

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSEMBLÉE NATIONALE

**MISSION LOGEMENT DES PERSONNELS
DE LA DÉFENSE**

- 9 septembre 2003 -

Gilbert MEYER,
député du Haut-Rhin,
maire de Colmar.

PREAMBULE

3 Questions posées à M. Gilbert MEYER :

1. Quel était l'objet de la mission confiée ?

Le Premier Ministre m'avait détaché auprès du Ministre de la Défense pour analyser la situation du «logement» des personnels de la Défense.

En effet le logement pose souvent des problèmes aux personnels concernés. La professionnalisation de nos armées a, en outre, créé des besoins nouveaux qui à ce jour ne sont pas répondus.

Par la même occasion, les personnels de la Défense font état de nombreuses contraintes. Parmi elles, certaines pèsent beaucoup sur leur situation familiale comme :

- la surenchère des loyers,
- la charge de la caution,
- le manque de logement pour célibataires,
- le logement des personnels qui partent à la retraite,
- l'accession à la propriété, etc.

2. Quels sont les besoins en matière de logement ?

La professionnalisation de nos Armées, a beaucoup changé la situation.

Dans un premier temps s'impose une mise aux normes, des logements dits d'hébergement (accueil dans les casernements). Ensuite le profil familial des personnels de la défense fait davantage appel aujourd'hui au "logement familial".

La loi de programmation militaire, prévoit la mise à disposition de 5 200 logements nouveaux pour la période de 2003 à 2008. Les besoins supplémentaires sont évalués à 6 000 logements. Pour ces derniers, aucun crédit n'est programmé.

3. Quelles propositions ?

Les propositions faites, conduisent à installer auprès des Régions militaires un "outil" appelé à gérer, avec plus de proximité, toutes les questions touchant le logement des personnels de la Défense.

Ce dispositif, est conforme à la volonté "d'ouverture" voulue par le Président de la République et le 1er Ministre, soit :

- donner libre cours au mouvement,
- offrir aux partenaires publics et privés l'opportunité de s'exprimer,
- favoriser une dynamique interactive entre secteurs public et privé,
- mettre en oeuvre une nouvelle dimension sociale (accession à la propriété, logement des célibataires, exonérations de la caution ...),
- enfin, consacrer un véritable partenariat entre l'Etat et les Collectivités.

La réalisation des besoins immédiats (6 000 logements) n'implique aucun engagement financier du Ministère de la Défense et aboutit à une économie de 420 M€

Ce dispositif peut en outre, être élargi aux besoins d'autres ministères.

Les préconisations faites, conjuguent ainsi à la fois, déconcentration, décentralisation et expérimentation.

Gilbert MEYER

SOMMAIRE

<u>Introduction</u>	1
<u>Ière partie : diagnostic de la situation.</u>	3
<u>I-1 Les besoins anciens en hébergement, avant la professionnalisation.</u>	3
I-1-1 Les besoins anciens en logement familial.	3
I-1-1-1 L'aide à la personne.	4
I-1-1-2 L'aide à la pierre.	4
I-1-2 Les besoins anciens en logements en casernement.	5
I-1-2-1 Pour l'armée de terre.	5
I-1-2-2 Pour la marine.	5
I-1-2-3 Pour l'armée de l'air.	5
I-1-2-4 Pour la gendarmerie.	6
<u>I-2 La gestion du logement.</u>	7
I-2-1 Les logements de la défense disponibles par rapport aux besoins.	7
I-2-2 L'origine des logements, en nombre.	7
I-2-2-1 L'origine par armée.	7
I-2-2-1-1 L'armée de terre.	7
I-2-2-1-2 La marine.	8
I-2-2-1-3 L'armée de l'air.	8
I-2-2-1-4 La gendarmerie nationale.	8
I-2-2-2 Le parc de logements familiaux interarmées.	9
I-2-2-2-1 Les logements domaniaux.	9
I-2-2-2-2 Les locations auprès des bailleurs sociaux (SNI, sociétés HLM ...).	9
I-2-2-2-3 Les logements venant du secteur privé.	9
I-2-3 Les logements de la Défense : situation des biens en qualité habitat.	9
I-2-3-1 Les logements en casernement.	9
I-2-3-1-1 Pour l'armée de terre.	9
I-2-3-1-2 Pour la marine.	10
I-2-3-1-3 Pour l'armée de l'air.	10
I-2-3-1-4 Pour la gendarmerie.	10
I-2-3-2 Les logements domaniaux.	10

<u>I-3 Les disparités d'une région à l'autre en ce qui concerne le logement familial.</u>	11
I-3-1 Les disparités d'une région à l'autre dans le coût des loyers.	11
I-3-1-1 L'évolution des loyers dans le secteur libre : l'augmentation du coût du loyer est plus forte en régions à forte densité.	11
I-3-1-2 Les différences de loyers dans le parc familial de la défense.	12
I-3-2 Les disparités d'une région à l'autre dans l'accès au logement.	13
I-3-3 Les disparités d'une région à l'autre pour le coût de la vie.	13
I-3-4 Les disparités d'une région à l'autre pour l'incidence sur le salaire net.	13
<u>II^{ème} partie : Les besoins nouveaux à satisfaire.</u>	16
<u>II-1 Les nouveaux besoins : différences par rapport aux besoins anciens.</u>	16
II-1-1 Conséquences de la professionnalisation sur les besoins en logements familiaux.	16
II-1-2 Conséquences de la professionnalisation sur les besoins en casernement et en hébergement militaire.	17
II-1-2-1 Le logement en casernement de l'armée de terre.	17
II-1-2-2 Le logement en casernement de la marine.	18
II-1-2-3 Le logement en casernement de l'armée de l'air.	19
II-1-2-4 Le logement dans la gendarmerie.	20
<u>II-2 Les disparités des besoins entre les régions.</u>	22
II-2-1 Les disparités régionales des besoins en casernements.	22
II-2-1-1 Les disparités d'une région Terre à l'autre.	22
II-2-1-2 Les disparités dans la modernisation du casernement de la marine par autorités militaires locales.	23
II-2-1-3 Les disparités de casernement dans l'armée de l'air.	23
II-2-1-4 Les disparités de casernement dans la gendarmerie.	23
II-2-2 Les disparités régionales des besoins en logements familiaux.	25
II-2-2-1 Pour l'armée de terre.	25
II-2-2-2 Pour la marine.	26
II-2-2-3 Pour l'armée de l'air.	27
<u>II-3 La politique d'hébergement actuelle engagée.</u>	29
II-3-1 La politique engagée pour la location.	29
II-3-1-1 L'aide à la personne.	29
II-3-1-1-1 La MICM.	29
II-3-1-1-2 Les prestations d'action sociale.	29
II-3-1-2 L'aide à la pierre.	31
II-3-1-2-1 Les bénéficiaires du logement familial.	31
II-3-1-2-2 Les évolutions en cours.	32

II-3-2 La politique engagée pour la construction.	35
II-3-2-1 Quels moyens ?	35
II-3-2-1-1 La politique de logement familial s'appuie sur une chaîne technique du logement militaire.	35
II-3-2-1-2 L'objectif qualitatif de la politique mise en œuvre pour les logements en casernement.	37
II-3-2-2 Quels partenaires ?	39
II-3-2-2-1 Les partenaires en matière de logements familiaux.	39
II-3-2-2-2 Les partenaires en matière de logement en casernement.	40
II-3-3 Quelle présence des collectivités locales dans la politique du logement ?	41

III^{ème} Partie : Solutions envisageables et propositions.

III-1- Les souhaits généralement exprimés par le personnel à loger.

III-1-1 Les souhaits formulés pour le logement familial.	44
III-1-1-1 Au niveau national.	44
III-1-1-2 En Ile-de-France.	45
III-1-2 Les souhaits exprimés pour le logement en casernement.	45
III-1-2-1 Les attentes des EVAT de l'armée de Terre.	46
III-1-2-2 Les attentes dans la marine.	46
III-1-2-3 Les attentes des MTA dans l'armée de l'air.	47
III-1-2-4 La situation dans la gendarmerie.	47

III-2 Les réponses aux besoins en hébergement.

III-2-1 La programmation de l'armée de terre.	48
III-2-2 La programmation de la marine.	48
III-2-3 La programmation de l'armée de l'air.	49
III-2-4 Les marges de manœuvre possibles pour la gendarmerie.	49

III-3 Les réponses aux besoins en logements familiaux.

III-3-1 Rappel des besoins complémentaires en logements familiaux.	51
III-3-2 Garantir les moyens budgétaires prévus pour les besoins en logements programmés.	52
III-3-3 Les principes généraux conseillés pour une politique rénovée du logement familial.	54
III-3-3-1 Déconcentrer le traitement des besoins nouveaux au niveau régional.	54
III-3-3-2 Procéder par la voie contractuelle avec l'ensemble des partenaires publics et privés.	55

III-3-3-3 Améliorer l'offre des logements pour les jeunes engagés et les célibataires géographiques.	56
III-3-3-4 Rechercher un accroissement de l'offre foncière dans les régions déficitaires.	56
III-3-3-5 Favoriser l'accession à la propriété.	58
III-3-3-6 Augmenter et améliorer qualitativement l'offre de logements pour les militaires.	59
III-3-3-7 Renforcer la professionnalisation de la chaîne technique du logement.	59
III-3-3-8 Uniformiser et clarifier la gestion du logement	60
<u>III-3-4 Les modalités pratiques de mise en œuvre.</u>	61
III-3-4-1 La recherche d'un partenariat mixte – le "tandem", outil de travail.	61
III-3-4-2 L'augmentation de l'offre de logements – le partenariat des collectivités locales.	62
III-3-4-3 Les conventions de réservations avec les organismes publics ou privés de logement, associés sous forme de "tandem".	64
III-3-4-4 L'expérimentation menée en Alsace.	65
<u>Conclusion</u>	68

INTRODUCTION

La professionnalisation des armées, maintenant achevée, a introduit de profonds changements dans les conditions de vie des personnels militaires, et en particulier des nouveaux engagés.

Soucieux d'offrir à ceux-ci des conditions d'hébergement à la fois attrayantes, comparables à celles de la vie civile, et compatibles avec leurs contraintes de mobilité et de disponibilité, les armées ont engagé des programmes ambitieux de modernisation de leurs casernements pour la plupart insuffisamment adaptés aux nouveaux besoins exprimés par les jeunes engagés.

Par ailleurs, le ministère de la défense a depuis longtemps pratiqué une politique volontariste d'offre de logements familiaux pour compenser les contraintes de la mobilité de ses personnels.

La session du Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM) qui s'est tenue en décembre 2002, a néanmoins fait apparaître des aspirations nouvelles et des inflexions souhaitables dans la politique du logement familial mise en œuvre par la défense. Souvent sur le "terrain" apparaît aussi un souhait nouveau de la part des militaires : l'accession à la propriété.

Par ailleurs, le Gouvernement se préoccupe, à juste titre, de relancer vigoureusement l'offre de logements, en particulier dans le domaine du logement social où les déficits sont flagrants.

C'est dans ce contexte que le Premier ministre, M. Jean-Pierre Raffarin, m'a confié, par décret du 14 mars 2003, une mission temporaire auprès de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense.

Aux termes de la lettre de mission qu'il m'a adressée¹, le Premier ministre demande que soient évalués "les besoins quantitatifs et qualitatifs du logement du personnel militaire". Il souhaite que soient également examinés "les difficultés particulières que rencontre le personnel de la défense pour se loger dans certaines régions", et que soit appréciée "l'adéquation entre l'organisation que le ministère de la défense a mise en place pour coordonner la politique du logement [---] à celle des professionnels susceptibles de répondre à ses besoins".

Le présent rapport résulte des travaux menés en étroite concertation avec les principaux responsables du logement au sein du ministère de la défense : cabinet du ministre ; direction de la mémoire, du patrimoine et des archives ; direction de la fonction militaire et du personnel civil ; états-majors de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air ; direction générale de la gendarmerie nationale ; ainsi que la société nationale immobilière².

¹ Cf. annexe I : lettre de mission du 14 mars 2003 du Premier ministre à M. Gilbert Meyer, député du Haut-Rhin.

² Cf. annexe II : liste des personnes rencontrées à l'occasion de la mission d'étude.

Le rapport s'est attaché à décrire :

- Dans une première partie, la situation du logement familial et du casernement existante avant la professionnalisation.
- Dans une seconde partie, les besoins nouveaux nés de cette mutation des forces armées. Une enquête complémentaire a été diligentée auprès des organismes régionaux en charge du logement et des états-majors, pour faire émerger les besoins actualisés en logements familiaux ; une seconde enquête, inédite, a été conduite à ma demande pour permettre d'apprécier les inégalités, selon les régions, du poids de la charge du logement familial sur les revenus des personnels.
- Dans une troisième partie, ont été examinées les possibilités permettant d'apporter des solutions aux besoins exprimés, tant pour le logement familial que pour l'hébergement en casernement, tout en abordant aussi l'accession à la propriété¹ ; sont formulées enfin des propositions qui nous paraissent pouvoir être retenues pour une mise en œuvre immédiate, à partir d'une expérimentation réalisée, à mon initiative, dans la région Alsace.

N.B. : le présent rapport a été élaboré avec le concours de M. Christian Peyruquéou, inspecteur civil de la défense auprès de Mme la Secrétaire générale pour l'administration.

¹ La question particulière des logements de passage, destinés à l'hébergement de courte durée (missions et stages), n'a pas été évoquée délibérément dans le cadre du présent rapport.

I ère partie : diagnostic de la situation

Nous examinerons la situation actuelle du logement (familial et de casernement¹) sous trois angles distincts :

- Les besoins anciens avant la professionnalisation ;
- La gestion actuelle du logement familial et du casernement sur les plans juridiques et qualitatifs ;
- Les disparités régionales en ce qui concerne le logement familial.

I-1 Les besoins anciens en hébergement, avant la professionnalisation.

L'origine du logement des soldats et cadres militaires français en casernement remonte à l'époque de la Renaissance (fin XV^{ème} s.).

La prise en considération du logement familial des militaires par l'État s'est pour sa part instaurée au XIX^{ème} siècle et s'est fortement accrue depuis le milieu du XX^{ème} siècle.

Ce besoin en logement trouve en effet sa raison d'être dans les conditions d'exercice du métier de militaire, et notamment dans **sa mobilité statutaire élevée**.

Il réside aussi dans une réponse donnée aux contraintes inhérentes à sa fonction : le militaire peut en effet être appelé à servir "en tout temps et en tout lieu", en vertu de l'article 12 du statut général des militaires.

Dans ces conditions, le ministère de la défense s'est très tôt préoccupé de l'hébergement des personnels militaires selon les catégories auxquelles ils appartenaient et leur situation de famille :

- personnels militaires bénéficiant d'un droit au logement (gendarmes, personnels logés par nécessité absolue de service, ou par utilité de service) ;
- personnels pour lesquels les conditions d'exercice du métier militaire justifiaient l'hébergement en enceinte militaire : personnels militaires du rang, volontaires et sous-officiers, lorsqu'ils sont célibataires ;
- personnels civils et militaires de la défense, chargés de famille, pour lesquels le ministère a engagé une politique de construction et de réservation de logements à usage locatif.

Par ailleurs, le ministère a apporté à ses ressortissants désirant accéder à la propriété la possibilité de bénéficier de prêts à des conditions attractives, comme compensations de la contrainte de mobilité. Les possibilités d'accès à la propriété sont pourtant jugées insuffisantes aujourd'hui.

I-1-1 Les besoins anciens en logement familial.

Deux grandes catégories d'aides ont été mises en œuvre pour favoriser le logement familial :

¹ Autrement appelé communément "hébergement" dans le présent rapport.

I-1-1-1 L'aide à la personne.

Prévue par un décret du 13 octobre 1959, elle n'a été créée qu'en 1973, sous forme d'une aide financière, qui compense les effets de la mobilité par la majoration de l'indemnité pour charges militaires (MICM) et par les compléments et suppléments forfaitaires d'indemnité pour charges militaires. Elle bénéficie, à l'occasion d'une nouvelle affectation, aux seuls militaires mariés et chargés de famille qui obtiennent soit un logement locatif dans le parc défense soit un logement privé.

Cette politique est placée sous la responsabilité de la direction de la fonction militaire et du personnel civil (DFP).

I-1-1-2 L'aide à la pierre.

Elle s'est concrétisée par une politique interarmées, pilotée par la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA), de construction, d'entretien et de réhabilitation d'un parc de logements familiaux à usage locatif, implantés sur l'ensemble du territoire national.

Ce parc se composait au **31 décembre 1996** pour la métropole, de **61 958** logements se répartissant ainsi qu'il suit :

Domaniaux	Réservés par convention avec la SNI	Réservés par convention avec d'autres sociétés	Pris à bail et autres	Total
12 513	28 003	20 074	1 368	61 958

(source DMPA)

Pour faciliter l'accès au logement des bénéficiaires à revenus modestes, la défense réalise des programmes de construction ou souscrit à des conventions de réservation grâce à un conventionnement social.

L'adaptation du parc s'effectue d'une part, par le déclassement et l'aliénation des logements domaniaux ou par la résiliation de conventions de réservation de logements devenus inutiles aux besoins de la défense et, d'autre part, par l'élaboration, en liaison avec les états-majors, directions et services et avec les acteurs locaux de la chaîne du logement, de programmes de réhabilitation ou de construction de logements.

De plus, le ministère de la défense verse des garanties d'occupation aux sociétés propriétaires de logements réservés afin d'en garder la disposition lorsqu'ils sont vacants et susceptibles de répondre à des besoins à court terme.

Pour les logements construits ou réservés sans conventionnement social, le ministère de la défense négocie des loyers avec les sociétés en contrepartie d'une participation financière sous forme de prêts sans intérêt ou de subvention, ce qui permet de proposer aux personnels des loyers moins élevés que ceux du marché libre.

I-1-2 Les besoins anciens en logements en casernement.

I-1-2-1 Pour l'armée de terre.

Avant 1997, l'armée de terre était forte de près de **250 000 militaires**, parmi lesquels 60 % étaient des appelés.

Les besoins en terme d'infrastructure étaient donc adaptés à cette population jeune, de "passage", requérant une instruction de base répétitive pour en faciliter la cohésion.

Le domaine de la vie privative était considéré comme marginal, compte tenu du temps réduit passé sous les drapeaux (dix mois à la fin des années 90) et des fréquents retours vers le domicile familial lors des permissions.

Les militaires du rang (de soldats à caporaux-chefs) étaient hébergés en chambres collectives de six à douze hommes, les espaces sanitaires étant collectifs.

Les bâtiments regroupaient au rez-de-chaussée les bureaux et les magasins d'unités élémentaires, alors que les chambres des soldats se situaient aux étages.

Pour les sous-officiers, les bâtiments pour cadres célibataires (BCC) offraient des chambres de 14 m² en moyenne, comportant un espace sanitaire (douches, lavabos). Ils étaient généralement situés en périphérie des quartiers pour en faciliter les accès de l'extérieur.

Des parkings pour les véhicules personnels étaient réalisés à proximité.

I-1-2-2 Pour la marine.

Avant la professionnalisation, la marine considérait que la réglementation n'ouvrait pas de droit particulier à l'accès au casernement en métropole au profit du personnel célibataire ou célibataire géographique au-delà du grade de quartier-maître de deuxième classe. Néanmoins, elle laissait la faculté au commandement d'attribuer des logements aux sous-officiers célibataires en fonction des places disponibles. En 1997, la marine logeait en casernement ses 14 500 appelés auxquels il convenait d'ajouter près de 4 500 célibataires (dont près de 3 000 sans droit formel au regard des critères marine). La marine hébergeait donc plus de **19 000 personnes** pour une capacité de plus de **22 000 lits**.

La situation de l'hébergement en casernement était très variable selon les ports, essentiellement en fonction de possibilités offertes par le parc immobilier au regard d'une demande inégale et ne permettait pas, de ce fait, de conclure à une règle générale concernant les besoins en casernement.

I-1-2-3 Pour l'armée de l'air.

Avant le lancement de la professionnalisation (1997), l'armée de l'air avait, concernant son hébergement, un double objectif :

- d'une part, conduire des programmes de rénovation de logement cadres et troupes ;
- d'autre part, assurer le remplacement des bâtiments d'hébergement à structure métallique dont la résistance au feu ne permettait plus de garantir la sécurité du personnel.

En 1996, la capacité disponible couvrait au plan quantitatif les besoins d'hébergement des cadres et des appelés, soit **39 000 lits** répartis en :

- 11 850 lits en chambre individuelle (30 %) ;
- 3 530 lits en chambre double (9 %) ;
- 23 600 lits en chambres collectives de six lits au minimum (61 %).

Dans ce cadre :

- 85 % des engagés bénéficiaient d'une chambre individuelle ;
- 15 % étaient en chambre double.

I-1-2-4 Pour la gendarmerie.

Le tableau ci-joint retrace l'évolution du parc de 1991 à 1996, avant la professionnalisation des armées inscrite dans la loi de programmation militaire (1997-2002). Ses données intègrent les logements déclassés, ayant toutefois la qualité juridique et fiscale de locaux de services techniques, à usage d'hébergement des gendarmes auxiliaires (appelés du service national), une partie d'entre eux étant également hébergée dans les locaux de services des unités, qui ne sont pas comptabilisés dans la catégorie des logements.

Évolution des effectifs à loger (OG et SOG) et à héberger (GAX) au cours des années 1991 à 1996, et de la composition du parc des logements concédables par nécessité absolue de service ¹

Effectifs budgétaires	1991	1992	1993	1994	1995	1996
	effectifs	effectifs	effectifs	effectifs	effectifs	effectifs
OG et SOG	78 071	78 819	79 557	79 535	79 716	79 745
GAX	10 602	10 852	11 102	11 702	11 877	12 017
EAEM	605	605	604	604	639	649
Total	89 278	90 276	91 263	91 841	92 232	92 411

Évolution du parc logement CLNAS *	1991	1992	1993	1994	1995	1996
	effectifs	effectifs	effectifs	effectifs	effectifs	effectifs
Lgt EC	66 892	67 280	67 400	67 536	67 977	68 117
Lgt HC	11 596	12 168	12 539	12 632	12 693	13 045
Total	78 488	79 448	79 939	80 168	80 670	81 162

(source DGGN)

* Jusqu'en 2000, la situation totale des logements intégrait les logements déclassés ou les locaux de service utilisés pour permettre l'hébergement des GAX, puis des GAV lorsqu'ils ont remplacé ces derniers.

¹ OG : officier de gendarmerie – SOG : sous-officier de gendarmerie – EAEM : employés administratifs de l'Etat-major, devenus CSTAGN : corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie nationale – GAX : gendarmes auxiliaires devenus GAV : gendarmes adjoints volontaires – CLNAS : logement en casernement concédé par nécessité absolue de service – EC : logement en casernement – HC : logement hors casernement.

I-2 La gestion du logement.

I-2-1 Les logements de la défense disponibles par rapport aux besoins.

a) Le parc de logements familiaux, qui comprend **61 840 logements** en France métropolitaine au 30 juin 2002, permet de loger **28,6 % des ayants droit de la défense.**

Ce pourcentage monte à **31,7 % des ayants droit** avec le recours aux ressources des banques de logements privés.

Il permet de donner satisfaction à **55 % des demandes exprimées par les bénéficiaires militaires.**

Dans le ressort de l'Ile-de-France, le parc utile comprend **11 516 logements** (au 31/12/2002).

Il permet de satisfaire **60,1 % des demandes exprimées, et 66,7 % des demandes en tenant compte des logements privés.**

b) Un certain nombre de logements familiaux ne sont pas en permanence disponibles pour trois séries de raisons :

- Ils font l'objet de mesures de réhabilitation et sont donc provisoirement inoccupés ;
- Ils sont momentanément inoccupés par les ayants droit défense, mais sont maintenus dans le parc dans la perspective de prochaines mutations de personnels : les logements font l'objet de paiements de garanties d'occupation par la défense : **6,86 M€** en 2002 ;
- Ils sont occupés par des "indus" : personnels n'ayant plus la qualité d'ayants droit de la défense ou personnels non défense autorisés à occuper temporairement des logements du parc défense.

