



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

HAUT COMITÉ D'ÉVALUATION DE LA CONDITION MILITAIRE

12^e RAPPORT

LA VIE DES MILITAIRES ET DE LEUR FAMILLE
SELON LE LIEU D'AFFECTATION

RAPPORT THÉMATIQUE

JUIN 2018

HAUT COMITÉ D'ÉVALUATION DE LA CONDITION MILITAIRE

RAPPORT THÉMATIQUE 2018

1. Créé par l'article 1^{er} de la loi du 24 mars 2005 portant statut général des militaires, devenu l'article L4111-1 du code de la défense, le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM) a pour mission, aux termes du décret n° 2005-1415 du 17 novembre 2005¹ précisant ses attributions, « *d'éclairer le Président de la République et le Parlement sur la situation et l'évolution de la condition militaire (...). Dans son rapport annuel, il formule des avis et peut émettre des recommandations* ».

Les **neuf personnalités indépendantes et bénévoles** qui composent actuellement le Haut Comité² ont été nommées pour quatre ans par décret du Président de la République en date du 4 septembre 2014.

2. Le Haut Comité a successivement traité dans ses onze premiers rapports de l'attractivité des carrières militaires et des rémunérations (2007), de la mobilité des militaires et de son accompagnement (2008), de la reconversion (2009), des pensions militaires de retraite (2010), de la condition des militaires en service hors métropole (2011), de la condition des militaires du rang et, de nouveau, des rémunérations (2012), des femmes dans les forces armées françaises (2013), de l'administration des militaires (2014), des perspectives de la condition militaire (2015), de la condition des militaires engagés dans les missions de protection du territoire national et de la population (2016) et, enfin, de la fonction militaire dans la société française (2017).

3. Depuis 2013, le rapport annuel du Haut Comité est scindé en deux parties :

- un **rapport thématique**, objet du présent document ;
- une **revue annuelle de la condition militaire**, qui inclut le suivi des recommandations, diffusée à l'automne.

4. Le Haut Comité, dans ses analyses comme dans ses constats, se tient strictement à la mission d'instance indépendante qui lui a été confiée par la loi. Il émet les recommandations qui lui paraissent découler des constats effectués, sans s'interdire de formuler les appréciations que lui inspirent les situations observées.

Le Haut Comité, conscient des contraintes budgétaires strictes qui pèsent sur le ministère des armées et celui de l'intérieur, a pris en compte ce contexte pour arrêter ses choix en matière de recommandations.

5. Pour disposer d'un état des lieux le plus large possible, le Haut Comité a réalisé des études sur plusieurs points intéressant le thème du présent rapport. Ces travaux sont notamment restitués dans les annexes et contribuent au rôle d'observatoire que tient le Haut Comité pour éclairer l'évolution de la condition militaire. Ces travaux ont bénéficié de l'appui et de l'expertise de l'Insee, de l'observatoire économique de la défense ainsi que des forces armées.

¹ Annexe 1, articles du code de la défense relatifs au HCECM.

² Annexe 2, composition du HCECM.

*Au titre de l'année 2017, les dépenses de fonctionnement du HCECM se sont élevées à **14 746 €**. Ces dépenses recouvrent pour l'essentiel le remboursement des frais de déplacement de ses membres et le financement de ses publications.*

Cet organisme dispose en outre d'un secrétariat général permanent, composé de quatre militaires. La masse salariale correspondante, hors pensions et charges, imputée sur les crédits du ministère des armées, représente environ 270 000 €.

Les rapports du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire sont disponibles au format numérique :

- sur le site Internet du ministère des armées :
www.defense.gouv.fr (onglet « Vous et la Défense ») ;
- sur le site Internet de La Documentation française :
www.ladocumentationfrancaise.fr ;
- sur le site intranet du ministère des armées et sur celui de la gendarmerie.

SYNTHÈSE EXÉCUTIVE

1. **L'histoire témoigne de l'importance du fait militaire dans notre pays.** On a pu dire ainsi que « *l'histoire de la France est autant habitée par le destin des armes que les militaires le sont par l'histoire nationale*³ ». **Il en est de notre territoire comme de notre histoire.** Quoique moins dense que par le passé, **l'empreinte territoriale des forces armées** demeure forte. L'identité de certaines localités s'est parfois même constituée autour d'une garnison, d'un port, d'une base aérienne et, aujourd'hui encore, la gendarmerie nationale demeure présente sur tout le territoire comme le commande sa mission. La quasi-totalité des militaires relève d'une unité ou d'une formation implantée sur le territoire national⁴. Le présent rapport s'attache à évaluer **la condition de vie de ces militaires et de leur famille dans les territoires d'affectation.**

2. Depuis la fin de la Guerre froide, **l'ancrage territorial des forces armées a fait l'objet d'une restructuration profonde :**

- retrait rapide des forces françaises d'Allemagne (43 000 militaires en 1990, moins de 1 000 depuis 2014) ;
- réduction massive des effectifs consécutive à la professionnalisation intervenue en 1997 accompagnée de la dissolution de nombreuses unités et de la fermeture d'implantations militaires, phénomène encore accentué entre 2008 et 2015 (plus de 550 000 militaires en 1989 contre un peu plus de 300 000 en 2017) ;
- transfert et redéploiement d'ampleur des forces sur le territoire national, certaines unités ayant même pu faire l'objet de plusieurs transferts successifs.

3. Si les déflations et restructurations ne sont plus à l'ordre du jour (Cf. le projet de loi de programmation militaire en cours d'examen), **la géographie militaire a subi une profonde mutation** : moins nombreuses, les implantations militaires sont aussi plus dispersées et les conditions de vie, d'emploi et de logement plus hétérogènes. Ce conditionnement territorial concerne les militaires et leur famille comme les civils, ce qui, en soi, n'est pas anormal, étant observé cependant que **son impact sur la condition militaire peut être plus marqué en raison des mobilités imposées par la carrière militaire et de leurs conséquences sur le logement, l'emploi du conjoint ou la scolarité des enfants.**

Ce constat, qui est celui de la **diversité** voire de **l'hétérogénéité de la vie des militaires** sur leur lieu d'affectation, peut apparaître trop global pour être exact.

Il est vrai que toutes les forces armées ne sont pas concernées au même degré, ni de la même façon, et que tous les militaires ne sont pas soumis à une forte mobilité. Toutefois, eu égard à son importance tant sur le plan quantitatif que sur le plan qualitatif, cette situation doit être regardée **comme une des caractéristiques de la condition militaire aujourd'hui.**

4. Chaque force a sa **géographie propre** : alors que la gendarmerie est répartie sur l'ensemble du territoire national (3 100 brigades, 109 escadrons de gendarmerie mobile, 3 régiments de la garde républicaine), que l'armée de terre, quoique ayant perdu 61 régiments depuis 1989, reste présente avec 79 régiments dans toutes les régions françaises mais pas dans tous les départements, la marine, en revanche, et, à un moindre degré, l'armée de l'air et le service de santé des armées sont concentrés sur quelques zones (11 ports dont 6 outre-mer, 15 bases aériennes plates-formes,

³ Jérôme Hélie, *Les armes*, dans Pierre Nora (dir.), *Les lieux de mémoire*, Quarto Gallimard, tome III, p. 3235.

⁴ 98,5 % des militaires sont affectés sur le territoire français.

8 hôpitaux d'instructions des armées et 17 centres médicaux auxquels sont rattachées les antennes situées dans les forces). Cependant, toutes les forces armées et formations rattachées sont exposées à la **diversité**, voire aux **disparités territoriales**. Pour un marin, l'affectation n'a pas du tout les mêmes implications selon qu'elle est à Brest, à Toulon ou à Paris. En gendarmerie départementale, les conditions de vie du gendarme et de sa famille peuvent varier très sensiblement selon que le militaire est affecté dans une zone présentant de nombreux atouts économiques, culturels, sociaux ou, au contraire, dans une zone rurale cumulant de nombreux handicaps ou dans une zone péri-urbaine à forte délinquance de proximité. Le même constat d'hétérogénéité peut être fait pour l'armée de l'air, l'armée de terre et les services de soutien (service de santé des armées, service des essences des armées...).

Alors que le 11^e rapport thématique du Haut Comité avait conduit à souligner **l'unité profonde de la fonction militaire et de l'état militaire, unité portée par la mission, le statut et les valeurs**, le présent rapport débouche sur **un premier constat : la diversité de l'environnement local des militaires et l'hétérogénéité de leurs conditions de vie**.

5. **L'environnement proprement militaire, l'administration et le soutien de l'homme**⁵, c'est le deuxième constat du rapport, **ne permettent guère de réduire les écarts** décrits ci-dessus et, en tout état de cause, **sont souvent loin d'apporter sur le territoire national une qualité de service suffisante**.

En gendarmerie comme dans les armées, **l'état des casernements et des infrastructures de vie** est très variable, **allant du bon, voire du très bon, au très médiocre**. Cette situation, dans l'ensemble dégradée par rapport à l'environnement civil actuel ou même par rapport à l'état des locaux militaires il y a encore 25 ans, est la conséquence de l'érosion continue des budgets d'entretien et d'investissement. **Les décisions prises de relancer les programmes**, qu'il faut saluer car elles étaient indispensables, ne porteront leur fruit que dans la durée et si l'effort est soutenu.

Le **soutien général**, comme le Haut Comité l'a relevé dans plusieurs rapports, demeure un sujet majeur de **préoccupation pour le commandement et pour les militaires eux-mêmes**. La gendarmerie a pu échapper dans une très large mesure à la succession des démarches de mutualisation dont les armées ont été l'objet. Si dans sa conception cette réforme pouvait paraître séduisante, sa mise en œuvre s'est faite dans la précipitation et sans réelle évaluation. La réforme des bases de défense s'est traduite par la création d'un échelon administratif et d'une aire géographique supplémentaires avec souvent trois conséquences :

- une **complexité** accrue des procédures et transactions ;
- un **éloignement** des souteneurs ;
- une **déresponsabilisation** du commandement.

Seuls la **bonne volonté des soutenus et l'engagement des souteneurs** ont pu éviter, jusqu'à présent, les ruptures, mais la défiance des premiers et la grande lassitude des seconds ne permettent pas d'escompter un redressement car les biais sont structurels.

La **transformation en cours**, qui conjuguera un renforcement des pôles de soutien de proximité avec une mise en cohérence des bases de défense et des zones de défense et de sécurité, permet d'augurer de meilleurs résultats.

6. **Les études de l'Insee, de l'observatoire économique de la défense (OED) et de la direction des ressources humaines du ministère de la défense (DRH-MD) rendent compte de cette grande hétérogénéité :**

- inégalité du poids du personnel de la défense dans la population active des bassins de vie (moins de 0,5 % dans la très grande majorité des bassins de vie mais 5,6 % à Bourges, 7,2 % à Toulon et jusqu'à 18 % à Guer et 29 % à Mourmelon et à Suippes) ;
- surreprésentation des militaires (39 % des militaires et même jusqu'à 51 % des marins contre 25 % de la population française) dans les territoires caractérisés par une bonne qualité de vie en termes de services et d'équipements, mais, et cela concerne directement les conjoints non militaires, un taux de chômage de longue durée supérieur à la moyenne nationale ;
- extrême diversité d'une unité à l'autre, au sein d'une même région (cas de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur), voire au sein d'une même base de défense (Draguignan, Nice).

⁵ Notions qui excluent toute appréciation quant à la sphère opérationnelle et au soutien des forces.

Enfin, **trois territoires présentent des spécificités** telles qu'on serait tenté de les qualifier de cas particuliers si la population militaire y était peu nombreuse, ce qui n'est pas le cas : la région Île-de-France avec une problématique particulière d'emploi, de transport et de logement ; la zone de Toulon avec des difficultés aiguës d'accès au logement ; l'outre-mer avec un coût de la vie parfois élevé et des problématiques de sécurité (Mayotte, Guyane).

7. Le Haut Comité n'a ni l'ambition, ni le rôle, ni d'ailleurs la capacité, de détailler les actions et les mesures permettant de répondre à la diversité des besoins et à l'hétérogénéité des situations constatées précédemment.

Il lui paraît cependant qu'au-delà des **fondamentaux de la condition militaire** (unité du statut général, ancrage dans la grille des traitements et soldes des agents publics, principe de juste rétribution des sujétions, équilibre des corps et carrières) qui constituent des **facteurs d'unité** de la fonction militaire⁶, **il est nécessaire, sans remettre en cause cette unité, de mieux prendre en compte, dans les politiques et les actions d'accompagnement de la condition militaire, les facteurs de différenciation** qui tiennent :

- aux différences de **condition de vie, de logement et d'emploi** entre les territoires d'affectation ;
- aux impacts, eux-mêmes parfois variables dans le temps et l'espace, de la **mobilité** sur la condition militaire.

En effet, **ce n'est pas l'uniformité qui permettra d'apporter des réponses pertinentes** aux besoins réellement exprimés et aux difficultés éprouvées, mais bien, au contraire, **une différenciation, raisonnable et tempérée par l'équité, des actions à conduire.**

On retrouvera dans le présent rapport la **même logique que celle que le Haut Comité avait proposé de privilégier** dans l'avis qu'il avait adressé à la ministre des armées le 28 septembre 2017 sur **le soutien des familles et des proches de militaires**⁷, à savoir :

- la recherche de **l'équité de traitement** plutôt que celle de l'égalité formelle ;
- la **différenciation** des prestations et services, toutes les fois que nécessaire, pour tenir compte des sujétions opérationnelles et des impératifs de la mobilité, y compris en neutralisant l'impact de certaines conditions de ressources ;
- la réactivité et la décentralisation des réponses destinées à faire face aux **urgences** ;
- l'articulation entre les différents niveaux de décision et de mise en œuvre en impliquant toujours le **commandement de proximité** dans le bouclage des actions (appréciation des besoins, élaboration et adaptation des réponses, information des intéressés) ;
- **l'évaluation périodique** des actions conduites et la réversibilité des dispositifs.

8. En choisissant comme thème du 12^e rapport thématique *La vie des militaires et de leur famille selon le lieu d'affectation*, le Haut Comité avait la volonté d'apporter un **éclairage complémentaire** de ceux apportés par ses 5^e, 8^e et 10^e rapports consacrés respectivement à la condition des militaires en service hors métropole, notamment en opérations extérieures, à l'administration des militaires et à la condition des militaires engagés dans les missions de protection du territoire national⁸.

Cet éclairage complémentaire est, dans un certain nombre de cas, **convergent avec des constats négatifs** dressés précédemment **concernant la condition militaire outre-mer et en missions intérieures. Tel n'est pas, faut-il le souligner pour s'en féliciter, le cas des opérations extérieures.** Par ailleurs, en privilégiant, en la matière, **une différenciation des réponses** mieux à même, selon lui, de s'adapter à la diversité des besoins et des situations, le présent rapport constitue **le contrepoint du 11^e rapport thématique consacré à la fonction militaire**, lequel mettait l'accent sur les facteurs d'unité, de cohérence et de cohésion. L'objet même de ce 12^e rapport, qui part du terrain, du vécu et du quotidien, conduit naturellement le Haut Comité à privilégier une différenciation des approches pour répondre à l'hétérogénéité des situations. Pour le Haut Comité, **cette position est en effet la seule qui permette de « tenir les deux bouts de la chaîne ».**

⁶ HCECM, 11^e rapport thématique, *La fonction militaire dans la société française*, 2017, pp. 73 et s.

⁷ HCECM, *Revue annuelle de la condition militaire 2017*, pp. 256 et s.

⁸ HCECM, 5^e rapport, *La condition des militaires en service hors métropole*, mai 2011, HCECM, 8^e rapport, *L'administration des militaires*, mai 2014 et HCECM, 10^e rapport, *La condition des militaires engagés dans les missions de protection du territoire national et de la population*, mai 2016.

9. Au fil de son rapport et **sans prétendre à l'exhaustivité**, le Haut Comité a estimé nécessaire d'insister sur **quelques recommandations s'inscrivant dans l'esprit de l'orientation générale** qui vient d'être exposée et qui lui paraissent de nature à répondre à certains des besoins rencontrés :

- sans remettre en cause le principe de **disponibilité** et en complément des actions traitant les conséquences de la mobilité, réévaluer régulièrement les **besoins de mobilité géographique** ;
- valoriser l'état militaire et les contraintes de mobilité dans les critères d'attribution d'un **logement défense** ;
- **actualiser régulièrement** en fonction des **évolutions socio-économiques** des lieux d'affectation les taux des indemnités territorialisées et la liste des lieux éligibles ;
- dans le cadre des travaux portant sur la **nouvelle politique de rémunération des militaires**, rénover l'articulation entre la politique indemnitaire et les politiques du logement et de l'hébergement ainsi que les critères d'éligibilité ;
- renforcer la **prise en compte des sujétions de l'état militaire**, en particulier les contraintes opérationnelles et de mobilité, dans les **conditions d'attribution** des prestations sociales et la tarification des activités de vacances et de loisirs ;
- élaborer une **instruction conjointe** du ministre de l'intérieur et du ministre des armées pour développer des **partenariats entre les unités militaires et les autorités civiles** (préfets et représentants des collectivités territoriales concernées) ;
- généraliser les **évaluations** de besoins et les états des lieux locaux, pour pouvoir **décliner localement, sur tous les territoires**, la politique de condition militaire ;
- impliquer les **commandants de formation** dans les processus de soutien (appréciation des besoins, élaboration et adaptation des réponses, information des intéressés, évaluation) en renforçant, autant que de besoin, leurs **leviers d'action**.

**LA VIE DES MILITAIRES ET DE LEUR FAMILLE
SELON LE LIEU D’AFFECTATION**

JUIN 2018

LA VIE DES MILITAIRES ET DE LEUR FAMILLE SELON LE LIEU D'AFFECTATION

SOMMAIRE

Préambule

La géographie des forces armées

1	L’empreinte territoriale des forces armées a évolué, en particulier depuis 1990	15
1.1	Les missions des forces armées ont longtemps commandé la répartition des militaires sur le territoire	15
1.2	Une profonde réorganisation spatiale a suivi la fin de la Guerre froide en répondant aussi à des considérations économiques	16
2	Chaque force armée a subi une forte réduction de format et dispose d’une géographie propre	18
2.1	L’armée de terre	18
2.2	La marine nationale	22
2.3	L’armée de l’air	24
2.4	La gendarmerie nationale	26
2.5	Les services interarmées et les militaires de l’armement	28

Partie 1

Des conditions de vie d’une grande hétérogénéité

1	L’environnement varie fortement selon le lieu d’affectation	33
1.1	Des unités militaires implantées dans des territoires très hétérogènes	33
1.1.1	Les territoires sont hétérogènes	33
1.1.2	Les lieux d’affectation s’inscrivent dans cette diversité	34
1.1.3	Les conditions de vie des familles de militaire varient selon le territoire d’affectation.....	36
1.1.4	L’accès au logement est une préoccupation majeure malgré l’existence d’une active politique du logement.....	41
1.2	Des difficultés propres à la fonction militaire qui s’ajoutent à l’hétérogénéité des territoires.....	49
1.2.1	Dans plusieurs domaines, les soutiens délivrés sont fragiles.....	49
1.2.2	L’organisation locale des armées est devenue plus complexe	51
1.2.3	Les unités militaires constituent le seul échelon de cohérence mais le commandement local a peu de leviers à sa disposition.....	58
1.2.4	La gendarmerie a conservé un écosystème cohérent.....	61
1.2.5	Les casernements sont dans un état préoccupant	62
1.2.6	Les implantations des forces armées peuvent être réparties par grands types.....	64
2	La mobilité et l’évolution des modes de vie accentuent les effets des contrastes territoriaux sur les militaires	66
2.1	Les difficultés particulières de la vie quotidienne induites par la mobilité et les absences opérationnelles	66

2.1.1	Le nomadisme professionnel est une caractéristique de l'état militaire qui structure les rapports des militaires aux territoires.....	66
2.1.2	Les liens des militaires avec leur garnison sont inévitablement affectés par l'activité opérationnelle	74
2.2	L'évolution des attentes sociales	75
2.2.1	Les conjoints souhaitent mener à bien leur parcours professionnel.....	75
2.2.2	Le désir de césure avec le milieu professionnel en dehors du service s'affirme.....	80
2.2.3	Les couples de militaires sont plus nombreux	81
2.2.4	La vie numérique est devenue un besoin incontournable	82
Partie 2		
La nécessité de réponses différenciées et de proximité		
1	Les ministères des armées et de l'intérieur ont entrepris de nombreuses actions pour améliorer la vie quotidienne des militaires et de leur famille	87
1.1	Une priorité donnée à l'accompagnement des familles	87
1.2	L'adaptation des politiques de mobilité	89
1.3	Des plans de rénovation de l'infrastructure militaire	90
2	Des actions complémentaires doivent prolonger les efforts consentis	93
2.1	Un réexamen périodique des politiques de mobilité mériterait d'être engagé	93
2.2	Certains aspects relatifs à la situation des familles doivent être confortés	94
2.2.1	Intensifier l'accompagnement des conjoints dans leur recherche d'emploi à la suite d'une mobilité.....	94
2.2.2	Renforcer l'accompagnement des enfants.....	95
2.3	La politique du logement doit mieux prendre en compte les sujétions de l'état militaire.....	98
2.3.1	Renforcer l'articulation logement-hébergement-hôtellerie.....	98
2.3.2	Prendre en compte la mobilité dans les critères d'attribution des logements.....	99
2.3.3	Accroître le nombre de logements	99
2.3.4	Moderniser l'articulation de certaines indemnités avec les territoires et la situation familiale	100
2.3.5	Porter une attention particulière aux enjeux d'accession à la propriété	102
2.3.6	Prendre en compte les préoccupations relatives à la sécurité des logements et casernes	102
2.4	Les soutiens doivent faire l'objet de la plus grande attention	103
2.4.1	Soutenir les soutenus	103
2.4.2	Améliorer la gestion des militaires servant hors de leur armée.....	104
2.5	Des mesures d'équité en matière de droits sont nécessaires.....	104
2.5.1	Harmoniser les règles relatives à l'alimentation	104
2.5.2	Mettre en cohérence les règles relatives à l'hébergement des militaires du rang....	105
2.6	L'accompagnement local est inégal et devrait être renforcé.....	105
2.6.1	Soutenir l'action sociale et faire évoluer l'action de l'IGeSA	105
2.6.2	Mieux valoriser la contribution des acteurs associatifs à la condition militaire	109
2.6.3	Rechercher une contribution plus active des acteurs locaux.....	111

2.7	La gendarmerie et les armées doivent préserver ou renforcer les leviers à la disposition du commandement local	113
2.7.1	Préserver le système de commandement intégré de la gendarmerie	113
2.7.2	Renforcer les leviers de condition militaire en faveur de l'échelon local dans les armées	113
	Annexes.....	118
1.	Articles du code de la défense (parties législative et réglementaire) relatifs au Haut Comité d'évaluation de la condition militaire.....	120
2.	Composition du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire	124
3.	Auditions, visites de terrain et ateliers	126
4.	Auditions du président du Haut Comité par la représentation nationale.....	130
5.	Typologie des lieux d'affectation selon l'hétérogénéité territoriale et la diversité du soutien délivré au sein des bases de défense	132
6.	Les difficultés des parcours professionnels des conjoints de militaire.....	142
7.	Les principales prestations d'action sociale	164
8.	Les indemnités liées aux territoires.....	170
9.	Le logement des militaires.....	182
10.	L'hébergement des militaires.....	200
	Glossaire	216

INTRODUCTION

Pour son 12^e rapport, le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire a choisi d'examiner les **réalités quotidiennes vécues par les militaires et leurs proches dans leur environnement local**. Les militaires, qu'ils relèvent du ministère des armées (armées et formations rattachées) ou du ministère de l'intérieur (gendarmerie nationale, brigade de sapeurs-pompiers de Paris, bataillon de marins-pompiers de Marseille, unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile), sont affectés dans de nombreuses unités disséminées sur le territoire métropolitain et outre-mer. Avec leur famille, ils sont exposés sur ces lieux d'affectation aux diversités des territoires français. Par ailleurs, soumis à une forte mobilité géographique découlant des particularités des modèles de gestion des ressources humaines des forces armées, ils sont **appelés à vivre successivement dans plusieurs garnisons aux contours socio-économiques contrastés**.

