



...l'avis de la commission sur le projet de loi de finances pour 2025

POUR FIDÉLISER LE PERSONNEL : TENIR LES ENGAGEMENTS SALARIAUX, PRIORISER LES CONDITIONS D'HÉBERGEMENT

Rapport pour avis de M. Jean-Pierre GRAND et Mme Marie-Arlette CARLOTTI, sur le programme 212 « Soutien de la politique de défense » de la mission « Défense » du PLF pour 2025.

Le projet de loi de finances pour 2025 affecte 24,8 milliards d'euros au programme 212, soit une hausse, par rapport à la loi de finances initiale pour 2024, de 0,9 % en autorisations d'engagement et de 1,2 % en crédits de paiement.

Les rapporteurs pour avis saluent la poursuite, en 2025, des efforts en matière de rémunération, qui doivent permettre de consolider ce qui semble être, en 2024, un redressement des chiffres du recrutement et de la fidélisation du personnel. Ils appellent toutefois l'attention sur la nécessité de tenir les engagements pris en matière de refonte des grilles indiciaires des officiers, et d'inclusion d'une part de l'indemnitaire dans le calcul des pensions.

Ils examinent cette année de plus près la politique immobilière, d'hébergement et de logement du ministère des armées, facteur déterminant de bien-être au travail, de conciliation de la vie privée avec les contraintes professionnelles, et donc de fidélisation du personnel. La remise à niveau du parc se poursuit lentement, et des mesures nouvelles sont déployées au service de la politique de logement familial, dont il faudra surveiller la mise en œuvre.

1. UN OBJECTIF DE FIDÉLISATION DU PERSONNEL QUI EXIGE LE RESPECT DES ENGAGEMENTS PRIS EN MATIÈRE DE RÉMUNÉRATION

A. UN EFFORT DE FIDÉLISATION QUI SE POURSUIT

1. Un programme qui n'a pas été épargné par les efforts collectifs en 2024

En 2024, le **programme 212 a contribué lui aussi aux efforts d'assainissement des comptes publics**. Le décret du 21 février 2024¹ a porté annulation de 105,8 M€ sur les crédits de titre 2 qui y sont inscrits.

Les rapporteurs pour avis notent en outre que le projet de loi de fin de gestion déposé le 6 novembre dernier porte à son tour 400 M€ d'annulation de crédits sur le programme 212. Celles-ci porteraient pour une part sur des crédits mis en réserve hors titre 2, mais concerneraient principalement le titre 2 incluant la contribution au CAS « Pensions », pour un montant de 360 millions d'euros. Ce montant s'explique en raison d'une moindre dépense, liée

¹ Décret n°2024-124 du 21 février portant annulation de crédits.

à la difficulté de prévoir cette dépense, du fait de l'importance des flux d'effectifs entrants et sortant annuellement.

Les ouvertures de crédits réalisées en fin de gestion, moins élevées, représenteraient 160 M€ de dépenses de personnel, qui sont justifiées par les surcoûts opérationnels liés aux opérations extérieures, aux jeux Olympiques et Paralympiques et au déploiement sur le flanc oriental de l'OTAN.

Sans en discuter l'opportunité, les rapporteurs pour avis font observer que de tels mouvements en gestion sont peu propices à la sincérité des débats parlementaire et du budget voté par le Parlement.

En 2025, le programme 212 porte 24,8 Md€ de crédits en autorisations d'engagement, en hausse de 86 M€, ou 0,3 %, et 24,9 Md€ en crédits de paiement, en hausse de 1,2 %. Ces crédits sont à **94 % des dépenses de personnel**. Celles-ci s'élèvent en effet à 23 Md€, en hausse de seulement 21 M€ par rapport à la loi de finances initiale pour 2024.

2. Un optimisme sur le recrutement rendu possible par les chiffres de 2024

D'après les chefs d'état-major auditionnés par la commission, les difficultés de recrutement se sont largement estompées en 2024, les trois armées parvenant à s'approcher d'une exécution complète de leurs schémas d'emplois respectifs.

Le plafond des emplois autorisés pour 2025 s'élève à 271 117 équivalents temps plein travaillé (ETPT), soit une hausse de +563 ETPT par rapport à 2024. Il est assis sur un **schéma d'emplois prévoyant 630 ETP supplémentaire**, dont les documents budgétaires annoncent qu'ils seront déclinés dans les secteurs identifiés comme prioritaires en recrutement par le ministère des Armées : renseignement, cyberdéfense, soutiens, notamment.

Comme en 2024, le schéma d'emplois de l'année 2025 s'écarte donc de la trajectoire fixée par l'article 7 de la LPM 2024-2030, lequel prévoyait 700 ETPT nouveaux en 2025 comme en 2024.

Calendrier d'augmentation nette des effectifs du ministère de la défense voté en LPM

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Total
Cibles d'augmentation nette des effectifs	700	700	800	900	1000	1000	1200	6300

Source : article 7 de la LPM 2024-2030.

L'effort de recrutement porté sur les officiers, sur les sous-officiers, sur les personnels civils de catégorie A et sur ceux de catégorie B, est justifié par un besoin de compétences spécifiques de haut niveau, lui-même porté par la nature des engagements opérationnels, la transformation et la modernisation du ministère, de même que la technicité croissante des systèmes d'armes.