Pour la région Ile-de-France, le nombre d'occupations irrégulières (579) et celui des logements prêtés ou indisponibles (361) obèrent sensiblement le parc théorique.

De même, certaines implantations en province connaissent des situations se rapprochant de celles de la région parisienne : à Toulon, 300 logements, soit 10 % du parc, sont occupés indûment.

- La vacance de certains logements est par ailleurs parfois volontaire pour permettre le logement de certains ressortissants jugés prioritaires, notamment dans le cadre de mutations telles que le retour d'outre-mer d'un ayant droit.

Le taux de vacance du parc (domanial et réservé par convention) **s'est en moyenne situé en France à 4,5 % pour l'ensemble de l'année 2002.**

I-2-2 L'origine des logements, en nombre.

I-2-2-1 L'origine par armée.

I-2-2-1-1 L'armée de terre.

L'armée de terre assure aujourd'hui 100 % de ses besoins de logements en casernement domanial, soit :

- 10 452 places dans les bâtiments cadres célibataires "BCC" (soit près d'un quart des effectifs actuels des sous-officiers de l'armée de terre) ;
- 40 357 places dans les chambres collectives ou individuelles d'engagés volontaires (soit 65 % des EVAT).

Ainsi l'armée de terre offre-t-elle actuellement **50 809 places occupées**.

Compte tenu de ces capacités encore disponibles, elle pourrait loger en cas de crise, 75 % des 65 000 EVAT, bien qu'à des conditions d'acceptabilités variées : le plan VIVIEN est en effet en cours de mise en œuvre (cf. infra).

I-2-2-1-2 La marine.

La marine disposait en 1998 de plus de 22 000 lits en casernement domanial. Le plan de modernisation du casernement prévoit à son terme (au-delà de 2008) **une réduction du nombre de lits de 22 000 à 11 000**.

La marine dispose en conséquence d'une marge de manœuvre utilisable en cas de crise, qui à terme disparaîtra.

I-2-2-1-3 L'armée de l'air.

La capacité d'hébergement actuelle en casernement domanial est de **23 346 lits** en métropole, répartis en 14 907 lits pour la région aérienne Nord et 8 439 lits pour la région aérienne Sud.

Cette décroissance par rapport à la situation antérieure (39 000 lits) résulte de la suppression progressive des chambres collectives, insalubres ou devenues inutiles à l'armée de l'air.

Cette évolution est amenée à se poursuivre jusqu'en 2015 (objectif : 17 600 lits au nouveau standard de confort répartis en 14 000 chambres individuelles et 1 800 chambres doubles).

I-2-2-1-4 La gendarmerie nationale.

La gendarmerie dispose d'un parc immobilier de 11 millions de m² de surface utile France entière qui présente les caractéristiques suivantes (au 31-12-2002) :

Casernements en métropole	Domaniaux	619
	Locatifs	3 430
	Total	4 049

(source DGGN)

Les **74 972 logements NAS** de la gendarmerie sont répartis en métropole en trois catégories (domaniaux, loués aux collectivités locales, loués à des bailleurs privés) selon le tableau suivant :

Répartition en métropole	Domaniaux	Locatifs (collectivités locales)	Locatifs (autres)	Total
En caserne	31 963	20 802	8 338	61 103
Hors caserne	-	-	13 869	13 869
Total des logements NAS	31 963	20 802	22 207	74 972

(source DGGN)

L'augmentation des effectifs officiers / sous-officiers de gendarmerie prévue par l'actuelle LPM, ainsi que la satisfaction des besoins d'hébergement en caserne, conduira à l'accroissement corrélatif du nombre de locations externes.

I-2-2-2 Le parc de logements familiaux interarmées.

I-2-2-2-1 Les logements domaniaux.

Au 30 juin 2002, le parc des logements domaniaux interarmées appartenant au ministère de la défense et confiés en gestion à la Société Nationale Immobilière était de **11 804** logements en métropole (en diminution de 509 par rapport à 1996).

I-2-2-2-2 Les locations auprès des bailleurs sociaux (SNI, sociétés HLM ...).

La SNI, qui constitue traditionnellement le principal partenaire pour la Défense en matière de logement familial, n'est pas le seul partenaire à intervenir pour le ministère.

On dénombre au total 143 autres sociétés présentes : SA HLM (Picardie-Habitat, Le toit Angevin...) ; OPHLM (OPHLM de Castres, de Charente...) ; ou sociétés privées (EIFFAGE, MONTANEA) avec lesquelles ont été conclues une convention.

Les logements familiaux mis à disposition des personnels civils et militaires, et pris en location auprès des bailleurs sociaux se répartissent comme suit :

Logements réservés par convention avec la SNI	Logements réservés par convention avec d'autres sociétés	Logements pris à bail	Autres logements	Total
28 106	19 754	285	1 891	50 036

(source DMPA)

I-2-2-2-3 Les logements venant du secteur privé.

Les logements proposés aux ressortissants par les particuliers constituent un appoint important pour les BRILOM, puisque leur nombre était de **5 404** au 31 décembre 2002 (à comparer aux 6 952 recensés au 31 décembre 2001).

I-2-3 Les logements de la Défense : situation des biens en qualité habitat.

I-2-3-1 Les logements en casernement.

I-2-3-1-1 Pour l'armée de terre.

Actuellement seuls **42 %** des sous-officiers ayants droit aux BCC et **50 %** des EVAT sont logés selon les nouvelles normes VIVIEN.

Les autres sont logés selon les normes anciennes. Cette situation transitoire génère des désagréments pour les usagers, souvent logés à proximité des travaux de remises aux normes. La majorité de la fonction hébergement de l'armée de Terre devrait satisfaire aux nouvelles normes vers 2009, la mise en place des derniers financements étant programmée en 2007.

I-2-3-1-2 Pour la marine.

Fin 2002, 1 716 lits ont été mis aux nouvelles normes, soit 15 % du besoin total, et 537 lits supplémentaires seront livrés en 2003 : **20 %** du parc seront ainsi mis aux nouvelles normes. A la fin **2008**, ce chiffre atteindra 8 781 lits, soit un taux de réalisation de **80 %** du programme de modernisation du casernement.

I-2-3-1-3 Pour l'armée de l'air.

Compte tenu de l'objectif affiché pour 2015 et du taux de réalisation en 2003, **55 %** du logement en casernement est réhabilité aux normes de confort définies par l'EMAA (lits en chambre individuelle ou double de 16 à 18 m² de surface utile, équipée d'un sanitaire individuel trois fonctions).

Les chambres non rénovées disposent en général d'un lavabo individuel, d'une douche pour deux, voire individuelle, et de WC collectifs.

I-2-3-1-4 Pour la gendarmerie.

Le parc immobilier de la gendarmerie, à la faveur des opérations de construction de nouvelles casernes, de réhabilitation d'ensembles immobiliers existants, mais également du recours croissant aux locations externes, gagne en qualité et en surface. Des efforts importants sont consentis pour offrir aux familles des logements bénéficiant des normes actuelles de confort moderne. Au 31 décembre 2002, moins d'1 % des logements étaient dépourvus de chauffage central et/ou de sanitaires individuels. Leur surface moyenne a tendance à augmenter, les logements de type F4 représentant 80% du parc en caserne.

Cependant la mise à niveau d'un parc aussi vaste que celui de la gendarmerie suppose la mobilisation de crédits conséquents qui n'a pu intervenir autant que nécessaire au cours des années antérieures. Le retard ainsi accumulé a tendance à diminuer, mais il reste des efforts certains à produire. Les recensements effectués laissent apparaître que, au 31 décembre 2002, **258** casernes domaniales et **908** casernes locatives étaient classées **vétustes** ou dans un **mauvais état** (respectivement **46%** et **26 %** du parc domanial et locatif), nécessitant soit une réhabilitation complète, soit une reconstruction.

I-2-3-2 Les logements domaniaux.

Deux études techniques ont été commanditées par la SNI, en 1998 et 1999, en vue d'apprécier les montants budgétaires annuels à consacrer à l'entretien du patrimoine domanial.

Ces deux études, réalisées par des prestataires extérieurs, indépendants et choisis après appel à candidatures et mise en concurrence, ont été transmises à la Défense le 3 mars 2000 :

- une première étude portant sur 8 450 logements correspondant essentiellement à des ensembles de 21 logements ou plus, a été réalisée en 1998 par la société SOCOTEC ("parc banalisable") ;
- une deuxième étude, portant sur 3 042 logements correspondant à des ensembles spécifiques (hôtels de commandement, surfaces importantes, grandes hauteurs sous plafond, décorations, ou périmètre des monuments historiques), a été réalisée en 1999 par le bureau VÉRITAS ("parc atypique").

Ces études ont permis d'apprécier dans le parc domanial :

- l'état général de l'ensemble immobilier ;
- les travaux nécessités par la sécurité, la pérennité du clos et du couvert, et les embellissements ;
- l'établissement d'une programmation dans le long, moyen et court terme.

Cette estimation a ensuite été réajustée par la prise en compte :

- de l'impact de la réfection des chaufferies ;
- de l'impact de la remise à niveau des ascenseurs ;
- de l'impact du traitement de l'amiante ;
- et du coût de remise en état des voiries et réseaux divers (VRD).

Au total, le besoin budgétaire réajusté est présenté dans le tableau suivant (données en MF par an).

**Estimation budgétaire à 15 ans
des travaux d'entretien sur l'ensemble immobilier domanial**

période concernée	Titre	Parc banalisable (8 450 logements)	Parc atypique (3 042 logements)	Parc total (11 492 logements)	Bilans par période
4 premières années (1999/2002)	T III	91 MF	39 MF	130 MF	920 MF
	T V	71 MF	26 MF	100 MF	
	total	162 MF/an	68 MF/an	230 MF/an	
6 années suivantes (2003/2008)	T III	59 MF	39 MF	98 MF	1 020 MF
	T V	48 MF	24 MF	72 MF	
	total	107 MF/an	63 MF/an	170 MF/an	
5 dernières années (2009/2013)	T III	59 MF	39 MF	98 MF	650 MF
	T V	17 MF	15 MF	32 MF	
	total	76 MF/an	54 MF/an	130 MF/an	
Estimation globale sur l'ensemble de la période de 15 années =					2 590 MF (soit 394,8 M€)

(source DMPA)

Le ministère de la défense (DMPA) estime que la double étude menée à bien par la société SOCOTEC et le bureau VÉRITAS, lui permet, aujourd'hui, de pouvoir disposer d'une expertise financière objective dans le domaine du coût d'entretien de son parc domanial.

I-3- Les disparités d'une région à l'autre en ce qui concerne le logement familial.

I-3-1 Les disparités d'une région à l'autre dans le coût des loyers.

Il convient de distinguer le coût des loyers dans le secteur privé et dans le parc défense.

I-3-1-1 L'évolution des loyers dans le secteur libre : l'augmentation du coût du loyer est plus forte en régions à forte densité.

L'analyse de l'évolution générale du loyer en secteur libre montre que, globalement, une véritable accélération s'est pratiquée en France au cours de la dernière période.

Les tableaux fournis par l'INSEE précisent que l'augmentation trimestrielle des loyers est passée au cours des 18 derniers mois :

de 1,1 % (avril 2001) à + 1,7 % (janvier 2002), puis à + 2,5 % (avril 2002), à + 3,0 % (octobre 2002) et à nouveau à + 3,0 % (janvier 2003).

Or, ce phénomène s'est nettement accentué dans les régions à forte densité urbaine.

Tranche d'unité urbaine	Avril 01	Janvier 03
Zones rurales (< 20 000 habitants) :	+ 1,2 %	+ 2,5 %
Villes moyennes (20 à 100 000 hab.) :	+ 1,0 %	+ 3,1 %
Grandes villes (> 100 000 habitants) :	+ 1,1 %	+ 2,8 %
Agglomération parisienne :	+ 1,1 %	+ 3,4 %

(source INSEE)

A l'exception des années 1995, 1996 et 1999, depuis 1985 la hausse d'ensemble des loyers du secteur locatif privé a été supérieure à l'indice des prix à la consommation.

Par ailleurs, la hausse des loyers parisiens et de la proche banlieue est plus forte qu'en province. Cette tendance est liée à la reprise confortée de la hausse moyenne des loyers de relocation à Paris et sa banlieue, plus tempérée en province.

Les militaires, en raison de leur mobilité, sont particulièrement exposés aux hausses brutales de loyers.

Les principales implantations des armées se trouvent dans l'Ile-de-France et dans l'ensemble est de la France (de l'Alsace à la Provence), régions qui connaissent de fortes hausses spéculatives de loyers (la demande étant supérieure à l'offre).

I-3-1-2 Les différences de loyers dans le parc familial de la défense.

La péréquation effectuée sur les logements domaniaux, ainsi que sur les logements conventionnés avant 1977, a pour objectif de faire en sorte que ces logements aient un loyer d'un montant égal à 50 % du marché locatif privé à Paris et sa région, et de 70 % du même marché en province.

Cette péréquation s'effectue emprise par emprise et des disparités importantes existent dans une même région, voire une même ville.

Les loyers des logements réservés par convention sont quant à eux fixés à l'issue d'une négociation au "cas par cas" où le prix du m² des logements concernés est en très grande partie directement fonction de la subvention que la défense peut attribuer à l'opération en question et non du marché locatif privé.

Aucune statistique globale identifiant la différence moyenne entre logements péréqués et réservés par convention n'est disponible, des disparités existant en tout état de cause entre péréqués et non péréqués, mais également entre les logements réservés et ceux obtenus dans le cadre d'un conventionnement social.

I-3-2 Les disparités d'une région à l'autre dans l'accès au logement.

L'existence d'une pénurie relative de logements dans certaines régions peut engendrer des disparités d'accès au logement pour les personnels de la défense. Ce constat a conduit le ministère de la défense à davantage porter l'effort de construction et de réservation, ces dernières années, dans les régions où les besoins sont les plus manifestes : en région Ile-de-France, notamment pour le logement des engagés et des jeunes fonctionnaires ; dans les zones défavorisées où le logement est rare ; dans les zones touristiques où le marché est cher.

Ce phénomène est encore accru dans les agglomérations où se conjuguent rareté de l'offre et coût élevé du foncier : Paris et sa banlieue sud et ouest, Toulon et sa région, Besançon, Bourg-St-Maurice, Carpiagne, Lille, Strasbourg, Bordeaux, Creil-Senlis, Istres-Miramas, Metz, Orléans, par exemple...

I-3-3 Les disparités d'une région à l'autre pour le coût de la vie.

Depuis 1995, l'INSEE estime que l'évolution du coût de la vie est homogène pour la France. Il n'existe donc pas de statistiques régionales sur ce point.

Le coût de la vie est apprécié par l'indice des prix à la consommation (IPC) estimé pour l'ensemble des ménages.

Il convient toutefois de noter que le coût des loyers d'habitation entre à hauteur de 7,3 % dans le calcul de l'indice général des prix à la consommation.

De plus, la révision autorisée des loyers d'habitation est par principe indexée sur l'indice du coût de la construction (ICC) qui est lui-même un indice à caractère national.

Sous ces réserves, les états-majors font état de variations importantes : les personnels affectés sur les implantations situées dans ou à proximité de grandes villes et en région Ile-de-France, constatent un coût de la vie supérieur à celui des garnisons isolées.

I-3-4 Les disparités d'une région à l'autre pour l'incidence sur le salaire net.

Aucune indication permettant de faire apparaître l'incidence régionale de la fonction logement sur le salaire net des ressortissants de la défense, n'étant disponible à ce jour, une enquête par sondages a été demandée dans le cadre de la présente mission.

L'évaluation de l'effort financier des ressortissants du ministère de la défense a été mesurée grâce à un questionnaire adressé par la DMPA aux sept BRILOM comportant une série de questions portant sur :

- la taille des agglomérations (villes de 3 000 habitants, de 3 000 à 10 000 h, de 10 000 à 30 000 h, de 30 000 à 100 000 h, villes supérieures à 100 000 habitants) ;
- les diverses catégories d'ayants droit militaires (officiers supérieurs, subalternes, sous-officiers supérieurs, subalternes) et civils (catégorie A, B et C) pris en compte à partir des indices de rémunération moyens de référence ;
- les niveaux de loyers proposés aux personnels (plancher, moyen, plafond) ;
- la situation de famille des ayants droit (sans enfant, avec un enfant, avec deux enfants)¹.

Les principales indications agrégées et arrondies de cette enquête, qui ne peut faire apparaître que des tendances, et non des données exhaustives², sont les suivantes :

¹ Cf. Annexe III : note DEF/SGA/DMPA/SDP n° 21 173 du 14 mai 2003.

² Dans la mesure en particulier où ne sont pris en compte que les revenus bruts, sans adjonction des primes qui peuvent représenter 30 à 40 % d'un revenu, ni de la MICM pour les militaires.

1) **l'effort financier moyen accompli par les ressortissants du ministère logés par la défense est, sur l'échantillon observé, plus fort en Ile-de-France (28 % du revenu mensuel brut) que dans les autres régions** (23 % dans le sud-est, 23 % à Toulon et dans ses environs, 21 % dans le sud-ouest, 20 % dans le nord-est, 18 % à Brest et ses environs, 15 % dans le nord-ouest) ;

2) **en tendance générale, cet effort croît avec la taille de la ville dans laquelle sont logés les ressortissants, cela indépendamment du niveau des loyers observés.**

Ainsi, en région Ile-de-France, au fur et à mesure que la population des villes retenues s'accroît, l'effort financier consenti va de 23 % à 28 %, pour un niveau de loyer moyen, et de 30 % à 41 % pour un niveau de loyers plafond. De même, en région nord-est, cet effort passe au fur et à mesure que la taille de la ville s'accroît, de 18 % à 21 % pour un niveau de loyers plancher, de 18 % à 23 % pour un niveau moyen et de 21 % à 26 % pour un niveau plafond.

Deux exceptions notables à cette tendance peuvent être citées, l'une à Brest et son agglomération, où les loyers relevés dans certaines communes de 10 000 à 30 000 habitants sont inférieurs à ceux des communes de 3 000 à 10 000 habitants ; l'autre dans le sud-est, où l'effort financier le plus élevé se situe dans le créneau des villes de 3 000 à 10 000 habitants ;

3) **de manière générale, l'effort financier croît plus que proportionnellement avec la taille de la famille des ressortissants logés**, et ce indépendamment du niveau des loyers observés ou de l'importance de la ville dans laquelle ils logent. La croissance de cet effort, parfois exponentielle, est essentiellement due au fait que l'augmentation de l'indemnité pour charges militaires et du supplément familial de traitement n'est pas proportionnelle à celle du montant des loyers.

4) **pour un même niveau de loyers (plancher, moyen, plafond), et à situation familiale identique, l'effort financier accompli est dans une grande majorité des cas observés plus important pour les personnels civils que pour les personnels militaires, dont les revenus pris en compte n'intègrent pas l'obtention éventuelle de la MICM** (et, pour les personnels civils, plus fort pour les agents de catégorie C que pour les agents de catégorie B ou A). Cette observation est toutefois à nuancer compte tenu du fait que les catégories de personnels "officiers supérieurs" et "catégorie A" intègrent traditionnellement dans leur périmètre les officiers généraux et les administrateurs civils, empêchant ainsi une estimation plus réaliste des revenus mensuels bruts de ces deux catégories.

A titre d'illustrations, en région sud-est, pour une ville de 10 000 à 30 000 habitants et un niveau de loyers moyen, un personnel militaire vivant en couple avec un enfant consent un effort moyen de 19 % pour se loger et un personnel civil de 26 %. De même, dans le nord-ouest, pour une ville de 30 000 à 100 000 habitants et un niveau de loyers plafond, l'effort moyen d'un personnel militaire vivant en couple avec deux enfants est de 23 %, celui d'un personnel civil dans la même situation familiale est, lui, de 29 % ;

5) **l'écart observé entre l'effort financier le plus faible et le plus élevé n'est pas notablement différent selon les régions** puisqu'il se situe entre 7 % et 43 % à Brest et ses environs, entre 7 % et 54 % dans le sud-est, entre 6 % et 48 % en région nord-ouest, entre 9 % et 63 % en Ile-de-France, entre 7 % et 56 % dans le sud-ouest, entre 9 % et 44 % à Toulon et dans ses environs. C'est le nord-est qui présente l'écart de loyers le plus resserré puisqu'il se situe entre 10 % et 36 % ;

6) **l'écart entre le niveau des loyers plancher et plafond, toutes situations familiales et tailles de villes confondues, est, lui aussi, assez proche pour l'ensemble des régions :**

ces niveaux représentent respectivement 23 % et 34 % en Ile-de-France, 15 % et 21 % à Brest et ses environs, 21 % et 25 % dans le sud-est, 10 % et 21 % dans le nord-ouest, 15 % et 28 % dans le sud-ouest, 19 % et 21 % dans le nord-est, 18 % et 26 % à Toulon et dans ses environs.

Le niveau de ces valeurs "plancher" et "plafond" corrobore la première observation relative à l'effort financier moyen consenti par région (l'Ile-de-France est la région où l'effort est le plus élevé, le nord-ouest où il est le plus faible).

On constate donc une différenciation relative du poids des loyers selon les régions (l'Ile-de-France et le nord-ouest étant les régions les plus opposées), mais surtout des phénomènes "d'aubaine" ou de "surenchère" au niveau des loyers dans certaines petites villes ou selon la taille des logements (petits ou grands logements).

Toute politique volontariste d'offre de logements familiaux devra en conséquence tendre vers une maîtrise accrue de ces phénomènes erratiques.

*

* *

II^{ème} partie : Les besoins nouveaux à satisfaire

II-1. Les nouveaux besoins : différences par rapport aux besoins anciens.

Menée à bien entre 1997 et 2002, la professionnalisation des armées a eu des impacts importants aussi bien sur les besoins en logements familiaux que sur ceux concernant l'amélioration du casernement.

II-1-1 Conséquences de la professionnalisation sur les besoins en logements familiaux.

L'évolution des effectifs sur la période 1996/2002 se caractérise par :

- une diminution globale des effectifs de 23,8% (-136 859) ;
- une suppression des appelés du contingent dès la fin 2001 et la création de 24 788 postes de volontaires ;
- une augmentation très forte des militaires du rang engagés (+ 47 632 : + 107%) et dans une moindre mesure du personnel civil (+ 7 949 : + 9,8%) ;
- une féminisation des armées qui a atteint, au 1^{er} janvier 2002, un taux de 10,8% et progresse de 1% par an.

Ces divers éléments ont eu pour conséquence un accroissement des besoins en logement :

- pour les militaires engagés dont la proportion éligible au logement familial va croissante,
- pour le personnel civil.

Globalement, les demandes de constructions neuves et de réservations recensées par les bureaux régionaux interarmées du logement (BRILOM) sont pour la période 2003/2008 de **11 302 logements nouveaux** y compris les réhabilitations exceptionnelles portant à la fois sur des logements domaniaux et des logements réservés.

Ce chiffre inclut le programme adopté lors du 65^{ème} CILOM du 20 novembre 2002 ainsi que les besoins supplémentaires transmis à la DMPA en avril 2003.

Une adaptation du parc à la nouvelle organisation territoriale des armées est en cours pour privilégier les garnisons où les besoins sont avérés :

- la région parisienne (Paris, Versailles, St Germain-en-Laye...) où un effort d'accroissement et d'assainissement du parc est nécessaire, malgré l'existence d'un parc utile de **11 516 logements** ;
- les zones rurales et les garnisons isolés (Seez-les-Rives, La Valbonne, Mailly-le-camp, Suippes, La Cavalerie, Saint Christol...) ;
- les sites touristiques (Bagnols-sur-Cèze, Hyères, Bayonne, Toulon...).

