit les rapporteurs à exclure l’infrastructure opérationnelle et à ne s’intéresser qu’aux conditions d’hébergement et de logement des militaires relevant du ministère des Armées, écartant ainsi les enjeux relatifs au logement des gendarmes. De même, les rapporteurs se sont concentrés sur la situation des personnels militaires du ministère, en raison de l’ampleur de l’impact des sujétions liées à la mobilité et à la pleine disponibilité, comme de l’enjeu de la fidélisation. Au fil de leurs travaux, les rapporteurs ont concentré leurs investigations sur les trois grands types de logement et d’hébergement que connaissent les personnels militaires du ministère des Armées tout long de leur carrière.

En premier lieu, le **logement familial**, qui ressort de la **politique sociale** du ministère des Armées et vise à **compenser les sujétions liées à la mobilité** par une offre de logements dits « Défense ». En deuxième lieu, l’**hébergement**, qui résulte pour le ministère des Armées d’une obligation et recouvre, d’une part, le casernement, c’est-à-dire l’hébergement en caserne, réservé aux militaires du rang dans des infrastructures dites de « milieu », répondant aux besoins et aux spécificités propres à chaque armée ou service et, d’autre part, l’hébergement *stricto sensu*, réservé prioritairement aux cadres d’active, qu’ils soient célibataires ou célibataires géographiques. En troisième lieu, l’**hôtellerie de passage**, le ministère des Armées disposant d’une offre spécifique pour accueillir tant des militaires en mission, stage ou formation, que d’autres publics – anciens militaires, familles de militaires, personnalités – au sein des infrastructures de casernement ou non, puisque des lits sont disponibles dans des cercles, foyers et autres résidences gérés par divers acteurs.

Le présent rapport est le fruit de plus d'une vingtaine d'auditions et de plusieurs déplacements, qui ont permis aux rapporteurs de mesurer sur le terrain tant les difficultés que les quelques avancées déjà réalisées. Ils ont ainsi vu des locaux délabrés, à la limite de l'insalubrité, à l'occasion de leur déplacement au camp de Canjuers, dans le Var, comme les nouveaux bâtiments d'hébergement modulaires durables construits sur le plateau du Larzac, pour y loger les personnels de la 13<sup>e</sup> demi-brigade de légion étrangère. Leurs déplacements leur ont également permis d'appréhender les spécificités propres à chaque armée. Les rapporteurs tiennent à cette occasion à remercier l'ensemble des armées, directions et services du ministère, qui ont véritablement *joué le jeu* en leur ouvrant les portes et en leur faisant part sans détour des difficultés rencontrées comme des avancées constatées.

Au terme de leurs travaux, les rapporteurs formulent plusieurs propositions afin de bâtir une véritable politique au service de l'amélioration de la condition militaire.



## **PREMIÈRE PARTIE – COMPRENDRE LE CADRE ACTUEL DE LA POLITIQUE DE LOGEMENT ET D'HÉBERGEMENT DES MILITAIRES**

### **I. L'IMPLANTATION GÉOGRAPHIQUE DES ARMÉES : OÙ VIVENT LES MILITAIRES ?**

#### **A. LE MAILLAGE TERRITORIAL EST LE FRUIT DE L'HISTOIRE**

##### **1. L'évolution du plan de stationnement des forces**

Le plan de stationnement des forces est avant tout déterminé par le besoin de répondre à une agression de la part d'une puissance étrangère ou de lancer une opération de manière rapide et autonome. En conséquence, il n'est pas étonnant que les forces aient longtemps été massivement stationnées dans le quart nord-est de la France, face à « l'ennemi » des conflits contemporains, incarné successivement par la Prusse, l'Allemagne ou le bloc de l'Est.

Relativement stable durant des décennies, la carte militaire a toutefois fortement évolué au cours des trente dernières années, principalement du fait de trois facteurs :

– la fin de la Guerre froide et de l'affrontement entre les deux blocs, qui s'est accompagnée d'une réduction de la présence militaire sur les marches de l'est ;

– la suspension de l'appel sous les drapeaux et la professionnalisation des armées, décidées par Jacques Chirac au lendemain de son élection à la présidence de la République, qui a conduit à la réduction du nombre d'unités et d'emprises sur l'ensemble du territoire national ;

– la profonde réorganisation des armées, engagée en 2008 avec la révision générale des politiques publiques (RGPP), qui a entraîné d'importantes déflations d'effectifs et, par conséquent, une nouvelle diminution du nombre d'unités et d'emprises.

Ces évolutions ont donc conduit à une contraction de la carte militaire autour d'un nombre de sites plus réduit.

##### ***a. La fin de la Guerre froide a conduit à repenser la carte des implantations militaires***

Avec la dissolution du Pacte de Varsovie et la fin de la Guerre froide, il est vite apparu aux responsables politiques et militaires que le front de l'est ne

constituait plus une priorité stratégique telle qu'elle imposait une présence militaire renforcée. À l'heure où chacun pensait pouvoir récolter les dividendes de la paix, une profonde réorganisation de l'outil de défense nationale a été conduite, dont l'une des conséquences les plus visibles fut le retrait rapide des forces françaises alors stationnées outre-Rhin.

Alors qu'en 1990, 47 500 soldats français étaient déployés en Allemagne ils n'étaient plus que 4 400, soit dix fois moins environ, neuf ans plus tard, au moment de la dissolution de la dernière division blindée française qui y était déployée <sup>(1)</sup>. Au-delà, la fin de la Guerre froide a surtout entraîné une réorganisation des sites militaires sur le territoire national, avec une réduction des forces sur les marches de l'est, et la dissolution ou le déménagement de nombre d'unités.

Pour les territoires concernés, cette démilitarisation n'a pas été sans conséquence, le départ ou la réduction de la population militaire s'accompagnant d'une perte de dynamisme économique, voire plus largement d'une remise en question identitaire, dont les effets sont encore perceptibles aujourd'hui. Du reste, dans l'attente de leur reconversion, de nombreuses friches militaires témoignent de l'évolution territoriale de l'implantation des forces armées.

***b. La suspension de l'appel sous les drapeaux s'est accompagnée d'une réduction du nombre d'emprises militaires***

Le 22 février 1996, à l'occasion d'une intervention télévisée, Jacques Chirac annonce son souhait de professionnaliser les forces françaises et sonne la fin du service national. À cette époque, ce dernier « *n'était déjà plus que l'ombre [de lui-même], arrivé au bout de sa logique sociale et militaire.* » <sup>(2)</sup> Alors que les appelés constituaient encore 40 % des effectifs militaires du ministère de la Défense, Jacques Chirac déclare ainsi : « *Nous n'avons plus besoin d'appelés ; dans six ans, il n'y en aura plus ou quasiment plus* ».

En pratique, la loi du 2 juillet 1996 relative à la programmation militaire pour les années 1997 à 2002 <sup>(3)</sup> fixe à six ans la durée de la transition entre une armée de conscription et une armée professionnelle, avant que la loi du 28 octobre 1997 portant réforme du service national <sup>(4)</sup> ne suspende l'appel sous les drapeaux.

---

(1) *Avis présenté au Sénat le 19 novembre 1998 au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 1999. Préciser le rapporteur.*

(2) *Rapport d'information de Mmes Guerel et Dubois déposé en application de l'article 145 du règlement, par la commission de la défense nationale et des forces armées en conclusion des travaux d'une mission d'information sur le service national universel, n° 667, déposé(e) le mercredi 14 février 2018.*

(3) *Loi n° 96-589 du 2 juillet 1996 relative à la programmation militaire pour les années 1997 à 2002.*

(4) *En vertu de l'article Art. L. 112-2 de la loi n° 97-1019 du 28 octobre 1997 portant réforme du service national : « L'appel sous les drapeaux est suspendu pour tous les Français qui sont nés après le 31 décembre 1978 et ceux qui sont rattachés aux mêmes classes de recensement. »*

Le besoin de structures d'accueil et d'hébergement a été naturellement amoindri par la disparition progressive des appelés, et nombre de bâtiments ont été délaissés au gré des dissolutions d'unités. À titre d'exemple, pour l'armée de terre, la suspension de l'appel sous les drapeaux s'est traduite par la dissolution de 51 régiments, tandis qu'elle supportait 72 % des restructurations de la défense durant la période 1996-2002 <sup>(1)</sup>.

### ***c. 2008-2015 : une décennie de réduction continue des effectifs***

La politique de modernisation de l'État et de réduction des dépenses publiques engagée par Nicolas Sarkozy, à compter de l'année 2008, n'a pas épargné le ministère de la Défense auquel il fut demandé de « *revoir l'organisation [des] soutiens* » et de « *concentrer les implantations* » <sup>(2)</sup>.

Le rapport annexé à la loi de programmation militaire 2009-2014 <sup>(3)</sup> résume la logique de cette modernisation en précisant que « *la carte des implantations ne correspondant plus à la menace ni aux besoins opérationnels et étant source de surcoûts, un nouveau dispositif territorial sera mis en place. Trois objectifs sont poursuivis : améliorer le caractère opérationnel de l'outil de défense, rationaliser un déploiement aujourd'hui très dispersé et optimiser les soutiens.* » Pour les partisans de cette réforme, il s'agit de procéder à un « *nécessaire regroupement, qui bénéficiera à nos objectifs stratégiques et à la qualité opérationnelle des unités* ». <sup>(4)</sup>

La révision générale des politiques publiques (RGPP) et le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008 ont ainsi conduit à une série de restructurations, portant notamment sur l'approfondissement de l'interarmement des soutiens et de l'externalisation des fonctions dites transverses. Dans un contexte de fort engagement opérationnel, l'accent fut mis sur le renouvellement capacitaire et l'accompagnement des opérations, au détriment de la condition du personnel et de l'entretien des bâtiments.

Ce double mouvement – identification d'économies budgétaires par la RGPP et redéfinition des contrats opérationnels par le Livre blanc – a entraîné la suppression de plus de 54 000 postes au sein du ministère des Armées entre 2008 et 2014, dont 10 000 au titre de la mise en place des bases de défense, jusqu'à ce que l'arrêt des déflations d'effectifs soit décidé en raison de l'évolution du contexte sécuritaire à compter de 2015. Ces fortes réductions d'effectifs ont eu plusieurs conséquences en matière de logement et d'hébergement. D'une part, elles ont affaibli les services de soutien, conduisant à une forme de dégradation du service

---

(1) Rapport de la Cour des comptes. Accessible [ici](#).

(2) Discours du président de la République sur la défense et la sécurité nationale, présentation du Livre blanc, 17 juin 2008.

(3) Loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense.

(4) Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2008 du 17 juin 2008.

rendu aux militaires. D'autre part, elles ont entraîné une nouvelle refonte de la carte militaire, avec la fermeture de 83 unités ou sites militaires, le transfert et le regroupement de nombreux autres afin de limiter la dispersion des implantations et les surcoûts afférents.

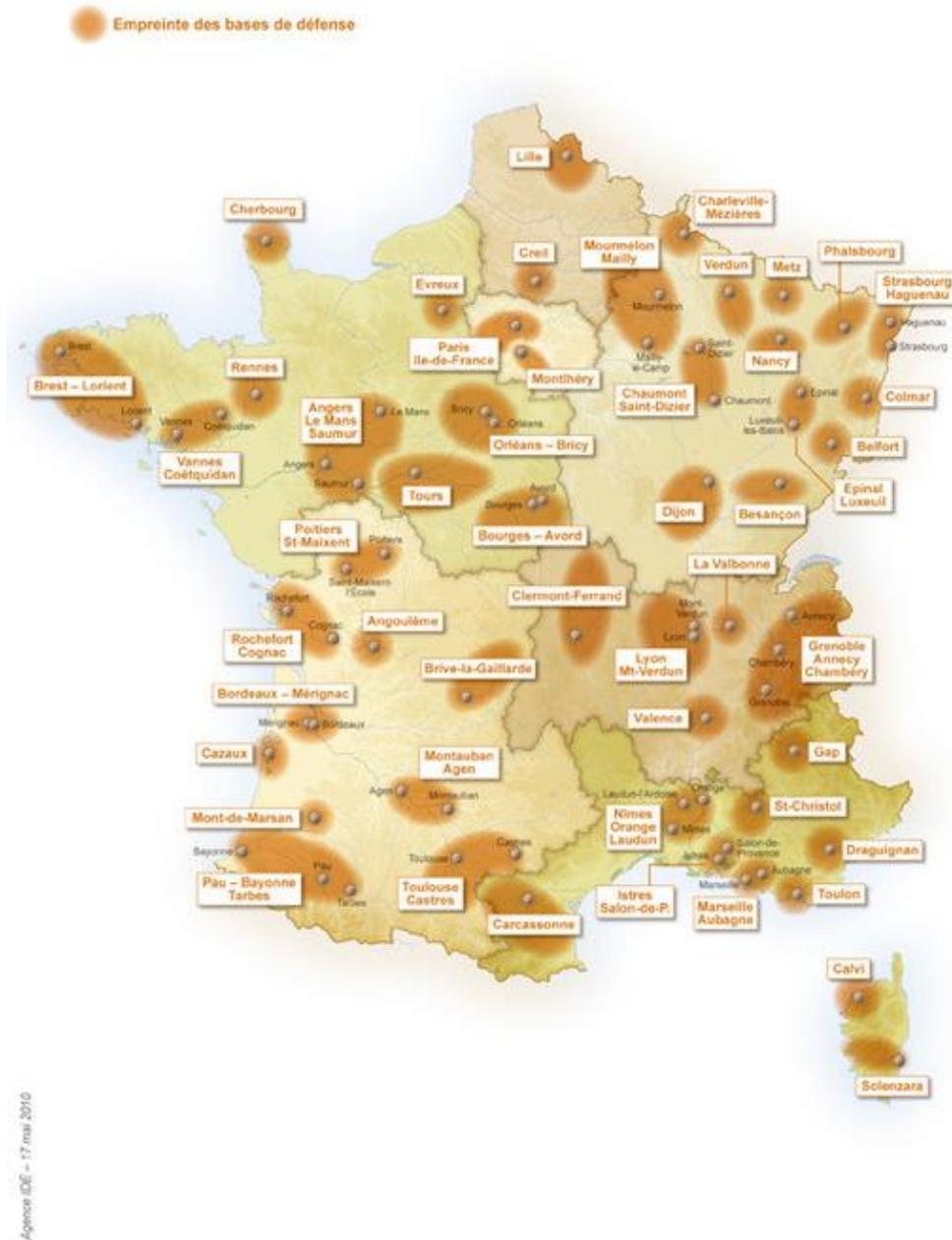
## **2. La « carte militaire » : la présence des forces sur le territoire national**

### ***a. La répartition des forces en métropole aujourd'hui***

Aujourd'hui, la carte des bases de défense, qui regroupent en leur sein différents unités, formations et services, illustre la dispersion des forces sur le territoire national, malgré une concentration persistante dans l'est de la France.

Comme les rapporteurs l'exposeront plus en détail, il existe néanmoins de fortes divergences selon les forces. Ainsi, l'armée de terre se caractérise encore par la densité de son maillage territorial, avec 79 régiments, 25 écoles et 12 camps dits majeurs répartis sur l'ensemble du territoire, alors que les effectifs de la marine nationale sont, logiquement, concentrés sur ses quatre sites principaux, à Brest, Toulon, Lorient et Cherbourg. Le Var et la Bretagne accueillent l'immense majorité des marins, d'autant que les quatre bases aéronavales y sont également situées – Lann-Bihoué, Lanvéoc, Landivisiau et Hyères. En outre, à la différence de l'armée de terre, les implantations de la marine se situent principalement en ville, à proximité des ports. Quant à l'armée de l'air, dont les bases étaient initialement majoritairement implantées dans l'est de la France, elle est aujourd'hui organisée autour de 17 plateformes aéroportuaires et quelques autres sites, répartis sur l'ensemble du territoire afin de le couvrir de manière relativement homogène. La plupart des sites se situent à l'écart des villes, essentiellement en raison des nuisances associées à l'exploitation d'aéronefs, même si l'on compte certaines exceptions, à l'instar des bases d'Évreux ou de Mont-de-Marsan, relativement proches des agglomérations.

## CARTES DES BASES DE DÉFENSE



Source : état-major des armées.

Au final, il n'existe pas de désert militaire à proprement parler sur le territoire métropolitain, même si la répartition des formations et unités est loin d'être homogène. Ainsi, la région Normandie accueille moins de 3 % des militaires <sup>(1)</sup>, essentiellement dans le port militaire de Cherbourg et de la base aérienne 105 d'Évreux-Fauville. Plus largement, ainsi que le souligne le 12<sup>e</sup> rapport

---

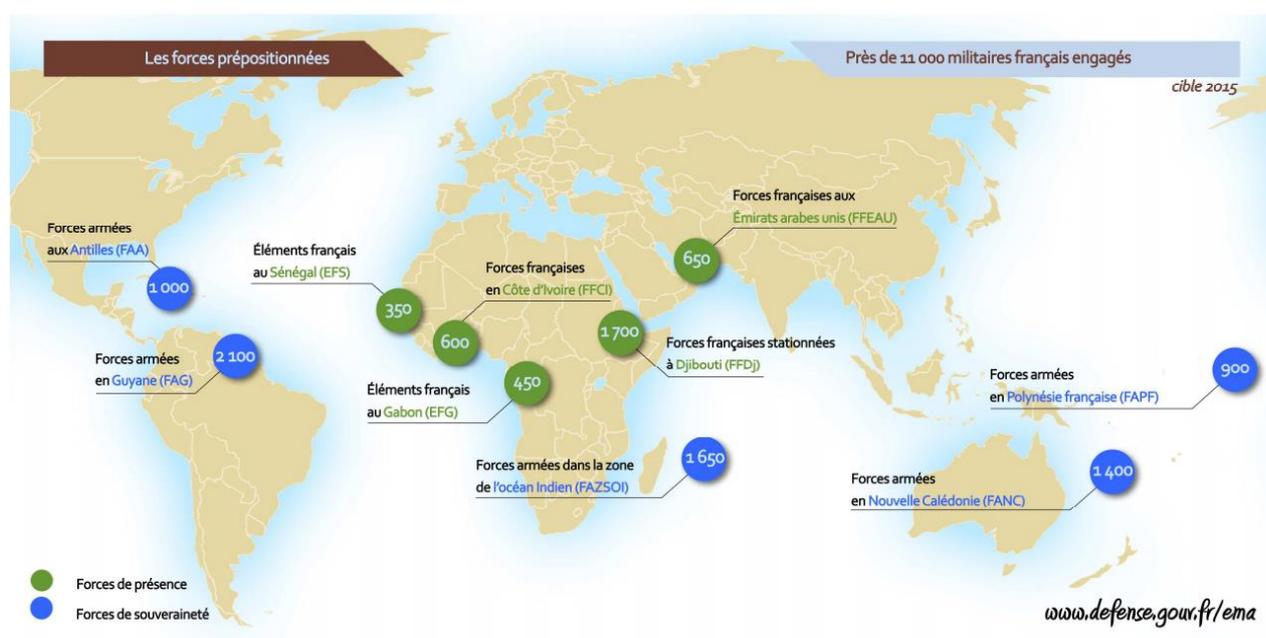
(1) HCECM, 12<sup>e</sup> rapport thématique, *La vie des militaires et de leur famille selon le lieu d'affectation*, 2018, p. 17.

thématique du HCECM, 37 % des zones d'emploi ne comptent aucun militaire des armées <sup>(1)</sup>.

### *b. Les implantations en outre-mer et à l'étranger*

Parmi les 20 000 militaires français <sup>(2)</sup>, déployés hors de la métropole, 11 000 le sont au sein des forces prépositionnées, c'est-à-dire les forces de souveraineté, outre-mer, et les forces de présences, à l'étranger.

#### LES IMPLANTATIONS EN OUTRE-MER ET À L'ÉTRANGER



Source : ministère des Armées.

Les forces de souveraineté <sup>(3)</sup> sont stationnées selon une logique dite de théâtre, tenant compte des enjeux de sécurité et de défense propres à l'environnement immédiat de ces territoires. On compte ainsi :

– 3 100 militaires dans les Caraïbes, au sein des forces armées aux Antilles (FAA) et des forces armées en Guyane (FAG) ;

(1) HCECM, 12<sup>e</sup> rapport thématique, *La vie des militaires et de leur famille selon le lieu d'affectation*, 2018, p. 39.

(2) Hors gendarmes.

(3) Les missions des forces de souveraineté sont d'assurer la protection du territoire national, de défendre la souveraineté de l'État dans ses eaux territoriales et sa zone économique exclusive, de soutenir l'action des différents services de l'État dans les départements et collectivités d'outremer, de mettre en œuvre la coopération militaire bilatérale avec les pays de leur zone de responsabilité.

– 2 300 militaires dans le Pacifique, au sein des forces armées en Polynésie française (FAPF) et des forces armées en Nouvelle Calédonie (FANC) ;

– 1 600 militaires, dans l’océan Indien au sein des forces armées dans la zone sud de l’océan Indien (FAZSOI).

Quant aux forces de présence, dont la mission première est d’assurer la défense des intérêts français et la sécurité des ressortissants français présents sur ces territoires ou dans les régions voisines, elles sont stationnées au sein :

– des forces françaises stationnées à Djibouti (FFDj) qui comptent 1 700 militaires,

– des forces françaises en Côte d’Ivoire (FFCI), qui comptent 900 militaires,

– des éléments français au Sénégal (EFS), qui comptent 350 militaires,

– des éléments français au Gabon qui comptent 450 militaires,

– des forces de présence aux Émirats arabes unis (FFEAU), qui comptent 650 militaires.

## **B. LES CARACTÉRISTIQUES PROPRES À CHAQUE ARMÉE**

### **1. L’armée de terre**

En matière d’hébergement et de logement, l’armée de terre, qui possède 50 % des surfaces bâties et emploie 55,7 % des équivalents temps plein travaillés (EPTP) du ministère des Armées <sup>(1)</sup>, présente trois grandes caractéristiques.

Premièrement, sa dispersion territoriale, ses garnisons étant implantées sur tout le territoire, sur le littoral ou dans les terres, aussi bien à proximité des centres-villes qu’en pleine campagne ou en montagne. Il en ressort des conditions d’hébergement et de logement très variables, notamment en termes d’offres de logement et de coût. Pour les personnels, une affectation au 21<sup>e</sup> régiment d’infanterie de marine de Fréjus, dans le Var, n’a pas les mêmes conséquences qu’une autre au 54<sup>e</sup> régiment de transmission de Haguenau, dans le Bas-Rhin. Le cadre de vie diffère, le coût du logement et l’ampleur de l’offre aussi.

Deuxièmement, l’armée de terre compte un grand nombre de sites relativement isolés, en raison du besoin de vastes terrains d’entraînement pour les manœuvres qu’elle a à conduire dans le cadre de la préparation opérationnelle. C’est notamment le cas du camp de Canjuers, où se sont rendus les rapporteurs. De

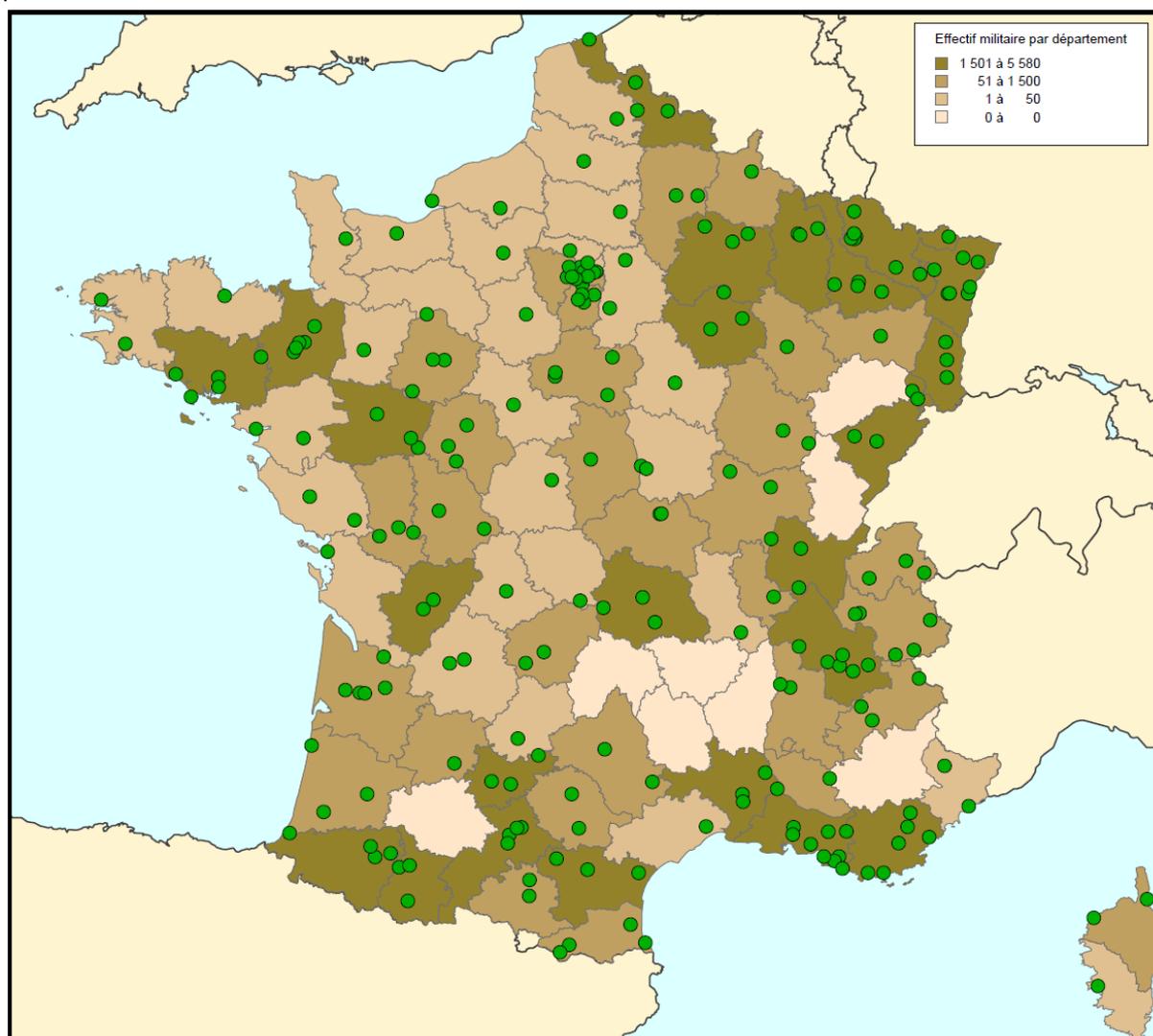
---

(1) *Les chiffres clés de la Défense. 2019.*

ce point de vue, la carte des implantations de l'armée de terre est loin d'épouser celle du dynamisme économique, ce qui n'est pas sans conséquence sur les stratégies de logement des personnels : dans nombre de cas, le célibat géographique sera privilégié afin de préserver l'emploi du conjoint.

Troisièmement, l'importance de la proportion des militaires du rang, hébergés de droit jusqu'au grade de caporal-chef, fait de la qualité de l'hébergement un enjeu particulier. Ainsi, sur les quelques 115 000 ETPT du ministère, on compte plus de 61 500 militaires du rang. Du reste, l'hébergement en chambrée, au sein de la garnison, participe à la cohésion du groupe. Comme l'a indiqué aux rapporteurs le général Hervé Gomart, sous-chef d'état-major, directeur de la division de la performance et de la synthèse de l'état-major de l'armée de terre, ce format répond tant à une logique identitaire qu'à une logique opérationnelle. En effet, la construction d'un esprit de corps, grâce à la proximité quotidienne, se traduira sur le terrain par un renforcement de la solidarité entre les hommes, déployés ensemble en opérations.

## IMPLANTATION DES UNITÉS DE L'ARMÉE DE TERRE SUR LE TERRITOIRE MÉTROPOLITAIN EN JANVIER 2020



Source : état-major de l'armée de terre.

### 2. La marine nationale

La première des spécificités de la marine nationale tient à la concentration de ses effectifs, autour de 35 000 ETPT, autour de deux sites principaux : la base navale de Brest et la base navale de Toulon, qui accueillent à elles deux 60 % des effectifs de la marine, avec respectivement 27 % et 33 % d'entre eux <sup>(1)</sup>. En prenant en compte la base de Lorient (10 %) et le port militaire de Cherbourg (6 %), plus des trois quarts des marins sont concentrés sur quatre sites, 9 % des personnels étant par ailleurs affectés en région parisienne, qui accueille 20 % des officiers de la marine nationale <sup>(2)</sup>. Au-delà, les effectifs de la marine nationale sont également déployés au sein de divers sites de plus petite taille, parfois plus éloignés des côtes,

(1) HCECM, 12<sup>e</sup> rapport thématique, *La vie des militaires et de leur famille selon le lieu d'affectation*, 2019.

(2) Auditions des rapporteurs.

comme le centre de transmissions de la marine de Rosnay, dans l'Indre, qui fait partie du réseau de transmissions de la force océanique stratégique. De même, les 41 sémaphores implantés le long du littoral français accueillent des effectifs très réduits.

La vie des marins est marquée par la discontinuité entre l'exercice du métier en mer et le temps passé à terre, ce mouvement pendulaire n'étant pas sans conséquence sur leur situation d'hébergement ou de logement. En outre, alors qu'une large part des marins dormait auparavant à bord lorsque le bâtiment était à quai, les besoins d'hébergement à terre ont fortement crû, tant en raison de l'évolution sociologique et des attentes des personnels que des réformes internes, avec une réduction de la taille des bâtiments.

#### IMPLANTATIONS DE LA MARINE NATIONALE SUR LE TERRITOIRE MÉTROPOLITAIN EN DÉCEMBRE 2019

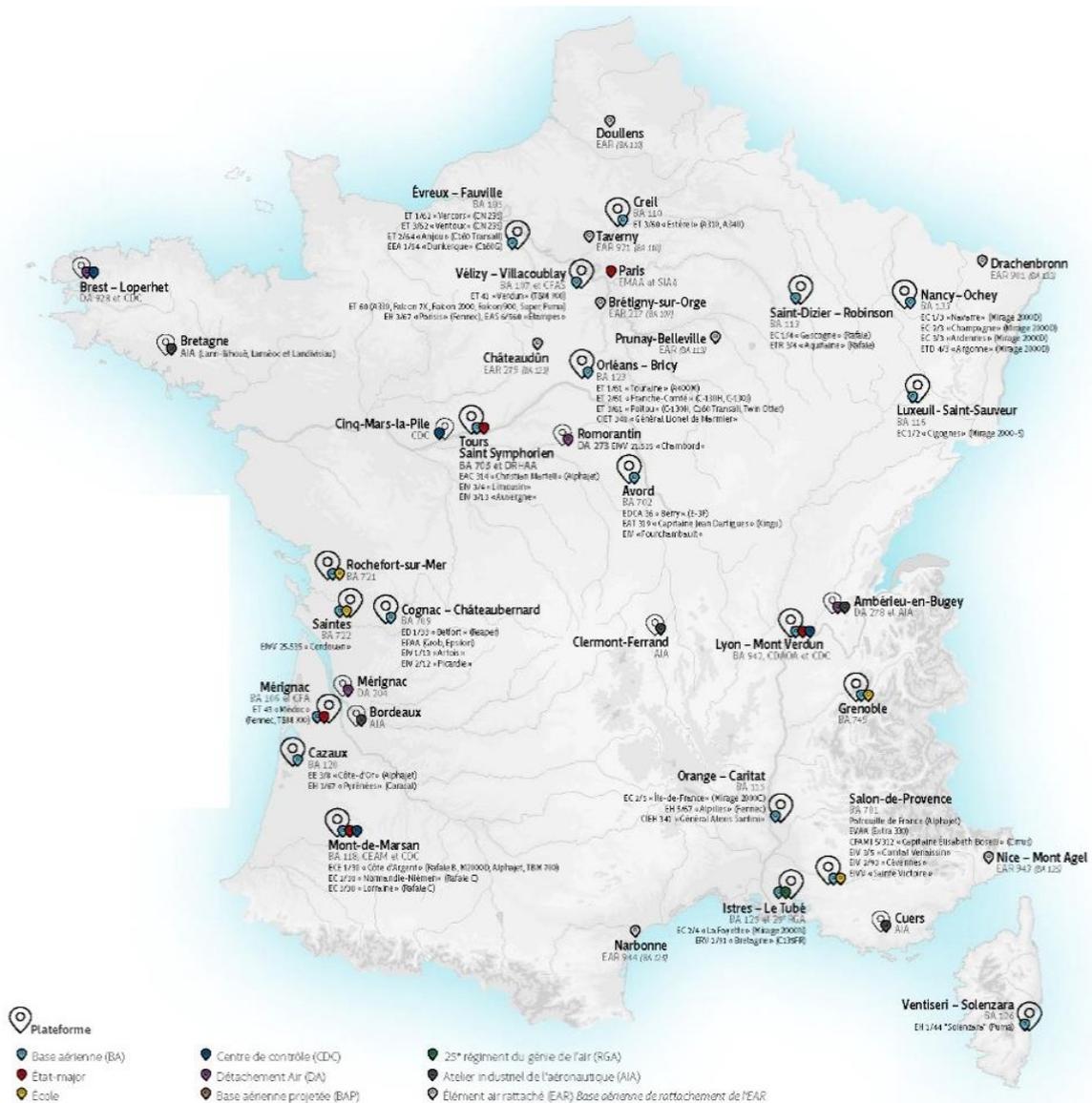


Source : état-major de la marine nationale.

### 3. L'armée de l'air

Née avec la Première Guerre mondiale, l'armée de l'air est historiquement fortement implantée dans l'est de la France. Aujourd'hui, son organisation territoriale est plus homogène, et répond à une logique opérationnelle, lui garantissant la tenue de ses deux missions permanentes – la posture permanente de sûreté aérienne et la permanence de la composante aéroportée de la dissuasion nucléaire – ainsi que la conduite des missions tant sur le territoire qu'en opérations extérieures. En ce sens les bases de l'armée de l'air constituent un véritable outil de combat.

#### IMPLANTATIONS DE L'ARMÉE DE L'AIR EN MÉTROPOLE EN 2018



COADA : commandement de la défense aérienne et des opérations aériennes - CEAM : centre d'expertise aérienne militaire - CFAM : centre de formation à l'aéronautique militaire initiale - CFA : commandement des forces aériennes - CFAS : commandement des forces aériennes stratégiques - CIEH : centre d'instruction des équipages d'hélicoptères - CIEI : centre d'instruction des équipages de transport - DRHAA : direction des ressources humaines de l'Armée de l'air - EAC : école de l'aviation de chasse - EAS : escadrie aéronautique - EAI : école de l'aviation de transport - EC : escadron de chasse - ECE : escadron de chasse et d'expérimentation - ED : escadron de drones - EDCA : escadron de détection et de contrôle aéroportés - EE : escadron d'entraînement - EEA : escadron électronique aéroporté - EH : escadron d'hélicoptères - EIV : escadron d'instruction en vol - EIVV : escadron d'instruction au vol à voile - EMIAA : état-major de l'Armée de l'air - EPAA : école de pilotage de l'Armée de l'air - ERV : escadron de ravitaillement en vol - ET : escadron de transport - ETD : escadron de transformation Mirage 2000 - ETR : escadron de transformation Rafale - EVAA : équipe de voltige de l'Armée de l'air - SIAA : service industriel de l'aéronautique

Source : état-major de l'armée de l'air.

Le réseau des bases aériennes permet une large et fine couverture du territoire national, et devrait demeurer plutôt stable pour les années à venir après nombre de fermetures d'emprises, essentiellement dans l'est de la France. On note néanmoins une forme de concentration des sites autour de quelques aires géographiques : dans l'est de la France, avec les bases de Luxeuil, Saint-Dizier et Nancy, au centre « élargi », avec l'axe des bases de Villacoublay, d'Orléans et Avord, dans le sud-est avec les bases d'Orange, Istres et de Salon-de-Provence et, enfin, dans le sud-ouest, avec les bases de Mont-de-Marsan, Cazaux et Cognac. La spécificité de l'armée de l'air tient également à la décentralisation de ses grands commandements, le commandement de la défense aérienne et des opérations aériennes se trouvant dans la région lyonnaise, celui des forces aériennes étant situé à Bordeaux. Enfin, à l'instar de la marine nationale, une large part des aviateurs sont affectés à Paris, en raison de la forte proportion d'officiers. Si, à de rares exceptions près, la plupart des sites de l'armée de l'air sont implantés dans des zones relativement excentrées des cœurs de ville, ils demeurent relativement proches de centres urbains.

## **II. LE RÔLE DU MINISTÈRE DANS LE LOGEMENT ET L'HÉBERGEMENT DES MILITAIRES**

### **A. LE PÉRIMÈTRE DE LA POLITIQUE DU MINISTÈRE**

#### **1. Des principes fondés sur les contraintes de l'état militaire**

##### ***a. La disponibilité des personnels***

Au cœur du statut général des militaires, le principe de disponibilité permanente justifie à la fois que l'hébergement constitue un droit pour une partie des militaires, selon leur grade ou leur mission, et que soit mise en place une politique d'accompagnement dans la recherche d'un logement. En effet, les militaires ne peuvent pas toujours vivre où ils veulent, l'article L. 4125-5 du code de la défense disposant que « *les militaires peuvent être appelés à servir en tout temps et en tout lieu* » et donc que « *la liberté de résidence des militaires peut être limitée dans l'intérêt du service.* ».

##### ***b. La mobilité des personnels***

Lors de son audition par les rapporteurs, le vice-amiral d'escadre Philippe Hello, directeur des ressources humaines du ministère des armées, a indiqué qu'au sein des forces armées, près de 24 000 militaires, soit 11,4 % des personnels, connaissent chaque année une mutation avec changement de résidence (ACR), les personnels de l'armée de terre représentant à eux seuls plus de 40 % de ces mutations. Les militaires du rang ne sont, *a priori*, que peu, voire pas du tout, concernés par ces mutations, si ce n'est à l'occasion du renouvellement de leur contrat, tandis que les officiers et les sous-officiers subissent une plus grande

mobilité, notamment dans le cadre du déroulement normal de leur carrière. Comme le HCECM l'indique dans le rapport précité, la mobilité des officiers est de trois à quatre fois supérieure à celle des fonctionnaires de l'État de catégorie A ou A+, et celle des sous-officiers est deux à trois fois supérieure à celle des fonctionnaires de l'État de catégorie B.

La compensation de cette forte mobilité est le premier des principes directeur de la politique du logement du ministère.

### *c. L'accompagnement social des personnels*

Le second principe directeur de la politique du logement des militaires est de l'ordre de l'accompagnement social, afin d'atténuer les sujétions auxquelles astreint l'état militaire. D'une certaine manière, les deux volets de l'hébergement, soit le casernement et l'hébergement des cadres, sont aussi mis en œuvre au profit de ceux qui en ont le plus besoin, les soldats aux revenus les plus modestes et les célibataires géographiques, participant ainsi à une forme d'action sociale.

## **2. Le cadre juridique de la politique du logement et de l'hébergement**

### *a. L'hébergement : un droit*

Au-delà des dispositions du code de la défense, et notamment ses articles L. 4121-5 et R. 4121-5, le cadre juridique de la politique d'hébergement des militaires est déterminé par divers textes de niveau réglementaire, des instructions ministérielles, voire de simples notes ou lettres. Il ressort de ces différents textes que l'hébergement est un **droit**, qui recouvre d'une part l'hébergement en caserne, ou casernement, et d'autre part l'hébergement *strico sensu* des cadres.

D'une part, l'hébergement en caserne, ou casernement, est réservé aux militaires du rang. Ils sont accueillis dans des infrastructures dites de « milieu » répondant aux besoins et spécificités propres à chaque armée ou service. La politique interarmées du soutien formalise les droits individuels en matière d'octroi de ce type d'hébergement. Pour les volontaires et les militaires du rang, jusqu'au grade de caporal-chef ou équivalent, il est, selon les cas, soit un impératif, soit un droit <sup>(1)</sup> venant en contrepartie de l'obligation de loger dans le domaine militaire par nécessité de service.