D'une manière générale, les rapporteurs pour avis déplorent toutefois la **faible lisibilité des documents budgétaires sur les enjeux de recrutement et de fidélisation**, dans l'armée d'active et la réserve opérationnelle, faute d'éléments de suivi de la trajectoire d'effectifs par rapport à celle fixée en loi de programmation militaire.

3. Les plans « Famille II » et « Fidélisation 360 »

Le plan Famille 2 a pris en 2024 le relais de la première version du plan, échu en 2023. Doté de 750 M€ sur la période couverte par la LPM, il fait porter une cinquantaine de millions d'euros par le programme 212 en 2025 – 47,7 millions en autorisations d'engagement et 51 en crédits de paiement.

Cette enveloppe finance d'abord **l'effort de construction des crèches**. La contrainte budgétaire imprime toutefois une légère baisse à ce poste, qui mobilise toujours 1,9 M€ en autorisations d'engagement, comme en 2024, mais voit ses crédits de paiement passer de 1,7 à 1,5 M€. La construction d'infrastructures n'est, au demeurant, pas la seule approche retenue

par le ministère, qui élargit la palette des solutions par des des crèches ministérielles sur site, des réservations de berceaux avec des partenaires privés, ou encore la constitution de maisons d'assistantes maternelles.

L'aide et l'accompagnement aux démarches administratives est une autre composante. Le dispositif Mut'Action proposé par le commissariat aux armées s'est étendu de l'Île-de-France, où il se limitait en 2023, à Bordeaux/Mérignac, Creil, Lille, Brest/Lorient, Lyon, Marseille/Aubagne, Metz, Rennes, Strasbourg, Tours, Toulouse et Toulon. Il a conduit à la signature de 64 baux à la mi-septembre, et devrait porter ce nombre à 90 à la fin de l'année, pour un coût de 100 000 euros. Un effort ciblé est réservé aux personnels en revenant d'outre-mer ou de l'étranger.

L'année 2024 a également été marquée par la présentation, en mars, du plan « Fidélisation 360 », lequel englobe le plan Famille II. Agrégeant un grand nombre de mesures hétérogène – la révision des grilles indiciaires prévue par la loi de programmation militaire y figure –, il tente, comme son nom l'indique, de balayer l'ensemble des problématiques de fidélisation des militaires.

Mesures prévues pour 2025 du plan Fidélisation 360 (sélection)

Objectif	Domaine d'action	Mesure	Calendrier
Mieux compenser les sujétions face aux nouvelles conflictualités et aux évolutions sociétales	Habitat	Faciliter l'accès à la propriété pour les militaires soumis aux sujétions de casernement, d'hébergement et de mobilité (cautionnement, prêts à taux préférentiel).	1 ^{er} semestre 2025
	Plan Famille	Proposer un panier de soins spécifique aux militaires	Janvier 2025
	Habitat	Élargir la palette d'actions logement (dispense de frais d'agence, de dépôt de garantie, cautionnement)	PAM 2025
Accompagner la mobilité	Habitat	Développer une relation client et une offre de service	PAM 2025
	Plan Famille	Assurer à tous les militaires du PAM un moyen de garde adapté (partenariats avec les collectivités et les CAF)	PAM 2025
	Plan Famille	Garantir une mobilité double si le conjoint relève du Minarm	PAM 2025
	Plan Famille	Déploiement de l'expérimentation Mut'action	PAM 2025
	Organisation	Garantir un déménagement sans reste à charge et simplifié dès lors qu'il est fait appel aux plateformes.	PAM 2024, 2025 et 2026
	Plan Famille	Mandater la CNMSS pour conclure des conventions et référencer des médecins acceptant la patientèle militaire en mobilité dans chaque département	S1 2025
	Organisation	Prioriser, en lien avec le commandement, les remises à niveau des infrastructures en enceinte militaire	S1 2024 à S2 2025
Améliorer les conditions de travail et de vie en emprise militaire	Organisation	Mieux prendre en compte la mixité	S1 2025
	Organisation	Promouvoir la télé-activité lorsque c'est possible	S1 2025
	Capacitaire	Augmenter la disponibilité du matériel, par la rénovation et la livraison d'équipements et de matériel	2025 et continu
Assurer une juste rémunération	RH	Poursuivre le chantier des grilles des militaires en respectant le calendrier de la LPM : sous-officiers 2024 et officiers (toutes les grilles) en 2025	S2 2024 S1 2025

Source : DRH-MD.

4. Les chantiers numériques

Le budget 2025 soutient plusieurs projets informatiques d'importance, pour un montant total de **198 M€ en AE et 172 M€ en CP, soit une hausse par rapport à la loi de finances initiale, respectivement, de 6 % et de 14,2 %**. Cette enveloppe finance notamment les grands projets structurants suivants :

- **SPARTA, système d'information de modernisation du recrutement du personnel militaire** des trois armées, de la Légion étrangère et du Service de santé des armées (SSA) concourant à la fidélisation des personnels militaires, et à la baisse du taux d'attrition et de non renouvellement des contrats. Son coût, estimé à l'origine à 15,4 M€, a été réestimé à 17,5 M€, le chantier ayant été prolongé de 31 mois en raison de la durée des négociations, des difficultés rencontrés par l'industriel, du report du démarrage du premier incrément, et

de la réévaluation des besoins. Lancé en 2018, il devrait s'achever en septembre 2025. Le programme 212 porte à cette fin 1 M€ pour les neuf prochains mois.