Il convient par ailleurs de prendre en compte les besoins des personnels les plus concernés par la professionnalisation en proposant :

- des petits logements (une ou deux pièces), ainsi que de très grands logements (plus de quatre pièces) peu représentés dans le parc ;
- des logements dans des quartiers sécurisés à proximité des lieux de travail, proches de commerces et d'écoles ;
- une remise aux normes de qualité et de confort des logements domaniaux et réservés les plus anciens.

Enfin, des besoins nouveaux doivent être pris en compte progressivement en particulier celui des célibataires géographiques (9,1% des personnels militaires en 2001) et des personnels de passage.

II-1-2 Conséquences de la professionnalisation sur les besoins en casernement et en hébergement militaire.

Les conséquences de la professionnalisation ont entraîné de profondes inflexions sur la politique de casernement menée jusque là par les armées.

Les évolutions du parc de logements de la gendarmerie doivent faire l'objet d'un examen spécifique compte tenu des différences de statuts de ses personnels.

II-1-2-1 Le logement en casernement de l'armée de terre.

L'armée professionnelle est désormais constituée d'engagés volontaires¹ (65 000) qui restent en moyenne dans l'institution entre 5 et 8 années. Le taux annuel de renouvellement du personnel est de 10 % en moyenne. La majorité des engagés volontaires est actuellement logée en caserne (cette situation peut évoluer dans le temps notamment avec le vieillissement de cette population).

Afin d'appuyer la politique de recrutement et de fidélisation du personnel, les militaires doivent disposer d'espaces privatifs reconnus où leurs moments de détente et de loisirs sont préservés et facilités.

Pour mieux différencier les moments "de service" et "hors service", une distinction nette entre les zones nécessaires aux différentes activités a été décidée. Ainsi, les bâtiments d'hébergement sont regroupés dans une zone dûment identifiée dite "zone vie" dont, à terme, les bâtiments comportant les bureaux, les magasins et les ateliers devraient être exclus. En revanche, les bâtiments permettant des activités de sport et de détente peuvent être inclus dans cette zone.

Afin d'inciter les jeunes engagés à rester dans l'institution militaire au-delà d'un premier contrat, un "parcours du logement"² tenant compte de leur grade, et, partant, de leur ancienneté, a été mis en place.

Ce parcours comporte les étapes suivantes :

- formation initiale des jeunes recrues (six premiers mois de service) : une chambre collective de 42 m² pour quatre militaires du rang comportant un espace sanitaire de 6 m² à quatre lavabos³ ;
- EVAT affectés dans une des unités élémentaires de la formation : une chambre collective de 42 m² pour trois militaires du rang, comportant un espace sanitaire à trois lavabos et une douche, située dans un bâtiment dédié uniquement à l'hébergement ;
- caporal : une chambre double de 21 à 42 m² pour deux caporaux, comportant un espace sanitaire à deux lavabos et une douche, située dans un bâtiment d'hébergement ;
- caporal-chef : une chambre individuelle de moins de 21 m², comportant un espace sanitaire complet (un lavabo, une douche et un bloc WC), située dans un bâtiment d'hébergement.

Pour les sous-officiers, les bâtiments de cadres célibataires (BCC) restent la norme, les standards de confort sont rehaussés. Il s'agit désormais de véritables petits studios de 21 à 24 m², comportant un espace sanitaire complet (douche, lavabo, bloc WC) ainsi qu'une cuisinette. Ces bâtiments restent situés en périphérie des quartiers pour en faciliter les accès extérieurs.

¹ Engagé volontaire de l'Armée de Terre (EVAT).

² Directive "prolongation du plan VIVIEN" n° 0270/DEF/EMAT/BSI/ET du 08/03/2002.

³ Plan VIVIEN (Valorisation de l'Infrastructure Vie des Engagés) paru en 1996, modifié en 1999 et 2000.

A partir de 2007, le plan VIVIEN sera complété par le "**programme de réalisation des infrastructures communes de loisirs et d'environnement social**" (PERICLES) qui s'inscrit dans la continuité des réalisations déjà entreprises pour améliorer les conditions de vie. Il s'adressera à l'ensemble des personnels de l'armée de terre avec pour objectif d'en favoriser la cohésion.

II-1-2-2 Le logement en casernement de la marine.

Ce type de logement est situé à l'intérieur d'une enceinte militaire (en général un port militaire). D'un point de vue réglementaire, les ayants droit au casernement sont les seuls militaires du rang au terme de l'instruction n° 201200/DEF/SGA/DFP/FM du 5 septembre 2001 portant application du règlement de discipline générale dans les armées. La marine n'a donc obligation de loger en casernement que les quartiers-mâtres et les matelots.

Mais, dans le cadre de sa politique d'amélioration des conditions de vie des marins, et plus particulièrement de leurs conditions d'hébergement, la marine a agi dans deux directions :

- ◆ d'une part, elle a décidé d'aller au-delà de ses obligations en étendant le bénéfice du logement en casernement à des catégories de personnels qui, par leur affectation ou leur situation, en sont exclues, alors qu'elles ne bénéficient pas du droit au logement familial ;
- ◆ d'autre part, elle va moderniser et améliorer le confort et l'équipement de l'ensemble de ses casernements.

Ainsi par message GNM 088/00 du 3 juin 2000 sur les conditions de logement en milieu militaire, le chef d'état-major de la marine, pour répondre à l'évolution des modes de vie, aux attentes du personnel et à la professionnalisation, a défini une politique ambitieuse de logement en casernement qui est centrée autour des deux points suivants :

▪ **extension de la notion d'ayant droit :**

Le logement en casernement concerne d'abord les ayants droit (quartiers-mâtres et matelots) qui sont logés gratuitement, ainsi que les élèves des écoles.

Au-delà de ce socle réglementaire, il a été décidé que les logements en casernement seront proposés, en priorité, aux célibataires géographiques de tout grade. Puis, et dans la limite des places disponibles, les seconds-mâtres célibataires affectés à terre pourront également prétendre à ce type d'hébergement.

En outre, la même décision du chef d'état-major prévoit que des logements en casernement seront également prévus en faveur du personnel embarqué à bord de certaines unités, du fait de conditions de vie particulières à bord de bâtiments lors de leur séjour à quai :

- équipages des P 400 et des BATRAL, stationnés outre-mer ;
- équipages des bâtiments en IPER ;
- équipages des SNA et SNLE.

Enfin, dès juin 2000, la décision d'alléger les astreintes de service qui prévoit notamment parmi les mesures possibles, la fermeture des petits bâtiments hors heures ouvrables et l'extension au port base du régime de gardiennage en fin de semaine, ouvre le bénéfice du logement en casernement au personnel concerné par ces mesures.

▪ **adoption de nouvelles règles de confort :**

En complément à cette extension des règles d'attribution, les directives du CEMM prescrivent un effort particulier en matière de confort pour ce type d'hébergement.

A l'avenir, le logement en casernement doit être assuré en chambres individuelles ou éventuellement à deux lits quel que soit le grade des intéressés, à l'exception des élèves des écoles

qui pourront être logés en chambrée de quatre, ou du personnel de passage dans une formation qui pourra se voir offrir des conditions de moindre confort.

Les chambres rénovées ont une superficie autour de 18 m² avec cabinet de toilette et disposent de normes de confort moderne respectant l'intimité de l'occupant (surface, isolation phonique, stores aux fenêtres). La réalisation d'espaces de détente communs doit conserver à ces ensembles de casernement une certaine forme de convivialité.

Pour répondre à cette politique, la marine a arrêté **un plan de modernisation du casernement**. Lancé en 1999, il prévoit un effort financier particulièrement important de l'ordre de 76 M€ pour la période 2000/2006 et se traduit par la remise à niveau sur cette période d'une moyenne de **1 000 lits par an** en métropole et outre-mer.

Le besoin total de lits à moderniser a été estimé à **11 000 lits**. Ce chiffre tient compte du logement prioritaire des ayants droit (de l'ordre de **7 000 militaires du rang**) et comporte une marge suffisante pour faire face aux demandes exprimées par les catégories auxquelles le logement en casernement a été étendu. Cet objectif est actualisé en permanence et doit bien évidemment être modulé selon les implantations et la nature de l'existant qui se prête plus ou moins aux opérations de rénovation. Il devrait permettre également d'absorber de nouveaux besoins dans l'hypothèse où les bâtiments futurs seraient armés dans des conditions différentes : deux équipages par bâtiment ou trois équipages pour deux bâtiments..., évolutions dont les modalités sont encore à l'étude.

L'état-major de la marine a mis en place avec la direction centrale des travaux immobiliers et maritimes **un comité de pilotage** chargé d'actualiser, en collaboration avec les autorités locales, les besoins réels de logements à moderniser, en fonction de l'évolution des contraintes.

A la fin de 2002, 1 716 lits ont été mis aux nouvelles normes, soit 15 % du besoin total, et 537 lits supplémentaires seront livrés en 2003 : 20 % du parc seront donc ainsi mis aux nouvelles normes. A la fin 2008 ce chiffre atteindra 8 781 lits, soit un taux de réalisation de 80 % du programme de modernisation du casernement.

Pour tenir compte des difficultés spécifiques rencontrées par **les célibataires et les célibataires géographiques pour se loger en région parisienne**, la marine s'est associée à un programme commun avec les autres armées en vue de faire réaliser par la Société Nationale Immobilière, une centaine de studettes à Saint-Cyr l'École (78) s'insérant dans un ensemble de 500, dont 50 sont réservées à l'armée de terre et 350 à l'armée de l'air.

II-1-2-3 Le logement en casernement de l'armée de l'air.

La professionnalisation de l'armée de l'air (1997-2002) a marqué une rupture vis-à-vis de la politique antérieure avec l'abandon des programmes de rénovation des logements troupes.

En effet, il ne s'agissait plus d'offrir des chambres collectives à une nouvelle population d'engagés, les militaires techniciens de l'air (MTA), mais des chambres rénovées bénéficiant d'un standard de confort accru.

L'armée de l'air souhaitait ainsi offrir aux MTA des chambre doubles en premier contrat (durée de ce contrat : 4 ans) et des chambres individuelles par la suite.

Pour le personnel cadre, il s'agissait de poursuivre l'effort entrepris de mise aux normes de confort (chambre individuelle ou double de 16 à 18 m² de surface utile équipée d'un sanitaire individuel trois fonctions).

Ces dispositions ont été étendues à l'ensemble des réalisations (y compris celles pour les MTA) conduisant ainsi à une standardisation de l'offre en matière d'hébergement.

La population de l'armée de l'air passant de 90 000 à 69 000 personnes, le parc hébergement a été revu à la baisse mais il doit donc être désormais restructuré qualitativement pour assurer la mise en application des ces "nouvelles normes".

L'objectif 2015 affiché par l'armée de l'air pour son hébergement vise à fournir **17 600 lits** répartis en **14 000 chambres individuelles** et **1 800 chambres doubles**. La réalisation annuelle est définie comme suit :

	chambres individuelles	chambres doubles
Objectif 2003 :	7 560	1 026
Objectif 2004 :	540 chambres supplémentaires	144 chambres supplémentaires
Objectif 2005 :	420 chambres supplémentaires	162 chambres supplémentaires
Objectif 2006 :	140 chambres supplémentaires	144 chambres supplémentaires
Objectif 2007 :	350 chambres supplémentaires	144 chambres supplémentaires
Objectif 2008 :	140 chambres supplémentaires	180 chambres supplémentaires

(source EMAA)

II-1-2-4 Le logement dans la gendarmerie.

Le logement en casernement concédé par nécessité absolue de service (NAS) est le fondement de l'organisation de la gendarmerie en ce qu'il institue une communauté de travail et de vie, constituant dans ces conditions le moyen-même d'exécution du service.

Pour la gendarmerie, le vocable logement, pris dans son acception large, conduit à en distinguer les bénéficiaires, en fonction de leur statut. Quatre populations sont concernées, dont trois relèvent exclusivement de la politique immobilière de la gendarmerie¹.

a) le logement militaire familial

Seuls les officiers du Corps technique et administratif de la gendarmerie (CTAG), les sous-officiers des Corps de soutien technique et administratif (CSTAGN) et les personnels civils, tous inéligibles à la NAS instituée par l'article D14 du code du domaine de l'État, ainsi que les gendarmes adjoints volontaires (GAV) mariés ou chargés de famille, sont éligibles au logement militaire familial quand ils en remplissent les conditions de situation familiale. La population théorique est d'environ 5 500 personnels qu'il convient de ramener vraisemblablement à quelque **2500-3000** compte tenu du nombre très important de jeunes célibataires dans les corps de soutien de la gendarmerie. Cette fonction logement ressort de la responsabilité de la politique du logement familial de la défense, qui relève de la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA).

b) le logement militaire non familial

La gendarmerie doit disposer d'une capacité de logement non familial au profit de ses sous-officiers célibataires du corps de soutien (et des personnels civils célibataires également) permettant la satisfaction d'un besoin théorique maximum aux alentours de 2 500 qu'il convient de ramener dans une fourchette de **1 500 à 2 000 places** pour les seuls demandeurs.

¹ Effectifs totaux de la gendarmerie en 2003 : 99 179 militaires et civils.

c) le logement militaire non familial des volontaires de la gendarmerie

La gendarmerie doit également disposer au profit de ses **15 203 volontaires** – les gendarmes-adjoints volontaires (GAV), militaires non professionnels – d'à peu près le même nombre de studios d'une superficie que les nouvelles normes, appliquées pour les constructions nouvelles, fixent entre 14 et 18 m².

Ces personnels, qui signent des contrats de volontariat d'un an renouvelable 4 fois, doivent être logés au titre d'une prestation accessoire à leur solde. Cet hébergement a obtenu du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie l'exonération de la taxe d'habitation. La qualité de ce logement en célibataire, qui doit permettre l'accueil momentané d'un tiers est un élément essentiel en terme de recrutement et de fidélisation.

En terme de normes, la gendarmerie développe un standard unique de logement, aussi bien au profit de ses sous-officiers célibataires non éligibles NAS que de ses volontaires, qui ne relèvent pas du régime des concessions de logement, car ils ne contractent aucune obligation d'occupation de ce logement : en ce sens leur disponibilité est moindre que celle des officiers et sous-officiers de gendarmerie.

d) Le logement familial concédé NAS

La gendarmerie dispose en 2003 en métropole de **74 972 logements familiaux** concédés par nécessité absolue de service en caserne ou annexe de casernement que ses militaires sont tenus d'occuper : en ce sens l'immobilier est le système d'arme de la gendarmerie.

Ces logements se répartissent en **31 963 domaniaux, 20 802 logements loués à des collectivités locales et 22 207 logements loués à des bailleurs privés**¹.

Contrairement à sa devancière, l'actuelle loi de programmation militaire (LPM : 2003-2008) a pour corollaire principal, en termes de ressources humaines, l'accroissement notable du nombre de militaires, officiers et sous-officiers de gendarmerie (+ **6 590 postes**). Cette politique constitue la traduction concrète des mesures décidées dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) visant, face à l'aggravation de la délinquance, à accroître les moyens matériels mais également humains des forces de sécurité intérieure. La gendarmerie intégrera, tous statuts confondus, 7 000 militaires supplémentaires, dont 410 militaires du CTAG et des CSTAGN.

Ce sont donc, en tenant compte d'un volant permanent de 800 sous-officiers en formation en école, **5 790 logements supplémentaires** dont la gendarmerie devra disposer d'ici à l'échéance de la LPM, en 2007.

S'agissant des hébergements, le volume de postes budgétaires de gendarmes-adjoints volontaires (GAV) (non actuellement réalisé) reste stable à 15 203 militaires durant toute la durée d'exercice de la LPM.

Quant aux militaires du CTAG et des CSTAGN, leur hébergement étant fourni sur leur demande à ceux d'entre eux qui sont célibataires, il n'est pas possible de déterminer dès maintenant les besoins générés par l'affectation de personnels supplémentaires. Il est toutefois probable que, d'une part, des

¹ Cf. § I-2-2-1-4, p. 8.

logements vacants seront déclassés et réutilisés en vue de leur hébergement, et, d'autre part, que des déclassements nécessités par les demandes d'hébergement de ces personnels, en complément, accroissent encore le recours aux locations externes.

Un effort budgétaire important est donc prévu au titre de la LPM et de la LOPSI qui devrait permettre d'envisager pour la période 2003-2007 :

- la mise en chantier **de 9 706 unités-logements** neuves ou réhabilitées (4 081 financées au titre V et 5 625 subventionnées au titre VI, pour 755 M€ d'autorisations de programme) ;
- la réalisation de **2 753 locaux d'hébergements** situés dans les écoles, les unités ou les centres d'entraînements et destinés aux gendarmes-adjoints volontaires et aux élèves sous-officiers de carrière ou aux militaires de carrière (pour 178 M€).

Il convient également de relever que la LOPSI du 29 août 2002 a prévu de nouveaux modes de financement et de construction des casernements de la gendarmerie aussi bien pour les opérations de maîtrise d'ouvrage que de maîtrise d'œuvre (cf. infra).

II-2 Les disparités des besoins entre les régions.

Une distinction doit être faite entre les disparités régionales constatées au niveau des casernements et celles observées pour les logements familiaux.

II-2-1 Les disparités régionales des besoins en casernements.

II-2-1-1 Les disparités d'une région Terre à l'autre.

Le "**besoin**" par région Terre en matière de bâtiments pour cadres célibataires et de casernement pour EVAT, est exprimé en nombre de places. Le "**réalisé**" correspond au nombre de places dont les chambres sont aux nouvelles normes (VIVIEN).

a) bâtiments pour cadres célibataires (BCC) :

Fin 2002	Besoin	Réalisé	%
RTIDF	706	286	42 %
RTNE	3 311	1 760	45%
RTSE	2 628	802	31 %
RTSO	1 753	813	46 %
RTNO	1 454	763	52 %
Total	10 452	4 424	42 %

b) places en casernement pour EVAT :

(source EMAT)

Fin 2002	Besoin	Réalisé	%
RTIDF	1 894	1 412	75 %
RTNE	14 691	9 083	62 %
RTSE	12 718	4 626	38 %
RTSO	6 916	2 884	42 %
RTNO	4 578	2 334	51 %
Total	40 357	20 339	50 %

II-2-1-2 Les disparités dans la modernisation du casernement de la marine par autorités militaires locales.

Fin 2002, 15 % des lits en logements casernement marine ont été mis aux nouvelles normes : ce pourcentage devrait atteindre 20 % à la fin de 2003.

PILOTAGE DE LA MODERNISATION DU CASERNEMENT Livraisons escomptées

	Terminés en cumul depuis 2000	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Ultérieur	Total
BREST/LORIENT	132	/	294	254	187	512	348	1 448	3 175
TOULON	542	340	234	870	420	434	755	539	4 134
FOST	/	/	124	204	229	252	87	114	1 010
CHERBOURG	891	/	18	298	/	/	30	70	1 307
PARIS	/	12	242	/	113	148	111	125	751

(source EMM)

10 377

2-2-1-3 Les disparités de casernement dans l'armée de l'air.

En matière de logement en casernement dans l'armée de l'air, les besoins importants apparaissent en Ile-de-France (IDF) et plus particulièrement sur les sites de Villacoublay, Brétigny et Paris.

C'est pourquoi, pour permettre de remettre à niveau un parc en partie obsolète et de faire face à cet accroissement de besoins, il a été décidé les opérations suivantes :

- BA 107 Villacoublay : construction de 3 BCC 120 ;
- BA 217 Brétigny : construction de 2 BCC 120 en 2003 et 2004 ;
- CABA 117 Paris : - rénovation de la tour F à partir de 2005 et livraison en 2008 de 750 chambres individuelles ;
- livraison de 350 studios en 2006 sur le site de St-Cyr-l'École (78).

La province s'inscrit dans un contexte moins tendu tourné vers la rénovation et la remise à niveau du parc existant (suppression des chambres collectives, équipement des chambres en sanitaires individuels).

2-2-1-4 Les disparités de casernement dans la gendarmerie.

Les besoins en logements et en hébergements en casernement dans la gendarmerie pour 2003 sont retracés dans le tableau ci-après, ventilés par légions de gendarmerie départementale.

Effectifs à loger (OG et SOG) et à héberger (GAV-CSTAGN)
par légion de gendarmerie

EFFECTIFS	LEGION AQUITAINE	Midi-Pyrennées	POITOU-CH	LIMOUSIN	BRETAGNE	HTE-NDIE	BAS-NDIE	PYS-DE-LA-LOIRE	CENTRE	RH-ALPES	AUVGNE
OG et SOG	4 577	4 023	2 236	1 532	3 195	1 695	1 823	3 817	3 651	6 580	2 551
GAV	971	805	478	393	596	347	318	693	342	223	83
CTAG-CSTAGN	224	123	112	115	200	45	53	135	908	1 370	455
TOTAL	5 772	4 951	2 826	2 040	3 991	2 087	2 194	4 645	4 901	8 173	3 089

LOGEMENTS	LEGION AQUITAINE	Midi-Pyrennées	POITOU-CH	LIMOUSIN	BRETAGNE	HTE-NDIE	BAS-NDIE	PYS-DE-LA-LOIRE	CENTRE	RH-ALPES	AUVGNE	TOTAL partiel
logements EC	3 460	3 201	1 824	1 383	2 470	1 374	1 656	2 733	3 251	5 409	1 963	
logements HC	1 126	829	421	164	732	328	175	1 095	412	1 192	591	
logements domaniaux	2 340	1 175	945	693	1 256	505	348	1 480	1 470	2 485	1 234	
logements locatifs	2 246	2 855	1 300	854	1 946	1 197	1 483	2 348	2 193	4 116	1 320	
TOTAL	4 586	4 030	2 245	1 547	3 202	1 702	1 831	3 828	3 663	6 601	2 554	35 789
logements déclassés	243	184	103	90	122	117	122	226	296	400	99	2 002

EFFECTIFS	PACA	LGDC-ROUS	CORSE	LORRAIN E	ALSACE	CH-ARDENNES	BOURGOGNE	FR-COMTE	ND-PDC	PICARDIE	ILE-DE-F
OG et SOG	4 675	3 061	860	3 304	1 982	2 525	2 744	1 822	2 742	2 653	12 519
GAV	201	74	44	204	46	84	72	62	143	71	928
CTAG-CSTAGN	1 006	673	157	518	430	468	488	387	458	482	2 331
TOTAL	5 882	3 808	1 061	4 026	2 458	3 077	3 304	2 271	3 343	3 206	15 778

LOGEMENTS	PACA	LGDC-ROUS	CORSE	LORRAIN E	ALSACE	CH-ARDENNES	BOURGOGNE	FR-COMTE	ND-PDC	PICARDIE	ILE-DE-F	TOTAL partiel
logements EC	3 543	2 249	690	2 879	1 524	2 004	2 301	1 701	2 446	2 217	10 818	
logements HC	1 143	818	180	446	468	531	448	127	357	487	1 806	
logements domaniaux	2 079	823	294	1 403	721	1 037	1 155	802	1 100	1 206	8 181	
logements locatifs	2 787	2 244	576	1 922	1 269	1 498	1 594	1 026	1 703	1 498	4 443	
TOTAL	4 686	3 067	870	3 319	1 992	2 535	2 749	1 828	2 803	2 704	12 624	39 183
logements déclassés	367	211	76	205	163	167	232	123	118	172	1 177	3 011

Total général (métropole) : 74 972 logements plus 5 013 logements déclassés

(source DGGN)

II-2-2 Les disparités régionales des besoins en logements familiaux.

Les besoins en logements familiaux sont recensés par chaque BRILOM.

Ils ont été estimés, en avril 2003, à un total de **11 302 logements**, répartis géographiquement de la manière suivante :

Besoins en logements familiaux pour la période 2003-2008

	Besoins couverts par la programmation ¹ (2003-2008)	Besoins supplémentaires exprimés par les BRILOM ² (2003-2008)	Total 2003-2008
BRILOM de Brest	62	482	544
Ile-de-France	813	2 250	3 063
BRILOM de Lyon	920	1 010	1 930
BRILOM de Mérignac	407	540	947
BRILOM de Metz	1 460	819	2 279
BRILOM de Rennes	405	510	915
BRILOM de Toulon	1 191	433	1 624
TOTAL 2003-2008	5 258	6 044	11 302

(source DMPA)

¹ programmation retenue lors de la 65^{ème} séance du comité interarmées du logement militaire (CILOM), le 20 novembre 2002.