D'autre part, en vertu de, la politique interarmées du soutien, l'hébergement, *strico sensu*, est réservé prioritairement aux cadres d'active célibataires, voire célibataires géographiques, officiers, sous-officiers, officiers mariniers, ou encore aux personnels civils des armées, directions et services du

---

(1) Article 12 du décret n°97-204 du 7 mars 1997 relatif à la mensualisation de la solde des engagés et modifiant divers décrets fixant les régimes de solde et les accessoires de solde des militaires, : « Les caporaux, quartiers-maîtres de 2e classe, soldats et matelots servant sous contrat continuent d'être entretenus par l'État au moyen de prestations en nature. »

ministère. Cette mise à disposition, à titre révocable et précaire, sans jouissance privative, est réalisée à titre gratuit. Elle donne éventuellement lieu au paiement de prestations accessoires. Cette politique donne la priorité aux sous-officiers célibataires de moins de 15 ans de service, **non éligibles à un logement familial**.

Pour les autres personnels, l'hébergement est une **faculté** venant en compensation des sujétions liées au statut militaire, au titre de la condition militaire ou de la politique sociale des armées, un cadre dans lequel s'inscrit notamment le célibat géographique <sup>(1)</sup>. Ainsi que le rappelle le rapport du HCECM précité, « *sont néanmoins considérés comme ayants-droit les équipages des bâtiments de la marine nationale en arrêt technique, des bâtiments à double équipage ou à équipage optimisé, des bâtiments en armement ou en phase de retrait du service* ».

L'offre d'hébergement ne permettant pas de répondre à l'ensemble des demandes, surtout dans un contexte de réduction du nombre de places offertes, des critères de priorité ont été fixés. C'est notamment au titre de ces critères que les sous-officiers célibataires dans les quinze premières années de service sont considérés comme prioritaires, en raison de leur inéligibilité au logement familial.

#### CRITÈRES DE PRIORITÉ D'ATTRIBUTION D'UN HÉBERGEMENT, HORS ÎLE-DE-FRANCE

Priorités	Personnel militaire	Personnel civil
1	Sous-officiers célibataires dans les 15 premières années de service	Célibataires de catégorie C « primo-arrivants », pour un an
2	Officiers et autres sous-officiers célibataires ou célibataires géographiques, dont le quotient familial est inférieur ou égal à 12 000 euros	
3	Officiers et autres sous-officiers célibataires, officiers et sous-officiers célibataires géographiques, dont le quotient familial est supérieur à 12 000 euros.	
4		- Célibataires de catégorie C atteignant le début de leur 2 <sup>ème</sup> année d'hébergement, pour un an ; - Catégories A, B et C célibataires géographiques, pour un an ; - Commissionnés.

Source : HCECM, rapport précité, p. 203.

En Île-de-France, ces critères de priorité ont fait l'objet d'une adaptation compte tenu des spécificités propres à la région, et notamment du coût du logement.

---

(1) Le célibat géographique correspond à la situation du militaire marié, pacsé ou en concubinage notoire, dont le conjoint réside à une distance du lieu de travail ne permettant pas au militaire de le rejoindre chaque soir lorsque l'intéressé n'est pas retenu pour des raisons professionnelles et que cette situation dure ou est appelée à durer plus de six mois.

**CRITÈRES DE PRIORITÉ D'ATTRIBUTION D'UN HÉBERGEMENT, EN ÎLE-DE-FRANCE**

Priorités	Personnel militaire	Personnel civil
1	Militaires du rang, sous-officiers célibataires, dans les trois premières années de service, volontaire officiers aspirants	Célibataires de catégorie C, personnels bénéficiaires des dispositions de l'article L. 4139-2 du code de la défense, en année probatoire, pour un an non renouvelable.
2	- Officiers et sous-officiers célibataires, dont le quotient familial est inférieur ou égal à 30 000 euros - Officiers et sous-officiers célibataires géographiques, dont le quotient familial est inférieur ou égal à 20 000 euros.	
3	- Officiers et sous-officiers célibataires, dont le quotient familial est entre 30 000 et 38 000 euros - Officiers et sous-officiers célibataires géographiques, dont le quotient familial est entre 20 000 et 25 000 euros.	
4	- Officiers et sous-officiers célibataires, dont le quotient familial est supérieur à 38 000 euros - Officiers et sous-officiers célibataires géographiques, dont le quotient familial est supérieur à 25 000 euros.	- Catégories A et B ; - Catégorie C atteignant le début de la deuxième année d'hébergement.

Source : HCECM, rapport précité, p. 204.

***b. La proposition d'un logement familial : un service***

Bien que la politique du logement du ministère ait été élaborée pour faciliter et accompagner la mobilité imposée, le logement ne constitue pas pour autant un droit <sup>(1)</sup>.

La politique du ministère en matière de logement familial s'appuie sur les dispositions de l'article L. 4123-1 du code de la défense, selon lesquelles « *lorsque l'affectation entraîne des difficultés de logement, les militaires bénéficient d'une aide appropriée.* » C'est pourquoi l'offre du ministère est destinée en priorité, mais pas exclusivement, aux militaires en famille.

La politique ministérielle du logement regroupe ainsi plusieurs mesures, que l'on peut scinder en deux catégories : une offre de logements, et les aides à la personne, c'est-à-dire des aides financières, dont les rapporteurs exposeront les principales caractéristiques en deuxième partie.

Les logements mis à disposition par le ministère des Armées se répartissent, selon la fonction de l'occupant en trois grandes catégories :

– les logements concédés par nécessité absolue de service (NAS), qui concernent 501 personnes <sup>(2)</sup>;

(1) Sauf nécessité absolue de service (NAS).

(2) Arrêté du 3 novembre 2015 fixant les listes de fonctions des services de l'État du ministère de la défense prévues aux articles R. 2124-65 et R. 2124-68 du code général de la propriété des personnes publiques

– les logements faisant l’objet d’une convention d’occupation précaire avec astreinte <sup>(1)</sup> (COP/A), qui concernent 238 personnes ;

– les logements familiaux, dits de répartition, qui concernent l’essentiel des personnels logés par le ministère.

En outre, quelques hautes autorités <sup>(2)</sup> occupent des fonctions pouvant ouvrir droit à l’attribution d’une convention d’occupation précaire avec astreinte et à l’octroi de pièces de représentation pour l’exercice desdites fonctions.

Afin de prendre en compte le caractère impératif de la mobilité à laquelle est soumis le militaire, l’attribution d’un logement repose notamment sur l’appréciation de la situation de mobilité des militaires, selon des modalités précisées par une instruction ministérielle <sup>(3)</sup>.

De manière générale, les personnels du ministère des Armées peuvent formuler une demande de logement dans leur base de défense d’affectation lorsqu’ils y sont nouvellement affectés ou en cas de mutation impliquant un changement de garnison au sein de la même base de défense. S’ils bénéficient déjà d’un logement du parc du ministère ou s’ils se logent par leurs propres moyens, les militaires peuvent également effectuer une demande de relogement dans un nombre limité de cas : rupture du bail à l’initiative du propriétaire, charges de loyer trop importantes, changement de situation familiale, raisons de sécurité liées à l’environnement du logement ou mutation interne à la garnison. À ces premiers critères s’ajoute une prise en compte de la structure familiale des personnels militaires, comme le présente le tableau ci-dessous.

---

*pouvant ouvrir droit à l’attribution d’une concession de logement par nécessité absolue de service ou d’une convention d’occupation précaire avec astreinte.*

*(1) Ibid.*

*(2) Parmi lesquelles 5 généraux commandant une brigade, 11 généraux commandant une école, 32 délégués militaires départementaux, 13 commandants de base aérienne, 106 chefs de corps, 3 commandants de base navale, etc.*

*(3) Instruction n°1134/DEF/SGA/DMPA/SDL/BL du 22 novembre 2012 sur le classement, les conditions d’attribution et d’occupation des logements relevant du ministère de la défense en métropole.*

**CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ DES PERSONNELS MILITAIRES**

Statut	Ancienneté de service	Situation personnelle	Personnes à charge	Éligibilité
Officier				Oui
Non-officier	Plus de 15 ans de service	Toutes situations		Oui
		Célibataire géographique		À titre exceptionnel
	Moins de 15 ans de service	Célibataire, divorcé, veuf	Sans personne à charge	Non
		Marié		Oui
		PACS moins de deux ans, concubinage		À titre exceptionnel
		PACS supérieur à deux ans		Oui
		Célibataire, divorcé, veuf	Avec personne à charge	Oui
		Marié		Oui
		PACS moins de deux ans, concubinage		Oui
		PACS supérieur à deux ans		Oui
	Célibataire géographique		À titre exceptionnel	

Source : HCECM, rapport précité, p. 190.

Ni la situation familiale, ni l'ancienneté ne sont prises en compte pour les personnels civils, la seule condition concerne les contractuels qui doivent être titulaires d'un contrat de trois ans minimum.

**3. Les acteurs**

Si les périmètres respectifs du triptyque hébergement, logement et hôtellerie, correspondent assez logiquement aux catégories de besoins que sont l'hébergement en garnison, le logement familial et les séjours de courte durée, la gestion de ces trois volets se caractérise par sa complexité, peu intelligible à un œil extérieur, les responsabilités relevant de nombreux acteurs dont l'interaction produit les effets attendus.

***a. Au sein du ministère des Armées, une myriade d'intervenants***

Aux termes de l'article R. 5131-1 du code de la défense, « *la politique immobilière de la défense répond aux besoins des formations militaires et autres organismes du ministère de la défense en matière domaniale, d'infrastructure, d'environnement et de logement, dans le respect des intérêts domaniaux de l'État.* »

Si l'article L. 1142-1 du code de la défense précise que le ministre des Armées est chargé de l'infrastructure militaire, cette responsabilité, conformément aux termes du 4° de l'article 2 du décret n° 2009-870 du 15 juillet 2009, est déléguée au secrétaire général pour l'administration (SGA). Il a la responsabilité de « *la politique immobilière ainsi que [du] soutien et [de] l'adaptation de l'infrastructure du ministère* » mais aussi de « *la définition et la mise en œuvre de la politique du ministère en matière d'environnement.* »

Afin de mener cette politique immobilière, le SGA s'appuie sur des directions et services qui lui sont rattachés. Il s'agit tout d'abord de **la direction des patrimoines, de la mémoire et des archives (DPMA)**, responsable, pour les sujets qui intéressent ce rapport, de l'ensemble de la politique immobilière du ministère et du **service d'infrastructure de la défense (SID)**, le service commun à l'ensemble du ministère en matière de construction, de maintenance immobilière et de gestion administrative et technique du patrimoine.

Deux sous-directions de la DPMA sont en charge du domaine immobilier. La **sous-direction de l'immobilier et de l'environnement** a la responsabilité de la réalisation des actifs immobiliers, de la stratégie et de l'expertise immobilières, de la politique domaniale, de l'environnement et du développement durable. **La sous-direction du logement** est en charge de la stratégie et de l'expertise du logement et exerce la tutelle de six bureaux régionaux du logement (BRL), situés, pour les cinq premiers, à Metz, Lyon, Rennes, Bordeaux et Toulon, et, à Paris où il s'agit du **bureau régional d'Île-de-France (BLRIF)**, dont les compétences sont plus spécifiques. Les bureaux régionaux du logement coordonnent les actions des organismes chargés de la mise en œuvre de la politique ministérielle en matière de logement, au niveau local et régional.

Le service d'infrastructure de la défense (SID) est organisé en sept établissements du SID (ESID)<sup>(1)</sup> dont dépendent 52 **unités de soutien de l'infrastructure de la défense (USID)**, placées auprès des commandants de base défense auxquels elles apportent aide et conseil dans la programmation des infrastructures, l'expression des besoins, la gestion du patrimoine et la maintenance immobilière. L'activité hors métropole est assurée par neuf **directions d'infrastructure de la défense (DID)**<sup>(2)</sup>.

Le **service du commissariat des armées (SCA)**, directement rattaché à l'état-major des armées (EMA), assure, parmi d'autres attributions, des prestations de service en matière de restauration, d'hébergement et d'hôtellerie, dont la gestion de la majorité des cercles-mess.

Le **commandement interarmées de coordination du soutien (CICoS)** rattaché à la sous-chefferie Performance de l'EMA assure le commandement des

---

(1) Situés en Île-de-France, à Rennes, Brest, Toulon, Bordeaux, Lyon et Metz.

(2) Situées à Papeete, Fort-de-France, Saint-Denis, Cayenne, Dakar, Libreville, Djibouti, Nouméa et Abidjan.

**commandants de base de défense (ComBdD)** qui tiennent une place centrale dans la mise en œuvre de la politique immobilière du ministère dans le périmètre de leur base de défense <sup>(1)</sup>. Le commandant de base de défense, d'une part, attribue les logements et, d'autre part, établit le schéma directeur immobilier de la base de défense (SDIBdD), approuvé dans un second temps par la DPMA, et priorise les travaux d'infrastructure, étant entendu qu'il a la responsabilité de la programmation d'opérations de maintenance dont le coût est inférieur à 500 000 euros.

#### SCHÉMA DIRECTEUR IMMOBILIER

##### **Article R. 5131-3 du code de la défense**

Le schéma directeur immobilier met en œuvre les décisions du ministre de la défense relatives aux implantations des formations militaires et autres organismes du ministère de la défense et à l'adaptation de l'infrastructure de la défense à leurs besoins opérationnels. Le cas échéant, il prend en compte les plans de stationnement des unités.

Le schéma directeur immobilier évalue les possibilités d'aménagement et d'évolution des emprises utilisées par le ministère de la défense dans le périmètre géographique de chacune des bases dont la liste est fixée par arrêté du ministre de la défense. Il définit les besoins d'investissements en infrastructure de défense. Il analyse son insertion dans les projets urbains ou d'aménagement du territoire après avis du préfet de région.

Le schéma directeur immobilier est établi :

1° Par les commandants de base de défense, à l'exception des immeubles situés en Île-de-France ;

2° Par le secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense pour les immeubles situés en Île-de-France, dans des conditions définies par arrêté du ministre de la défense.

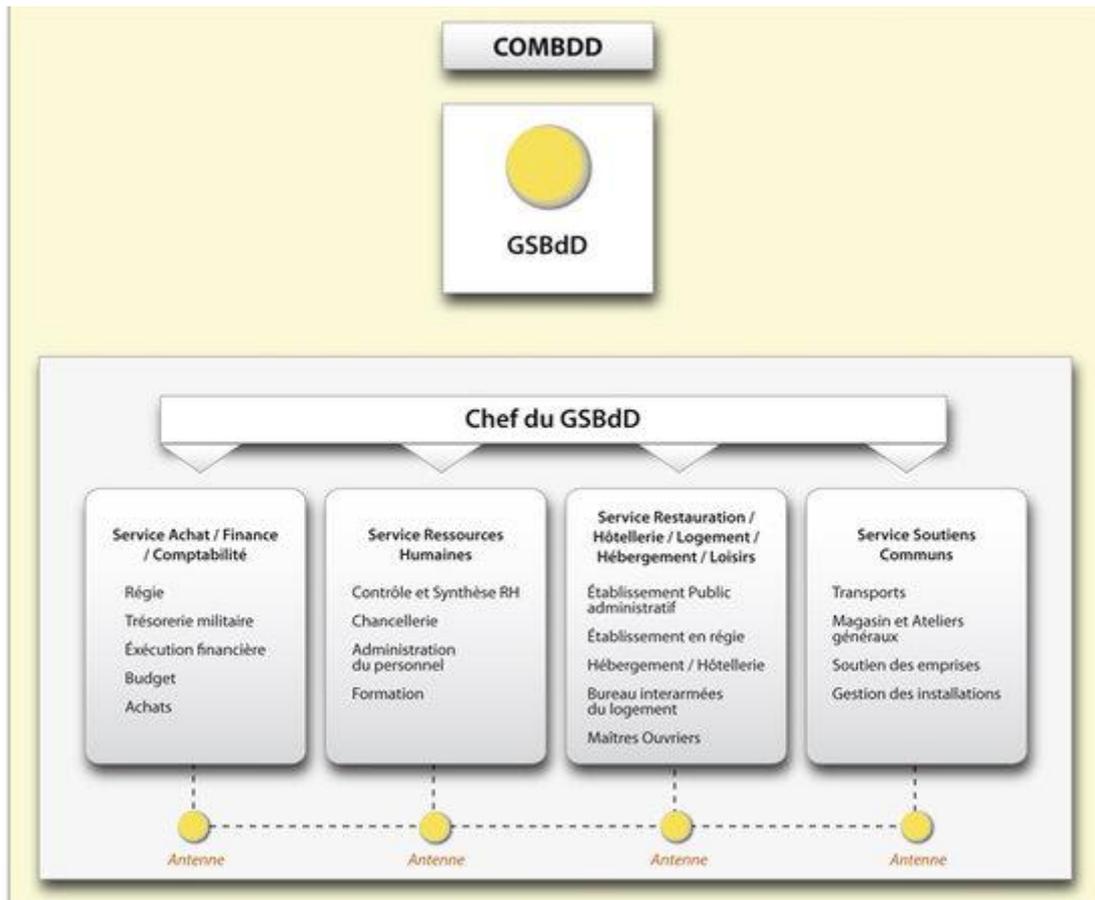
Le schéma directeur immobilier est approuvé par le ministre de la défense.

Au sein de la base de défense, le **bureau du logement** est intégré au **groupement de soutien de la base de défense (GSBdD)** qui administre les différents soutiens, dont l'hébergement, l'hôtellerie et les bureaux du logement. Les bureaux du logement dépendent donc organiquement du service du commissariat des armées, en vertu de leur rattachement au groupement de soutien de la base de défense, et non de la direction des patrimoines, de la mémoire et des archives mais en appliquent les directives *via* les bureaux régionaux du logement qui en informent également les commandants de base de défense.

---

(1) Instruction n° 144/DEF/EMA/SC\_SOUT relative aux missions et attributions du commandant de base de défense du 18 juin 2014.

## L'ORGANISATION DU SOUTIEN COMMUN AU SEIN D'UNE BASE DE DÉFENSE



Source : ministère des Armées.

Chaque base de défense dispose d'un bureau du logement qui n'a pas d'antenne dans les formations soutenues mais peut être amené à assurer des permanences délocalisées au moment du déroulement du plan annuel de mutation (PAM). Les bureaux du logement doivent principalement **veiller à l'utilisation optimale du parc local**, assurer la meilleure qualité de service en s'aidant des outils informatiques à leur disposition, organiser la concertation au niveau local et relayer à l'échelon régional les informations nécessaires. L'organisation et le fonctionnement du bureau du logement sont définis par le GSBdD. Le chef du bureau du logement est responsable devant le ComBdD.

Le BRL de Toulon est rattaché à la DPMA mais exerce les missions d'un bureau du logement de base de défense au profit du ComBdD. En Île-de-France, le bureau du logement en région Île-de-France (BLRIF) exerce la totalité de la fonction logement, régionale et locale, dans laquelle les commandants des deux bases de défense concernées n'interviennent pas.

La **concertation** est organisée de façon pyramidale selon les dispositions de l'arrêté du 20 avril 2011 portant organisation de la concertation en matière de logement au ministère de la défense.

Au niveau local, la **commission locale du logement** (CLL) se réunit au moins une fois par an ; y participent les commandants des formations et les chefs des organismes soutenus, le chef du bureau du logement, sous la présidence du ComBdD. Les représentants régionaux du gestionnaire du parc domanial peuvent être conviés. La commission aborde le logement sous tous ses aspects : besoins exprimés, état et du parc, modifications souhaitées, travaux, marché local, difficultés... Un compte rendu est adressé au BRL.

Les bureaux régionaux du logement organisent une **commission régionale du logement** (CRL) chargée d'étudier, sur la base des comptes rendus des CLL, la situation des personnels de la défense en matière de logement, de proposer les opérations nécessaires à la satisfaction des besoins et d'effectuer le bilan des actions menées à leur niveau. Elle est coprésidée par un représentant de la DPMA et par le général sous l'autorité duquel est placé l'état-major de soutien défense de la zone de soutien concernée. Dans la zone géographique concernée, en sont membres de droit : le représentant de chaque armée ou service, les commandants des bases de défense, les représentants du SID et les directeurs régionaux de l'action sociale des armées. Les représentants du gestionnaire du parc domanial sont conviés en tant que de besoin. Un compte rendu est transmis à l'échelon supérieur.

Le **comité du logement** est l'instance nationale de concertation chargée d'étudier, en fonction des travaux des CCL, la situation des personnels en matière de logement, de proposer les opérations nécessaires à la satisfaction des besoins et d'effectuer le bilan des actions menées. Les membres de droit en sont : le chef d'état-major des armées, le délégué général pour l'armement, les chefs d'état-major de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air, le directeur central du service de santé des armées, le directeur central du service des essences des armées, le directeur des ressources humaines du ministère de la défense, le directeur des affaires financières, le directeur central du service d'infrastructure de la défense et les coprésidents des commissions régionales du logement. Le chef du contrôle général des armées, le directeur général de la gendarmerie nationale et les inspecteurs civils de la défense sont informés de l'ordre du jour des réunions et peuvent y déléguer un représentant.

La politique du logement est également mise en œuvre par un autre acteur dépendant également du SGA. Il s'agit de la **sous-direction de l'action sociale** qui *via* **l'institution de gestion sociale des armées (IGESA)**, son opérateur, dispense des prêts et des aides liés à l'accession à la propriété, à la mobilité et aux travaux. L'IGESA dispose également de résidences hôtelières utilisées par les militaires en déplacement.

En lien avec le ministère des Armées, **l'établissement public des fonds de prévoyance militaire et de l'aéronautique (EPFP)**, dont la mission est la protection financière des militaires et de leur famille en cas de blessure ou de décès

en service ou en lien avec le service, agit pour le logement des militaires par le canal de l'achat de biens immobiliers et de la réservation de logements.

Il ressort de cette organisation, pour le moins complexe, que, s'il existe des instances de concertation au sein desquelles les commandants de formation puis les états-majors peuvent formuler observations, souhaits et recommandations, les leviers en matière de logement sont bel et bien à la main quasi exclusive du secrétariat général pour l'administration. Si l'on excepte le rôle important du commandant de base de défense, les rapporteurs s'étonnent de ne voir les chefs d'état-major d'armée et les commandants de formation, responsables, chacun à leur niveau, de la condition militaire et du moral de leur personnel ainsi que de la mise en œuvre des mesures afférentes, n'occuper, semble-t-il, qu'un rôle consultatif en la matière.

### ***b. L'implication d'autres acteurs publics***

Le SGA interagit également avec la direction de l'immobilier de l'État (DIE), service auparavant dénommé France domaine, qui représente l'État propriétaire et joue un rôle important en matière de cession des emprises des armées. Toutefois, bien qu'inscrivant sa politique dans le cadre général fixé par l'État, le ministère des Armées bénéficie d'un régime dérogatoire qui confère au ministre des Armées une autonomie de décision.

### ***c. Les acteurs privés***

Dans le secteur privé, d'autres entités contribuent à la politique du ministère des Armées, et lui permettent de disposer d'un parc de logements susceptibles de répondre aux besoins de ses ressortissants. Conformément à son principe d'accompagnement social, le ministère s'attache à adapter son offre locative aux ménages militaires les plus modestes, les modalités mises en place leur permettant de présenter une demande de logement en habitation à loyer modéré (HLM), en accord avec l'article L. 411 du code de la construction et de l'habitation, disposant que « *la construction, l'aménagement, l'attribution et la gestion des logements locatifs sociaux visent à améliorer les conditions d'habitat des personnes de ressources modestes ou défavorisées.* »

L'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation définit les différents organismes qui composent l'offre d'habitation à loyer modéré (HLM)<sup>(1)</sup>. Parmi eux, CDC Habitat<sup>(2)</sup>, filiale immobilière d'intérêt général de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), constitue le partenaire historique et privilégié du ministère des Armées s'agissant du parc domanial. CDC Habitat gère pour le compte du ministère des Armées un patrimoine de 9 151 logements<sup>(3)</sup>, répartis en 6 060 logements collectifs et 3 091 logements individuels.

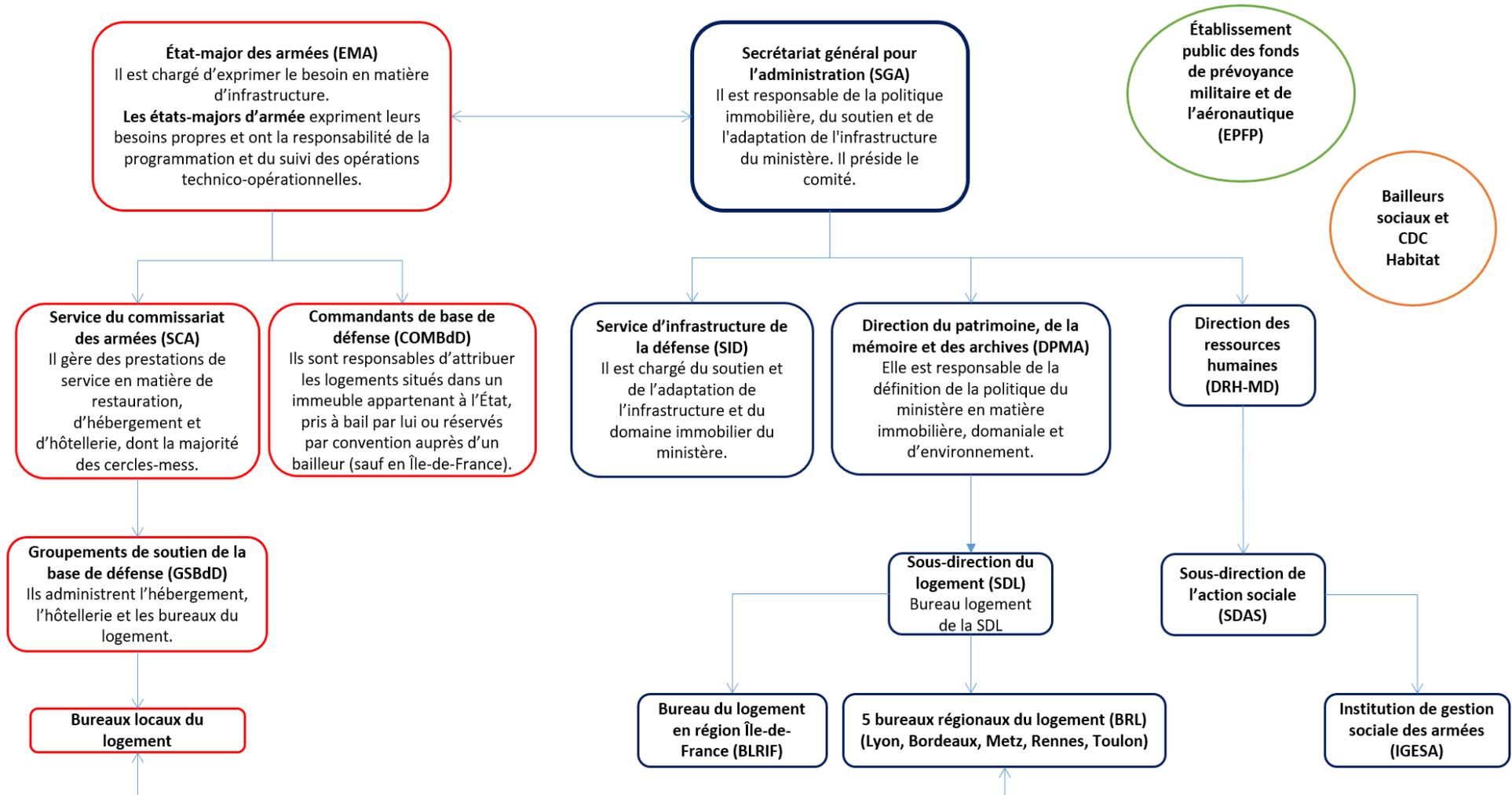
---

(1) Article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation.

(2) Anciennement connu sous le nom de Groupe SNI.

(3) Au 30 avril 2018, d'après les données chiffrées transmises lors d'une audition en date du 4 juin 2019.

### CARTOGRAPHIE SIMPLIFIÉE DES ACTEURS INTERVENANT DANS LA POLITIQUE DU LOGEMENT ET DE L'HÉBERGEMENT DES MILITAIRES



Source : schéma établi par les rapporteurs.

## B. LE PARC DU MINISTÈRE

### 1. L'offre de logements familiaux

Plusieurs types de logements peuvent être proposés à la location par le ministère des Armées dans le cadre de sa politique d'aide au logement familial. **On distingue ainsi le parc domanial, composé de logements qui appartiennent au ministère, du parc réservé, constitué de logements réservés auprès de divers opérateurs, et des logements pris à bail, c'est-à-dire loués par le ministère pour ses ressortissants.** Ces derniers représentent une part très faible du parc.

En premier lieu, le parc domanial comprend d'abord les logements domaniaux loués, par la direction de l'immobilier de l'État et le ministère des Armées, à un preneur, CDC Habitat, par le biais d'un contrat de bail civil – ces logements sont ensuite gérés et entretenus par CDC Habitat, qui les sous-loue aux personnels de la défense – ainsi que les logements domaniaux situés sur le domaine public de l'État et des logements assimilés, pris à bail par l'État.

En second lieu, le ministère des Armées peut mettre à disposition de ses personnels d'autres logements, parmi lesquels des logements réservés par une convention de réservation auprès de personnes morales distinctes de l'État, qu'il s'agisse d'opérateurs de logement social, comme divers organismes HLM ou CDC Habitat, ou bien de sociétés privées, ainsi que des logements financés par l'établissement public des fonds de prévoyance militaire et de l'aéronautique (EPFP).

Si certains de ces logements sont concédés par nécessité absolue de service (NAS) ou font l'objet d'une convention d'occupation précaire avec astreinte (COP/A), l'intérêt des rapporteurs a porté avant tout sur leur location en tant que logements familiaux, dits de répartition.

La description précise du parc s'est révélée une tâche ardue, tant les données fournies aux rapporteurs ont pu varier au gré des auditions, essentiellement en raison d'approches différentes selon les acteurs. À titre d'exemple, **le parc global de logements du ministère ne correspond pas au parc « utile »**, qui n'inclut pas les logements conventionnés rendus aux sociétés pour un tour de bail, faute d'avoir trouvé un locataire dans les temps impartis, ni les logements en cours de cession qui ne répondent plus aux besoins du ministère. C'est ainsi qu'en 2017, le parc utile ne correspondait qu'à 73 % du parc global, constitué de 47 556 logements <sup>(1)</sup>. En d'autres termes, moins de 35 000 logements étaient en fait disponibles à la location, dont 80 % sont de type T3, T4 et T5.

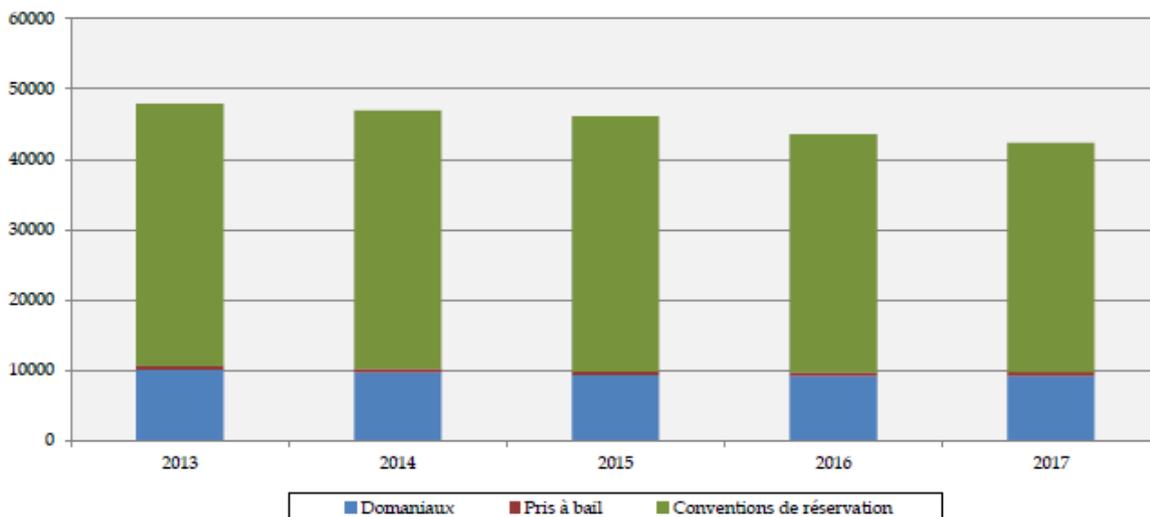
---

(1) 12<sup>e</sup> rapport thématique du Haut comité d'évaluation de la condition militaire, « La vie des militaires et de leurs familles selon le lieu d'affectation », annexe 9, p. 186.

Dans ces conditions, les rapporteurs se sont référés aux éléments chiffrés présentés dans le rapport du HCECM précité. S'ils auront l'occasion de détailler, au cours du rapport, l'état d'avancement des différents programmes de construction lancés depuis lors, ils ont ainsi fait le choix de s'en référer à la dernière grande étude exhaustive publiée sur la question.

**En 2017, le parc global était composé de 42 349 logements en métropole, 4 021 en outre-mer et 1 186 à l'étranger.** S'agissant de la typologie des logements, on trouve, en métropole, 32 543 logements réservés par convention, 9 212 logements domaniaux et 594 logements pris à bail. Comme le soulignait le rapport du HCECM, « *la part de logements sous convention de réservation auprès de grands opérateurs ou de bailleurs sociaux est globalement stable, et s'établit en moyenne à 78 % du parc total entre 2013 et 2017* », les logements sociaux représentant à eux seuls 53 % du parc et 70 % des logements sous convention de réservation.

**ÉVOLUTION DU PARC DE LOGEMENTS DU MINISTÈRE DES ARMÉES, PAR CATÉGORIE DE LOGEMENT, EN MÉTROPOLE DE 2013 À 2017**



Source : direction des patrimoines, de la mémoire et des archives.

**Le parc de logements n'est pas uniformément réparti sur le territoire national.** Fort logiquement, c'est en région Île-de-France que se concentre une large part des logements du ministère, soit plus d'un tiers de la capacité totale des logements utiles, tandis que le parc utile représente 88 % du parc global de la région. Ce ratio est particulièrement élevé, ce qui n'est en revanche pas le cas dans l'ouest et l'est de la France, où les bureaux régionaux de Rennes et de Metz ne peuvent proposer à la location que 59 % et 55 % des logements situés dans leur ressort de compétence. Ceci s'explique notamment par le fait que l'offre de logements ne correspond pas toujours, ni aux besoins des armées, ni aux attentes des personnels. Cette dichotomie entre le parc global et le parc utile illustre, en outre, le manque de pertinence d'une partie du parc du ministère.

**RÉPARTITION DU PARC DE LOGEMENTS MÉTROPOLITAIN PAR BUREAU RÉGIONAL DU LOGEMENT EN 2017**

	Bureau régional du logement						Total
	Île-de-France	Bordeaux	Lyon	Metz	Rennes	Toulon	
Parc global	12 238	3 946	6 623	7 184	7 436	4 922	<b>42 349</b>
Parc utile	10 750	2 935	5 058	4 262	4 079	3 874	<b>30 958</b>
<i>Domaniaux</i>	<i>2 080</i>	<i>850</i>	<i>1 055</i>	<i>2 338</i>	<i>1 530</i>	<i>342</i>	<b>8 195</b>
<i>Pris à bail</i>	<i>132</i>	<i>76</i>	<i>93</i>	<i>83</i>	<i>173</i>	<i>37</i>	<b>594</b>
<i>Réservés par convention</i>	<i>8 838</i>	<i>2 009</i>	<i>3 910</i>	<i>1 841</i>	<i>2 376</i>	<i>3 495</i>	<b>22 169</b>
Part du parc utile	35 %	9 %	16 %	14 %	13 %	13 %	<b>100 %</b>
Part du parc utiles/parc global par région	88 %	74 %	76 %	59 %	55 %	79 %	<b>73 %</b>

Source : direction des patrimoines, de la mémoire et des archives.

## 2. Les capacités d'hébergement

L'étude des capacités d'hébergement du ministère des Armées conduit à distinguer le cas de la région Île-de-France en raison de la diversité propre à cette zone qui recouvre la région en tant que telle ainsi que la zone de défense et de sécurité de Paris.

**Hors Île-de-France**, le territoire métropolitain compte donc, selon le recensement effectué par le HCECM en janvier 2018, 610 bâtiments d'hébergement.

Ce décompte ne reflète toutefois pas parfaitement les capacités d'hébergement, car certains de ces bâtiments servent à la fois à l'hébergement et à l'hôtellerie, notamment dans les zones dépourvues d'offre hôtelière. À titre d'exemple, lorsque les rapporteurs se sont déplacés auprès des forces, il leur est arrivé d'être hébergés au sein de bâtiments accueillant également des cadres. Au total, 566 de ces bâtiments sont exclusivement dédiés à l'hébergement des personnels du ministère, parmi lesquels « 416 n'accueillent que des cadres, 115 des cadres et des militaires du rang et 35 uniquement des militaires du rang »<sup>(1)</sup>.

La mutualisation des bâtiments semble tout à fait pertinente, en ce qu'elle permet d'optimiser les capacités d'hébergement, alors qu'une distinction rigide conduirait nécessairement à une sous-exploitation du parc.

Ces bâtiments offrent une capacité totale de 35 000 couchages, répartis en 26 000 chambres environ, dont 850 utilisées pour l'accueil de militaires en mission, formation ou stage, sous la forme d'une hôtellerie de passage.

(1) HCECM, rapport précité.

**CAPACITÉS D'HÉBERGEMENT, EN NOMBRE DE LITS, EN FONCTION DU TYPE DE PRESTATION ET D'OCCUPANTS, EN MÉTROPOLE, HORS ÎLE-DE-FRANCE (JANVIER 2018)**

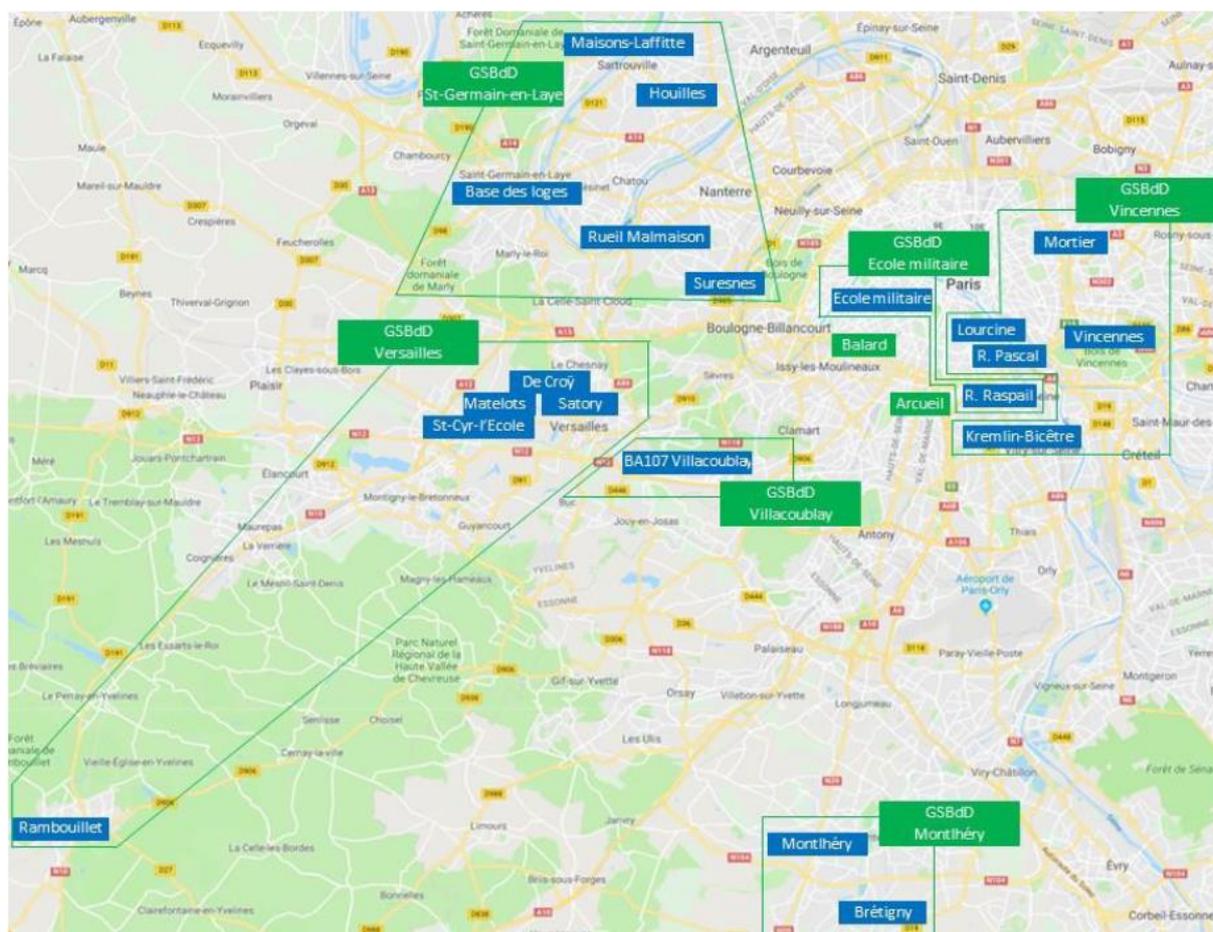
Bâtiments	Nombre de lits	Cadres	Cadres/MDR	MDR	Total
<b>Hébergement</b>	Hébergement	18 090	11 886	1 986	31 962
<b>Mixte</b>	Hébergement	1 798			1 798
	Hôtellerie	1 114			1 114

Source : HCECM, 12<sup>e</sup> rapport thématique.