- **OPERHA, système d'information de gestion des ressources humaines ministériel unique**, appelé à se substituer aux cinq systèmes existants. Il vise à placer l'agent au cœur de la démarche, à moderniser les outils de gestion du ministère pour répondre aux enjeux de fidélisation. La phase de préparation a été lancée en octobre 2021.
- **ROC, relatif à la gestion des réservistes**, pour accompagner l'objectif de doublement de la réserve opérationnelle. Lancé en juin 2023, il a mobilisé cette année-là 0,11 M€. Près de 2 M€ lui ont été consacrés en 2024, 3,40 M€ sont inscrits au PLF pour 2025, et 6,6 M€ devraient l'être en 2026, dernière année prévue du chantier, dont le coût total est donc estimé à 12 M€.
- **SERES**, visant à moderniser les systèmes d'information de la filière restauration loisirs du service du commissariat des armées. Son coût total est estimé à 20 M€. Lancé en 2021, il représente une dépense de 5 M€ en 2025.

B. UNE VIGILANCE PARTICULIÈRE À MAINTENIR SUR LES PRINCIPAUX ENGAGEMENTS RELATIFS AUX RÉMUNÉRATIONS

Les mesures salariales de renforcement de l'attractivité et de fidélisation de l'expertise des agents civils et militaires atteindront, en 2025, 138,8 M€. Les mesures adoptées en 2024 pèseront pour 89 M€ en année pleine : il s'agit surtout de la grille indiciaire des sous-officiers supérieurs, et des mesures pour renforcer l'attractivité et la fidélisation des filières numérique et technique. Les mesures nouvelles entrant en vigueur en 2025 représentent une dépense de 49,6 Md€, dont 27,2 M€ au profit des agents contractuels. Sans entrer dans le détail de tous les dispositifs, les rapporteurs pour avis voudraient insister sur les points suivants.

- **La refonte des grilles indiciaires**

L'article 7 de la loi de programmation militaire prévoit la révision des grilles indiciaires des militaires du rang avant la fin de l'année 2023, celles des sous-officiers et des militaires assimilés avant la fin de l'année 2024, et celles des officiers avant la fin de l'année 2025.

Les premiers ont fait l'objet du décret du 30 octobre 2023, à effet au 1^{er} novembre 2023. Les sous-officiers subalternes ont fait l'objet d'un second décret du 30 octobre 2023, applicable aux rémunérations versées à compter du mois d'octobre 2023. Le projet de nouvelle grille des sous-officiers supérieurs était attendu pour le 1^{er} octobre 2024. La parution du décret aurait été repoussée au 1^{er} décembre.

La refonte de la grille indiciaire des officiers vise à renforcer le modèle méritocratique, à fidéliser les officiers à l'employabilité forte au-delà de l'acquisition au droit à la pension à liquidation immédiate, et à redynamiser le parcours indiciaire post-enseignement militaire du deuxième degré pour redonner de l'attractivité aux postes à responsabilités dévolus aux colonels ou capitaines de vaisseau.

D'après les informations obtenues de la DRH-MD, le projet de grille, applicable à l'ensemble des corps tout en tenant compte des spécificités de certains, est structuré en trois échelles de soldes. La première concerne les officiers subalternes et les officiers supérieurs non brevetés, c'est-à-dire du sous-lieutenant/enseigne de vaisseau de 2^{ème} classe au lieutenant-colonel/capitaine de frégate. Une deuxième échelle de solde s'applique aux officiers brevetés de l'enseignement militaire supérieur du deuxième degré, c'est-à-dire de commandant/capitaine de corvette à colonel/capitaine de vaisseau. La troisième échelle de solde concerne certains colonels/ capitaines de vaisseau à haut potentiel et les officiers généraux. Les aspirants ne sont, étonnamment, pas mentionnés.

La date de publication de la réforme est envisagée entre la fin du 2^e trimestre et le début du 3^e trimestre 2025, pour une **entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2025**. Au seul titre de 2025, 12,5 M€ seulement sont prévus par le PLF pour cette mesure. Les rapporteurs pour avis rappellent **l'absolue nécessité**, compte tenu de la fragilité du niveau de recrutement et de fidélisation, et alors que les plans annoncés n'ont pas encore produit tous leurs effets, **de tenir**

le niveau d'ambition et le calendrier annoncés pour cette réforme, très attendue par les officiers.

- **L'évaluation de la NPRM**

Les rapporteurs ne peuvent que réitérer les **inquiétudes déjà exprimées relatives aux effets non anticipés du nouveau paysage indemnitaire**, en particulier les conséquences de l'inflation et de la fiscalisation de certaines primes sur le revenu disponible des militaires.

Ils appellent en conséquence à **ne pas attendre la clause de revoiyure** fixée, par l'article 7 de la loi de programmation militaire, à 2026, et à **évaluer dès 2025 l'impact du nouveau dispositif** sur le pouvoir d'achat des agents du ministère.

- **L'intégration d'une partie des primes dans le calcul de la pension.**

L'intégration d'une partie des primes dans le calcul de la pension faisait partie des mesures les plus attendues du plan « Fidélisation 360 ». La première version du tableau de mesures communiqué aux rapporteurs pour avis au printemps indiquait alors qu'un tel « mécanisme progressif adossé à la durée de service », serait intégrée au PLF pour 2025 par voie d'amendement du Gouvernement, pour une modification des textes réglementaires en 2025, et un effet obtenu en 2026.