Un temps décrite sous le terme de « **vie de garnison** », qui partant d'une approche poliorcétique a fini par désigner à la fin du XIX^e siècle les singularités des liens sociaux existant entre les militaires, leurs proches et la population locale, la vie sociale des militaires sur leur lieu d'affectation est une **réalité complexe et mouvante qui suit les évolutions de la société française** et des modes de vie.

Pour accompagner ces réalités changeantes, l'État a mis en place une politique d'accompagnement, qui propose un large panel de leviers pour faciliter la vie des militaires et de leur famille à proximité de l'affectation dans des domaines aussi variés que le logement, la rémunération, les loisirs ou le soutien des familles pendant les absences opérationnelles.

Le Haut Comité, observant que les attentes sociales avaient profondément évolué depuis la professionnalisation, a souhaité évaluer l'adaptation de cette politique à la situation actuelle.

Il a **exclu de cette approche** la situation des militaires affectés à l'**étranger** car le Haut Comité a déjà pu la traiter en 2011 à l'occasion de son 5^e rapport. Par ailleurs, comme une affectation **outre-mer** découle d'abord d'un **volontariat**, ses particularités ne sont abordées que **ponctuellement**. Le Haut Comité a choisi de se concentrer sur le cœur de ce qui forge les rapports spécifiques des militaires à leur environnement local et qui découle des obligations de **disponibilité** et des **mutations** pour raison de service.

L'étude de ce thème est un complément au 11^e rapport relatif à la situation de la fonction militaire dans la société française. Ce rapport partait des fondements de l'état militaire et de sa singularité consacrée par le principe constitutionnel de nécessaire libre disposition de la force armée et soulignait l'importance de l'unité de la fonction militaire. Il précisait la façon dont la fonction militaire interagissait avec la société française, était comprise par cette dernière et se présentait pour attirer en son sein les jeunes Français dont elle a besoin pour remplir ses missions.

Pour mener à bien ses travaux et alimenter ses réflexions pour l'élaboration du présent rapport, le Haut Comité a suivi la méthode de travail habituelle. Il a procédé à **l'audition de 22 autorités civiles et militaires** (Cf. annexe 3). Il a pu, en outre, effectuer **10 visites sur le terrain** et **2 séquences** de travail avec des auditeurs du centre des hautes études militaires (CHEM) et des stagiaires de l'école de guerre. Au total, les membres du Haut Comité ont pu s'entretenir très librement avec plus de **200 militaires**, dans le cadre d'entretiens collectifs ou individuels. Toutes les fois où cela a été possible, des tables rondes ont été organisées avec des **conjointes de militaire**.

Précédé par un préambule exposant les logiques qui sous-tendent la **géographie actuelle des forces armées**, le présent rapport est articulé **en deux parties**. Après avoir présenté les **principaux constats** de la diversité des situations locales vécues par les militaires et leur famille et souligné les **facteurs d'évolution** (première partie), il décrit les **efforts déjà engagés** pour améliorer la situation et présente les **axes de progrès** qui existent dans certains domaines (seconde partie).

Le rapport est complété par 10 annexes.

Les termes « ministère de la défense » et « ministère des armées » sont indifféremment employés tout au long de ce rapport.

PRÉAMBULE LA GÉOGRAPHIE DES FORCES ARMÉES

La géographie, ça sert, d'abord, à faire la Guerre. En donnant ce titre à son ouvrage de 1976⁹, Yves Lacoste cherchait à renouveler les études de géographie pour les sortir tout autant d'une analyse descriptive issue de la « *géographie des professeurs*¹⁰ » que des seules utilités militaires.

Les rapports de la géographie aux forces armées ne se sont toutefois jamais limités à la seule réflexion utilitaire en vue d'une campagne militaire. Ils se sont aussi traduits, dans des proportions variées selon les époques, par des logiques d'implantation structurant les relations entre les militaires, les territoires où ils « tenaient garnison » et la population locale.

La situation en 2018 découle à la fois d'un héritage historique, de l'évolution des politiques publiques de défense et d'une révolution spatiale consécutive à la chute du mur de Berlin.

1 L'EMPREINTE TERRITORIALE DES FORCES ARMÉES A ÉVOLUÉ, EN PARTICULIER DEPUIS 1990

1.1 LES MISSIONS DES FORCES ARMÉES ONT LONGTEMPS COMMANDÉ LA RÉPARTITION DES MILITAIRES SUR LE TERRITOIRE

Depuis toujours, les gens de guerre se trouvent là où ils sont nécessaires c'est-à-dire auprès des institutions pour en assurer la protection, le long des frontières menacées, là où la révolte intérieure gronde et dans les ports.

Du XVI^e siècle jusqu'à la III^e République, l'armée protège ainsi le pouvoir à Paris ou à Versailles et défend le territoire en des réseaux plus ou moins complexes et profonds le long des frontières du Nord, de l'Est, des Alpes et des Pyrénées. Elle ne s'implante en province qu'au rythme des crises intérieures. Jusqu'à la Restauration et en dehors des places fortes disséminées le long des frontières¹¹, les soldats sont logés majoritairement « chez l'habitant » ce qui crée de nombreuses tensions avec la population civile¹².

La marine, quant à elle, est naturellement implantée sur les côtes à partir desquelles elle conduit des opérations militaires, contrôle des routes maritimes ou lance des activités d'exploration. Depuis la fin de l'époque médiévale, la marine française est principalement installée autour de cinq ports dont l'importance a fluctué en fonction des mutations des enjeux maritimes : si Toulon et Brest sont les ports majeurs depuis le XVIII^e siècle, Rochefort, Cherbourg et Lorient ont pu jouer un rôle important à certaines époques, parfois associés à d'autres ports secondaires dont la permanence militaire ne fut jamais assurée très longtemps (Le Havre, Dunkerque, La Rochelle, Bayonne ou Marseille par exemple).

L'armée de l'air, la gendarmerie et les services de soutien ont développé leurs propres logiques d'implantation marquées toutefois par une dispersion plus large sur le territoire, soit en raison de

⁹ Yves Lacoste, *La géographie, ça sert, d'abord, à faire la guerre*, Maspero, Paris, 1976.

¹⁰ Ces professeurs sont ceux qui, à partir de 1870, grâce à Paul Vidal de la Blache, Louis Gallois puis Emmanuel de Martonne, ont contribué à fonder une école française de géographie dont l'influence culmina dans l'entre-deux-guerres dans le système scolaire et dans les antichambres diplomatiques et qui a profondément marqué l'enseignement de la géographie.

¹¹ Louvois et Vauban cherchèrent à discipliner les armées en systématisant le casernement des unités à partir de 1680. L'effort resta insuffisant malgré la construction de 160 casernes sous le règne de Louis XIV, principalement dans des places fortes : la majorité des soldats a continué à loger chez l'habitant jusqu'à la fin du XVIII^e siècle. « *Le logement des gens de guerre était un grave souci pour le gouvernement et ses agents en province car de lui dépendait la quiétude des rapports entre populations et troupes, donc le maintien de l'ordre. Le logement chez l'habitant restait la règle. Il est à noter qu'en France les premières casernes véritables furent souvent celles existant dans les places fortes annexées, Pignerol, Perpignan, Brisach, Dunkerque* », dir. André Corvisier, *Histoire militaire de la France*, tome 1 des origines à 1715, Quadrige / PUF, Paris, 1992, p. 406.

¹² « *Pendant la majeure partie du XVIII^e siècle, le soldat demeura quelqu'un de peu fréquentable. Il participait indéniablement à la délinquance et à la criminalité ordinaires et, même, aux frontières de la Bretagne, aux importants trafics générés par des tarifications très inégales. Trafiquant, voleur, voire assassin, il demeurerait redoutable pour la vertu des filles et des femmes. Enfin, cumulant la promiscuité, une hygiène douteuse et des déplacements nombreux, il constituait un vecteur idéal pour les épidémies qui ravageaient la province atlantique* », Stéphane Perréon, *Du soldat redouté au soldat recherché, L'armée en Bretagne au XVIII^e siècle*, PUR, 2005, p. 283.

leurs missions (gendarmerie) soit pour éviter d'être trop près des zones soumises à des menaces adverses principalement dans le Nord et l'Est (services de soutien notamment).

Les investissements réalisés pendant plus de quatre siècles sur la frontière Nord et Nord-Est¹³, dans les villes de garnison et dans les ports majeurs, ont généré de fortes contraintes sur l'évolution ultérieure de l'organisation spatiale des forces armées, rendant difficile, par un phénomène d'hystérésis territoriale¹⁴, les adaptations de la Défense à la révolution géographique induite par la fin de la Guerre froide.

1.2 UNE PROFONDE RÉORGANISATION SPATIALE A SUIVI LA FIN DE LA GUERRE FROIDE EN RÉPONDANT AUSSI À DES CONSIDÉRATIONS ÉCONOMIQUES

La chute du mur de Berlin et la dissolution du pacte de Varsovie ont créé une rupture politico-stratégique majeure qui ne fut pas seulement la fin d'un ordre international négocié à Yalta. Ce fut aussi une rupture pour l'organisation de l'outil militaire français qui se traduit par la professionnalisation et par des restructurations inédites par leur ampleur. Elle s'est accompagnée d'une révolution de l'organisation géographique des forces : la disparition de l'ennemi soviétique a clos la période de garde face au Nord-Est inaugurée au début de l'époque moderne et a conduit à redessiner la géographie des implantations en même temps que leur format.

Si le Livre blanc de 1994 fut peu disert sur cette conversion territoriale¹⁵, celui de 2008 l'affirma en décrivant un nouvel arc de crise allant du Maghreb au golfe arabo-persique et à l'océan Indien et en assumant un remodelage profond de l'organisation des forces.

Trois réformes structurelles se sont succédé entre 1990 et 2015. La réforme de 1991-1995 a consisté à réorganiser les forces armées en promouvant l'interarmement (création du commandement des opérations spéciales (COS) et de la direction du renseignement militaire (DRM) par exemple) et en tirant les premiers « dividendes de la paix ». Celle de 1997-2002 a lancé la professionnalisation des armées, la réduction des formats et la création d'une armée de projection. Enfin, la réforme de 2008-2015 fut celle de l'interarmement des soutiens et de la réduction des formats pour conserver un modèle d'armée complet.

Les considérations d'aménagement du territoire¹⁶ ont également pesé sur la réorganisation spatiale des forces armées. Si pendant des siècles les armées ont façonné les territoires, ce n'est qu'au début des années 1950 que l'on a pris en compte les effets d'une restructuration militaire sur son environnement territorial direct, au moment où se constitue une politique publique d'aménagement du territoire. Les réformes conduites depuis 1990 ont accentué cette contrainte, toute évolution d'implantation étant pesée, parfois pensée, selon ses conséquences locales économiques, sociales et politiques¹⁷.

¹³ Du XVII^e au XX^e siècle, le système militaire français était orienté principalement vers la défense des frontières Nord et Nord-Est. Constitué initialement dans une logique offensive pour stabiliser le « pré carré » dans son coin Nord-Est, le système de places fortes modernisées par Vauban s'est lentement transformé en un réseau essentiellement défensif d'autant, qu'envahie à quatre reprises au cours des deux cents dernières années, la France l'a systématiquement été par des forces armées pénétrant par cette région.

¹⁴ « [...] le paysage du passé influence fortement celui d'aujourd'hui. Suivant ELISSALDE (2000), on peut parler d'hystérésis territoriale dans la mesure où le système tend à demeurer dans un certain état alors que la cause extérieure qui a produit le changement d'état a cessé. L'effet d'hystérésis territoriale sera d'autant plus fort que le coût territorial de régression sera plus élevé. Bien que difficile à apprécier, ce coût territorial de régression pèse dans les choix du décideur. Si on conçoit que le décideur public cherche à compenser ces coûts, les mesures compensatoires peuvent alors être interprétées comme une valeur à minima du coût territorial de régression. », Josselin Droff et Juline Malizard, *Rationalisation versus histoire dans l'organisation géographique de la défense en France*, Revue d'économie régionale et urbaine, 2014/1, août 2014, p. 78.

¹⁵ Le Livre Blanc précise que « les appareils de défense, largement organisés autour d'une mission de garde face à l'Est, doivent opérer une véritable conversion », Livre blanc sur la défense 1994, UGE - 10/18, Paris, 1994, p. 46.

¹⁶ Alain Grellety Bosviel, *La défense nationale et l'aménagement du territoire*, Revue défense nationale, novembre 1971, pp. 1611 à 1622.

¹⁷ « L'ancrage territorial des activités militaires, héritage de l'Histoire, rend tout mouvement « délicat » économiquement et politiquement. [...] certaines collectivités locales, de par leur proximité politique avec le décideur public, ont réussi à mieux valoriser et « faire entendre » le coût social de régression, voire parfois à le surévaluer. Ceci conduit le décideur public à renoncer, ou à décaler une partie des annonces précédentes, à savoir les dissolutions, transferts et mutualisations. [...] La dimension politique module le coût social et complique alors la lecture de l'arbitrage pour le décideur public. In fine, le coût territorial de régression apporte des éléments explicatifs au paysage actuel observé dans une défense encore relativement concentrée dans le Nord-Est du pays, et ce en dépit d'une menace identifiée « au sud » depuis maintenant presque vingt ans.

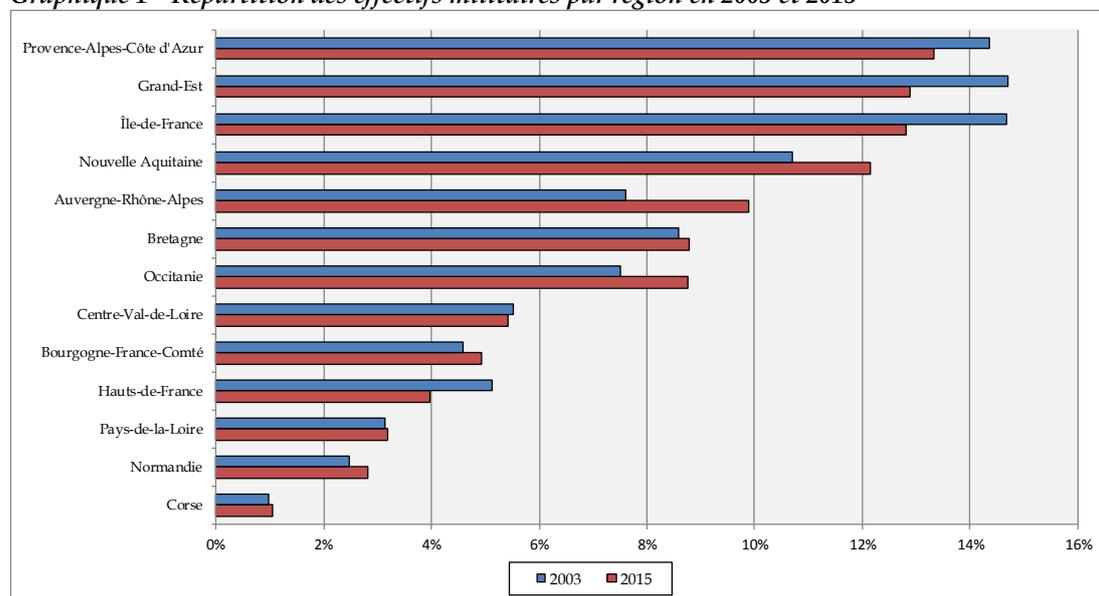
Le résultat de ces évolutions est globalement impressionnant.

Le premier effet a été le retrait rapide des forces françaises d'Allemagne qui comptaient encore 43 000 militaires en 1990 pour se stabiliser à moins de 1 000 à partir de 2014. Entre 1997 et 2017, les armées sont passées de 327 implantations à 185, soit une diminution de 43 %, le Livre blanc de 2008 et la révision générale des politiques publiques ayant, à eux seuls, conduit à la fermeture de 83 unités ou sites militaires.

En 2017, seuls 18 % des militaires sont stationnés dans la région Grand-Est, les Hauts-de-France ou en Bourgogne-Franche-Comté. Ils étaient plus de 40 % en 1989. Désormais, les zones de concentration du personnel militaire se situent en Île-de-France (IdF) et autour de Brest, Toulon, Marseille, Lyon et Bordeaux¹⁸.

Il en est résulté en apparence une répartition à certains égards plus équilibrée sur tout le pays. Toutes les zones d'emploi bénéficiant d'une présence militaire y compris outre-mer, il n'existe pas à proprement parler de « déserts militaires » en France. En revanche, la situation est contrastée selon les forces armées considérées. Si 37 % des zones d'emploi ne comportent aucun militaire des armées, elles bénéficient toutes de la présence de gendarmes dont l'implantation s'est renforcée de façon continue depuis 50 ans, ses effectifs ayant crû de 63 % depuis 1970¹⁹.

Graphique 1 - Répartition des effectifs militaires par région en 2003 et 2015



Source : HCECM.

Champ : militaires du ministère des armées et militaires de la gendarmerie affectés en métropole.

Les implantations militaires actuelles sont cependant marquées par les particularités des forces armées, leur héritage historique et les éventuelles missions spécifiques des unités ; elles génèrent sur le personnel militaire des contraintes propres à leur armée d'appartenance et des relations particulières par rapport à la population civile environnante.

Les délais relativement longs dans les restructurations géographiques de la défense peuvent donc en partie s'expliquer par le fait que le décideur public doit internaliser les effets négatifs des chocs vécus par les territoires lors des retraits d'entités de la défense », Josselin Droff et Juline Malizard, *Rationalisation versus histoire dans l'organisation géographique de la défense en France*, Revue d'économie régionale et urbaine, 2014/1, août 2014.

¹⁸ HCECM, 11^e rapport thématique, *La fonction militaire dans la société française*, septembre 2017.

¹⁹ En 1970, les militaires de la gendarmerie représentaient 20,3 % des militaires et 33,5 % fin 2017.

2 CHAQUE FORCE ARMÉE A SUBI UNE FORTE RÉDUCTION DE FORMAT ET DISPOSE D'UNE GÉOGRAPHIE PROPRE

2.1 L'ARMÉE DE TERRE

L'implantation géographique de l'armée de terre a été historiquement marquée par l'importance stratégique de la région Nord-Est

Le rapport de l'armée de terre aux territoires a été profondément marqué par les inflexions vécues au XIX^e siècle résultant, d'une part, de la volonté de l'État de garantir à ses militaires des conditions de vie qui ne soient pas celles de la vie errante des troupes en campagne ni celles qui font peser sur la population civile un poids excessif²⁰, d'autre part, de l'institution tardive d'une armée de conscription de masse.

À partir de la Restauration, un effort conséquent a été réalisé pour encaserner les unités et améliorer le confort de vie des militaires du rang et des sous-officiers²¹. Cette évolution a transformé le regard de la population française sur son armée et inauguré le « temps des garnisons²² » et l'installation durable de l'armée dans les cités²³. Malgré l'itinérance des unités entre garnisons, un réseau social particulier s'appuyant sur des codes, des pratiques et des institutions s'est organisé autour d'elles, formant ce qui fut décrit ultérieurement comme la « société militaire »²⁴.