² Besoins exprimés en avril 2003 par les bureaux régionaux interarmées du logement militaire (BRILOM)

Ces besoins exprimés par la chaîne logement sont à rapprocher des estimations fournies par chacun des états-majors qui s'élèvent au total à **12 850 logements supplémentaires** (dont 9 390 pour l'armée de terre, 1 060 pour la marine et 2 400 pour l'armée de l'air).

II-2-2-1 Pour l'armée de terre.

L'armée de terre compte, en 2003, dans ses effectifs, 60 946 militaires chargés de famille qui sont ayants droit au logement familial¹.

Les besoins en logements familiaux estimés à partir des données de la direction du personnel militaire de l'armée de terre sont les suivants :

Besoins estimés par région terre

Fin 2002	Parc 2003 interarmées (données BRILOM)	Besoins de l'armée de Terre en logements supplémentaires Horizon 2006/2008	Taux de satisfaction 2008 des personnels de l'Armée de Terre dans le parc Défense envisageable
RTIDF	11 500	+ 1 370	< 60 %
RTNE	11 600	+ 2 520	< 50 %
RTSE	10 492	+ 2 290	< 50 %
RTSO	4 800	+ 2 670	< 50 %
RTNO	7 797	+ 540	< 50 %
TOTAL	46 189	+ 9 390	(source EMAT)

¹ Sur un total de 167 870 militaires et personnels civils.

L'objectif à l'horizon 2008, serait de tendre vers une capacité de logement de **50 % de la population de l'armée de terre dans le parc réservé par la défense**, ce qui correspondrait à un parc interarmées dont le nombre de logements serait supérieur à 75 000.

Le besoin supplémentaire minimum théorique idéal pour l'armée de terre s'élèverait alors à **25 000 logements, tous types d'habitations confondus**, y compris l'accession à la propriété.

Ce nombre de 25 000 inclut les **9 390 besoins supplémentaires** recensés à l'horizon 2006/2008.

II-2-2-2 Pour la marine.

La marine est particulièrement impliquée dans le déficit en logements de la région parisienne et de manière plus différenciée dans les quatre implantations principales de la marine (Toulon, Brest, Cherbourg, Lorient)¹.

Le besoin total exprimé par la marine s'élève à **1 060 logements familiaux** supplémentaires.

a) Toulon

Même si le recours accru au personnel civil, dans le cadre de la professionnalisation, a entraîné un accroissement significatif des besoins, le parc de logements Défense proposé à Toulon reste assez inférieur à la moyenne nationale. En effet, celui-ci se compose de **2 801 logements** pour **24 948 ayants droit** (15 880 militaires et 9 068 civils) soit **un logement pour neuf ayants droit** alors que la moyenne nationale est de l'ordre d'un logement pour six ayants droit. Pour s'efforcer de combler ce retard, la CRILOM s'est fixé en 1992 un objectif de livraison de **100 logements par an, revu à la hausse à 150 logements par an jusqu'en 2006**, qui devra très certainement, compte tenu du rythme des livraisons, être prolongé au-delà de cette date pour répondre aux besoins.

Au 1^{er} octobre 2002, le nombre de candidats inscrits en vue de l'attribution d'un logement s'élevait à **2 317** dont seulement 370 ont pu se loger dans le secteur défense soit un taux de satisfaction de 16 %. Si l'on tient compte des logements du secteur privé (518 logements) proposés par le bureau logement, le taux de satisfaction s'élève à environ 40 %. Il convient donc de noter l'importance du recours au secteur privé pour le logement dans l'agglomération toulonnaise qui permet de combler partiellement le déficit en logements défense.

b) Brest

A Brest, la question du logement se pose en termes plus qualitatifs que quantitatifs.

Les ayants droit sont au nombre de **21 052** (12 953 militaires et 8 099 civils) pour un parc de **2 561 logements**, soit un ratio **d'un logement pour huit ayants droit**. Ce chiffre, guère plus favorable qu'à Toulon, ne reflète cependant pas la même situation de pénurie car il doit être modulé en fonction de données locales particulières.

Le marché du logement locatif est beaucoup plus favorable : davantage d'offres de logement à des prix beaucoup plus bas. En outre, une part plus importante des ayants droit potentiels est propriétaire de son logement dans l'agglomération brestoise : pour un volume d'ayants droit du même ordre qu'à Toulon, **le nombre de candidats inscrits en 2002 n'est que de 824, soit trois fois moindre.**

Pour amener le parc à la hauteur des attentes du personnel, le besoin à Brest est estimé à **160 logements d'ici 2006**, mais celui-ci pourrait être revu à la hausse.

¹ Effectif totaux de la marine en 2003 : 54 563 militaires et civils.

c) Cherbourg

A Cherbourg, le ratio est très favorable, de l'ordre **d'un logement pour trois ayants droit**, avec un parc de **960 logements** pour une population de **2 670 bénéficiaires potentiels**. En prévision de l'augmentation des demandes avec l'arrivée dans cette garnison de l'école des fourriers, un programme de 20 pavillons a été réalisé ce qui permet d'aborder avec confiance l'augmentation prévisible de la demande due à cet afflux. De plus à Cherbourg, comme à Brest, une part relativement importante du personnel est propriétaire de son logement.

d) Lorient

La situation du logement à Lorient présente des similitudes avec celle de Brest et de Cherbourg, de nombreux ayants droit potentiels étant propriétaires de leur logement. Le parc de logements défense à Lorient est de **1 248 logements** pour **5 200 ayants droit** (2 823 civils et 2 491 militaires) soit un ratio de l'ordre de **quatre demandeurs pour un logement**.

II-2-2-3 Pour l'armée de l'air.

L'arrivée des MTA dans l'armée de l'air a induit de nouveaux besoins en logements familiaux. Les sondages menés en 1999 et 2000 par l'état-major de l'armée de l'air (EMAA) et l'enquête réalisée par l'observatoire social de la défense (OSD) en 2001¹ ont montré **qu'environ 12,5 %** de la population totale souhaitait être logé en logement défense.

Ramené à la population MTA ayant droit au logement familial (les MTA à charge de famille en l'occurrence), moins de 20 % des bénéficiaires potentiels aspirait à bénéficier d'un logement du parc de la défense.

Le nombre de MTA à prendre en compte pour l'expression des besoins en 2006 est de 14 467 personnes (pour un tableau d'effectifs 2003 de 15 258 MTA).

Dans ces conditions, le nombre de logements familiaux au profit des MTA à prévoir à l'horizon 2006 pour les besoins de l'armée de l'air s'élève à environ **1 800 logements** situés pour l'essentiel en Ile-de-France et dans les grandes métropoles (Bordeaux, Istres, Metz, Orléans, Creil).

En outre, les besoins présentés par l'armée de l'air en comité interarmées du logement militaire (CILOM) pour la période 2003-2006 au profit des autres catégories de personnels s'établissent à **600 logements** situés en Ile-de-France et dans les grandes métropoles régionales.

Le besoin en logements familiaux à l'horizon 2006 peut donc être évalué à **2 400 logements** pour l'ensemble des ayants droit de l'armée de l'air selon la répartition et les indications suivantes² :

¹ Cf. : "le logement en semaine des militaires techniciens de l'air". – OSD – novembre 2001.

² Effectifs totaux de l'armée de l'air en 2003 : 69 298 militaires et civils.

Région aérienne	Base aérienne	Besoins "air"
Nord	117 Paris	217
Nord	107 Villacoublay	191
Sud	106 Bordeaux	171
Nord	128 Metz	148
Nord	705 Tours	137
Sud	125 Istres	121
Nord	102 Dijon	120
Nord	113 St Dizier	123
Sud	702 Avord	112
Sud	118 Mont-de-Marsan	103
Nord	123 Orléans	117
Nord	110 Creil	117
Nord	116 Luxeuil	108
Nord	133 Nancy	116
Sud	126 Solenzara	110
Sud	120 Cazaux	103
Nord	105 Evreux	96
Nord	279 Châteaudun	84
Nord	217 Brétigny	56
Sud	273 Romorantin	50
Total région Nord	13 bases aériennes concernées	1 630
Total région Sud	7 bases aériennes concernées	770
Total	20 bases aériennes concernées	2 400

(source EMAA)

Les sondages effectués en 1999 et 2000 ont fait apparaître les souhaits suivants :

- Appartement d'une à quatre chambres : 40 % de la population sondée ;
- Maison individuelle de deux à quatre chambres : 60 % de cette même population.

Compte tenu des éléments des sondages, la répartition par typologie s'établit ainsi :

Répartition par typologie		Appartements				Pavillons			
		F2	F3	F4	F5	F2	F3	F4	F5
Besoins en 2006	2 400	300	444	228	53	175	480	552	168

(source EMAA)

Appliquée à la population totale de 2 400 foyers à loger, il conviendrait donc de prévoir 1 025 appartements dont 774 F2 et F3, et 1 375 maisons individuelles dont 1 032 F3 et F4.

II-3 La politique d'hébergement actuelle engagée.

II-3-1 La politique engagée pour la location.

II-3-1-1 L'aide à la personne.

L'aide à la personne revêt deux volets principaux : la majoration de l'indemnité pour charges militaires (MICM) et les prestations d'action sociale relatives au logement.

II-3-1-1-1 La MICM.

La majoration de l'indemnité pour charges militaires (MICM) est une indemnité spécifique au personnel militaire qui n'a pas d'équivalent dans la fonction publique.

Elle se traduit par un mécanisme indemnitaire de prise en charge partielle des frais de loyer acquittés par un militaire chargé de famille, locataire d'un logement domanial ou du secteur concurrentiel.

Prévue par l'article 5 bis du décret n° 59-1193 du 13 octobre 1959, la MICM est attribuée de façon temporaire au militaire qui, recevant une affectation prononcée d'office pour les besoins du service, décide de rejoindre sa nouvelle garnison avec sa famille et de louer un logement.

Par dérogation, elle continue d'être versée lorsque la famille du militaire qui reçoit une nouvelle affectation demeure dans le même logement (cas de certains "célibataires géographiques").

Les critères pris en compte pour le calcul de la majoration tiennent compte d'un loyer plancher (calculé à partir du grade, de la solde budgétaire et de la situation de famille au premier jour d'entrée dans le logement), d'un loyer plafond (calculé à partir du grade et de la zone géographique de résidence), d'un index de calcul qui prend en compte la nature du logement (attribué par le ministère de la défense ou situé en zone géographique 1, c'est-à-dire la région parisienne, d'une part, loué dans le secteur locatif d'autre part), du loyer réellement payé et de l'ancienneté dans la garnison.

A titre d'exemple, un sergent-chef marié à l'indice majoré 372 et acquittant un loyer de 342 € dans un logement défense situé en zone géographique 2 (essentiellement les grands centres urbains) percevra une majoration de 205 € pendant les 6 premières années d'affectation dans la même garnison¹.

La MICM est dégressive de 25 % chaque année à partir de la 7^{ème} année dans une même garnison pour disparaître la 10^{ème} année.

La dotation annuelle de cette indemnité s'élevait à 108,9 M€ en 2002².

II-3-1-1-2 Les prestations d'action sociale.

Le dispositif de prestations d'action sociale dans le domaine du logement vient d'être renforcé sous deux formes principales.

¹ cf. annexe IV : "Exemples de montants mensuels de la MICM".

² cf. annexe V : "Évolution des dépenses relatives à la MICM depuis 1995."

a) L'aide à l'élaboration d'un plan de financement pour l'accession à la propriété.

Comme annoncé par le ministre lors du conseil supérieur de la fonction militaire, de décembre 2002, et dans le cadre du volet social du plan d'amélioration de la condition du personnel, le ministère de la défense (SGA/DFP/AS) a engagé une démarche destinée à favoriser le soutien des projets d'accession à la propriété par le biais d'un opérateur extérieur.

Après mise en concurrence, la prestation a été confiée à l'association générale de prévoyance militaire (AGPM). Le marché a été notifié le 17 mars 2003.

Ce partenariat a pour objet de proposer aux ressortissants défense **un interlocuteur unique capable de faciliter leurs démarches administratives et de traiter tous les aspects juridiques et financiers** de leur projet dans le cadre d'une relation personnalisée.

L'AGPM s'engage à assurer auprès des ressortissants :

- 1) une fonction de conseil ;
- 2) une fonction d'interface vers les prêts spécifiques destinés aux ressortissants (dont les prêts IGeSA) ;
- 3) une fonction de prêteur.

Le marché conclu avec l'AGPM doit se traduire pour le ressortissant par :

- une gamme de conseils lui permettant de monter au mieux son opération immobilière ;
- des produits adaptés à ses contraintes spécifiques ;
- des conditions financières parmi les plus attractives du marché.

La prestation "aide à l'élaboration d'un plan de financement pour l'accession à la propriété" vient en complément d'une politique de prêts déjà largement développée.

Par ailleurs, la SNI vient de proposer à la défense une formule d'accession à la propriété réservée aux ayants droit défense sur certains nouveaux programmes de construction ou d'acquisition.

Selon ce montage, la SNI :

- construirait ou achèterait un immeuble en VEFA,
- conclurait avec la Défense une convention de réservation sur 20 ans assortie d'une subvention d'exploitation traditionnelle,
- vendrait les logements à des personnels de la Défense investisseurs à un prix décoté de 30 % en moyenne par rapport au marché,
- contracterait avec l'acquéreur un mandat de gestion d'une durée de 20 ans, qui lui permettrait de bénéficier des avantages fiscaux du dispositif "Besson/de Robien",
- enfin exploiterait les logements dans le cadre d'une gestion classique.

Cette proposition fait actuellement l'objet d'une étude au sein des directions d'administration centrale concernées (DFP et DMPA).

b) les nouvelles prestations liées au logement.

Les décisions prises lors des deux conseils centraux d'action sociale relatives aux prestations d'action sociale de 2002 se sont traduites par la circulaire n° 500755/DEF/SGA/DFP/AS/IR du 4 février 2003 portant sur les prêts de l'action sociale. Plusieurs prestations ont fait l'objet d'une communication au CSFM du 2 au 6 décembre 2002.

Dans le domaine du logement, sont mises en œuvres les prestations suivantes qui mettent l'accent sur l'aide à la personne :

- 1) prêt d'accession à la propriété sans intérêt dont le montant maximal est désormais de 11 000 €;
- 2) prêt de financement de travaux sans intérêt d'un montant maximal de 11 000 €;
- 3) prêt caution qui vise à aider le ressortissant qui est amené, à l'occasion d'une mutation, à verser un dépôt de garantie de plus de 2 400 €;
- 4) prêt à la mobilité de 2 400 € en région parisienne et de 1 800 € en province destiné à accompagner le changement de situation personnelle et familiale provoqué par une sujétion professionnelle (mutation, installations dans une unité isolée...) non cumulable avec le prêt caution.

II-3-1-2 L'aide à la pierre.

II-3-1-2-1 Les bénéficiaires du logement familial.

La politique du logement du ministère de la défense a été conçue comme une aide destinée à faciliter une mobilité imposée et à en compenser les effets. **Le logement ne constitue donc pas un droit**, hormis les cas où ce droit est assorti d'une obligation de loger (logements concédés par nécessité absolue ou utilité de service), en ce sens que les ayants droit au logement peuvent déposer une demande sans que le ministère soit tenu de leur donner satisfaction si les ressources du parc ne le permettent pas.

Dans le même esprit, l'article 12 de la loi du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires dispose que "lorsque l'affectation entraîne des difficultés de logement, une aide est accordée en fonction de la nature de ces difficultés aux militaires de carrière et à ceux servant sous contrat". C'est pourquoi la politique du logement du ministère de la défense s'adresse **en priorité**, mais pas exclusivement, **aux personnels chargés de famille**.

Concrètement, les personnels militaires qui peuvent bénéficier d'un logement familial en métropole sont les personnels de carrière ou sous contrat, à l'exception des sous-officiers et militaires du rang célibataires, veufs ou divorcés, s'ils n'ont pas d'enfant à charge au sens fiscal, et des gendarmes qui sont logés par nécessité absolue de service (à l'exception des personnels de la spécialité "emplois, administration, soutien" et des volontaires).

Pour faciliter l'accès au logement des bénéficiaires à revenus modestes, la Défense met en œuvre les dispositions propres au logement social. Des conventions ont été conclues il y a plusieurs dizaines d'années avec des organismes HLM, à l'instar des 1 642 logements réservés auprès de l'OPAC de Paris.

La Défense réalise ainsi des programmes de construction ou souscrit des conventions de réservation pour des logements construits sous un régime de conventionnement social : prêt locatif à usage social (PLUS), prêt locatif social (PLS), prêt locatif intermédiaire (PLI) ou réhabilités grâce aux primes à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS).

L'adaptation du parc aux besoins s'effectue, d'une part, par le déclassement et l'aliénation (c'est-à-dire la vente) des logements domaniaux ou par la résiliation des conventions de réservation lorsque les logements concernés sont devenus inutiles aux besoins de la Défense et, d'autre part, par l'élaboration, en liaison avec les états-majors, directions et services et les acteurs locaux de la chaîne du logement, de programmes de réhabilitation ou de construction de logements.

De plus, le ministère de la défense verse des garanties d'occupation aux sociétés propriétaires de logements réservés afin d'en garder la disposition lorsqu'ils sont vacants et susceptibles de répondre à des besoins à court terme.

Pour les logements construits ou réservés sans conventionnement social, le ministère de la défense négocie les loyers avec les sociétés en contrepartie d'une participation financière sous forme de prêt sans intérêt ou de subvention, ce qui permet de proposer aux personnels des loyers moins élevés que ceux du marché libre.

II-3-1-2-2 Les évolutions en cours.

Elles peuvent se regrouper autour des axes majeurs suivants :

a) L'adaptation du parc à la nouvelle organisation territoriale des armées

Pour adapter l'offre de logements à la demande, le ministère de la défense procède à une adaptation du parc en privilégiant les garnisons où les besoins sont patents : secteurs où le marché locatif est rare (zones rurales dans lesquelles se situent les grands camps), inadapté aux besoins des ressortissants de la Défense (secteurs de villégiature et de tourisme) ou cher (région parisienne). Plusieurs programmes, récemment réalisés ou en cours de réalisation, peuvent être cités à titre d'exemple :

- garnisons isolées : Seez-les-Rives (51 logements), La Valbonne (25 logements), Mailly-le-Camp (12 logements), Suippes (33 logements), Pamiers (20 logements), La Cavalerie (6 logements), Saint-Christol (25 logements) ;
- sites touristiques : Bagnols-sur-Cèze (15 logements), Hyères (40 logements), Bayonne (12 logements), Toulon (12 logements) ;
- région parisienne : Versailles (136 logements), Saint-Germain-en-Laye (167 logements), rue de la Convention à Paris (120 logements).

b) La prise en compte des besoins des personnels les plus concernés par la professionnalisation

La programmation pluriannuelle des constructions et des réhabilitations arrêtée par le comité interarmées du logement militaire a d'ores et déjà pris en compte une partie de ces besoins et continuera à le faire dans la limite des enveloppes budgétaires¹.

L'offre de logements en Ile-de-France demeure une priorité. Outre les programmes récemment livrés ou en cours, la Défense, en liaison avec la SNI, poursuit la construction ou la réhabilitation d'ensembles immobiliers à faibles loyers en région parisienne (Malakoff, Viry-Châtillon, Nanterre).

Enfin, une réflexion est en cours pour envisager les solutions à apporter au **logement des célibataires et des célibataires géographiques** disposant par ailleurs d'un logement pour leur famille.

c) La modernisation des procédures

Un modèle unique de convention de réservation des logements construits avec la participation financière du ministère a été élaboré, et a vocation à s'appliquer à la fois à la SNI et aux autres sociétés auprès desquelles la Défense réserve des logements.

Ce modèle type de convention vise, en particulier, à mieux adapter la période de livraison des logements aux exigences du plan annuel de mutation. Ce document permet à la fois de répondre au souci de transparence de la politique du logement et de simplifier les procédures.

¹ Cf. annexe VI : Tableau récapitulatif des constructions et réhabilitations de logements programmées de 2003 à 2008.

L'aide à la mobilité se traduit par un système de péréquation des loyers, inspiré de la loi du 1^{er} septembre 1948 sur les baux d'habitation et instauré en 1962 afin que, pour un même type de logement, un ressortissant du ministère paie le même loyer, quel que soit son lieu d'affectation.

Ce système s'applique aux logements domaniaux et aux logements réservés par convention avant 1977, soit à **28 000 logements**. Le ministère de la défense a fixé en 1996 comme objectif un montant des loyers péréqués équivalant à **50 % de celui du marché locatif en région parisienne et à 70 % en province**. Les loyers péréqués sont donc sensiblement inférieurs à ceux pratiqués sur le marché locatif privé.

Le système de péréquation des loyers a fait l'objet le 1^{er} janvier 2001 d'une profonde réforme technique. Dans un souci de transparence, le ministère de la défense a simplifié les modalités de calcul des loyers péréqués en les rapprochant des pratiques usuelles en matière de baux d'habitation.

La péréquation, débarrassée de certaines particularités de la loi de 1948 (surfaces corrigées), fait désormais référence à des paramètres de droit commun : surface habitable, prix du marché locatif privé, indice du coût de la construction.

Par ailleurs, le ministère de la défense a posé le principe d'une révision triennale permettant d'ajuster les loyers péréqués aux objectifs de 50 % et 70 % du niveau du marché locatif privé fixés respectivement pour l'Ile-de-France et la province.

d) La mise en place de la version 3 de GALILEE

En vue de conduire la politique du logement du ministère de la défense, le secrétariat général pour l'administration (DMPA) s'est doté d'un outil de gestion des logements dénommé "Gestion et Administration Locale de l'Immobilier de la Défense" (GALILEE), qu'il vient de moderniser en réalisant sa 3^{ème} version.

Cette nouvelle version 3, entrée en service en début d'année 2002, s'appuie sur une architecture centralisée, les 128 sites métropolitains équipés de GALILEE étant connectés à une base unique de données installée sur un serveur situé à Paris. L'outil informatique est mis en œuvre par 250 utilisateurs. Il leur permet le suivi en temps réel et, partant, la connaissance du parc immobilier de leur ressort.

Au plan local, il apporte une aide aux bureaux de logement de garnison (BLG) en facilitant la mise à jour du parc et en en donnant une vision immédiate : description précise des logements (adresse, superficie, loyer, charges, spécificités éventuelles...) et de leur statut : logements proposés, proposés, occupés ou indisponibles (en travaux, déclassés, rendus aux sociétés ou prêtés).

e) Les nouvelles orientations fixées à la SNI

La lettre de mission que le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministre de la défense ont adressée au président de la SNI le 14 décembre 1999 définit les priorités d'action assignées à la société.

L'objectif stratégique de la SNI doit résider, d'une part, dans l'amélioration de son positionnement concurrentiel sur le marché locatif ne relevant pas du secteur HLM, d'autre part, du développement de son partenariat avec les administrations publiques, au premier rang desquelles le ministère de la défense, en proposant des prestations satisfaisantes en termes de coût et de qualité.

L'aide de l'État a consisté dans une recapitalisation de la société, intervenue en 2001, par apport de la Défense à la SNI de terrains d'assiette d'ensembles immobiliers construits dans le cadre de baux emphytéotiques, et par un apport en numéraire et en immeubles de la part de la Caisse des dépôts et consignations, deuxième actionnaire à côté de l'État.

Les résultats du **repositionnement de la société** se sont révélés, sur le plan économique et financier, particulièrement positifs, puisqu'ils ont permis en particulier au groupe SNI d'acquérir en 2001 un parc immobilier de 16 000 logements supplémentaires auprès des Houillères du Bassin de Lorraine et de dégager un résultat net consolidé de 35 M€ en 2002.