Les échanges avec la DRH-MD n'ont pas permis d'appréhender la nature du mécanisme envisagé, qui est **encore en phase de conception**. Le **calendrier a été étiré en conséquence**. La mesure ne serait intégrée qu'au PLF pour 2026, pour de premiers versements de pension calculées selon la nouvelle formule à partir de 2028. Les rapporteurs pour avis voudraient redire l'importance, aux yeux des militaires, des engagements pris en la matière.

2. UNE POLITIQUE IMMOBILIÈRE ET D'HÉBERGEMENT À HISSER AU NIVEAU DES BESOINS

A. LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE ET D'HÉBERGEMENT

L'ensemble des crédits consacrés aux infrastructures pour 2025, tous programmes confondus, sont de 3 Md€ en AE, en hausse de 29% par rapport à 2024, et 2,4 Md€ en CP, en hausse de 11,9 % sur un an.

Plus spécifiquement, sur le périmètre des infrastructures dites « communes », les crédits budgétaires de la politique immobilière portés par le programme 212 représentant 656 M€ en AE et 816 M€ en CP, en hausse, respectivement, de 2,5 % et 35 % par rapport à la LFI 2024. Ces crédits se ventilent ainsi :

- 146 M€ d'AE et 326 M€ de CP sont programmés au bénéfice du logement familial ;
- 120 M€ d'AE et 144 M€ de CP pour le financement des infrastructures d'hébergement ;
- 9,5M€ d'AE et 11,4 M€ de CP pour les infrastructures d'action sociale (crèches et centres de loisirs).
- 247 M€ d'AE et 173 M€ de CP pour les infrastructures de soutien commun dont la restauration ;
- 102 M€ d'AE et 125 M€ de CP à destination de la transition écologique et la maîtrise des risques environnementaux.

1. Les infrastructures : une politique de soutien à l'organisation assez complexe

Au sein du secrétariat général pour l'administration du ministère des armées, c'est la direction des territoires, de l'immobilier et de l'environnement (DTIE) qui est responsable de la politique immobilière et œuvre à la qualité de vie et de travail des ressortissants et de leurs familles à travers une offre de logements et d'hébergements. Elle élabore et met en œuvre, en outre, la politique ministérielle dans les domaines du développement durable et de la transition

écologique – sa directrice est également haut fonctionnaire au développement durable du ministère.

La politique immobilière définie par la DTIE est mise en œuvre par le service d'infrastructure de la défense (SID). Le patrimoine immobilier de la défense représentant 27 % du domaine immobilier de l'État, le SID est l'un de ses principaux opérateurs en matière d'infrastructure. Présent sur l'ensemble de la chaîne de la valeur de la construction et de l'exploitation – maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre, maintenance, expertise technique, gestion et administration du patrimoine –, le SID est garant à la fois de la disponibilité et de la cohérence des infrastructures de Défense pour les besoins opérationnels, et de leur adaptation face à la transition écologique.

Créé en 2005 par regroupement de trois anciennes directions centrales du ministère – génie, infrastructures de l'air, travaux immobiliers et maritimes de la défense nationale –, il s'est enrichi en 2014 des effectifs de régies implantées dans les régiments. Depuis la création des bases de défense, ses 6500 agents environ sont répartis entre la direction centrale, 7 établissements constituant des entités de production, 51 unités de soutien de l'infrastructure de défense, 9 directions d'infrastructures de défense outre-mer et à l'étranger.

Le SID, engagé depuis sa création dans une trajectoire de contraction de ses effectifs, doit encore **relever le défi de « la nouvelle ambition infrastructure » portée par la loi de programmation militaire 2024-2030**, tenant aux adaptations capacitaires, aux infrastructures de la dissuasion, aux nouveaux équipements des forces et aux objectifs d'entraînement dans un contexte de durcissement de la préparation, qui devrait augmenter son activité d'environ 30 %. Le service a en conséquence lancé un **ambitieux chantier de transformation** – la nouvelle organisation de la direction centrale est effective depuis le 1^{er} septembre¹ –, se recentre sur la maîtrise d'ouvrage et accroît progressivement la part de prestations externalisées.

Le programme 212 n'est pas le seul à porter les crédits de soutien immobiliers gérés par le SID. Depuis la mise en place de la nouvelle architecture budgétaire en 2020, le programme 178 finance les opérations de maintien en condition, le 146 les infrastructures des grands programmes et de la dissuasion, et le programme 212 finance les opérations de « gros entretien, renouvellement » des infrastructures du quotidien.

Cette complexité se décline dans la gestion au quotidien. L'hébergement des militaires est le corollaire de l'obligation de disponibilité qui pèse sur eux, et qui peut exiger la limitation de leur liberté de résidence, dans l'intérêt du service². Aux termes des textes réglementaires applicables, c'est même un droit pour les militaires du rang et, sous certaines conditions, une faculté pour les cadres célibataires³. L'hébergement recouvre le casernement, qui bénéficie aux militaires du rang et aux volontaires des droits armées, et qui peut être une obligation si le commandement le décide, et l'hébergement au sens strict, qui bénéficie aux cadres d'active célibataires ou célibataires géographiques. Il est ainsi à distinguer du logement familial et de l'hôtellerie proposée par les cercles militaires.