Cette impulsion, prolongée sous le Second Empire, est amplifiée par la III^e République qui bâtit 150 casernes entre 1875 et 1910²⁵ pour accueillir les effectifs de la conscription universelle mais aussi pour renforcer les liens entre l'armée et la Nation²⁶, comme l'explique très directement le général Chareton dans son rapport sur le projet de loi relatif à l'organisation générale de l'armée en 1873²⁷. On voit alors se ralentir le rythme des changements de localisation des unités²⁸.

Le choix des lieux d'implantation découle d'une analyse géographique de la menace²⁹ : alors que casernes et arsenaux étaient majoritairement situés à proximité des frontières avant 1815, les invasions de 1814 et 1815 ont conduit à privilégier une répartition assez homogène des régiments sur le territoire pour capitaliser sur la profondeur stratégique offerte par le pays. Le développement des voies ferrées a en outre offert les moyens de tirer bénéfice d'une dispersion élargie sur le territoire tout en garantissant une capacité de concentration sur bref préavis, même s'il reste une forte concentration d'unités face au Nord-Est : de nombreux régiments s'installent ainsi sur tout le

²⁰ Ce mouvement est contemporain de celui qui conduit à l'institution d'un état militaire légalement défini pour extraire les carrières militaires des aléas du caprice ou des alternances politiques. Ce n'est pas une coïncidence, ces deux évolutions étant intrinsèquement liées et manifestant l'articulation essentielle de l'état militaire avec la condition militaire.

²¹ Par exemple, le lit individuel se généralise à partir de 1824, tout comme les chambres individuelles pour les sous-officiers.

²² Les troupes en garnison sont d'abord celles qui garnissent une place forte. Par extension, la notion de garnison s'applique aux troupes « qu'on met dans une place, pour en assurer la défense et pour tenir le pays », puis la ville même où est stationnée la troupe.

²³ Les régiments restent cependant très mobiles, échangeant leurs garnisons.

²⁴ Raoul Girardet, *La société militaire de 1815 à nos jours*, Perrin, Paris, 1998.

²⁵ Odile Roynette, *Discipline, patriotisme, virilité... Quand la vie de caserne forgeait les hommes*, L'Histoire, n° 259, novembre 2001.

²⁶ « Les députés préfèrent les casernes disséminées sur l'ensemble du territoire, symbole de l'irrigation de l'armée dans la cité. [...] L'édification d'un casernement est aussi un acte politique. Paul Bert estime qu'une caserne doit imposer le respect au soldat-citoyen. Au même titre que le lycée ou l'école communale, elle incarne le bâtiment public républicain. [...] Pour l'appelé venant de villages où le sol des maisons est encore en terre battue, la caserne est un édifice moderne et salubre. », dir. André Corvisier, *Histoire militaire de la France*, tome 3 de 1871 à 1940, Quadrige / PUF, Paris, 1992, pp 38 à 42.

²⁷ « Que reprochait-on en effet à notre ancienne organisation militaire ? C'était d'isoler l'armée de la nation, d'en faire une caste à part, ayant des lois spéciales, ses traditions propres, et un esprit qui pouvait n'être pas celui du pays. [...] Le caractère de l'armée change, elle doit être l'armée de la nation et de la loi, elle ne doit plus oublier la famille, et, s'il ne faut pas que les liens qui l'y rattachent soient un obstacle à l'accomplissement du devoir militaire, il ne faut pas non plus que ces liens, déjà malheureusement si relâchés, se trouvent entièrement rompus », général Chareton, *Rapport fait au nom de la commission de la réorganisation de l'armée sur le projet de loi relatif à l'organisation générale de l'armée*, séance du 9 juin 1873.

²⁸ Le 126^e régiment d'infanterie devient celui de Brive-la-Gaillarde à partir de 1907 et le 92^e régiment d'infanterie tient garnison à Clermont-Ferrand depuis 1881.

²⁹ Dir. Antoine Picon, *La ville et la Guerre*, Les éditions de l'imprimeur, 1996, pp. 147 à 184.

territoire, les unités de cavalerie et d'artillerie s'implantant le long des voies ferrées. La III^e République développe également les grands camps de manœuvre inaugurés sous le Second Empire, notamment en Champagne, pour garantir l'entraînement des unités. Si cette initiative relève initialement d'une volonté de préserver les unités militaires des influences révolutionnaires qu'on estimait liées au climat malsain de villes industrielles³⁰, elle inaugure des lieux qui marquent encore la géographie militaire en 2018.

Au début du XX^e siècle, l'armée de terre est répartie sur tout le territoire national. Les casernes s'inscrivent dans les paysages urbains, au sein la population avec laquelle les relations sont désormais pacifiées, et offrent des conditions de vie significativement meilleures que celles dont jouissent la majorité des Français³¹.

La construction de la ligne Maginot de 1928 à 1939, l'implantation des forces françaises en Allemagne à la fin de la Seconde Guerre mondiale, la préparation d'une confrontation avec le pacte de Varsovie et la constitution de la force nucléaire n'ont pas fondamentalement transformé l'orientation majeure de la politique d'implantation de l'armée de terre : tournée vers le Nord-Est elle s'appuie sur un vaste réseau de casernes touchant tous les départements.

Après 20 ans de transition, l'armée de terre est implantée dans toutes les régions mais 37 départements ne comptent aucun militaire de l'armée de terre

La fin du pacte de Varsovie va profondément remodeler la répartition géographique des unités de l'armée de terre. Cette dernière s'y adapte en essayant de concilier la gestion d'un parc immobilier désormais devenu supérieur à ses besoins propres, la prise en compte d'objectifs d'aménagement du territoire³² et sa volonté de profiter de ces transformations pour améliorer la condition militaire.

Depuis 1989, 61 régiments de l'armée de terre ont été dissous : cette évolution a notamment affecté les unités stationnées dans le quart Nord-Est et s'est traduite par leur quasi disparition d'Allemagne³³. La professionnalisation a accentué le phénomène de rééquilibrage car les unités professionnelles ou semi-professionnelles³⁴ qui n'étaient pas stationnées « face à l'Est » ont été préservées, les dissolutions de régiments touchant d'abord ceux qui étaient alimentés par la seule conscription.

En 2018, 27 % des militaires de l'armée de terre sont affectés dans le quart Nord-Est de la France contre 40 % au milieu des années 2000³⁵ et près de 60 % au milieu des années 1970 en y adjoignant les forces stationnées en Allemagne (en 1989, plus de 50 % des formations de l'armée de terre étaient situées dans le quart-Nord-Est et en Allemagne).

³⁰ « En 1871-1872, l'armée française est aux champs. Surnommé « le père la baraque » par les troupes de Versailles, M. Thiers, et son ministre de la Guerre, le général de Cissey, veulent préserver l'armée de la « souillure des villes » où germe « l'esprit révolutionnaire ». Le gouvernement veut lui faire oublier le farniente de la vie de garnison de la fin du Second Empire, qui entraîna la défaite française. [...] Cette réforme hardie, qui a le soutien de Faïdherbe et des vieux soldats rêvant d'une nouvelle Grande Armée forgée extra-muros dans de nouveaux camps de Boulogne, est cependant sévèrement critiquée par la toute-puissante commission du budget de l'Assemblée nationale. En avril 1872, celle-ci refuse les crédits demandés pour l'extension des camps militaires, jugés trop coûteux en raison des indemnités spéciales et des suppléments de solde nécessaires à leur entretien. De plus les parlementaires sont réfractaires au système des camps permanents et baraqués. Ils craignent, en temps de paix, les fortes concentrations de troupes à la merci d'un général ambitieux. », *Histoire militaire de la France*, dir. André Corvisier, tome 3 de 1871 à 1940, Quadrige / PUF, Paris, 1992, pp 38 à 42.

³¹ « À partir de 1905, les zones techniques et d'habitation se différencient. La caserne fait aussi figure de vitrine de l'armée dans la ville : architecture de prestige à l'époque des fastes impériaux, architecture hygiénique et d'austérité sous la République, architecture d'ordre et de rigueur à toutes les époques. [...] le lit individuel avait fait son apparition en 1824, mais les chambrées ne tombent que très progressivement de 80 à 14 lits. Les écuries surmontées de logements ne sont supprimées qu'en juin 1870 avec les écuries docks inspirées des bâtiments industriels. Avec la circulaire du 4 février 1889, on voit apparaître l'éclairage au gaz et le tout-à-l'égout tandis que se développent réfectoires, bibliothèques, salles de classe et de détente car « la caserne doit offrir les moyens de se reposer et de se distraire après les dures fatigues professionnelles » », dir. Antoine Picon, *La ville et la Guerre*, Les éditions de l'imprimeur, 1996, pp. 147 à 184.

³² Laurent Pellegrin, *Implantations de défense sur le territoire national*, Revue défense nationale, mars 2010, pp. 35 à 40.

³³ Sur les 43 000 militaires stationnés en Allemagne en 1990, 41 000 étaient de l'armée de terre. En 2018, il reste moins de 1 000 militaires terriens outre-Rhin.

³⁴ Ces unités appartenant au milieu des années 1980 à la force d'action rapide étaient héritières d'unités majoritairement déployées en Afrique jusqu'en 1962 et redéployées, ensuite, sur une vaste zone englobant l'Ouest (régiments de la 9^e division d'infanterie de marine), le Sud-Ouest (régiments de la 11^e division parachutiste) et le Sud - Sud-Est (régiments de la 6^e division légère blindée, notamment les régiments de Légion).

³⁵ Laurent Pellegrin, délégué aux restructurations du ministère de la Défense, *Implantations de défense sur le territoire national*, Revue Défense nationale, mars 2010, p. 36.

La contraction de l'armée de terre se traduit par le passage de 249 implantations en France et à l'étranger en 1997 à 133 implantations en 2016 et s'accompagne de sa quasi-disparition dans certaines zones. 37 départements n'ont aucun militaire de l'armée de terre affecté.

Il n'en reste pas moins, qu'hormis la gendarmerie, l'armée de terre est la force armée la plus dispersée sur le territoire. Elle est implantée dans de nombreuses garnisons aux caractéristiques très variées (grande ville, banlieue, petite ville de province, camps militaire isolé, ville de montagne, bord de mer...).

Des garnisons aux caractéristiques diverses

La diversité des garnisons de l'armée de terre recouvre des conditions de vie elles-aussi très diverses.

Les *desiderata* géographiques d'affectation sont marqués par des déséquilibres sans que tous les facteurs les expliquant puissent être cernés. Ainsi, en 2017, 10 postes à pourvoir en zone Nord-Est ne suscitent que 5,3 candidatures alors que 10 postes à pourvoir en zone Sud-Ouest en suscitent 13,4. Si des critères de qualité de vie régionale peuvent expliquer une partie de ces réalités, ni l'origine géographique des militaires³⁶, ni la répartition globale des effectifs ne peuvent en dévoiler les raisons. On peut cependant imaginer que le poids des représentations ou des intérêts peut jouer car c'est dans le quart Sud-Ouest que sont situés la plupart des régiments parachutistes et une partie des régiments d'infanterie de marine, ces deux types d'unités disposant d'une image opérationnelle très favorable.

Les relations que les militaires tissent avec l'environnement civil immédiat sont aussi structurées par la nature de l'activité militaire quotidienne. Or, celle-ci a doublement évolué au cours des 20 dernières années.

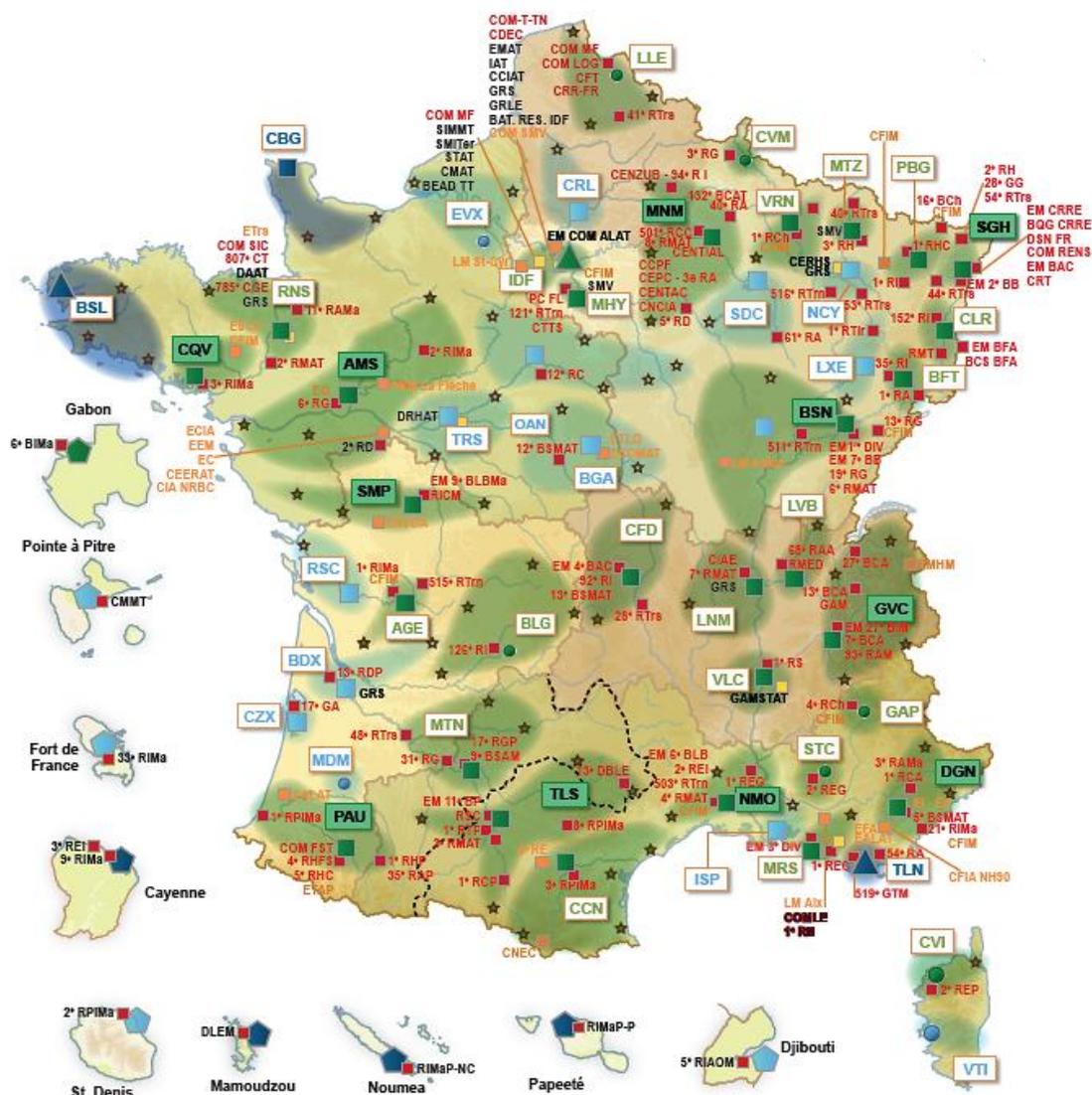
Tournée vers la projection jusqu'en 2015, la garnison était vue comme le lieu de ressourcement, d'instruction et de sociabilité militaire où se construit l'esprit de corps.

Les attentats terroristes de 2015 ont renouvelé les missions de protection de l'armée de terre. En conséquence, les liens avec les territoires ont changé : la garnison est aussi devenue un terrain d'engagement opérationnel ce qu'elle n'était plus que ponctuellement (VIGIPIRATE) depuis la chute du pacte de Varsovie, même si dans la plupart des cas, les militaires remplissent cette mission dans une autre garnison que la leur. « *Un temps délaissé du fait de l'éloignement de la menace et de la priorité donnée au mode expéditionnaire, le territoire national était jusqu'alors pour les forces terrestres une base arrière sécurisée, dédiée à l'entraînement et à la remise en condition. [...] L'organisation territoriale du commandement, le maillage des régiments, le renforcement de leurs moyens immédiatement disponibles pour l'intervention et le niveau d'implication de l'armée de Terre sur le sol national gagneront à être profondément reconsidérés. Le renforcement de la résilience du dispositif étatique passe ainsi par une meilleure intégration de l'armée de Terre et de ses forces terrestres dans les territoires*³⁷ ».

³⁶ HCECM, 11^e rapport thématique, *La fonction militaire dans la société française*, septembre 2017, p. 54.

³⁷ EMAT, *Action terrestre future*, 2016, p. 19.

Carte 1 - Implantation des unités de l'armée de terre sur le territoire français en 2017



Source : armée de terre, grand rapport de l'armée de terre, édition 2017, p. 67.
 Les zones ombrées et les trigrammes représentent les bases de défense auxquelles sont rattachées les formations de l'armée de terre.

L'armée de terre en 2018

En 2018 l'armée de terre gère plus de 120 000 militaires dont 77 000 appartiennent à la force opérationnelle terrestre.

Les effectifs sont répartis dans 79 régiments des forces, 25 unités de formation dont les écoles de formation initiale et plusieurs états-majors mais également dans de nombreux organismes et services interarmées (EMA, SCA, DIRISI...). L'armée de terre s'entraîne dans 12 camps majeurs. Elle est déployée outre-mer dans 7 régiments au titre des forces de souveraineté (hors service militaire adapté) et à l'étranger dans 4 régiments au titre des forces de présence.

Les militaires de l'armée de terre sont en outre présents au sein de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (6 groupements regroupant près de 8 500 personnes), de 7 régiments et bataillons du Service militaire adapté (SMA) (1 100 cadres), de 3 unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile sous les ordres d'un état-major dédié (1 400 militaires), de 4 centres de service militaire volontaire rattachés à la direction du service national et de la jeunesse et enfin du 25^e régiment du génie de l'air qui, formation de l'armée de l'air, compte plus de 750 terriens.

2.2 LA MARINE NATIONALE

Les rapports de la marine avec le territoire sont bien différents de ceux de l'armée de terre. Ils tiennent naturellement aux particularités du littoral français et à la configuration des routes maritimes dont la France dépend. S'ils sont plus circonscrits, ils n'en sont pas moins complexes.

La marine est concentrée autour de deux ports principaux

Malgré l'utilisation de multiples sites portuaires depuis le début de l'époque moderne, quatre ports ont eu une réelle pérennité et ont structuré l'implantation territoriale de la marine. De ces quatre ports que sont Brest, Toulon, Lorient et Cherbourg, les deux premiers concentrent désormais l'essentiel de la flotte.

Brest devint port français au début du XVI^e siècle mais ne prit son véritable essor qu'après 1630. Les efforts du pouvoir ne cessèrent jamais depuis pour le développer. Cependant, la faiblesse de la marine française conduisit toujours à ce « *que la France ne put jamais ou presque mener de front ses actions en Atlantique et en Méditerranée et, dès lors, si Brest montait, Toulon descendait et vice-versa*³⁸ ». Le développement de la force océanique stratégique renforça l'importance de la rade de Brest tout en transformant sa géographie par l'extension des installations de l'Île Longue à partir de 1965 à la suite de la décision du général de Gaulle d'y installer les futurs sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE).

Toulon est une base navale durable depuis la fin du XVI^e siècle³⁹ qui concentre aujourd'hui la majeure partie de la flotte dont le porte-avions, les bâtiments de projection et de commandement et les sous-marins nucléaires d'attaque. L'identification de l'arc de crise africain et proche-oriental dans le Livre blanc de 2008 a affermi le rôle clef du port.

L'arsenal s'est développé autour de la rade et a atteint ses limites actuelles à la fin du XIX^e siècle, contraignant la ville à s'étendre entre le mont Faron et les pourtours défensifs d'une base navale qui déjà au XVII^e siècle disposait de 28 ouvrages côtiers et de 150 canons.

Cherbourg n'est apparu que tardivement parmi les ports militaires d'importance en n'atteignant sa pleine maturité qu'à partir de la deuxième moitié du XVIII^e siècle. Il est aujourd'hui un arsenal majeur chargé de la construction des sous-marins et le lieu qui accueille la préfecture maritime veillant sur la Manche où passe 20 % du trafic maritime mondial.

Lorient, fondé au XVII^e siècle par la compagnie des Indes orientales, ne devint port royal qu'en 1770 et un centre important de construction navale militaire au cours du XIX^e siècle. Depuis 1997, Lorient n'est plus un port militaire même si la ville et ses alentours accueillent toujours les commandos de marine, l'école des fusiliers-marins et la base aéronavale de Lann-Bihoué. Son statut industriel a perduré, Naval Group en ayant fait son principal centre de production des systèmes navals de surface.

Au cours des siècles d'autres ports servirent à la marine militaire mais de façon moins durable (par exemple, Rochefort, le Havre, Dunkerque, Rouen et son Clos des Galées, Saint-Malo, La Rochelle, Bayonne ou Marseille...). Seuls sont restés 6 ports outre-mer qui, dans les départements, régions et collectivités d'outre-mer, permettent à la France de surveiller son large espace maritime et ses 10,8 millions de km² de zone économique exclusive (Guyane, Polynésie, Martinique, La Réunion, Mayotte et Nouvelle-Calédonie).

Si l'aéronavale a compté jusqu'à 17 bases en métropole, la première ayant été créée à Fréjus, elle n'en compte désormais plus que quatre : Lann-Bihoué, Lanvéoc, Landivisiau et Hyères, cette dernière base partageant sa piste avec l'aéroport civil.

³⁸ Alain Boulaire, *La marine française - de la Royale de Richelieu aux missions d'aujourd'hui*, Palantines, Quimper, 2011, p. 48.