Dans le contexte du développement du partenariat public/privé, la SNI et la CDC ont proposé conjointement, en mai 2003, aux ministres de l'économie, des finances et de l'industrie et de la défense, d'une part, de reprendre la part de l'État dans le capital de la SNI, d'autre part, de lancer une politique d'externalisation de la gestion du parc interarmées de logements domaniaux, ainsi que du parc de logements domaniaux de la gendarmerie.

Ces propositions stratégiques sont actuellement à l'étude dans les deux ministères principalement concernés.

Parallèlement, la SNI a reçu comme mission de ses ministres de tutelle de renforcer son partenariat privilégié avec le ministère de la défense. La SNI doit notamment formuler, pour les nouvelles opérations cofinancées avec la Défense, des **propositions visant à garantir une offre de loyers modérés au profit des ressortissants de la Défense à faibles revenus**, notamment dans les zones à loyers élevés comme la région parisienne.

La société doit en outre veiller à l'amélioration de ses prestations de maîtrise d'ouvrage et de gestion locative, notamment sous l'angle du service rendu aux locataires : **des procédures "qualité"** par ensembles immobiliers seront prochainement mises en œuvre dans tous les établissements de la SNI.

Un contrat de progrès en cours de discussion entre la Défense et la SNI doit décliner les engagements de la SNI en matière d'amélioration de la gestion locative, de qualité de l'entretien courant, de sécurisation accrue et de réhabilitation des ensembles immobiliers.

f) L'unification des conditions financières de conclusion des baux emphytéotiques.

L'Etat/Défense conclut fréquemment des baux emphytéotiques, sur son domaine privé, avec la SNI ou avec des organismes HLM, en vue de favoriser la réalisation de logements destinés à ses ressortissants.

La mise en concurrence des organismes publics avec des offres de constructeurs/promoteurs privés a été progressivement admise par le ministère chargé des finances.

Toutefois, les conditions financières de conclusion de ces conventions restent soumises à des régimes distincts, concernant le montant du loyer annuel pendant la durée de la convention de réservation (au maximum 30 ans), lorsqu'elle est différente de la durée du bail (en principe 50 ans).

Le ministère de la défense (DMPA) a saisi le 28 mai 2003 le ministère délégué au budget et à la réforme budgétaire, d'une demande d'alignement des conditions de conclusions des baux emphytéotiques avec des opérateurs privés sur celles bénéficiant actuellement à la SNI et aux organismes HLM.

La prise en compte de cette demande permettrait d'ouvrir davantage la concurrence en suscitant des offres nouvelles de la part du secteur privé.

g) La mise en place du contrôle de gestion de la fonction logement.

Un comité de pilotage a été mis en place afin de définir le tableau des objectifs de la fonction logement, son champ d'action et la carte stratégique du logement ("consolider la professionnalisation des armées, compenser les effets de la mobilité du personnel et favoriser l'accès au logement des personnels à revenus modestes").

Des indicateurs de résultats sont en cours de validation et serviront à l'élaboration d'un tableau de bord ministériel de la fonction logement.

II-3-2 La politique engagée pour la construction.

II-3-2-1 Quels moyens ?

II-3-2-1-1 La politique de logement familial s'appuie sur une chaîne technique du logement militaire.

La DMPA élabore et assure la mise en œuvre de la politique du logement de la défense. Elle fait réaliser les programmes de construction, de réhabilitation, d'entretien des logements et exerce la tutelle de la SNI, chargée de la gestion de la majorité du parc immobilier de la Défense.

La chaîne technique du logement militaire (CTLM) est constituée de l'ensemble des organismes chargés de la mise en œuvre de la politique du logement au ministère de la défense. Elle est interarmées et se compose de structures de gestion et de structures de décision.

Calquée sur l'organisation territoriale des armées, la CTLM se situe à 3 niveaux.

a) L'organisation au niveau central.

Présidé par le secrétaire général pour l'administration et réunissant les représentants des états-majors, directions et services du ministère, le comité interarmées du logement militaire (CILOM) détermine les priorités dans la réalisation des nouvelles constructions. La DMPA lui soumet toute proposition relative à l'évolution de la politique du logement. Le CILOM a lieu deux fois par an.

b) L'organisation au niveau régional.

Au nombre de 7, les commissions régionales interarmées du logement militaire (CRILOM) sont installées au siège des régions terre Nord-Est (Metz), Nord-Ouest (Rennes), Sud-Est (Lyon), des régions maritimes Atlantique (Brest) et Méditerranée (Toulon) et de la région aérienne Sud (Mérignac).

La CRILOM d'Ile-de-France, qui est présidée par la DMPA, siège par exception à Paris, mais a son ressort calqué sur celui de la région terre Ile-de-France. Les CRILOM ont, comme le CILOM, une composition interarmées. Elles examinent, au cours de leur réunion annuelle, les propositions d'acquisition, de construction, de travaux et de réservation des logements destinés aux personnels de la Défense.

Les CRILOM sont assistées chacune d'un organe exécutif : le bureau régional interarmées du logement militaire (BRILOM). Les BRILOM sont investis d'une mission administrative (suivi de la gestion des logements de la Défense) et d'une mission technique (mise en œuvre des programmes proposés par les CRILOM et arrêtés en CILOM).

Les BRILOM et, en région parisienne, le bureau interarmées du logement en région Ile-de-France (BILRIF), préparent durant l'année le travail des CRILOM et assurent leur secrétariat.

c) L'organisation au niveau local.

Les commissions de garnison du logement militaire (CGLM) sont situées au niveau des garnisons métropolitaines. Elles sont composées des représentants des armées et services stationnés dans leur ressort territorial et présidées par les commandants d'armes.

Les CGLM relaient l'action des BRILOM. Elles ont plus spécifiquement un rôle de proximité. Les associations de locataires peuvent demander à participer aux réunions des CGLM qui se tiennent une fois l'an, avant la CRILOM.

Les bureaux de logement de garnison (BLG) sont l'échelon de contact des locataires de la Défense. Les BLG attribuent les logements, participent à leur suivi et rendent compte en CGLM de toute difficulté d'ordre local.

d) Les évolutions récentes et en cours :

- le travail de réorganisation territoriale des bureaux régionaux interarmées du logement militaire (BRILOM), débuté en 1998, s'est achevé au 1^{er} juillet 2000. Ceux-ci, au nombre de 7, voient leur ressort de compétence aligné sur celui de l'organisation territoriale interarmées des zones de défense;

-le caractère interarmées de la gestion du parc locatif de la Défense et des procédures mises en œuvre par les BRILOM au profit des personnels de tous les états-majors, directions et services du ministère a été réaffirmé à travers une instruction du 9 octobre 2000 relative au fonctionnement des BRILOM.

- à la demande du ministre de la défense, la professionnalisation de la chaîne technique du logement militaire (400 personnes, dont 93 dans les BRILOM et 307 dans les 128 BLG) est actuellement recherchée selon trois orientations :

- mise en place de modules de formation "qualifiants" adaptés aux responsabilités des personnels concernés,
- formation à la troisième version du logiciel GALILÉE,
- recherche avec les états-majors d'une plus grande stabilité des personnels affectés à la CTLM.

e) Sur le plan financier

Les crédits inscrits au budget 2003 pour l'aide à la pierre étaient de 77,782 M€ répartis comme suit :

- en titre III : 10,108 M€ consacrés à l'entretien des domaniaux (+ 2,3 % par rapport à 2002) et 2,896 M€ aux garanties d'occupations (chiffre inchangé par rapport à 2002) ;
- en titre V : (crédits de paiement) 64,778 M€ pour les constructions et réhabilitations (en forte augmentation sur 2002 : + 27 %).

Les crédits budgétaires prévus en 2003 marquent une volonté forte de consolidation de la professionnalisation dans le domaine des constructions neuves et des réhabilitations, qui constitue un tournant par rapport aux crédits consommés au cours des trois dernières années¹.

II-3-2-1-2 L'objectif qualitatif de la politique mise en œuvre pour les logements en casernement.

a) Politique du logement des états-majors et de la gendarmerie

– **la politique du logement prônée par les armées** porte aujourd'hui délibérément l'accent sur la qualité du logement offert : la professionnalisation des forces armées est achevée et le parc de logement en casernement est suffisant pour couvrir les besoins, y compris en cas de crise majeure.

Dans ces conditions, les états-majors s'orientent vers l'adoption des normes de qualité proches du civil : poursuite du plan VIVIEN par l'armée de terre ; amélioration des conditions de confort offertes pour le logement à terre des marins ; élaboration d'un nouveau programme-cadre par l'armée de l'air.

Au total, le logement du personnel en enceinte militaire revêt pour l'ensemble des trois états-majors un caractère aujourd'hui prioritaire :

- il constitue un soutien opérationnel et social indispensable au personnel des trois armées ;
- il favorise le recrutement et la fidélisation des jeunes engagés et des sous-officiers ;
- plus largement enfin, son niveau de qualité influe directement sur la qualité de la vie et du moral des militaires.

– **La politique d'investissement de la gendarmerie** en matière d'infrastructure pour la période couvrant 2003-2008 se décline, pour sa part, selon les axes suivants :

- assurer l'adaptation des logements et des locaux de service aux normes de fonctionnalité et de confort moderne afin d'offrir aux personnels de la gendarmerie des conditions de vie et de travail satisfaisantes, en particulier dans les zones sensibles ;
- mettre à disposition les infrastructures nécessaires à la formation initiale et à l'amélioration de la formation des forces ;
- assurer l'adaptation des locaux techniques, scientifiques et spécifiques aux normes des règles exigées en matière de procédure pénale et de police technique et scientifique ;
- garantir la disponibilité et la pérennité de toutes les infrastructures gendarmerie en consacrant 30 M€ par an en moyenne à la fonction maintenance.

b) Les moyens mis en œuvre

Les états-majors font appel essentiellement aux services constructeurs de la défense : direction centrale du génie pour l'armée de terre ; direction centrale des travaux immobiliers et maritimes pour la marine ; direction centrale de l'infrastructures de l'air, et, pour la maîtrise d'œuvre, subdivisions des directions départementales de l'équipement ou service du génie pour l'armée de l'air. Il est à noter que le service du génie travaille au profit des différents attributaires, l'armée de terre ne représentant, en 2002, que 60 % de son plan de charge.

¹ cf. annexe VII : "État récapitulatif des crédits consacrés au logement de 2000 à 2002".

Les moyens financiers consacrés par les armées à l'hébergement sont très importants :

- Pour l'armée de terre :

Le plan VIVIEN a été doté en moyenne à hauteur de 91 M€ par an depuis 1997. L'effort financier sera poursuivi à hauteur de 25 % des ressources d'investissement d'infrastructure jusqu'en 2006, puis se réduira progressivement jusqu'à l'achèvement du plan vers 2009. A l'issue, un flux financier plus réduit continuera d'être nécessaire pour l'entretien et la remise à niveau des emprises.

- Pour la marine :

Les sommes mises en œuvre pour le programme de modernisation du casernement en métropole représentent un effort financier particulièrement important pour la marine puisqu'elles s'élèvent à près de 76,22 M€ pour la période 2001/2006. Il a été mis en place pour 2002, 17 M€ et 15 M€ sont programmés pour 2003. Le budget consacré à la modernisation du casernement devrait être porté de 15 % à 20 % des crédits alloués à l'infrastructure générale jusqu'à échéance de 2008.

- Pour l'armée de l'air :

Les investissements consentis dans le cadre général des schémas directeurs d'hébergement des bases aériennes se décomposent comme suit :

- période 1995-1999 : 240 MF ;
- période 2000-2002 : 90 MF.

Pour la période 2003-2008, un flux financier annuel d'environ 6 M€ est prévu au titre des réhabilitations et des constructions neuves (hors opération "Tour F").

- Pour la gendarmerie :

L'effort en matière immobilière au profit de la gendarmerie par l'intermédiaire des dotations complémentaires ouvertes par la LOPSI et par la LPM se concrétisera par un quasi doublement d'ici 2008, par rapport à la LPM précédente (+ 93 %), des crédits du titre V consacrés aux opérations de constructions, de réhabilitation ou d'entretien du parc domanial, à hauteur de 1 225 M€ selon l'échéancier prévisionnel suivant :

Infrastructure en TV de la LPM et de la LOPSI

Intitulé du programme	Coût unitaire milliers €	PLF 2003		2004		2005		2006		2007		2008		Total 03/08	
		Nb	M€	Nb	M€	Nb	M€	Nb	M€	Nb	M€	Nb	M€	Nb	M€
Unités logement (LPM+LOPSI)	185	574	105,900	705	130,675	825	152,960	825	152,960	825	152,960	322	59,768	4077	755
Unités de formation (LPM+LOPSI)	7 719	4	29,000	4	30,390	4	34,522	4	34,456	4	34,440	2	15,171	23	178
Unités spécifiques (LPM+LOPSI)	1 854	10	18,000	11	20,260	10	19,250	10	19,261	10	19,250	6	11,160	58	107
Maintenance (LPM+LOPSI)			29,101		30,390		31,403		31,403		31,403		31,403		185
total			182,001		211,715		238,135		238,080		238,052		117,502		1225,486

(source DGGN)

La gendarmerie verse, en outre, aux collectivités territoriales qui assurent la maîtrise d'ouvrage de construction de casernes prises en location, une aide en capital de l'État (titre VI). Au titre de l'année 2003, à cet effet, 11 347 208 € sont ouverts par la loi de finances.

II-3-2-2- Quels partenaires ?

II-3-2-2-1 Les partenaires en matière de logements familiaux.

La société nationale immobilière (SNI) est le "partenaire privilégié de la défense" dans le domaine du logement familial.

Société d'économie mixte créée en 1961, elle avait pour vocation initiale d'assurer la gestion des logements domaniaux de la défense (à l'époque, 24 000, aujourd'hui 11 800).

Au titre d'une convention du 1^{er} février 1972 défense/finances/SNI toujours en vigueur, la SNI reçoit une dotation annuelle au titre de l'entretien et de la réhabilitation du parc domaniaux dont elle assure la gestion.

Des réflexions ont été engagées, depuis plusieurs années, avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et avec la SNI, sur le devenir de ces logements domaniaux.

Les dernières propositions de la SNI consistent dans un transfert de propriété, par apport à une société filiale de la SNI, qui assurerait la maintenance et le renouvellement du parc.

Cette filiale dédiée pourrait également, par un financement endogène, mais grâce à l'apport éventuel ou à la mise à disposition par baux emphytéotiques de terrains militaires à reconvertir, devenir un outil de développement de l'offre en logements réservés pour la Défense, dans des conditions de faible coût budgétaire.

La SNI constitue également l'outil privilégié du ministère de la défense pour la construction de logements, notamment dans les zones défavorisées.

Par acquisition de biens immobiliers, bâtis ou non bâtis ou sur terrains domaniaux qui lui sont loués par baux emphytéotiques, la SNI réalise des programmes répondant aux besoins exprimés par la défense : 56 % du parc de logements réservés le sont auprès d'elle.

Au cours de l'année 2002, la SNI a réalisé 345 logements au seul bénéfice de la défense qui a assuré une participation financière totale de 10,19 M€, soit 29 536 € en moyenne par logement.

Le ministère de la défense a réservé auprès d'autres organismes 354 logements. La participation du ministère s'est élevée à 8,9 M€ soit 25 141 € par logement. Les subventions moyennes de la défense pour les programmes réalisés par la SNI excèdent donc de 17 % celles versées aux autres partenaires.

Cette différence s'explique par les principales raisons suivantes :

- les opérateurs autres que la SNI (OPHLM, SAHLM, sociétés diverses) proposent la réservation de logements neufs disponibles dans des programmes en cours de réalisation ou récemment achevés donc sans prévision d'un quelconque concours financier de la part de l'État ;
- les sociétés concernées sont très intéressées par la solvabilité des ressortissants de la défense, d'une part, et par le système de garanties d'occupation (en principe de six mois), d'autre part ;
- il convient de préciser également que les programmes réalisés par d'autres sociétés s'inscrivent en majorité dans le cadre du logement social, à loyers modérés et plafonds de ressources pour les ayants droit ;

- à l'inverse, la SNI réalise fréquemment des programmes en prêts bancaires libres et la participation de la défense inclut alors la compensation de la contrainte qui lui est imposée de limiter les loyers à un prix inférieur à celui du marché ;
- en outre, la SNI étant un organisme national considéré comme bailleur privé, ne bénéficie pas des mêmes facilités que celles consenties aux sociétés HLM (prise en charge par la ville des travaux relatifs aux réseaux, bénéfice de subventions de l'État, TVA réduite à 5,5 % pour les logements financés à l'aide de PLS avec exonération des taxes foncières).

La défense qui met en concurrence la SNI chaque fois que cela est possible, recourt plus particulièrement à celle-ci lorsqu'il s'agit de programmes dans des implantations répondant à un besoin spécifique de la défense et qui n'intéressent pas les autres opérateurs (camps militaires, garnisons isolées ...).

D'une manière générale, les livraisons de logements programmées lors du 65^{ème} CILOM, pour la période 2003-2008, sont réalisées majoritairement avec des sociétés autres que la SNI, aussi bien pour les constructions neuves avec participation financière de la défense, les constructions sans participation financière, que les programmes à l'étude¹.

II-3-2-2 Les partenaires en matière de logements en casernement.

a) Les états-majors ne recourent pas aujourd'hui à des partenaires extérieurs à la défense pour leurs constructions de casernements.

Une expérience "d'externalisation" de la construction des logements de passage est néanmoins menée actuellement par les 3 états-majors avec le concours de la SNI à St-Cyr l'École dans les Yvelines pour la construction de 500 studettes (350 pour l'armée de l'air, 100 pour la marine et 50 pour l'armée de terre) à échéance 2006.

Enfin l'état-major de l'armée de terre et celui de l'armée de l'air sont membres de droit, à côté du secrétaire général pour l'administration du ministère, du conseil d'administration de la SNI.

b) La gendarmerie nationale entretient pour sa part, de longue date, une relation privilégiée avec les collectivités territoriales pour la construction et la location de ses casernements. Le bilan national des partenaires de la gendarmerie pour les logements de nature locative (en caserne et hors caserne) fait apparaître les différents partenaires suivants :

- communes et groupements de communes : 28 % ;
- départements : 24 % ;
- particuliers (copropriétaires, militaires et autres) : 23 % ;
- offices publics d'HLM et sociétés anonymes HLM : 17 % ;
- sociétés (SNI, SCIC, sociétés d'économie mixte) : 2 % ;
- divers 6 %.

c) La proposition d'externalisation de la SNI.

La SNI a proposé, en février 2003, une opération d'externalisation d'envergure de l'ensemble des logements domaniaux de la gendarmerie.

Cette démarche consisterait à confier la gestion des 31 000 logements domaniaux de la gendarmerie à une filiale dédiée du groupe SNI, sous la forme d'une AOT de 20 à 30 ans qui induirait une redevance payable d'avance de l'ordre de 500 M€

¹ Cf. annexe VI : Tableau récapitulatif des constructions et réhabilitations de logements programmés de 2003 à 2008.

En contrepartie du loyer que verserait annuellement la gendarmerie (150 M€), la SNI s'engagerait à assurer la maintenance, mais aussi le renouvellement et l'extension du parc, selon un programme technico-financier pluriannuel concerté.

Les études en cours au sein du ministère de la défense et du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, font apparaître un certain nombre de difficultés de mise en œuvre de nature domaniales et budgétaires.

II-3-3 Quelle présence des collectivités locales dans la politique du logement ?

a) La participation des collectivités locales dans la politique du logement familial et des armées.

A l'exception du cas de la gendarmerie, les collectivités locales interviennent de façon indirecte en vue de soutenir l'action que l'Etat-Défense entreprend en faveur du logement de ses ayants droit.

On peut en effet citer notamment :

- l'application des règles d'urbanisme et la délivrance du permis de construire ;
- les opérations domaniales d'échanges ;
- leur participation au sein d'organismes sociaux de construction (OPHLM, SA HLM...) ;
- la mise en œuvre d'un pourcentage de logements sociaux fixé par la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) du 19 décembre 2000.

L'EMAT a, pour sa part, appelé l'attention de l'association des Maires de France, afin de les inviter à adopter une politique d'accueil plus volontariste des militaires, dont la grille fiscale correspond aux items de cette loi.

Seule la gendarmerie nationale a mis en place un dispositif élaboré de partenariat avec les collectivités locales qui devrait encore se développer avec les besoins supplémentaires de la gendarmerie et les potentialités ouvertes par les nouvelles dispositions de la LOPSI.

b) Les modalités d'attribution des subventions aux collectivités territoriales pour la construction de casernements de gendarmerie.

Les collectivités locales peuvent, en application du décret modifié 93-130 du 28 janvier 1993 et de la circulaire modifiée du Premier ministre du 10 janvier 1995, bénéficier de subventions d'investissement, inscrites au budget du ministère de la défense, en vue d'alléger la charge qu'elles supportent pour la construction des casernements mis à la disposition de la gendarmerie.

Cette aide en capital est déterminée sur la base des coûts plafonds en vigueur et calculée selon les taux suivants :

- 20 % du montant des coûts plafonds pour les opérations réalisées par les communes dont la population est inférieure ou égale à 10 000 habitants et qui ne bénéficient pas du concours financier d'une ou plusieurs autres collectivités territoriales. Ces collectivités peuvent réaliser au maximum 20 unités logements (25 avec dérogation expresse du ministre du budget).

- 18 % de ce même montant pour les opérations réalisées par les communes dont la population est inférieure ou égale à 10 000 habitants et qui bénéficient du concours financier d'une ou plusieurs autres collectivités territoriales, ou par les communes dont la population est supérieure à 10 000 habitants, ou par les groupements de communes ou par les départements. Ces collectivités peuvent réaliser au maximum 40 unités logements (50 avec dérogation expresse du ministère du budget).

Le coût de référence utilisé pour le calcul de la subvention est le coût plafond de l'unité logement. Cette unité logement correspond à un logement nu pour 75 % et une quote-part de locaux de service et techniques pour 25 %. Sa valeur est de 134 900 € dans le cas général et 147 300 € pour les opérations réalisées en Ile-de-France et dans les îles non reliées au continent. Elle est actualisée trimestriellement par le directeur général des impôts en fonction des variations de l'indice du coût de la construction publié par l'INSEE.

Il est compté une unité logement par militaire d'active, et un quart d'unité logement par fraction de deux gendarmes adjoints volontaires (GAV).

c) Le partenariat avec les collectivités territoriales.

La loi de décentralisation a notamment eu pour conséquence d'accroître sensiblement les charges des départements, tout particulièrement en matière immobilière, ce qui a conduit un nombre sans cesse croissant de conseils généraux à souhaiter ne plus s'engager directement au profit de la gendarmerie, et à privilégier l'octroi de subventions accordées aux communes ou groupements de communes qui acceptent d'assurer la maîtrise d'ouvrage de tels programmes. Les aides ainsi attribuées en complément de celles de l'État peuvent être versées globalement lors de la construction, ou intervenir au titre de la prise en charge annuelle du différentiel de loyer non couvert par l'État.

d) Les nouvelles possibilités offertes par la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI).

La loi 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure prévoit que :

- l'État peut passer avec une personne ou un groupement de personnes un marché portant à la fois sur la conception, la construction, l'aménagement, l'entretien et la maintenance d'immeubles affectés à la gendarmerie nationale (art. 3.I).
- l'État peut aussi prendre à bail des bâtiments construits sur le domaine public, pour les besoins de la gendarmerie par le titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire, en payant un loyer calculé en fonction du coût de l'amortissement des travaux effectués par le bailleur et non en référence au marché locatif. Une option d'achat peut être inscrite dans la convention de bail, le montant des loyers pouvant être totalement ou partiellement déduit du prix de vente (art. 3.II).
- Une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale peut conclure, jusqu'au 31 décembre 2007, un bail emphytéotique d'une durée de 18 à 99 ans au profit d'une personne privée qui assure alors la maîtrise d'ouvrage de constructions destinées à être données à bail à cette même collectivité. Ces locaux seront ensuite mis à la disposition de la gendarmerie par la collectivité territoriale ou l'établissement, dans le cadre éventuel d'un contrat de crédit-bail (art. 3.III 1° et 2°).
- Les collectivités territoriales peuvent réaliser, jusqu'au 31 décembre 2007, des opérations immobilières relatives à des bâtiments affectés à l'usage de la gendarmerie nationale, avec attribution du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) et la participation financière éventuelle de l'État, si les bâtiments, après leur construction, sont mis à sa disposition à titre gratuit (art. 3.III 3°).

e) L'évolution de la réglementation à l'étude.