Un récent rapport de la Cour des comptes⁴ a toutefois mis l'accent sur **l'hétérogénéité de l'application de cette notion**. Il relève que, si les choses sont assez simples dans l'armée de l'air et de l'espace et la marine, qui traitent également les militaires du rang et les cadres, et distinguent peu hébergement et casernement, les règles sont très variables dans l'armée de Terre selon le chef de corps, l'environnement, ou la localisation du régiment, ce qui ne facilite pas même la quantification des besoins. Le rapport relève encore la grande **complexité organisationnelle**, dont il résulte une offre assez disparate et des standards hérités des usages propres à chaque armée, ainsi que les lacunes, faute d'outils de pilotage fins, dans la connaissance du public – par la mesure du célibat géographique notamment –, le suivi de

¹ Arrêté du 5 juillet 2024 portant organisation du service d'infrastructure de la défense.

² Voir les articles L. 4111-1 et L. 4121-5 du code de la défense.

³ Voir notamment l'instruction n° 201710/DEF/SGA/DFP/FM/1 d'application du décret relatif à la discipline générale des militaires du 4 novembre 2005.

⁴ Voir Cour des comptes, « Les conditions d'hébergement dans les bases de défense, Exercices 2011-2021 », juin 2023.

l'occupation du parc, le traitement des points noirs immobiliers ou encore les besoins d'hôtellerie.

La complexité de gestion est aussi le fait de **l'organisation du soutien à l'échelle des bases de défense**. Celle-ci n'est pas pleinement stabilisée, comme en témoigne le transfert à la DTIE, en 2021, des bureaux logement rattachés aux groupements de soutien des bases de défense, ou bien le maintien à la main du commandement, plutôt que de le rattacher à ces groupements de soutien, de la fonction hébergement en caserne dans l'armée de Terre. La spécificité de l'armée de Terre, et le maintien en Ile-de-France d'une organisation spécifique, font peu par ailleurs pour homogénéiser les normes d'hébergement, d'équipement, ou les usages tarifaires. Deux rapports récents ont en outre mis l'accent sur les conséquences de cette organisation pour les établissements spécifiques que sont l'École navale et l'Académie militaire de Saint-Cyr Coëtquidan, dont la dépendance à leur groupement de soutien de base de défense ne facilite pas la priorisation des chantiers d'entretien de leurs infrastructures, pourtant dégradées¹.

2. Des efforts d'amélioration de l'état du parc à réévaluer

L'état du patrimoine immobilier de la défense est une préoccupation croissante², pour des raisons tenant à la qualité de vie au travail, au moral des militaires, et donc au niveau de fidélisation que l'on peut escompter des agents du ministère. L'hébergement et le logement sont en effet en bas du classement des principales variables de satisfaction des militaires, mesurée par le « baromètre du moral » de la DRH-MD.

Une cartographie du niveau de risques du patrimoine permettant d'identifier les évolutions des risques, de conforter les stratégies de maintien en condition et d'évaluer les budgets pluriannuels de maintien en condition, est élaborée chaque année. L'état d'entretien du patrimoine est ainsi classé en quatre niveaux.

Niveau	Description	
E1	Etat "Bon"	La fonction de l'ouvrage est normalement assurée. <i>Pas ou très peu de dégradations apparentes</i>
E2	Etat "Moyen"	La fonction de l'ouvrage est normalement assurée. <i>Dégradations apparentes localisées</i>
E3	Etat "Mauvais"	La fonction de l'ouvrage est assurée mais potentiellement de manière dégradée. <i>Dégradations apparentes nombreuses</i>
E4	Etat "Très mauvais"	La fonction de l'ouvrage est assurée de manière dégradée ou n'est plus assurée. <i>Dégradation généralisée</i>

Source : DCSID.

En 2024, la part des 30 millions de mètres carrés gérés par le SID de surface utile brute classée comme étant en « bon état », de même que celle en « très mauvais état », diminue faiblement, tandis que progressent les parts des mètres carrés en état « moyen » ou « mauvais ».

Performance du patrimoine immobilier du ministère des armées

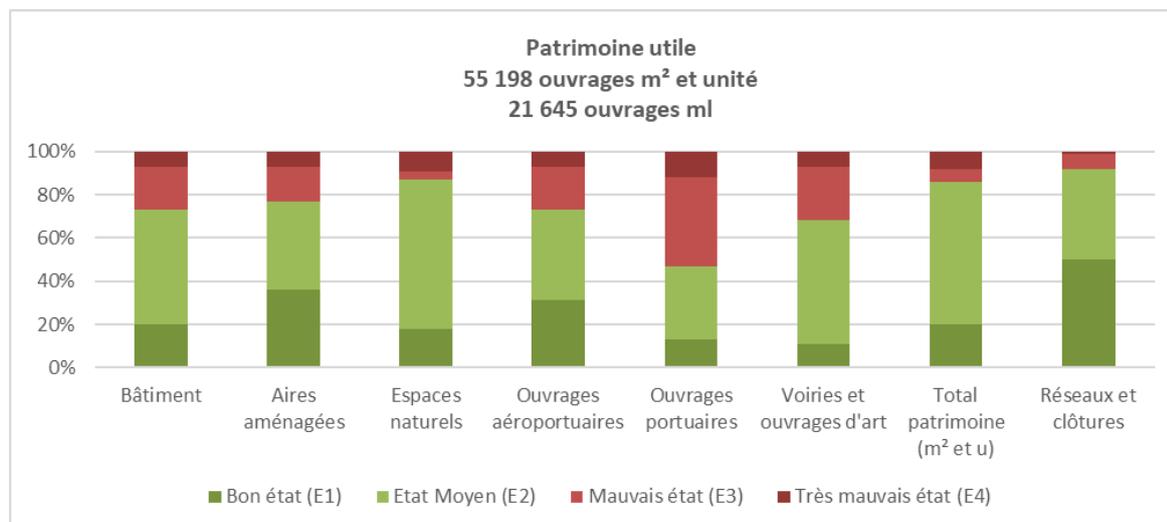
% m ² bâtiments soutenus	E1	E2	E3	E4
2019	21,5%	49,9%	19,4%	9,1%
2020	20,7%	50,2%	20,2%	9,0%
2022	20,7%	49,6%	20,8%	9,0%
2023	18,7%	50,8%	20,3%	10,1%
2024	18,1%	51,2%	21,1%	9,6%