³⁹ Les galères furent basées à Toulon dès 1610.

Une géographie qui crée des conditions particulières pour la mobilité des marins

Comme les autres forces armées, la marine a connu un vaste mouvement de réduction de ses emprises qui n'a pas touché que les ports. Entre 1997 et 2017, la marine est passée de 32 implantations à 27. Elle a notamment quitté Rochefort en 2002 qui fut pourtant le port militaire majeur sur l'Atlantique au cours du XVII^e siècle et mit un terme à sa présence dans le pays basque en fermant la base navale de Bayonne en 2015.

Les implantations actuelles se caractérisent par leur concentration autour de Brest et Toulon : 60 % des marins se répartissent entre ces deux villes, Toulon en accueillant 33 %⁴⁰.

Le « troisième port militaire de France » est localisé en région parisienne : 9 % des marins, mais 20 % des officiers, y sont affectés.

Les bases aéronavales regroupent quant à elles près de 12 % des marins.

Cette concentration d'effectifs sur un faible nombre d'implantations (97 % des marins sont répartis sur 9 implantations) génère de puissants effets sur les conditions de mobilité et d'insertion des marins sur leur territoire d'affectation tant les contrastes de qualité de vie sont forts entre les implantations possibles (Paris et Toulon présentent une grande densité urbaine et des problématiques particulières de niveau de vie que ni Brest, ni Cherbourg ne connaissent). Elle crée en contrepartie des conditions favorables à un enracinement durable car les mobilités fonctionnelles peuvent plus largement se faire sans mobilité géographique⁴¹.

Dans la durée, des mouvements pendulaires se sont instaurés, favorisant souvent le célibat géographique que l'importance du « port » de Paris n'a fait qu'intensifier.

Cette grande concentration s'accompagne toutefois de la dispersion de petits effectifs sur le territoire. Installés en chapelet sur le littoral, 41 sémaphores créent des conditions de vie et d'isolement très particulières. En outre, les différents centres de transmissions de la marine (Rosnay, France-Sud...) regroupent des « marins des terres » sur des sites implantés dans des territoires ruraux et isolés.

La répartition géographique n'est pas le seul aspect qui influe sur les relations des marins avec les territoires. Les contraintes opérationnelles pesant sur les équipages embarqués sont toutes aussi fortes : en dehors des tâches de protection des bases navales, le marin conduit ses opérations en dehors de son lieu d'affectation et l'exercice de son métier à la mer instaure une scission entre son activité et sa « vie de garnison ». Cette discontinuité génère une inscription particulière des marins dans les territoires : source de réalités sociologiques complexes, la vie des ports crée des relations spécifiques entre les marins, leurs proches, l'administration militaire et la population locale.

Pour renforcer son ancrage dans la profondeur du territoire, la Marine développe depuis longtemps la pratique du parrainage de bâtiments par des villes marraines. L'association des villes marraines référence 119 unités de la marine parrainées⁴².

La marine en 2018

En 2018, la marine nationale gère près de 39 000 militaires dont 82 % sont regroupés à Paris, dans les 4 ports de Toulon, Brest, Lorient et Cherbourg et à Marseille.

La marine est également déployée dans 6 ports outre-mer et deux bases à l'étranger (Djibouti et Abou Dhabi).

Comme dans les autres forces armées, si près de 10 000 marins servent à bord des bâtiments de surface, de nombreux marins servent dans des états-majors et dans des organismes ou service

⁴⁰ Au total, 76 % des marins sont regroupés à Brest, Toulon, Lorient et Cherbourg ainsi que dans les ports outre-mer.

⁴¹ Toutefois, la répartition de la flotte et des ces composantes peut créer des conditions d'un taux de mobilité élevé : par exemple les sous-marins nucléaires d'attaque (SNA) et les SNLE sont basés dans deux ports différents et imposent une gestion régulière des mobilités géographiques pour permettre les mobilités fonctionnelles au sein des équipages et entre SNLE et SNA.

⁴² Créée en 1986, l'association regroupe 150 collectivités territoriales marraines de 161 unités militaires. Parmi celles-ci, 119 sont des formations de la marine (74 %), 21 de l'armée de l'air (début des parrainages en 1995), 14 de l'armée de terre (début des parrainages en 1996 ; le 40^e régiment d'artillerie est par exemple parrainé par Haubourdin depuis avril 2018) et 7 de la gendarmerie nationale (début des parrainages en 1999).

interarmées. 2 400 marins sont en outre affectés au bataillon des marins-pompiers de Marseille.

La marine conduit ses missions sur des navires qui parcourent les mers. Elle est notamment équipée de 74 bâtiments de combat et de soutien dont 4 SNLE, 6 sous-marins nucléaires d'attaque (SNA), un porte-avions, 3 bâtiments de projection et de commandement et 17 frégates de premier rang (2 frégates de défense aérienne, 2 frégates antiaériennes, 4 frégates multi-missions, 4 frégates anti-sous-marines et 5 frégates de type La Fayette). Elle met par ailleurs en œuvre, à partir de ses bases aéronavales ou de bâtiments, 183 aéronefs dont 42 Rafale Marine, 22 Atlantique 2 et 79 hélicoptères.

2.3 L'ARMÉE DE L'AIR

Le réseau des bases aériennes, initialement orientées vers la guerre à l'Est, a été reconfiguré

N'apparaissant qu'en 1909, l'aéronautique militaire a un rapport plus récent aux territoires que les deux autres armées et par conséquent a un héritage moins lourd à gérer.

Créée en 1934, l'armée de l'air s'est dégagée des problématiques géographiques de l'armée de terre dont elle est issue, en s'appuyant sur des spécificités qui tiennent à ses matériels et à leur emploi. La courte histoire de la géographie des bases aériennes résulte ainsi prioritairement du positionnement relatif de l'ennemi et du rayon d'action des aéronefs : le passage d'un rayon d'action des avions de 350 km en 1916 à près de 2 000 km en 2018, distance pouvant être triplée grâce à l'emport de bidons supplémentaires ou aux ravitaillements en vol, a permis une évolution profonde de son organisation spatiale⁴³.

L'ennemi se trouvant jusqu'à la fin du XX^e siècle au Nord-Est, l'armée de l'air a organisé ses capacités et son réseau de bases aériennes en s'appuyant sur cette orientation générale. Comme le souligne le capitaine Mickaël Aubout dans une thèse soutenue en 2013, la région Nord-Est « concentre le plus grand nombre d'ouvrages et d'infrastructures militaires. La prééminence de l'aviation militaire durant les conflits du XX^e siècle a entraîné puis renforcé une répartition Nord-Est / Sud-Ouest : en première ligne les bases de l'aviation de combat, ensuite les bases de transport aérien et les centres logistiques, enfin les bases écoles dans le Sud-Ouest et le Sud. [...] la configuration du réseau actuel constitue un héritage de cette période. »

À l'apogée de son déploiement territorial en 1940, l'armée de l'air comptait 404 plates-formes. Les progrès techniques nécessitant de quitter les terrains sommaires et les réformes successives de format ont cependant réduit ce maillage. En 1946, seules 46 plates-formes étaient adaptées aux contraintes techniques des aéronefs d'alors. À la fin de la guerre d'Algérie, l'armée de l'air comptait 84 bases aériennes. Le nombre n'a fait que décroître depuis mais, jusqu'à la chute du mur de Berlin, les forces aériennes sont restées concentrées dans le Nord-Est de la France.

Les attentats du *World Trade Center* en 2001 ont accéléré la reconfiguration territoriale de l'armée de l'air et la fin de la prééminence donnée au Nord-Est. Pour faire face à une nouvelle menace, l'avion suicide, l'armée de l'air a renforcé ses capacités de veille et d'interception et adopté une posture opérationnelle orientée vers le contrôle continu de l'espace aérien français, le besoin étant d'autant plus important qu'entre 10 000 et 15 000 avions sillonnent quotidiennement le ciel français. Dès lors, l'armée de l'air a multiplié par six le nombre des avions en alerte d'interception et les a répartis sur tout le territoire.

Le désengagement à l'Est et le besoin de couverture de l'ensemble du territoire ont ainsi reconfiguré l'organisation spatiale de l'armée de l'air.

« La fin de cette focalisation spatiale sur le Nord-Est aboutit à un réaménagement du réseau avec la fermeture, durant les années 2000, de la moitié des bases aériennes de combat le long d'un axe Creil-Troyes-Dijon. La répartition des avions de combat s'est orientée en direction des bases du Sud de la France et, désormais, il est possible de constater un rééquilibrage entre le Nord-Est et le Sud de la métropole. »⁴⁴

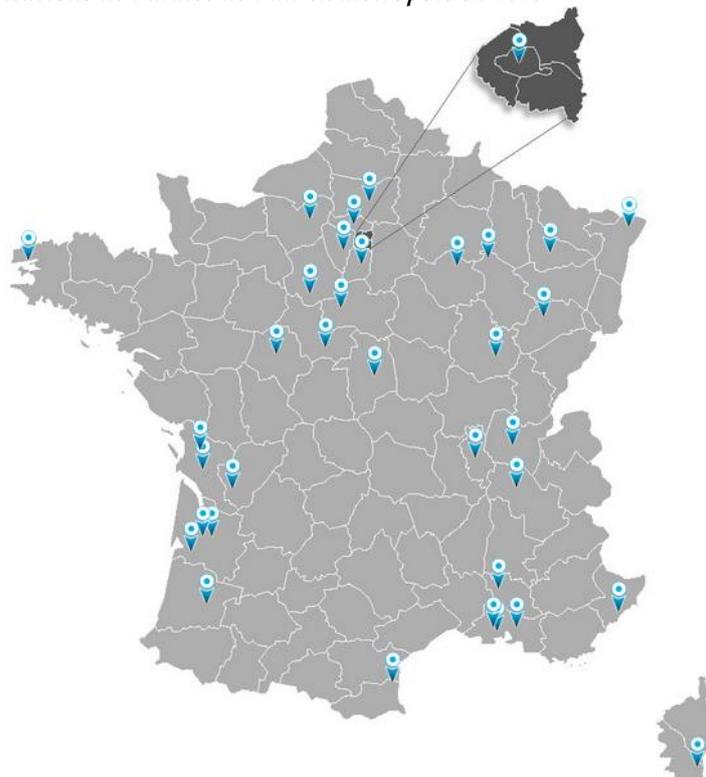
⁴³ Capitaine Mickaël Aubout, *Les bases de la puissance aérienne 1909 – 2012*, CESA, La documentation française, Paris, 2015.

⁴⁴ Capitaine Mickaël Aubout, *Les bases de la puissance aérienne 1909 – 2012*, CESA, La documentation française, Paris, 2015, p. 352.

En 2018, le réseau de bases aériennes se caractérise par une rétraction, particulièrement marquée dans le quart Nord-Est. Sa répartition est désormais plus équilibrée, les plates-formes du Sud de la France ayant été moins affectées par les restructurations de l'outil aérien. Le quart Sud-Ouest regroupe désormais 29 % des aviateurs tandis que le quart Nord-Est n'en accueille plus que 15 %. 11 % des effectifs de l'armée de l'air sont affectés en Île-de-France.

L'armée de l'air est passée d'une soixantaine de bases en 1990 à 25 emprises dont 15 bases aériennes plates-formes en 2018 (toutes les bases aériennes ne disposent pas d'une piste d'atterrissage).

Carte 2 - Implantations de l'armée de l'air en métropole en 2018



Source : armée de l'air.

Les avions requièrent des installations aéroportuaires adaptées à leurs caractéristiques techniques et soumettent, parfois, la population à des nuisances sonores. Cela explique que peu à peu les terrains d'aviation sommaires aménagés en lisière de villes dans la première moitié du XX^e siècle (Balard par exemple) ont été remplacés par des bases plates-formes avec piste durcie implantées de plus en plus en périphérie. En 2018, la plupart des plates-formes aériennes sont ainsi marquées par la ruralité de leur environnement. La plaine de la Crau ou la région de Luxeuil ne sont pas des aires densément urbanisées. La fermeture de la base de Reims tient, en partie, aux difficultés à faire évoluer les infrastructures existantes en zone urbaine.

Les rapports des militaires de l'armée de l'air à leur territoire d'affectation sont marqués par ces contraintes. Les aviateurs sont majoritairement implantés dans des zones à dominante rurale et ne sont que rarement affectés au cœur d'un centre urbain. Deux zones apparaissent soumises à de fortes contraintes de qualité de vie : Paris, au même titre que les autres armées, et Istres - Salon-de-Provence en raison des dynamiques socio-économiques du Sud-Est.

Un dernier aspect est fondamental pour cerner les particularités des liens des aviateurs avec leur lieu d'affectation. Les bases aériennes servent aujourd'hui de base de départ pour les opérations aériennes, non seulement au titre de la posture permanente de sûreté aérienne, mais aussi au titre des opérations extérieures, notamment au moment des ouvertures de théâtre.

Ainsi le 19 mars 2011, des Mirage 2000-D ont décollé de métropole pour bombarder une colonne de véhicules à proximité de Benghazi inaugurant les frappes en Libye. Plus près de nous, le 13 avril 2018, plusieurs avions dont des Rafale ont décollé à 21h pour frapper des cibles en Syrie

dans le cadre de l'opération Hamilton ; ils étaient de retour sur base le lendemain à 7h du matin. Outil de combat, la base aérienne est ainsi au cœur des opérations intérieures et extérieures : les équipages en décollent pour combattre et rejoignent leur domicile aussitôt rentrés.

L'armée de l'air en 2018

En 2018, l'armée de l'air gère plus de 41 000 militaires. Ils sont répartis dans 25 emprises principales dont 15 bases aériennes disposant d'une plate-forme aéroportuaire. On compte notamment 6 bases chasse, 3 bases transport et 4 bases école. En outre, les sites radar (Loperhet, Drachenbronn, Nice...) et les unités dédiées à la logistique et à la maintenance (Romorantin, Ambérieu, Châteaudun...) élargissent le nombre d'implantations. L'armée de l'air est également déployée sur 4 implantations outre-mer et 3 bases permanentes à l'étranger (Gabon, Djibouti, Abu-Dhabi).

23 % des aviateurs servent dans des organismes et services interarmées notamment à la DIRISI et au SCA.

L'armée de l'air est équipée de 232 avions de combat dont 98 RAFALE, de 79 avions de transport dont 14 A400M, de 4 AWACS, de 14 avions ravitailleurs C135FR et KC 135, de 75 hélicoptères et de 6 drones REAPER.

2.4 LA GENDARMERIE NATIONALE

La gendarmerie est présente sur 95 % du territoire français.

Depuis le XVIII^e siècle la gendarmerie est en expansion tant du point de vue de ses effectifs que de ses implantations.

À la veille de la Révolution, la maréchaussée s'appuyait sur 939 brigades réparties dans le royaume mais le Consulat prévoit déjà pour elle 2 500 brigades en 1801. À la fin du Second Empire, la gendarmerie compte 3 600 brigades⁴⁵. Elle poursuit sa croissance en renforçant l'effectif moyen affecté dans chaque caserne ou en créant de nouvelles subdivisions de l'arme, en particulier les pelotons de gendarmerie mobile en 1921. Ponctuellement de nouvelles brigades sont créées, soit au-delà des mers, soit dans de nouveaux territoires où germent des besoins de sécurité publique. Par exemple, le premier peloton de gendarmerie de haute montagne est mis en place en 1958.

Instituée pour veiller à l'exécution des lois⁴⁶, la gendarmerie assure la sécurité publique sur 95 % du territoire national au profit de 50 % de la population française tout en assurant la protection des institutions, grâce notamment aux trois régiments de la Garde républicaine, et en garantissant l'ordre public partout où cela est nécessaire.

Centrée sur les zones rurales et périurbaines ainsi que sur les voies de communication, elle remplit en outre des missions militaires représentant entre 3 et 5 % de son activité, au plus près des forces, voire insérée en leur sein. Cela assure à la gendarmerie une très grande assise territoriale. En 2017, toutes les zones d'emploi bénéficient de l'affectation de militaires de la gendarmerie.

Deux inflexions récentes ont affecté l'organisation spatiale des unités de la gendarmerie.

D'abord, le redéploiement territorial des zones de compétence de la police et de la gendarmerie conduite entre 2003 et 2006 a entraîné le transfert de 219 communes en zone police et de 121 communes en zone gendarmerie.

Un mouvement de mutualisation de brigades a par ailleurs débouché sur des ajustements importants de la carte des implantations en raison de la création des communautés de brigades, prévue dans le rapport annexé de la Loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure. Plus de 500 brigades ont ainsi disparu au rythme des

⁴⁵ Lieutenant-colonel Édouard Ebel, *Les territoires de la gendarmerie*, Gend Info n° 401, décembre – janvier 2018, p. 42.

⁴⁶ L'article L421-1 du code de la sécurité intérieure dispose que « La gendarmerie nationale est une force armée instituée pour veiller à l'exécution des lois. La police judiciaire constitue l'une de ses missions essentielles. La gendarmerie nationale est destinée à assurer la sécurité publique et l'ordre public, particulièrement dans les zones rurales et périurbaines, ainsi que sur les voies de communication. Elle contribue à la mission de renseignement et d'information des autorités publiques, à la lutte contre le terrorisme, ainsi qu'à la protection des populations. L'ensemble de ses missions civiles s'exécute sur toute l'étendue du territoire national, hors de celui-ci en application des engagements internationaux de la France ».

créations de communautés de brigades entre 2002 et 2010. Ce mouvement de mutualisation, conçu pour mieux répartir les astreintes et les tâches administratives, a eu des effets plus contrastés sur les liens tissés entre les gendarmes et la population locale. Pour y remédier, la gendarmerie a créé, en mars 2017, des brigades de contact dont la mission est exclusivement tournée vers les relations avec la population et la collecte du renseignement de terrain. Il s'agit de retisser le lien entre les unités de gendarmerie et la population après 15 ans de mutualisation et de regroupements qui ont pu ponctuellement le fragiliser⁴⁷.

Spécialisée dans le maintien et le rétablissement de l'ordre public, la gendarmerie mobile se compose de 18 groupements regroupant 109 escadrons. Elle intervient sur tout le territoire, y compris outre-mer où de 18 à 21 escadrons sont en permanence déployés. En outre 3 régiments de la Garde républicaine sont répartis à Paris et dans sa proche banlieue (Maisons-Alfort, Nogent, Nanterre, Saint-Germain-en-Laye) pour assurer la protection des institutions en même temps que le protocole militaire de l'État tout en contribuant à la sécurité publique générale.

L'omniprésence de la gendarmerie sur le territoire national offre de multiples opportunités. La gendarmerie est la force armée qui propose la plus grande diversité d'affectations. Toutefois, au moment où les déséquilibres entre territoires s'accroissent et où le recrutement de la gendarmerie est de plus en plus urbain, cette diversité ne facilite pas l'attractivité des zones rurales reculées ou des zones périurbaines.

Carte 3 - Répartition des implantations de la gendarmerie en 2018 (points d'accueil)



Source : implantation des points d'accueil de la gendarmerie (2018), www.data.gouv.fr ; fond de carte : géoclip 2016-IGN GéoFla. Traitement HCECM.

Champ : brigades territoriales autonomes et de proximité de la gendarmerie en France métropolitaine et outre-mer.

L'insertion des gendarmes dans les territoires est également dépendante des conditions d'hébergement et de mobilité.

D'abord, de très nombreuses brigades comportent des effectifs très réduits. En 2018, l'organisation de la gendarmerie repose sur un maillage de 3 100 brigades territoriales en métropole et outre-mer dont 1 970 ont un effectif inférieur ou égal à 10 militaires. Une part importante des militaires de la gendarmerie est donc isolée et vit au sein d'une petite communauté. Les gendarmes mobiles, quant à eux, sont engagés en moyenne plus de 170 jours par an hors de leur lieu d'affectation.

Ensuite, la promiscuité professionnelle est accentuée par l'obligation pour les officiers et sous-officiers de gendarmerie de vivre dans des logements, concédés par nécessité absolue de service. Dès lors, la vie professionnelle des militaires et leur vie familiale se trouvent inévitablement mêlées.

La vie en caserne, dans des implantations isolées, se complexifie par le fait que le gendarme est,

⁴⁷ Le nombre de brigades ou de groupes de contact devrait atteindre 250 unités d'ici à 2019 selon les annonces du ministère de l'intérieur faites début février 2018 lors de la présentation du projet de police de sécurité du quotidien.

par nature, immergé dans la population. La fragilisation de la tranquillité publique dans certaines zones induit des problématiques de sécurité pour les gendarmes et leurs proches.

L'extension de l'urbanisation, la transhumance de la délinquance, notamment liée à la saisonnalité des activités touristiques ou sa complexification en zone rurale font aussi évoluer les rapports des gendarmes avec leur environnement direct. Par exemple, le Val-d'Oise a connu en une vingtaine d'années une évolution importante de la délinquance que le département ne connaissait pas avant.

La dernière particularité des liens entre gendarmerie et territoires tient aux modalités de gestion du personnel de la gendarmerie : les sous-officiers sont gérés par région de gendarmerie et ne sont pas appelés à en changer, hormis sur volontariat. Cette pratique conforte l'attachement territorial des gendarmes à leur lieu d'affectation et s'accroît encore avec la disparition de l'obligation de mobilité à l'occasion d'un changement de grade.

La gendarmerie en 2018

En 2018, la gendarmerie gère plus de 103 000 militaires dont 99 000 servent en son sein dans 3 100 brigades, dont 1 970 ont un effectif inférieur ou égal à 10 personnes, 18 groupements de gendarmerie mobile, 3 régiments de la garde républicaine et le groupe d'intervention de la gendarmerie nationale.