Afin d'améliorer l'attractivité des constructions de casernes réalisées par les collectivités territoriales, des mesures d'aménagement au décret 93-130 et à la circulaire précitées sont actuellement en cours d'étude.

Ces propositions vont dans le sens d'une simplification et d'une meilleure rétribution du service rendu par les collectivités territoriales :

- élargissement des conditions d'éligibilité aux subventions d'investissement ;
- revalorisation des coûts-plafonds de 20 % ;
- unification du taux des subventions à 20 % ;
- amélioration des conditions financières de la prise en compte des gendarmes adjoints.

*

* *

III^{ème} Partie : Solutions envisageables et propositions

L'analyse des besoins en logement familial et en casernement dans la deuxième partie, a fait apparaître des besoins distincts pour ces deux catégories de ressortissants de la défense : quantitatifs et qualitatifs pour le logement familial, plus qualitatifs pour le casernement. Par ailleurs, le logement en casernement pour la gendarmerie relève d'une problématique spécifique qui mérite un examen particulier.

Après un rappel des souhaits exprimés par les différentes catégories de personnel de la défense, les diverses solutions à même de répondre aux besoins exprimés seront examinées successivement.

III-1- Les souhaits généralement exprimés par le personnel à loger.

Les représentants du personnel militaire présent au CSFM de décembre 2002 viennent à nouveau d'exprimer leurs souhaits en faveur en particulier :

- de logements en nombre et qualité suffisante ;
- d'une chaîne professionnalisée du logement ;
- et de logements de passage (en priorité pour l'Ile-de-France).

Ces souhaits s'expriment différemment pour les logements familiaux et le logement en casernement.

III-1-1 Les souhaits formulés pour le logement familial.

III-1-1-1 Au niveau national.

Le personnel à loger souhaite en priorité un logement le plus proche possible de son travail, d'une taille convenable au regard de la composition de son foyer, dans un état d'entretien correct, en tout état de cause conforme aux normes actuelles, et, enfin, dont le loyer est sensiblement plus abordable que celui du marché local.

Il convient de remarquer que le personnel à loger s'exprime de façon de plus en plus marquée en faveur de logements situés dans des quartiers sûrs, offrant toutes facilités, notamment en ce qui concerne la scolarité de leurs enfants.

A cet égard, la disponibilité et les absences fréquentes et prolongées, souvent même imprévisibles, rendent les militaires soucieux, à juste titre, du cadre de vie sécurisé dans lequel évolue leur famille.

La politique du logement familial ne peut plus être dissociée des phénomènes de société et doit intégrer les modifications sociologiques et les changements de comportement intervenus ces dernières années. Il devient donc nécessaire de prendre en compte les nouveaux statuts juridiques émergents (garde alternée, PACS, etc...) et de poursuivre et systématiser la politique d'assainissement du parc immobilier dans les quartiers peu attractifs. En outre, le changement d'attitude généralement constaté face à l'habitat collectif doit privilégier la réalisation de logements individuels quand, localement, les conditions s'y prêtent.

Au niveau des souhaits exprimés, il convient de signaler l'enquête lancée, début juin 2003, par l'Observatoire Social de la Défense (OSD), qui relève de la DFP, sur le thème "les attentes en matière de logement du personnel de la défense".

L'objet de la démarche engagée est indiqué sous la rubrique : " Pourquoi cette enquête ? " qui précise : " La politique d'aide au logement du ministère de la défense a pour objectif de mettre à la disposition du personnel du ministère des logements adaptés à leurs capacités financières et à leurs besoins. Pour que cette politique corresponde à vos besoins, il est nécessaire de recueillir des informations sur vos conditions de logement actuelles, ainsi que sur vos attentes. C'est pour répondre à ces questions que cette enquête est réalisée ".

Il est dommage que cette enquête soit diffusée au terme de la période du présent rapport confié à un parlementaire. Il est donc clair qu'elle ne pourra pas apporter un grand enrichissement par rapport au présent document.

En effet, la situation telle qu'elle est rencontrée par le ministère de la défense, est déjà résumée à travers la 1^{ère} partie du présent rapport (Diagnostic de la situation) et sa 2^{ème} partie (Les besoins nouveaux à satisfaire).

Le travail de réflexion engagé par cette enquête est titanesque : plus de cent questions sont posées ! Au demeurant, ces questions sont bien ciblées. Cependant, leur nombre risque d'être dissuasif et de réduire les taux de réponses obtenues.

Pour autant, cette enquête, même si le traitement des réponses est réalisable, n'apporte pas de solution au problème de fond rencontré par le ministère de la défense, à savoir : " Comment trouver les 6 044 logements familiaux supplémentaires ?".

Le découpage de la 3^{ème} partie du présent rapport, en "souhaits exprimés" et "réponses aux besoins" est à la fois, déjà la synthèse des réponses attendues, mais surtout aussi la définition de l'outil qui permettra d'atteindre, dans un premier temps, les 6 044 besoins en logements supplémentaires recensés.

III-1-1-2 En Ile-de-France.

Les souhaits formulés par les ayants droit de la région Ile-de-France pour un logement familial ont été développés lors du conseil de gestion du BILRIF du 1^{er} avril 2003.

L'ayant droit à un logement en région parisienne devient aujourd'hui plus exigeant. Il désire en particulier un environnement de qualité, recherche la sécurité, et accorde une importance accrue aux localisations d'établissements scolaires.

Au plan géographique, sa demande reste centrée sur trois zones principales : Paris sud-ouest (33,8%), Yvelines sud (17%), et Paris sud et sud-est (16,3%). L'attraction reste forte pour certaines résidences bien situées telles que la résidence Duplex dans le 15^{ème} arrondissement de Paris.

Enfin les statistiques du BILRIF montrent que 48 % des personnes interrogées invoquent dans leur choix d'un logement : sa distance par rapport au lieu de travail, sa taille, son prix, sa qualité, ainsi que le cadre et l'environnement dans lequel il est implanté.

III-1-2- Les souhaits exprimés pour le logement en casernement.

L'obtention d'un logement de qualité en casernement constitue une priorité parmi les souhaits exprimés par les jeunes engagés notamment dans l'armée de terre (EVAT) et l'armée de l'air (MTA).

III-1-2-1 Les attentes des EVAT de l'armée de Terre.

Parmi les souhaits exprimés par les EVAT, une triple attente ressort tout particulièrement des deux études sociologiques menées à bien en 2001 par l'Observatoire Social de la Défense (OSD) relevant du SGA sur "le logement en semaine des engagés volontaires de l'armée de Terre (EVAT)"¹, ainsi que par le Centre de Relations Humaines (CRH) relevant de l'EMAT sur le "logement des EVAT"² :

- la volonté de nombreux EVAT célibataires, limités par leurs contraintes budgétaires, de loger en secteur civil, et d'avoir ainsi une coupure franche avec leur lieu de travail ;
- le souhait d'avoir également une séparation nette entre le lieu de travail et celui des activités privées, même dans le cas où l'hébergement est dans une formation militaire ;
- le prix enfin accordé aux conditions de confort (nombre d'occupants par chambre, services proposés dans les bâtiments "vie" et à proximité).

Près des deux-tiers des EVAT (64%) déclarent être hébergés en semaine en caserne. Ils considèrent cette solution comme pratique et économique, notamment lorsque le camp est localisé à une grande distance des villes.

L'étude de l'OSD précise en outre que la moitié des EVAT jugent leurs conditions de logements de semaine "satisfaisantes", ou "très satisfaisantes", et près d'un tiers "acceptables".

En fait, quatre EVAT sur dix hébergés en casernement sont satisfaits de leurs conditions de logement, proportion à rapprocher des sept EVAT sur dix hébergés dans le civil qui expriment cette même opinion.

Les EVAT insistent surtout pour que leurs chambres et leurs unités soient équipées de façon moderne (cuisine, lave-linge, télévision).

Alors que l'hébergement en chambres de casernement reste en général la résultante d'un choix pris par défaut (six fois sur dix), le logement civil, qui répond à des motivations liées à la situation familiale de l'intéressé (couple chargé d'enfants) ou à son désir d'indépendance, est généralement librement exercé (six fois sur dix).

Enfin, l'étude sociale du CRH montre que seulement un quart des EVAT qui optent pour un logement extérieur familial habitent un logement familial Défense. L'EVAT se plaint en effet de son environnement militaire et préfère souvent opter pour un logement civil proposé sur le marché, même si le prix en est supérieur.

III-1-2-2 Les attentes dans la marine.

L'état-major de la marine constate qu'il existe une adéquation entre les souhaits exprimés sur le logement en casernement et les nouvelles normes adoptées par la marine pour les quartiers-maîtres et les matelots.

Pour une majorité de célibataires géographiques et d'officiers marinières, le logement non familial doit permettre une vie sociale : de ce fait, apparaît le souhait de voir réaliser **un hébergement hors**

¹ Rapport de l'OSD du 16/11/2001.

² Enquête du CRH du 9/3/2001.

enceinte militaire ou à proximité immédiate. La réalisation du programme de logements à Saint-Cyr est l'exemple de ce que pourrait être dans le futur l'hébergement hors casernement.

III-1-2-3 Les attentes des MTA dans l'armée de l'air.

Selon l'enquête précitée de l'OSD sur "le logement en semaine des militaires techniciens de l'air", près de six militaires techniciens de l'air (MTA) sur dix se déclarent "satisfaits" ou "très satisfaits" de leur logement de semaine, et près d'un sur quatre jugent leur situation "acceptable".

En fait, les MTA qui sont hébergés sur base ne sont que quatre sur dix à être satisfaits de leurs conditions de logement, alors qu'en revanche les trois quarts des MTA hébergés en milieu civil expriment cette même opinion.

Le logement civil à l'extérieur d'une base représente le type de logement majoritaire en semaine : 63 % y recourent. Pour les MTA, comme pour les EVAT, la situation familiale rentre en ligne de compte dans la décision d'opter pour un logement en milieu civil.

Il convient par ailleurs de relever l'accent mis sur la demande formulée par les EVAT comme par les MTA d'un chauffage plus performant pour les logements en enceinte militaire.

Enfin, les MTA insistent, tout comme les EVAT, pour que leurs chambres et unités soient équipées de façon moderne.

III-1-2-4 La situation dans la gendarmerie.

La gendarmerie est plus particulièrement soucieuse de procurer aux familles des logements d'une capacité correspondant à leurs charges et dotés du confort moderne. Elle souhaite également, pour répondre aux nécessités du service, regrouper une majorité d'entre eux en caserne, ou annexe de casernement¹ dans des ensembles homogènes et fonctionnels.

Les gendarmes adjoints volontaires doivent être hébergés dans des studios comportant des sanitaires individuels et situés en caserne.

Les militaires du CTAG et des CSTAGN célibataires doivent, s'ils en font la demande, pouvoir être hébergés en caserne dans des chambres individuelles.

L'objectif souhaité par la majorité des personnels, à l'instar des trois armées, est de voir dans les casernements la « zone vie » séparée de la « zone travail » pour ne pas faire supporter par les familles les contraintes du service de la gendarmerie.

III-2 Les réponses aux besoins en hébergement

Les trois armées ont programmé la modernisation de leurs casernements à de nouvelles normes qui devraient, à terme plus ou moins rapproché, répondre aux aspirations des personnels ayants droit. La gendarmerie qui voit seule ses effectifs augmenter pendant la durée de la LPM doit faire face à des besoins spécifiques en logements familiaux pour ses personnels logés par nécessité absolue de service.

¹ Une annexe de casernement regroupe des logements de personnels, à l'exclusion de locaux de service et techniques, dans un ensemble immobilier.

III-2-1 La programmation de l'armée de terre.

Le plan VIVIEN (Valorisation de l'Infrastructure Vie des engagés) adopté en 1997, a été modifié deux fois en 1999 et 2000, puis prolongé en 2002, pour permettre son adaptation aux nouvelles normes de confort. Il répond en cela aux besoins généralement exprimés par les jeunes engagés qui désirent en plus grand nombre bénéficier d'une aire de loisirs et de repos distincte de celle de leur lieu de travail. Il adopte par ailleurs de nouvelles normes de confort inspirées de celles existantes dans le secteur civil.

Il se traduira pour les jeunes engagés par la mise en place d'un "parcours du logement" qui les fera passer d'une chambre collective pour les militaires de rang, à une chambre double pour les caporaux et une chambre individuelle ou un logement familial pour les caporaux-chefs.

Ce plan n'est toutefois réalisé qu'à 50 % en moyenne (entre 38 et 75 % selon les régions militaires). Il concerne 300 garnisons environ (dont 109 unités de régiment et 200 autres formations ainsi qu'une vingtaine d'écoles spécialisées).

Doté de 95 M€ par an, il représente le quart du budget infrastructure de l'armée de terre.

Selon les projections actuelles, il devrait pouvoir être achevé l'année suivant la fin de l'actuelle LPM (soit en 2009).

Il n'apparaît pas possible pour l'armée de terre d'accélérer le rythme des réalisations compte tenu, d'une part, de son budget contraint aussi bien en titre V-infra qu'en titre III, d'autre part, du plan de charge de son service constructeur, le génie.

Toutefois, dans tous les cas où la modernisation des casernements s'avère très difficile compte tenu de la disposition des lieux et de l'ancienneté des bâtiments, l'armée de terre serait intéressée par des opérations de constructions de casernements neufs aux normes modernes, par des opérateurs publics ou privés extérieurs. Dans ces cas, les options nouvelles de financement introduites par la LOPSI et étendues aux armées par la LPM, pourraient trouver à s'appliquer (utilisation du crédit-bail en particulier).

III-2-2 La programmation de la marine.

La marine a mis en œuvre un plan glissant de modernisation de son casernement, s'adressant en premier lieu aux matelots et quartiers maîtres mais également aux personnels de certains bâtiments de surface, désormais logés à terre.

L'objectif final qui concerne 11 000 lits ne sera pas atteint à la fin de la LPM (80% - seulement).

Aucune marge de manœuvre n'existe sur le titre V qui ne permet pas une accélération de la mise en œuvre de ce plan. La priorité est aujourd'hui accordée aux infrastructures spécifiques des bases navales, des bases d'aéronautique navale et des sites nucléaires, et à leur adaptation aux matériels nouveaux.

Afin d'accélérer autant que possible ce processus, par exemple par la location de studios, la marine nationale estime le budget supplémentaire sur titre III nécessaire pour mener à bien le reliquat de son plan de modernisation de casernement (soit 2 306 studios de 20 m² en location) à l'échéance 2008, à :

- 5,68 M€ par an, + 10 % pour le mobilier éventuel, soit **6,25 M€ par an**,
- ou dans l'hypothèse plus ambitieuse de studios spacieux (studios de 25 m²), le montant de ce budget s'élèverait à : 7,61 M€ par an, + 10 % pour le mobilier éventuel, soit **8,81 M€ par an**.

III-2-3 La programmation de l'armée de l'air.

L'armée de l'air s'est fixée pour objectif d'offrir à ses ayants droit des logements spacieux et modernes.

Dans cette perspective, seront mises aux nouvelles normes 1 800 chambres doubles (d'ici 2008), ainsi que 14 000 chambres individuelles (d'ici 2015). Cette politique est assurée sans appel à des opérateurs extérieurs, dont l'intervention est jugée sur le long terme plus coûteuse (environ + 20 % en s'adossant à des "financements innovants").

Actuellement, 50 % des casernements sont déjà mis aux nouvelles normes. Toutefois le rythme de remise à niveau est jugé satisfaisant dans ce contexte par l'armée de l'air.

Dans le cadre de la priorité donnée à l'Ile-de-France, dans le domaine du casernement, plusieurs projets majeurs ont été adoptés par l'armée de l'air :

- la tour "F" de l'état-major à la Cité de l'air (Paris 15^{ème}) : ce programme très ambitieux (100 M€) devrait permettre la livraison à l'automne 2008 de 750 lits rénovés ;
- trois bâtiments cadres célibataires (BCC) à Villacoublay (360 chambres), livrés entre 2003 et 2005 ;
- deux BCC à Brétigny (240 chambres) pour fin 2004 ;
- enfin, l'armée de l'air participe majoritairement au projet de construction de studettes par la SNI à Saint-Cyr l'Ecole pour 350 studios (12 M€) ; ces logements soumis à loyers sont destinés à des célibataires géographiques et leur livraison est prévue en 2005.

L'armée de l'air estime impossible de consacrer davantage de crédits du titre V, comme du titre III, à ses opérations de modernisation du casernement. Les priorités sont en effet nombreuses : la première devant être accordée au M.C.O. (maintien en condition de ses matériels) ; ensuite il convient non seulement d'assurer la montée en puissance des matériels nouveaux (Rafale, A400M...), mais également de maintenir en condition les infrastructures opérationnelles (pistes...).

III-2-4 Les marges de manœuvre possibles pour la gendarmerie.

Dans le cadre de la LOPSI, la gendarmerie verra s'accroître sensiblement ses effectifs entre 2003 et 2008 : 7 000 militaires supplémentaires (dont 214 officiers et 6 376 sous-officiers bénéficiant de logements NAS, et 410 militaires des corps de soutien administratifs et techniques). Compte-tenu d'un volume estimé à 800 personnels en cours d'instruction, la DGGN estime le besoin nouveau en logements NAS à **5 790** sur cette période.

L'objectif prioritaire affiché par la gendarmerie de loger ces personnels en caserne, ou annexe de casernement, ne pourra être que partiellement satisfait. Les dotations budgétaires dont elle dispose au titre V pendant cette période, soit 1 225 M€, ne permettront que la construction de **1 260 logements neufs** qui s'ajouteront aux **2 819 logements réhabilités**.

Le parc locatif connaîtra également une forte augmentation en nombre de logements, du fait de l'application des nouvelles procédures prévues par la LOPSI et du volume des subventions accordées aux collectivités locales.

En effet, une certaine sous-consommation des crédits du titre VI a été constatée depuis quelques années. Le report de l'année 2002 s'établit à 28 M€ pour une mesure nouvelle de 11,3 M€ en 2003.

Cette dotation devrait augmenter à partir de 2004 à hauteur de 25 M€ par an. Ces crédits ont permis et permettront de lancer un nombre important de projets locatifs subventionnés représentant **5 625 logements**. Pendant la période 2003-2008 seront livrés un total de **1 924 logements locatifs nouveaux** en caserne (subventionnés pour la plupart en T VI).

Aux fins d'améliorer ce dispositif, une étude a été demandée dans le cadre de la présente enquête sur le logement, sur le transfert éventuel des crédits du titre VI vers le titre III permettant d'accélérer la réponse aux besoins les plus urgents de la gendarmerie, sans attendre la date de mise en œuvre effective de la fongibilité des crédits prévue en 2006 par la LOLF.

L'augmentation du parc locatif a, en effet, une influence directe sur le volume des crédits du titre III destinés aux loyers. Il convient tout d'abord de rappeler que le rebasage des crédits locatifs déjà obtenu pour la gendarmerie en 2002 (soit 34,3 M€) et en 2003 (soit 51,3 M€) a visé à revenir à l'équilibre du poste des dépenses en loyers et à couvrir notamment :

- la nécessité d'un recours permanent au secteur locatif libre, pour faire face au déficit en logements domaniaux ;
- l'évolution rapide des coûts du marché (indice INSEE) ;
- la mise aux normes réglementaires de l'hébergement des gendarmes adjoints volontaires ;
- le redéploiement des effectifs gendarmerie en zone péri-urbanisée.

En 2003, les besoins ont été évalués à 310 M€, auxquels s'ajoutent 9,74 M€ de reports de charge 2002. La loi de finances initiale 2003, avec ses abondements, s'établit à 304,04 M€. Les impayés prévisibles sont donc de 15,7 M€. Le besoin en crédits-loyers pour les années 2003 /2008 est estimé à 2 058 M€ dont :

- | | |
|----------------------|----------------------|
| - 310 M€ pour 2003 ; | - 351 M€ pour 2006 ; |
| - 322 M€ pour 2004 ; | - 367 M€ pour 2007 ; |
| - 336 M€ pour 2005 ; | - 372 M€ pour 2008. |

Ces besoins tiennent compte de :

- l'accroissement du nombre de militaires bénéficiant d'un logement NAS ;
- du nombre de logements neufs, domaniaux ou locatifs, livrés sur la période ;
- de la nouvelle répartition géographique des emplois de la gendarmerie ;
- d'une augmentation annuelle de l'indice INSEE de 1,2% ;
- d'un coût annuel de 7 406 € par prise à bail nouvelle sur la période.

En définitive, compte-tenu de la programmation et des dotations budgétaires (TV et TVI) actuelles, la DGGN estime qu'elle **devra prendre en location 2 606 nouveaux logements sur le marché libre** (besoin total des logements NAS, déduction faite des livraisons de logements neufs des opérations programmées en caserne).

Certains dispositifs nouveaux prévus par la LOPSI, en particulier la conclusion de baux emphytéotiques sur le domaine des collectivités territoriales, peuvent permettre de stimuler l'offre d'opérateurs privés pour la construction de nouvelles casernes. Dès leur livraison, ces immeubles seront mis à la disposition de la gendarmerie sous forme de baux classiques. Par ailleurs, l'amélioration de l'octroi des aides en capital, également à l'étude, pourrait inciter les collectivités territoriales à s'engager davantage dans la maîtrise d'ouvrage des casernements.

D'autres dispositifs nouveaux, concernant les casernements domaniaux, donnent la possibilité d'accorder une autorisation d'occupation temporaire sur le domaine public de l'Etat en vue de construire des casernements.

Toutefois, un grand nombre des 2 606 logements locatifs nouveaux, du fait de leur dispersion géographique et des nécessités de répondre sans délais aux besoins, devront être recherchés localement sur le marché libre par les services logistiques déconcentrés de la gendarmerie (au niveau de la légion ou du groupement).

Le dispositif proposé infra¹ pour la prise en compte des 6 044 logements familiaux supplémentaires pourrait trouver, également, son application pour les 2 606 logements nouveaux à prendre à bail par la gendarmerie.

III-3 Les réponses aux besoins en logements familiaux.

Les besoins exprimés sont globalement importants puisqu'ils sont évalués à l'échéance 2008 à **11 302²** par les BRILOM pour l'ensemble des besoins recensés (soit par rapport au parc actuel de 61 800 logements une **augmentation de 18,3 %**).

Les chiffres fournis par les état-majors, selon leurs propres estimations basées sur des données plus statistiques, aboutissent à des évaluations proches (9 390 pour l'armée de terre, 2 400 pour l'armée de l'air et 1 060 pour la marine soit **12 850 : + 20,8 %**).

III-3-1 Rappel des besoins complémentaires en logements familiaux.

Les besoins exprimés par les BRILOM se décomposent en **besoins programmés en logements** soit au total 5 258 logements, et en **besoins complémentaires nouveaux**, de l'ordre de 6 044 logements, tels qu'ils sont apparus à la suite de l'enquête menée en avril 2003 par la DMPA, à ma demande, auprès des BRILOM.

Ces besoins complémentaires figurent en annexe au présent rapport de manière détaillée pour chaque BRILOM, par départements et par communes³.

La décomposition du nombre de besoins en logements complémentaires, dans le ressort géographique de chaque CRILOM, est rappelée ci-après :

¹ Cf. § III-3-4, p. 61 et suivantes.

² Cf § II-2-2, p. 25 et suivantes.