¹ Voir Cour des comptes, « L'académie militaire de Saint-Cyr Coëtquidan, exercices 2014-2022 », octobre 2023 ; et « L'école navale, exercices 2014 et suivants », avril 2024.

² Voir par exemple le rapport annuel 2018 du Haut comité d'évaluation de la condition militaire ; plus récemment, le rapport de M. Dominique de Legge, pour la commission des finances du Sénat, sur la mission « Défense » du PLF pour 2024.

Source : DCSID.

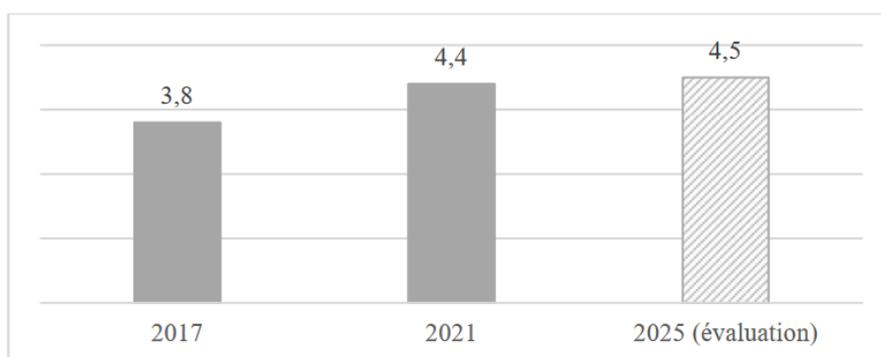
Encore faut-il ventiler cette représentation par type d'infrastructures, la mesure de l'état du parc ne concernant pas uniquement les bâtiments de logement. Certaines, tels les ouvrages portuaires, sont plus amplement dégradées que les autres.



Source : DCSID.

L'ampleur des efforts à fournir pour remédier à la dégradation du bâti est fréquemment appréhendée par la notion de « dette grise », qui désigne la somme des crédits nécessaires pour remettre à niveau le patrimoine immobilier sur la base d'une performance ciblée par l'état-major des armées. Il ne semble pas que l'évaluation obtenue la Cour des comptes en 2023 ait été actualisée par le SID, selon laquelle l'effort budgétaire nécessaire est passé de 3,8 Md€ en 2017 à 4,4 Md€ en 2021, et pourrait atteindre 4,5 Md€ en 2025.

Dette grise du parc immobilier de la défense (en Md€)



Source : Cour des comptes, 2023, d'après le SID.

Le SID conteste toutefois la pertinence d'un tel indicateur, qui prétend objectiver les moyens financiers à mobiliser pour restaurer au meilleur niveau une quantité donnée de mètres carrés. Selon le SID, ce concept est peu utile pour piloter la maintenance selon l'utilité respectivement accordée à chaque bâtiment. Le ministère a lancé une réflexion relative à la notion de maintenance afin de mieux appréhender, au titre de la maintenance lourde, ce qui relève du gros entretien renouvellement, concourant à la sauvegarde du parc, d'une part, et ce qui relève d'opérations d'investissement, faisant évoluer le patrimoine du ministère, d'autre part.

Le SID estime en conséquence préférable de raisonner en flux pour entretenir et remettre en état le patrimoine, et évalue à 450 millions d'euros les crédits de gros entretien renouvellement nécessaires sur dix ans, en complément de ceux de mise en condition, pour maintenir le patrimoine utile en état moyen ou bon.

Le SID cherche simultanément à optimiser les coûts de maintenance. Les différents accords-cadres signés par les USID et parfois reconduits sans concertation d'un établissement à l'autre sans appels d'offres locaux pour traiter de gros volumes de travaux, sont en voie de rationalisation et un modèle conduisant à une optimisation des coûts est en conception. Un observatoire des coûts permettra en outre de mieux objectiver les propositions financières des entreprises. Le SID travaille encore à la définition du juste besoin en termes de prestations et d'impératif de livraison.

Au cas particulier des bâtiments d'hébergement, qui ne peuvent être isolés précisément dans l'indicateur de « dette grise », le rapport précité de la Cour des comptes avait pointé la progression, entre 2014 et 2020, de la part dégradée du parc selon la cartographie des risques de l'état-major de l'armée de terre, qui croise la qualité des bâtiments à leur importance stratégique. Selon cette grille d'analyse, la part du parc classé en risque élevé et très élevé était de 39 % en 2020 contre 34 % en 2018 et 27 % en 2014. L'hébergement des militaires du rang présentait alors le taux de risque le plus élevé avec 62 % en 2020. S'il ne représente que 28 % du parc global d'hébergement, leur classement en importance « vitale » pour le casernement de l'armée de Terre et leur taux de vétusté important accentuent le niveau de risque. Ce taux atteignait en outre 67 % pour l'outre-mer¹.