Un peu plus de 2 500 militaires de la gendarmerie sont affectés au ministère des armées notamment au sein des gendarmeries spécialisées (gendarmerie maritime, gendarmerie de l'air, gendarmerie de l'armement, gendarmerie de la sécurité des armements nucléaires) dont les implantations sont liées à celles des armées et de la direction générale de l'armement (DGA). Par ailleurs, des gendarmes sont présents auprès d'infrastructures de l'aviation civile (gendarmerie des transports aériens) ou de centrales nucléaires (pelotons spécialisés de protection de la gendarmerie).

3 500 militaires de la gendarmerie sont affectés outre-mer où, en outre, une vingtaine d'escadrons de gendarmerie mobile sont projetés en moyenne. Un peu moins de 600 militaires de la gendarmerie sont déployés à l'étranger, la plupart en ambassade ou en coopération.

2.5 LES SERVICES INTERARMÉES ET LES MILITAIRES DE L'ARMEMENT

Les services et formations rattachées disposent eux-aussi d'une organisation spatiale spécifique, née à la fois des vicissitudes de l'histoire et de la particularité de leurs missions.

Le service de santé des armées

L'organisation territoriale du service de santé des armées (SSA) est principalement liée à ses proximités initiales avec l'armée de terre ou la marine.

Institué par l'ordonnance du 15 avril 1689, le service de santé dans la marine organise les soins sur les navires mais également dans les hôpitaux dès 1674⁴⁸. Dans l'armée de terre, alors que les premiers hôpitaux militaires permanents sont créés sous Louis XIII, le service est organisé par l'Édit du 17 janvier 1708 qui prévoit la prise en charge par l'État des soins à délivrer aux blessés et malades militaires, en partant d'un terreau déjà riche constitué de médecins qui suivaient les troupes et d'hôpitaux comme l'hôtel des Invalides⁴⁹, l'hôpital de Calais ou celui de Brouage.

Jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale, les services de santé s'implantent au rythme de l'évolution de l'organisation territoriale des forces, en s'appuyant en outre sur les écoles de

⁴⁸ Pour recevoir blessés et malades, des hôpitaux sont établis dans les ports : en 1674 à Saint-Mandrier, en face de Toulon, en 1683 à Rochefort et en 1684 à Brest. Une école d'anatomie est fondée en 1722 à Rochefort ; elle deviendra l'école de santé navale de Bordeaux en 1890. Cf. *Médecine et armées*, numéro spécial tricentenaire, tome 36, n° 5, décembre 2008.

⁴⁹ « Louis XIV, soucieux d'incarner un monarque puissant et généreux, fait élever en 1670 à l'attention de nombreux invalides confiés jusqu'alors aux autorités religieuses l'« Hôtel royal des Invalides ». Les premiers invalides sont admis en 1674, date de l'Édit de fondation de cet établissement dont la capacité d'accueil est de 3 000 pensionnaires. Cette institution est profondément novatrice. Elle est pourvue dès sa fondation de médecins, de chirurgiens et d'apothicaires. L'infirmier de 300 lits constitue un véritable hôpital, où le développement de l'activité chirurgicale est tel qu'il conduit à la création de la première charge permanente de chirurgien au service des armées », *Médecine et armées*, numéro spécial tricentenaire, tome 36, n° 5, décembre 2008, p. 424.

Bordeaux et Lyon et des hôpitaux emblématiques, qui à l'image du Val-de-Grâce, sont situés au cœur des plus grandes villes françaises.

Comme le reste des armées, le SSA a connu de profondes restructurations induites par le contexte stratégique et accentuées par les réformes successives du service public de santé⁵⁰.

Le SSA compte désormais 8 hôpitaux, 4 écoles, un institut de recherche biomédicale, 3 établissements logistiques et 17 centres médicaux des armées (CMA), pilotant 190 antennes, en cours de constitution⁵¹.

Les liens des 7 700 militaires du SSA avec les territoires sont différenciés selon qu'ils appartiennent à la médecine des forces (plus de 2 000 militaires), insérée dans les garnisons des forces armées, ou qu'ils relèvent de la composante hospitalière (plus de 4 000 militaires), répartie au sein d'hôpitaux situés en ville, voire dans des états-majors ou d'autres structures (près de 1 500 militaires).

Le service du commissariat des armées

Le service du commissariat des armées, qui compte 13 350 militaires, présente une configuration particulière. Jusqu'à la création d'un service interarmées en 2010, les commissaires relevaient de chaque armée et leur répartition géographique en découlait. Seuls les écoles et quelques établissements logistiques relevaient d'une logique d'implantation propre à tel ou tel service de commissariat.

L'interarmisation du service d'une part, puis le rattachement au SCA des groupements de soutien de base de défense (GSBdD) en 2014, d'autre part, ont créé un réseau d'établissements échappant à toute logique globale d'organisation spatiale. La carte des implantations reflète l'héritage, imparfaitement rationalisé⁵², de chacune des armées et découle de la mutualisation menée à compter de 2008 des activités d'administration et de soutien commun, autrefois réalisées dans les unités opérationnelles, dans 51 groupements de soutien en métropole.

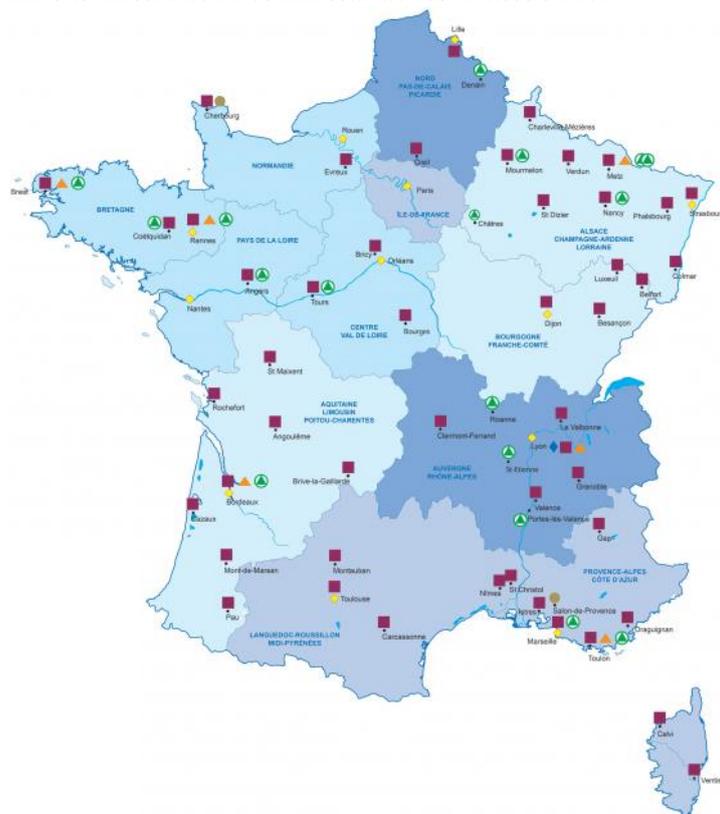
L'organisation spatiale du SCA s'étend ainsi sur tout le territoire, avec une concentration dans les garnisons du Nord-Est et du Sud-Est.

⁵⁰ Par exemple, la loi de santé publique du 9 août 2004, la loi hôpital, patients, santé et territoires de 2009 ou le passage des hôpitaux à la tarification à l'activité à partir de 2009. L'ordonnance du 17 janvier 2018 relative au SSA et à l'Institution nationale des Invalides (INI) prise en application de l'article 222 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé permet par ailleurs désormais d'organiser l'intégration des hôpitaux militaires dans le service public de santé.

⁵¹ Ces CMA nouvelle génération sont constitués à partir des 54 centres préexistants. Ces centres se ramifient en plusieurs antennes médicales placées au plus près des formations opérationnelles pour assurer le soutien santé des forces.

⁵² Généralisés en 2011, les GSBdD ont été constitués sur chaque ressort de BdD à partir des services dédiés à l'administration général et au soutien commun (AGSC) existants préalablement dans les formations des armées. Les GSBdD se sont formés par agrégation sans qu'ait pu être préalablement rationalisée l'extrême diversité des situations de soutien vécues localement par les militaires. La rationalisation des activités d'AGSC est un objectif du transfert des GSBdD au SCA en 2014 mais n'a aucunement constitué un préalable.

Carte 4 - Implantations du service du commissariat des armées en 2017



Source : SCA, 2017.

Poursuivant sa logique de mutualisation et de rationalisation de ses filières et de ses métiers tout en prévoyant une large « bascule vers l'avant », le SCA devrait réduire le nombre de ses GSBdD en favorisant les antennes co-localisées avec des formations des armées.

D'autre part, la numérisation des processus d'appel et de délivrance des soutiens induit des dynamiques de déterritorialisation qui affecteront naturellement les rapports des militaires du SCA avec leur environnement professionnel et personnel.

Ces transformations devraient s'accompagner d'une évolution de la répartition géographique du service.

Les autres services de soutien

La **direction des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information (DIRISI)** compte un peu moins de 4 500 militaires déployés dans 7 directions locales⁵³ et 38 centres de proximité (CIRISI) en métropole et 5 directions locales outre-mer. L'implantation du service suit la logique géographique des bases de défense même si certains CIRISI soutiennent plusieurs bases de défense (BdD).

Le **service d'infrastructure de la défense (SID)** regroupe près de 2 500 militaires dans une organisation très déconcentrée. Il dispose de 7 établissements du service d'infrastructure de la défense (ESID), installés en Île-de-France, à Brest, Rennes, Metz, Lyon, Toulon et Bordeaux, qui s'appuient sur 51 unités de soutien de l'infrastructure de la défense (USID) implantées dans chacune des BdD. 9 directions d'infrastructure de la défense (DID) outre-mer et à l'étranger prolongent l'action du service hors métropole. Les USID ont repris en 2011 les services de maintenance locale (les régies infrastructure) qui étaient placés auparavant dans les formations opérationnelles.

Enfin, le **service des essences des armées (SEA)** regroupe près de 1 400 militaires dont les implantations sont réparties sur tout le territoire, avec 38 dépôts en métropole et 6 dépôts outre-mer. Mais la plupart des effectifs se concentrent en Île-de-France, à Nancy, Chalon-sur-Saône et Marseille.

⁵³ Île-de-France, Brest, Rennes, Toulon, Bordeaux, Metz, Lyon.

L'implantation des ingénieurs de l'armement et des militaires employés dans les autres services interarmées

La répartition géographique des **ingénieurs militaires des corps de l'armement** a longtemps été assujettie à la localisation des usines de production d'armement. Les ingénieurs ont suivi l'évolution des grands arsenaux portuaires et des arsenaux terrestres de Bourges, Saint-Étienne, Tulle, Tarbes, Issy-les-Moulineaux ou Châtellerauld⁵⁴. La création d'une industrie aéronautique à proximité de Paris puis entre Bordeaux et Toulouse a conduit à une implantation durable des ingénieurs militaires dans ces zones.

Les transformations de la DGA depuis les années 1990 ont considérablement réduit le nombre de ses implantations. Le recentrage de la DGA sur les missions de maîtrise d'ouvrage étatique et l'abandon, à des acteurs privatisés, de tous les arsenaux de production ont conduit à la raréfaction de la présence d'ingénieurs en province, sauf dans les centres de recherche et les centres d'essais que la défense a conservés. La population très spécifique des 1 800 ingénieurs militaires se concentre ainsi désormais en Île-de-France et se trouve soumise de ce fait aux problématiques territoriales et sociales de Paris et de sa banlieue.

Le regroupement des états-majors et de l'administration centrale à Balard

Livrés en 2015, les nouveaux bâtiments situés à Balard (15^e arrondissement de Paris) regroupent une **très grande partie des états-majors et de l'administration centrale du ministère des armées**. La particularité du site en fait une affectation atypique.

D'abord en raison de sa concentration : près de 9 300 personnes y sont affectées dont plus de 5 600 militaires, essentiellement des officiers dont une part importante est appelée à y faire plusieurs « séjours ». Ce rassemblement de militaires issus de toutes les forces armées favorise les comparaisons sur tous les sujets relatifs à la condition militaire et met en lumière les différences de politiques mises en place par les armées (alimentation, gestion des ressources humaines...).

Ensuite, en raison de son architecture et de la façon dont le soutien a été pensé : le site est moderne. Les conditions de service y sont favorables sauf pour les hautes autorités. Trois cafétérias et deux brasseries délivrent une prestation jugée d'excellente qualité tandis que l'on trouve sur le site trois crèches, un centre médical, deux coiffeurs, deux conciergeries, une piscine et un centre sportif de 3 000 m².

⁵⁴ Ces derniers ont pris leur essor au XIX^e siècle au détriment de Charleville, Klingenthal ou Douai, la production industrielle pouvant désormais se faire dans les profondeurs protégées du pays plutôt qu'à proximité immédiate d'une putative ligne de front grâce à l'amélioration des voies logistiques assurée par le développement du réseau ferré.

PARTIE 1

DES CONDITIONS DE VIE D'UNE GRANDE HÉTÉROGÉNÉITÉ

1 L'ENVIRONNEMENT VARIE FORTEMENT SELON LE LIEU D'AFFECTION

1.1 DES UNITÉS MILITAIRES IMPLANTÉES DANS DES TERRITOIRES TRÈS HÉTÉROGÈNES

1.1.1 Les territoires sont hétérogènes

Les militaires et leur famille sont soumis, comme le reste de la population, aux facteurs qui structurent les territoires français et les font évoluer.

Depuis près de 30 ans, les transformations économiques et sociales ont renforcé le dynamisme des grandes métropoles tandis que les territoires plus ruraux ou les villes de taille intermédiaire ont connu une fragilisation des ressorts de leur croissance. L'approche selon laquelle s'opposeraient en France quelques grandes métropoles et le reste du territoire est toutefois à nuancer, car, d'une part, les politiques publiques de redistribution ont permis d'atténuer les disparités territoriales et, d'autre part, des situations contrastées existent au sein même des métropoles.

Le territoire français n'en reste pas moins marqué par l'évolution défavorable du quart Nord-Est du pays, par le vieillissement des territoires ruraux peu denses et de certains territoires outre-mer ainsi que par la faiblesse de l'indice synthétique de développement humain⁵⁵ dans les anciennes régions du Nord-Pas-de-Calais, de la Picardie, de la Champagne-Ardenne et de la Corse. Certains départements ne parviennent pas à faire évoluer positivement les dynamiques d'emploi ou d'ascension sociale par l'accès à l'enseignement supérieur. De nombreuses aires urbaines de moins de 100 000 habitants restent ainsi positionnées sur des activités en déclin. Dans le même temps, les territoires les plus éloignés des métropoles voient les facilités d'accès aux services d'usage courant et aux services de santé se détériorer⁵⁶. Il existe ainsi « *des spirales de déclin, de déréliction même, tantôt sur de vastes zones, tantôt dans des bassins d'emploi plus locaux*⁵⁷ ».

Au sein des métropoles, la situation est contrastée. Les phénomènes de croissance de l'emploi sont marqués par une « *polarisation aux deux extrémités du champ des salaires et des diplômes, [...] les cadres et les employés non qualifiés [ayant été] les principaux moteurs du développement de l'emploi dans les territoires*⁵⁸ » au détriment des catégories intermédiaires. En outre, une forme de polarisation spatiale émerge, distinguant de plus en plus nettement les zones favorisées de celles qui le sont moins.

Cette métropolisation de l'économie s'accompagne d'externalités négatives comme les difficultés de transport, la pollution, les difficultés d'accès aux soins ou la hausse des prix⁵⁹.

Ces réalités impactent les modalités de mobilité géographique des militaires mais également leurs représentations de la qualité de vie offerte par un éventuel lieu d'affectation. En ce sens, les grandes métropoles peuvent jouer un rôle de « réducteur d'incertitude » aux yeux des militaires, y compris Paris pour certaines catégories. Les métropoles régionales dynamiques offrent un ensemble de services d'usage courant, notamment scolaires et de santé, et d'opportunités professionnelles pour les conjoints de militaire bien plus attractif que celui observable dans de nombreuses garnisons isolées. Ce phénomène n'est pas nouveau : en 2000, l'ingénieur en chef Kintz constatait déjà qu'il

⁵⁵ « L'indice de développement humain offre une mesure du niveau moyen de « bien-être » atteint dans des dimensions clés : vivre une vie longue et en bonne santé, atteindre un certain niveau d'éducation, et jouir d'un niveau de vie décent ». Source : Insee.

⁵⁶ France Stratégie, *Dynamique et inégalités territoriales 2017-2027*, juillet 2016, pp. 2 à 5.

⁵⁷ Pierre Veltz, *Introduction à Régions et territoires : quelles évolutions ?*, Économie et statistique, n° 497-498, 2017, p. 9.

⁵⁸ Pierre Veltz, *Introduction à Régions et territoires : quelles évolutions ?*, Économie et statistique, n° 497-498, 2017, p. 12.

⁵⁹ « En Île-de-France, les prix sont supérieurs de 9 % à ceux du reste du pays, principalement du fait du coût du logement », France Stratégie, *Dynamique et inégalités territoriales 2017-2027*, juillet 2016, p. 3.

existait un fort contraste entre les garnisons souhaitées et la réalité de « l'offre »⁶⁰.

1.1.2 Les lieux d'affectation s'inscrivent dans cette diversité

Les conditions de vie des militaires dans les territoires où ils sont affectés suivent la diversité des situations. Aucun invariant n'est observable.

Il existe certes des spécificités militaires dans la géographie des implantations, mais celles-ci n'influent pas sur l'hétérogénéité des situations observables en France.

Cette diversité induit des problématiques spécifiques d'insertion dans les territoires et rend particulièrement difficiles la définition et la mise en œuvre de politiques dédiées à leur résolution.

La répartition géographique des militaires sur le territoire français rencontre une très large disparité de situations économiques et sociales. À la suite des travaux de l'Insee⁶¹, l'Observatoire économique de la Défense (OED)⁶² a éclairé cette situation à la maille du territoire de vie, ce dont le Haut Comité a rendu compte dans l'annexe 8 de son 11^e rapport thématique⁶³. La DRH-MD a parallèlement réalisé en 2017 une étude sociologique reprenant cette approche en s'intéressant à la qualité de vie du personnel de la Défense sur son lieu de résidence, en l'élargissant au personnel civil⁶⁴.

Les conclusions de ces travaux ont montré que les militaires des armées sont surreprésentés à l'intérieur des territoires de vie *a priori* favorables, à l'accès aisé aux équipements mais avec des difficultés socio-économiques se caractérisant notamment par un taux de chômage de longue durée supérieur au taux national. En 2016, 39 % des militaires, mais 51 % des marins, vivaient dans ces territoires qui n'accueillent que 25 % de la population française métropolitaine.

Les sous-officiers et les militaires du rang⁶⁵ sont en revanche sous-représentés dans les territoires de vie très urbanisés, plutôt favorisés mais avec des difficultés sociales et des emplois souvent éloignés.

Enfin, les militaires du rang des armées sont surreprésentés dans les territoires isolés. 8,3 % d'entre eux s'y trouvent contre 4,7 % de la population française, ce qui s'explique par la forte présence des unités implantées dans les vallées de montagne et les zones peu denses du Grand-Est.

⁶⁰ Christophe Kintz, *L'évolution du domaine militaire attribué à l'armée de terre en France métropolitaine depuis 1945 et ses implications sur l'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'environnement*, thèse de doctorat, université Paris IV, mai 2000, p. 171.

⁶¹ Insee, *Une approche de la qualité de vie dans les territoires*, Insee Première n° 1519, octobre 2014.

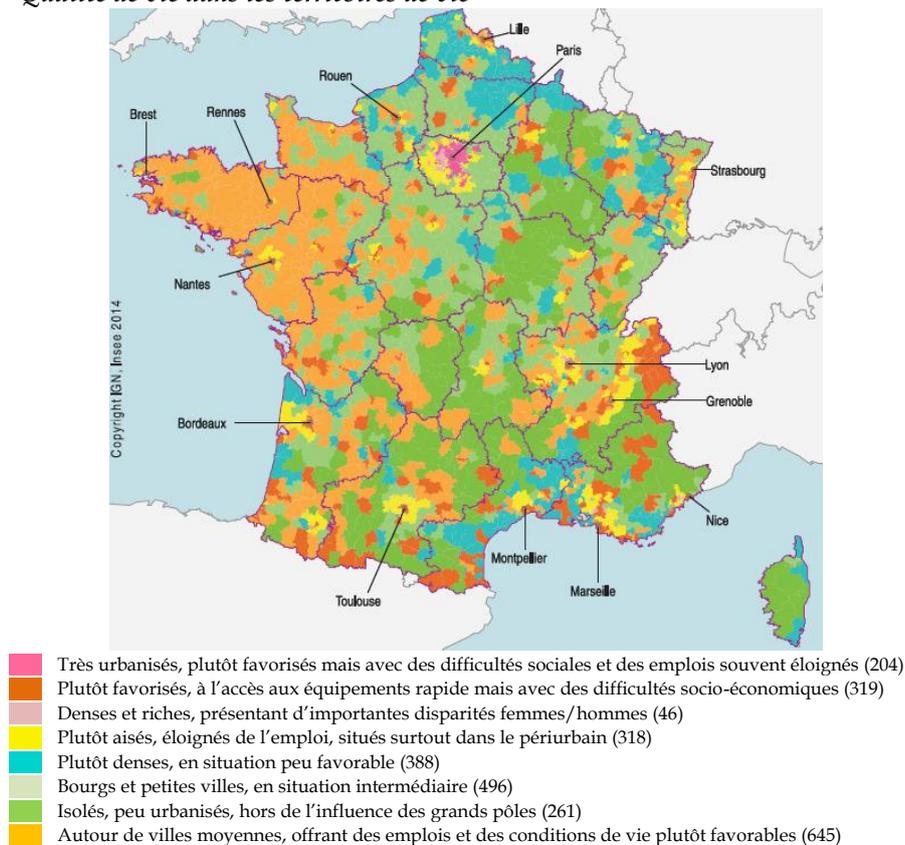
⁶² OED, *Écodef n° 97*, septembre 2017.