**En Île-de-France**, les capacités d'hébergement relèvent de différentes autorités, et se situent pour l'essentiel en dehors de Paris. Au total, le parc compte autour de 5 500 lits, dont seulement 4 700 sont réellement en mesure d'être attribués par le bureau interarmées de l'hébergement en région Île-de-France (BIHRIF).

De manière plus précise, le parc administré par les groupements de soutien de bases de défense (GSBdD) est de 74 bâtiments d'hébergement dont deux, situés à Villacoublay, accueillent également des personnels en mission dans le cadre d'une prestation d'hôtellerie de passage. Ces bâtiments situés tout autour de Paris offrent une capacité d'hébergement de 4 850 couchages, en près de 4 000 chambres, auxquelles s'ajoutent environ 80 chambres d'hôtellerie.

**SITUATION GÉOGRAPHIQUE DES BÂTIMENTS DE CADRES CÉLIBATAIRES EN RÉGION PARISIENNE**



Source : rapport du HCECM précité, p.206.

Le service parisien de soutien de l'administration central (SPAC) dispose, quant à lui, de 740 chambres au sein de la Tour F du site de Balard, dont 200 sont réservées à différents organismes et services, tels la direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD), la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) ou encore des élèves polytechniciens. Cette offre est complétée par 52 chambres individuelles situées à Arcueil.

Enfin, plusieurs résidences viennent encore compléter le dispositif d'hébergement, notamment la résidence Pascal, située dans le XIII<sup>ème</sup> arrondissement de Paris et dont la gestion relève du cercle du GSBdD de Vincennes, qui y dispose de 15 chambres. La résidence Raspail de l'IGESA, située à Gentilly, accueille également des cadres célibataires et célibataires géographiques au sein de 50 chambres réservées.

**Outre-mer et à l'étranger**, le ministère dispose de près de 1 800 lits gérés par les GSBdD, dont moins de dix pour de l'hôtellerie, ainsi que, de manière spécifique, de 165 lits pour l'hébergement de militaires en mission de courte durée en Guyane.

À la diversité territoriale de l'offre d'hébergement s'ajoute celle des différentes armées. Ainsi, à ces capacités d'hébergement générales, il convient d'ajouter les quelque 40 000 lits dont dispose l'armée de terre pour l'hébergement en casernement de ses militaires du rang. Les engagés volontaires de l'armée de terre (EVAT) logent en chambrées de six pour une durée de six ans, jusqu'à atteindre le grade de caporal-chef. Comme on l'a vu, ce modèle d'encasernement est le fruit d'une volonté culturelle et sociologique de « *façonner* » les hommes et les femmes, selon les mots du général Hervé Gomart, directeur de la division de la performance et de la synthèse de l'état-major de l'armée de terre.

Ainsi que l'ont indiqué aux rapporteurs les marins rencontrés lors de leur déplacement à Toulon, alors qu'ils sont traditionnellement hébergés à bord, la mise hors de l'eau d'un bâtiment pour une phase d'entretien conduit à une saturation des capacités d'hébergement à terre, et l'obligation pour certaines catégories de personnels qui y étaient hébergées de libérer les lieux sans qu'il existe de solution de remplacement. Une telle problématique risque de se rencontrer plus régulièrement avec le déploiement du double équipage. Pour la marine nationale, il y a donc urgence à accroître ses capacités d'hébergement, notamment à Toulon.

Quant à l'armée de l'air, le choix a été fait d'héberger les militaires du rang hors casernement, solution sans doute plus simple à mettre en œuvre qu'au sein des autres armées dans la mesure où l'armée de l'air ne compte qu'une dizaine de milliers de militaires du rang.

### 3. La diversité des lieux d'hôtellerie

L'hôtellerie recouvre plusieurs types de prestations, allant du militaire en mission à des prestations hôtelières au profit de publics élargis. Dans le cadre du présent rapport, ce sont les capacités d'hébergement des militaires en mission, formation ou stage qui font l'objet de développements.

Ainsi que les rapporteurs l'ont évoqué, plusieurs lieux permettent de proposer une offre d'hôtellerie de passage.

En premier lieu, l'hôtellerie dite de casernement. Alors que nombre de sites militaires sont loin des centres-villes, le fait de disposer, au sein même des unités, d'une capacité d'hébergement pour les militaires en mission, en formation ou en stage est une réelle plus-value. Alors qu'il n'est pas envisageable pour les unités de mettre à disposition un véhicule ou de prendre en charge les déplacements entre un hôtel et l'unité, ni de demander aux personnels d'assumer financièrement le coût de tels déplacements, loger les personnels sur site offre une réelle souplesse au commandement.

En deuxième lieu, les cercles-mess, d'une grande diversité et malgré la forte réduction de leur nombre, offrent une capacité d'hébergement ponctuelle. Parmi ces sites, notons le cas particulier du Cercle national des armées, placé sous la responsabilité de gestion du Gouverneur militaire de Paris, qui propose plusieurs solutions d'hébergement au sein de ses différents sites parisiens, à Saint-Augustin, sur la montagne Sainte-Geneviève et dans le XV<sup>ème</sup> arrondissement.

Enfin, en troisième lieu, les résidences de l'IGESA disposent de chambres réservées aux militaires en mission, comme les rapporteurs l'ont indiqué précédemment. Sur le terrain, les rapporteurs ont néanmoins eu vent de quelques regrets quant à la faiblesse de cette offre, notamment à Paris. L'IGESA gère neuf résidences hôtelières, quatre en région parisienne, les résidences Raspail, Descartes, Diderot et Voltaire, deux à Toulon, les escales Mirabeau et Louvois, deux à Nice, la villa des officiers Furtado-Heine et la résidence relais Auvare et enfin une à Bourges, au centre de formation de la défense (CFD).

Le taux de fréquentation de ces résidences varie, au premier semestre 2019, de 87 % pour la résidence Raspail à 53 % pour celle de Bourges. La politique tarifaire est fixée, en semaine, en fonction du montant des frais de mission remboursés aux ressortissants du ministère, qui, au demeurant, devraient prochainement ne plus avoir à en faire l'avance, et durant le week-end en fonction des prix moyens pratiqués par la concurrence de niveau équivalent. Il est ainsi de 52,35 euros en semaine et de 45,71 euros en fin de semaine. 155 988 chambres ont été vendues en 2018, dont 94 138 dans les résidences parisiennes. La clientèle parisienne est composée de 41 % de personnels en mission, 29,66 % de séjours d'agrément et 29,34 % de séjours de longue durée.

La fréquentation des résidences par les personnels en mission se concentre sur quelques jours dans la semaine, le mardi, le mercredi et le jeudi, durant lesquels elles peuvent être complètes. Le taux de remplissage est moindre durant les fins de semaine pour les séjours d'agrément indispensables à l'équilibre financier des résidences. Le conventionnement avec des hôtels extérieurs initié par le ministère afin de pallier les pics de fréquentation ne doit toutefois pas conduire à la marginalisation des résidences IGESA qui répondent à un besoin et doivent demeurer le premier choix des personnels en mission. Il convient pour cela de veiller à ce qu'elles conservent leur attractivité, le taux de satisfaction affiché en 2018 pour les prestations était de 96,20 %, tant en matière de tarifs que de confort.

## **DEUXIÈME PARTIE – LE TEMPS DES CONSTATS : UNE POLITIQUE MAL DÉFINIE, QUI PÉNALISE TANT LES PERSONNELS QUE L’INSTITUTION MILITAIRE**

### **I. LE PARC DU MINISTÈRE DES ARMÉES POSE DE NOMBREUSES QUESTIONS**

#### **A. UN PARC QUI SEMBLE INADAPTÉ TANT À LA CARTE MILITAIRE QU’AUX ATTENTES DES PERSONNELS**

##### **1. Une dichotomie entre l’offre et la demande**

Faire se rencontrer l’offre et la demande est au cœur de l’activité de la sous-direction du logement de la DPMA et de ses bureaux régionaux. Or, en 2017, le taux de réalisation de demandes de logement est en moyenne de 56 % <sup>(1)</sup>. Les zones tendues que sont l’Île-de-France et Toulon présentent les taux les plus élevés, respectivement 70 et 63 % <sup>(2)</sup>. Cette différence en faveur des zones tendues peut sembler paradoxale ; elle s’explique néanmoins par plusieurs facteurs. D’une part, le montant des loyers en zone tendue incite un plus grand nombre de candidats à rechercher un logement défense, d’autre part, les efforts du ministère pour étoffer et renouveler l’offre se concentrent sur les zones tendues. L’absence de satisfaction d’un peu moins de la moitié des demandes, en moyenne, résulte soit d’une offre inexistante, soit d’une offre inadéquate motivant un refus en raison d’une localisation inadaptée ou de l’état du logement proposé.

La localisation et la vétusté des logements sont, partant, les principales raisons de la cession de logements propriété du ministère des Armées et de la dénonciation de conventions conclues avec des bailleurs.

##### ***a. La localisation***

Fruit de l’histoire et de réorganisations successives, les implantations militaires n’ont cessé d’évoluer. Chaque mutation d’ampleur, nous l’avons vu dans la première partie, a donc pour corollaire l’adaptation des capacités d’hébergement et de logement au plan de stationnement des forces. Le défi est de trouver, parfois à court terme, des solutions pour les différentes populations ayant vocation à être hébergées en enceinte militaire ou susceptibles de prétendre à un logement défense.

L’offre de logements affiche ainsi une surcapacité dans les zones de moindre présence militaire et un déficit dans les zones tendues. De plus, le temps

---

(1) Taux 2017, DPMA.

(2) Ibid.

immobilier ne coïncide pas avec celui des mutations et des besoins en logement. Sans parler de la construction, la cession et l'acquisition de biens, le passage de conventions avec des bailleurs sont des opérations de long terme qui doivent être anticipées, tout comme devraient l'être les évolutions socio-spatiales. L'exemple le plus récent est la mise en service de la ligne grande vitesse reliant Paris à Bordeaux en 2 h 04 qui a profondément modifié le marché immobilier bordelais qui s'est tendu, repoussant à la lointaine périphérie les biens abordables, à l'achat comme à la location. C'est ainsi que des ressortissants du ministère peuvent se trouver logés à plusieurs dizaines de kilomètres de leur lieu de travail, comme c'est également le cas à Toulon, zone touristique, ou en Île-de-France, alors que les logements trop éloignés ne trouvent pas preneur en zone moins tendue. Le suivi de ces évolutions représente un véritable défi pour les services en charge de la mise en œuvre de la politique du logement, lourd de conséquences pour les militaires et leurs familles.

L'insécurité, réelle ou supposée, des lieux de vie des militaires et de leur famille, ainsi que des personnels civils de la défense, est, par ailleurs, un facteur émergent désormais clairement exprimé sur le terrain et lors des auditions des rapporteurs. Interrogés, certains ressortissants du ministère font valoir le souhait de vivre entourés d'autres familles de militaires, un souhait qui n'est au demeurant pas partagé par tous. Certains logements conventionnés isolés peuvent faire l'objet de refus pour cette raison, justifiant à terme le non-renouvellement de certaines conventions. La question sécuritaire est particulièrement prégnante outre-mer, et notamment en Guyane et à Mayotte, ce qui a du reste motivé la décision du ministère d'accroître la part du logement domanial. En outre, elle revêt une importance particulière pour les militaires au moment de leur départ en opérations extérieures alors qu'ils laissent leur famille derrière eux.

Afin de fluidifier l'adaptation des logements à l'évolution des implantations et des modes de vie, la DPMA conventionne désormais avec les bailleurs pour une durée de dix à quinze ans et non plus de 25 à 30 ans.

Si le problème de la localisation ne se pose guère en matière d'hébergement sur la plus grande partie du territoire, il en est autrement en région parisienne. Il a, par exemple, été indiqué aux rapporteurs que des militaires travaillant à Vincennes sont hébergés à Saint-Germain-en-Laye, soit à l'exact opposé de l'agglomération parisienne. Si une partie des militaires de l'opération Sentinelle est actuellement hébergée dans l'ancien hôpital du Val-de-Grâce et se trouve pour ainsi dire à pied d'œuvre, il devrait en être autrement après 2024 puisqu'il est prévu de reloger ces 400 militaires dans le fort de Nogent et le fort de l'Est, le temps de trajet pour rejoindre le cœur de Paris pouvant atteindre une heure, hors difficultés de circulation.

### ***b. La qualité***

Si les jeunes militaires du rang célibataires hébergés n'ont d'autre choix que le casernement quel qu'en soit l'état, aucune règle ne contraint un personnel du

ministère des Armées, militaire ou civil, pouvant prétendre à un logement, à accepter une proposition qui ne lui conviendrait pas. Les interlocuteurs des rapporteurs font un constat identique : en dehors des zones où le marché locatif est tendu, cumulant rareté des biens et loyers élevés, un logement de mauvaise qualité ne trouve pas preneur actuellement.

Les logements vieillissants dont l'entretien a été négligé sont même de véritables repoussoirs pour les familles habituées à un confort estimé normal aujourd'hui. Il peut s'agir de l'une des raisons susceptibles de motiver le choix du célibat géographique. Ces logements vacants représentent une charge pour le ministère qui est redevable des loyers des logements vacants réservés ou pris à bail.

Mais la notion de mauvaise qualité ne se limite pas à un défaut d'entretien. Elle s'étend aux modes de vie actuels et à des exigences de confort telles que le choix d'une maison plutôt que d'un appartement, un jardin, une terrasse, des sanitaires en nombre suffisant, une cuisine ouverte, un garage...

Les rapporteurs ont également été surpris par certaines observations formulées par des usagers concernant des logements neufs présentant des défauts de conception, qu'il s'agisse d'un plan aberrant, d'un garage inondé à la moindre pluie et dans lequel il est impossible de rentrer une voiture, d'un vis-à-vis gênant... alors qu'un logement neuf devrait être une garantie de qualité et, à tout le moins, respecter les normes en vigueur.

## **2. La prise en compte tardive des évolutions sociologiques**

### ***a. La mobilité en questions***

Le métier militaire implique des contraintes liées à l'engagement opérationnel, auxquelles s'ajoute la mobilité sur ordre touchant tous les membres de la cellule familiale. La durée moyenne d'affectation varie selon le grade. Elle est de six ans pour un militaire du rang, de cinq ans pour un sous-officier et de trois ans pour un officier. L'intervalle entre deux mutations avec changement de résidence est en moyenne de 4,8 ans.

L'activité professionnelle du conjoint, souvent indispensable aux ressources du foyer, l'importance croissante accordée à la scolarité des enfants ont profondément modifié la façon dont le militaire et sa famille appréhendent l'obligation de mobilité. La mobilité s'avère de fait très pénalisante pour les conjoints contraignant 75 % d'entre eux à rechercher un nouvel emploi, une démarche estimée difficile et dont la durée moyenne est de 5,3 mois.

Le chef de corps de la base aérienne de Cazaux a fait part aux rapporteurs de ses observations quant aux priorités exprimées par les jeunes militaires ; la réussite professionnelle passe désormais au second plan, derrière une quête de bonheur dans laquelle le conjoint occupe une place fondamentale.

Le logement se place en tête des préoccupations après la sécurité et les difficultés dans ce domaine peuvent constituer un frein à la mobilité, voire à la poursuite de l'engagement. En l'espèce, **il semble légitime de s'interroger sur le rythme et le bien-fondé des mutations à répétition**. De ce point de vue, les rapporteurs saluent les récentes initiatives menées afin de limiter la mobilité à une stricte nécessité opérationnelle, mesure attendue de longue date par les personnels. Le « plan famille » a d'ailleurs confirmé cette orientation, ce dont il convient de se féliciter. La mobilité demeure néanmoins incontournable pour une large part des personnels, et notamment les officiers, pour lesquels elle fait partie du déroulement de carrière normal.

### *b. L'évolution des structures familiales*

La sous-direction de la politique générale, des études et de la prospective de la direction des ressources humaines du ministère des Armées réalise à intervalles réguliers une enquête consacrée aux militaires et à leur famille. Les précédentes éditions datent de 2001 et 2009. La dernière édition, portant sur des données recueillies en 2017, a été publiée en mars 2019.

Les deux dernières études permettent d'apprécier les évolutions sociologiques intervenues dans trois domaines : la situation familiale, l'activité du conjoint et le logement. Il ressort des éléments présentés aux rapporteurs que la structure des familles de militaires ne se distingue que peu de celle de l'ensemble des familles françaises. En ce sens, l'armée est bel est bien le reflet de la société.

#### *i. La situation familiale*

##### ● *Le couple*

**Les militaires vivent moins en couple que la population française, 62 % contre 69 %**. La part des militaires en couple a par ailleurs baissé de six points par rapport à 2009, cette évolution étant vraisemblablement due à la jeunesse des militaires dont les recrutements ont augmenté au cours des dernières années, seuls 46 % de militaires du rang vivant effectivement en couple. Les femmes militaires sont moins souvent en couple à partir de 40 ans.

Les couples mariés représentent 55 % des unions en dépit d'une **très forte progression du pacs, de 15 points par rapport à 2009**, la proportion de mariages croissant avec le rang hiérarchique. Ainsi, 34 % des militaires du rang sont mariés, 25 % sont pacés et 41 % vivent en union libre, les pourcentages étant respectivement de 90 %, 6 % et 4 % chez les officiers supérieurs.

Les séparations sont en hausse de dix points, à 39 %, principalement dues aux ruptures d'union libre qui représentent 56 % du total, les divorces restant stables à 20 % et **les ruptures de pacs enregistrant une forte baisse de 12 points, à 16 %**.

- *Les enfants*

Les femmes militaires ont, comme la majorité des Françaises, leur premier enfant à 28 ans en moyenne et 49 % des militaires sont parents. La proportion de parents dans la population militaire croît naturellement avec l'âge, le pic étant atteint entre 40 et 44 ans, âges auxquels 87 % des militaires sont parents. Bien qu'en croissance de 18 points, **la proportion de 49 % d'enfants entre zéro et trois ans nés hors mariage demeure très inférieure au reste de la population où elle est de 60 %**. Les militaires sont parents de deux enfants en moyenne avec une **proportion de familles de trois enfants plus significative dans toutes les catégories hiérarchiques** : 17 % chez les militaires du rang, 14 % chez les sous-officiers subalternes, 24 % chez les sous-officiers supérieurs, 34 % chez les officiers subalternes et 39 % chez les officiers généraux.

L'éloignement partiel de l'un de leurs enfants en raison d'une rupture de couple, 8 %, ou de la scolarité, 5 %, concerne 13 % des parents, soit 13 400 personnes. Les parents ne vivant pas en permanence avec un de leurs enfants à la suite d'une séparation sont 7 800 pour 12 200 enfants. La vie familiale s'organise autour de la garde alternée pour 2 800 militaires et 4 600 enfants ou du droit de visite pour 5 100 militaires et 7 600 enfants.

**Les familles monoparentales, majoritairement des femmes, représentent 3 % des ménages, une proportion inférieure au reste de la population**, et 8 % des foyers sont des familles recomposées.

- *La dépendance*

**La situation de proches en situation de dépendance concerne 8 % des militaires**, soit 15 700 personnes, impliquant pour 82 % d'entre elles une intervention physique et financière. Pour 54 % d'entre eux, leur lieu d'affectation est un obstacle à une présence qu'ils souhaiteraient plus fréquente.

ii. L'activité du conjoint

Parmi les 85 % de conjoints actifs, femmes et hommes confondus, il est noté une **hausse d'activité des conjointes par rapport à 2009**, passant de 67 à 73 %. Le taux d'activité des conjoints demeure stable, à 93 %.

**Désormais 78 % des femmes d'officiers occupent un emploi**, alors qu'elles n'étaient que 50 % en 2009. Il est en revanche constaté une baisse de quatre points de la proportion des conjointes de militaires du rang en emploi, qui sont 60 % en 2017. **77 % des conjointes de militaires travaillent sous contrat à durée indéterminée (CDI)** et 45 % sont salariées du secteur public, dont seulement 2 % du ministère des Armées.

iii. Le logement

- *La résidence principale*

– 34 % des militaires en sont propriétaires et occupent leur bien,

– 42 % sont locataires, dont 4 % dans l’habitat social, 11 % d’un logement défense et 27 % d’un logement privé,

– 24 % sont hébergés, dont 9 % en enceinte militaire et 15 % hors enceinte.

- *Le deuxième logement et le célibat géographique*

**L’occupation d’un deuxième logement en semaine est en hausse de 15 % par rapport à 2009** et concerne 21 % des militaires, soit 42 800 personnes, dont 93 % sont hébergées en enceinte militaire. Il s’agit soit de jeunes militaires dont le domicile principal est celui de leurs parents, soit de célibataires géographiques.

Le célibat géographique concerne 11 % des couples déclarés, soit 11 500 personnes, un nombre stable depuis 2009. Le retour au domicile principal, situé à trois heures de transport ou plus est hebdomadaire pour 59 % d’entre elles.

**LE LOGEMENT DES MILITAIRES**

	Armée de terre	Marine nationale	Armée de l’air	Service de santé des armées	Services des essences des armées	Direction générale de l’armement, Service de l’infrastructure de la Défense, Service du commissariat aux armées	Total
<b>Statut d’occupation de la résidence principale</b>							
<i>Propriétaire</i>	27	44	41	46	37	45	<b>34</b>
<i>Locataire</i>	43	39	43	39	31	48	<b>42</b>
<i>Hébergé</i>	30	17	16	15	32	7	<b>24</b>
<b>Taux d’occupation d’un logement professionnel</b>							
	25	17	17	10	2	10	<b>21</b>
<b>Taux de célibat géographique (parmi les couples déclarés)</b>							
	11	10	11	10	14	9	<b>11</b>
<b>Proportion de propriétaires (tous biens immobiliers confondus)</b>							
	34	52	51	61	45	69	<b>42</b>
<b>Proportion de multipropriétaires</b>							
	3	11	7	13	4	17	<b>6</b>

Source : étude « Les militaires et leur famille », annexe 2.

- *Le patrimoine immobilier*

Si les militaires sont moins souvent propriétaires de leur résidence principale, 42 % d'entre eux ont acquis un bien immobilier, ce qui les rapproche de la moyenne française.

**En conclusion**, une des principales évolutions concerne le pacs qui tend à s'institutionnaliser et s'avère, selon les résultats de cette enquête, plus solide que le mariage. **La question d'une durée de pacs de deux ans posée comme condition d'accès à certains droits, notamment en matière de logement, doit donc se poser.** Par ailleurs, la composition des familles donne des indications utiles sur la nature des logements requis et la diversité des situations à prendre en compte : familles monoparentales, familles nombreuses, célibat, célibat géographique, dépendance imposant une attention particulière dans les attributions de logements. L'emploi des conjoints, et particulièrement la proportion croissante de conjointes en emploi et en CDI devient par ailleurs un marqueur déterminant au regard de la mobilité de la cellule familiale.

La prise en compte de ces évolutions représente un défi pour la programmation des constructions et des réservations de logement dans des typologies correspondant à la sociologie de la population militaire.

Mais comme le souligne le 12<sup>e</sup> rapport thématique du HCECM, cette étude globale devrait être complétée par des études locales permettant d'informer le commandement de proximité afin de « *réduire l'incertitude qui règne autour des réalités sociologiques vécues par les militaires sur leur lieu d'affectation* ». Le besoin est précisé par un interlocuteur du HCECM : « *Le commandement local devrait pouvoir disposer, sur la base d'un SIRH<sup>(1)</sup> bien renseigné, d'une cartographie fine et précise de la population militaire, des familles et de leurs besoins : lieux d'habitation, cartes scolaires, répartition des familles selon le nombre d'enfants, emploi des conjoints, situation des conjoints au chômage, géographie résidentielle des célibataires géographiques... Malheureusement, il ne dispose d'aucune vision fiable de la population ni de ses enjeux. À l'époque du Big Data, il conviendrait de se doter d'outils permettant d'établir de telles cartographies. Sur plusieurs sujets, les informations détenues par l'action sociale pourraient aider le commandement à collecter des données mais il se heurte au secret professionnel des assistants des services sociaux. Les informations ne sont recueillies ponctuellement que par sondage et restent imprécises* ».

---

(1) Système d'information des ressources humaines.

### **L'expérimentation de la colocation**

Conformément à la mesure 4.3 du « plan famille », une expérimentation de colocation dans le parc domanial est en cours depuis 2018 dans des zones de garnison où le ministère dispose de logements vacants et où les bâtiments d'hébergement sont saturés : Saint-Germain-en-Laye, Mourmelon-Mailly, Épinal-Luxeuil, Verdun, Rennes et Vannes-Coëtquidan.

En décembre 2019, 19 colocations concernant 42<sup>(1)</sup> locataires étaient recensées. Ce succès modeste, mais prometteur si l'on considère qu'il s'agit d'une offre nouvelle, récente et peu connue, semble avoir essentiellement des raisons économiques, les jeunes militaires, traditionnellement hébergés quasiment gratuitement, reculant devant les dépenses inhérentes à la colocation d'un logement que sont l'ameublement, le loyer et les charges, la fiscalité et les assurances. Par ailleurs, la répartition des charges lors de l'absence prolongée d'un des colocataires, projeté en OPEX par exemple, semble poser problème.

Si les résultats peuvent paraître décevants auprès des jeunes hébergés, les co-colocataires actuels étant essentiellement des hommes de moins de 30 ans militaires du rang ou sous-officiers, peut-être conviendrait-il, puisqu'il a été décidé de poursuivre l'expérimentation jusqu'en 2021, d'élargir le public potentiel et de cibler, par exemple, les parents séparés exerçant un droit de visite qui disposeraient ainsi d'un lieu moins impersonnel qu'un hôtel pour accueillir leurs enfants ou encore les célibataires géographiques au long cours lassés de la vie en enceinte militaire.

L'expérimentation est neutre pour le ministère qui perçoit des loyers et n'obère pas les capacités de logement destinées aux familles puisque seuls des logements restés vacants sont proposés. Il s'agit là d'une démarche vertueuse d'adaptation à l'évolution des modes de vie qu'il convient d'encourager.

### **3. La problématique du logement social**

Le ministère vient en aide au militaire pour lui permettre d'accéder à un logement social en réservant des logements par convention. Si rien ne s'oppose en théorie à ce que le militaire s'inscrive de son côté sur une liste d'accès au logement social, cette démarche a peu de chances d'aboutir en raison des délais d'attente de plusieurs années, incompatibles avec le rythme de la vie militaire.

Les conventions de réservation, gérées par les bureaux régionaux du logement en lien avec les bases de défense, concernent des logements sociaux pour 75 % d'entre eux. Les bénéficiaires doivent donc entrer dans les critères fixés par les bailleurs, dont des plafonds de ressources, des conditions que remplissent environ 70 % des militaires. Les dossiers sont instruits et les candidats sélectionnés par les bureaux du logement en fonction de deux groupes de critères, relevant d'une part du ministère et d'autre part du bailleur. En dépit de ce filtrage, il arrive que les commissions d'attribution des bailleurs refusent les dossiers présentés, bien qu'il s'agisse d'un logement réservé.

---

(1) Source : ministère des Armées, point d'étape du plan famille, décembre 2019.

***a. Des motivations de refus à clarifier***

Une interprétation trop restrictive de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté conduirait certains bailleurs à rejeter purement et simplement les dossiers des candidats propriétaires ou en cours d'accession à la propriété. Or, si la loi a pour objectif d'écartier les propriétaires bénéficiant de revenus générés par leur bien immobilier suffisants pour se loger dans le privé, ou dont le logement est adapté à leur situation familiale et professionnelle, notamment en termes de localisation par rapport au lieu de travail, elle ne vise pas tous les propriétaires. Or, les militaires, astreints à la mobilité, sont fréquemment propriétaires d'une résidence secondaire, point d'ancrage familial. Cet état de fait ne devrait pas justifier le rejet *a priori* d'un dossier sans le soumettre à un examen plus attentif. Il est d'ailleurs constaté des pratiques divergentes chez les bailleurs sociaux en la matière.

Une autre difficulté concernant les personnels originaires ou résidents de Polynésie française touche un nombre important de militaires éligibles au logement social. En vertu du statut autonome de cette collectivité et de son droit fiscal distinct du droit métropolitain, les résidents polynésiens ne sont pas en mesure de produire un document justifiant de leur imposition. Seules une note d'information éditée par la direction des impôts et des contributions publiques de Polynésie française accompagnée d'une déclaration sur l'honneur peuvent être jointes au dossier. La prise en compte de ces documents varie selon les bailleurs. Cette difficulté peut également toucher des conjoints étrangers.

***b. Une offre concurrentielle parfois mal adaptée***

Le ministère des Armées n'est pas le seul réservataire de logements sociaux et se trouve en concurrence avec d'autres réservataires et notamment avec les préfetures. Les bureaux régionaux du logement rencontrent donc régulièrement des difficultés pour obtenir des logements répondant aux critères de localisation et de qualité souhaités. De plus, le calendrier d'attribution par les bailleurs entre en conflit avec le calendrier des mutations, les commissions d'attribution ne se réunissant pas toujours en été.

L'offre de logement social peut ne pas, ou ne plus, correspondre aux impératifs du ministère en termes de localisation. Un arbitrage difficile doit être fait dans les zones tendues entre absence de conventionnement et conventionnement d'un logement éloigné. Afin de renouveler plus rapidement le parc de logements conventionnés et de l'adapter aux besoins des ressortissants du ministère, les conventions ne sont plus conclues pour 25 à 30 ans mais pour une durée de 10 à 15 ans, uniquement avec des bailleurs sociaux et prioritairement dans des logements neufs.

## B. UN PARC DÉGRADÉ

Il est impossible de déduire de quelques visites l'état médian du parc des hébergements et des logements défense. Au cours de leurs déplacements sur le terrain, les rapporteurs ont vu le pire, à Canjuers ou à Hyères, et le meilleur, à La Cavalerie. Néanmoins, aucun des interlocuteurs des rapporteurs n'a cherché à taire la dégradation ou l'inadaptation de certains locaux d'habitation, qu'il s'agisse d'hébergements ou de logements. Une prise de conscience a eu lieu, concrétisée par les crédits prévus par la LPM en cours, le plan Famille ainsi que le plan Hébergement. Le renouvellement et la réhabilitation du parc s'étireront toutefois sur plusieurs années au cours desquelles des solutions palliatives devront être trouvées.

### 1. Un parc majoritairement vétuste

#### *a. Des bâtiments anciens*

Un audit portant sur l'état technique des immeubles de **logements domaniaux** a été réalisé en 2017. Il en ressort que le parc est vieillissant, 63 % des constructions abritant des logements domaniaux ayant plus de 60 ans. En revanche, l'état technique est bon pour 67 % d'entre elles, le nombre de bâtiments en mauvais ou très mauvais état technique étant par ailleurs réduit. Cet état technique correct n'indique toutefois rien quant au confort des logements dont beaucoup sont à rénover ou à réhabiliter, les efforts devant notamment porter sur l'agencement et les pièces humides.

Quant aux **hébergements**, les deux tiers du parc ont dépassé leur mi-vie, une durée particulièrement longue, la durée de vie moyenne d'un bâtiment étant d'environ 50 ans alors qu'elle est bien supérieure pour le bâti du ministère des Armées.

#### *b. Des bâtiments peu ou mal entretenus*

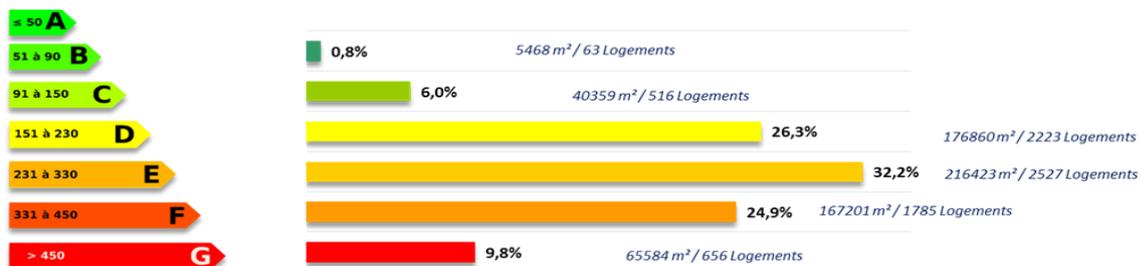
Qu'il s'agisse des logements domaniaux ou des hébergements, le défaut d'entretien est patent. Ainsi, 20 % du parc d'hébergements présente des dégradations apparentes, nombreuses ou généralisées, certains locaux frisant l'insalubrité. Des bâtiments entiers sont condamnés de ce fait, comme c'est le cas, par exemple, sur la base aérienne 123 d'Orléans-Bricy.

Il est plus difficile d'évaluer l'entretien courant des logements conventionnés et de leur environnement ainsi que du parc domanial géré par CDC Habitat, les retours des locataires étant contrastés, certains se disant satisfaits et d'autres mécontents, voire très mécontents, soulignant notamment un manque de réactivité les amenant à procéder ou à faire procéder eux-mêmes aux réparations nécessaires.

Les refus de logements en raison de leur état sont des indicateurs importants pris en compte par le ministère ; ainsi l’instruction n° 113/DEF/SGA/DMPA/SDL/BL du 10 février 2015 sur l’organisation et les missions de la chaîne du logement du ministère de la défense en métropole prévoit une visite obligatoire par le bureau régional du logement « *lorsque les logements donnent lieu à trois refus successifs de ressortissants de la défense en raison du mauvais état allégué desdits logements ou des immeubles dans lesquels ils se trouvent.* ».

Le défaut d’entretien et de mise à niveau des logements porte également sur la performance énergétique des bâtiments domaniaux qui se situe nettement au-dessous de la moyenne. En effet, 35 % des logements défense utiles se situent en classes F et G contre 22 % à l’échelle nationale.

#### PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE DES LOGEMENTS DOMANIAUX



Source : direction des patrimoines, de la mémoire et des archives.

Selon les estimations de la DPMA, la remise à niveau dans ce domaine nécessite un investissement de cinq à six millions d’euros par an.

#### c. Le traitement retardé des « points noirs »

Le plan d’action « Condition de vie du personnel » (Condipers), a été lancé en 2014 et doté de 627 millions d’euros. Il a permis l’identification par le commandement de **732 points noirs** portant sur des locaux d’hébergement, de travail et de restauration, dont 83 % ont été traités à l’été 2018.

La résorption des points noirs a été intégrée dans le point 6.3 du plan Famille. En 2018, 38 millions d’euros de travaux ont été engagés pour le traitement de 11 points noirs. Il restait ainsi, à fin 2018, 117 points noirs à traiter d’ici à la fin de la LPM en cours, étant entendu que 15 devaient être résorbés fin 2019 et que 36 ont été annulés en raison de la cession des sites. Selon le point d’étape du plan Famille communiqué par le ministère début janvier 2020, 112 points noirs doivent être traités, ou avoir été traités, entre 2019 et 2021. Les travaux les plus simples ayant été exécutés en début de programmation dans le but d’apporter une solution rapide, les opérations les plus lourdes restent à réaliser.

La qualité et le volume des hébergements en enceintes militaires, destinés aux militaires du rang et aux cadres, reste à améliorer. Le programme

Hébergement, qui inclut le volet hébergement du plan Condipers, a été initié en juin 2019. Il bénéficiera d'un budget de 177 millions d'euros en 2020, soit 77 millions d'euros de plus qu'en 2018 et 2019, et se poursuivra jusqu'en 2025, à raison d'un budget annuel moyen de 140 millions d'euros au profit l'ensemble des bases de défense pour des constructions neuves ou des réhabilitations lourdes. Comme les rapporteurs le préciseront en troisième partie du présent rapport, si les mesures sont bien annoncées, elles méritent d'être accompagnées afin d'être pleinement mises en œuvre.

## **2. Un sous-investissement chronique**

### ***a. Le manque général d'investissement***

La défense n'est pas une exception en la matière. Tout comme la population des militaires est le reflet de la population française dans son ensemble, l'état du parc défense est celui du parc public français qui souffre depuis des années d'un sous-investissement global et d'une détérioration graduelle. Nombre de leurs interlocuteurs ont ainsi invité les rapporteurs à visiter les bâtiments préfectoraux, hospitaliers ou relevant de l'éducation nationale.

Des ressources escomptées par le ministère de la Défense ont par ailleurs fait défaut lors de la LPM 2014-2019. Une partie conséquente du budget du ministère reposait en effet sur des recettes exceptionnelles issues de ventes ou de cessions qui n'ont pas été au rendez-vous, ou se sont trouvées drastiquement minorées par la vente d'actifs immobiliers à l'euro symbolique et par la décote appliquée à la cession de bâtiments destinés au logement social.

Il serait toutefois faux de jeter la pierre au seul gouvernement précédent, le défaut d'investissement étant bien antérieur à la précédente LPM. La situation actuelle résulte de plusieurs décennies de sous-investissement dans les infrastructures et la condition du personnel, car l'accent a été mis quasiment exclusivement sur la conduite des opérations et la régénération capacitaire, dont le rythme est particulièrement intense pour les armées depuis une trentaine d'années.

### ***b. Les infrastructures sacrifiées au profit de la mission***

La faiblesse des investissements dans les infrastructures immobilières est un mal chronique et une variable d'ajustement désignée. Certaines mises aux normes préconisées par le plan Vivien en **1996** ne sont toujours pas réalisées, tous les points noirs, communément appelés « points taudis » dans les forces, ne sont pas résorbés et les problèmes non traités s'intensifient avec le temps...

Les chiffres parlent d'eux-mêmes : de 2006 à 2016, le budget consacré à l'entretien du parc immobilier est passé de six à deux euros au mètre carré. Ce sous-investissement issu d'arbitrages budgétaires au profit des infrastructures opérationnelles, au-delà des conséquences négatives sur l'environnement des

militaires, induit un coût de traitement des dégradations plus dispendieux que ne l'auraient été des opérations réalisées au fil de l'eau.

Par ailleurs, les besoins en matière d'infrastructures sont allés croissant au cours des dernières années. Ainsi que le relève le sénateur Dominique de Legge <sup>(1)</sup>, l'estimation des besoins à six ans est passée de 79 millions d'euros en 2014 à près de 2,5 milliards d'euros en 2017, « *dès lors l'intendance ne peut plus suivre* ». De façon naturelle, car c'est leur ADN, les armées ont systématiquement privilégié la mission. C'est ainsi que sur certaines emprises, un hangar flambant neuf jouxte un bâtiment délabré, phénomène accentué par le renouvellement des capacités.

Concernant le parc domanial actuel, la DPMA estime les investissements nécessaires son entretien et sa mise à niveau à 30 à 40 millions d'euros par an pendant 20 ans.

### **3. Des réponses bricolées qui reposent souvent sur les personnels**

Face au déficit d'entretien des locaux, les militaires ont été encouragés à prendre les choses en main et à réaliser certains travaux par eux-mêmes pour remédier aux stigmates de la dégradation des locaux dans lesquels ils travaillent, et vivent pour certains. Il leur a ainsi pu leur être fourni divers matériels pour repeindre qui son bureau, qui sa chambre... Les locataires de logements défense ont également déclaré aux rapporteurs être amenés à effectuer certains travaux. De telles pratiques amènent à s'interroger sur les limites du « *do it yourself* » concept pourtant parfois vanté comme une marque de modernisation des armées !