³ Cf. annexe VIII : besoins supplémentaires en logements pour la période 2003-2008, par BRILOM, départements et communes.

CRILOM	Besoins complémentaires exprimés en avril 2003
Atlantique (Brest)	482
Ile-de-France (Paris)	2 250
Sud-est (Lyon)	1 010
Sud (Mérignac)	540
Nord-est (Metz)	819
Nord-ouest (Rennes)	510
Méditerranée (Toulon)	433
Total (2003-2008)	6 044

(source DMPA)

Ce sont ces besoins complémentaires qui méritent d'être pris comme base de départ des démarches à entreprendre et qui feront l'objet de propositions nouvelles.

Avant de décrire les modalités pratiques qui pourraient être mises en œuvre pour répondre à ces besoins nouveaux, il paraît opportun de rappeler le principe de garantie des crédits budgétaires pour les besoins déjà programmés et de décliner quelques principes généraux qui pourraient servir de lignes directrices dans les actions à mener.

III-3-2 Garantir les moyens budgétaires prévus pour les besoins en logements programmés.

Les besoins retenus par la programmation 2003-2008 en matière de logements familiaux sont de 5 258 logements selon un échéancier qui a été fixé par le CILOM du 20 novembre 2002.

Sur cette base, les diverses instances en charge du logement ont d'ores et déjà défini les programmes :

- qui pourraient être réalisés par la société nationale immobilière,
- qui seraient réalisés par d'autres sociétés immobilières,
- ainsi que les logements qui pourraient être réservés sans participation financière de la défense auprès de divers organismes constructeurs¹.

Pour que cette programmation soit effectivement réalisée, il importe que l'effort financier consenti en 2003 pour la politique du logement (13 M€ au titre III et 64,778 M€ au titre V)² soit poursuivi, **au même niveau**, pendant toute la durée de la programmation 2003-2008. Ceci implique notamment que l'abondement des crédits de logement en provenance du **fonds de consolidation de la professionnalisation** soit préservé et que le budget logement de la défense ne subisse aucun gel de crédit de nature à décaler le programme de construction³.

Il sera en outre nécessaire que l'ensemble de la chaîne logement, de la DMPA aux BRILOM, se mobilise pour veiller au strict respect des échéanciers de livraison des organismes constructeurs. Il est apparu en effet, ces dernières années, une série de retards dans les opérations notamment en

¹ Cf annexe VI.

² Cf p. 36 et 37.

³ On ne peut à cet égard qu'exprimer de fortes appréhensions, compte tenu des blocages de crédits intervenus en mai 2003 sur le budget logement de la défense (-2 M€ en T III, soit -15,4 % par rapport à la dotation initiale ; -1,1 M€ en T V en partie compensés par des abondements internes, soit au total : -0,24 M€)

région parisienne qui ne sont pas admissibles dans le contexte de forte demande que connaît la Défense de la part de ses ayants droit.

Il est recommandé sur ce point que des clauses de pénalités financières en cas de retards imputables aux organismes constructeurs soient insérées dans les conventions de réservation avec participation financière de l'État/défense, comme cela est de pratique courante dans les opérations de génie civil.

Par ailleurs, le maintien des crédits initialement prévus s'impose aussi pour ne pas hypothéquer toute la partie de la programmation concernant l'hébergement en casernement.

En effet, l'accueil des personnels repose en grande partie sur le tissu du logement familial. Néanmoins, il n'est pas acceptable que soient négligés l'accueil et la mise au confort minimum du logement, passant par l'hébergement en caserne (cf. pages 17 à 22).

Cette partie des personnels concernés, représente de l'ordre de **38 % des effectifs militaires** (y compris les gendarmes hébergés dans des casernements domaniaux).

Si le logement familial est important, la capacité de modernisation de l'accueil en caserne l'est tout autant. Il est donc plus qu'impératif, que les crédits budgétaires nécessaires :

- d'une part, à la réalisation des 5 258 logements familiaux déjà programmés,
- d'autre part, à la mise aux normes de l'hébergement en caserne,

soient régulièrement inscrits en lois de finances et mobilisables tout au long de la programmation sur la période 2003/2008.

Il est, en conséquence, primordial que ces dotations ne souffrent d'aucun blocage.

Tout compte fait, il s'agirait d'un engagement qui ne coûterait rien à l'Etat par rapport à la programmation déjà actée.

Nous allons voir par la suite que les 6 044 logements supplémentaires nécessaires ne devraient rien coûter à l'Etat. La confirmation des dotations initiales serait dès lors à considérer de la part de l'Etat comme un engagement vraiment minimal, pour rassurer les personnels de la Défense.

A titre indicatif, il est rappelé que les 6 044 logements supplémentaires représentent une valeur patrimoniale de 423 M € (2,775 Milliards de Francs) sur la base d'une estimation de 70 000 € par logement – charges foncières comprises.

Revenir sur les engagements initiaux de l'Etat, pourrait dès lors être perçu, par les personnels du ministère de la défense, comme un signe de renonciation à la priorité que constitue la défense pour l'actuelle majorité.

III-3-3 Les principes généraux conseillés pour une politique rénovée du logement familial.

Ils nous paraissent relever de plusieurs options complémentaires.

III-3-3-1 Déconcentrer le traitement des besoins nouveaux au niveau régional.

L'État/défense ne devrait pas être en mesure d'affecter des moyens budgétaires nouveaux pour faire réaliser ou acquérir les 6 044 logements supplémentaires qu'a fait apparaître l'enquête menée auprès des BRILOM.

Il convient en conséquence de trouver des formules nouvelles de réservation **sans participation financière de l'État**, ou à tout le moins en limitant ses dépenses au minimum.

C'est donc essentiellement au niveau régional que les démarches doivent être entreprises par les BRILOM sous l'autorité des présidents de CRILOM, pour négocier avec les acteurs locaux : collectivités territoriales, organismes HLM, sociétés d'économie mixte, mais aussi sociétés privées et fédération régionales ou locales d'agents immobiliers.

La répartition des besoins nouveaux par BRILOM, par département et par commune, fait en effet apparaître une grande dispersion des besoins auxquels il ne pourra être répondu que par des contacts directs avec les organismes locaux en charge du logement.

La déconcentration est d'autant plus nécessaire dans la mesure où les structures régionales sont plus proches des réalités et des besoins locaux. Les échelons locaux des armées peuvent s'impliquer davantage que dans la situation actuelle dans la recherche de logements. C'est ainsi qu'un commandant de base aérienne, par la proximité de la relation qu'il entretient avec les élus locaux autour de la plate-forme, est mieux à même de préparer localement l'insertion des différentes catégories de personnels de la base. De même, un commandant d'une unité militaire sera à même de prendre les premiers contacts exploratoires avec les élus locaux et les partenaires socio-professionnels.

Les contacts pris avec des représentants des professionnels privés de l'immobilier ont montré que les caractéristiques propres à la clientèle des ayants droit du ministère de la défense (revenus réguliers et stables, aspiration à des types de logements diversifiés, collectifs ou individuels, image de marque positive des personnels militaires et civils de la défense) étaient de nature à répondre aux offres des acteurs locaux de la politique du logement, **en partenariat avec le secteur public**.

Certes, nous connaissons le degré d'implication des partenaires, et singulièrement celui des collectivités locales, dans la mise en œuvre de la politique du logement.

Nous devons néanmoins observer que cette présence reste encore aujourd'hui marginale pour le logement familial. Malgré les diverses dispositions incitatives, le partenariat des communes se raréfie. Même les départements se désengagent des programmes de construction des gendarmeries (cf. pages 41, 42 et 43).

Les nouvelles possibilités offertes par la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI), devraient apporter un ballon d'oxygène, dans ce domaine.

Pourtant, il n'y a pas lieu de rêver. Avec la décentralisation de certaines missions, il est peu probable que des collectivités territoriales s'engagent davantage, aux côtés de l'Etat, sur des programmes qui sont totalement du ressort de ce dernier.

L'expérience a, en effet, maintes fois prouvé que toute mission nouvellement décentralisée laisse une partie du financement à la charge des collectivités locales. Il ne faut donc pas s'attendre de leur part à "l'interventionnisme" souhaité.

D'ailleurs, la mise en œuvre des nouvelles dispositions souffre d'un certain blocage. L'absence des décrets d'application empêche la réalisation de tout projet concret à la date d'aujourd'hui.

Les nouvelles dispositions, au demeurant bien orientées, se limitent seulement à l'énoncé théorique de projets. Elles n'articulent pas leur faisabilité réelle. Manque dans ce dispositif le cadrage des opérations : les mesures législatives auraient dû entériner le financement d'opérations déjà négociées entre partenaires, afin de mobiliser ceux-ci dans l'ensemble des régions, pour la réussite de l'objectif visé.

Pour ces différentes raisons, les propositions que nous allons examiner n'auront pas pour base les nouvelles dispositions décrites ci-dessus. Il ne s'agit pas en effet d'ajouter encore en "improbabilités" dans un domaine où l'incitation est déjà fortement compromise.

Nous allons donc sortir totalement du canal historique, ici devenu inopérant, pour entrevoir un dispositif innovant et porteur, associant dans une mobilisation réactive le secteur public et le secteur privé aux côtés des collectivités locales.

III-3-3-2 Procéder par la voie contractuelle avec l'ensemble des partenaires publics et privés.

Il nous paraît essentiel de rechercher un **partenariat mixte** pour arriver à satisfaire la diversité des besoins recensés et augmenter de manière significative l'offre de logements la plus diversifiée possible.

Dans le secteur public, les collectivités territoriales (départements, communes) devraient être les premières sollicitées systématiquement par les BRILOM pour recenser les organismes qui pourraient être concernés par les demandes.

Les divers organismes HLM, offices ou sociétés d'HLM, devraient être ensuite systématiquement contactés à partir de demandes précises concernant la typologie des logements demandés.

Les sociétés d'économie mixte, y compris la SNI, devraient également faire l'objet des mêmes démarches de la part des BRILOM.

Dans le secteur privé, des contacts auprès des délégations régionales de la Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM) permettront de localiser les agences agréées qui possèdent des logements vacants ou qui pratiquent des opérations de promotion/construction et qui seraient intéressées par des accords de partenariat avec les BRILOM.

L'attache prise avec ces deux catégories de partenaires publics et privés a montré que des formules contractuelles étaient de nature à répondre à la plupart des besoins nouveaux exprimés par les ayants droit de la défense.

Des contacts, pris aussi bien avec des représentants des organismes HLM que de la FNAIM, ont reçu un accueil très favorable de la part de ces gestionnaires qui se sont déclarés prêts à favoriser l'ouverture des différents parcs de logements à la clientèle défense selon des modalités que nous allons examiner.

III-3-3-3 Améliorer l'offre des logements pour les jeunes engagés et les célibataires géographiques.

Les différentes enquêtes menées par les armées et par l'Observatoire Social de la Défense ont montré le souhait exprimé par un pourcentage très élevé des jeunes engagés (pour les 2/3) de trouver un logement rapidement dans le secteur privé. L'accession dans le parc familial défense soulève cependant la question du statut social des intéressés (les logements familiaux sont accessibles aux seuls chargés de famille), et de leurs ressources modestes en début de carrière.

Il est donc suggéré de rechercher une formule intermédiaire de **petits logements meublés** (studios ou deux pièces) qui permettraient aux engagés de trouver leur indépendance pendant une phase intermédiaire où leur situation familiale n'est pas suffisamment stable, ni leurs perspectives de carrière assurées.

Des conventions de réservation devraient être recherchées par les BRILOM auprès des organismes publics ou privés de toute nature cités plus haut, dans tous les cas où une demande significative d'hébergements dans ce type de logements est avérée.

Ces logements pourraient également être proposés à des célibataires géographiques qui recherchent des logements meublés à loyer modéré en complément des chambres d'hôtel conventionnées.

III-3-3-4 Rechercher un accroissement de l'offre foncière dans les régions déficitaires.

Du recensement effectué par les BRILOM, deux régions géographiques se détachent dans la mesure où la pénurie de logements résulte en premier lieu de la difficulté à trouver des terrains constructibles pour des opérations d'aménagement.

Il s'agit en premier lieu de la région Ile-de-France, pour laquelle le BILRIF recense 2 250 besoins supplémentaires (s'ajoutant aux 813 nouveaux logements déjà programmés).

La région ressortissant du BRILOM de Toulon (département du Var) fait également apparaître un besoin nouveau de 433 logements (s'ajoutant aux 1 191 déjà programmés).

Dans ces deux régions, il convient donc de rechercher si la défense ne peut pas favoriser l'offre foncière en mettant à la disposition des collectivités locales des emprises, inutiles à court ou moyen terme, qui pourront faire l'objet d'**échanges domaniaux** avec les collectivités locales afin de dégager de nouvelles possibilités de constructions de logements.

- **Dans la région Ile-de-France**, un recensement des terrains directement ou indirectement disponibles pour des opérations de construction est en cours, sous l'égide du gouverneur militaire de Paris, commandant la région Terre Ile-de-France.

D'ores et déjà, il apparaît que pourraient être explorées les possibilités offertes par certaines implantations de la défense :

- à Paris

La caserne de Reuilly constitue un emplacement qui pourrait faire l'objet d'une opération d'échange d'envergure, sous réserve du relogement des organismes militaires qui y sont installés (en particulier le tribunal des forces armées de Paris et le bureau du service national).

- en Seine-et-Marne

Une opération d'acquisition/rénovation est envisagée à Fontainebleau concernant deux ensembles de logements de la défense avec l'office HLM de Seine-et-Marne.

Par ailleurs, le site de l'EIS (Ecole interarmées des sports), remarquablement situé à proximité de la gare d'Avon, pourrait permettre la réalisation d'opérations immobilières.

- dans les Yvelines

- à Versailles : deux sites importants du génie encadrent le château de Versailles : le quartier Vauban comprenant l'ordinaire de l'ancienne école supérieure du Génie, qui doit être prochainement mis en vente ; l'Hôtel du gouverneur (aile "R") où est implanté actuellement l'établissement du génie de Versailles. Ces deux sites pourraient faire l'objet d'échanges avec la collectivité locale ou des opérateurs privés.

- ❖ le camp de Satory

65 ha sont disponibles à Satory-ouest et pourraient faire l'objet d'une opération d'échanges avec la ville de Versailles qui pourrait prendre en charge la dépollution des sols ;

Satory-est a vocation pour sa part à rester à la défense pour un usage opérationnel.

- ❖ le site de PION : situé à proximité de la N 10, ce site, actuellement occupé par le commissariat de l'armée de terre, pourrait à terme (au-delà de 5 ans) faire l'objet d'une opération d'échange avec la ville de Versailles.

- à Saint Germain-en-Laye

Des possibilités de densification existent sur le Camp des Loges qui pourrait sans difficultés abriter des immeubles de logement à côté des immeubles de bureaux actuels.

- à Saint-Cyr l'École

Ce site fait déjà l'objet d'un programme de construction de 500 logements en studios par la SNI à la demande des 3 états-majors.

- à Vélizy-Villacoublay

Des opérations d'échanges de parcelles, où sont installées des activités industrielles, pourraient être de nouveau d'actualité, sous réserve de la satisfaction des besoins opérationnels.

- dans l'Essonne

- à Bretigny-sur-Orge : la délocalisation du centre d'essais en vol (CEV) ouvre de nouvelles opportunités sur ce site, qui sont à l'étude.

- dans le Val-d'Oise

- à Pontoise : le quartier Bossut, emprise de 11 ha de l'armée de terre sera disponible au 1^{er} janvier 2004 et fait actuellement l'objet d'une étude de reconversion, avec un changement d'attribution d'une fraction d'emprise à la gendarmerie nationale pour un vaste programme de logements NAS.

– **Dans le Var**

Les opérations d'échanges de terrains semblent très limitées, néanmoins diverses implantations méritent une attention particulière :

- à Toulon

- ❖ le secteur du Mourillon, (atelier d'optique) acquis récemment par la marine à DCN, est bien localisé entre le centre ville de Toulon et le littoral. Ce site pourrait servir à implanter une maison de retraite ouverte aux anciens marins ainsi que des logements familiaux.

- ❖ l'ancien champ de tir des Bonnes Herbes

Situé à la périphérie de la ville, il offrirait de vastes espaces à construire sous réserve d'une dépollution. Son environnement n'est toutefois pas favorable.

- ❖ le site de l'atelier de la Farlède, acquis récemment par la marine à DCN est localisé à l'est de Toulon. Ce site pourrait dans l'avenir offrir des possibilités intéressantes. Des études préliminaires sont conduites par la région maritime sur ce point.

- à Saint-Mandrier

Le site de St-Mandrier est un lieu escarpé qui a fait l'objet de diverses négociations en vue d'implantations industrielles. La décision à finalement été prise de protéger le littoral et de maintenir intact le domaine public maritime.

III-3-3-5 Favoriser l'accession à la propriété.

L'accession à la propriété est une aspiration majeure des militaires, comme de la majorité des Français.

Mais la réalisation de cet objectif est contrariée pour les militaires par les deux phénomènes cumulatifs de mutation géographique et professionnelle, et de fréquence de carrière courte et moyenne.

Selon une enquête menée par le Centre d'études en sciences sociales de la défense¹, seuls 8,6 % des militaires étaient propriétaires de leur logement et 11,2 % accédant à la propriété en 1994 (contre respectivement 30,5 % et 23,5 % pour la population française). En outre, les militaires accèdent beaucoup plus tardivement à la propriété (autour de 45 ans) que la moyenne des Français (autour de 35 ans).

Il convient donc de leur proposer des possibilités d'accession à la propriété dans les offres de logements qui leur seront faites.

Celles-ci pourront consister, soit dans l'acquisition directe des logements qu'ils occupent en tant que locataires dans la perspective d'une occupation permanente personnelle, soit dans l'acquisition de

¹ "La nouvelle armée : la société militaire en tendances – 1962-2000" – C2SD – décembre 2000.

logements remis en gestion locative dans la perspective d'une occupation personnelle au moment du départ en retraite.

L'accession à la propriété peut être rendue plus facile par trois voies distinctes :

La première possibilité vient de la cessibilité du parc public, que les bailleurs sociaux mettent sur le marché, pour financer leurs opérations nouvelles. Dans la mesure où un ressortissant du ministère de la défense est logé par un bailleur public, l'accès au patrimoine mis sur le marché de l'accession à la propriété par ce bailleur, lui est plus facile.

La deuxième solution peut venir de l'opérateur privé, présent sur le plan départemental aux côtés de l'opérateur public, pour satisfaire les besoins du ministère de la défense. L'opérateur privé présente l'avantage de pouvoir offrir de nombreuses propositions au sein même du patrimoine qu'il gère.

Enfin, ce même opérateur privé peut aussi, dans ses programmes de construction, tenir compte des souhaits particuliers des personnels concernés. En effet, les demandes peuvent être intégrées dans les programmes nouveaux que l'opérateur met en œuvre.

En définitive, le fait que l'accession à la propriété soit ouverte à un ressortissant du ministère de la défense déjà locataire, facilite les rapports avec cet opérateur.

D'une façon transversale, le même opérateur privé est aussi en mesure d'élargir ses offres aux demandes d'accession à la propriété recensées et globalisées, au niveau local par les « Bureaux de logement de garnison ».

III-3-3-6 Augmenter et améliorer qualitativement l'offre de logements pour les militaires.

Le recours aux ressources des **parcs publics** et du **secteur privé** permettront d'offrir un choix plus ouvert aux ressortissants de la défense, notamment quant aux types de logements recherchés (maisons individuelles notamment).

Les accords passés par les autorités militaires compétentes (BRILOM) avec des représentants qualifiés des secteurs publics et privés du logement devraient permettre en outre :

- de favoriser la recherche des ayants droits dans le parc privé en évitant les démarches individuelles trop longues et fastidieuses ;
- d'éviter les surenchères de loyers en passant par des organismes professionnels qui s'efforceront de présenter des offres cohérentes correspondant aux différentes catégories de besoins exprimés par les militaires et les civils de la défense ;
- de permettre une meilleure insertion des militaires dans l'environnement social des régions. A cet égard, les offres de logements qui seront faites, comprenant en majorité des logements vacants des parcs publics ou du secteur privé, devront s'efforcer d'éviter une trop grande concentration des personnels de la défense. Une relative dissémination des offres permettra de répondre également aux aspirations des intéressés qui rejettent majoritairement les anciennes "cités cadres" et souhaitent d'avantage de mixité sociale.

III-3-3-7 Renforcer la professionnalisation de la chaîne technique du logement.

Le rôle essentiel qui doit être assuré par les BRILOM pour la négociation des conventions de réservation, le suivi du parc et la coordination de la politique du logement dans chaque région doit, à mon sens, être complété de deux manières :

- **par la désignation d'un officier responsable auprès de chaque unité militaire** (régiment, base aérienne, port militaire...). Son rôle sera double : d'une part il lui appartiendra de détecter les opportunités d'offres auprès des responsables des logements sociaux ou d'organismes privés en charge du logement ; d'autre part il deviendra, après signature des conventions de réservation, le correspondant local des organismes bailleurs et s'efforcera en liaison avec les autres intervenants de la chaîne du logement (BRILOM, commission locale de garnison, bureau du logement) de résoudre les difficultés d'application éventuelles. Il lui appartiendra notamment de veiller à ce que les vacances de logements ne soient pas trop longues entre les diverses mutations.

- **par une formation spécialisée des responsables militaires du logement.** En dehors même des mesures prévues pour améliorer la qualification professionnelle, dans le domaine du logement, des personnels de la chaîne technique de la défense¹, il est suggéré que des stages, de courte durée, soient organisés au sein des organismes partenaires ayant souscrit des conventions de réservation. Ces périodes de formation complémentaire devront s'adresser à la fois aux personnels d'encadrement du BRILOM mais également aux officiers responsables du logement dans les unités.

Cette « professionnalisation » de la chaîne du logement présente plusieurs avantages.

Tout d'abord, elle placerait directement auprès du "tandem" départemental que constituent l'opérateur du secteur public et celui du secteur privé, un responsable, physiquement identifié. Le traitement des demandes, s'effectuerait sur le « terrain », sans contraintes administratives lourdes.

De plus, ce dispositif permettrait d'accélérer la réoccupation des locaux, lors des mutations des personnels. Les services de la Défense n'auraient plus à acquitter un loyer pour un logement vacant. Les 2 fois 3 mois de garanties de loyer, ne devraient plus être versées et permettre ainsi de réaliser une économie non négligeable pour le budget de la Défense.

Enfin ce traitement direct, sur le terrain, permettrait aussi d'instaurer un climat de confiance avec les deux partenaires qui pourraient proposer l'exonération de la caution, ainsi qu'un loyer préférentiel.

La professionnalisation de la chaîne du logement, conduirait ainsi à un avantage social d'autant plus important que la caution du loyer pose problème à certains ressortissants.

III-3-3-8 Uniformiser et clarifier la gestion du logement.

Une grande diversité dans le traitement de la question du logement est apparue lors des auditions organisées avec les représentants de la Défense. En effet, chaque CRILOM a sa méthode et sa pratique, au niveau du traitement local. Les différentes enquêtes réalisées ont confirmé ce dispersion.

Pourtant l'organisation verticale de la hiérarchie militaire était plutôt favorable à l'application d'une méthode mieux structurée. Or le traitement du logement échappe actuellement à toute synergie interactive, en raison de l'absence d'une « méthode de base ».

¹ Cf. p. 36 : d) Les évolutions récentes et en cours.

L'organisation de la hiérarchie militaire, également celle de la DMPA ayant en charge le logement familial des personnels de la Défense, permet d'être beaucoup plus efficace, à condition que soit adoptée une « méthode » et clairement précisé le rôle revenant à chaque intervenant.

Il s'agit là non seulement d'une uniformisation de la méthode de travail, mais aussi d'une clarification du rôle dévolu à chaque partenaire, les deux orientations s'imposant face au dispersément constaté actuellement.

Dans cette perspective, « l'outil » proposé au chapitre III-3-4 intitulé "Les modalités pratiques de mise en œuvre", sera pleinement opérationnel.