⁶³ HCECM, 11^e rapport thématique, *La fonction militaire dans la société française*, septembre 2017, p. 149.

⁶⁴ DRH-MD, *La qualité de vie du personnel de la Défense sur son lieu de résidence*, 2015. Cette enquête a été reprise dans le n° 2 de Repères RH en avril 2018.

⁶⁵ « En effet, alors que ces territoires concentrent 14,3 % de la population, seulement 4,6 % des militaires y sont présents. Les officiers généraux et les officiers supérieurs font figure d'exception, ils y sont mieux représentés que la population avec 34 % des officiers généraux et 20 % des officiers supérieurs présents sur ces territoire », OED, *Écodef n° 97*, septembre 2017, p. 5.

Carte 5 - Qualité de vie dans les territoires de vie



Source : Insee Première n° 1519, octobre 2014 - OED, Écodef n° 97, septembre 2017, p. 8.

Note : pour chaque type de territoire de vie, le nombre de territoires concernés figure entre parenthèses.

L'OED a par ailleurs montré que 32,3 % des militaires des armées étaient affectés en 2016 dans des zones d'emploi ayant connu entre 2003 et 2014 une augmentation du taux de chômage supérieure à 2 points alors que, parallèlement, 29 % étaient implantés dans les zones où la hausse avait été contenue en-deçà de 1 point, le taux national ayant augmenté de 1,8 point sur la même période. Cette situation pèse sur l'emploi du conjoint qui est exposé à des environnements variables et ponctuellement très défavorables. Dès lors, la situation économique des ménages « militaires » est exposée à des risques de détérioration à l'occasion des mutations.

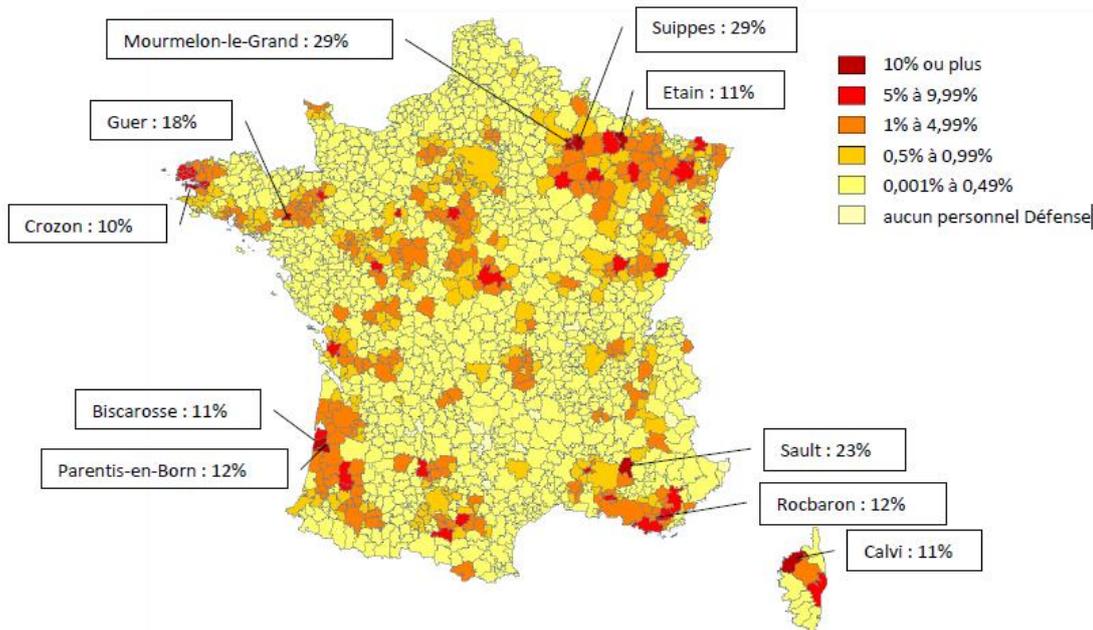
L'insertion des militaires dans les territoires dépend aussi de leur poids relatif dans la population active des bassins de vie⁶⁶. L'étude de la DRH-MD sur la qualité de vie du personnel de la défense sur son lieu de résidence a permis de décrire la situation des bassins de vie où la population relevant du ministère des armées réside⁶⁷.

La DRH-MD observe que la forte communauté de défense dans le bassin de vie de Paris ne représente que 0,6 % de la population active, comme à Lyon. À l'inverse, les militaires et civils de la défense « pèsent » 7,2 % de la population active à Toulon, 5,6 % à Bourges et jusqu'à 29 % à Mourmelon-le-Grand et Suippes (Cf. carte 6).

Ces données structurent les rapports des militaires et de leur conjoint avec l'environnement immédiat et le marché du travail. Plus la présence « militaire » est forte, plus le bassin de vie est sensible aux réalités de la vie militaire et plus enclin à l'accueil. Cela traduit aussi la taille réduite du marché de l'emploi et donc les difficultés auxquelles les conjoints sont exposés pour travailler.

⁶⁶ Un bassin de vie est constitué d'unités urbaines entières et de communes environnantes. Il y a 1 644 bassins de vie en France métropolitaine. Il s'agit du « plus petit territoire, organisé autour d'un pôle de services, au sein duquel la population a accès aux équipements et aux services les plus courants. Les services et équipements de la vie courante servant à définir les bassins de vie sont classés en 6 grands domaines : services aux particuliers, commerce, enseignement, santé, sports, loisirs et culture, enfin, transports » (définition de l'Insee).

⁶⁷ DRH-MD, *La qualité de vie du personnel de la Défense sur son lieu de résidence*, 2015, pp. 20 et s.

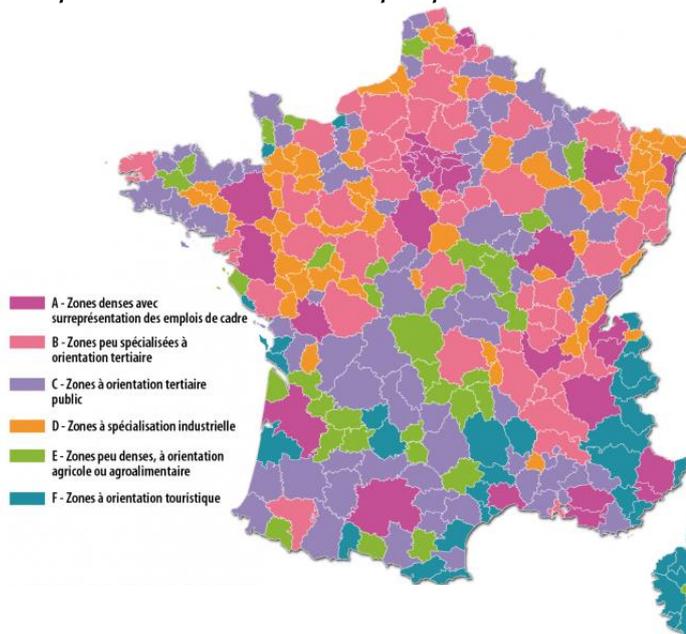
Carte 6 - Poids du personnel de la défense dans la population active des bassins de vie

Source : DRH-MD, La qualité de vie du personnel de la défense sur son lieu de résidence, 2015, p. 22.

1.1.3 Les conditions de vie des familles de militaire varient selon le territoire d'affectation

Les conditions économiques et d'emploi

Les territoires n'offrent pas partout les mêmes conditions économiques et d'emploi. La spécialisation spatiale des emplois peut en effet conduire à ce que peu d'opportunités soient laissées aux nouveaux entrants exerçant une activité peu développée dans certaines zones (Cf. carte 7). Par exemple, cela peut conduire des conjoints exerçant une activité de cadre à l'inactivité en raison de la faiblesse des emplois disponibles dans certaines garnisons isolées : pour ne prendre qu'un exemple, on trouve 1 900 cadres à Draguignan et 69 800 à Lille, deux garnisons où le nombre de militaires est du même ordre de grandeur.

Carte 7 - Spécialisation des zones d'emploi par activité dominante en 2012

Source : <http://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/observatoire-des-territoires/fr/panorama-des-zones-demploi>.

Mais le risque économique auquel les militaires et leur famille sont confrontés à chaque mutation est également alimenté par l'existence de fortes disparités de coût de la vie entre « garnisons ». Pour ne prendre que l'exemple le plus emblématique, l'Insee évalue que les prix « pratiqués dans l'agglomération parisienne sont ainsi en moyenne plus élevés de 9 % que ceux observés en province⁶⁸ » et qu'environ un tiers de l'écart est dû au seul coût des loyers, supérieurs de près de 50 % à Paris.

L'accès à la santé et à l'éducation

Si le nombre de médecins en France a cru au cours des 40 dernières années dans une proportion légèrement supérieure à celle de la croissance de la population, l'évolution de leur répartition a connu des fortes différences selon les territoires : il y a ainsi 798 médecins à Paris pour 100 000 habitants mais 180 seulement dans le département de l'Eure où se trouve la base aérienne d'Évreux, alors que la moyenne nationale est d'environ 330⁶⁹. Selon une synthèse⁷⁰ publiée en 2017, « les banlieues, contrairement à ce qui est parfois écrit, sont plutôt moins concernées que les périphéries urbaines plus lointaines. La France de la pénurie de personnels de santé n'est pas non plus, ou pas complètement, une France des faibles densités, puisque [...] les massifs alpins et pyrénéens, le nord des Landes, ou les communes centrales de l'île de la Réunion obtiennent des notes supérieures ou égales à la moyenne. Les espaces les plus gravement touchés sont un grand Bassin parisien, le cœur du Massif central (Aubrac, Margeride...), le Jura et les Vosges, le Bocage vendéen et la Guyane ».

Pendant longtemps, l'accès des familles aux centres médicaux des armées a permis de limiter les effets de ces évolutions. La densité des activités opérationnelles ou d'entraînement conduit à ce que de nombreux soignants de la médecine des forces exercent leur soutien en dehors des centres médicaux : dans les unités visitées par les membres du Haut Comité, il n'a jamais été constaté une présence de médecins supérieure à 50 % des effectifs en organisation. Il en résulte des capacités de consultations très variables, pour les militaires (le délai de prise de rendez-vous pour une visite périodique est de l'ordre de 17 jours), mais surtout pour les familles, qui accèdent désormais difficilement à un médecin militaire.

Par ailleurs, comme les familles des militaires ne bénéficient pas de la règle « médecin militaire = médecin traitant », elles se trouvent pénalisées en termes de remboursement dès lors qu'un médecin militaire les adresse à un confrère civil. « La progression du nombre de zones sous-denses en médecins généralistes amplifie la difficulté pour certaines familles de trouver un médecin traitant ».

En matière d'accès à l'éducation, les contrastes peuvent aussi être importants et touchent à la taille des établissements, à l'ampleur des filières proposées ou à la composition sociale de la population d'élèves, les résultats des apprentissages apparaissant peu distincts suivant le lieu.

Dans un contexte où s'observe sur la longue durée une différenciation sociale et scolaire des établissements d'enseignement, qui s'accroît de l'école primaire au lycée⁷¹, la première question que se posent de nombreux parents militaires est celle du lieu de résidence pour garantir l'accès à l'établissement qui correspond aux parcours ou aux désirs de leurs enfants. La mobilité crée alors une tension répétée pour parvenir à trouver, mutation après mutation, l'équilibre souhaité.

Sur ces contrastes, la DRH-MD notait en 2015 que si le personnel de la défense disposait généralement d'un niveau d'équipement élevé, il était souvent exposé à des situations où l'accès à la santé et à l'éducation étaient difficiles. 43 % du personnel de la défense ne disposaient que d'un accès faible ou moyen aux équipements de santé et 28 % aux établissements d'enseignement.

L'exemple de Cherbourg illustre les tensions vécues. Selon la marine, les difficultés de scolarisation sont la deuxième raison conduisant au taux élevé de célibat géographique des marins qui y sont affectés (taux de 23 %).

⁶⁸ Insee, *En 2015, les prix en région parisienne dépassent de 9 % ceux de la province*, Insee Première n° 1590, avril 2016, p. 1.

⁶⁹ La France se situe à cet égard dans la moyenne des pays de l'OCDE, avec un ratio de 3,3 médecins pour 1 000 habitants contre 4,1 en Allemagne et 2,8 au Royaume-Uni. Cf. Mme Sylvie Castaigne et M. Yann Lasnier, *Les déserts médicaux*, avis du CESE, décembre 2017.

⁷⁰ Note *Les déserts médicaux : une France des marges*, publiée sur le site de l'ENS Lyon Géoconfluences à l'adresse suivante : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/actualites/veille/deserts-medicaux-france>.

⁷¹ Son Thierry Ly et Arnaud Riegert, *Mixité sociale et scolaire et ségrégation inter- et intra-établissement dans les collèges et lycées français*, CNESCO, septembre 2016.

Les conditions de transport entre le domicile et le lieu de service

La problématique des transports et du temps de trajet entre le domicile et le lieu de prise du service pourrait ne pas se distinguer de celle qui touche l'ensemble de la population française. Pourtant, elle comporte des caractéristiques propres aux militaires.

La localisation des unités militaires engendre en effet deux types de contraintes : d'une part, de nombreuses unités sont implantées loin des centres urbains et en dehors des circuits desservis par les transports publics (bases aériennes, camps, ...), d'autre part, la superficie de certains sites impose la prise en compte de la circulation en leur sein.

Longtemps, les forces armées ont bénéficié de flottes de véhicules leur permettant, en régie, d'assumer ces transports, notamment pour les unités isolées par l'instauration de lignes de cars militaires. Depuis la fin des années 2000, les flottes se sont rétractées dans une proportion supérieure à la diminution des effectifs. En 2018, par exemple, le parc des véhicules de transport en commun s'élève à 1 060 contre 1 450 fin 2014 (- 27 %). Cette diminution du parc a mécaniquement réduit les activités en régie sans que les collectivités territoriales n'aient toujours les moyens d'y pallier.

Sur d'autres sites, la problématique principale est celle du temps de transport ou du mode de transport. Les contraintes en Île-de-France ne sont pas différentes de celles que subissent l'ensemble des franciliens : elles ont cependant pu être ponctuellement accentuées par la restructuration des sites parisiens et l'installation à Balard. L'effort réalisé par la direction des patrimoines, de la mémoire et des archives (DPMA), s'appuyant sur l'établissement public des fonds de prévoyance militaire et de l'aéronautique (EPFP) et le renouvellement des conventions de réservation, pour réorienter la majorité des logements du parc défense dans le grand Sud-Ouest parisien tend cependant à en réduire les effets. Le Haut Comité note toutefois que la situation des célibataires hébergés est plus compliquée : la cession d'emprises dotées d'une capacité d'hébergement (par exemple La Pépinière dans le VIII^e arrondissement ou la caserne de Reuilly dans le XII^e) a été compensée par des hébergements dans des sites beaucoup moins accessibles (Houilles, Villacoublay,...), ce qui génère des complications importantes de transport quotidien⁷². Les difficultés de transport renforcent par ailleurs les pratiques de « navetteurs⁷³ » : cette situation est partagée par de nombreux Français mais elle pèse sur le principe de disponibilité en période de grèves ou d'intempéries.

Le célibat géographique accentue également la question du transport et du temps qui lui est dédié. Agrégé aux réalités vécues par les navetteurs, il renouvelle l'importance du dispositif de subventionnement du transport ferroviaire aux yeux des militaires⁷⁴. Dans une enquête réalisée en 2015 par la DRH-MD, 99 % des militaires estimaient important que le ministère apporte son soutien aux transports ferroviaires⁷⁵.

⁷² On peut d'ailleurs souligner que la cession des sites parisiens de l'Îlot-Saint-Germain et du Val-de-Grâce, produira un effet similaire sur les unités Sentinelle hébergées sur ces sites. Ces dernières seront déportées en petite ou grande couronne voire jusqu'à Brétigny après 2021, augmentant les temps de parcours et de réaction pour rejoindre le cœur de Paris.

⁷³ Selon l'étude de l'Insee *De plus en plus de personnes travaillent en dehors de leur commune de résidence* parue dans le n° 1605 d'Insee Première en juin 2016 « les navetteurs sont des personnes ayant un emploi (ou actifs occupés) qui ne travaillent pas dans leur commune de résidence ». Dans cette publication statistique, « ceux effectuant des trajets de plus de 200 kilomètres n'ont pas été pris en compte. En effet, au-delà de cette distance, les déplacements ne sont que rarement quotidiens ; la plupart du temps, la personne ne rentre dans sa résidence principale que le week-end ».

⁷⁴ On rappellera que ces dispositions sont anciennes et ont précédé de plus de 100 ans la nationalisation des compagnies ferroviaires. En 1837, à l'occasion de l'élaboration du projet de loi portant concession du chemin de fer d'Orléans à Bordeaux, la Chambre des députés a accordé aux soldats voyageant en corps une réduction égale à la moitié du tarif ordinaire. Une loi du 6 juillet 1838 a étendu cet avantage aux autres concessions. En 1844, le Général Oudinot a obtenu que la réduction soit portée à 75 %. Ce taux, dit du « quart de place », est mentionné explicitement dans le cahier des charges des réseaux en 1857. En 1937, la convention constitutive de la SNCF approuvée par un décret du 31 décembre 1937 confirme le bénéfice du « quart de place » aux militaires sans qu'alors la SNCF ne bénéficie d'une compensation financière. En 1949, un avenant à la convention introduit le versement par l'État à la SNCF de sommes destinées à couvrir les charges correspondantes aux tarifs réduits. Les crédits sont ouverts à la section des travaux publics dès le budget 1950. En 1956, une partie des crédits est transférée au budget des armées pour le paiement d'une indemnité compensatrice liée au tarif militaire.

⁷⁵ DRH-MD, *L'accompagnement proposé par le ministère*, 2015, p. 48.

L'offre culturelle et de loisirs

La diversité des conditions économiques locales rejaillit aussi sur la pluralité de l'offre de loisirs sportifs ou culturels. L'environnement local immédiat n'offre pas partout le même panel d'opportunités ou de prestations. C'est notamment la raison pour laquelle, depuis longtemps, les armées ont développé un riche terreau pour accompagner les ressortissants de la défense et leurs proches. S'appuyant sur la fédération des clubs de la défense (FCD) et l'institution de gestion sociale des armées (IGeSA), voire sur le monde associatif, ces activités sont cependant fragiles et ne permettent pas de compenser la diversité des situations d'autant que la raréfaction des ressources a eu tendance à en réduire la portée (Cf. 2^e partie).

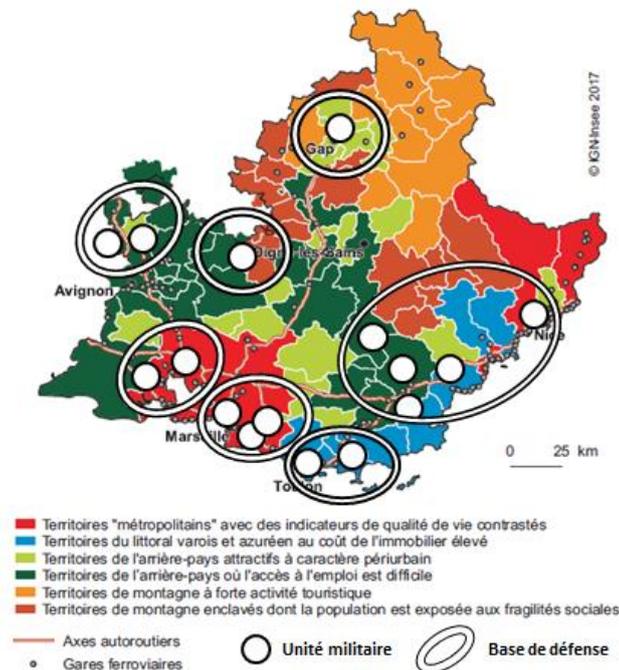
Une diversité extrême d'où émerge le caractère atypique de Paris, Toulon et des Départements ou régions français d'outre-mer-Collectivités d'outre-mer (DROM-COM)

Les conditions de vie des militaires peuvent varier d'une unité à l'autre pourtant éloignée de quelques kilomètres seulement.

L'exemple de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) est illustratif de cette complexité. Les seize principales implantations militaires couvrent toutes la diversité de qualité de vie observable dans cette région. Les bases de défense elles-mêmes regroupent en leur sein des unités exposées à des situations très diversifiées comme en témoigne la base de défense de Draguignan qui s'étend jusqu'à Nice.

Cet exemple montre qu'il est difficile de définir et de piloter un accompagnement répondant à toutes les disparités territoriales.

Carte 8 - Implantation des principales unités militaires stationnées en région PACA selon les territoires de vie



Source : HCECM et Insee, *Qualité de vie en Provence-Alpes-Côte d'Azur : logement, emploi, revenus et cadre de vie différencient les territoires*, Insee Analyses Provence-Alpes-Côte d'Azur n° 43, mars 2017.