Les travaux d'amélioration effectués par les militaires ne sont en effet qu'un cautère sur une jambe de bois, dont l'objectif est principalement d'agir sur leur moral. Les rapporteurs ont en effet pu visiter des locaux de travail et d'astreinte dégradés, dans lesquels les militaires passent de longues heures, et qui, en dehors d'une enceinte militaire, ne seraient pas considérés comme des espaces de travail décents.

Par ailleurs, les interventions des militaires sont essentiellement cosmétiques et ne sauraient exonérer le ministère des travaux de fond nécessaires. Dans certains cas, elles pourraient même *a contrario* masquer un problème et retarder son traitement.

### **4. Un sursaut récent, des réalisations actuelles ingénieuses de grande qualité et des initiatives opportunes**

Nécessité faisant loi, des solutions ont dû être trouvées pour héberger les 11 000 soldats recrutés dans le cadre de la montée en puissance de la force

---

(1) Rapport d'information « Le parc immobilier des armées : quand l'intendance ne peut plus suivre » du 20 juillet 2017. <https://www.senat.fr/presse/cp20170720b.html>.

opérationnelle terrestre. La manœuvre d'infrastructure initiée en 2016 comportait plusieurs volets dont la réhabilitation de bâtiments existants, des rénovations lourdes avec installation provisoire de bungalows et surtout la construction de bâtiments neufs dans le cadre du projet Catalpa.

Ce projet représente une solution durable et une réalisation rapide capable de répondre aux besoins de l'armée de terre. La durée de vie annoncée des bâtiments est d'au moins 35 ans et seulement huit mois s'écoulent entre la commande et la réalisation.

### EXEMPLE DE BÂTIMENT CATALPA



Source : <https://www.ossabois.fr/nos-realizations/residences-hotellerie/casernes-armee-terre-catalpa/>

Il s'agit de bâtiments modulaires standardisés à ossature bois couvrant l'ensemble des besoins, bureaux, chambres, sanitaires, salles de réunion, stockages, locaux techniques, dont les finitions sont effectuées sur place et dont la façade et la toiture peuvent être adaptées aux particularités régionales.

Les rapporteurs en visite dans la 13<sup>e</sup> DBLE à La Cavalerie ont été favorablement impressionnés par la qualité de ce type de bâtiments parfaitement adaptés à l'hébergement en enceinte militaire.

En matière de logement, les appartements neufs financés par l'Établissement public des fonds de prévoyance militaire et de l'aéronautique (EPFP) sont notoirement de bonne qualité.

Pour ce qui concerne l'hébergement, le SCA *via* le centre d'expertise de soutien général des armées (CESGA) a édité en juin 2018 un *Mémento de normalisation des pratiques « métier » en hébergement* dont l'objectif est la standardisation et l'amélioration de l'information, de l'accueil, de la qualité des lieux (chambres et espaces communs) et du management des équipes pour les

bâtiments cadres célibataires (BCC) et mixtes BCC/hôtellerie gérés par le SCA. Les hébergements seront classés en trois catégories : élémentaire, medium ou supérieure.

Une démarche similaire a été entreprise par le SCA pour l'hôtellerie en vue d'une labellisation déclinée ainsi : clé de bronze, clé d'argent, clé d'or et clé de platine pour les hôtels dits de rayonnement localisés en centre-ville.

Ces démarches s'inscrivent délibérément dans le cadre de la fidélisation des jeunes engagés et dans la mise en œuvre du « plan famille ».

Quant aux établissements hôteliers de l'IGESA, ils font l'objet d'une modernisation graduelle, étage par étage afin de pas obérer l'activité, afin d'atteindre, eux aussi, une standardisation les situant entre les niveaux deux et trois étoiles. Ils bénéficient pour cela d'une partie des crédits de 50 millions d'euros dévolus, dans le cadre du « plan famille » à la rénovation de l'ensemble des établissements de l'IGESA

### **C. UN PARC AU COÛT PLUTÔT ÉLEVÉ**

La loi de programmation militaire 2014-2019 consacrait environ 120 millions d'euros par an au logement, un montant ne permettant pas d'honorer les conventions de réservation tout en assurant l'entretien, la remise à niveau des logements aux standards actuels et les actions pour l'amélioration de la performance environnementale. La loi de programmation militaire 2019-2025 prévoit une moyenne d'environ 155 millions d'euros par an pour le logement.

## LE BUDGET LOGEMENT EN 2018

ACTIVITÉ	LFI 2018		RAP 2018		DPG 2019	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Fonctionnement (M€)</b>	<b>72,12</b>	<b>72,12</b>	<b>83,07</b>	<b>81,35</b>	<b>75,27</b>	<b>73,25</b>
Loyers outre-mer et étranger	40,11	40,11	40,80	38,67	42,58	42,58
Loyers métropole	20,00	20,00	27,53	27,67	20,25	18,22
Entretien courant des logements domaniaux	8,51	8,51	11,07	11,07	8,95	8,95
Garanties d'occupation	3,50	3,50	3,67	3,94	3,50	3,50
<b>Infrastructure (M€)</b>	<b>72,84</b>	<b>72,01</b>	<b>82,61</b>	<b>46,51</b>	<b>65,54</b>	<b>72,46</b>
Conclure et renouveler des conventions de réservation de logements non domaniaux	18,04	13,72	18,75	13,93	14,38	14,29
Assurer le maintien en condition de logements domaniaux	40,27	43,47	43,38	25,42	43,09	40,11
Construire des logements domaniaux	14,53	14,82	20,48	7,16	8,07	18,06
<b>Sous-total Programme 212</b>	<b>144,96</b>	<b>144,13</b>	<b>165,68</b>	<b>127,86</b>	<b>140,81</b>	<b>145,71</b>
<b>Programme 723 (CAS immo)</b>	<b>0,00</b>	<b>9,19</b>	<b>0,46</b>	<b>7,71</b>	<b>0,00</b>	<b>5,59</b>
<b>Total Logement</b>	<b>144,96</b>	<b>153,32</b>	<b>166,14</b>	<b>135,57</b>	<b>140,81</b>	<b>151,30</b>

Source : Direction des patrimoines, de la mémoire et des archives.

### 1. Le coût de possession

Les frais d'entretien représentent la plus grande partie du coût de possession du parc immobilier de la défense, évalué à quelque 16 milliards d'euros, soit le quart de celui de l'État estimé à 60 milliards d'euros. S'ils sont parfaitement justifiés et réévalués pour ce qui concerne les logements dits utiles, ils représentent une dépense à perte pour les locaux devenus sans objet dont le ministère a intérêt à se séparer dans les plus brefs délais, étant entendu que les opérations de cession à titre onéreux ou à celui de l'euro symbolique sont de temps long.

Les dépenses d'entretien courant des logements domaniaux comprennent le remboursement à CDC Habitat des travaux à la charge du propriétaire, des travaux d'urgence et des travaux réalisés à la suite de sinistres. Leur augmentation significative, de 3,3 millions d'euros en 2013 à 9,8 millions d'euros en 2020, témoigne d'une attention croissante accordée au niveau d'entretien courant des logements domaniaux.

Les gros travaux et les réhabilitations lourdes des logements domaniaux incombent au service d'infrastructure de la défense (SID). En métropole, un accord-cadre de mandat de maîtrise d'ouvrage confié à CDC Habitat depuis 2017 la réhabilitation et la construction des logements domaniaux pour quatre ans. Depuis 2018, un effort particulier est réalisé pour améliorer le parc existant avec un quasi-

doublément du niveau moyen des crédits engagés par rapport aux années antérieures, les portant de 24,4 millions d'euros en 2017 à 48,2 millions d'euros en 2019.

#### BUDGET CONSACRÉ À LA RÉNOVATION ET L'ENTRETIEN DES LOGEMENTS DOMANIAUX

	LFI 2016		LFI 2017		LFI 2018		LFI 2019		PLF 2020	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Programme 212 - en millions d'euros</b>										
Entretien courant des logements domaniaux	7,6	7,6	8,0	8,0	8,5	8,5	8,9	8,9	9,8	9,8
Maintien en condition de logements domaniaux	26,6	37,9	16,4	26,4	37,6	43,5	39,3	40,1	44,1	28,8
<b>Total, hors fonds de concours</b>	<b>34,2</b>	<b>45,5</b>	<b>24,4</b>	<b>34,4</b>	<b>46,1</b>	<b>52</b>	<b>48,2</b>	<b>49</b>	<b>53,9</b>	<b>53,9</b>

Source : Ministère des Armées, questionnaire budgétaire

## 2. Le coût de construction

Les crédits prévus en 2020 pour la construction de logements domaniaux s'élèvent à 10,5 millions d'euros.

Ils concernent principalement l'outre-mer, où seule la construction de logements permet de réduire le poids des prises à bail en l'absence de possibilités de conventionnement. Il est programmé les réalisations suivantes :

- la réalisation en 2020 de la quatrième et dernière tranche de construction de 18 logements d'un programme pluriannuel de construction de 54 logements en Guyane, pour un coût de 5,57 millions d'euros en 2020 ;

- la construction de 25 logements intermédiaires à Cayenne, pour un coût de 0,8 million d'euros, le programme devant se prolonger jusqu'en 2025 ;

- la reconstruction du quartier Moutte à Fort-de-France, soit la réhabilitation de quatre logements et la construction de trois logements individuels, un million d'euros étant dévolus à la maîtrise d'œuvre privée ;

- la construction de 14 logements prévue en 2024 à Pirae en Polynésie française, 0,6 million d'euros étant consacré au financement de la maîtrise d'œuvre privée initiale.

Il sera consacré 60 millions d'euros à la construction d'hébergements en 2020. Des bâtiments pour cadres célibataires neufs ont été livrés en 2019 à La Cavalerie et à Saint-Mandé ainsi que des hébergements pour les militaires du rang à Brive, Castres, Mailly-le-Camp, Djibouti, Marseille, Draguignan et Cayenne.

### 3. Le coût de la réservation et de la location de logements

#### *a. La réservation de logements*

La réservation d'un logement par convention est estimée à environ **60 000 euros** dans une zone tendue telle que la région parisienne. Le ministère s'acquitte ainsi de droits de réservation d'un montant annuel d'environ **15 millions d'euros**. Le ministère des Armées bénéficie par ailleurs d'une dérogation à la loi sur l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) et peut signer des conventions de « stocks » correspondant à la réservation de logements clairement identifiés et colocalisés afin de répondre aux préoccupations en matière de sécurité du personnel du ministère.

**Mais les droits versés ne garantissent pas la jouissance des logements.** En effet, si, dans les zones tendues, le bureau du logement ne présente pas un locataire dans un délai d'un mois, le logement est dit « rendu société », c'est-à-dire perdu jusqu'au départ de son nouvel occupant, voire jusqu'à la fin de la convention. Le ministère est toutefois autorisé à proroger ce délai de deux fois deux mois sous réserve de payer le loyer du logement vacant. Il s'agit d'une **garantie d'occupation** pour laquelle le ministère débourse actuellement autour de **3,5 millions d'euros par an**.

Un militaire radié des cadres ou un civil n'appartenant plus au ministère devraient quitter le logement conventionné attribué par le ministère. Or, contrairement aux logements domaniaux qu'il est plus facile de libérer en vertu de la signature de conventions d'occupation précaires, il n'existe aucun moyen coercitif obligeant l'ex-ressortissant à quitter son logement ou le bailleur à lui proposer une solution de relogement. Le logement est donc « perdu » jusqu'au départ de son occupant ou jusqu'au terme de la convention. Cette situation n'est pas rare.

#### *b. La location de logements*

La location de logements concerne les personnels bénéficiant d'un logement de fonction par nécessité absolue de service (NAS), soit 501 personnes, ou convention d'occupation précaire avec astreinte (COP/A), soit 238 personnes. Ils sont logés en priorité dans le parc domanial du ministère qui prend en charge tout ou partie du loyer versé à CDC Habitat. En l'absence de logement domanial disponible, un logement est pris à bail dans le respect des règles fixées par le code général de la propriété des personnes publiques : proximité du lieu de travail, superficie, composition familiale (80 m<sup>2</sup> pour une personne seule ou en couple et 20 m<sup>2</sup> par personne supplémentaire).

Les loyers versés par le ministère des Armées représentent une dépense annuelle moyenne de 62 millions d'euros, stable depuis 2012, dont les deux tiers concernent des logements situés outre-mer et à l'étranger.

## LA LOCATION DE LOGEMENTS FAMILIAUX

	LFI 2016		LFI 2017		LFI 2018		LFI 2019		PLF 2020	
	AE	CP								
<b>Programme 212 - en M€</b>										
Garanties d'occupation	3,7	3,7	3,6	3,6	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5
Loyers métropole	17,0	17,0	16,0	16,0	20,0	20,0	19,0	19,0	17,1	17,1
Loyers outre-mer et étranger	43,0	40,0	40,0	41,0	40,1	40,1	41,7	41,7	42,2	42,2
<b>Total</b>	<b>63,7</b>	<b>63,7</b>	<b>59,6</b>	<b>59,6</b>	<b>63,6</b>	<b>63,6</b>	<b>64,2</b>	<b>64,2</b>	<b>62,8</b>	<b>62,8</b>

Source : projet de loi de finances pour 2020.

## II. UNE GOUVERNANCE COMPLEXE ET EN PANNE D'EFFICACITÉ

### A. L'ILLISIBILITÉ DE LA CHAÎNE DU LOGEMENT

La multiplicité des acteurs intervenant dans la chaîne du logement, présentée dans la première partie du rapport, génère une certaine confusion à laquelle les rapporteurs n'ont pas échappé, à l'instar de certains agents du ministère. Il ne s'agit d'ailleurs pas d'une chaîne à proprement parler puisque l'intervention transverse de nombreux acteurs est requise.

#### 1. L'enchevêtrement des responsabilités

Il a semblé aux rapporteurs qu'il était urgent de redéfinir les responsabilités et le champ de compétences des nombreux acteurs intervenant dans les fonctions hébergement et logement dont la porosité tend à s'accroître. En effet, parmi les bâtiments sous la responsabilité du service du commissariat des armées, certains servent à l'hébergement ou à l'hôtellerie ; l'IGESA, établissement public industriel et commercial dépendant de la sous-direction de l'action sociale, gère des résidences hôtelières mais héberge également des célibataires géographiques et a repris des cercles-mess de la marine ; des logements familiaux sont proposés à titre expérimental à des militaires qui relèvent de l'hébergement ; les cercles-mess dépendent du SCA mais pas à Paris où ils sont sous l'autorité du Gouverneur militaire...

Sans oublier les questions hiérarchiques entre autorité organique et autorité fonctionnelle : ainsi, un bureau du logement de base de défense est rattaché organiquement au groupement de soutien de base de défense (GSBdD) au sein de la chaîne du SCA mais reçoit ses directives du bureau régional du logement qui en informe le ComBdD<sup>(1)</sup> devant lequel le chef du bureau du logement de la BdD est responsable.

(1) Instruction N° 113/DEF/SGA/DMPA/SDL/BL sur l'organisation et les missions de la chaîne du logement du ministère de la défense en métropole du 18 juin 2015.

## **2. Le manque de professionnalisation en interne**

La gestion d'un parc de plus de 36 000 logements dont le nombre est appelé à croître, fût-elle déléguée à un organisme extérieur, ne s'improvise pas. Le contrôle des prestations contractuelles, du respect des normes posées pour la construction de nouveaux logements sont autant de tâches nécessitant des connaissances techniques et une expérience dans le domaine immobilier que possède le SID, par exemple. C'est pourquoi les rapporteurs ont été étonnés de constater que le logement n'était pas considéré comme nécessitant une qualification particulière et que les agents affectés se formaient sur le tas sans spécialisation initiale. Il s'agit, en somme, d'une affectation comme une autre.

Par ailleurs, la sous-direction du logement, a subi comme l'ensemble des services de soutien d'importantes déflations au cours des dernières années, les bureaux du logement se trouvant souvent en sous-effectif et en surchauffe au pic de l'activité résultant du plan de mutation annuel.

D'ailleurs, c'est peut-être ce manque de moyens et de formation qui explique que des interrogations sur les relations avec les parties prenantes extérieures se soient fait jour. La situation est très hétérogène sur le territoire et varie selon les bailleurs mais la tendance semble aller vers une tension des relations entre les bailleurs sociaux et le ministère.

Pour les rapporteurs, il ne s'agit toutefois aucunement de mettre en cause l'implication des personnels et le service qu'ils rendent à leurs collègues, ressortissants, comme eux, du ministère des Armées. Ils ne sont pour rien dans la politique globale du ministère en matière de logement, de formation et de ressources humaines. Ils font au mieux avec les moyens qui leur sont donnés et, peu ou prou, en dépit des faiblesses constatées, un grand nombre de familles de militaires trouve un toit abordable grâce à eux. Les recommandations des rapporteurs en faveur d'une professionnalisation ne devraient pas avoir pour conséquence une éviction mais une formation solide résultant en une montée en compétences dont ils seront les premiers bénéficiaires.

## **3. La mise à l'écart du commandement**

### *a. Au niveau national*

S'ils accompagnent la politique immobilière du ministère relevant de la DPMA en tant que responsables de la condition et du moral du personnel de leur armée, les chefs d'état-major ne disposent d'aucun levier en la matière. Ils devraient à tout le moins être consultés et informés, plus qu'ils ne le sont aujourd'hui, dans le cadre de la définition et de la mise en œuvre de la politique de logement du ministère.

L'état-major de la marine (EMM) indique peiner à recueillir des données spécifiques à la situation des marins au regard du logement. Toutefois, le chef d'état-major de la marine étant responsable de la condition du personnel des marins, l'EMM est en mesure de faire état du ressenti des personnels sur le terrain. Le premier constat est celui de la prégnance de la question du logement et de l'hébergement dans l'appréciation du moral des personnels. Or, il apparaît dans ce contexte, que 23 % des marins se disent très insatisfaits des conditions de leur hébergement.

#### *b. Au niveau local*

Les commandants de formations ne disposent d'aucun levier en matière de logement familial, le centre de décision en matière d'attribution et de gestion se trouvant au niveau de la base de défense où se situe le bureau du logement local.

En matière d'infrastructure et de logement, les commandants de base de défense sont la clef de voûte de l'échelon local en ce qu'ils ont la responsabilité des travaux de moins de 500 000 euros et qu'ils priorisent les projets présentés dans leur zone géographique de compétence ; ils sont également chargés de la rédaction des schémas directeurs immobiliers de base de défense ou de groupement de soutien de bases de défense qui consistent en un diagnostic et en la prévision de l'organisation du foncier, dont d'éventuelles cessions. Ces schémas, qui doivent être approuvés par la DPMA, sont évolutifs et actualisés tous les six mois au minimum. **Ils n'incluaient pas le logement jusqu'à présent.** Dans ce schéma, le dialogue avec les commandants des formations de la zone de la base de défense est essentiel afin de tirer les enseignements des remontées du terrain.

Les rapporteurs sont d'avis que les commandants de formation sont des relais essentiels, au plus près du terrain, qui doivent être systématiquement associés aux projets concernant l'hébergement, le logement et l'hôtellerie quelle que soit l'autorité en charge.

#### **4. Des critères d'attribution des logements mal connus et mal compris**

Si la recevabilité d'un dossier ouvre la possibilité de l'attribution d'un logement défense, celle-ci n'a rien d'automatique et répond à des critères de priorités appliqués avec une rigueur croissant avec la tension des zones géographiques concernées.

Les critères de sélection et de priorisation des dossiers sont accessibles aux demandeurs mais sont mal connus et leur application est difficilement vérifiable. Si le mécontentement est faible dans les zones dites détendues, il en va tout autrement dans les zones en tension où obtenir un logement répondant aux critères souhaités est plus ardu.

Les attributions sont effectuées par le bureau du logement régional d'Île-de-France (BLRIF) à Paris et par les commandants de base de défense ailleurs. Les soupçons de favoritisme, inévitables dans un domaine aussi sensible que le devenir des familles, ont été balayés par le BLRIF qui a déclaré aux rapporteurs lors de leur visite, appliquer strictement les critères en vigueur. Au niveau des bases de défense, une inquiétude est exprimée quant à l'impartialité du COMBdD, lorsqu'il est également chef de corps de l'une des formations. Le CSFM confirme que l'opacité des décisions d'attributions de logements fait souvent débat.

Contrairement à une idée répandue, le nombre de demandes de logement est stable, 12 655 en 2018, et affiche même en 2017 et 2018 une légère baisse par rapport à 2015 et 2016. Le taux de réponses positives à une demande de logement est également d'une grande stabilité et se situe en 2018 à 52 % pour l'ensemble des demandes, le taux de réalisation en Île-de-France, de 66,4 % pour 2 743 demandes, étant supérieur à la moyenne nationale. Il n'y a donc pas de dégradation de la performance en la matière.

## **B. LES FAIBLESSES DES AUTRES COMPOSANTES DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT DU MINISTÈRE**

### **1. La complexité des indemnités liées au logement**

L'objectif de la politique indemnitaire<sup>(1)</sup> est de compenser les sujétions liées à la vie militaire et ses singularités parmi lesquelles l'obligation de disponibilité et les mutations sur ordre et leurs conséquences. Les difficultés induites en matière de logement sont prises en compte par un volet de cette politique constituée d'une stratification d'indemnités dont il peut sembler difficile de saisir les nuances et d'identifier clairement les objectifs.

#### ***a. L'indemnité pour charges militaires (ICM)***

Elle est attribuée à tous les militaires, à l'exception de ceux qui touchent une solde spéciale, pour tenir compte des sujétions évoquées plus haut. Elle est non imposable.

Son montant varie selon le grade, la situation familiale, le lieu d'affectation et les conditions de logement, selon que le militaire est logé gratuitement ou non. Il existe trois taux d'ICM (taux de base, taux particulier n°1 et taux particulier n°2) en fonction de la situation familiale et du nombre de personnes à charge au sens de la législation fiscale. Bien que n'étant pas spécifiquement une indemnité liée au logement, qui entre toutefois en ligne de compte, elle sert de base au calcul de la MICM, du SUPICM et du COMICM qui sont ses accessoires.

---

(1) Résultant de l'article L. 4129.3 du code de la défense et du décret n° 59-1193 du 13 octobre 1959.

***b. La majoration de l'indemnité pour charges militaires (MICM)***

La MICM est une aide mensuelle au logement compensant les frais de location d'un logement dans le cadre d'une mutation en métropole. Elle est versée aux personnels qui en font la demande dans le cadre d'une mutation avec changement de résidence et ont déposé, avant leur déménagement, une demande de logement auprès du bureau logement de leur garnison d'arrivée et n'ayant pas refusé un logement correspondant à leur situation à l'exception de motifs légitimes. Plusieurs situations de famille ouvrent droit à la MICM : le mariage avec ou sans enfant, le pacs depuis plus de deux ans avec ou sans enfant, le célibat ou le concubinage avec enfant fiscalement à charge. Le logement doit être loué, être la résidence principale rejointe quotidiennement, située à 1h30 maximum du lieu de travail en province à deux heures en Île-de-France et ne pas être concédé à titre gratuit à l'un des occupants. Elle est actuellement versée à 17 % des personnels.

Les célibataires géographiques peuvent conserver le droit à la MICM s'ils en bénéficiaient dans leur précédente affectation et si leur famille continue à demeurer dans le logement au titre duquel ce droit avait été ouvert.

La MICM devient dégressive à compter de la septième année sans mutation et n'est plus versée au bout de dix ans.

L'obligation de faire une demande de logement pour pouvoir bénéficier de la MICM a des effets pervers en générant des demandes factices dans le seul but de se voir accorder l'indemnité. Ces dossiers encombrant les bureaux du logement.

**MAJORATION DE L'INDEMNITÉ POUR CHARGES MILITAIRES (MICM) - 2018**

<b>Catégorie hiérarchique</b>	<b>Nombre de versements dans l'année</b>	<b>Nombre de militaires l'ayant touchée au moins une fois dans l'année</b>	<b>Montant (en €)</b>
Officiers	90 422	10 862	33 476 946
Sous-officiers	159 356	19 458	40 905 687
Militaires du rang	43 169	5 256	9 277 170
Volontaires	4	4	1 841
<b>Total général</b>	<b>292 951</b>	<b>35 580</b>	<b>83 661 644</b>

Source : Direction des ressources humaines du ministère des Armées.

***c. Le supplément forfaitaire de l'indemnité pour charges militaires (SUPICM) et le complément forfaitaire de l'indemnité pour charges militaires (COMICM)***

Versées en une seule fois, communément appelées « primes de rideaux » le COMICM et le SUPICM accompagnent l'installation dans un nouveau logement suite à une mutation. Le militaire doit pour cela réunir trois conditions : il doit

percevoir un des deux taux particuliers de l'ICM, c'est-à-dire être marié, pacsé depuis plus de deux ans ou avoir un enfant à charge, faire l'objet d'une mutation avec changement de résidence dans une nouvelle garnison, déménager effectivement avec dépôt d'un dossier de changement de résidence afin de bénéficier de la prise en charge par l'État.

Si le droit au COMICM est ouvert dès la première mutation, le droit au SUPICM est subordonné au nombre de mutations et n'est versé qu'à partir de la troisième pour les non officiers et de la sixième pour les officiers. Le calcul du COMICM et du SUPICM dépendent du nombre de mutations depuis l'entrée en service et de la date de la dernière mutation ; les deux indemnités ne peuvent se cumuler, seule la plus favorable des deux étant versée. Mais si moins de trois ans s'écoulent entre deux mutations, les deux indemnités sont versées simultanément.

**SUPPLÉMENT FORFAITAIRE DE L'INDEMNITÉ POUR CHARGES MILITAIRES (SUPICM)- 2018**

Catégorie hiérarchique	Nombre de versements dans l'année	Nombre de militaires l'ayant touché au moins une fois dans l'année	Montant (en €)
Officiers	5 420	3 214	4 445 478
Sous-officiers	8 280	4 321	3 451 867
Militaires du rang	1 417	579	181 965
<b>Total général</b>	<b>15 117</b>	<b>8 114</b>	<b>8 079 310</b>

**COMPLÉMENT FORFAITAIRE DE L'INDEMNITÉ POUR CHARGES MILITAIRES (COMICM)- 2018**

Catégorie hiérarchique	Nombre de versements dans l'année	Nombre de militaires l'ayant touché au moins une fois dans l'année	Montant (en €)
Officiers	10 037	6 198	11 212 891
Sous-officiers	16 222	9 452	9 437 248
Militaires du rang	5 445	2 631	2 481 424
Volontaires	5	4	10 627
<b>Total général</b>	<b>31 709</b>	<b>18 285</b>	<b>23 142 189</b>

Source des deux tableaux : direction des ressources humaines du ministère des Armées.

**d. Le prêt à la mobilité et l'aide financière à la location**

En marge de la politique indemnitaire, la sous-direction de l'action sociale met en œuvre deux dispositifs visant à compenser les coûts induits par la mobilité résultant d'une sujétion professionnelle.

Le prêt à la mobilité est destiné à couvrir tout ou partie des frais réellement engagés au titre d'une caution, de frais d'agence ou de déménagement dans la

limite de 2 400 euros en Île-de-France et de 1 800 euros en dehors. Les sous-officiers sont les plus nombreux à le solliciter. Les célibataires géographiques ne sont pas éligibles à ce prêt.

L'aide financière à la location, un dispositif social non soumis à remboursement, est susceptible d'être accordée lorsque le loyer de la nouvelle résidence est plus élevé que celui de la précédente. Cette aide est égale à la différence entre les loyers, hors charges, et limitée à une période de six mois. Pour le personnel militaire, le montant de la MICM perçue est déduit de celui de l'aide.

Il est observé que le nombre global de prestations servies est très faible et bien inférieur à la ressource disponible. Des questions se posent donc quant à l'adéquation des dispositifs et surtout à la diffusion de l'information les concernant.

#### *e. Le cas des militaires logés en outre-mer et à l'étranger*

Le personnel affecté outre-mer ou à l'étranger bénéficiant d'un logement mis à disposition par le ministère se voit appliquer une retenue de 10 % sur sa solde en outre-mer et de 15 % pour les officiers ou de 10 % de la rémunération perçue à l'étranger pour les non-officiers.

## **2. Le plan de mutations**

Constitutive de la condition militaire, l'obligation de mobilité n'en est pas moins une contrainte rendue particulièrement lourde par la recherche d'un logement que les militaires occupaient en moyenne trois ans et huit mois en 2017. Les mutations avec changement de résidence concernent chaque année autour de 24 000 militaires, soit 11,4 % des personnels, et 2 300 personnels civils.

#### *a. Le déroulement des mutations*

La mesure 3.2.1 du plan Famille préconisant l'émission des ordres de mutation cinq mois avant la date effective a été mise en œuvre en 2018. Les directions des ressources humaines des armées se sont alignées sur un plan annuel de mutation avec mutation au 1<sup>er</sup> septembre ou, dans une moindre mesure, au 1<sup>er</sup> août. La conséquence de ce calendrier est une tardive libération en masse des logements avec un afflux de demandes précoces auxquelles il est impossible de répondre.

En application de la mesure 4.4 du plan Famille « *Optimiser la performance en matière de délai de réponse pour l'attribution de logement* », la DPMA travaille à la mise en place de protocoles informatiques d'échanges d'informations avec chaque armée afin d'anticiper les mutations et de parvenir à améliorer les délais de réponse aux demandes de logement. Cet échange de données est déjà effectif avec l'armée de terre. Il sera automatisé dans le prochain système d'information logement opérationnel en 2021.

### ***b. L'impact sur l'attribution de logement***

Si les mutations sont annoncées en février ou mars, plusieurs mois avant le changement de résidence effectif, le calendrier est différent pour les préavis des locataires en place qui sont désormais d'un mois en zone tendue et de trois mois partout ailleurs. Il y a donc un conflit temporel, et malgré leurs efforts d'anticipation les bureaux du logement ne peuvent proposer des logements dont ils ne savent pas s'ils seront réellement vacants, un militaire muté pouvant, par exemple, faire le choix du célibat géographique et conserver sa résidence principale. La majorité des bailleurs ne déclarent d'ailleurs pas le logement vacant avant l'état des lieux de sortie.

Diverses initiatives ont été prises pour tenter de pallier le manque d'informations sur les dates effectives de libération des logements dans le cadre du plan de mutations 2019. Ainsi le BLRIF a adressé, sur la base des informations communiquées par les DRH d'armée, un courrier aux locataires concernés les priant de confirmer leur date de congé. La démarche a rencontré un succès mitigé puisque seules 49 % des dates congés avaient été confirmées au 15 juin. La sous-direction du logement a également demandé aux commandants de base de défense d'adresser aux partants un courrier les priant de donner leur congé dans les meilleurs délais.

Ces démarches reposant sur la bonne volonté des intéressés, il semble peu vraisemblable que la situation s'améliore en dehors d'une contrainte légale.

## **III. UNE SITUATION PROBLÉMATIQUE POUR LES PERSONNELS COMME POUR LES ARMÉES**

### **A. POUR LES PERSONNELS, UNE SOURCE D'INQUIÉTUDE**

#### **1. S'épuiser pour rien**

##### ***a. Un processus peu lisible***

Les représentants des états-majors l'ont confirmé aux rapporteurs, le processus d'attribution des logements est illisible pour les candidats qui ignorent les modalités du traitement de leur dossier. Cette illisibilité est renforcée par la constitution d'un dossier plus imposant que celui d'une demande de pension militaire d'invalidité, pourtant si décrié.

## DOSSIER DE DEMANDE DE LOGEMENT DES ARMÉES

### DOSSIER DE DEMANDE DE LOGEMENT DES ARMEES

**Les demandes incomplètes ne peuvent être instruites – Des pièces complémentaires pourront être demandées**

DEMANDE DE LOGEMENT		
<input type="checkbox"/> Formulaire de demande de logement défense <input type="checkbox"/> Engagement sur l'honneur pour couple ou personne célibataire Ces deux documents sont disponibles à l'adresse : <a href="http://portail-sga.intradef.gouv.fr/sites/info-pratique/logement/Pages/Effectuer-une-demande-de-logement.aspx">http://portail-sga.intradef.gouv.fr/sites/info-pratique/logement/Pages/Effectuer-une-demande-de-logement.aspx</a> <input type="checkbox"/> <b>Créer une demande de logement social</b> (Cerfa 14069*03), lien : <a href="https://www.demande-logement-social.gouv.fr/">https://www.demande-logement-social.gouv.fr/</a> Attention, dans la rubrique profession, <b>même pour les militaires</b> , mentionner uniquement « Agent public de l'État ». <b>Ne transmettre que votre pièce d'identité sur ce site.</b> <input type="checkbox"/> <b>Attestation d'enregistrement régional de demande de logement social</b> (obtention sous quelques jours, une fois le Cerfa 14069*03 rempli).	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Sans enfant</b> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Attestation sur l'honneur de séparation signée des deux parties</li> <li><input type="checkbox"/> Dissolution de PACS mentionnée sur l'acte de naissance. A défaut, récépissé de l'enregistrement de la déclaration de rupture de PACS.</li> </ul> </li> <li>▪ <b>Divorce(s) prononcé (s), même en cas de remariage</b> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Copie intégrale du ou des jugement(s) de divorce</li> </ul> </li> <li>▪ <b>Divorce en cours</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>A l'amiable</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Devant un notaire</b> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Attestation de l'avocat mentionnant qu'il s'agit d'un divorce <u>extrajudiciaire</u> par <u>consentement mutuel</u> de préférence avec les modalités</li> </ul> </li> <li>▪ <b>Devant un juge</b> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Copie intégrale de la convention de divorce par consentement mutuel signée des deux parties et des avocats</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>▪ <b>Conflictuel</b> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Copie de l'ordonnance de non-conciliation signée par le juge aux affaires familiales</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>	
AFFECTATION		
<b>Personnel militaire</b> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Certificat original de position militaire daté de moins de 3 mois précisant les <b>dates de début et de fin de service ainsi que le statut (contrat ou carrière)</b></li> <li><input type="checkbox"/> Militaire sous contrat : dernier contrat d'engagement</li> <li><input type="checkbox"/> <b>Muté</b> : copie de l'ordre de mutation ou du message de désignation</li> </ul> <b>Personnel civil</b> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Agent contractuel : copie du contrat</li> <li>▪ <b>Personnel déjà en poste dans la base de défense</b> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Attestation originale d'emploi de moins de 3 mois précisant le <u>statut</u> de l'intéressé et le <u>site d'affectation</u> (ville)</li> </ul> </li> <li>▪ <b>Personnel muté dans la base de défense</b> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Soit la copie de l'arrêté d'affectation ou de détachement</li> <li><input type="checkbox"/> Soit l'arrêté de nomination pour 1er emploi défense</li> </ul> </li> </ul>		
ÉTAT-CIVIL ET SITUATION DE FAMILLE		
<b>Dans tous les cas</b> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Fournir un justificatif d'identité pour toutes les personnes majeures du foyer (copie du passeport en cours de validité ou carte nationale d'identité française recto-verso).</li> </ul> <b>Concubinage</b> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Certificat de concubinage ou à défaut, attestation sur l'honneur de vie maritale signée des deux parties</li> </ul> <b>PACS (pacte civil de solidarité)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Copie de l'acte d'enregistrement du PACS</li> </ul> <b>Mariage</b> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Copie du livret de famille. Si le mariage a été célébré à l'étranger, transcription lisible et intégrale du livret de famille</li> </ul> <b>Enfant(s) à charge, à naître ou en droit de visite</b> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Copie <b>intégrale</b> du livret de famille ou à défaut acte(s) de naissance</li> <li><input type="checkbox"/> Cerfa n°50040#05 attestant d'une grossesse supérieure à 12 semaines ou suivi médical de grossesse transmis par la sécurité sociale</li> <li>▪ <b>Pour les enfants majeurs</b> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Copie du passeport en cours de validité ou carte nationale d'identité française recto-verso (en cours de validité)</li> <li><input type="checkbox"/> Certificat de scolarité</li> </ul> </li> </ul> <b>Conjoint étranger</b> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Copie d'une carte de séjour, d'une carte de résident ou d'un visa long séjour en cours de validité. Si renouvellement en cours : récépissé de renouvellement de titre de séjour.</li> </ul> <b>Séparation(s), après concubinage ou PACS</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Avec enfant (s)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Copie de la décision du juge aux affaires familiales précisant les dispositions relatives aux enfants (mode de garde, montant de la pension alimentaire).</li> <li><input type="checkbox"/> À défaut, attestation sur l'honneur signée des 2 parties précisant ces modalités avec copie de la carte d'identité de l'autre parent</li> </ul> </li> </ul>		
RESSOURCES		
<b>Salaires</b> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Copies des 3 derniers bulletins de salaire ou de solde de toutes les personnes du foyer occupant un emploi (enfant, ascendant...)</li> <li><input type="checkbox"/> Contrat de travail du conjoint</li> <li>▪ <b>Premier emploi au ministère des armées</b> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Attestation de l'employeur précisant le salaire net</li> </ul> </li> <li>▪ <b>Personnel rentrant d'une affectation hors métropole</b> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Estimation de solde du trésorier de l'organisme de soutien</li> </ul> </li> <li>▪ <b>Conjoint sans emploi</b> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Attestation ou simulation du pôle emploi précisant : la durée des droits et leur montant</li> </ul> </li> </ul> <b>Revenus fonciers</b> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Copie du titre de propriété (si SCI, fournir les statuts, les bénéfices)</li> <li><input type="checkbox"/> Copie du bail en cours (si le bien est en location)</li> <li><input type="checkbox"/> Copie de l'échéancier en cas de prêt bancaire</li> </ul> <b>Autres ressources</b> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Dernière attestation de paiement caisse d'allocations familiales (CAF), pensions, retraites, etc...</li> </ul>		
LOGEMENT ACTUEL		
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Locataire</b> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Copie du bail</li> <li><input type="checkbox"/> Copies des 3 dernières quittances de loyer</li> <li><input type="checkbox"/> <b>Si impayés</b> de loyer, fournir une attestation de régularisation établie par le bailleur. Dans le cas où le document ne pourrait pas être fourni, le dossier serait rejeté</li> </ul> </li> <li>▪ <b>Propriétaire occupant ou non occupant du bien :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Titre de propriété</li> <li><input type="checkbox"/> <b>Si en vente</b> : compromis de vente accompagné d'une attestation signée d'un notaire ou d'une agence précisant que l'acheteur n'a pas usé de son droit de rétractation</li> <li><input type="checkbox"/> Copie de l'échéancier en cas de prêt bancaire</li> </ul> </li> <li>▪ <b>Hébergement (casernement, famille, ami...)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Attestation d'hébergement</li> <li><input type="checkbox"/> Justificatif de domicile de l'hébergeur (hors téléphone portable)</li> <li><input type="checkbox"/> Pièce d'identité de l'hébergeur</li> </ul> </li> </ul>		

TDL-LIS-001\_rév. 3

Source : ministère des Armées.

Par ailleurs, le dossier est un dossier papier, seuls les résidents en outre-mer ou à l'étranger pouvant l'adresser par messagerie. Un portail s'inspirant de la Maison numérique des blessés et des familles permettant de numériser les documents, de suivre l'avancement du dossier en temps réel, d'accéder à la

présentation des logements proposés représenterait une grande avancée à même de rassurer, à distance les demandeurs, conjoints et militaires en mission.

### ***b. Des interlocuteurs peu visibles en Île-de-France***

Le fonctionnement du BLRIF dont l'organisation exclut toute possibilité de contact physique avec les demandeurs pose question. Les rapporteurs s'y sont rendus avec la sensation d'accéder à une forteresse au sein du ministère.

Les échanges avec les candidats au logement se font uniquement par téléphone et par messagerie électronique, une fois le dossier réceptionné et assigné à un chargé de clientèle. L'accueil téléphonique semble toutefois s'être amélioré au cours des dernières années.

Sans mettre en cause pour autant les efforts du personnel qui fait ce qu'il peut dans la structure existante et avec les ressources dont il dispose, le jugement porté sur le traitement des dossiers par le BLRIF est sans appel, considéré comme déshumanisé et brutal, notamment en raison de ses modalités. Il est en effet proposé au maximum une succession de trois logements, les uns après les autres, ce qui ne permet pas aux candidats de faire un véritable choix, dans l'ignorance des caractéristiques d'autres logements pouvant correspondre à leurs besoins. De fait, nombreux sont ceux qui se précipitent sur le premier logement proposé dans la crainte d'avoir moins bien par la suite.