Le plan hébergement lancé en 2019 visait à améliorer les conditions d'hébergement des militaires et augmenter l'offre au profit des cadres célibataires, tout en la standardisant. Ce plan prévoyait initialement 1,2 Md€ d'engagements de travaux sur la période 2019-2025. Les objectifs d'engagements du plan hébergement ont jusqu'à présent été tenus, puisque plus d'1 Md€ de travaux seront engagés d'ici à la fin 2024, pour près de 23 500 places livrées sur la période 2019-2025. La période 2020-2024 a permis la livraison de 15 276 lits.

Évolution entre 2019 et 2024 de l'état des bâtiments visés par le plan

		Note d'état en 2024				
		E1	E2	E3	E4	Total
Note d'état en 2019	E1	5	1	-	-	6
	E2	12	41	7	4	64
	E3	7	13	26	2	48
	E4	4	-	-	1	5
	Total	28	55	33	7	123

Source : DTIE.

Sur les 53 bâtiments d'hébergement du périmètre considérés comme dégradés en 2019, environ la moitié voient leurs notes d'état s'améliorer en 2024. Sur 64 ouvrages déjà jugés en bon état en 2019, 53 voient leur état s'améliorer ou rester stable. Sur cette période, la part des ouvrages qui voient leur état s'améliorer est de 30 %, la part des ouvrages qui restent stables est de 59 % et la part des ouvrages qui voient leur état se dégrader est de 11 %.

Cet effort est poursuivi dans le cadre de la LPM 2024-2030. En 2025, une enveloppe de 120 M€ est prévue pour couvrir la commande de plus de 2 000 places. La livraison de près de 4 100 places est prévue au regard des programmes déjà lancés.

3. L'action en matière de transition écologique

Le ministère poursuit ses actions d'intégration de la transition écologique dans ses projets, et notamment la réduction des consommations énergétiques et de décarbonation des infrastructures et des mobilités non opérationnelles.

Il a ainsi notifié douze contrats de performance énergétique entre 2011 et à 2024 et en prévoit de nouveaux d'ici fin 2030. Au total, plus de 20 contrats devraient être actifs fin 2030 pour des gains énergétiques estimés, selon les sites, entre 40 % et 60 %.

¹ Voir Cour des comptes, « Les conditions d'hébergement dans les bases de défense, Exercices 2011-2021 », juin 2023, p. 52.

Pour 2024, 60 M€ sont engagés pour des CPE au camp de Canjuers et à Pau. En 2025, la notification du CPE de Suippes est prévue, pour 37 M€.

La stratégie ministérielle de performance énergétique prévoit par ailleurs de programmer sur la période 2020-2031 le remplacement de toutes les chaudières au charbon et au fioul, hors les chaudières de secours, par des systèmes de production de chaleur moins polluants et plus économes. À ce jour, 40% du parc de chaudières a déjà été retiré.

B. LA POLITIQUE DU LOGEMENT

Le logement est une politique d'accompagnement visant à compenser les sujétions de la condition militaire. Depuis le 1^{er} janvier 2023, la gestion des logements domaniaux du ministère est confié à la société Nové dans le cadre du contrat « ambition logement », signé en 2022.

Le plan « ambition logement »

Le plan « ambition logement », qui définit le cadre de la gestion externalisée des logements domaniaux métropolitains du ministère des armées, a abouti au contrat de concession de services CEGELOG, d'une durée de 35 ans.

Ce contrat de 2,3 milliards d'euros d'investissement comprend l'exploitation, l'entretien et la rénovation des 8 000 logements du parc domanial ainsi que la construction de 3 000 logements neufs à l'horizon 2029. Il est complété par l'intégration/rénovation de près de 4 000 logements issus de contrats de baux emphytéotiques administratifs passés avec des prestataires tiers.

Le nombre de logements domaniaux en métropole passera donc de 8 000 aujourd'hui à 15 000 en fin de concession.

Depuis 1^{er} janvier 2023, les concessionnaires Eiffage et Arcade Vyv, regroupés au sein de la société Nové, assurent la gestion de parc de logements domanial.

Les partenaires financiers sont majoritairement la banque européenne d'investissement, des banques commerciales européennes et l'établissement public des fonds de prévoyance militaire et de l'aéronautique (EPFP) à hauteur de 100 M€.

Source : HCECM, 17^e RACM.

Le parc utile représente environ 34 000 logements. **Fin 2022, 80,5 % du parc total de logements du ministère en métropole est disponible à la location** : 91 % des logements domaniaux, 76,4 % des logements conventionnés et 100 % des logements pris à bail. Cela s'explique principalement, pour les logements domaniaux, par la durée des procédures de cession des logements qui ne répondent plus aux besoins du ministère et, pour les logements conventionnés, par les logements qui ont été rendus aux bailleurs, pour un tour de bail, faute de trouver un locataire dans les temps impartis.

Parc utile de logements du ministère, par catégorie de logement, en métropole, outre-mer et à l'étranger au 28/10/2024

Parc utile		Métropole	Outre-mer	Étranger	Total	Part
Domaniaux		7 868	1 965	898	10 731	32 %
Conventions de réservation	Logement social	13 306			13 306	39 %
	Logement hors plafond	6 437			6 437	19 %
Pris à bail		720	2 437	262	3 419	10 %
Total		28323	4402	1160		

Source : DTIE.