Au-delà de ces disparités qui touchent tous les lieux d'affectation, il existe trois cas atypiques. La zone de Toulon concentre un tiers des marins mais également deux formations de l'armée de terre (le 54^e régiment d'artillerie à Hyères et le 519^e groupe de transit maritime à Toulon). « Dans ces espaces où s'exerce une très forte concurrence sur l'utilisation des sols, le coût de l'immobilier y est particulièrement élevé. La difficulté pour accéder à un logement peut expliquer la faible attractivité de ce territoire, dont la croissance démographique est faible. Ainsi, parmi les différents indicateurs de qualité de vie des habitants, l'accès au logement est le seul qui soit significativement défavorable à ce territoire littoral,

et constitue donc un enjeu majeur⁷⁶ ».

Toulon et ses environs créent une situation assez particulière où la tension immobilière s'imposant à un volume très conséquent de militaires est devenue l'enjeu majeur de qualité de vie des militaires et de leurs proches. Cette situation renforce les tendances au célibat géographique ou à l'installation résidentielle à l'écart de Toulon, ce qui élargit en conséquence le territoire « utile » à prendre en compte pour accompagner les militaires et leur famille dans l'organisation du quotidien⁷⁷.

Paris est une autre zone atypique. Plus de 13 % des militaires y servent. Comme pour le reste de la population française, l'Île-de-France représente une problématique particulière en termes d'emploi et de qualité de vie, accentuée par les contraintes de mobilité propres aux armées. Rester peu de temps en région parisienne interdit tout enracinement durable et toute possibilité d'accès à la propriété ; s'y établir longuement crée les conditions d'un retour compliqué en province tant l'accès à l'éducation, les facilités d'emploi ou les investissements immobiliers rendront peu rationnel un départ en famille pour une affectation de courte durée.

Enfin, l'outre-mer constitue le troisième groupe des affectations atypiques. Même si le volume de militaires concernés est plus faible que pour les autres cas, les conditions de vie ultra-marine, marquées par l'éloignement, un coût de la vie plus élevé, en partie compensé par des majorations de traitement, et, parfois, des problématiques aiguës de sécurité (par exemple Mayotte ou La Guyane) rendent les affectations peu attractives.

Il existe de fortes attentes face à ces réalités

L'indicateur de mesure du moral (I2M) suivi par la mission d'aide au pilotage (MAP) du secrétaire général pour l'administration (SGA) rend compte de la perception qu'ont les militaires des enjeux de mobilité. Les deux facteurs majeurs d'influence sur le moral sont l'affectation géographique et la conciliation de la vie professionnelle avec la vie personnelle⁷⁸. Ils soulignent l'importance de l'insertion locale des militaires et de leurs proches dans leur environnement immédiat.

Ces appréciations s'expriment alors que le moral est jugé globalement bon, meilleur dans les armées (73 % en moyenne) que dans les services (62 % en moyenne), en particulier au SEA (61 %) et au SSA (55 %), où l'inquiétude face aux évolutions nourrit l'insatisfaction, alors que la situation semble s'améliorer au SCA (70 %).

Les enquêtes réalisées par les armées soulignent les mêmes lignes de force. L'armée de terre a sondé les conjoints de militaire en juin 2017 et observe leur sensibilité croissante vis-à-vis de la mobilité, leur besoin d'écoute, d'information et de reconnaissance ainsi que leur souhait de bénéficier d'un soutien du commandement dont la forme doit cependant changer⁷⁹. La marine constate de son côté un sentiment de déséquilibre excessif entre la condition du marin et les conditions de vie dans la société civile et craint une précarisation professionnelle des conjoints⁸⁰. Dans l'armée de l'air, 70 % des aviateurs se déclarent satisfaits de la conciliation vie professionnelle/vie privée et 63 % de ceux qui sont hébergés sont satisfaits de leur condition, mais on note que les aviateurs qui ne sont pas affectés sur une base aérienne sont inquiets de l'évolution de leurs conditions de vie⁸¹.

L'enquête déjà citée de la DRH-MD sur la perception de la qualité de vie⁸² présente d'autres indicateurs, tout en insistant également sur l'importance des facteurs liés aux contraintes professionnelles. Il ressort de l'étude que la qualité de vie ressentie dépend plus de caractéristiques individuelles des agents, et plus largement de leurs aspirations, que du lieu de résidence. Le Haut Comité relève toutefois que la comparaison entre le personnel civil et le personnel militaire révèle un contraste qui montre que des progrès sont possibles et sont même attendus par les

⁷⁶ Insee, *Qualité de vie en Provence-Alpes-Côte d'Azur : logement, emploi, revenus et cadre de vie différencient les territoires*, Insee Analyses Provence-Alpes-Côte d'Azur n° 43, mars 2017, p. 2.

⁷⁷ Par exemple : où placer une crèche, si la population militaire s'est éparpillée sur une très vaste zone et si le choix de l'implanter dans l'arsenal impose des contraintes de transport peu acceptables pour de très jeunes enfants ?

⁷⁸ MAP/SGA, *Indicateur de mesure du moral du personnel civil et militaire - deuxième semestre 2017*, janvier 2018.

⁷⁹ Direction des ressources humaines de l'armée de terre (DRHAT), *Enquête sur les conjoints de militaires*, 2017.

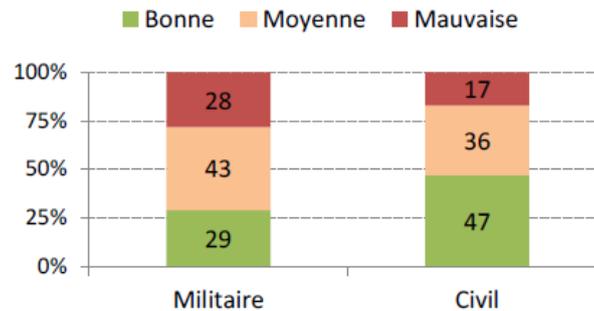
⁸⁰ Direction du personnel militaire de la marine (DPM), *Politique d'accompagnement social du marin et de sa famille*, 2015.

⁸¹ Observatoire social de l'armée de l'air, *L'accompagnement de l'aviateur et de sa famille*, avril 2017.

⁸² DRH-MD, *La qualité de vie du personnel de la Défense sur son lieu de résidence*, 2015.

militaires. En effet, « les civils se caractérisent clairement par une bonne qualité de vie (47 % contre 29 % des militaires). À l'inverse, les militaires estiment plus souvent avoir une qualité de vie moyenne (43 % contre 36 % des civils), voire mauvaise (28 % contre 17 % pour les civils). » Les militaires du rang sont 37 % à estimer avoir une mauvaise qualité de vie.

Graphique 2 - Répartition des militaires et des civils du ministère des armées selon la perception de leur qualité de vie



Source : enquête « La qualité de vie sur le lieu de résidence », SGA/DRH-MD/SPP-RH/PEP2, 2015, p. 73.

Champ : ensemble de la population du ministère de la défense.

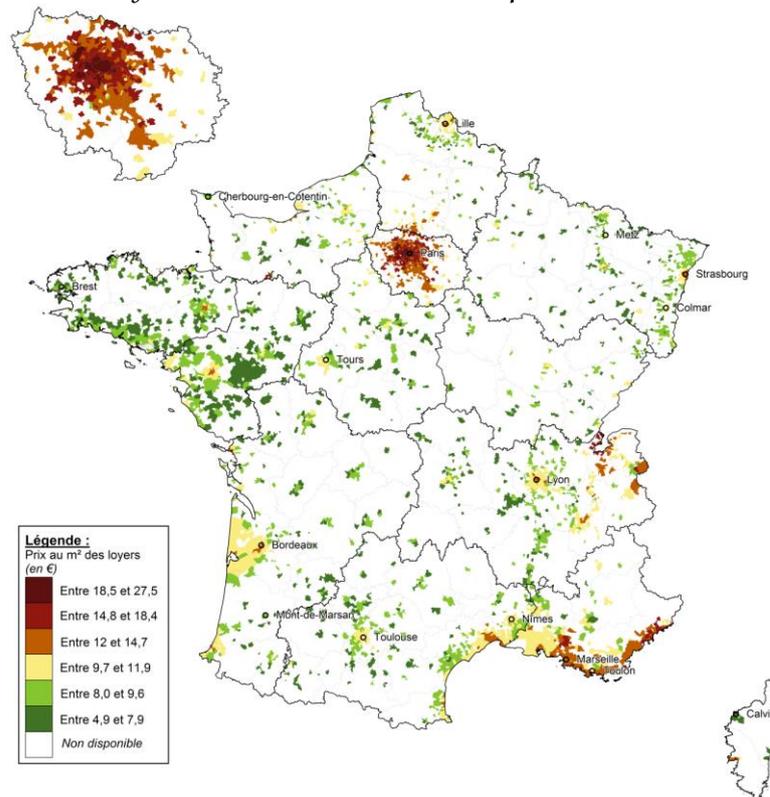
Lecture : 29 % des militaires estiment avoir une « bonne » qualité de vie.

1.1.4 L'accès au logement est une préoccupation majeure malgré l'existence d'une active politique du logement

De fortes attentes

La fréquence des mobilités géographiques et la diversité des situations que peuvent rencontrer les militaires mutés rendent sensible la question de l'accès au logement.

Or, la dispersion des implantations militaires sur le territoire national confronte les militaires à une grande diversité de marchés locaux de l'immobilier : à Paris ou à Toulon les militaires font face à un marché très onéreux tant à l'achat qu'à la location tandis qu'à Luxeuil ou à Rosnay le marché est très porteur à l'achat même si la revente peut être difficile (ce qui peut freiner un militaire à investir) mais peut, ponctuellement, être plus complexe pour la location, l'offre étant réduite.

Carte 9 - Prix au m² des loyers du marché dans des villes de plus de 2 500 habitants

Source : Clameur, recueil Clameur des 3 421 villes de plus de 2 500 habitants, loyers de marché (€/m²), novembre 2017, traitements HCECM et Observatoire économique de la défense (OED).

Les militaires cherchent généralement un logement à proximité de leur lieu d'affectation : le lieu de résidence résulte de la résolution d'une équation où les variables sont le travail du conjoint, la garde ou la scolarité des enfants, les réseaux de socialisation, le coût de la location ou la rentabilité d'une acquisition.

In fine, les militaires privilégient souvent la location dans une zone assez largement étendue autour du lieu d'affectation. Ils sont moins propriétaires de leur résidence principale que le reste de la population (58 % des ménages français et 62 % des fonctionnaires sont propriétaires ou accédant à la propriété contre 43 % des militaires⁸³).

L'I2M fait apparaître que le logement est en tête des motifs d'insatisfaction des militaires alors qu'il ne fait pas partie des cinq premiers sujets d'inquiétude pour le personnel civil.

La politique du logement conduite par le ministère des armées répond en partie aux besoins

Pour répondre au besoin de logement des militaires, une politique du logement active est conduite par la DPMA relevant du SGA⁸⁴. Fondée sur l'article L4123-1 du code de la défense qui dispose que « lorsque l'affectation entraîne des difficultés de logement, les militaires bénéficient d'une aide appropriée », cette politique représente 144 M€ en 2018, en progression de 20 M€ par rapport à 2017, 40 M€ étant consacrés aux loyers en outre-mer et à l'étranger.

La politique du logement vise deux objectifs selon la DPMA : d'abord compenser la mobilité exigée des militaires sans chercher pour autant à loger tous les militaires, ensuite, répondre à une préoccupation sociale au profit du personnel à revenu modeste, en particulier les militaires du rang

⁸³ Sources : Alain Dorison et Chantal Chambellan, *Le Levier, Faciliter l'accès au logement des agents publics, rapport au ministre de la fonction publique*, juin 2016 ; Insee, *Tableaux de l'économie française 2017* ; OED, *exploitation complémentaire de l'Insee, Recensement de la population, 2014*.

⁸⁴ Article 22 du décret n° 2009-1179 du 5 octobre 2009 modifié en 2017 fixant les attributions et l'organisation du secrétariat général pour l'administration qui précise que « la DPMA élabore et met en œuvre la politique du logement du ministère. Elle fait réaliser les programmes arrêtés par le ministre. Elle attribue les logements au profit du personnel civil et militaire de la défense et assure la gestion du parc ».

et le personnel civil de catégorie C.

Dans sa mise en œuvre, la politique est animée par la sous-direction du logement de la DPMA qui s'appuie elle-même sur 5 bureaux régionaux du logement (BRL) dont l'action est relayée par les bureaux logement de BdD placés au sein des GSBdD et sur le bureau du logement régional d'Île-de-France. Le commandant de base de défense (ComBdD) est un acteur majeur du logement au niveau local ; à l'exception de l'Île-de-France, il est en effet chargé d'attribuer les logements⁸⁵.

En 2017, le parc global de logements du ministère des armées est constitué de 47 556 logements, dont 42 349 en métropole et 5 207 en outre-mer et à l'étranger (Cf. annexe 9). Ce parc comprend des logements domaniaux et des logements pris à bail ou réservés par convention auprès d'un bailleur. La part de logements sous convention de réservation auprès de grands opérateurs ou de bailleurs sociaux est globalement stable et s'établit en moyenne en métropole à 78 % du parc total entre 2013 et 2017. En outre-mer et à l'étranger, 51 % des logements du parc sont des logements domaniaux. Le parc global a baissé de 12 % entre 2013 et 2017.

Pendant, c'est moins le parc global que le parc utile⁸⁶ qu'il faut observer : il s'établissait en 2017 en métropole à 30 958 logements familiaux. Ce parc est réparti sur tout le territoire mais il est très concentré en Île-de-France puisque 35 % des logements s'y trouvent contre seulement 13 % des militaires.

Tableau 1 - Répartition du parc de logements par bureau régional du logement, en métropole en 2017

	Bureau régional du logement						Total
	Île-de-France	Bordeaux	Lyon	Metz	Rennes	Toulon	
Parc global de logements	12 238	3 946	6 623	7 184	7 436	4 922	42 349
Parc utile de logements	10 750	2 935	5 058	4 262	4 079	3 874	30 958
<i>Domaniaux</i>	2 080	850	1 055	2 338	1 530	342	8 195
<i>Pris à bail</i>	132	76	93	83	173	37	594
<i>Réservés par convention</i>	8 538	2 009	3 910	1 841	2 376	3 495	22 169
Part du parc utile	35 %	9 %	16 %	14 %	13 %	13 %	100 %
Part du parc utile/parc global par région	88 %	74 %	76 %	59 %	55 %	79 %	73 %

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

Nota : le parc « utile » correspond au parc disponible à la location. Les logements conventionnés rendus aux sociétés et les logements domaniaux en cours de cession sont retirés du parc inventaire (global).

La constitution du parc permet de cibler les familles avec enfants pour lesquelles les contraintes de logement sont les plus fortes puisque 56 % des logements sont d'une taille équivalente ou supérieure à un T4, contre 28 % de T3.

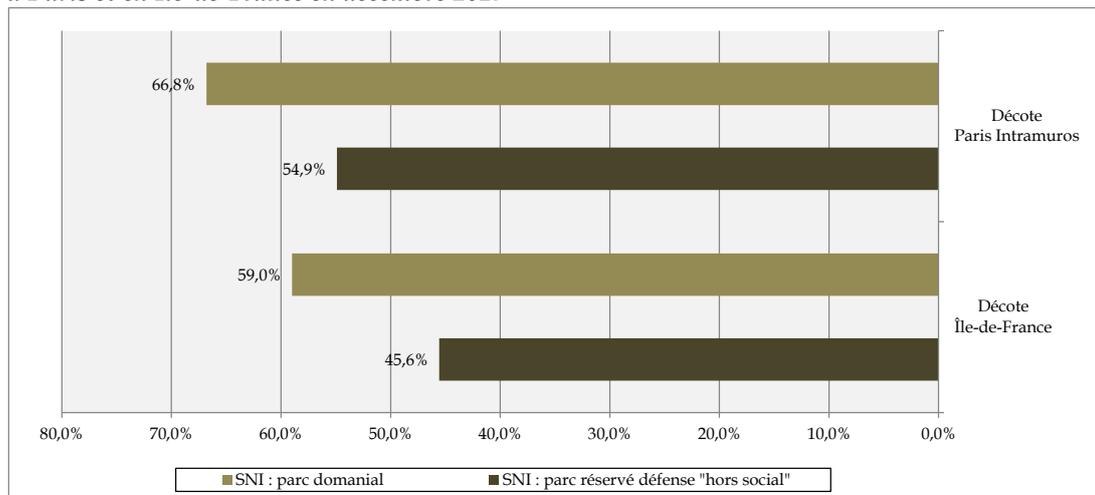
L'action menée permet d'aider significativement les ménages concernés. Globalement, la DPMA cherche à ce que les montants des loyers s'élèvent à 50 % de ceux du marché locatif privé à Paris et sa région et à 70 % de ceux pratiqués en province.

Sur une partie du parc, le Haut Comité a pu calculer que la décote en Île-de-France était comprise entre 46 et 67 % par rapport aux prix du marché.

⁸⁵ Article R5131-11 du code de la défense.

⁸⁶ Le parc « utile » recouvre le parc disponible à la location. Il correspond au parc « inventaire » duquel sont retirés les logements conventionnés rendus aux sociétés et les logements domaniaux en cours de cession.

Graphique 3 - Décote des prix au m² des loyers du parc défense par rapport au marché locatif privé, à Paris et en Île-de-France en décembre 2017



Source : société nationale immobilière (SNI) Île-de-France. CALLON 2017 pour les prix du marché locatif privé.

Note de lecture : en moyenne en décembre 2017, les prix au m² des loyers du parc domanial, géré par la SNI, en Île-de-France était 59 % moins élevé que le prix moyen sur le marché locatif privé, selon la référence Callon 2017.

Les logements familiaux du ministère des armées ne sont cependant pas accessibles à tout le personnel militaire. Les militaires non-officiers de moins de 15 ans de service, non chargés de famille, célibataires, dont les divorcés et veufs, ou détenteur d'un PACS depuis moins de 2 ans et en concubinage ne sont pas éligibles.

Pour le personnel civil, aucun critère lié à la situation familiale ou à l'ancienneté de service ne vient limiter les conditions d'éligibilité. Certes la politique d'hébergement en bâtiment cadres ou en caserne vient accompagner les militaires qui ne sont pas ayants droit, mais les évolutions sociales qui touchent la fonction militaire incitent sans doute à réexaminer ces limitations, d'autant que l'hébergement en caserne des militaires du rang relève d'abord d'une nécessité de service en lien avec l'exigence de disponibilité.

Pour les militaires, le taux de réalisation en métropole (rapport entre le nombre de logements attribués et le nombre de demandes déposées) s'établit en 2017 à 56 % (52 % en 2015). Ce taux est de 70 % pour le personnel affecté en Île-de-France en 2017, contre 67 % en 2015. Par catégorie, il est en 2017 de 44 % pour les officiers, 59 % pour les sous-officiers et de 63 % pour les militaires du rang.

Le parc⁸⁷ est occupé à 23 % par du personnel civil et à 77 % par du personnel militaire, soit une proportion proche de la répartition des agents du ministère des armées par statut.

La durée d'occupation moyenne des logements du parc défense, entre 2009 et 2017, est de 3,5 ans pour les militaires et de 7,6 ans pour les personnels civils.

Ces données ne permettent pas de démontrer que la politique du logement est prioritairement dédiée à l'accompagnement des situations de mobilité avant de répondre à des objectifs sociaux. Alors, que le taux de mobilité des militaires est près de 3,5 fois supérieur à celui du personnel civil du ministère des armées, aucun critère lié à la fréquence des mobilités n'est pris en compte dans l'attribution d'un logement familial. Cette réalité ouvre la voie à la possibilité d'une réflexion renouvelée sur les orientations de la politique du logement au profit des militaires, notamment en tant que levier d'accompagnement de la mobilité.

Le logement dans la gendarmerie relève essentiellement d'une nécessité absolue de service (NAS)

L'un des fondements organisationnels de la gendarmerie repose sur l'obligation de logement en caserne par nécessité absolue de service des officiers et sous-officiers de gendarmerie. Ces sujétions expliquent que la gendarmerie nationale dispose d'un vaste parc de logements, majoritairement situés en caserne.

⁸⁷ Hors NAS et hors COP/A.

Les militaires des corps de soutien de la gendarmerie ne sont pas soumis aux mêmes règles mais sont ayants droit à la politique du logement conduite par le ministère des armées tandis que les gendarmes adjoints volontaires sont hébergés sur le modèle des militaires du rang dans les armées. Le parc compte en 2017 plus de 75 000 logements, dont 40 % sont domaniaux (Cf. annexe 9).

Tableau 2 - Répartition du parc utile⁸⁸ de logements de la gendarmerie, en fonction de l'implantation, au 1^{er} janvier 2018

	Métropole	Outre-mer	Total
Logements en caserne domaniale	29 025	1 417	30 442
Logements en caserne locative	33 315	473	33 788
Ensembles immobiliers locatifs hors caserne	1 708	74	1 782
Prises à bail individuelles hors caserne	8 437	867	9 304
Total	72 485	2 831	75 316

Source : DGGN, Geaude 2G AI.

L'existence des logements familiaux concédés par nécessité absolue de service permet aux officiers et sous-officiers de gendarmerie d'échapper aux difficultés rencontrées par les autres militaires lors de leur installation sur leur lieu d'affectation. Toutefois, deux particularités sont à souligner. D'abord, les militaires bénéficiant d'un logement NAS n'ont pas le choix de leur lieu de résidence. Installés au plus près de leur lieu de service, ils sont aussi immergés dans une collectivité spécifique où vie familiale et vie professionnelle s'interpénètrent. Cela crée une situation très particulière où les questions domestiques prennent une place importante. Ces réalités ont conduit la gendarmerie à instituer dans chaque caserne un conseil des résidents qui, sous la responsabilité du commandement, dispose de pouvoirs de décision sur les conditions d'utilisation des aires communes, les questions d'entretien ou la détermination des périodes de chauffage. Le risque terroriste et l'ampleur des incivilités dans certaines communes ont parallèlement rendu sensible la question de la sécurité des familles.