Les bureaux du logement des GSBdD sont plus ouverts et échappent en revanche à cette appréciation mais les modalités de proposition des logements sont identiques

## **2. L'émergence d'un sentiment de frustration**

Il a été indiqué aux rapporteurs que le plan Famille avait fait naître de des espoirs et des attentes fortes chez les ressortissants du ministère, qui étaient de ce fait devenus plus exigeants, notamment en matière de logement familial. Conséquence des délais de mise en œuvre de la plupart des mesures, un certain désenchantement semble avoir succédé à l'engouement initial.

### ***a. Des décisions incomprises***

Indépendamment des décisions d'attribution les concernant personnellement, les militaires s'interrogent sur des décisions politiques qu'ils ne comprennent pas, alors que des besoins concrets d'hébergement et de logement familial existent. La cession des emprises parisiennes en général, celle de l'Îlot-Saint-Germain, de la caserne Lourcine, l'avenir de l'ancien hôpital du Val-de-Grâce, la concentration des services à Balard sans capacité de logement équivalente, l'hébergement de la force Sentinelle, interrogent. Il en résulte un sentiment d'abandon.

***b. Une forme de ressentiment à l'encontre des personnels les moins mobiles***

N'étant pas astreints à l'obligation de mobilité, les personnels civils bénéficiaires d'un logement défense n'ont pas de raison objective de le quitter tant qu'il leur convient et qu'ils ne font pas l'objet d'une mutation pour nécessité de service. Ils occupent donc les logements plus longtemps que les militaires, 7,8 ans en moyenne, sans que cela puisse leur être reproché. Néanmoins, certains militaires estiment que cela bloque la rotation des logements, ce qui est à la fois vrai, pour un logement donné, et faux, puisqu'un nouveau logement serait alors vraisemblablement attribué, neutralisant ainsi le bénéfice de l'opération. Dans ce cas précis entrent en conflit accompagnement de la mobilité et accompagnement social, deux objectifs poursuivis par la politique du logement.

Par ailleurs, les militaires relèvent qu'aucune condition tenant à la situation familiale n'est exigée pour les personnels civils parmi les critères d'éligibilité à un logement défense.

Le cas des locataires qui ne sont plus ressortissants de la défense, anciens militaires ou civils, ne quittant pas le logement défense qu'ils occupent est différent. Cette situation prive effectivement le ministère d'un volume substantiel de logements conventionnés, pour lesquels il a engagé une dépense et se trouve dépourvu de moyens d'action pour imposer leur libération.

***c. Le sentiment de ne pas être écouté***

Plusieurs enquêtes internes ont fait part de l'insatisfaction répandue des personnels quant à la qualité des hébergements mis à disposition. Le jugement semble moins sévère pour les logements. Il est globalement reproché une adaptation poussive à l'évolution des structures familiales, tant en matière de réglementation que de biens locatifs proposés.

Les personnels voudraient pouvoir formaliser leurs souhaits en matière de logement et enrichir ainsi les orientations de la politique du logement. Les canaux institutionnels, les conseils de la fonction militaire (CFM), le conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM) font pourtant état des préoccupations et des irritants en la matière et le 12<sup>e</sup> rapport du Haut comité d'évaluation de la condition militaire fait une large place au logement des militaires. Ce sentiment trouve vraisemblablement une partie de ses racines dans la dépossession du commandement local de leviers en la matière et de son impossibilité à apporter des réponses concrètes faute de moyens d'action.

***d. Les contraintes sur la vie de famille***

Les contraintes de la mobilité ont été exposées, notamment leurs conséquences sur la vie professionnelle du conjoint. Elles pèsent également

beaucoup sur les enfants et leur scolarité qui est devenue une préoccupation majeure des familles. L'orientation et l'inscription dans un établissement scolaire ou universitaire sont étroitement liées au domicile physique dans toutes les procédures numérisées et n'avoir connaissance de l'adresse de son logement que tardivement est très pénalisant. Par ailleurs, un déménagement et une installation durant l'été dans un environnement inconnu, juste avant la rentrée scolaire, représentent pour un enfant une source d'angoisse importante qu'il convient de prendre en compte.

Le logement fait également peser une contrainte lourde sur le budget familial. Le fait d'obtenir ou non un logement défense, domanial ou conventionné, est un enjeu majeur pour les ménages dont le niveau de vie peut subir l'impact d'une location au prix du marché dans les secteurs tendus. Cette insécurité économique potentielle est au cœur de l'inquiétude liée au logement et de la confusion répandue entre avantage social et droit.

## **B. POUR LES ARMÉES, LA PROBLÉMATIQUE DE LA FIDÉLISATION**

Selon le chef de corps de la base aérienne de Cazaux, la première impression des nouvelles recrues de l'armée de l'air est déterminante, pouvant motiver la décision de rester ou de partir. Or, des locaux vétustes, voire dégradés, donne une piètre image d'une armée.

### **1. « Pas de militaire heureux sans famille heureuse »**

Dès lors qu'il est question de logement, ainsi que l'a précisé le général Hervé Gomart aux rapporteurs, il convient de prendre en compte la famille entière, et pas uniquement les militaires, ce qui correspond pour l'armée de terre à 58 000 conjoints et 121 000 enfants.

Le logement représente un enjeu particulier pour le militaire qui laisse sa famille durant de longues périodes et veut la savoir en sécurité. Cette assurance constitue un enjeu opérationnel dans la mesure où un militaire ne peut être pleinement focalisé sur sa mission que s'il a la certitude que sa famille est à l'abri. Le HCECM a souligné la nécessité de poursuivre les actions entreprises par le plan PRODEF, pour protection défense, qui a permis de sécuriser les accès de logements domaniaux.

En tant que « *locataires professionnels* », comme les dénomme la présidente de l'association nationale des femmes de militaires (ANFEM), les militaires et leur famille sont non seulement sensibles à la facilité matérielle procurée par un logement défense mais aussi à la manifestation concrète de la prise en compte des difficultés inhérentes au statut militaire.

## 2. Le toit, première brique de la fidélisation

« *Le niveau d'exigence des militaires baisse dans toutes les armées et sur tous les sujets* ». Ce propos désabusé relatant un mode d'adaptation à la réalité a été tenu par un chef de corps évoquant la dégradation des conditions d'hébergement des militaires dont certains viennent à préférer des locaux préfabriqués utilisés en OPEX à des locaux en dur mais dégradés. « *Conditions indignes, lamentable, problèmes d'hygiène, pas respecté, pas pris au sérieux...* » autant de termes entendus sur le terrain par les rapporteurs pour qualifier certaines situations. Si la rusticité est inhérente à la mission du militaire, elle n'est plus comprise quand elle est vaine et qu'elle est le résultat d'une négligence et non d'une nécessité. La considération de la Nation pour les militaires ne doit pas seulement s'exprimer par des mots mais également par des actions aussi concrètes que la réfection d'une chambrée et l'installation de sanitaires neufs. La fidélisation est à ce prix.

Il en va de même pour le logement familial, le contre-amiral Bertrand estimant que la fidélisation des personnels passe par la fidélisation des familles.



## **TROISIÈME PARTIE – LE TEMPS DE L’ACTION : BÂTIR UNE VÉRITABLE POLITIQUE AU SERVICE DE L’AMÉLIORATION DE LA CONDITION MILITAIRE**

Les constats établis par les rapporteurs ne surprendront ni les militaires, qui les éprouvent quotidiennement, ni les acteurs intervenant dans la conception et la mise en œuvre de la politique du logement et de l’hébergement. La situation de l’hébergement et du logement des militaires est connue, et a été maintes fois commentée. Afin de l’améliorer, les annonces se sont multipliées année après année, sans que leurs effets se fassent réellement sentir sur le terrain. Les rapporteurs ont ainsi déjà souligné que nombre des objectifs définis par le plan de valorisation de l’infrastructure de vie des engagés volontaires, dit « Vivien », n’étaient pas atteints plus de vingt ans après son lancement, en 1996. Il en est de même du plan d’action « Condition de vie du personnel » (Condipers), lancé en 2014 au niveau du ministère des Armées en son entier.

Les rapporteurs notent que le Gouvernement actuel semble avoir pris la mesure d’une partie des enjeux, et a initié plusieurs actions allant dans la bonne direction, notamment dans le cadre du « plan famille ». Celles-ci ne sont néanmoins pas suffisantes, et il est temps d’agir de manière vigoureuse et déterminée afin de remédier aux difficultés actuelles et de préparer l’avenir, au service de l’amélioration de la condition du personnel. Il en va du respect et de la considération que doit avoir la Nation pour celles et ceux qui s’engagent à défendre ses valeurs et les Français, parfois « *jusqu’au sacrifice suprême* »<sup>(1)</sup>.

### **I. TENIR LES PROMESSES D’UNE LPM « À HAUTEUR D’HOMME »**

#### **A. ASSURER LA MISE EN ŒUVRE DU VOLET LOGEMENT DU « PLAN FAMILLE »**

Le « plan famille » marque une rupture, en ce qu’il traduit une véritable prise de conscience par le Gouvernement de l’urgence à mobiliser l’ensemble des services de l’administration autour de l’amélioration de la condition du personnel. Après des années de sous-investissement en la matière, et ce malgré les mises en garde répétées des parlementaires comme des structures représentatives des militaires quant au risque ainsi pris vis-à-vis de la fidélisation des personnels, le « plan famille » témoigne d’un changement d’approche de la part des autorités gouvernementales, désireuses d’aborder la question de la condition du personnel de manière globale, au lieu d’empiler les annonces et les mesures sans cohérence d’ensemble. S’il ne faut néanmoins pas occulter le caractère parfois « catalogue »

---

(1) Article 4111-1 du code de la défense.

du « plan famille », l'ensemble de la représentation nationale a manifesté, sur tous les bancs, l'adhésion à son lancement.

Cinq mesures du « plan famille » participent de l'amélioration des conditions d'hébergement ou de logement des militaires, dont certaines ont déjà été mentionnées par les rapporteurs :

- la mobilisation des fonds de l'EPFP pour créer des logements pour les familles de blessés (mesure 2.6.) ;
- la création de 660 logements neufs en métropole de 2018 à 2020 (mesure 4.1.1.) ;
- l'inscription de crédits d'infrastructure pour la rénovation du parc domanial (mesure 4.2.) ;
- l'augmentation du nombre de places d'hébergement en Île-de-France (mesure 6.2.) ;
- l'achèvement de la résorption des « points noirs » de l'infrastructure (mesure 6.3.).

Les rapporteurs exposeront plus en détail, dans un second temps, les points spécifiques à l'hébergement, puisque ceux-ci s'inscrivent dans le cadre du programme Hébergement « *sommeil de plomb, soldat d'acier* », dont les modalités ont été précisées par la ministre des Armées, le 17 octobre dernier.

En outre, d'autres mesures du « plan famille » contribuent à la politique du logement, à l'instar de celles en faveur de l'accession à la propriété ou de l'accroissement des délais de préavis de mutation – c'est ainsi que, dorénavant, près de 80 % des personnels reçoivent leur ordre de mutation avec un préavis de cinq mois. Il s'agit d'une avancée notable et largement appréciée mais qui n'a que peu d'effet sur l'amélioration du processus d'attribution des logements, en raison de la brièveté du préavis locatif en zone tendue, réduit à un mois. Ainsi, comme on l'a vu, les personnels en poste retardent donc au maximum la remise de leur préavis, ce qui prive les bureaux du logement de toute anticipation.

Si les rapporteurs n'exposeront pas en détail l'ensemble des mesures prévues par le plan Famille, ils souhaitent mettre en lumière certaines actions qu'ils jugent emblématiques.

Ainsi, afin d'accroître l'offre locative, le ministère a pour objectif dans les zones tendues, d'augmenter le nombre de logements à proposer et de renouveler le parc de logements et, dans les zones détendues, de renouveler le parc, à volume constant, pour mieux répondre aux attentes actuelles des ressortissants. Ce faisant, le ministère des Armées espère réduire le taux de vacance des logements, en précisant les besoins réels, et en dynamisant la gestion de son parc. C'est ainsi, par

exemple, que le ministère prévoit de recourir systématiquement au dispositif prévu par la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, dite « loi Duflot », consistant à faire valoir son droit aux 10 % de logements sur un programme de construction envisagé sur un terrain qu'il a cédé. S'agissant de la production de logement social, les rapporteurs estiment que les logements du parc Défense devraient être comptabilisés dans le champ de l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, dite « loi SRU », qui impose à certaines communes de disposer d'un nombre minimum de logements sociaux.

Selon les informations transmises aux rapporteurs, l'objectif est de procéder, entre 2018 et 2020, à la réservation de 3 528 logements, dont 1 144 nouveaux. Sur ce total, 660 seront financés par le ministère des Armées, 424 par l'établissement public des fonds de prévoyance militaire et de l'aéronautique (EPFP), et 60 par le bail emphytéotique administratif dit « Bégin ». Les nouveaux logements seront principalement concentrés sur l'Île-de-France (367 logements), Toulon (112 logements) et Bordeaux (144 logements).

L'accroissement de l'offre de logements ne concerne pas seulement la métropole, puisque outre-mer, le ministère s'est assigné un objectif d'accroissement de la part des logements domaniaux à hauteur de 50 % du parc total proposé aux ressortissants. Ainsi que l'ont rappelé aux rapporteurs les représentants de la direction du patrimoine, de la mémoire et des archives, l'accent porte avant tout sur Mayotte (37 %) et la Guyane (33 %), départements où l'offre de logement n'est pas au niveau, tant d'un point de vue quantitatif que d'un point de vue qualitatif. Du reste, s'ajoute un enjeu sécuritaire, les personnels militaires et leurs familles pouvant constituer des cibles dans des départements où le taux de délinquance est particulièrement élevé.

Par ailleurs, le « plan famille » comporte également une mesure visant à rénover le parc actuel, sous la houlette de la DPMA et en lien avec la SNI, afin notamment de répondre aux attentes des occupants, dont les exigences ont évolué au gré des mutations sociologiques.

À mi-parcours, le « plan famille » semble en bonne voie.

Ainsi, s'agissant de l'augmentation de l'offre métropolitaine, la réalisation de 273 logements neufs a été initiée en 2018, ce qui représente 41,4 % de la cible. En outre, 599 logements ont fait l'objet d'un renouvellement de convention, auxquels il convient d'ajouter 391 logements réservés par l'intermédiaire de l'EPFP. Outre-mer, un contrat de vente en l'état futur d'achèvement de 24 logements à Mayotte a été conclu fin 2018 pour une livraison prévue en 2020. En Guyane, une opération de construction en tranches de 54 logements a été initiée en 2018, qui prévoit la livraison de 24 logements en 2020 et de 30 logements en 2021. En outre, un programme complémentaire y est envisagé, tandis que l'offre de

logements domaniaux s'est également accrue, dans une moindre proportion, aux Antilles, en Polynésie française ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie.

L'amélioration qualitative du parc, pour laquelle le besoin de financement annuel a été évalué à 37 millions d'euros sur une période de vingt ans, constituera, quant à elle, l'un des points d'attention du futur contrat de concession, sur lequel les rapporteurs reviendront.

Enfin, des progrès sont également attendus s'agissant de la réduction du délai de réponse pour l'attribution d'un logement. La DPMA et la direction des ressources humaines travaillent au renforcement des échanges entre leurs propres systèmes d'information – Galilée pour la DPMA et le SIRH – afin de définir le plus en amont possible le besoin de logements et, en regard, l'offre qui sera disponible au moment de la mise en œuvre du plan annuel de mutations. Ce rapprochement est pour l'heure artisanal car, si les bureaux du logement reçoivent les premiers dossiers dès la fin de l'hiver, ils ne connaissent pas avec précision la typologie des logements susceptibles d'être proposés.

Ainsi que les rapporteurs l'ont déjà exposé, la mise en place du « plan famille » a, paradoxalement, entraîné une hausse des attentes à même de nourrir un sentiment de frustration. Cette situation s'explique sans doute par un manque de communication quant aux contours précis du plan Famille en direction des personnels. Plus largement, des progrès sont attendus afin de retracer sa mise en œuvre, ne serait-ce qu'au niveau budgétaire. À ce titre, il est pour le moins éclairant que le projet annuel de performance – le « bleu budgétaire » – de la mission Défense annexé au projet de loi de finances pour 2020 ne compte aucune présentation globale, précise et stratégique de l'effort budgétaire de l'État correspondant à la mise en œuvre du « plan famille ». À défaut, il est à craindre qu'il n'apparaisse seulement comme une somme de mesures éparses, habillées à des fins de communication.

Dans ce contexte, les rapporteurs appellent, **à renforcer la lisibilité du « plan famille », notamment par une clarification budgétaire impliquant, d'une part, la définition d'indicateurs de performance et, d'autre part, une refonte de la maquette budgétaire afin de créer une action spécifique au sein du programme 212 de la mission Défense.**

## **B. SOUTENIR DANS LE TEMPS LE PROGRAMME POUR L'HÉBERGEMENT DES MILITAIRES**

L'amélioration des conditions d'hébergement des militaires, qui constitue l'un des volets du « plan famille », a donné lieu à une programmation dédiée, baptisée « plan Hébergement » ou, plus récemment « programme Hébergement ».

Celui-ci reprend en partie le plan « Condition de vie du personnel » défini sous la précédente législature à l'initiative de M. Jean-Yves Le Drian, alors ministre de la Défense. Les rapporteurs ont présenté, en deuxième partie du présent rapport, les principales caractéristiques de ce « plan taudis », selon les termes employés par les personnels. Au total, 84 % des quelque 700 points identifiés avaient été traités à l'été 2017, représentant seulement 44 % des crédits du plan. Ce ratio indiquait que les travaux les plus lourds restaient à réaliser.

Le Gouvernement actuel a poursuivi les efforts engagés précédemment, l'hébergement constituant ainsi un volet du « plan famille ». Ainsi, en 2018 comme en 2019, un peu plus de 100 millions d'euros ont été engagés afin de financer des opérations en la matière. Pour l'année 2019, les principales livraisons concernaient les bâtiments pour cadres célibataires de La Cavalerie et de Saint-Mandé, ainsi que les ensembles d'hébergement pour militaires du rang à Brive, Castres, Mailly-le-Camp, Djibouti, Marseille, Draguignan et Cayenne. Dans le même temps, l'année 2019 a été marquée par le lancement de la construction d'un bâtiment de 150 places, à Saint-Germain-en-Laye, et d'un autre au Fort de Montrouge, offrant 200 places, pour un coût de 9,8 et 17,6 millions d'euros.

Une nouvelle étape a été franchie à l'été, la ministre des Armées ayant décidé d'intensifier l'effort en faveur de l'amélioration des conditions d'hébergement des militaires. Baptisé « *sommeil de plomb, soldat d'acier* », ce programme s'inscrit dans la logique de la LPM « à hauteur d'homme », qui fixe à 760 millions d'euros le budget prévu pour la construction de nouveaux hébergements sur la période de la programmation. Le renforcement de ce programme s'accompagne d'un rehaussement de l'effort budgétaire, qui porte à près d'un milliard d'euros le budget des opérations liées à l'amélioration des conditions d'hébergement entre 2019 et 2025.

Pour l'élaboration de ce programme, dont les contours ont été présentés par la ministre le 17 octobre, la DPMA et le centre interarmées de commandement du soutien (CICoS) se sont appuyés sur les commandants de base de défense, auxquels il a été demandé de dresser un état des lieux de la situation et d'exprimer les besoins jugés les plus urgents. À cette occasion, le SID a pu affiner sa connaissance de l'état du parc, alors que certaines des informations dont il disposait semblaient datées. Il semble du reste aux rapporteurs que le SID gagnerait à compléter son évaluation technique de l'état des bâtiments d'une appréciation plus qualitative, selon les attentes des militaires.

Le plan concerne les hébergements des militaires du rang des trois armées, des cadres célibataires et célibataires géographiques, ainsi que des stagiaires. Il englobe également l'hébergement dit « opérationnel » pour les missions intérieures, comme Sentinelle, et la préparation opérationnelle.

Au total, le programme « Hébergement » conduira à la rénovation de près de 25 500 lits et à la création de 3 000 nouveaux lits, dont 700 en Île-de-France, principalement pour les cadres célibataires, pour lesquels les besoins sont croissants alors qu'ils sont actuellement logés dans des chambres excédentaires de militaires du rang.

De manière plus précise, selon les informations transmises aux rapporteurs, le programme « Hébergement » conduira à la rénovation de 18 000 places d'hébergement et à la construction de 7 600 nouvelles places. Pour les jeunes engagés, 3 800 places seront créées et 9 600 rénovées, ces chiffres étant respectivement de 2 700 et 2 900 pour les bâtiments pour cadres célibataires. 52 % du plan est dédié à l'amélioration des hébergements des militaires du rang des trois armées, pour un montant de 520 millions d'euros, 31 % pour les cadres célibataires, avec 310 millions d'euros, 12 % pour les hébergements d'accueil temporaire, soit 120 millions d'euros, et 5 % pour les lycées militaires. Logiquement, l'armée de terre est la première bénéficiaire du programme, avec 64 % des opérations financées par le plan, l'armée de l'air et la marine nationale se situant à peu près au même niveau, avec respectivement 15 % et 12 %.

L'annonce du programme « Hébergement » a suscité des attentes et des espoirs. Les rapporteurs y souscrivent d'ailleurs pleinement, tout en rappelant l'exigence de le conduire à son terme, et au-delà. Car si le programme « Hébergement » permettra sans nul doute de réparer le passé, est-il conçu pour préparer l'avenir ?

Lors de son audition, le général Gomart, directeur de la division de la performance et de la synthèse de l'état-major de l'armée de terre, a rassuré les rapporteurs quant au fait que, s'agissant des engagés volontaires de l'armée de terre, les opérations de rénovation et de construction prévues permettront de satisfaire les besoins, avec 44 500 lits. En revanche, il est convenu de relativiser ce constat s'agissant des cadres célibataires, pour lesquels les objectifs, s'ils sont atteints, risquent de ne pas correspondre aux besoins à l'horizon 2025. Le général Paccagnini, directeur du pôle performance de l'état-major des armées, n'a d'ailleurs pas dit autre chose, en faisant part aux rapporteurs de sa certitude que des besoins subsistent au-delà de la période de programmation. Lors de son audition, le général Parisot, sous-chef d'état-major chargé de la préparation de l'avenir au sein de l'état-major de l'armée de l'air, a d'ailleurs rappelé que des arbitrages avaient été effectués et que la liste des besoins exprimés par les chefs de corps était bien plus longue. Une telle position n'est pas partagée par l'ensemble des parties prenantes et certaines voix s'élèvent, au sein de la DPMA, pour dénoncer une forme de démesure des besoins exprimés par les armées.

Il n'y a évidemment pas lieu de faire reproche au Gouvernement de ne pas régler d'un coup de baguette magique l'ensemble des difficultés, qui tiennent pour beaucoup du mythe de Sisyphe en la matière.

Toutefois, il importe d'anticiper les besoins dès à présent, afin d'être en mesure de conduire les opérations de construction et de rénovation de manière lissée et cohérente dans le temps. Pour ce faire, les rapporteurs préconisent de **« sortir » le programme Hébergement du « plan famille », d'en préciser le pilotage, en lien avec le commandement aux niveaux national et local, de clarifier ses ressources budgétaires par leur regroupement au sein d'une seule et même action budgétaire et d'en définir les perspectives de long terme dans le rapport annexé à la LPM à l'occasion de l'actualisation de la programmation.**

## II. VEILLER À LA SAINTE GESTION DU PARC

### A. RATIONALISER LE PATRIMOINE IMMOBILIER DU MINISTÈRE TOUT EN LE PRÉSERVANT

Ainsi que le précisait aux rapporteurs M. Jean-Paul Bodin, alors secrétaire général pour l'administration, l'un des objectifs de la politique immobilière actuellement conduite par le ministère des Armées est de rationaliser son parc. Pour éclairer les choix de densification des emprises, de cessions ou de valorisation des biens déclarés inutiles, les services du ministère établissent des schémas directeurs immobiliers au niveau des bases de défense (44) et des groupements de soutien des bases de défense (5) ainsi que des schémas pluriannuels de stratégie immobilière pour l'administration centrale et douze opérateurs. Depuis 2013, date de la validation des premiers schémas directeurs, le ministère a libéré 1 000 hectares de foncier et 780 000 mètres carrés de bâti. À moyen terme, M. Bodin a indiqué aux rapporteurs que 250 hectares avaient été identifiés comme étant susceptibles d'être libérés, une décision ayant déjà été prise, à l'heure de l'audition, pour les deux tiers d'entre eux. Pour les rapporteurs, il ne fait aucun doute que la rationalisation du parc doit se poursuivre. Le ministère détient en effet encore des bâtiments qui ne sont pas occupés, ne répondent à aucune exigence opérationnelle mais constituent un poids financier en raison des coûts d'entretien incompressibles. S'il convient de se montrer prudent quant à de possibles réactivations d'emprises militaires délaissées, il semble néanmoins possible de **poursuivre le recensement des bâtiments pouvant être cédés, au profit d'une actualisation du parc effectivement utile au regard de l'évolution de la carte militaire, comme des besoins.**

Toutefois, la rationalisation du parc immobilier ne doit pas se faire au détriment des armées, qui doivent conserver leur patrimoine.

À cet égard, les rapporteurs souhaitent évoquer deux exemples qui illustrent les enjeux qui pèsent sur la gestion du patrimoine immobilier du ministère des Armées, alors même qu'ils ont parfois éprouvé le sentiment que, pour les armées,

l'un des principaux enjeux pouvait être de prévenir les « prédatons » du ministère de l'Économie et des finances, toujours à la recherche d'économies de court terme, parfois au détriment des investissements de long terme.

D'abord, l'avenir du Val-de-Grâce. L'hôpital était condamné à la fermeture en raison, d'une part, de sa vétusté et du coût qu'aurait représenté la mise aux normes des bâtiments et, d'autre part, de la proximité de l'hôpital Cochin, situé à quelques encablures, alors que les hôpitaux militaires sont dorénavant intégrés au sein de la carte hospitalière. Ses services hospitaliers ont donc été transférés aux deux grands hôpitaux d'instruction des armées franciliens : Percy et Bégin. En revanche, l'emprise demeure pour l'heure de nature militaire et les bâtiments construits dans les années 1970 accueillent actuellement autour de 400 personnels déployés dans le cadre de l'opération Sentinelle. Le Val-de-Grâce possède donc une valeur stratégique d'un point de vue opérationnel, en raison de la possibilité pour le ministère d'y héberger des militaires en opération, en plein cœur de Paris. Malgré tout, ainsi que l'a indiqué aux rapporteurs le directeur des patrimoines, de la mémoire et des archives, son avenir n'est plus dans les mains du ministère, mais du président de la République et du Premier ministre et, sauf retournement de situation, cette partie des bâtiments a vocation à être cédée à moyen terme.

Une telle décision pose de sérieuses questions. Premièrement, comme l'ont révélé les auditions, la cession de cette emprise ne serait pas sans conséquence d'un point de vue opérationnel, l'éloignement des lieux d'hébergement des militaires déployés dans le cadre de l'opération Sentinelle – dont on peut imaginer qu'elle s'inscrira dans le temps – pouvant poser question. Deuxièmement, la cession des emprises parisiennes – îlot Saint-Germain, caserne Lourcine – fait naître, on l'a vu, un sentiment d'abandon parmi les personnels, qui y voient le signe d'un manque de considération à l'égard de leur engagement. Troisièmement, plusieurs projets pourraient être conduits pour transformer le Val-de-Grâce. Ainsi, le conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM) comme les associations professionnelles nationales de militaires (APNM) se sont prononcés en faveur de la transformation de l'hôpital en pôle social, accueillant des capacités d'hébergement, des logements ou encore des services sociaux. Il pourrait également être envisagé d'y implanter la « maison des familles » parisienne tant promise mais qui n'a pas encore vu le jour. De son côté, le contrôleur général Jacques Perget, que les rapporteurs ont entendu en audition, soutient un projet de création d'un centre international de recherche et de soins consacré à la réadaptation des grands blessés, aux victimes de la guerre, du terrorisme et des catastrophes collectives du monde moderne. Les opportunités sont donc nombreuses, et l'avenir du Val-de-Grâce mérite d'être de nouveau étudié.

Deuxième illustration : la mise de côté d'un projet de refonte de la gestion du patrimoine immobilier des armées, proposé sous la précédente législature par CDC Habitat. Ainsi que les responsables de CDC Habitat l'ont exposé aux rapporteurs, ce projet consistait en l'institution d'un établissement *ad hoc*, dénommé « la Foncière de Brienne », regroupant l'ensemble du parc domanial ainsi

que les quelque 6 000 logements sociaux appartenant à CDC Habitat, qui auraient été réservés aux personnels du ministère des Armées. Sur le papier, un tel scénario présente plusieurs avantages : le regroupement au sein d'une même structure des différents logements occupés exclusivement par les personnels du ministère, la mise en place d'une gestion dynamique du parc afin de suivre les évolutions de la carte militaire et d'améliorer son entretien global, la production de recettes financières à même d'abonder le budget de la Défense. Bien entendu, le projet prévoyait que l'État détienne la majorité du capital de cet établissement.

La création d'une foncière n'est pas problématique en soi. D'ailleurs, les rapporteurs souscrivent pleinement à la proposition formulée par leur collègue Mme Bono-Vandorme de créer une telle structure pour le maintien en condition, la gestion et l'exploitation du parc domanial de la gendarmerie nationale. En outre, ainsi que leur collègue le soulignait dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2020, « *CDC Habitat possède toutes les compétences nécessaires pour élaborer efficacement un plan de gestion de patrimoine et assurer l'entretien régulier d'un vaste parc en vue d'en éviter la dégradation* ».

Toutefois, un tel scénario aurait pour effet de priver le ministère des Armées de la maîtrise de son patrimoine, le mettant dans l'incapacité de s'opposer à sa dissolution en cas de cession par l'État de ses parts au sein de la société foncière ainsi créée. Du reste, il convient de rappeler que pour les personnels du ministère des Armées, l'existence d'une offre de logements familiaux résulte majoritairement d'un choix de nature sociale, alors que les gendarmes, eux, sont logés de droit. Les risques pesant sur l'avenir du patrimoine immobilier ne sont donc pas de même nature.

Aussi, les rapporteurs estiment nécessaire de **se prémunir contre toute cession ou évolution du mode de gestion du parc susceptible de conduire à sa dissolution sans vision de long terme**. Il serait pour le moins absurde de dilapider un patrimoine susceptible d'accueillir des personnels du ministère et dont la valeur ne cessera de croître à l'avenir.

## **B. REMÉDIER AUX DIFFICULTÉS DE GESTION DU PARC SOCIAL**

### **1. Assurer une meilleure prise en compte des spécificités militaires par les bailleurs sociaux**

Au cours de leurs auditions et déplacements, les rapporteurs ont été saisis de plusieurs difficultés rencontrées au quotidien par les services du ministère dans leurs relations avec les bailleurs sociaux, dont ils ont largement fait état en deuxième partie du présent rapport. Celles-ci donnent lieu à des notes comme à des échanges de courriers entre les parties prenantes, sans toutefois qu'un vaste recensement de ces points d'achoppement n'ait été, semble-t-il, effectué et partagé.

Plusieurs de ces difficultés pourraient être résolues par une meilleure prise en compte des spécificités de la population militaire, l'essentiel provenant de l'application aux militaires de la réglementation de droit commun.

On citera ainsi :

– l'opposabilité faite au ministère d'un délai d'un mois en zone tendue pour proposer un locataire, malgré une convention de stock et un mécanisme de garanties d'occupation lui permettant en théorie de déroger à ce délai pour disposer d'une offre au moment du plan annuel de mutation. En conséquence, le ministère court le risque de perdre des logements réservés, « rendus » au bailleur pour un tour de réservation *a minima*. Ce phénomène est renforcé par le fait que les logements réservés ne sont pas proposables au moment où le militaire qui l'occupait donne congé, mais seulement après la réalisation de l'état des lieux de sortie ;

– la soumission de l'acceptation finale par le bailleur du dossier présenté en commission d'attribution des logements, dont le rythme de réunion apparaît parfois insuffisant et, dans tous les cas, rarement adapté au calendrier de mutation des militaires ;

– la mise en concurrence de plusieurs dossiers de personnels militaires devant les commissions d'attribution des logements des bailleurs, qui prive les services du ministère de tout pouvoir dans l'attribution finale des logements, et est aussi à l'origine d'un accroissement des délais d'attribution de logement.

En conséquence, il arrive que l'autorité décisionnaire se trouve dans l'incapacité matérielle d'attribuer les logements dans des délais courts, ce qui complique l'organisation de la vie des militaires – organisation du déménagement, inscription des enfants à l'école, recherche d'un nouveau travail pour le conjoint, etc. –, qui plus est si le militaire est déployé en opération extérieure.

D'autres problèmes ont été identifiés. Ainsi de l'application variable de certains critères, comme celui de la propriété pour l'accès au logement social. Ce point précis a notamment fait l'objet d'un courrier du chef du bureau régional du logement de Toulon au directeur de l'agence nationale du contrôle du logement social (ANCOLS), daté du 9 juillet 2019. Dans cette lettre, dont les rapporteurs ont pu consulter une copie, le chef du bureau du logement de Toulon pointe un dévoiement de l'esprit de la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, certains bailleurs considérant que le simple fait d'être propriétaire justifierait le rejet d'un dossier, quand bien même la propriété concernée ne correspondrait pas à la structure familiale du demandeur ou ne serait pas située dans une zone géographique compatible avec le lieu d'affectation tout en ne procurant pas de ressources suffisantes pour compenser le coût du logement dans le lieu d'affectation, ce qui correspond notamment au cas des accédants à la propriété remboursant des crédits.

Les rapporteurs estiment que ces frictions, qu'il conviendrait de recenser de manière exhaustive, doivent pouvoir être abordées dans le cadre d'une concertation entre les services du ministère et les bailleurs, afin de garantir une juste prise en compte des spécificités des personnels du ministère des Armées et de leurs contraintes pour l'attribution d'un logement social. En outre, les bailleurs doivent également faire l'effort de s'adapter aux particularités de la politique de mobilité des militaires, marquée notamment par l'ampleur du plan annuel de mutation, afin de ne pas priver d'effet le dispositif de réservation de logements.

Pour ce faire, ils préconisent de **mettre en place une instance de concertation réunissant les services de la direction du patrimoine, de la mémoire et des archives ainsi que les représentants des bailleurs.**

## **2. Renforcer la position du ministère des Armées dans la gestion des logements sociaux réservés**

En matière de logement social, la première intervention du ministère consiste à procéder à la réservation de logements, au travers du renouvellement de conventions existantes ou de la signature de nouvelles conventions, afin de pouvoir proposer aux personnels des logements aussi bien situés et en aussi bon état que possible, essentiellement dans les zones tendues.

Il ressort des travaux des rapporteurs que les bureaux régionaux du logement, chargés de cette mission, rencontrent de plus en plus régulièrement deux types de difficultés principales. En premier lieu, celle d'identifier de nouveaux projets dans les secteurs les plus tendus, où le foncier est rare et cher, le nombre de nouveaux programmes étant limité et la concurrence entre réservataires forte. En second lieu, un climat de négociation plus difficile, en raison d'une situation oligopolistique de quelques acteurs sur les secteurs les plus tendus, conduisant au renchérissement du montant de la subvention et des coûts de la réservation. En aval, au moment de l'attribution des logements, le ministère « perd la main » du fait de l'application, parfois au-delà des règles en vigueur, des procédures de droit commun, de telle sorte qu'il peut arriver que des logements pourtant réservés ne soient pas attribués à ses ressortissants.

Par ailleurs, les rapporteurs ont été alertés quant aux difficultés rencontrées par le ministère pour obtenir de certains bailleurs un entretien correct du parc, en raison de l'absence de levier juridique pour les y contraindre. Cette lacune juridique impacte la qualité des logements proposés, en particulier dans les secteurs géographiques où le ministère se trouve captif du marché.

Sur un autre plan, il est pour le moins regrettable que les bailleurs n'appuient pas le ministère dans sa tentative de lutter contre la pratique dite « des indus », c'est-à-dire l'occupation des logements réservés par des locataires ne répondant plus aux conditions d'éligibilité définies par le ministère, essentiellement

en raison d'un départ de l'institution. Si les rapporteurs comprennent l'attitude des bailleurs, pour lesquels il est confortable de compter parmi leurs locataires d'anciens militaires, réputés fiables, le ministère se trouve dans l'incapacité de proposer des logements qu'il a réservés à d'autres ressortissants, bel et bien éligibles. Ces locataires « ventouses » posent donc de sérieuses difficultés au ministère dans la gestion de son parc et, pour y remédier, ce dernier fait depuis peu figurer des clauses spécifiques dans les conventions de réservation afin de prévoir une forme de restitution des logements ainsi occupés. À l'heure de la rédaction du présent rapport, aucune évaluation quant à l'efficacité de cette démarche n'était toutefois disponible.

Le rapport de force est ainsi souvent défavorable au ministère des Armées, à toutes les étapes de la « vie » des logements, alors même qu'il engage de fortes sommes pour les réserver.

**Aux yeux des rapporteurs, il convient donc d'étudier les voies et moyens d'inverser le rapport de force entre le ministère et les bailleurs, afin de renforcer la place du ministère des Armées dans la gestion du parc social privé. Ils préconisent notamment de conduire les évolutions législatives et réglementaires nécessaires pour permettre au ministère des Armées de procéder lui-même à l'attribution des logements réservés. À tout le moins, il pourrait être envisagé de constituer des commissions d'attribution internes au ministère, associant des représentants des bailleurs.**

### **C. RÉUSSIR LA MISE EN ŒUVRE DU CONTRAT CEGELOG DE RÉNOVATION ET DE RENOUVELLEMENT DU PARC DOMANIAL**

Ainsi que les rapporteurs l'ont déjà exposé, la gestion du parc domanial est actuellement assurée par CDC Habitat, dans le cadre d'un contrat de concession d'une durée de dix ans signé en 2008, pour un montant de 210 millions d'euros. La durée du contrat ayant été prorogée de deux années, il arrivera donc à son terme le 31 décembre 2020.

Dès lors, un nouveau contrat d'externalisation de la gestion des logements domaniaux du ministère des Armées (CEGeLog) sera signé, permettant de mettre en place, selon les mots de M. Bodin lors de son audition, une véritable stratégie de rénovation et de renouvellement du parc domanial, comportant un programme de rénovation accéléré, notamment sur le plan énergétique, ainsi qu'un programme de construction de 2 500 logements neufs portant sur une période de 35 ans. Il s'agira notamment de tirer les conséquences de l'inadaptation géographique d'une partie du parc, qui ne correspond plus parfaitement à la carte militaire et aux besoins des armées. Pour le ministère, l'objectif est d'aboutir à un niveau de loyers inférieur de 50 % au prix du marché en Île-de-France et de 30 % en province, l'équilibre étant assuré par des subventions du ministère. Une prestation d'aide à la cession des

logements dont le ministère souhaite se séparer a été ajoutée au contrat, ce qui fait entrer dans le contrat davantage de logements que ce qui était prévu initialement.

Lancé en mai 2019, l'appel d'offres est toujours en cours. Il s'agit d'un marché national unique pour lequel les différents candidats se sont constitués en groupements en relation avec des bailleurs ou des acteurs immobiliers régionaux. Un marché unique est plus simple à gérer et permet de mettre en place une seule interface entre le système d'attribution de logements et de suivi du ministère et le système d'information du concessionnaire. Alors que la gestion du parc par CDC Habitat n'est pas toujours jugée optimale, le secrétariat général pour l'administration estime que la mise en concurrence pour la signature de ce nouveau contrat ne peut donc qu'être bénéfique pour le ministère, selon lequel une gestion autonome ou par un établissement public n'est pas envisageable.

Après le lancement de l'appel d'offres, le 27 mai, la publication du dossier de consultation des entreprises était attendue en juillet avant le déclenchement d'une phase de négociation, en deux tours, de l'automne 2019 à août 2020, le choix de l'opérateur à l'automne 2020 devant permettre une transition entre le gestionnaire actuel et son successeur à l'horizon de décembre 2020. Cinq candidats se sont manifestés dont quatre ont été retenus : CDC Habitat, avec Vinci et EDF, Eiffage, Nexity/Engie et Meridiam/3F, 3F étant une filiale d'Action logement, le premier bailleur social français. Ils ont visité, durant la première quinzaine de septembre, des milliers de logements dans les différentes zones des bureaux régionaux, et posé par la suite plus de 200 questions.