III-3-4 Les modalités pratiques de mise en œuvre.

Il nous paraît essentiel qu'un partenariat mixte associant public et privé soit systématiquement recherché.

Il conviendra également de s'appuyer sur les dispositions législatives permettant d'améliorer l'offre de logement locatif.

Les conventions de réservation avec les organismes publics ou privés de logement pourront prendre la forme d'accords contractuels, sur le modèle qui a été expérimenté dans la région Alsace.

La mise en œuvre des modalités pratiques, tient naturellement compte :

- des souhaits exprimés,
- du respect des dotations budgétaires programmées,
- de la méthode de travail conseillée,
- et de l'articulation entre intervenants,

déjà exposés précédemment.

La mise en œuvre de ces recommandations conduit également à installer un « outil » de travail à la disposition du président de chaque CRILOM.

Cet outil s'intègre verticalement dans le strict respect de la hiérarchie militaire et dans l'organisation administrative et financière de la chaîne technique du logement.

III-3-4-1 La recherche d'un partenariat mixte – le "tandem", outil de travail.

La conclusion de conventions de réservations, associant solidairement secteur public et secteur privé, emporte un certain nombre d'avantages essentiels pour atteindre les objectifs fixés :

- elle permet de mobiliser deux ou plusieurs partenaires sur des objectifs communs avec une grande souplesse d'application : la répartition des offres entre les partenaires correspond à leurs capacités propres ;
- on peut escompter une diversification beaucoup plus grande de l'offre qui pourra balayer l'ensemble des besoins exprimés (depuis les logements sociaux avec plafonds de ressources, jusqu'aux locations de maisons individuelles dans des quartiers résidentiels).

Ce partenariat mixte se concrétise ainsi, au niveau d'un « tandem » formé dans chaque département, entre un opérateur public et un opérateur privé. Les deux, par voie de convention commune, s'engagent à répondre aux besoins exprimés par le président de chaque CRILOM. Ce dernier est

appelé à formaliser ses réservations à l'occasion de conventions cosignées par les trois parties, le cas échéant après accord de la DMPA¹.

Dans chaque région militaire, le nombre de « tandems » sera, en conséquence, égal à celui des départements et permettra ainsi de rapprocher la gestion des sites géographiques faisant apparaître les besoins.

Chaque « tandem » sera « l'outil » de travail à la disposition de chaque CRILOM.

III-3-4-2 L'augmentation de l'offre de logements – le partenariat des collectivités locales.

Naturellement, au départ les offres du « tandem » reposeront sur leur patrimoine actuel respectif, mais aussi sur les capacités de leurs nouveaux programmes.

En complément de ces propositions, il y a lieu de mettre l'accent sur des possibilités qui intéressent tout particulièrement les maires et qui concernent la réoccupation des logements vacants.

Les logements vacants sont une plaie pour la quasi-totalité des municipalités des grandes et moyennes agglomérations. Les pressions sont grandes pour construire de nouveaux programmes en périphérie, alors qu'au cœur de leur ville, le patrimoine privé se vide.

Le cas de COLMAR peut être cité en exemple : dans le centre ville (12 000 habitants sur 68 000), plus de 600 logements privés étaient inhabités. Ces 600 logements représentent 4 années de construction, au rythme de 150 logements publics nouveaux par an. Il s'agit donc là d'une véritable gabegie.

Souffrent de cette situation le commerce de proximité ainsi que l'entretien patrimonial du bâti. En plus, il est inconcevable que les municipalités soient obligées d'investir dans du foncier et le coût des réseaux pour permettre la construction de logements nouveaux en périphérie, accélérant ainsi la désertification des quartiers du centre ville, alors que la rénovation des logements vacants n'implique aucune dépense nouvelle ni en foncier, ni en voiries, ni en réseaux.

Dès lors, il convient de rappeler que la loi n° 98-87 du 19 février 1998², d'initiative parlementaire adoptée sur ma proposition, a permis de prendre à bail des logements vacants depuis plus de deux ans dans le parc privé pour les remettre en location.

Ces dispositions n'ont reçu, jusqu'à présent, qu'une application limitée, compte tenu des rigidités réglementaires concernant les plafonds de ressources et de loyers.

Deux mesures réglementaires récentes devraient permettre désormais à ces dispositions de jouer un rôle moteur dans le partenariat public/privé en matière de logement :

- les loyers maximums de sous-location ont été augmentés à un niveau supérieur à celui du logement social (loyer PLS), de sorte que les propriétaires pourront percevoir un loyer suffisant pour amortir les travaux réalisés³ ;
- les plafonds de ressources applicables aux locataires intéressés ont été eux-mêmes revus à la hausse, pour ouvrir l'éventail de la clientèle. Ainsi le plafond des revenus est-il supérieur de 30 % par rapport à celui du logement social.

¹ Les conventions de réservation doivent, dans l'état actuel des textes sur le logement, être présentées à la signature du DMPA ou de son délégataire, après visa éventuel du contrôleur financier central.

² Loi du 19 février 1998 permettant aux organismes d'habitation à loyer modéré d'intervenir sur le parc locatif privé en prenant à bail des logements vacants pour les donner en sous-location.

³ Arrêté du 8 janvier 2003 modifiant l'arrêté du 25 mars 1998 fixant les loyers-plafonds prévus à l'art. L 444-5 du code de la construction et de l'habitation.

Une troisième mesure est en préparation au ministère chargé du logement : elle permettra la prise à bail par les organismes d'HLM de logements appartenant à une société civile immobilière familiale.

Enfin des mesures d'incitation à l'investissement locatif dans l'ancien (par rénovation de logements vacants) et dans le neuf ont été récemment adoptées par le Parlement dans le cadre de la loi relative à l'urbanisme et à l'habitat¹, l'ensemble de ces mesures devant permettre de débloquent l'offre foncière, de relancer la construction et de favoriser l'accession à la propriété des familles à revenus modestes, notamment en encourageant la vente de logements HLM à leurs occupants.

Au regard de la portée de la loi du 19 février 1998 mentionnée ci-dessus, il est indéniable que les villes et communes aspirent à encourager l'offre de logements à travers le patrimoine privé concerné.

De ce fait, les collectivités locales seront des partenaires indiscutables pour aider à mobiliser cette capacité d'accueil, soit par leurs Offices Publics, soit par les Sociétés d'Economie Mixte, où les collectivités ont la capacité de « décider », puisque par principe elles y détiennent la majorité des droits de vote.

Le parlementaire en mission se doit d'approfondir un peu plus la faisabilité d'un partenariat avec les collectivités locales que sont en l'occurrence les départements et les communes.

Au chapitre III-3-3-1, a été rappelée la mobilisation en faveur de la construction pour les besoins de la Défense, souhaitée par le Gouvernement, et confirmée par l'adoption de la LOPSI et de la LPM. Un avis très mitigé a été donné quant aux résultats escomptés.

L'augmentation de l'offre à laquelle devrait pouvoir aboutir le partenariat des collectivités locales, ci-dessus évoqué, se fonde sur un argumentaire totalement différent, voire opposé par rapport à celui de la LOPSI.

Dans le cas de la LOPSI, nous sommes en présence de projets totalement du ressort de l'Etat, où est recherché avec une contribution financière, le partenariat des collectivités locales.

Or, dans le domaine du « logement », la situation est bien différente. L'état d'esprit des élus locaux est tout autre.

Le logement a toujours été un domaine où les collectivités locales s'impliquent fortement. A cela, il y a plusieurs raisons :

Tout d'abord, communes et villes veulent pouvoir offrir un logement à leurs administrés. Souvent cette activité relève d'une priorité politique. A défaut, la population jeune cherche son bonheur ailleurs, ce qui naturellement hypothèque le futur.

Ensuite, les collectivités locales se doivent aussi d'assumer l'équilibre social de leurs populations. Il faut donc promouvoir le logement, pour maintenir, un équilibre entre logements en propriété et en location.

Enfin, ces mêmes collectivités locales tiennent à s'exprimer par les objectifs de leur politique du logement, et ainsi réussir à maîtriser l'aménagement urbanistique de la cité.

¹ Cf. loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 "urbanisme et habitat", notamment son article 91.

C'est donc pour cette série de raisons que les villes de moyenne importance ainsi que les grandes villes ont créé leur propre Office Public d'HLM et que les départements ont créé des Offices Publics d'aménagement et de construction, pour desservir les petites communes.

Par ailleurs, de nombreuses collectivités sont à l'origine de la création de Sociétés d'Economie Mixte (SEM) ayant pour missions principales le "logement" et "l'aménagement urbain".

Il s'avère ainsi qu'avec le logement, nous sommes sur le terrain de prédilection des collectivités locales.

Dans le cas présent, il ne s'agit donc pas de les solliciter pour un objectif qui ne serait pas le leur, mais au contraire de leur faire réaliser des opérations auxquelles elles sont rompues à travers leurs outils que sont les Offices.

Les collectivités sont nécessairement présentes à travers les Offices Publics.

Pouvoir leur confier ainsi le pilotage d'opérations touchant le logement, les mobiliserait, sans aucun doute. Pour elles, ce serait aussi l'occasion de démontrer leur savoir-faire. Bien plus, les intégrer dans le périmètre opérationnel des « tandems » conduirait à promouvoir le partenariat avec les collectivités locales, tant souhaité par l'Etat.

Si, en d'autres lieux et circonstances, les réticences des collectivités locales sont tacites à cause d'éventuelles implications budgétaires, le cas est différent pour la maîtrise du logement et de l'urbanisme. En effet, les collectivités ont toujours tenu à ce que leur Office soit le plus opérationnel possible, malgré les garanties financières qu'elles doivent apporter.

Ce raisonnement peut surprendre. Il correspond pourtant à la perception des critères et des impératifs qui habitent les élus locaux.

C'est également le témoignage d'un élu national qui a été par ailleurs longtemps président d'un Office Public départemental et qui, depuis 1995, préside aux destinées d'un Office Public municipal et d'une Société d'Economie Mixte, gérant près de 10 000 logements.

III-3-4-3 Les conventions de réservations avec les organismes publics ou privés de logement, associés sous forme de "tandem".

Ces conventions devront porter sur la totalité des besoins recensés dans une zone géographique donnée incluant les diverses typologies de logements souhaités par les ayants droit.

Afin d'éviter le phénomène, sensible dans certaines régions, des indus qui neutralisent une partie du parc disponible de logements (personnels retraités notamment), les organismes cocontractants devraient s'engager à proposer des **logements de substitution** équivalents à la défense.

Ces réservations portant sur différents types de logements vacants ou en projets, y compris des logements du parc privé gérés par les organismes HLM, devraient être consenties aux ressortissants de la défense **sans versement de la caution** habituellement demandée à l'entrant. De plus les opérateurs publics ou privés ne seraient pas opposés à la mise à disposition de logements aux **loyers légèrement minorés** par rapport aux prix du marché, en regard du "parrainage" de la location par le ministère de la défense.

En contrepartie, en fonction des demandes des organismes publics ou privés partenaires, des garanties d'occupation n'excédant en aucun cas une durée de 3 mois renouvelable 1 fois, pourraient

être consenties par l'Etat/défense, en particulier dans tous les cas où un type de logement particulier doit être garanti en vue de l'affectation différée des personnels militaires (mutations de l'étranger ou d'outre-mer en particulier).

Ces conventions devront être passées dans les formes habituelles par la DMPA, avec visa du contrôleur financier central, avec les organismes cocontractants, sur la proposition des BRILOM concernés, eux-mêmes ayant été saisis des propositions de commandants d'unités militaires.

Dans tous les cas où aucun engagement financier de l'Etat-défense n'est prévu (pas de garantie d'occupation), il conviendrait d'habiliter les présidents de CRILOM à passer les conventions directement avec les organismes locaux concernés.

Des contacts, pris aussi bien avec des représentants des organismes HLM que de la FNAIM, ont reçu un accueil très favorable de la part de ces gestionnaires qui se sont déclarés prêts à favoriser l'ouverture des différents parcs de logements à la clientèle défense dans les conditions décrites ci-dessus.

III 3-4-4 L'expérimentation menée en Alsace

Les préconisations faites sont loin du traitement actuel de la gestion du logement des personnels de la Défense.

- Des observateurs, ainsi que certains de ceux qui ont en charge cette question, feront état de leur scepticisme. Nombre d'entre eux vont dire que le procédé, la méthode et l'outil proposés, sont irréalistes voire inapplicables.

J'ai personnellement entendu de tels propos, lors des auditions menées au cours de la mission.

Je cite quelques exemples :

- Nous faisons déjà travailler les CRILOM. Ils ne sont par arrivés à des résultats. Pourquoi serait-ce différent maintenant ?
 - Si la capacité d'accueil existait, les « responsables logement » des différentes unités militaires seraient arrivés à détecter les logements recherchés.
 - Le besoin en logements est criant, pourquoi maintenant trouverait-on une solution, qui de surcroît ne fait pas appel au budget de l'Etat ?
- Chez d'autres observateurs, apparaît en plus, une nette réticence. En quelque sorte, la réaction de celui qui reçoit une pierre dans son jardin.

Le parlementaire en mission a enregistré ces propos et attitudes avec philosophie. Il s'est imposé un certain recul. Il a la capacité de les comprendre, puisque ayant assumé à d'autres époques des fonctions de responsabilités dans l'administration territoriale.

Les plus grands professionnels sont d'accord sur un point : un regard extérieur est souvent salvateur. N'est-ce pas là aussi que réside la pertinence des audits tellement à la mode de nos jours ?

Quelle que soit la tâche de l'un ou de l'autre, il importe de ne pas s'enfermer dans sa tour d'ivoire. En revanche, il y a lieu de tirer toute la synergie d'une méthode qui n'existait pas, voici trente ans.

Aujourd'hui, cette méthode peut apporter une dynamique novatrice, qui en plus peut servir de référence dans d'autres situations qui méritent certainement également une sérieuse régénération.

Devant une telle explosion d'idées et de faisabilités dans les projets, l'envie est grande de laisser les partenaires locaux s'exprimer librement.

Les contraintes administratives sont souvent un frein, la distance entre niveau central et réalités locales aussi.

Le dynamisme local, en d'autres termes la capacité d'entreprendre, n'est à son point culminant que lorsque la levée des contraintes libère les énergies. Si de surcroît, la déconcentration est porteuse de proximité, alors tous les facteurs sont réunis pour réaliser l'irréalisable.

De plus, nous ne devons pas oublier que nous sommes dans un marché de libre concurrence.

Pourquoi l'Etat devrait-il faire ce que les autres savent faire ? Ne faut-il pas remettre les pendules à l'heure pour ne faire intervenir l'Etat que lorsqu'il y a carence ? C'est d'ailleurs ce seul principe, et lui seul, qui a justifié les grands chantiers de l'Etat depuis 1945.

S'agissant du logement des personnels de la Défense, si pour le travail de prospection entrepris jusque là, le résultat n'a pas été suffisamment au rendez-vous, c'est que peut-être la façon de faire n'a pas été assez actualisée. Peut-être aussi, les solutions dégagées ici et là, n'ont-elles jamais été encore **rassemblées**. Enfin et cela est certain, les partenaires locaux n'ont jamais été **systématiquement sollicités** pour savoir ce qu'ils peuvent proposer.

•
• •

Le scepticisme et la réticence ne peuvent être vaincus que par l'exemple.

Le parlementaire en mission veut faire entendre par là qu'il ne souhaite aucunement enrichir la littérature des enquêtes, sondages et conseils.

Bien au contraire, ses propositions se fondent sur l'argumentaire développé dans le présent rapport. Elles ont été mises en œuvre physiquement sur le terrain, à travers une expérience conduite au niveau de la Région Alsace.

Il prend donc la liberté d'aller plus loin que la mission confiée par le Premier Ministre.

Pragmatique, il met en « application pratique » ses propositions en Alsace. Ce qui est réalisable dans cette région, l'est aussi dans les autres régions françaises.

Ainsi, une première expérience pilote de réservation de logements pour les personnels de la Défense, sous la forme d'un partenariat mixte conclu avec des organismes public et privé, a été engagée à son initiative dans les départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin. Le besoin en logements complémentaires est respectivement de 60 et de 100, soit un total de 160 logements pour l'ensemble de la Région Alsace (6 044 sur le plan national).

L'engagement, valable pour une période de trois années renouvelable par tacite reconduction, a été obtenu sur la base d'une demande de logements auprès des villes, sièges d'implantations militaires ou dans leur environnement immédiat (ressort territorial de la CRILOM de METZ). Il a été conclu, d'une part avec un organisme public, d'autre part avec un organisme privé.

Il y a donc eu constitution de deux « tandems » départementaux.

Pour le Haut-Rhin, il s'agit :

- du Pôle Habitat Centre Alsace (opérateur public) ;
- de l'Immobilière BARTHOLDI (opérateur privé).

Pour le Bas-Rhin, ce tandem est formé par :

- la SIBAR (opérateur public) ;
- l'Immobilière BARTHOLDI (opérateur privé).

L'originalité tient en ce que les deux organismes public et privé peuvent, dans chaque cas et à tout moment, combler leurs besoins réciproques, dès lors qu'une vacance est constatée, et dans la mesure où les logements proposés répondent à la typologie souhaitée par les militaires.

Les points les plus marquants des projets de conventions de réservation, approuvés par les partenaires publics et privés sont les suivants ¹:

- possibilité de modularité du parc de logements en fonction de la situation familiale du nouvel arrivant ;
- absence de « concentration » dans l'habitation des foyers militaires ;
- suppression des charges du dépôt de garantie (caution à l'arrivée) ;
- décote sur le montant des loyers calculés au prix du marché de l'année N – 1 ;
- maintien dans les lieux possible du militaire en fin de carrière (sous forme d'un bail traditionnel), les organismes bailleurs concernés s'engageant en compensation à offrir à la Défense un logement adapté à une nouvelle demande ;
- effort particulier fait pour honorer les demandes en logements de taille réduite (studios et F 2) et en petits meublés ;
- promotion de l'accession à la propriété ;
- partenariat implicite des collectivités locales.

Le montage de ce partenariat novateur n'entraîne aucune participation financière de la Défense à l'exception d'éventuelles garanties d'occupation de trois mois renouvelables une seule fois.

*
* *

¹ Cf. Annexes IX-1 et IX-2 : projets de conventions de mise à disposition de logements pour le Haut-Rhin et le Bas-Rhin.

CONCLUSION

Le ministère de la défense dispose en France métropolitaine d'un parc de logements familiaux et en casernement probablement sans commune mesure ailleurs.

Avec près de 62 000 logements familiaux disponibles, 75 000 logements réservés aux personnels logés par nécessité absolue de service (NAS) pour la gendarmerie nationale, et l'ensemble de l'hébergement en casernement offert par les trois armées à leurs personnels concernés, ce ministère occupe en effet une situation originale à bien des égards.

Cette situation est traditionnellement justifiée par l'impérieuse nécessité statutaire dans laquelle se trouve son personnel, en particulier militaire, en termes de mobilité et de disponibilité. Elle est aujourd'hui confortée par une dimension sociale, toujours plus exigeante dès lors qu'il s'agit de réussir l'objectif de recruter en grand nombre des jeunes engagés. Elle revêt enfin une pertinence accrue avec l'arrivée à bonne fin des opérations de restructuration et du processus de professionnalisation des forces armées.

Pour autant, les besoins à satisfaire demeurent à ce jour loin d'être entièrement couverts.

D'une part, la rénovation et la modernisation du casernement, parfois ancien, constituent une nécessité désormais admise par tous. Le programme de mise aux normes nouvelles d'habitabilité est aujourd'hui bien engagé dans les trois armées, ainsi que dans la gendarmerie, qui poursuivent un objectif commun d'amélioration de la qualité pour se conformer aux exigences de confort de la vie moderne. Un effort supplémentaire doit néanmoins être consenti pour la gendarmerie qui doit absorber 7 000 personnels supplémentaires d'ici 2008, dont 5 790 personnels militaires NAS.

D'autre part, la nécessité d'offrir des logements familiaux plus diversifiés, en plus grand nombre, devient une priorité aussi bien opérationnelle que sociale ; le rattrapage du retard observé ces dernières années et la prise en compte détaillée des nouvelles demandes **ont abouti à constater, à l'occasion de la présente étude, un besoin supplémentaire de 6 044 logements familiaux sur la période de l'actuelle loi de programmation militaire 2003-2008.**

Dès lors, la réponse adéquate passe par l'adoption de mesures novatrices, multiples et complémentaires, aux rangs desquelles le dispositif de partenariat mixte conclu entre organismes publics et privés paraît une piste prioritaire.

Econome des deniers publics, puisqu'elle n'implique pas de contribution de l'Etat au niveau de l'investissement, cette démarche nouvelle devrait permettre d'offrir aux ressortissants militaires et civils de la défense une palette de solutions correspondant à la diversité de leurs souhaits. Des logements sociaux à loyer modéré, aux habitations individuelles, en passant par des studios ou des petits appartements meublés, la mobilisation des gestionnaires publics et privés, au niveau de chaque département, devrait permettre d'offrir des solutions nouvelles de logement à des conditions financières particulièrement attractives pour les intéressés. Un effort significatif en faveur de l'accroissement de l'offre d'accession à la propriété est proposé parallèlement.

Globalement, l'outil proposé répond aussi à la volonté politique exprimée, tant par le Président de la République que par le Premier ministre :

- donner libre cours au "mouvement" ;
- offrir aux partenaires publics et privés locaux l'opportunité de s'exprimer ;
- favoriser une dynamique interactive entre secteurs public et privé ;
- trouver une meilleure adéquation entre le lieu géographique des besoins et les partenaires prêts à apporter des réponses adéquates ;
- mettre en œuvre une nouvelle dimension sociale (accession à la propriété, logement des célibataires, exonération de la caution ...) ;
- enfin, consacrer un véritable partenariat entre l'Etat et les collectivités locales.

La réalisation des besoins immédiats (6 044 logements) qui n'implique aucun engagement financier du ministère de la défense, aboutirait à réaliser une économie de l'ordre de 423 M€ (2,775 MMF).

D'autres besoins en logements pouvant être assumés selon la même méthode, nous pouvons nous rendre compte de la portée réelle du dispositif proposé, en matière d'économie budgétaire.

Naturellement, on pourrait s'interroger sur la "faisabilité" des propositions faites. **Le parlementaire chargé de ce rapport est donc allé au-delà de la mission confiée par le Premier ministre.** Il a expérimenté une mise en œuvre du dispositif proposé au niveau d'une région territoriale.

Testé avec succès dans les deux départements d'Alsace, ce dispositif pourrait être étendu sans difficultés à l'ensemble des régions françaises sous la double impulsion des présidents des commissions régionales interarmées du logement militaire (CRILOM) et des gestionnaires du parc public (offices d'HLM) et du parc privé (membres de la FNAIM), volontaires pour généraliser l'expérience.

Tenant compte de cette expérience, il est raisonnable de penser, que la mise en œuvre du dispositif, avec les partenaires publics ou privés, peut tenir dans le calendrier ci-après :

- avant six mois, pour l'ensemble de la région militaire nord-est (Mertz).
- avant dix-huit mois pour les autres régions militaires.

Simultanément, serait trouvé un dispositif adapté pour l'Ile-de-France et le Var, régions dans lesquelles le problème du foncier se pose avec une particularité acuité.

Au-delà de la satisfaction rapide des 6 044 besoins supplémentaires recensés, **cette procédure innovante de partenariat public/privé pourrait être étendue aux besoins spécifiques de la gendarmerie qui souhaite procéder à 2 600 locations hors casernement pour ses personnels et leur famille.**

Des contacts devraient être pris au niveau des commandants de légions de gendarmerie ou de groupements départementaux de gendarmerie, avec les mêmes interlocuteurs ou avec des interlocuteurs différents en fonction des besoins spécifiques de la gendarmerie, afin d'examiner les possibilités de réponse des gestionnaires aux besoins de la gendarmerie qui seront étalés dans le temps et l'espace en fonction du déploiement des nouvelles unités sur le terrain.