Depuis 2022, tous les militaires sont éligibles à un logement du parc du ministère. Les demandes sont cotées selon un système de points de base et de points supplémentaires. Pour les logements conventionnés, le dossier passe en commission d'attribution du bailleur. Le bailleur peut toujours refuser le dossier si une demande extérieure est jugée prioritaire. Si la

demande est validée par la commission d'attribution, cette décision d'attribution est transmise au ressortissant, qui signe alors un bail.

Le taux de réalisation des demandes pour le personnel militaire est passé de 58,1 % en 2022 à 52,9 % en 2023. Cette baisse s'explique notamment par la hausse des demandes et le début des réalisations de travaux au sein du parc domanial dans le cadre de l'exécution du contrat « ambition logement », qui a rendu certains logements indisponibles. Cet indicateur varie toutefois selon les grades : les officiers et agents de catégorie A ont un taux de réalisation inférieur de 9% à celui des autres catégories professionnelles, lié à un taux de refus plus élevé et/ou des revenus qui dépassent les plafonds de ressources des logements sociaux.

Une attention particulière reste portée à l'accompagnement des mutations. En 2023, 52 293 militaires ont connu une mutation, dont 27 206 avec changement de résidence. Les mutations effectuées sur les 785 fonctions opérationnelles et de commandement pour lesquelles le ministère doit assurer un logement de fonctions ainsi que le logement des 1792 gendarmes spécialisés ont nécessairement été servies. La moitié des 9 256 militaires ayant déposé une demande éligible en métropole, l'ont fait pour cause de mutation : 80 % ont donné lieu à au moins une proposition de logement, lesquelles ont été acceptées dans 78 % des cas. Le taux de réalisation passe donc à 63% pour le personnel muté ; il atteint 91% pour les mutations à forte contrainte opérationnelle et 74% pour les mutations de retour d'outre-mer ou de l'étranger.

Avec le système d'information ATRIUM, tout le parcours de demande de logement est désormais dématérialisé. Le portail logement est accessible depuis l'intranet du ministère. En 2025, il devrait l'être depuis Internet, et un espace sera créé pour les propriétaires privés afin de proposer leurs logements. Un pré-remplissage automatique des dossiers de demande est également en préparation. Une enquête réalisée en 2024 a montré que 56 % des demandeurs sont satisfaits des services de la chaîne logement, et que 83 % trouvent le portail intuitif. Pour les gestionnaires de la chaîne logement, la solution ATRIUM a permis d'unifier et de moderniser les pratiques de gestion des logements, facilitant la prise de décisions et le suivi des demandes.

À compter du 30 septembre 2025, le concessionnaire de logements domaniaux, Nové, sera habilité à proposer aux commandants de base de défense, en lieu et place des bureaux logements, les logements domaniaux à attribuer aux ressortissants candidats à un logement Défense. Les modalités informatiques de transfert de cette compétence sont en cours de définition.

Le plan « Fidélisation 360 » présenté par le ministre en mars 2024 contient d'intéressantes mesures visant à faciliter les démarches des militaires et de leurs familles dans la recherche d'un logement, dont les rapporteurs suivront avec attention la mise en œuvre :

- La DTIE a initié le développement d'un centre d'information et d'orientation sous forme de guichet unique. Une amélioration du Portail logement sera réalisée simultanément pour simplifier l'accès à l'information et à l'orientation des ressortissants et présenter la palette des solutions à même de leur convenir.
- la recherche de partenariats bancaires avec des organismes susceptibles d'accompagner les usagers. Des pistes ont été explorées en 2024, qui devraient trouver leur aboutissement dans les prochains mois. L'information concernant ces conventions sera mise à disposition des utilisateurs sur le Portail logement.
- La réalisation des demandes de logement au sein des offres privées a augmenté de 11% entre 2022 et 2023. Aussi le ministère privilégie-t-il le développement de ce segment ainsi que les partenariats avec les agences immobilières.
- La lutte contre les occupations indues est un autre objet d'attention : les occupants indus monopolisent actuellement 2,9% du parc disponible et représentent 3,3% des contrats. Un contrôle administratif est opéré de manière continue par les bureaux logements (B.L) et des protocoles d'accord sont mis en place.

- Afin de réduire les obstacles financiers dans l'accès au logement, des gestes commerciaux de dispense ou de réduction des frais d'agence et dépôt de garantie sont recherchés dans le cadre des relations avec les agences. La DTIE poursuit l'instruction concernant un dispositif de caution locative complémentaire de la garantie Visale tout en prenant part au projet d'extension du champ de cette garantie exploré par la DGAFP.

Le mercredi 27 novembre 2024, sous la présidence de M. Cédric Perrin, président, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 212 de la mission défense dans le projet de loi de finances pour 2025, Mme Marie-Arlette Carlotti, co-rapporteuse, s'étant abstenue.



Cédric PERRIN
Président de la commission
Sénateur du Territoire de Belfort
(LR)

Commission des affaires étrangères, de
la défense et des forces armées
<http://www.senat.fr/commission/etr/index.html>



Jean-Pierre GRAND
Rapporteur
Sénateur de l'Hérault
RDPI



**Marie-Arlette
CARLOTTI**
Rapporteuse
Sénatrice des Bouches-
du-Rhône
(SER)