La mise en œuvre du contrat CEGeLog pose plusieurs questions.

En premier lieu, les rapporteurs ont été particulièrement étonnés d'apprendre que les états-majors n'avaient, semble-t-il, pas été associés à la conception d'un tel projet, en apprenant l'existence au détour de réunions diverses, comme s'il s'agissait d'un point annexe. Comme le souligne un récent billet d'un observateur averti, *« certains acteurs du dossier ne comprennent pas le manque de communication sur une affaire qui concerne des milliers de militaires ou de personnels civils de la défense, souvent modestes. Durant l'été, des chefs militaires semblent avoir découvert presque par inadvertance le projet piloté par le secrétariat général pour l'administration du ministère des Armées. « Black-out total » s'empare même un acteur « assez agacé » du dossier qui estime que « ça pourrait être plus fluide ». »*<sup>(1)</sup> Pour les rapporteurs, il est incompréhensible que les états-majors n'aient pas été davantage associés à la définition des besoins. Il convient d'y remédier au plus vite pour la suite de la procédure d'appel d'offres et la mise en œuvre du contrat de concession.

---

(1) Jean-Dominique Merchet, « Le ministère des Armées cherche discrètement un « concessionnaire » pour ses logements sociaux », *l'Opinion*, 25 septembre 2019.

En deuxième lieu, le respect du calendrier est une gageure, tant celui-ci est tendu. L'impact financier de tout report de la mise en œuvre de ce nouveau contrat de concession n'est pas neutre, puisque le surcoût annuel du contrat par rapport à la dotation budgétaire actuelle inscrite en provision pour risques pour 2021 et 2022 s'élève à 32 millions d'euros par an.

En troisième lieu, il conviendra de s'assurer que le prix de la redevance corresponde bien au prix du marché et soit au final plus intéressant pour le ministère que le lancement d'un vaste programme de construction et d'agrandissement du parc domanial.

En quatrième lieu, le ministère devra s'assurer de disposer de l'expertise suffisante et des moyens juridiques appropriés pour suivre la qualité des opérations de rénovation et de construction, qui devront par ailleurs correspondre à un standard moderne répondant aux attentes et aux situations des personnels. Il sera notamment essentiel que le ministère puisse contraindre le concessionnaire en cas de défaillance. À titre d'exemple, la construction des 2 000 logements devra démarrer le plus rapidement possible afin de permettre leur amortissement au cours des dix premières années. De même, la rénovation des logements devra être étalée dans le temps afin de conserver un volant de logements disponibles suffisant, surtout pour les plus grandes opérations. C'est notamment le cas de la cité Saint-Pierre à Brest, où la rénovation de quelque cent logements occupés par les gendarmes maritimes sera segmentée en cinq temps.

Dans ces conditions, un séminaire tenu en septembre a mis en lumière la nécessité, pour la sous-direction du logement de la DPMA comme pour les bureaux régionaux du logement, de monter en gamme afin de pouvoir suivre de manière fine et performante le déroulement du contrat CEGeLog.

En somme, pour réussir la mise en œuvre du contrat CEGeLog, il ne suffit pas seulement de mener à son terme la procédure d'appel d'offres, mais bel et bien de créer les conditions opérationnelles et juridiques nécessaires pour assurer un suivi au plus près de la mise en œuvre du contrat, en associant les états-majors. Dans ces conditions, les rapporteurs préconisent de **mettre en place une structure de pilotage *ad hoc* réunissant, outre le SGA et le SID, les états-majors.**

### III. CONSTRUIRE UNE POLITIQUE DU LOGEMENT COHÉRENTE

#### A. CRÉER UN SERVICE DU LOGEMENT

##### 1. Refondre la gouvernance de la chaîne du logement

Ainsi que les rapporteurs ont pu le constater, l'un des premiers écueils de la politique du logement du ministère des Armées est la dilution de la gouvernance de

la politique du logement, l'enchevêtrement des responsabilités et la mise à l'écart du commandement, tant national que local.

C'est pourquoi les rapporteurs sont favorables à la création d'un service du logement autonome, à la tête duquel serait nommé un officier général ou un haut fonctionnaire civil parfaitement identifié et chargé du pilotage de la politique du logement. En somme, il s'agirait de repenser l'architecture actuelle, afin de clarifier les responsabilités des différentes parties prenantes et de regrouper au sein d'une même structure les compétences actuellement éclatées au sein de diverses directions et services, et notamment de la sous-direction du logement de la DPMA. Un tel service aurait vocation à demeurer au sein du secrétariat général pour l'administration, à l'instar du service d'infrastructure de la Défense. Composé de professionnels du logement, il pourrait également accueillir des officiers des forces armées dans le cadre des parcours croisés, comme cela se fait au sein du service d'infrastructure de la Défense.

Une telle évolution ne doit néanmoins pas conduire à écarter définitivement les armées, qui devraient être consultées pour son élaboration et son déploiement, au niveau national comme au niveau local, alors que les commandants de base de défense et les chefs de corps, au contact direct du soldat, sont les plus à même d'identifier les besoins. Ainsi, s'il est étonnant que la DPMA n'ait pas la tutelle sur les bureaux locaux du logement – sauf le cas particulier de l'Île-de-France et de Toulon – le cadre actuel permet aussi aux commandements des bases de défense locales d'intervenir dans la mise en œuvre de la politique du logement par l'attribution directe de logements.

Il conviendrait donc de veiller à ne pas remettre en cause le rôle des commandants de base de défense, dont le positionnement est essentiel pour assurer le juste équilibre entre nécessité opérationnelle et accompagnement social. Dans ce cadre, il pourrait notamment être envisagé de mettre en place des commissions locales de suivi du logement, associant les commandements, les acteurs du champ de l'action sociale et les représentants locaux du nouveau service du logement que les rapporteurs appellent de leurs vœux.

Par ailleurs, la refonte de la gouvernance serait aussi l'occasion d'améliorer la situation actuelle, selon deux axes principaux.

Premièrement, à l'occasion de leurs déplacements comme de leurs auditions, les rapporteurs ont pu mesurer l'ampleur de la frustration des militaires de ne pouvoir avoir de lien direct et physique avec les personnels chargés du suivi de leur dossier, essentiellement à Paris. Une telle situation leur est apparue d'autant plus étonnante qu'il s'agit d'un domaine où l'accompagnement de proximité est essentiel, tant pour les personnels des bureaux du logement, afin de mieux comprendre les attentes des demandeurs, que pour ces derniers, désireux de se sentir considérés autrement que sous la forme d'un numéro de dossier. Lors de son audition, Mme Florence Lendroit, présidente de l'association nationale des femmes

de militaires, a ainsi relevé que les logements proposés ne correspondaient que rarement à la structure familiale.

Le déplacement des rapporteurs dans les locaux du bureau régional d'Île-de-France a permis de légèrement tempérer ce constat, puisqu'il leur a été indiqué que la permanence téléphonique avait été renforcée, et l'est systématiquement durant le pic d'activité concomitant au déroulement du plan de mutation, et que les opérateurs chargés du suivi et du traitement des dossiers, s'ils n'étaient pas en mesure de toujours répondre aux appels téléphoniques, rappelaient systématiquement les demandeurs dès lors qu'un message en ce sens leur était laissé.

Malgré tout, ils ont été frappés par l'apparente déshumanisation des relations entre les demandeurs et les personnels administratifs du bureau du logement d'Île-de-France, à laquelle il convient selon eux de mettre un terme, par le rétablissement d'un accueil physique et la mise en place d'un véritable processus d'accompagnement de proximité. Il s'agit en tout cas d'une forte demande des personnels et de leurs familles.

Deuxièmement, au sein de la chaîne du logement, le processus d'attribution des logements est régulièrement remis en question, certains personnels ayant parfois le sentiment d'une collusion, voire d'un « copinage » entre l'autorité attributaire et certains bénéficiaires. C'est notamment le cas lorsque l'attribution des logements relève de la responsabilité des commandants de base de défense, comme on l'a vu. S'agissant de la région parisienne, les représentants du CSFM entendus par les rapporteurs ont fait état de prétendus passe-droits. Si de tels soupçons ont été balayés par les personnels du bureau régional d'Île-de-France – et ce notamment en raison de la multiplicité des intervenants – les rapporteurs estiment qu'il est nécessaire de prendre en compte ces critiques dès lors qu'elles nourrissent nombre de fantasmes et peuvent être sources d'une forme de ressentiment. Leur formulation est en effet le signe d'un manque de transparence et de connaissance quant aux critères et processus d'attribution des logements. C'est pourquoi il est aussi indispensable d'améliorer la transparence de la procédure d'attribution des logements et, en parallèle, de mettre en place des contrôles inopinés pour, d'une part, prévenir toute dérive et, d'autre part, rassurer les personnels.

En conséquence, les rapporteurs préconisent de **refondre la chaîne du logement, par la création d'un service clairement identifié, au sein du secrétariat général pour l'administration, de « ré-humaniser » la mise en œuvre de la politique du logement, notamment en Île-de-France, et de mettre en place des contrôles aléatoires de la procédure d'attribution de logement.**

## **2. Professionnaliser la filière du logement**

En parallèle de la création d'un service autonome du logement, les rapporteurs sont convaincus de la nécessité de professionnaliser toujours davantage les personnels intervenant dans la mise en œuvre de la politique du logement.

S'il n'est pas question de remettre en cause la motivation des personnels concernés, force est de constater que ceux-ci ne reçoivent qu'une formation basique en matière de gestion immobilière. Comme on l'a vu, la plupart se forment « sur le tas », au contact des collègues les plus anciens. En d'autres termes, la qualité de leur formation varie d'un bureau à un autre, d'une époque à une autre, selon les pratiques et habitudes des uns et des autres. À l'occasion du déplacement de rapporteurs au bureau régional du logement d'Île-de-France, Mme Christine Julard, sous-directrice du logement au sein de la DPMA, leur a précisé que l'ensemble des personnels recevait une formation initiale. Il convient évidemment de s'en féliciter, mais pour les rapporteurs, il faut aller plus loin !

La gestion d'un parc, l'attribution de logements, le suivi de leur entretien, voire de leur construction, constituent des métiers spécifiques, qu'il est difficile d'exercer sans y avoir été réellement formé. Que penserait-on d'un service d'infrastructure de la Défense qui ne serait pas composé de spécialistes des infrastructures, de la construction à l'entretien ?

Il s'agit là d'un enjeu d'autant plus important que les personnels affectés au sein des services en charge de la politique du logement sont issus d'unités fort différentes les unes des autres et, pour la plupart, découvrent les métiers du logement au moment de leur affectation.

D'ailleurs, de l'avis même du ministère des Armées, la mise en place du contrat CEGeLog impose de professionnaliser la filière du logement du ministère, ses 52 bureaux du logement et ses six bureaux régionaux, qui seront responsables d'un total de 14 500 logements aux termes du contrat. Sans personnels aguerris et formés de manière robuste, le ministère risque de se trouver démuné pour traiter d'égal à égal avec des interlocuteurs dont le logement constitue le quotidien.

De manière complémentaire, la professionnalisation de la filière du logement passe par l'achèvement de la numérisation des procédures, d'autant qu'au regard de son âge moyen, la population militaire ne rencontre pas de réelles difficultés dans l'usage des technologies numériques. À l'heure actuelle, la vétusté des systèmes d'information a pour conséquence que nombre de dossiers sont encore traités au format « papier ». La situation a vocation à s'améliorer avec la mise en place attendue d'un système d'information rénové – Galilée NG –, outil modernisé facilitant le travail des agents de la chaîne logement et permettant une amélioration du service pour les bénéficiaires, avec la mise en ligne des logements proposés ou encore la dématérialisation des dossiers.

C'est pourquoi les rapporteurs préconisent **d'engager une véritable professionnalisation de la chaîne du logement, par le recrutement de personnels, y compris civils, spécialisés et la mise en place de formations approfondies, initiales et continues.**

### **3. Garantir la souplesse de la politique du logement**

Ainsi que l'a indiqué aux rapporteurs le général Bruno Paccagnini, directeur du pôle performance de l'état-major des armées, l'enjeu n'est pas tant de savoir s'il faut privilégier la construction ou l'acquisition de logements dans une logique patrimoniale ou le recours au conventionnement et à l'accompagnement, mais plutôt de parvenir à définir des outils adaptés aux situations tant géographiques que personnelles. Ainsi, la politique du logement doit être souple et protéiforme, tant les enjeux divergent entre l'Île-de-France et le Larzac, l'outre-mer et la Nouvelle-Aquitaine, l'Est de la France et Toulon. Si, à long terme, on peut raisonnablement estimer que la démarche patrimoniale peut permettre de générer des économies – d'autant que les militaires-occupants s'acquittent d'un loyer –, en particulier dans les zones tendues où la pression urbaine continue d'alimenter une tendance haussière des prix, la situation est tout à fait différente dans les zones détendues.

Le maintien d'une certaine souplesse dans la mise en œuvre de la politique du logement est d'autant plus essentiel que la principale difficulté tient aussi à la diversité des attentes selon les lieux d'affectation. Ainsi, dans les zones isolées, les personnels accordent davantage d'importance à la localisation du logement, à proximité des écoles et des pôles économiques pour favoriser l'emploi du conjoint, qu'à des outils d'aide à la pierre. À l'inverse, dans les zones tendues, les personnels attendent une amélioration de la qualité des logements proposés, souvent vétustes et pas toujours très bien entretenus.

C'est notamment pour être en mesure de s'adapter au contexte local que les états-majors doivent être intimement associés à la définition et à la mise en œuvre de la politique du logement, car ils sont les plus à mêmes, en lien avec les chefs de corps, de faire remonter les besoins et les principales difficultés.

## **B. ASSURER LA COHÉRENCE DES AUTRES COMPOSANTES**

### **1. Réformer la composante logement des indemnités dans le cadre de la nouvelle politique de rémunération des militaires**

Le chantier de la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM), engagé en 2018, doit être l'occasion de repenser les indemnités perçues par les militaires au titre du logement ou de l'hébergement.

La NPRM concerne l'ensemble du personnel relevant du statut général des militaires et porte sur la quasi-totalité des éléments de rémunération servis à ce personnel. Cette réforme doit permettre de fonder une nouvelle politique salariale et de mieux prendre en compte les enjeux sociaux propres à la population militaire, tels que le célibat géographique, l'évolution des structures familiales ou encore le logement. Il s'agit également de rendre plus lisible et plus simple la solde des militaires et d'en simplifier le calcul, comme d'en réduire les coûts de gestion.

La mise en œuvre de la NPRM doit donc être l'occasion de revoir les modalités de compensation de la mobilité, puisque l'un des huit « blocs indemnitaires » susceptibles d'être créés pourrait prendre la forme d'une « indemnité garnison » qui prendrait en compte la mobilité, la situation familiale et la difficulté à se loger dans ladite garnison.

#### **LES ÉVOLUTIONS DE LA PARTIE INDEMNITAIRE DE LA RÉMUNÉRATION PRÉVUES PAR LA NPRM**

La partie indemnitaire de la solde des militaires serait réorganisée autour de blocs indemnisant une seule sujétion ou primant un seul domaine. Cette architecture vocation à se substituer à plus de 80 primes et indemnités existantes :

- la disponibilité ;
- l'absence pour raison opérationnelle ;
- les exigences liées aux milieux d'emploi et les compétences spécifiques ;
- les qualifications militaires générales ;
- la responsabilité et la performance ;
- l'attractivité et la fidélisation ;
- les charges liées aux mutations imposées, récurrentes (en particulier dans le domaine du logement) ou non récurrentes.

Elle s'accompagnerait, en outre, d'une révision ciblée de la partie indiciaire.

*Source : ministère des Armées.*

Pour les rapporteurs, deux points doivent faire l'objet d'une attention particulière.

D'abord, l'évolution de l'ICM et de la MICM. Ils se sont en effet interrogés sur la pertinence de la majoration de l'indemnité pour charges militaires (MICM), dont le coût est important alors même qu'elle ne semble pas toujours produire l'effet attendu : l'accroissement de la mobilité. Du reste, se pose la question de l'articulation entre la MICM et le zonage des logements, cette majoration n'en tenant pas compte en raison de l'obsolescence de son mode de calcul. Plusieurs pistes de réforme sont envisageables, telle la modulation des indemnités selon les logements, avec des différences entre les occupants d'un logement labellisé défense et les autres.

Ensuite, les auditions ont permis de pointer l'existence de certaines inégalités en raison de l'héritage du passé : c'est ainsi que, dans l'armée de terre, les personnels de certaines unités perçoivent la prime de camp destinée initialement à compenser l'isolement de certaines affectations, alors que leurs unités sont dorénavant très bien reliées aux pôles urbains du fait de l'évolution de l'aménagement du territoire. C'est notamment le cas des écoles de Saint-Cyr Coëtquidan (ESCC), parfaitement reliées à Rennes. À l'inverse, d'autres unités complètement isolées ne sont pas éligibles à cette prime. Pour cet ensemble de raisons, il pourrait être envisagé de remettre à plat le dispositif indemnitaire dans le cadre de la NPRM, en abrogeant notamment les décrets instituant la prime de camp, obsolètes aujourd'hui, mais en réévaluant la notion d'isolement au regard de la cartographie actuelle des emprises afin de proposer une nouvelle indemnité plus cohérente.

S'il n'appartient pas aux rapporteurs de s'immiscer dans ce chantier déjà bien avancé, ils ne manqueront pas de suivre sa mise en œuvre afin de **s'assurer de la cohérence du volet « logement » de la NPRM.**

## **2. Prendre en compte les demandes d'accompagnement dans l'accession à la propriété**

Ainsi que l'ont exposé aux rapporteurs les représentantes de l'ANFEM, le bien-être et la stabilité des familles reposent sur les trois piliers principaux que sont la propriété de sa résidence, l'emploi du conjoint et la stabilité du cadre de vie des enfants. Pour nombre de familles, l'achat d'un bien est aussi considéré sous l'angle de la prévoyance, la propriété pouvant tenir lieu d'assurance « en dur ». Si l'acquisition de la résidence principale constitue un enjeu majeur pour la plupart des militaires, elle constitue aussi un véritable « port d'attache » pour les personnels soumis à une forte mobilité.

Dans ces conditions, il n'est pas envisageable pour les rapporteurs d'écarter de leurs réflexions la question de l'accompagnement à la propriété. En l'état actuel, le ministère des Armées propose un « prêt habitat », constitué d'un prêt d'accession à la propriété d'un montant maximum de 15 000 euros remboursable en 15 ans maximum, d'un prêt complémentaire au prêt d'accession à la propriété, d'un montant de 10 000 euros – destiné uniquement aux personnels affiliés aux fonds de prévoyance militaire et de l'aéronautique – remboursable en 15 ans maximum, d'un prêt de financement de travaux d'un montant maximum de 13 000 euros lors de travaux réalisés par un professionnel, remboursable en dix ans maximum, ou de 5 000 euros lors de travaux réalisés par soi-même, remboursable en quatre ans maximum.

Le renforcement de l'accompagnement dans l'accès à la propriété est particulièrement demandé par les personnels. Lors de leur audition, les représentants du CSFM ont ainsi appelé de leurs vœux la création, pour les

militaires locataires de leur résidence principale, d'un dispositif fiscal d'aide à l'acquisition de leur résidence secondaire, autrement appelée « résidence de repli » ou « bien unique ». Selon le CSFM, ce dispositif pourrait prendre la forme d'une exonération de taxe d'habitation sur cette résidence de repli, celle d'une défiscalisation des travaux d'isolation thermique réalisés sur ce bien unique ou encore celle d'un régime fiscal identique à celui applicable aux résidences principales.

De même, le HCECM a évoqué l'an dernier dans son rapport thématique le souhait de nombre de militaires de bénéficier d'une mesure d'exonération de certaines taxes afférentes à la résidence secondaire. Une fois acquise, la résidence principale devient en effet souvent résidence secondaire au gré des mutations. Si le statut fiscal de la résidence secondaire des militaires pose une véritable question, et bien qu'ils comprennent l'évolution souhaitée en la matière, les rapporteurs s'interrogent avant tout sur l'inégalité que créerait un tel changement au regard du reste de la population, et sur la justification qui pourrait en être faite.

Au final, la question de l'accession à la propriété semble surtout soulever celle du rôle de la puissance publique et, en l'espèce, du ministère des Armées. De ce point de vue, les rapporteurs estiment que l'objectif poursuivi doit être moins de favoriser l'accession à la propriété, que d'en interdire la possibilité ou d'en entraver la réalisation du fait des sujétions pesant sur les militaires. Pour l'institution, il s'agit aussi de veiller à prendre en compte les aspirations des personnels car, face aux sujétions de la mobilité, l'acquisition d'une résidence familiale, « port d'attache » de la famille, compte fortement en matière d'attractivité et de fidélisation. Il peut en effet arriver que des militaires quittent l'institution par lassitude de la mobilité, surtout s'ils ont acquis une résidence dans une région où ils se sentent intégrés et où leur conjoint travaille. Quoi qu'il en soit, près de 24 000 militaires et 2 300 personnels civils sont encore mutés chaque année, et doivent déménager. Cela représente 11,4 % des personnels militaires. C'est aussi pour cette raison que les rapporteurs sont favorables à la poursuite des efforts fournis au cours des dernières années afin de limiter la mobilité lorsqu'elle n'apparaissait pas nécessaire. Ainsi que l'a souligné devant la commission de la Défense l'amiral Christophe Prazuck, chef d'état-major de la marine, il est temps « *d'organiser l'immobilité* » <sup>(1)</sup>.

---

(1) Commission de la Défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, compte rendu de la séance du 3 octobre 2019 - Audition de l'amiral Christophe Prazuck, chef d'état-major de la marine, sur le projet de loi de finances pour 2020.

## C. REPENSER L'HÔTELLERIE MILITAIRE

### 1. Définir une stratégie pour l'avenir des cercles et mess

En matière d'hôtellerie, les cercles et les mess occupent une position particulière, en raison de leur poids symbolique et de l'attachement que leur porte la communauté militaire. Au-delà des militaires eux-mêmes, c'est en effet l'ensemble des familles et du monde combattant qui se préoccupe de leur avenir.

La forte réduction de leur nombre au cours des dernières années s'explique notamment par le poids des contraintes budgétaires, qui ont rendu difficile leur armement en personnel et leur entretien. Elle est aussi l'une des conséquences de la professionnalisation des armées, comme le relevait déjà la commission de la Défense, il y a quatorze ans, à l'occasion d'une audition des représentants des associations de retraités militaires. M. Yves Fromion, alors vice-président de la commission, avait noté que la professionnalisation des armées avait profondément bouleversé l'organisation et la gestion des cercles, mess et foyers, la réduction du format des armées ayant notamment eu pour conséquence leur fermeture là où ne subsistait plus aucun militaire d'active tandis que, pour les lieux conservés, de nouvelles modalités de gestion avaient dû être trouvées dans la mesure où ils ne pouvaient plus fonctionner grâce aux appelés <sup>(1)</sup>.

Pour les personnels et leur famille, la fermeture de nombre de ces lieux de vie et de transmission des traditions a donc été difficile à accepter. Et ce d'autant plus que si, en France, les forces ont d'abord fait le choix de sauver « *les chars, les avions, les bateaux* », comme les rapporteurs l'ont entendu en audition, quitte à sacrifier les cercles et mess, d'autres puissances, à l'instar du Royaume-Uni, ont quant à elles tenu à préserver ces lieux historiques et essentiels à la transmission des traditions militaires, alors même qu'elles faisaient face à des contraintes similaires.

L'affaiblissement des cercles et mess est d'autant plus regrettable qu'il peut parfois priver les personnels en mission d'un lieu d'accueil et d'étape.

Au cours des auditions, les rapporteurs ont appris l'existence, à titre expérimental, d'un projet de transfert à l'IGESA de la gestion des cercles et mess, ou du moins d'une partie d'entre eux. Ce projet n'est pas nouveau, puisqu'un tel transfert de gestion avait déjà été envisagé à la fin des années 1990 <sup>(2)</sup>. À l'époque, il était apparu que l'Institution ne disposait ni des structures, ni des moyens nécessaires pour gérer ces établissements, et un processus d'externalisation avait été initié. Aujourd'hui, une expérimentation a toutefois été lancée à Toulon, où

---

(1) Commission de la Défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, compte rendu de la réunion du 7 juin 2005.

(2) Commission de la Défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, compte rendu de la réunion du 7 juin 2005.

l'IGESA a notamment repris la gestion de l'ancien cercle des sous-officiers de la marine.

S'il ne fait aucun doute que, en tant que spécialiste de la restauration et de l'hôtellerie, l'IGESA aurait toute compétence pour prendre en charge la gestion des cercles et mess, les rapporteurs s'interrogent sur la portée d'une telle évolution. En effet, elle ne manquerait sans doute pas de conduire à une forme de standardisation de ces lieux qui, au contraire, doivent préserver toute la singularité qui justifie leur existence. Ils partagent en ce sens la prévention de nombre de leurs interlocuteurs au sein des états-majors.

En outre, pour les rapporteurs, il ne faudrait pas considérer comme allant de soi la poursuite des fermetures des cercles et mess. Au cours de son audition, le vice-amiral d'escadre Philippe Hello, directeur des ressources humaines du ministère des Armées, a ainsi indiqué aux rapporteurs qu'à l'occasion d'un déplacement auprès du 1<sup>er</sup> régiment d'infanterie implanté à Sarrebourg, il lui avait été indiqué que les anciens bâtiments des cercles et mess, comme de l'hôtellerie, pourraient utilement être rénovés et employés pour des activités de cohésion avec les familles. Ils retrouveraient alors leur vocation première, celle de contribuer à la cohésion de la communauté militaire, ainsi que l'ont d'ailleurs souligné, lors de leur audition, les représentantes de l'association nationale des femmes de militaires (ANFEM).

Alors que de nombreuses décisions de cession ont déjà été prises, il importe dans ce contexte d'étudier au cas par cas l'opportunité de conserver ces lieux, d'autant que plusieurs demandes similaires sont « remontées » à la direction des ressources humaines du ministère, *via* les comités sociaux des bases de défense, dans le cadre de la mise en œuvre du « plan famille ». Pour les rapporteurs, l'évocation d'une utilisation familiale de ces lieux, en plus de l'accueil ponctuel des militaires en mission, des stagiaires ou de diverses personnalités en visite, conforte l'intérêt de les conserver et, si besoin, de les réhabiliter.

**Dans ces conditions, les rapporteurs invitent le ministère à définir une stratégie globale pour l'avenir des cercles et mess, en lien avec les états-majors.**

## **2. Clarifier les règles d'accueil dans les résidences hôtelières**

Pour nombre d'interlocuteurs des rapporteurs, les différents lieux susceptibles d'accueillir les militaires en mission ne leur réservent pas suffisamment de lits. Dès lors, il peut arriver qu'en l'absence de place disponible, le militaire en mission soit dans l'obligation de se loger dans un hôtel hors convention, dont le tarif ne correspond pas toujours au plafond de remboursement prévu.

Cette situation est d'autant plus dommageable qu'il a été indiqué aux rapporteurs que certaines chambres des résidences de l'IGESA ne semblent pas

toujours occupées par des militaires en mission ou des ayants droit, comme le sont les familles des militaires blessés ou tués au combat par exemple, alors que peuvent être signifiés des refus de réservation. Lors de leurs échanges avec plusieurs responsables de l'IGESA, les rapporteurs se sont vu confirmer que de telles suspicions n'avaient pas lieu d'être, et que les militaires en mission constituaient bien le public prioritaire, conformément aux directives du ministère. Par ailleurs, l'équilibre économique de l'IGESA dépend aussi de sa faculté à accueillir un public plus large que les seuls militaires en mission.

Face à une situation qui apparaîtrait comme le résultat d'un manque de clarification, de transparence et de communication interne, les rapporteurs appellent à mener une revue des critères d'accueil au sein des résidences hôtelières des armées afin d'en apprécier autant la cohérence que la pertinence, puis à assurer une large diffusion de cette information en interne.

## **SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS**

### **AXE 1 : TENIR LES PROMESSES D'UNE LPM « À HAUTEUR D'HOMME »**

- Assurer la mise en œuvre du volet logement du « plan famille », en renforçant sa lisibilité, notamment par une clarification budgétaire impliquant, d'une part, la définition d'indicateurs de performance et, d'autre part, une refonte de la maquette budgétaire afin de créer une action spécifique au sein du programme 212 de la mission Défense.

- Soutenir dans le temps le programme pour l'hébergement des militaires en le « sortant » du « plan famille », préciser son pilotage, en lien avec le commandement aux niveaux national et local, clarifier ses ressources budgétaires par leur regroupement au sein d'une seule et même action budgétaire et en définir les perspectives de long terme dans le rapport annexé à la LPM à l'occasion de l'actualisation de la programmation.

### **AXE 2 : VEILLER À LA SAINE GESTION DU PARC**

- Rationnaliser le parc tout en le préservant :

- poursuivre le recensement des bâtiments pouvant être cédés, au profit d'une actualisation du parc effectivement utile au regard de l'évolution de la carte militaire et des besoins ;

- réévaluer l'opportunité des projets de cession en cours et se prémunir contre toute cession ou évolution du mode de gestion du parc susceptible de conduire à sa dissolution sans vision de long terme.

- Remédier aux difficultés de gestion du parc social :

- mettre en place une instance de concertation réunissant les services de la direction du patrimoine, de la mémoire et des archives ainsi que les représentants des bailleurs afin d'assurer une meilleure prise en compte des spécificités militaires par les bailleurs sociaux ;

- renforcer la position du ministère des Armées dans la gestion des logements sociaux réservés et procéder notamment aux évolutions législatives et réglementaires nécessaires pour permettre au ministère des Armées de procéder lui-même à l'attribution des logements réservés, éventuellement par le biais de commissions d'attribution internes au ministère, associant des représentants des bailleurs ;

- Mettre en place une structure de pilotage *ad hoc* réunissant, outre le SGA et le SID, les états-majors, afin de réussir la mise en œuvre du contrat CEGeLog de rénovation et de renouvellement du parc domanial.

### **AXE 3 : CONSTRUIRE UNE POLITIQUE DU LOGEMENT COHÉRENTE**

- Créer un service du logement clairement identifié, au sein du secrétariat général pour l'administration :

- refondre la chaîne de gouvernance de la politique du logement du ministère des Armées ;

- « ré-humaniser » la mise en œuvre de la politique du logement, notamment en Île-de-France ;

- mettre en place des contrôles aléatoires de la procédure d'attribution de logement ;

- engager une véritable professionnalisation de la chaîne du logement, par le recrutement de personnels, y compris civils, spécialisés et la mise en place de formations approfondies, initiales et continues ;

- associer les commandements nationaux et locaux à la mise en œuvre de la politique du logement afin de garantir la souplesse nécessaire à son adaptation au contexte local.

- Assurer la cohérence des autres composantes de la politique du logement :

- réformer la composante « logement » des indemnités dans le cadre de la nouvelle politique de rémunération des militaires et en garantir la cohérence ;

- prendre en compte les demandes d'accompagnement dans l'accession à la propriété en maintenant les aides actuelles et en poursuivant les efforts fournis au cours des dernières années afin de limiter la mobilité lorsqu'elle n'apparaît pas nécessaire.

- Repenser l'hôtellerie militaire :

- définir une stratégie globale pour l'avenir des cercles et mess, en lien avec les états-majors ;

- revoir les critères d'accueil au sein des résidences hôtelières des armées afin d'en apprécier tant la cohérence que la pertinence, puis à assurer la large diffusion de cette information en interne.

## EXAMEN EN COMMISSION

*La commission procède à l'examen du rapport de la mission d'information sur la politique immobilière du ministère des Armées au cours de sa réunion du mercredi 8 janvier 2020.*

**Madame la présidente Françoise Dumas.** Mes chers collègues, je prie tout d'abord chacun d'entre vous de recevoir mes vœux de bonne et heureuse année, qui démarre dans des circonstances particulières. Les menaces qui s'accumulent en ce début d'année sur la paix et la stabilité du monde sont autant de raisons supplémentaires pour nous conforter dans l'utilité de notre travail de compréhension et de perspective des enjeux stratégiques ainsi que de contrôle de la bonne adaptation de notre outil de défense. Je voudrais doubler ces vœux de remerciements pour la forte mobilisation qui est la vôtre dans les travaux de notre commission. J'ai pris lors de mon élection à la présidence de cette commission un certain nombre d'engagements à votre égard et je suis heureuse de pouvoir compter sur votre « esprit d'équipage » pour les mener à bien. J'adresse également ces vœux de bonne année à tous ceux qui nous regardent, cette audition étant publique.

Mes vœux s'adressent également à l'ensemble de la communauté militaire qui avec enthousiasme, abnégation et sacrifice s'engage, pour la Nation, dans la défense de sa sécurité et de ses valeurs. Mes pensées se tournent tout particulièrement vers ceux qui ont donné leur vie l'année dernière dans cet engagement et vers leurs familles qui, pour la première fois, ont passé des fêtes sans eux. Qu'elles entendent ici l'expression de la reconnaissance et de la solidarité de nous tous, parlementaires.

Je trouve en conséquence particulièrement pertinent de commencer cette année par l'examen du rapport de nos collègues Laurent Furst et Fabien Lainé consacré à la politique immobilière du ministère des Armées. C'est un sujet qui est au cœur du plan famille dont nous avons débattu hier en séance publique, un plan qui comprend de nombreuses mesures en faveur de l'augmentation et de l'adaptation de l'offre de logements pour les militaires. Je me réjouis que l'augmentation des crédits consacrés à la Défense permette de ne plus considérer le logement comme une variable d'ajustement budgétaire. Si l'on peut comprendre que, par le passé, priorité ait été donnée aux capacités opérationnelles, les restrictions ayant porté sur l'entretien des logements donnent parfois lieu à des situations choquantes, par exemple, ainsi que vous le soulignez Messieurs les rapporteurs, un hangar flambant neuf jouxtant des logements complètement délabrés. Il faut être conscient que les deux contribuent à l'efficacité de nos armées et au moral des personnels.

Votre rapport dresse un état sans complaisance de la vétusté des logements mis à disposition des militaires et souligne la complexité de leur gestion. Il prend en compte l'amélioration en cours, qui doit s'inscrire naturellement dans le temps,

et il propose un certain nombre de pistes d'améliorations pour bâtir ce que vous appelez une véritable politique du logement au service de l'amélioration de la condition militaire. Aussi, sans plus attendre, je vous cède la parole.

**M. Fabien Lainé, co-rapporteur.** Madame la présidente, mes chers collègues, permettez-moi tout d'abord de vous souhaiter une belle année 2020, que nous sommes heureux de débiter par la présentation de notre rapport sur la politique immobilière du ministère des Armées, débutée au printemps dernier. Nous y associons Mmes Sereine Mauborgne et Patricia Mirallès, qui ont été nos complices tout au long de nos travaux, y compris parfois lors de nos déplacements en France.

Mais avant d'en venir au fond, un mot sur le périmètre que nous avons retenu pour cette mission : notre rapport ne traite pas de tous les aspects de la politique immobilière du ministère des Armées. Pour ce faire, nous aurions sans doute dû poursuivre nos travaux jusqu'à la fin de la législature ! Avec Laurent Furst, nous avons plutôt décidé de nous concentrer sur la question de l'hébergement et du logement des militaires et de leur famille, ce qui nous a également amenés à étudier le cas particulier de l'hôtellerie militaire.

**M. Laurent Furst, co-rapporteur.** De manière schématique, on distingue ainsi : en premier lieu, le logement familial, c'est-à-dire une offre de logements dits « Défense » qui vise à compenser les sujétions liées à la mobilité, et participe de la politique sociale du ministère des Armées. Il s'agit d'un service rendu aux militaires ; en deuxième lieu, l'hébergement, qui résulte, pour le ministère des Armées, d'une obligation et recouvre, d'une part, l'hébergement *stricto sensu*, réservé prioritairement aux cadres d'active, qu'ils soient célibataires ou célibataires géographiques et, d'autre part, le casernement, c'est-à-dire l'hébergement en caserne, réservé aux militaires du rang dans des infrastructures dites de milieu, répondant aux besoins et aux spécificités propres à chaque armée ou service ; en troisième lieu, l'hôtellerie de passage, le ministère des Armées disposant d'une offre spécifique pour accueillir tant des militaires en mission, stage ou formation, que d'autres publics, comme des anciens militaires, des familles de militaires ou des personnalités, au sein des infrastructures de casernement ou non, puisque des lits sont aussi disponibles au sein des cercles, foyers et autres résidences gérés par divers acteurs.

Nos travaux nous ont amenés à exclure l'infrastructure opérationnelle et à ne nous intéresser qu'aux conditions d'hébergement et de logement des militaires relevant du ministère des Armées, excluant ainsi les gendarmes et n'abordant qu'à la marge la situation des personnels civils. Il en va de même pour les personnels relevant du service de santé des armées ou de la direction générale de l'armement. Enfin, nous n'avons pas étendu nos travaux aux écoles, collèges et lycées militaires.

**M. Fabien Lainé, co-rapporteur.** Il ne vous a pas échappé que les lieux de vie des militaires ont récemment fait l'objet d'une certaine médiatisation. Notre rapport intervient donc à un moment où plusieurs travaux sont en cours, et plusieurs annonces ont été faites.

Au titre des travaux, citons d'abord le 12<sup>e</sup> rapport thématique du Haut conseil d'évaluation de la condition militaire, rendu public à l'automne 2018, dont une large part est consacrée au logement et à l'hébergement des militaires. Au Sénat, notre collègue Dominique de Legge avait présenté, en juillet 2017, un rapport des plus critiques quant à l'état et la gestion du parc immobilier du ministère.

Au rang des annonces, rappelons d'abord que le Gouvernement actuel a fait de l'amélioration des conditions de vie des personnels militaires un axe fort de la programmation militaire pour les années 2019 à 2025, avec comme credo de bâtir et de déployer une LPM « à hauteur d'homme ».

Dans ce contexte, le plan famille, lancé en 2017 et dont le cabinet de la ministre vient de vous adresser un point d'étape, comporte de nombreuses actions en faveur de l'amélioration des conditions de logement et d'hébergement des militaires.

De manière complémentaire, un ambitieux programme consacré à l'hébergement a été annoncé par la ministre des Armées, Mme Florence Parly, à l'occasion de son déplacement auprès du 1<sup>er</sup> régiment parachutiste d'infanterie de marine, à Carcassonne, le 17 octobre dernier.

L'action conduite par le Gouvernement va dans le bon sens – nous en convenons du reste tous les deux !

**M. Laurent Furst, co-rapporteur.** Vous pourriez penser qu'il m'a mis un couteau sous la gorge, mais je reconnais que c'est la vérité ! (*soupires*).

**M. Fabien Lainé, co-rapporteur.** Cette action doit être encore et toujours approfondie afin de répondre pleinement aux enjeux que nous avons identifiés au cours de nos travaux.

C'est du moins ce qu'il ressort des auditions et déplacements que nous avons conduits. Nous avons entendu l'ensemble des parties prenantes, y compris les représentants des militaires et de leurs familles. Au total, plus de vingt auditions nous ont permis d'affiner nos constatations comme nos préconisations.

Sur le terrain nous avons vu le pire et le meilleur, les deux se côtoyant parfois de très près, et pu appréhender les spécificités propres à chaque armée. Avec Laurent Furst, nous tenons d'ailleurs à remercier les armées, qui ont parfaitement « joué le jeu » ! Les portes nous ont été ouvertes, et nous avons pu

échanger facilement et librement avec les personnels de tous grades, en l'absence de la hiérarchie. Chapeau à l'ensemble des armées pour leur transparence !

**M. Laurent Furst, co-rapporteur.** Mais d'abord : de quoi parle-t-on ?

Trois principes guident la politique d'hébergement et de logement du ministère des Armées.

Premièrement, le principe de disponibilité permanente, qui justifie à la fois que l'hébergement constitue un droit pour une partie des militaires, selon leur grade ou leur mission, et que soit mise en place une politique d'accompagnement dans la recherche d'un logement. Rappelons que le code de la défense dispose que « *la liberté de résidence des militaires peut être limitée dans l'intérêt du service* », et que les militaires peuvent être appelés à servir « *en tout temps en tout lieu* ».

Deuxièmement, l'importance de la mobilité des militaires – notamment des officiers et des sous-officiers – impose la mise en place de compensations. De manière concrète, au sein des forces armées, près de 24 000 militaires, soit 11,4 % des personnels, connaissent chaque année une mutation avec changement de résidence.

Troisièmement, le ministère a mis en place une politique d'accompagnement social afin d'atténuer les sujétions imposées par l'état militaire.

Je ne reviendrai pas en détail sur l'implantation géographique des militaires et l'évolution du plan de stationnement des forces. Nous connaissons tous ici les trois facteurs qui ont conduit à une profonde réorganisation de la carte militaire – fin de la Guerre froide, suspension du service militaire et cycle de réformes structurelles engagé avec la révision générale des politiques publiques (RGPP). Cette réorganisation a parfois été à l'origine de nombreuses et douloureuses fermetures d'emprises, notamment dans l'Est de la France.

Il nous faut néanmoins souligner combien les enjeux divergent d'une aire géographique à une autre, d'une armée à une autre.

À titre d'exemple, près de 60 % des effectifs de la marine nationale sont affectés à Brest ou Toulon, tandis que les garnisons de l'armée de terre sont éclatées sur l'ensemble du territoire, aussi bien à proximité des centres-villes qu'en pleine campagne, en montagne comme dans les terres ou sur le littoral.

De ce point de vue, la carte militaire est loin d'épouser celle du dynamisme économique, ce qui n'est pas sans conséquence sur les stratégies de logement des personnels : dans nombre de cas, le célibat géographique est privilégié afin de préserver l'emploi du conjoint.

Afin d'héberger ou de loger ses personnels, le ministère dispose d'un parc conséquent et hétérogène. Notre rapport en fait une description aussi précise que possible, et nous vous livrons ce matin les éléments les plus saillants.

En matière de logement familial, on distingue le parc domanial, composé de logements qui appartiennent au ministère, du parc réservé, constitué de logements réservés par convention auprès de divers opérateurs, essentiellement des bailleurs sociaux, ainsi que du parc « pris à bail », c'est-à-dire loué par le ministère.

En 2017, le parc global était composé de 42 349 logements en métropole, d'un peu plus de 4 000 en outre-mer et environ 1 200 à l'étranger. S'agissant de la typologie des logements, on trouve, en métropole, près de 32 500 logements réservés par convention, 9 212 logements domaniaux et 594 logements pris à bail. Plus d'un tiers des logements « Défense » sont situés en région parisienne. J'ajouterai que sur les 42 349 logements métropolitains, on ne compte que 30 958 logements utiles, c'est-à-dire effectivement mis à disposition des personnels.

Au bilan, cela donne autour de 31 000 logements, pour environ 268 000 personnels, civils et militaires.

**M. Fabien Lainé, co-rapporteur.** En matière d'hébergement, hors Île-de-France, le territoire métropolitain comptait, en janvier 2018, 610 bâtiments d'hébergement, offrant une capacité totale de 35 000 couchages. En Île-de-France, le parc compte autour de 5 500 lits. Outre-mer et à l'étranger, le ministère dispose de près de 1 800 lits, ainsi que, de manière spécifique, de 165 lits pour l'hébergement de militaires en mission de courte durée en Guyane.

À la diversité territoriale de l'offre d'hébergement s'ajoute celle des différentes armées. Ainsi, à ces capacités d'hébergement générales, il convient d'ajouter les quelque 40 000 lits dont dispose l'armée de terre pour l'hébergement en casernement de ses militaires du rang.

**M. Laurent Furst, co-rapporteur.** Quant à l'hôtellerie, enfin, il nous a été difficile de recenser avec précision l'offre de lits résultant de l'addition des capacités d'hébergement de caserne, des cercles et mess ou des résidences de l'Institution de gestion sociale des armées (IGESA). Au cours des auditions, le chiffre de 210 lieux abritant des lits destinés à l'accueil de passage nous a été indiqué.

**M. Fabien Lainé, co-rapporteur.** Ce tableau général ayant été brossé, il est temps d'en venir aux constats que nous avons établis au cours de nos travaux. De manière générale, nous estimons que la politique de logement et d'hébergement du ministère est mal définie et, qu'en l'état, sa mise en œuvre est susceptible de pénaliser tant les personnels que l'institution militaire elle-même.

D'abord, le parc en lui-même est à l'origine de nombreux questionnements.

Premièrement, il semble inadapté tant à la carte militaire qu'aux attentes des personnels. On constate ainsi l'existence d'une dichotomie entre l'offre et la demande, qui se traduit par un taux moyen de réalisation de demandes de logement de seulement 56 % en 2017.

Ceci résulte soit d'une offre inexistante, soit d'une offre inadéquate motivant un refus en raison d'une localisation inadaptée ou de l'état du logement proposé.

Les logements vieillissants dont l'entretien a été négligé constituent même de véritables repoussoirs pour les familles habituées à un confort estimé normal de nos jours, d'autant que la notion de mauvaise qualité ne se limite pas à un défaut d'entretien. Elle s'étend aux modes de vie actuels et à des exigences de confort telles que le choix d'une maison plutôt que d'un appartement, en particulier en province, un jardin, une terrasse, des sanitaires en nombre suffisant, une cuisine ouverte, et ainsi de suite.

Dans ce contexte, l'insécurité, réelle ou supposée, est un facteur émergent désormais clairement exprimé sur le terrain. Nous l'avons entendu de nombreuses fois au cours des auditions. Cette question est particulièrement criante au moment d'un déploiement en opération : le militaire sur le départ souhaite être assuré que sa famille sera en sécurité.

Si, en matière d'hébergement, le problème de la localisation ne se pose guère sur la plus grande partie du territoire, il en est autrement en Île-de-France. À titre d'exemple, il nous a été indiqué que des militaires travaillant à Vincennes sont hébergés à Saint-Germain-en-Laye, soit à l'exact opposé de l'agglomération parisienne, même si la ligne 1 du métro fonctionne normalement ces temps-ci...

De même, les évolutions sociologiques semblent avoir tardivement été prises en compte. Deux points apparaissent notamment problématiques. D'une part, l'évolution des structures familiales, avec une hausse du nombre de familles éclatées ou recomposées, à l'instar du reste de la population française ; d'autre part, l'accroissement du taux d'emploi du conjoint, à hauteur de 85 %, et, ce faisant, du nombre de célibataires géographiques, en raison du choix de nombreux couples de préserver l'emploi du conjoint et la stabilité de la famille lors des mutations.

Deuxièmement, la gestion du parc social réservé ne paraît pas satisfaisante.

En dépit d'une présélection effectuée par les bureaux du logement, il arrive que les commissions d'attribution des bailleurs refusent les dossiers présentés, et ce bien qu'il s'agisse d'un logement réservé. En outre, le ministère des Armées n'est pas le seul réservataire de logements sociaux, et se trouve en concurrence avec d'autres réservataires, ce qui est d'autant plus problématique que le calendrier d'attribution par les bailleurs entre en conflit avec le calendrier des mutations

militaires. Enfin, il semblerait que nombre de bailleurs ne prennent pas suffisamment en compte les spécificités militaires.

Troisièmement, le parc est aussi dégradé.

Il est d'abord vétuste ! Un audit réalisé en 2017 a ainsi relevé que 63 % des logements domaniaux avaient plus de soixante ans, tandis que les deux-tiers des hébergements avaient dépassé leur « mi-vie ».

Mais encore, l'âge des bâtiments ne serait pas un problème s'ils étaient correctement entretenus ! Or, qu'il s'agisse des logements domaniaux ou des hébergements, le défaut d'entretien est patent : 20 % du parc d'hébergement présente des dégradations apparentes, nombreuses ou généralisées, certains locaux frisant l'insalubrité.

En conséquence, il arrive que des bâtiments soient entièrement condamnés, comme c'est le cas, par exemple, sur la base aérienne 123 d'Orléans-Bricy.

Il est plus difficile d'évaluer l'entretien courant des logements conventionnés ainsi que du parc domanial géré par CDC Habitat. Les retours des locataires sont contrastés, certains se disant satisfaits et d'autres mécontents, voire très mécontents, soulignant notamment un manque de réactivité les amenant à procéder ou à faire procéder eux-mêmes aux réparations nécessaires.

Le défaut d'entretien et de mise à niveau des logements porte également sur la performance énergétique des bâtiments domaniaux, 35 % des logements défense utiles, ceux qui sont actuellement occupés, se situant en classes F et G, contre 22 % à l'échelle nationale.

Cette situation est le résultat d'années de sous-investissement, alors que les infrastructures ont souvent été sacrifiées au profit de la mission et du renouvellement capacitaire. Les chiffres parlent d'eux-mêmes : de 2006 à 2016, le budget consacré à l'entretien du parc immobilier – écoutez bien ce chiffre – est passé de six à deux euros au mètre carré !

Quatrièmement, le coût du parc est relativement élevé : coûts de possession, coûts de réservation, coûts de construction... À titre d'exemple, la réservation d'un logement par convention est estimée à environ 60 000 euros dans une zone tendue telle que la région parisienne. Au total, le ministère s'acquitte ainsi de droits de réservation d'un montant annuel d'environ 15 millions d'euros.

**M. Laurent Furst, co-rapporteur.** Nous avons également constaté que la multiplicité des acteurs intervenant dans la chaîne du logement génère une certaine confusion. Il ne s'agit d'ailleurs pas d'une chaîne à proprement parler puisque de nombreux acteurs interviennent de manière transverse, et pas toujours coordonnée selon nous.

En effet, les bâtiments d'hébergement sont sous la responsabilité du service du commissariat des armées, mais certains servent à l'hébergement ou à l'hôtellerie ; l'IGESA, établissement public industriel et commercial (EPIC) dépendant de la sous-direction de l'action sociale, gère des résidences hôtelières mais héberge également des célibataires géographiques et a repris des cercles-mess de la marine ; des logements familiaux sont proposés à titre expérimental à des militaires qui relèvent de l'hébergement ; les cercles-mess dépendent du SCA, mais pas à Paris, où ils sont sous l'autorité du Gouverneur militaire...

Sans oublier les questions hiérarchiques entre autorité organique et autorité fonctionnelle : ainsi, un bureau du logement de base de défense est rattaché organiquement au groupement de soutien de base de défense (GSBdD) au sein de la chaîne du SCA, mais reçoit ses directives du bureau régional du logement qui en informe le ComBdD devant lequel le chef du bureau du logement de la base de défense est responsable...

Bref, la gouvernance de la politique du logement et de l'hébergement nous a paru d'une complexité un peu labyrinthique, et nous ne sommes toujours pas certains d'avoir trouvé le fil d'Ariane pour tout comprendre.

**M. Fabien Lainé, co-rapporteur.** J'aurais même dit : kafkaïen !

**M. Laurent Furst, co-rapporteur.** C'est un peu fort !

**M. Fabien Lainé, co-rapporteur.** À cela s'ajoute le sentiment d'un manque de professionnalisation en interne, alors que la gestion d'un parc de plusieurs dizaines de milliers de logements, dont le nombre est appelé à croître, fût-elle déléguée à un organisme extérieur, ne s'improvise pas.

**M. Laurent Furst, co-rapporteur.** Nous avons également été étonnés de constater que le commandement était tenu à l'écart de la mise en œuvre de la politique du logement, tant au niveau national qu'au niveau local. S'ils accompagnent la politique immobilière du ministère relevant de la direction des patrimoines, de la mémoire et des archives (DPMA), en tant que responsables de la condition et du moral du personnel de leur armée, les chefs d'état-major ne disposent ainsi d'aucun levier en la matière, pas plus que les commandants de formations en matière de logement familial, le centre de décision en matière d'attribution et de gestion se trouvant au niveau de la base de défense, où se situe le bureau du logement local.

**M. Fabien Lainé, co-rapporteur.** Enfin, nous avons relevé certaines faiblesses au niveau des autres composantes de la politique du logement du ministère. C'est notamment le cas du volet logement de la politique indemnitaire, constitué d'une stratification d'indemnités dont il peut sembler difficile de saisir les nuances et d'identifier clairement les objectifs.

Ainsi, si l'indemnité pour charge militaire (ICM) est attribuée à tous les militaires, à l'exception de ceux qui touchent une solde spéciale, ce n'est pas le cas de la majoration de l'indemnité pour charges militaires (MICM) et des « primes de rideaux » : supplément forfaitaire de l'indemnité pour charges militaires (SUPICM) et complément forfaitaire de l'indemnité pour charges militaires (COMICM). Ces diverses primes ont vocation à compenser la mobilité ou à l'encourager, mais leurs critères et modalités d'attribution n'apparaissent pas toujours optimaux. Tout le monde me suit ? (*sourires*).

De même, si, grâce au plan famille, les mutations sont dorénavant annoncées en février ou mars, plusieurs mois avant le changement de résidence effectif, le calendrier diffère des préavis des locataires en place. Il y a donc un conflit temporel, et malgré leurs efforts d'anticipation, les bureaux du logement ne peuvent proposer des logements dont ils ne savent pas s'ils seront réellement vacants. La majorité des bailleurs ne déclarent d'ailleurs pas le logement vacant avant l'état des lieux de sortie...

**M. Laurent Furst, co-rapporteur.** Au final, la situation semble problématique tant pour les personnels que pour l'institution. Au cours de nos déplacements, nombre de militaires nous ont confié avoir le sentiment de s'épuiser pour rien, face à des processus difficilement lisibles. Même les critères d'éligibilité et de priorité – sur lesquels nous pourrions revenir – semblent méconnus. Ce constat est d'ailleurs partagé par les états-majors, qui conduisent régulièrement des enquêtes de terrain pour évaluer le moral des personnels. Pour adresser leur dossier, les personnels doivent joindre des dizaines de pièces, en version papier le plus souvent. Il en résulte un sentiment de frustration, d'autant plus important que les interlocuteurs sont peu accessibles, surtout en Île-de-France. D'aucuns évoquent ainsi une déshumanisation, d'autant plus problématique que la recherche d'un logement nécessiterait un accompagnement de proximité et, surtout, un accompagnement personnalisé.

Ce sentiment de frustration, alimenté par des décisions parfois incomprises de cession de patrimoine – îlot Saint-Germain à Paris, par exemple – peut aussi nourrir une forme de ressentiment à l'égard des personnels les moins mobiles, qui empêcheraient la rotation des logements. Fort logiquement, de telles tensions sont particulièrement vives dans les zones tendues, essentiellement en région parisienne, où le logement constitue une source d'angoisse particulièrement vive.

Il y a là un enjeu d'importance pour les armées alors que, comme nous le savons tous ici, « *il n'y a pas de militaire heureux sans famille heureuse* ». Dès lors qu'il est question de logement, il convient de prendre en compte la famille entière, et pas uniquement le ou les militaires. Rien que pour l'armée de terre, cela correspond à 58 000 conjoints et 121 000 enfants. Dans ce contexte, le « toit » constitue bien la première brique de la fidélisation.

**M. Fabien Lainé, co-rapporteur.** Alors que faire ? D'abord, chacun reconnaîtra que le Gouvernement actuel semble avoir pris la mesure d'une partie des enjeux, et a initié plusieurs actions allant dans la bonne direction, notamment dans le cadre du plan famille. Il faut néanmoins poursuivre les efforts afin de remédier aux difficultés actuelles et de préparer l'avenir.

Avec Laurent Furst, nous avons identifié trois axes d'action, comprenant au total une dizaine de préconisations, pour bâtir une véritable politique du logement et de l'hébergement, au service de l'amélioration de la condition du personnel.

Premier axe : tenir les promesses d'une LPM à hauteur d'homme.

À mi-parcours, la mise en œuvre du plan famille, dont plusieurs mesures portaient sur l'amélioration des conditions de logement ou d'hébergement des militaires, semble en bonne voie. Comme l'indique d'ailleurs le premier bilan que nous venons de recevoir, l'accroissement de l'offre de logements comme le rehaussement de leur qualité est, pour l'heure, conforme aux objectifs. Toutefois, il n'est pas toujours facile de suivre avec précision son déploiement en raison de son éclatement budgétaire, ni, pour les personnels, d'en saisir les contours exacts.

C'est pourquoi nous préconisons d'assurer la mise en œuvre du volet logement du plan famille, en renforçant sa lisibilité, notamment par une clarification budgétaire impliquant, d'une part, la définition d'indicateurs de performance et, d'autre part, une refonte de la maquette budgétaire afin de créer une action spécifique au sein du programme 212 de la mission budgétaire Défense.

Par ailleurs, comme nous l'avons rapidement évoqué, la ministre a précisé récemment les contours du programme en faveur de l'hébergement, baptisé « *sommeil de plomb, soldat d'acier* », et qui porte à près d'un milliard d'euros le budget des opérations liées à l'amélioration des conditions d'hébergement entre 2019 et 2025.

Au total, le programme hébergement conduira à la rénovation de près de 25 500 lits et à la création de 3 000 nouveaux lits, dont 700 en Île-de-France.

L'annonce de ce programme a suscité des attentes et des espoirs. Nous y souscrivons d'ailleurs pleinement. Toutefois, de l'avis quasi unanime de nos interlocuteurs, des besoins subsisteront au-delà de la période de la programmation. Il importe donc de les anticiper dès à présent, afin d'être en mesure de conduire les opérations de construction et de rénovation de manière lissée et cohérente dans le temps.

Pour ce faire, nous préconisons de « sortir » complètement ce programme du plan famille, d'en préciser le pilotage, en lien avec le commandement aux niveaux national et local, de clarifier ses ressources budgétaires, par leur regroupement au sein d'une seule et même action budgétaire, et d'en définir les

perspectives de long terme dans le rapport annexé à la LPM à l'occasion de l'actualisation de la programmation.

**M. Laurent Furst, co-rapporteur.** Deuxième axe : veiller à la saine gestion du parc.

En premier lieu, il ne fait aucun doute, à nos yeux, que la rationalisation du parc doit se poursuivre. Le ministère détient en effet encore des bâtiments qui ne sont pas occupés, ne répondant à aucune exigence opérationnelle mais constituant un poids financier en raison des coûts d'entretien incompressibles.

Il semble possible de poursuivre le recensement des bâtiments pouvant être cédés, au profit d'une actualisation du parc effectivement utile au regard de l'évolution de la carte militaire, comme des besoins. Il s'agit de notre première préconisation en la matière.

Toutefois, la rationalisation du parc immobilier ne doit pas se faire au détriment des armées, qui doivent pouvoir conserver leur patrimoine.

À cet égard, deux exemples nous semblent illustrer les enjeux qui pèsent sur la gestion du patrimoine immobilier du ministère des Armées.

D'abord, l'avenir du Val-de-Grâce, qui héberge actuellement autour de 400 personnels déployés dans le cadre de l'opération Sentinelle. Pourtant, sauf retournement de situation, les bâtiments construits dans les années 1970 ont vocation à être cédés à moyen terme. Une telle décision pose de sérieuses questions d'ordres opérationnel, symbolique et stratégique, alors que plusieurs projets pourraient être conduits pour transformer le Val-de-Grâce.

Ensuite, l'hypothèse d'une dissolution du parc, au travers de la vente des actifs du ministère ou de leur intégration au sein d'une structure de type foncière – scénario un temps évoqué – ce qui priverait de fait le ministère des Armées de la pleine maîtrise de son patrimoine.

C'est pourquoi nous préconisons de réévaluer l'opportunité des projets de cession en cours et de se prémunir contre toute cession ou évolution du mode de gestion du parc susceptible de conduire à sa dissolution, sans vision de long terme.

**M. Fabien Lainé, co-rapporteur.** En deuxième lieu, il est indispensable de remédier aux difficultés de gestion du parc social, au moyen de deux grands types d'actions. La première : mettre en place une instance de concertation réunissant les services de la direction du patrimoine, de la mémoire et des archives ainsi que les représentants des bailleurs afin d'assurer une meilleure prise en compte des spécificités militaires par les bailleurs sociaux. La deuxième : inverser le rapport de force entre le ministère et les bailleurs, afin de renforcer la place du ministère des Armées dans la gestion du parc social privé. Il conviendrait notamment d'étudier la possibilité de lui permettre de procéder lui-même à l'attribution des logements

réservés, éventuellement par le biais de commissions d'attribution internes au ministère, associant des représentants des bailleurs.

En troisième lieu, il nous faut nous assurer de la réussite de la mise en œuvre du contrat CEGeLog de rénovation et de renouvellement du parc domanial.

Pour rappel, la gestion du parc domanial est actuellement assurée par CDC Habitat, anciennement connu sous le nom de SNI, dans le cadre d'un contrat de concession d'une durée de dix ans signé en 2008, pour un montant de 215 millions d'euros. La durée du contrat ayant été prorogée de deux années, il arrivera donc à son terme le 31 décembre 2020.

Dès lors, un nouveau contrat d'externalisation de la gestion des logements domaniaux, dit CEGeLog sera signé, permettant de mettre en place, selon le secrétariat général pour l'administration, une véritable stratégie de rénovation et de renouvellement du parc domanial, comportant un programme de rénovation accéléré, notamment sur le plan énergétique, ainsi qu'un programme de construction de 2 500 logements neufs. Ce contrat portera sur une période de 35 ans.

Lancé en mai 2019, l'appel d'offres est toujours en cours. Nous ne pouvons donc pas vraiment nous épancher ! Vous le comprendrez aisément... Laurent Furst et moi avons toutefois été étonnés d'apprendre que les états-majors n'avaient, semble-t-il, pas été consultés pour la conception d'un tel projet, qui les concerne pourtant au premier chef.

Toujours est-il que pour réussir la mise en œuvre du contrat CEGeLog, il ne suffit pas seulement de mener à son terme la procédure d'appel d'offres. Il faudra créer les conditions opérationnelles et juridiques permettant d'assurer un suivi au plus près de la mise en œuvre du contrat, en associant les états-majors. Dans ces conditions, nous préconisons de mettre en place une structure de pilotage *ad hoc* réunissant, outre le SGA et le service d'infrastructure de la défense, les états-majors.

**M. Laurent Furst, co-rapporteur.** Troisième axe : construire une politique du logement cohérente.

Ayant constaté que l'un des premiers écueils de la politique du logement du ministère des Armées est la dilution de la gouvernance de la politique du logement, l'enchevêtrement des responsabilités et la mise à l'écart du commandement, tant national que local, nous sommes favorables à la création d'un service du logement clairement identifié. En somme, il s'agirait de repenser l'architecture actuelle, afin de clarifier les responsabilités des différentes parties prenantes et de regrouper au sein d'une même structure les compétences actuellement éclatées au sein de

diverses directions et services, et notamment de la sous-direction du logement de la direction des patrimoines, de la mémoire et des archives. Un tel service aurait vocation à demeurer au sein du secrétariat général pour l'administration, à l'instar du service d'infrastructure de la Défense. Composé de professionnels du logement, il pourrait également accueillir des officiers des forces armées dans le cadre des parcours croisés, comme cela se fait au sein du service d'infrastructure de la Défense.

La création d'un tel service permettrait de refondre la chaîne de gouvernance de la politique du logement du ministère des Armées, de « ré-humaniser » la mise en œuvre de la politique du logement, notamment en Île-de-France et de mettre en place des contrôles aléatoires de la procédure d'attribution de logement, afin de mettre un terme aux fantasmes en tous genres quant à de prétendus passe-droits.

**M. Fabien Lainé, co-rapporteur.** En outre, la création d'un service du logement devra s'accompagner d'un renforcement de la professionnalisation des personnels. S'il n'est pas question de remettre en cause la motivation et la bonne volonté des personnels concernés – on a pu le mesurer en nous rendant sur le terrain – force est de constater que ceux-ci ne reçoivent qu'une formation basique en matière de gestion immobilière, quand ils en reçoivent une ! La plupart se forment « sur le tas », au contact de collègues plus expérimentés qu'eux. En d'autres termes, la qualité de leur formation varie d'un individu à l'autre, d'un bureau à un autre, d'une époque à une autre, selon les pratiques et habitudes des uns et des autres.

La gestion d'un parc, l'attribution de logements, le suivi de leur entretien, voire de leur construction, constituent pourtant des métiers spécifiques, qu'il est difficile d'exercer sans y avoir été réellement formé. Que penserait-on d'un service d'infrastructure de la Défense qui ne serait pas composé de spécialistes des infrastructures, de la construction à l'entretien ?

Il s'agit là d'un enjeu d'autant plus important que les personnels affectés au sein des services en charge de la politique du logement sont issus d'unités fort différentes les unes des autres et, pour la plupart, découvrent les métiers du logement au moment de leur affectation.

C'est pourquoi nous préconisons d'engager une véritable professionnalisation de la chaîne du logement, par le recrutement de personnels spécialisés, y compris civils, et la mise en place de formations approfondies, initiales et continues.

De même, nous estimons nécessaire d'associer les commandements nationaux et locaux à la mise en œuvre de la politique du logement afin de garantir la souplesse nécessaire à son adaptation au contexte local.

**M. Laurent Furst, co-rapporteur.** Afin de bâtir une politique du logement cohérente, il faut s'assurer de la pertinence des autres actions mises en œuvre par le ministère. Ainsi, le chantier de la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM), engagé en 2018, doit être l'occasion de repenser les indemnités perçues par les militaires au titre du logement ou de l'hébergement. En effet, l'un des huit blocs indemnitaires susceptibles d'être créés pourrait prendre la forme d'une indemnité garnison qui prendrait en compte la mobilité, la situation familiale et la difficulté à se loger dans ladite garnison.

La NPRM étant en cours d'élaboration, il ne nous appartient pas de perturber les travaux conduits en interne sous l'égide de la direction des ressources humaines du ministère. Néanmoins, deux points ont attiré notre attention.

D'abord, l'évolution de la majoration de l'indemnité pour charges militaires (MICM), dont le coût est important alors même qu'elle ne semble pas toujours produire l'effet attendu : l'accroissement de la mobilité. Du reste, se pose la question de l'articulation entre la MICM et le zonage des logements, cette majoration n'en tenant pas compte en raison de l'obsolescence de son mode de calcul.

Ensuite, il semblerait que certaines inégalités de traitement aient été constatées en raison de l'héritage du passé : c'est ainsi que, dans l'armée de terre, les personnels de certaines unités perçoivent la « prime de camp », destinée initialement à compenser l'isolement de certaines affectations, alors que leurs unités sont dorénavant très bien reliées aux pôles urbains du fait de l'évolution de l'aménagement du territoire. À l'inverse, d'autres unités complètement isolées ne sont pas éligibles à cette prime.

Il pourrait ainsi être envisagé de réévaluer la notion d'isolement au regard de la cartographie actuelle des emprises afin de proposer une nouvelle indemnité plus cohérente dans le cadre de la NPRM.

**M. Fabien Lainé, co-rapporteur.** Nous n'avons pas creusé la question de l'accès à la propriété, considérant que s'il fallait prendre en compte les demandes d'accompagnement et s'efforcer de limiter les contraintes de l'état militaire dans l'accession à la propriété, il n'appartenait pas au ministère de favoriser, ou non, une décision relevant essentiellement d'un choix personnel.

En revanche, il est certain que, pour les personnels, l'acquisition d'une résidence familiale, « port d'attache » de la famille, compte fortement du point de vue de l'attractivité et de la fidélisation.

Dès lors, nous préconisons surtout de poursuivre les efforts afin de limiter la mobilité des personnels au strict nécessaire.

**M. Laurent Furst, co-rapporteur.** Enfin, en guise de conclusion, un mot de l'hôtellerie militaire, que nous invitons à « repenser ».

La fermeture de nombre de cercles et mess au cours des vingt dernières années a été difficilement vécue par les militaires et leurs familles. Nous avons appris l'existence, à titre expérimental, d'un projet de transfert à l'IGESA de la gestion des cercles et mess, du moins d'une partie d'entre eux. Un tel transfert de gestion avait déjà été envisagé à la fin des années 1990. S'il ne fait aucun doute qu'en tant que spécialiste de la restauration et de l'hôtellerie, l'IGESA aurait toute compétence pour prendre en charge la gestion des cercles et mess, une telle évolution pourrait aussi conduire à une forme de standardisation de ces lieux qui, au contraire, doivent préserver toute leur singularité.

En fait, nous avons eu le sentiment d'un tâtonnement généralisé à ce sujet, alors même que nombre de cercles, mess et foyers pourraient être réactivés et remplir leur rôle initial de lieu de cohésion, afin de conduire des activités familiales en plus de l'accueil ponctuel des militaires en mission, des stagiaires ou de diverses personnalités en visite.

Alors que de nombreuses décisions de cession ont déjà été prises, il importe dans ce contexte d'étudier vraiment au cas par cas l'opportunité de conserver ces lieux et de définir une stratégie globale pour l'avenir des cercles et mess, en lien avec les états-majors.

De manière complémentaire, nous appelons à mener une revue des critères d'accueil au sein des résidences hôtelières des armées afin d'en apprécier la cohérence comme leur pertinence, puis à assurer une large diffusion en interne.

Voilà, Madame la présidente, chers collègues, le très bref (*sourires*) résumé de nos travaux. Nous nous tenons à votre disposition pour répondre à vos questions.

**Mme la présidente Françoise Dumas.** Un grand merci, mes chers collègues, pour cet excellent rapport présentant à la fois un état des lieux et des pistes de travail. Si certains doutaient de l'utilité du travail parlementaire, vous leur avez répondu de la meilleure manière.

**Mme Sereine Mauborgne.** D'abord, merci, Madame la présidente, pour les vœux que vous avez adressés aux familles des militaires. Ce rapport leur est aussi adressé. Je pense aussi aux mères de nos militaires qui confient leurs enfants aux armées. Je souhaite également remercier les rapporteurs pour leur travail et la grande qualité de nos échanges tout au long des travaux de la mission d'information, ayant pu assister aux trois-quarts des auditions. J'ai noté avec satisfaction l'évocation par M. Furst de la question de la prime de camp. Cette question concerne notamment le camp de Canjuers. En tant qu'élue varoise et que rapporteure du budget de l'armée de terre, il me semble essentiel de revoir finement la corrélation entre les primes et l'implantation géographique des emprises. Enfin,

je souhaitais aborder les cessions de bâtiment, peu évoquées par les rapporteurs. Le processus de vente est souvent long et fastidieux et il me semble important de mettre les pieds dans le plat avec une question qui fâche s'agissant du produit de la vente : dans le cas où il ne reviendrait pas au ministère, dans quelle mesure pourrait-il être reversé aux collectivités territoriales afin de les soutenir, dans les zones denses comme autour de Bordeaux, Toulon ou Rennes, afin de leur permettre de co-construire avec les armées des programmes de logement. Les élus locaux ne doivent pas, selon moi, compter sur la résilience des militaires pour manquer d'initiative en la matière.

**M. Charles de la Verpillière.** Je souhaiterais tout d'abord m'associer aux compliments adressés aux deux rapporteurs, Fabien Lainé et Laurent Furst, pour l'excellence de leur travail. J'aimerais formuler deux remarques et vous poser une question. Première remarque, il est essentiel de noter que l'Île-de-France constitue un cas à part, avec des problématiques spécifiques, ne serait-ce que du point de vue des distances à parcourir entre les lieux de résidence et les lieux de travail, et il me semble que cette région mériterait de faire l'objet d'un traitement spécifique. Deuxième remarque, je peux témoigner du fait que sur le terrain, l'installation de personnels militaires dans une commune est toujours vue d'un très bon œil par les élus et que cela se passe très bien. J'en viens donc à ma question : vous avez indiqué que les militaires que vous aviez rencontrés, notamment en l'absence de leur hiérarchie, avaient fait part d'un sentiment d'insécurité. Pourriez-vous nous en dire plus ?

**M. Joaquim Pueyo.** À mon tour de féliciter les rapporteurs pour leur travail. On ne peut que soutenir leurs préconisations, notamment celles invitant le Gouvernement à approfondir son action. J'aurai trois questions. La première concerne le financement. Vous avez pointé un manque de clarté. Pas plus tard qu'hier, la ministre des Armées a rappelé avoir annoncé il y a quelques semaines un renforcement du programme en faveur de l'hébergement, avec un budget total d'un milliard d'euros. Avez-vous constaté que ces chiffres sont bien au rendez-vous ? Deuxième question, afin de pallier la rusticité de certains hébergements, pensez-vous que chaque militaire affecté au sein d'une unité ou formation devrait être hébergé en studio individuel comme cela peut se faire ailleurs, alors qu'il me semble que la norme est aujourd'hui de quatre par chambrée. Lors de déplacements en Corse, j'ai pu constater que dans certains régiments, les militaires sont hébergés à six, sept ou huit, ce qui me paraît beaucoup. Enfin, ma dernière question porte sur les logements réservés. Pour demander à un bailleur social de réserver une part de logements pour les militaires, il faut bien évidemment que le ministère s'inscrive dans des programmes et puisse en financer une partie : cela se passe-t-il ainsi ? D'autres administrations le font.

J'ajouterai un dernier point relatif à la déconcentration, déjà engagée avec la création des bases de défense. Selon vous, faut-il aller plus loin et donner

d'avantage de responsabilités et d'autonomie aux chefs de corps pour qu'ils puissent négocier directement avec les acteurs locaux ?

En conclusion, il me semble quand même important de noter que l'on voit là les conséquences d'années de sous-investissement et je crois que le Gouvernement actuel est sur la bonne voie avec le plan famille.

**Mme la présidente Françoise Dumas.** Notamment pour rattraper le retard accumulé...

**M. Yannick Favennec Becot.** Je m'associe tout d'abord aux félicitations adressées aux deux rapporteurs pour leur travail. Ma question concerne l'accès à la propriété des militaires, que vous avez qualifié de choix personnel. Or, force est de constater que seulement 34 % seulement des militaires sont propriétaires de leur résidence principale, contre, en moyenne, 58 % des Français. Bien entendu, ce chiffre s'explique notamment par la très forte mobilité à laquelle sont soumis les militaires.

Plusieurs mesures du plan famille ont, du reste, trait à l'accès à la propriété. Je pense ainsi à la hausse du prêt à taux zéro, de 20 000 à 25 000 euros pour une durée de remboursement portée à 15 ans contre dix ans auparavant. Cette mesure va dans le bon sens. Son efficacité se heurte néanmoins aux réalités du marché du crédit immobilier. À titre d'exemple, les établissements bancaires proposent un taux d'intérêt moyen de 0,91 % sur 15 ans, là où les frais de gestion de l'IGESA se situent à hauteur de 1 %. L'intérêt de la mesure s'en trouve donc amoindri.

Autre constat : un militaire locataire peut bénéficier d'une majoration de l'indemnité pour charge militaire et d'une aide au loyer, même si celui-ci est inférieur au marché, alors qu'un militaire souhaitant devenir propriétaire ne peut obtenir ni aide à la pierre ni majoration.

Alors, même si l'acquisition d'un bien immobilier relève d'un choix personnel, j'aimerais connaître votre position à ce sujet, et éventuellement vos préconisations en la matière

**M. André Chassaigne.** À mon tour de féliciter les rapporteurs pour leur travail fort intéressant. J'ajouterai, chers collègues, que vous nous avez exposé vos travaux avec humour et bonne humeur, ce qui n'est pas une mauvaise chose ! Permettez-moi de revenir sur la question du parc réservé.

Pourriez-vous m'indiquer si, dans le cadre des conventions passées avec les divers opérateurs, notamment les bailleurs sociaux, les logements retenus sont ciblés précisément, ou s'ils font l'objet d'une forme de mutualisation, permettant l'attribution de logements différents. Le système actuel vous paraît-il suffisamment souple, même si je conçois qu'il est difficile de s'adapter aux contraintes de la mobilité des militaires et à des départs parfois rapides entraînant la

vacance de certains logements. De manière plus générale, quels progrès pourraient être réalisés en la matière ?

Deuxièmement, alors que les sapeurs-pompiers volontaires bénéficient d'une forme de priorité, pensez-vous qu'il puisse en être de même pour les militaires dans l'attribution des logements sociaux ?

Troisièmement, je souhaiterais vous interroger sur les cessions de terrains militaires. À titre d'exemple, le ministère des Armées et la métropole de Clermont-Ferrand, qui souhaite y implanter des entreprises, sont actuellement en discussion pour la cession et l'acquisition de terrains militaires. L'armée ne souhaite pas s'en dessaisir, mettant en avant des arguments tout à fait respectables par ailleurs. Ne pourrait-on pas envisager que, dans ce type de situation, de telles opérations soient facilitées par la conclusion d'un accord par lequel les collectivités s'engageraient à apporter des contreparties en termes de construction et d'attribution de logements pour les militaires ?

Quatrièmement, enfin, arrive-t-il que de jeunes militaires – qui sont des travailleurs – soient hébergés dans des foyers de jeunes travailleurs sur de courtes périodes ? Cela vous semble-t-il souhaitable et possible dans le cadre de conventions ?

**M. Fabien Lainé, co-rapporteur.** Questions intéressantes ! Je ne suis pas sûr que nous ayons toutes les réponses au détail près, mais nous pensons avoir abordé à peu près tous les aspects. Nous pourrions donc vous fournir certaines réponses ultérieurement.

Je remercie Sereine Mauborgne pour ses félicitations, que je lui retourne car elle était très active dans cette mission. Concernant la question sur la vente des bâtiments, dont le produit pourrait aider à une co-construction avec les collectivités territoriales, je trouve, en tant qu'ancien maire ayant été actif dans le champ du logement civil et du logement militaire dans une zone sous tension croissante près d'Arcachon, je trouve qu'il s'agit d'une excellente idée à laquelle je souscris totalement. Mais cette question nous renvoie à une problématique plus large : celle de la crise du logement en France. En comparaison avec d'autres pays européens, nous ne construisons effectivement pas assez de logements en France dans l'absolu, surtout au regard de la natalité qui demeure élevée. La situation observée dans la défense n'est donc que le reflet du manque global de logement en France. Il faut effectivement que la puissance publique, et en particulier le ministère des Armées, soit à la manœuvre et que le logement des militaires soit considéré comme une priorité. Utiliser le produit de cessions pour co-construire cette politique de l'habitat au service des militaires, pourquoi pas mais cela ne se fera pas sans une volonté des maires occupés dans les zones tendues à recevoir des ménages, notamment des familles monoparentales, qui rencontrent des difficultés pour se loger, conséquences du manque de logements déjà évoqué.

**M. Laurent Furst, co-rapporteur.** Le produit des cessions de foncier était auparavant prélevé en partie par Bercy. Il revient aujourd'hui au ministère des Armées, qui en a bien besoin pour mener ses politiques.

Nous préconisons également que le logement militaire puisse entrer dans le quota de logements sociaux des communes. Les logements domaniaux ne sont pas extrêmement nombreux, mais cette mesure nous semblerait juste, puisque la plupart des militaires relèvent des critères ouvrant droit au logement social.

L'Île-de-France, comme le souligne notre collègue Charles de La Verpillière, est un cas particulièrement difficile en raison de la problématique du logement en région parisienne. Des militaires que nous avons reçus nous ont indiqué que, si le passage en Île-de-France était excellent pour la carrière, il était vécu comme une véritable punition par les familles, notamment en raison du coût élevé du logement. Si Balard a été installé à Paris, regroupant 10 000 militaires, le logement de proximité n'a pas suivi dans la même proportion. Certains militaires connaissent donc soit une baisse importante de pouvoir d'achat lorsqu'ils doivent se loger eux-mêmes, soit des contraintes en matière de qualité de vie en raison de déplacements particulièrement longs en Île-de-France.

La question de l'insécurité a en effet été abordée à plusieurs reprises. Le militaire qui part en Opex, souvent pour de longues durées, souhaite que sa famille puisse vivre en toute sécurité. Je vais aborder ici un sujet difficile concernant les logements réservés dans le parc de logements sociaux dont la population a profondément évolué et où les tensions sont plus grandes qu'autrefois. De fait, certains logements réservés il y a longtemps ne donnent plus entièrement satisfaction à une part des militaires et de leurs familles aujourd'hui. Nous avons voulu savoir s'ils préféreraient être regroupés entre familles de militaires ou être dilués dans le tissu urbain pour avoir la même vie que n'importe quel autre de leurs concitoyens ? La réponse à cette question importante est « cinquante-cinquante » et aucune des deux tendances ne se dégage : pour les uns, vivre ensemble entre familles de militaires relève de l'évidence pour faciliter la mise en œuvre de solidarités, notamment lorsque le militaire est absent, qu'il soit en Opex, en déplacement, en formation ... alors que d'autres préfèrent vivre en milieu urbain classique. N'oublions pas que 85 % des conjoints de militaires travaillent aujourd'hui et souhaitent donc être à proximité de leur propre lieu de travail. L'évolution sociologique joue donc un rôle déterminant. Cette question est capitale mais ne trouve pas de réponse évidente.

**M. Fabien Lainé, co-rapporteur** Pour répondre à Joaquim Pueyo : nos déplacements avaient pour objectif l'observation de l'état de l'hébergement.

Nous nous sommes rendus en premier lieu au camp de Canjuers, dans le Haut-Var. La région est magnifique, l'hébergement l'est moins. Des jeunes soldats s'entraînaient et s'apprêtaient à partir en bande sahélo-saharienne et il nous a semblé qu'il aurait fallu au moins leur assurer un hébergement digne, alors que les

hébergements et les bâtiments que nous avons visités présentaient des trous dans les murs et sous les fenêtres, des peintures écaillées tombant sur les lits et refaites à la va-vite, à l'occasion de la visite d'un grand pont.

Tout ceci n'est ni sérieux ni respectueux de nos soldats, et indigne d'une nation comme la nôtre. Je peux vous assurer qu'en l'occurrence la « deuxième armée du monde libre » en prend un coup ! Des crédits de 750 millions d'euros sont consacrés au plan hébergement et ont déjà été complétés de 250 millions d'euros. Cette somme d'un milliard d'euros est conséquente au regard des budgets qui ont été dévolus à ce poste au cours des vingt dernières années. Il s'agit d'un rattrapage, mais il sera long, compte tenu de l'état des logements.

Il existe des spécificités en matière de logements et d'hébergements deux catégories qu'il ne faut d'ailleurs pas confondre. Dans la marine, par exemple, la tradition est celle du logement à bord. Dans l'armée de terre, la chambrée correspond à une logique opérationnelle : de jeunes soldats débutants ne peuvent être hébergés dans des studios, car il convient de bâtir la cohésion. L'heure n'est d'ailleurs plus aux grandes chambrées d'autrefois : aujourd'hui, il s'agit de chambrées de quatre ou huit, pour tenir compte de l'évolution de la mentalité et de l'exigence de nos soldats. Dans l'armée de l'air, se trouvent davantage de cadres, donc davantage d'hébergement individuel. Le plan hébergement prend en compte ces spécificités et nous sommes donc rassurés à cet égard.

L'augmentation des crédits va permettre d'accélérer le rattrapage mais ne suffira pas à terme, en raison de l'ampleur du chantier.

**M. Laurent Furst, co-rapporteur.** Nous avons vu le pire et le meilleur en matière d'hébergement. Deux chiffres donnent la mesure de la masse à prendre en compte : 35 000 lits d'hébergement dans les casernes pour les cadres célibataires qui sont prioritaires et dans l'armée de terre, 40 000 lits pour les engagés volontaires de l'armée de terre (EVAT).

Un plan de construction de bâtiments normalisés a été mis en place et nous avons vu certains de ses logements qui semblent être de bonne qualité. Les services quant à eux témoignent d'une volonté de faire, et surtout de bien faire.

L'explication de l'état général est simple : il résulte de la baisse des crédits, comme nous l'avons expliqué, dans le cadre d'une armée d'emploi pour laquelle a été privilégié le caractère opérationnel au détriment des infrastructures dont font partie le logement et l'hébergement. Il en découle aujourd'hui une situation difficile, très inégale selon les lieux. Néanmoins l'état global nécessite ce milliard d'euros qui sera investi utilement. La norme aujourd'hui est la chambrée de six, afin de former les recrues à l'esprit militaire. Dans les bâtiments normalisés à venir, seront proposées des chambrées de quatre.

L'accès à la propriété est un sujet majeur pour les militaires. Nous avons donné tout à l'heure le nombre de mutations : 24 000 mutations tous les ans avec changement de résidence. Dans l'armée, tous grades confondus, les changements de poste impliquant un déménagement ont lieu tous les trois ans et demi. Les familles de militaires changent donc régulièrement de lieu de vie. Il est donc important, notamment pour les enfants, d'avoir un port d'attache. D'où le caractère essentiel de l'achat d'une résidence pour nombre de militaires.

L'emploi du conjoint a fait évoluer les choses : en effet, ce n'est pas parce que le militaire change d'affectation que le conjoint a forcément envie de changer de travail et de lieu de résidence. C'est pourquoi ces couples achètent une résidence principale qui devient parfois une résidence secondaire. Les militaires sont en moyenne moins propriétaires car ils sont plus jeunes que la moyenne de la société. Ils demandent néanmoins un soutien, notamment concernant le statut fiscal de ces résidences, qu'ils ne considèrent pas forcément comme des résidences secondaires et pour lesquelles ils souhaiteraient être exonérés de la taxe d'habitation. Cette question particulièrement importante a été posée pour les gendarmes et de nombreux militaires attendent un soutien pour accéder à la propriété.

**M. Fabien Lainé, co-rapporteur.** Je voudrais répondre aux questions d'André Chassaigne sur les conventions avec les bailleurs sociaux.

Vous demandiez s'il y avait de la souplesse et si nous étions en progrès. Il ne nous a pas semblé que c'était le cas. Nous avons auditionné les utilisateurs comme les membres du conseil supérieur de la fonction militaire. Ils étaient en général très sévères sur la question du logement. Par exemple, concernant CDC habitat il semble difficile pour les utilisateurs de savoir qui fait quoi et les familles de militaires ne disent pas autre chose.

En matière de gestion et de souplesse, il semble y avoir une difficulté interne au ministère des Armées pour suivre les contrats de réservations qui représentent un parc très important. Le principal problème est celui de la professionnalisation et de la montée en compétence des personnels qui peuvent être, par exemple, des artilleurs, des officiers artilleurs, ou des officiers dans les transmissions se retrouvant sans formation préalable ou après une formation sommaire en situation de responsabilité pour la gestion du logement, y compris pour le suivi de l'entretien et de la construction de ces logements !

La difficulté aujourd'hui concerne aussi bien l'entretien que la construction. Vous imaginez bien que faire un projet immobilier, c'est un métier et notamment celui des bailleurs sociaux et des promoteurs. Cela ne s'improvise pas. Nous le rappelons longuement dans ce rapport : la professionnalisation de ces personnels est une urgence aujourd'hui. Ils le réclament d'ailleurs eux-mêmes.

Nous avons d'ailleurs constaté à Toulon une volonté du bureau local du logement de former les personnels. Pour mémoire, si les bureaux locaux du

logement traitent les dossiers de demandes de logement et propose les attributions, les bureaux de Toulon et de Paris locaux font aussi fonction de bureau régional et s'occupent donc également de l'entretien et de la construction des logements. Cette double fonction est très bénéfique, puisqu'elle permet la maîtrise de toute la chaîne jusqu'à la prospective immobilière et donc l'élaboration d'une véritable stratégie. Nous nous sommes aperçus que cela fonctionnait bien à Toulon que la volonté de former les personnels se concrétisait notamment au travers de stages. En effet le marché tendu de Toulon pose une exigence d'efficacité et donc de formation. Nous avons été agréablement surpris en la matière.

Dans d'autres régions, en revanche, il peut y avoir des déconnexions. C'est notamment le cas entre le bureau du logement de la base aérienne 120 de Cazaux, près d'Arcachon, en pleine zone tendue, et le bureau régional du logement de Bordeaux. Le suivi de l'ensemble du parc réservé est un processus très complexe.

Nous plaçons beaucoup d'espoirs dans CGeLOG et sur la qualité de suivi de ce contrat d'une durée de 35 ans. Ce contrat a des objectifs majeurs : 8 000 logements à reprendre, et environ 2 500 à construire. Nous indiquons dans le rapport qu'il faudra pour cela mettre en place un suivi serré.

**M. Laurent Furst, co-rapporteur.** Je voulais simplement rajouter une précision sur la non-souplesse du dispositif : les logements sont réservés par l'armée auprès des bailleurs sociaux, mais ce sont bien les commissions de ces bailleurs sociaux qui attribuent les logements. La constitution des dossiers est d'ailleurs très lourde. De plus, certains bailleurs refusent les logements si les demandeurs sont propriétaires d'une résidence secondaire. Il existe également de nombreux problèmes de délais, soit que les commissions de certains bailleurs ne se réunissent pas fréquemment, soit que les délais entre le départ et l'arrivée des locataires soient incompatibles, sans parler des visites impossibles ou du manque d'information sur les logements. La grande migration de 24 000 familles qui se déplacent sur l'espace national est une difficulté majeure. C'est pourquoi nous demandons une évolution législative afin de permettre au ministère de procéder directement à l'attribution des logements réservés, sans l'intervention des commissions des bailleurs sociaux.

**M. Fabien Lainé, co-rapporteur.** Et, en somme, sortir du droit commun.

**M. Christophe Blanchet.** Je tiens tout d'abord à remercier les rapporteurs pour leur exposé, et à saluer leur évidente complicité. Vous venez de répondre à la première de mes questions qui portait sur le coût de la réservation de logements à hauteur de 15 millions d'euros annuels. J'en viens donc directement à ma seconde question concernant les bâtiments non occupés que vous avez évoqués. Êtes-vous en mesure de nous indiquer le nombre de lits que cela représente ? Par ailleurs, en lien avec l'une de mes principales préoccupations, dans quelle mesure ces bâtiments pourraient-ils accueillir les jeunes participant au service national

universel (SNU), notamment en vue de la prochaine phase qui se déroulera en juin prochain ? Pourrait-on imaginer ainsi que ces locaux soient transférés ou mis à disposition des collectivités dans le cadre du SNU ?

**M. Jacques Marilossian.** Merci, mes chers collègues, pour ce rapport et les réponses aux premières questions suscitées par votre présentation. Le 12<sup>e</sup> rapport thématique du Haut comité pour l'évaluation de la condition militaire, paru en 2018, fait état des premières décisions prises en matière d'infrastructure et vous avez indiqué qu'elles allaient dans le bon sens. Ce rapport souligne également que, pour les services du ministère des Armées et du ministère de l'Intérieur, il s'agit aussi de remporter une bataille d'effectifs et de compétences. Tout comme nous avons de grandes difficultés à recruter et à fidéliser des matelots, des soldats ou des aviateurs, les métiers de l'infrastructure et de l'immobilier peinent, eux aussi, à attirer et à fidéliser les personnels et, ce faisant, à conserver leurs compétences. Ainsi, le service d'infrastructure de la défense (SID), a été confronté à une forte pénurie de conducteurs de travaux, alors même qu'il n'est gestionnaire de son personnel qu'à hauteur de 8 %. Par conséquent, ma question est la suivante : pour recruter et fidéliser des personnels compétents dans ce domaine, le SID envisagerait la création d'un corps de sous-officiers spécialisé dans les métiers de l'infrastructure et de l'immobilier. Cela vous paraît-il une bonne idée ? Savez-vous si cette idée a connu une traduction concrète ?

**M. Claude de Ganay.** La plupart des questions que je souhaitais poser l'ont été par mes collègues Chassaing et Pueyo, à la fois sur les logements réservés et les problèmes d'accession à la propriété. Je souhaite néanmoins souligner la qualité du travail des rapporteurs. En tant que rapporteur pour avis sur les crédits du programme 212 de la mission Défense, qui inclut les crédits de la politique du logement, j'avais, à deux reprises, commencé à pointer les difficultés en la matière, laissant à mes collègues la responsabilité de les approfondir. Ils l'ont fait d'une remarquable manière. J'ai particulièrement apprécié leurs conclusions et les axes d'amélioration qu'ils proposent, et leur appel à « ré-humaniser » la politique du logement. Quand on parle d'une LPM « à hauteur d'homme », on perçoit bien le lien évident avec les problèmes de fidélisation comme de mobilité. J'ai également noté avec intérêt vos propositions relatives à la réévaluation des projets de cession en cours, dont certains sont particulièrement sensibles, comme celui du Val-de-Grâce. Je salue également la nature mesurée de votre propos au sujet de l'îlot Saint-Germain. En tout cas, je vous félicite, car, aussi bien le constat que les propositions vont, je le crois, dans le sens d'une amélioration attendue par nos armées.

**M. Jean-Michel Jacques.** À mon tour de vous remercier, chers collègues, pour ce rapport des plus intéressants. Vous avez évoqué la diversité du personnel en charge de la mise en œuvre de la politique du logement du ministère. J'imagine d'ailleurs très bien l'adjudant artilleur se retrouvant responsable des logements. Il me semble d'ailleurs que, lorsque l'on s'engage dans les armées, ce n'est pas

forcément pour gérer du logement, même si l'on peut imaginer qu'une telle affectation puisse correspondre à un souhait personnel. S'occuper du logement, connaître le parc immobilier d'une ville et d'un bassin de vie, c'est un métier spécifique. Ne serait-il pas judicieux en l'occurrence de simplement externaliser ce service, de façon à disposer de professionnels spécialistes de ces sujets ?

**M. Jean-Jacques Ferrara.** Madame la présidente, permettez-moi tout d'abord d'adresser tous mes compliments aux deux rapporteurs. Sachant, comme M. de Ganay, ce que représente le travail de rapporteur sur des questions très arides, il faut le reconnaître, comment ne pas saluer le très bon travail de nos rapporteurs. Vous avez évoqué le Val-de-Grâce, et la probable cession des bâtiments qui accueillent, sauf erreur de ma part, des militaires de la force Sentinelle. Une telle perspective me semble poser questions. Où ces militaires seront-ils logés dans le cas d'une cession du Val-de-Grâce ? Cela me paraît en effet aberrant de se séparer de bâtiments situés en plein cœur de Paris, alors même que tout porte à penser, d'une part, que, malheureusement, Sentinelle ne va pas s'arrêter demain et que, d'autre part, la valeur de ces bâtiments ne va cesser d'augmenter au fil des ans. Je m'étonne donc face à une situation qui me paraît, à tout le moins, curieuse.

Par ailleurs, loin de moi l'idée de polémiquer, mais la politique du logement du ministère des Armées ne devrait-elle pas privilégier les personnels les plus mobiles plutôt que les sédentaires ? Autrement dit, le ministère doit-il fournir un logement à des personnels qui vont le garder pendant des décennies ou se concentrer sur ceux qui déménagent tous les trois à quatre ans ? Je ne veux pas ici opposer les militaires et les civils, mais il me semble que l'on peut tout de même se poser la question.

**M. Stéphane Baudu.** Ma question porte sur l'attribution et la réservation des logements sociaux, notamment en Île-de-France. Vous avez fait part de certaines difficultés et formulé des propositions pour y remédier. Néanmoins, le ministère des Armées n'est pas le seul concerné, car d'autres administrations sont sans doute confrontées aux mêmes difficultés, y compris les forces de l'ordre ; je pense en particulier à la police nationale. Vous proposez donc de sortir ces logements du droit commun, afin de permettre au ministère des Armées de pouvoir gérer leur attribution de manière autonome. Dès lors, une telle proposition vous semble-t-elle un vœu pieux ou bien pouvoir constituer une véritable démarche proactive, c'est-à-dire s'accompagner d'une évolution législative ? Enfin, avez-vous envisagé les conséquences quant aux autres administrations qui pourraient se dire : « *pourquoi pas nous* » ?

**M. Jean-Pierre Cubertafon.** Je voulais tout d'abord féliciter les rapporteurs et leur dire combien leurs connaissances sur un sujet aussi technique m'impressionnent. À mes yeux, il s'agit de l'un des meilleurs rapports que l'on ait pu voir à ce jour et je tenais à vous le dire, Messieurs les rapporteurs. Ma question concerne le site des Invalides, dont vous n'avez pas fait mention au cours de votre

présentation. Je ne parle ni du dôme ni de la cathédrale, mais des bâtiments qui accueillent des lits et des pensionnaires. Cela est-il volontaire ? Est-ce un oubli ? Ou bien, n'y a-t-il rien à dire ?

**Mme Laurence Trastour-Isnart.** Félicitations aux deux rapporteurs pour leur rapport exhaustif, sans langue de bois, ni faux semblants. Ma question concerne, comme cela a été évoqué par d'autres collègues, les compétences nécessaires pour gérer un parc immobilier et les constructions réalisées. Ne serait-il pas judicieux de mettre en place une concession de service public ou un partenariat public-privé ? Le parc de logement militaire bâti ou non est vaste. Certains promoteurs immobiliers pourraient être intéressés par un partenariat public-privé, qui coûterait très peu, si ce n'est rien, à nos armées comme au budget de l'État. Une telle option permettrait de satisfaire des demandes de logements privés comme militaires, tout en rénovant le parc.

**M. Fabien Lainé, co-rapporteur.** Monsieur Blanchet, s'agissant du SNU, il ne nous semble pas que des locaux d'hébergement soient inoccupés. Certains d'entre eux nécessitent une rénovation, et s'ils ne sont pas utilisés, c'est qu'ils ne sont pas en mesure de l'être. De notre côté, ce sont les logements non occupés que nous avons évoqués. Le parc global se compose de 42 349 logements, tandis que le parc utile en compte 30 958. On compte donc une dizaine de milliers de logements dits non utiles. Toutefois, il s'agit de logements familiaux, qui ne sont donc pas adaptés, d'après nous, à l'accueil de jeunes dans le cadre du SNU. Du reste, ces logements sont situés en ville, et donc pas forcément à proximité des emprises militaires. Prenez le cas du Var, où les logements situés à Draguignan, se trouvent à une trentaine de kilomètres du camp de Canjuers, soit à environ trois-quarts d'heure de route. En outre, une large part des logements « non utiles » sont en cours de cession, par exemple en raison de la fermeture de la base située à proximité. Pour toutes ces raisons, le parc de logements familiaux non utilisés ne pourrait répondre aux besoins du SNU.

**M. Laurent Furst, co-rapporteur.** En complément, il me semble utile de préciser que si, s'agissant des logements domaniaux, un militaire prenant sa retraite doit quitter son logement, il n'en va pas de même lorsqu'il occupe un logement social, le bailleur ne demandant pas la libération d'un logement réservé en cas de départ à la retraite du militaire l'occupant. Ainsi, d'anciens militaires continuent d'occuper des logements réservés, qui ne sont par conséquent plus susceptibles d'être proposés aux personnels en poste.

M. Marilossian a évoqué la création d'un corps spécialisé au sein du SID. Plus largement, nous avons été surpris d'entendre les personnels du SID nous confier que le logement n'était pas leur métier. À leurs yeux, il consiste en la construction d'une base aérienne ou d'une base sous-marine, bref, d'infrastructures militaires. C'est à la suite de ce constat qu'est né le concept de CEGeLog. Plusieurs options s'offraient aux armées pour la gestion de leur patrimoine : le vendre, le gérer directement, créer une foncière, comme cela a pu être un temps évoqué.

Finalement, le projet CEGeLog est né, et nous avons fini par comprendre, et considérer, qu'il s'agissait d'une bonne solution pour les armées. Sa réussite reposera néanmoins sur la compétence des personnels qui suivront la mise en œuvre du contrat. Pour rappel, ce contrat porte sur une période de 35 ans, et conduira à la remise à niveau de tous les logements, notamment sur le plan énergétique, à la construction de 2 500 nouveaux logements et à la réintégration des logements qui se trouvent actuellement sous baux emphytéotiques. Au final, entre 12 000 et 14 000 logements sont prévus. Un tel projet doit être suivi de près ! C'est pourquoi il est indispensable que le ministère s'appuie sur des professionnels à même de suivre le déroulement du contrat, mois après mois et années après années. Chacun comprend que la construction de quelque 2 500 logements peut aboutir à des résultats forts divers selon que le toit repose sur une charpente en allumettes ou faite de belles poutres de bois. Tout cela se contrôle ! Tout cela se mesure ! Notre sentiment est qu'il y a véritablement besoin de professionnels. Nous comprenons tout à fait que les armées estiment que la construction et la gestion de logements ne relèvent pas de leur cœur de métier. Cependant, pour ne pas se faire avoir, si vous me passez l'expression, elles ont besoin de professionnels engagés, formés et présents sur le long terme.

**M. Fabien Lainé, co-rapporteur.** Au-delà, il faut mettre en place une véritable stratégie pour mener à bien la gestion d'un contrat d'une durée de 35 ans. Aujourd'hui nous avons l'impression d'une gestion au fil de l'eau. Concernant la nécessité des nouveaux programmes et l'entretien, les commandants de base de défense font remonter les besoins exprimés et les informations en leur possession à la DPMA par le biais des bureaux logements. Cependant, même lorsqu'ils disposent de terrains disponibles à la construction en zones tendues, les commandants de base de défense s'étonnent parfois de ne pas recevoir de réponse positive des autorités, comme ce fut le cas dans la base de défense de Cazaux où il nous a été rapporté que des terrains de proximité ont été ignorés au profit de la réalisation de constructions plus lointaines dans une zone où les besoins étaient moindres. Les processus de prise de décision quant à la construction, ou non, de logements apparaissent de fait assez obscurs. Il est donc nécessaire de mettre en place une stratégie accompagnée d'une forme de transparence, afin que les commandants de base de défense sachent, à un horizon de cinq ans, où il est prévu de bâtir.

Cela m'amène à répondre à Jean-Michel Jacques à propos de la professionnalisation et de l'externalisation du service. Nous nous sommes évidemment posé la question de la privatisation du service du logement. S'il ne s'agit pas de remettre en question la bonne volonté des personnels, qui se traduit indéniablement par un véritable souci de rendre le meilleur service possible, la gestion au fil de l'eau que j'évoquais n'est pas satisfaisante. Elle est mal organisée, empirique, et les personnels eux-mêmes sont placés dans une position délicate par rapport aux demandeurs. Nous nous sommes rendus au bureau régional du logement d'Île-de-France où nous avons rencontré les personnels. Leur engagement

est réel. Mais dans le même temps, on entend dire que lorsqu'ils déménagent de Guyane à Paris, par exemple, des militaires parviennent difficilement à joindre un interlocuteur par téléphone et reçoivent seulement des réponses laconiques par courriel. L'absence de rapports humains a ainsi souvent été déplorée. Ce qu'il faut avant toute chose, c'est ré-humaniser.

Pour ma part, je ne suis pas persuadé que privatiser l'ensemble permettrait de gagner en humanité. En outre, il est nécessaire de détenir une connaissance des métiers militaires et des spécificités des trois armées. Or, en privatisant, je crains que nous ne perdions cette connaissance des métiers militaires et de leurs contraintes. Aujourd'hui, les personnels qui sont affectés dans ces services, quelle que soit la formation dont ils proviennent, savent quelles sont les nécessités de la vie militaire et ce qu'impliquent les mutations.

**M. Laurent Furst, co-rapporteur.** Je crois que l'on touche ici à deux éléments importants. Je voudrais vraiment insister sur le fait qu'en aucun cas nous ne remettons en cause les personnels qui s'occupent du logement, à quelque niveau que ce soit. Ces derniers nous ont accueillis partout avec sincérité et droiture, nous expliquant leur engagement et leur travail. Ce sont le dispositif, l'organisation et le système que nous souhaiterions voir évoluer. Je le répète, les personnes ne sont pas en cause. Dans ce contexte, s'il nous a été dit que les personnels affectés dans la chaîne logement recevaient dorénavant une formation initiale, nous avons simplement constaté qu'il pouvait arriver que des agents n'en bénéficient pas et se forment « sur le tas ».

Par ailleurs, ainsi que l'ont souligné Fabien Lainé et Claude de Ganay, l'humanisation du dispositif est essentielle. La politique du logement ne s'adresse pas seulement à des militaires. Elle concerne des conjoints qui travaillent, des familles qui peuvent rencontrer des problèmes dans le cadre de l'inscription des enfants à l'école, qui s'engagent à vivre dans un logement pendant plusieurs années sans avoir la possibilité de le visiter autrement qu'en prenant contact avec le locataire précédent... À tout cela, s'ajoute la précipitation induite par le plan annuel de mutations bien que les mutations soient dorénavant annoncées plus précocément. Il est donc nécessaire d'humaniser les choses pour que les personnes se sentent tout simplement respectées. Gardons à l'esprit que le conjoint du militaire n'est pas forcément militaire lui-même et n'est pas obligatoirement enclin à accepter les contraintes de cette vie pour lui et sa famille. Garantissons aux militaires et à leur famille le respect dû à l'ensemble de la société.

**M. Fabien Lainé, co-rapporteur.** Je remercie le rapporteur pour avis du programme 212, Claude de Ganay, de ses observations.

Pour répondre à notre collègue Jean-Jacques Ferrara, nous nous sommes rendus au Val-de-Grâce – et nous remercions d'ailleurs ceux qui nous en ont ouvert les portes. Cet hôpital rend bien des services aux 400 militaires de l'opération Sentinelle qui sont ainsi hébergés au cœur de Paris. Il est prévu, à terme, de

déplacer ces militaires au fort de Nogent, à une heure du centre de Paris. Notre volonté – dont nous pensons qu'elle est partagée par le ministère des Armées – est de maintenir ces militaires jusqu'aux jeux olympiques au plus près des lieux stratégiques parisiens. Évidemment, nous nous sommes demandé ce qu'il serait possible de faire à l'emplacement de l'ancien hôpital militaire. Je ne reviendrai pas sur les différents projets – universitaires, hospitaliers et scientifiques – qui ont pu être proposés : ils auraient selon nous pour effet de renforcer la concentration parisienne. Notre optique est plutôt celle de l'hébergement – et pourquoi pas, du logement. Le terrain est classé, notamment au titre de mines et de carrières et du code du patrimoine. Il est impossible de construire très haut. D'ailleurs, lorsque l'hôpital a été conçu au début des années 1970, les architectes des bâtiments de France avaient déjà imposé des limites à sa construction du fait de la présence de l'église et de son dôme. De plus, le Val-de-Grâce se situe dans un cadre très privilégié et très paysager. Il y a aujourd'hui une harmonie générale entre ce bâtiment moderne du début des années 1970 qui, au demeurant, présente un intérêt architectural, et l'institution plus ancienne. Selon ce que nous avons compris, le dossier ne serait plus à la main du ministère des Armées, l'arbitrage dépendant désormais d'un échelon supérieur. Notre priorité étant celle de l'hébergement, il faut que la situation actuelle dure le plus longtemps possible car elle rend service non seulement pour assurer la sécurité des Parisiennes et des Parisiens mais également dans le cadre de l'organisation d'événements internationaux dont les jeux olympiques à venir. Bref, ne touchons à rien pour l'instant.

**M. Laurent Furst, co-rapporteur.** Nous avons compris que la vente de ce patrimoine de très grande valeur avait un intérêt économique pour l'État. Nous avons examiné toutes les possibilités de réutilisation de ce site – y compris à vocation hospitalière : depuis la création du site de Balard, le ministère a de vrais besoins dans Paris *intra-muros* et le Val-de-Grâce est l'une des dernières emprises militaires parisiennes éventuellement utilisable à des fins de logement ou d'hébergement. Les militaires de l'opération Sentinelle vont être transférés au fort de Nogent réaménagé et, après les jeux olympiques, le Val-de-Grâce sera libéré, ce qui est fort dommage car le service de santé des armées et son musée sont situés juste à côté de l'ancien hôpital. Une emprise présentant un patrimoine historique sera donc coupée en deux

Quant aux Invalides, l'institution va garder sa vocation actuelle et des crédits ont été prévus pour moderniser l'hôpital.

Le dispositif que nous préconisons en matière d'attribution autonome des logements sociaux pourrait évidemment être revendiqué par d'autres administrations mais ce n'est pas choquant en soi. Je suppose que la réservation de logements est également difficile pour elles mais le ministère des Armées présente une spécificité forte : 24 000 de ses ressortissants changent de lieu de résidence simultanément chaque année.

Faut-il privilégier les mobiles par rapport aux sédentaires ? Cela fait débat au ministère. Il est parfois reproché aux personnels civils de « bloquer » des logements et d'entraver la mobilité des militaires. Les sédentaires ne sont pas forcément uniquement des civils mais dès lors que le parc de logements du ministère ne permet de loger que 11 % des personnels, il nous semblerait relativement logique que ceux qui doivent déménager régulièrement soient privilégiés par rapport à ceux qui restent stables au sein d'un même territoire et pourraient bénéficier d'un logement social selon la procédure classique.

Enfin, concernant les partenariats public-privé, l'appel d'offres pour le contrat CEGeLog est en cours et quatre groupements se sont constitués pour essayer de remporter le marché. Il s'agit bien de confier au secteur privé la gestion du parc domanial. Ce parc comporte 8 000 logements auxquels viendront s'ajouter quelque 2 500 logements à construire – dans les dix premières années du contrat, pour des raisons d'amortissement – et des logements actuellement sous bail emphytéotique qui reviendront dans le champ du contrat. Au total, ce parc devrait être, à terme, d'à peu près 14 000 logements. L'un des objectifs de CEGeLog est que ces logements soient financièrement accessibles aux militaires, avec des loyers d'un montant inférieur aux prix du marché. C'est pourquoi le ministère prévoit, pour financer la décote des loyers, d'accorder au concessionnaire une compensation financière dont le montant fait l'objet d'une négociation dans le cadre de l'appel d'offres en cours. En concevant CEGeLog, le ministère des Armées est parti de l'idée que gérer des logements n'était pas son métier et qu'il fallait pour cela s'appuyer sur des compétences privées : cela nous semble une bonne démarche mais encore faut-il que le ministère s'assure de disposer, en interne, des compétences suffisantes pour contrôler l'exécution du contrat.

**M. Fabien Lainé, co-rapporteur.** Je souscris tout à fait à ce que vient de dire Laurent Furst. Nous avons examiné de très près le contrat CEGeLog ainsi que ce qui avait été envisagé et envisageable avant sa conception : ce contrat nous paraît être le meilleur compromis qui soit. Encore faut-il qu'il soit piloté avec exigence et qu'il soit suffisamment lisible dans le temps. Nous nous sommes notamment demandé s'il y aurait des offres par région ou une offre nationale, compte tenu de l'importance numérique de ce parc de logements. En dehors de ce point, l'outil nous paraît adapté, tant pour les opérateurs privés qui répondent à l'appel d'offres que pour le ministère des Armées qui attend des résultats de qualité.

Pour répondre à Stéphane Baudu, nous sommes évidemment favorables à l'idée de s'affranchir du droit commun en matière d'attribution de logement social à des personnels du ministère des Armées mais cela ne pourra résulter que d'une volonté politique. On le voit en ce moment avec la réforme des retraites : il est possible, par une volonté politique, d'adapter les règles communes pour les policiers et les militaires en raison de la spécificité de leurs métiers. Ce devrait pouvoir être le cas pour le logement, la fonction militaire impliquant un cadre de

mutations intenses jusqu'en Guyane ou à Abou Dabi. Or, la politique du logement du ministère des Armées a ses limites puisque ses personnels sont parfois en concurrence avec ceux des autres administrations pour l'attribution de leur logement. Bref, une fois encore, nous sommes favorables à une politique du logement du ministère des Armées qui s'extrait du droit commun et à ce que notre commission fasse une proposition en ce sens, si le ministère n'en fait pas de son côté.

**Mme Séverine Gipson.** Je vous remercie, chers collègues, pour votre rapport ô combien réaliste. Ayant dans ma circonscription une base aérienne accueillant 2 700 militaires, j'ai pu m'apercevoir que le premier casse-tête du militaire, dès lors qu'il était muté, était de connaître la localisation et la nature du logement qu'il allait se voir attribuer. Et quand les militaires apprennent leur mutation en région parisienne, c'est effectivement la panique à bord pour toute la famille ! Merci de vous en être fait l'écho.

Les militaires ont la chance d'avoir une carrière réglée, sachant d'avance, pour certains d'entre eux, qu'ils changeront d'affectation tous les deux à quatre ans. Dès lors, ne serait-il pas intéressant que les services chargés du logement travaillent en amont avec ceux qui sont chargés de la gestion des carrières, afin que les recherches de logement puissent être anticipées ?

**M. Fabien Lainé, co-rapporteur.** Une vraie difficulté, pour les bureaux du logement, est en effet de ne pas avoir connaissance en amont des mutations des personnels, connaissance qui leur permettrait de savoir quels logements vont se libérer. La DRHMD et la DPMA sont en train de rapprocher leurs systèmes d'information : il était temps car cela pourrait simplifier les mutations. La carrière militaire est effectivement très réglée mais en dehors de la recherche d'un logement qui est source d'incertitude et donc de stress, en particulier à Paris, Toulon, Lyon ou Bordeaux. Ce rapprochement devrait effectivement permettre aux militaires de vivre leurs mutations dans de bien meilleures conditions – et c'est là le socle de la fidélisation. Tant que les militaires considéreront qu'il est punitif d'être muté en Île-de-France, la fidélisation en pâtira. Nous songions d'ailleurs hier à intituler notre rapport : « Le logement et l'hébergement, socle de la fidélisation ».

**Mme la présidente Françoise Dumas.** Je salue à mon tour votre travail. Cet excellent rapport dresse un état des lieux exhaustif, formule des propositions concrètes et faciles à mettre en application et offre des perspectives de travaux parlementaires. Je vous adresse donc mes remerciements et mes félicitations. Nous allons maintenant procéder au vote sur la publication de ce rapport.

*La Commission autorise à l'unanimité la publication du rapport d'information.*

## AUDITIONS ET DÉPLACEMENTS DE LA MISSION D'INFORMATION

*(Par ordre chronologique)*

### 1. Liste des personnes auditionnées par les rapporteurs

➤ **Haut comité d'évaluation de la condition militaire – M. Francis Lamy**, conseiller d'État, président, **M. Olivier Maigne**, contrôleur général des armées, secrétaire général.

➤ **Service d'infrastructure de la défense – M. le général d'armée Bernard Fontan**, directeur central, **M. Jacques Massot**, sous-directeur gestion du patrimoine.

➤ **Secrétariat général pour l'administration – M. Jean-Paul Bodin**, secrétaire général pour l'administration, **M. le colonel Franck Massot**, chef de cabinet.

➤ **Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM) – Mme la commissaire principale Marine Messenger**, membre du CSFM au titre du service du Commissariat des Armées, **M. le gendarme Vincent Michaud**, **M. le caporal-chef Grégory Minet**, **M. le commissaire en chef Alain Monier**, **M. le premier maître Michaël Pousset**, **M. le lieutenant-colonel Vincent Rostand**, **M. le lieutenant-colonel Pierre Thomas**, **M. l'ingénieur principal des études et techniques d'armement Thomas Verchère**, **M. Wilfrid Sch-Yee-Chong-Tchi-Kan**, membres du CSFM, **M. le contrôleur général des armées Olivier Schmit**, secrétaire général, **M. le commissaire en chef Philippe Charollais**, adjoint études, **M. le commandant Jean Bölling**, adjoint communication.

➤ **Direction des patrimoines, de la mémoire et des archives – M. Sylvain Mattiucci**, directeur, **Mme Christine Julard**, sous-directrice du logement, **M. Philippe Dress**, sous-directeur de l'immobilier et de l'environnement, **Mme Marie-Laurence Teil**, adjointe au sous-directeur à la sous-direction de l'immobilier et de l'environnement, **M. Stéphane Riquier**, adjoint au chef de service.

➤ **CDC Habitat – M. André Yché**, président du directoire, **M. Yves Chazelle**, directeur général, **Mme Anne Frémont**, directrice de cabinet et directrice des relations institutionnelles, **M. Hervé Silberstein**, directeur général adjoint en charge du réseau et des métiers, président du directoire de CDC Habitat social.

➤ **Établissement public des fonds de prévoyance militaire et de l'aéronautique – Mme Delphine Hedary**, présidente du conseil

d'administration, **M. Bruno Bordone**, directeur de l'établissement public des fonds de prévoyance militaire et de l'aéronautique,

➤ **Table-ronde réunissant les bureaux régionaux du logement** – **M. François Chassaing**, chef du bureau régional du logement de Bordeaux, **Mme Magali Aucuit**, chef du bureau régional du logement de Lyon, **Mme Marie Frantz**, chef du bureau régional du logement de Metz, **M. Jean-François Statnik**, chef du bureau régional du logement de Rennes.

➤ **Bureau régional du logement en région Île-de-France** – **M. Jean-Marc Thirion**, chef du bureau régional.

➤ **Direction de l'immobilier de l'État** – **Mme Isabelle Saurat**, directrice.

➤ **M. Jacques Perget**, contrôleur général des Armées.

➤ **État-major de la marine** – **M. le contre-amiral Denis Bertrand**, officier général performance et synthèse, **M. le capitaine de vaisseau Fabrice Bornet**, chef du bureau infrastructure, **M. le capitaine de frégate Julien Casati**, adjoint au chef du bureau condition du personnel, **M. le capitaine de vaisseau Antoine Vibert**, responsable des liaisons parlementaires au sein du cabinet du chef d'état-major.

➤ **État-major des armées** – **M. le général de corps aérien Bruno Paccagnini**, sous-chef d'état-major, directeur du pôle performance, **M. le commissaire colonel Thierry Calentier**, chef du bureau de la condition du personnel et formation (BCPF), **M. l'ingénieur en chef Alain Lagache**, **M. le colonel Étienne Krier**, **Mme la commissaire en chef Lysiane Mothes**.

➤ **État-major de l'armée de terre** – **M. le général de division Hervé Gomart**, sous-chef d'état-major, directeur de la division, de la performance et de la synthèse, **M. le colonel Olivier Meriau**, **M. le lieutenant-colonel Antoine Bonnichon**.

➤ **Mme Geneviève Darrieussecq**, secrétaire d'État auprès de la ministre des Armées.

➤ **Sous-direction de l'action sociale du ministère des Armées** – **M. Jean-Joël Clady**, sous-directeur, **M. Sylvain Letellier**, attaché principal d'administration, chef du bureau de la tutelle et de l'évaluation, **M. Jean-Michel Pierret**, attaché d'administration hors classe, chef du bureau des actions sociales.

➤ **Association nationale des femmes de militaires (ANFEM)** – **Mme Florence Lendroit**, présidente, **Mme Anne Morizot**, membre du conseil.

➤ **Direction des ressources humaines du ministère des Armées** – **M. le vice-amiral d'escadre Philippe Hello**, directeur, **M. le lieutenant-colonel Frédéric Goupil**, chargé d'études auprès du directeur.

➤ **Service du commissariat des armées** – **M. le commissaire général Stéphane Piat**, directeur central, **Mme Nathalie Ledogar**, commissaire général de seconde classe, **M. Christophe Perret**, commissaire général de première classe.

➤ **État-major de l'armée de l'air** – **M. le général Frédéric Parisot**, sous-chef préparation de l'avenir à l'état-major de l'armée de l'air, **Mme le lieutenant-colonel Laëtitia Deljarrit**, chef de la division de la condition de l'aviateur à la direction des ressources humaines de l'armée de l'air (DRHAA).

## 2. Déplacements

➤ **Paris – Visite du Val de Grâce** avec **M. Jacques Perget**, contrôleur général des armées.

➤ **Canjuers** – rencontre avec **M. le colonel Olivier Méhu**, commandant adjoint de la base de défense de Draguignan, et **M. le colonel Arnaud Le Segretain du Patis**, chef de corps du 1<sup>er</sup> Régiment de chasseurs d'Afrique ; visites de bâtiments d'hébergement, de logements et échanges avec le personnel.

### ➤ **Toulon**

● **Base navale** – rencontre avec **M. l'amiral Hemmer**, commandant de la base de défense ; **M. le commissaire général Jean-François Hiaux**, chef du groupement de soutien de la base de défense ; visites de bâtiments d'hébergement et échanges avec le personnel.

● **M. le vice-amiral d'escadre Charles-Henri du Ché**, préfet maritime.

● **M. Christophe Suchier**, chef du bureau régional du logement.

➤ **Cazaux – Base aérienne 120** – rencontre avec **M. le colonel Noël Farnault**, commandant de la base aérienne 120 et de la base de défense de Cazaux, visites de bâtiments d'hébergement et échanges avec le personnel.

➤ **La Cavalerie – 13<sup>ème</sup> demi-brigade de légion étrangère**, rencontre avec **M. le général Patrick Barrillon**, directeur de l'établissement du service d'infrastructure du ministère de la Défense pour la zone sud-ouest, **M. le colonel Jacques Bouffard**, chef de corps ; visites de bâtiments d'hébergement et échanges avec le personnel.

➤ **Paris – Bureau du logement de la région Île-de-France (BLRIF)**, visite du bureau conduite par **Mme Christine Julard**, sous-directrice du logement, direction des patrimoines, de la mémoire et des archives, et échanges avec les personnels.

➤ **Le Kremlin-Bicêtre – Résidence Voltaire**, rencontre avec **M. Antonio Almeida**, directeur, visite de la résidence et échanges avec des représentants de l'institution de gestion sociale des armées.