Ensuite, la situation du parc de logements domaniaux est préoccupante. La moyenne d'âge des logements domaniaux est de 45 ans et, faute de crédits disponibles, les travaux de maintenance préventive n'ont pas toujours été réalisés. Face à la dégradation du parc immobilier domanial de la gendarmerie, le gouvernement a mis en œuvre un plan d'urgence pour les années 2015-2020. Doté d'une enveloppe annuelle de 70 M€ pour les années 2015 à 2017, il a permis la rénovation de près de 13 000 logements. Cet effort sera prolongé⁸⁹, 101 M€ seront consacrés en 2018 aux opérations de rénovation et de maintenance lourde des casernes de la gendarmerie. Ce montant sera porté à 105 M€ pour les années 2019 et 2020. Entre 2018 et 2020, ce sont plus de 9 700 logements qui seront concernés par des travaux de rénovation sur l'ensemble du territoire.

La politique indemnitaire se réfère soit à la commune de résidence soit au lieu d'affectation

La politique d'accès au logement est complétée par une politique indemnitaire qui prend en compte les variations du contexte économique dans lequel le lieu de résidence ou le lieu d'affectation se trouve. Trois indemnités particulières participent ainsi à la « territorialisation » de la rémunération (Cf. annexe 8).

Créé en 1919⁹⁰, l'**indemnité de résidence (IR)** est interministérielle. Elle participe à la compensation des écarts de coût de la vie selon les villes d'affectation. Le montant de l'indemnité est calculé sur la base des traitements soumis aux retenues pour pension auxquels un taux de 3 %, 1 % ou 0 % est

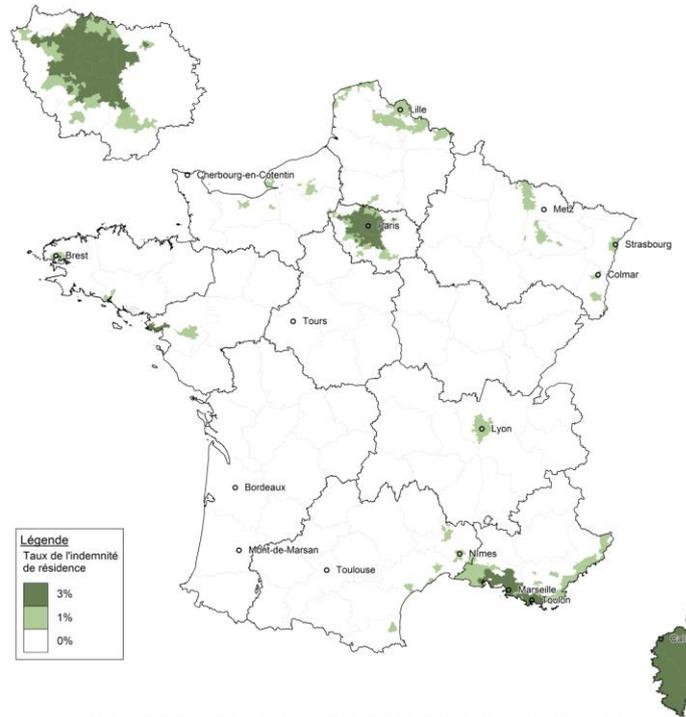
⁸⁸ Les logements déclassés en hébergement, déclassés en locaux de service et techniques, déclassés pour insalubrité ou dangerosité et les logements en cours de restructuration sont retirés du parc des unités immobilières « actives » (parc total, hors unités immobilières en cours « d'abandon »).

⁸⁹ Programmation immobilière pour la police nationale et la gendarmerie nationale 2018-2020, ministère de l'intérieur, 24 janvier 2018.

⁹⁰ Loi du 18 octobre 1919 et décret du 11 décembre 1919. Elle est désormais régie par le décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985 modifié relatif à la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des personnels des établissements publics d'hospitalisation.

appliqué selon un classement des communes d'affectation en trois groupes.

Carte 10 - Répartition des communes par zone d'indemnité de résidence



Source : circulaire FP/7 n° 1996-2B n° 00-1235 du 12 mars 2001 relative à la modification des zones d'indemnité de résidence, traitements HCECM et Observatoire économique de la défense (OED).

Instituée par l'article L4123-1 du code de la défense, **l'indemnité pour charges militaires (ICM)** est attribuée aux officiers et militaires non officiers à solde mensuelle, ainsi qu'aux volontaires dans les armées, pour tenir compte des sujétions propres à l'état militaire. Si tous les militaires sont éligibles à un taux de base de l'ICM, différent selon que le militaire est logé gratuitement ou non logé gratuitement, son montant total prend également en compte la situation familiale par le biais de deux taux particuliers⁹¹ et le lieu d'affectation au travers de deux taux spéciaux applicables (dont les officiers généraux sont exclus) dans des camps ou communes d'affectation isolées fixés par arrêté⁹². Les militaires non logés gratuitement bénéficient par ailleurs de taux distincts lorsqu'ils sont affectés en région parisienne (Cf. annexe 8).

Les taux varient selon le lieu d'affectation. Leur effet n'est pas négligeable : pour un militaire chargé de famille, non logé gratuitement, le montant de l'ICM à Mailly (taux spécial 1) est en moyenne 44 % plus élevé que celui en région parisienne et 58 % plus élevé que dans le reste du territoire. Sur le camp de Souge (taux spécial 2), le montant est en moyenne 26 % plus élevé que celui en région parisienne et 39 % plus élevé que dans le reste du territoire.

La majoration de l'ICM (MICM), indemnité accessoire de l'ICM, varie quant à elle en fonction du lieu de résidence. Son attribution s'inscrit dans la politique du logement⁹³. Pour être éligible, le militaire doit, notamment, avoir fait l'objet d'une affectation avec changement de résidence prononcée d'office, bénéficier d'au moins un taux particulier de l'ICM (c'est-à-dire être marié ou pacsé depuis au moins 2 ans ou avoir 1 ou plusieurs enfants à charge) et avoir demandé à disposer d'un logement dont l'attribution relève du ministère de la défense, sans en avoir refusé un

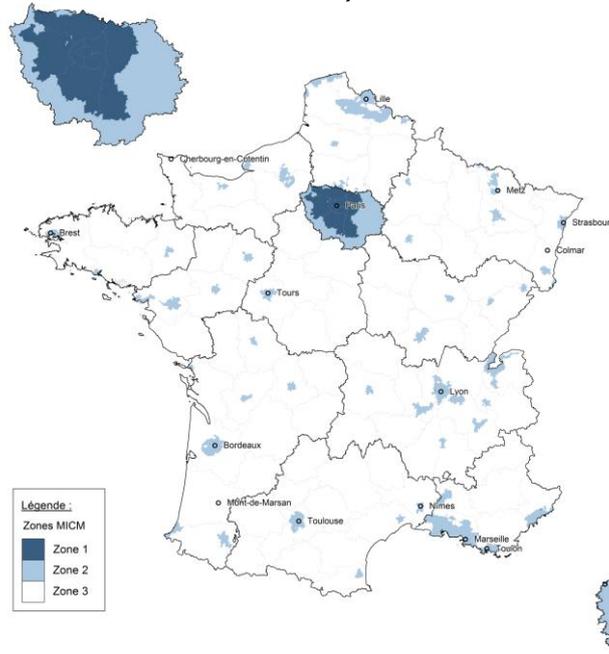
⁹¹ L'éligibilité à l'un ou l'autre taux particulier dépend de la situation maritale (on distingue d'un côté les mariés et les pacsés depuis au moins 2 ans, de l'autre, toutes les autres situations) et du nombre d'enfants (on distingue ceux qui n'ont aucun enfant, ceux qui ont 1 ou 2 enfants à charge et ceux qui ont 3 enfants à charge ou plus). Décret n° 59-1193 du 13 octobre 1959 fixant le régime de l'indemnité pour charges militaires et l'arrêté du 2 mars 2017 fixant les taux annuels de l'indemnité pour charges militaires.

⁹² Arrêté du 18 septembre 1964 fixant le classement des camps et localités ouvrant droit aux taux spéciaux de l'indemnité pour charges militaires.

⁹³ Décret n° 59-1193 du 13 octobre 1959 fixant le régime de l'indemnité pour charges militaires et arrêté du 9 mars 1987 relatif à la majoration de l'indemnité pour charges militaires pris en application de l'article 5 du décret n° 59-1193 du 13 octobre 1959 modifié fixant le régime de l'indemnité pour charges militaires.

correspondant à sa situation familiale. Le militaire doit, en outre, résider avec sa famille dans la garnison de service ou dans un périmètre tel qu'il puisse regagner journalièrement son domicile dans des conditions normales⁹⁴.

Carte 11 - Répartition des communes de résidence par zone MICM



Source : instruction n° 200415/DEF/SGA/DRH-MD/SDFM/FM2 relative aux modalités d'attribution de la majoration de l'indemnité pour charges militaires, traitements HCECM OED.

La MICM est dégressive à partir de la 7^e année passée dans la même garnison et s'éteint au terme de la 9^e année de présence. À l'inverse de l'ICM, elle est assujettie à l'impôt sur le revenu.

D'autres indemnités participent à la territorialisation de la politique indemnitaire. On peut citer la nouvelle bonification indiciaire (NBI) instituée au titre de la politique de la ville et dont peuvent bénéficier des agents exerçant des fonctions de « *prévention et de sécurité publique* » ou de « *police judiciaire [...] dans une zone concernée par la politique de la ville* »⁹⁵, l'indemnité compensatoire pour frais de transport attribuée à tout personnel militaire, officier et non-officier, affecté dans une unité implantée en Corse⁹⁶, l'indemnité de résidence afférente à la NBI⁹⁷ ou encore la « sur-rémunération » appliquée dans les départements et collectivités d'outre-mer qui prend des formes différentes selon le territoire considéré mais qui peut représenter en moyenne une augmentation de plus de 18 % par rapport à la métropole⁹⁸.

Comparaison avec la fonction publique

Les militaires bénéficient d'une aide importante pour accéder au logement locatif. S'appuyant sur une politique interministérielle pilotée par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), d'autres ministères se sont organisés pour soutenir leurs agents d'une façon parfois plus développée que le ministère des armées.

⁹⁴ Le périmètre est apprécié en durée de trajet. Les conditions paraissent normales lorsque le trajet entre le domicile et le lieu d'affectation est effectué dans un délai maximum d'une heure et demi en province et de deux heures en Île-de-France.

⁹⁵ Décret n° 2010-793 du 12 juillet 2010 relatif à l'attribution de la nouvelle bonification indiciaire au titre de la mise en œuvre de la politique de la ville aux militaires de la gendarmerie occupant certains emplois au ministère de l'intérieur.

⁹⁶ Décret n° 89-251 du 20 avril 1989 instituant une indemnité compensatoire pour frais de transport en faveur des magistrats, militaires, fonctionnaires et agents de la fonction publique de l'État en service dans les départements de la Haute-Corse et de la Corse-du-Sud.

⁹⁷ Décret n° 2004-941 du 3 septembre 2004 relatif à l'attribution de la nouvelle bonification indiciaire aux militaires occupant certains postes.

⁹⁸ Cour des Comptes, *La masse salariale de l'État - Enjeux et leviers*, juillet 2015, p. 81.

Le législateur a donné à l'État un droit de réservation auprès des bailleurs sociaux ayant bénéficié du concours financier de l'État (article L441-1 du code de la construction et de l'habitation) que l'article R*441-5 du même code fixe au plus à « 5 % au bénéfice des agents civils et militaires de l'État ». Ce dispositif est mis en œuvre par des conventions décrites à l'article R*441-5 et peut être complété par des conventions établies pour des logements ne relevant pas des habitations à loyer modéré comme le prévoit l'article R314-4 du code de la construction et de l'habitation.

Ces dispositifs permettent la constitution de parcs gérés localement par les préfets, en interministériel par la DGAFP ou par d'autres ministères (ministère des armées ou celui chargé de l'aviation civile par exemple).

Il n'existe malheureusement aucun suivi consolidé de ces parcs et de leur utilisation qui permettrait d'évaluer globalement l'aide apportée aux fonctionnaires de l'État au travers de ces dispositifs comme a pu le déplorer le Conseil d'État en 2009⁹⁹ ou une mission d'évaluation de l'inspection générale de l'administration en 2011¹⁰⁰. Le Haut Comité n'a pas conduit d'analyse exhaustive complémentaire pour combler cette lacune. Il relève cependant que de nombreuses études ou rapports d'enquête permettent de donner une vision comparative, certes partielle, mais rendant compte cependant du fait que l'État s'engage de façon importante auprès d'agents publics non-militaires.

Ainsi, hors du parc défense, près de 50 000 logements sociaux et intermédiaires sont réservés aux agents de l'État en Île-de-France, dont 4 000 environ changent annuellement de locataires. Ces logements proviennent des logements 5 % (réservés par le préfet), des réservations financées par des fonds d'aménagement pour la région Île-de-France (FARIF) et des crédits interministériels d'action sociale (CIAS), ainsi que des réservations effectuées par l'établissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP). Ils sont publiés sur la bourse au logement des agents de l'État (BALAE)¹⁰¹.

Les ministères économiques et financiers sont très engagés pour soutenir leurs fonctionnaires en région parisienne et sur tout le territoire alors que leurs contraintes de mobilité sont significativement moins importantes que celles qui pèsent sur les militaires. L'association pour le logement du personnel des administrations financières (ALPAF) met en œuvre la politique définie par les ministères financiers. En 2015, elle s'appuyait sur près de 11 000 logements¹⁰² dont près de 86 % étaient situés en Île-de-France, Paris représentant près de 42 % du parc, date à laquelle les ministères financiers regroupaient près de 43 000 agents en Île-de-France. L'administration des douanes bénéficie par ailleurs du soutien de l'établissement public national à caractère administratif « Masse des douanes¹⁰³ » qui gère, en 2014, 3 324 logements domaniaux et offrait 968 places en logement locatif réservées auprès de bailleurs privés¹⁰⁴, même si tous ces logements ne sont pas occupés par des douaniers.

Au ministère de l'intérieur, le parc de logements piloté par la direction des ressources et compétences de la police nationale (DRCPN) comptait, en 2016, 13 887 logements en Île-de-France et 410 en province (dans 6 départements). Par ailleurs, le ministère peut se porter caution pour des fonctionnaires locataires pour faciliter l'accès au parc privé¹⁰⁵.

⁹⁹ Conseil d'État, *Rapport public annuel 2009 – volume 2 – Droit au logement, droit du logement*, 2009.

¹⁰⁰ Inspection générale de l'administration, *Rapport n° 11-092-01 sur la gestion du contingent préfectoral de 5 % réservé au logement social des agents publics de l'État*, décembre 2011.

¹⁰¹ Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement, *Repères 2017 : « L'accès au logement social interministériel en Île-de-France, guide pour les agents de l'État »*, 2017.

¹⁰² http://www.alpaf.finances.gouv.fr/files/live/sites/alpaf/contributed/Alpaf/03_logements/Parc/PARC_IDF_FRANCE.pdf.

¹⁰³ Créé en 1998, l'établissement est l'héritage de l'obligation de logement en caserne imposée aux agents de la DGDDI affectés aux tâches de surveillance qui a été supprimée en 1980.

¹⁰⁴ Cour des comptes, référé n° S2016-1210-1 du 4 mai 2016 relatif au logement des douaniers par la « Masse des douanes ».

¹⁰⁵ Bilan social du ministère de l'intérieur, édition 2016.

1.2 DES DIFFICULTÉS PROPRES À LA FONCTION MILITAIRE QUI S'AJOUTENT À L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DES TERRITOIRES

1.2.1 Dans plusieurs domaines, les soutiens délivrés sont fragiles

La qualité diverse des prestations de soutien délivrées aux unités des forces renforce la disparité des conditions de vie des militaires sur leur lieu d'affectation.

Une qualité de soutien perfectible

L'évaluation de la qualité du service rendu (QSR) en BdD est l'une des missions du centre interarmées de coordination du soutien¹⁰⁶ (CICoS). S'appuyant sur les démarches traditionnelles issues de la roue de Deming¹⁰⁷, le CICoS a mis en place un système d'information dédié¹⁰⁸ pour capter, tous les trimestres, la qualité de service perçue par plus de 1 300 unités dans 25 domaines de soutien délivrés par les GSBdD du SCA, la DIRISI, le SID, le SEA, le SSA, la DPMA et la sous-direction de l'action sociale. Les domaines de soutien spécifique de milieu, dont le maintien en condition des matériels et les SIC opérationnels, ne sont naturellement pas concernés par ce dispositif d'évaluation.

Dans l'ensemble, la qualité des soutiens délivrés reste fragile et, dans certains cas, durablement sinistrée, malgré une amélioration globale perceptible depuis mi-2015.

L'habillement, l'infrastructure, le soutien délivré par le SID, les systèmes d'information et le logement sont les domaines qui concentrent les plus grandes insatisfactions.

L'instrument de mesure pourrait laisser penser que la situation est cependant globalement favorable : il convient de noter que les points bloquants ou les points durs proviennent de difficultés qui ne trouvent pas de solution au niveau de la base de défense et révèlent un dysfonctionnement de nature structurelle¹⁰⁹. Les 28 % de points durs ou bloquants rencontrés en matière d'habillement ne traduisent pas seulement la lenteur des processus de distribution des effets. Ils caractérisent une situation où, faute d'effets en nombre suffisant, les blousons de l'armée de terre sont « mutualisés » dans les unités, où les pompiers militaires sont confrontés à des ruptures régulières de stock auxquelles s'ajoutent une pénurie récurrente d'effets de protection individuels, où les dotations annuelles d'une tenue de protection base dans la marine sont insuffisantes et où les dysfonctionnements des processus de délivrance conduisent à une hétérogénéité de tenue en opérations et à la persistance de pratiques d'achats personnels d'effets par les militaires (tee-shirts, treillis, chaussures, gilets de combat...).

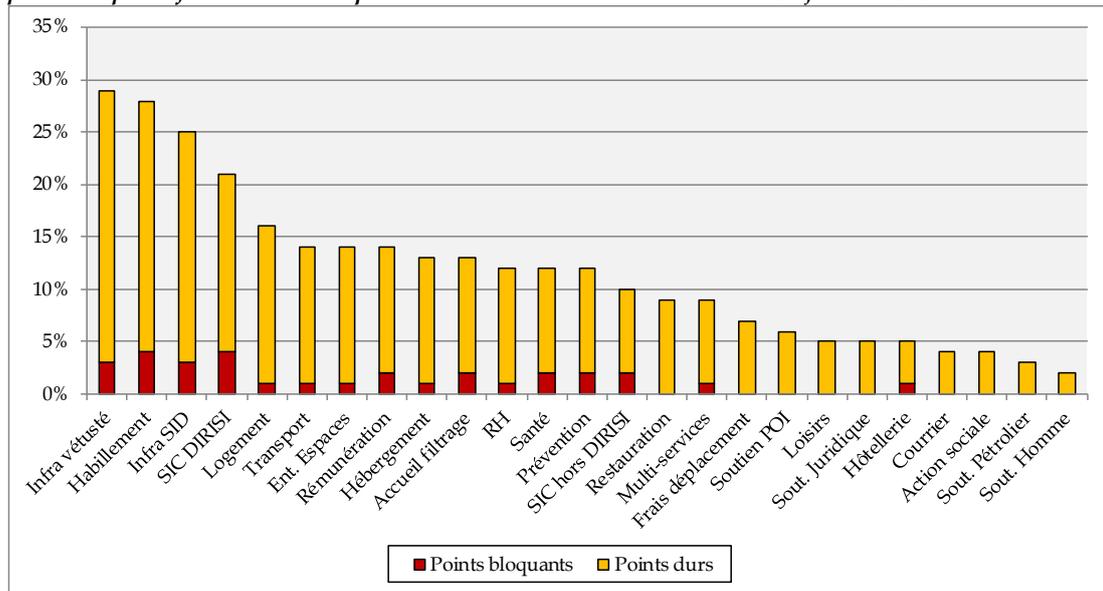
¹⁰⁶ L'article 2.5 de l'instruction n° 100/DEF/EMA/SC PERF du 17 avril 2015 dispose que « Le CICoS est l'organisme responsable de la qualité de service rendu (QSR) en BdD au niveau ministériel. Il recueille, fusionne et exploite toutes les données intéressant la QSR » tandis que l'article 1.4 de l'instruction n° 144/DEF/EMA/SC PERF du 17 septembre 2015 dispose que « [...] La QSR, outil à disposition des soutenus (usagers finaux, formations et organismes soutenus, niveaux centraux) et des souteneurs, vise à faire converger les besoins et l'offre de service en agissant sur les quatre qualités de service : évaluer la satisfaction des soutenus quant à la qualité des services qui leurs sont délivrés (qualité « perçue ») ; cette dimension recouvre l'évaluation des soutenus quant à la capacité des souteneurs à assurer leurs activités, le lien avec le moral et les conditions de vie en BdD. »

¹⁰⁷ La roue de Deming est une démarche d'amélioration continue de la qualité qui consiste à concevoir toute résolution de problème en appliquant une démarche en quatre étapes dont les deux dernières (vérifier et améliorer) consistent à collecter auprès des bénéficiaires une appréciation sur les prestations délivrées pour les améliorer de façon incrémentale.

¹⁰⁸ Le système d'information CHEOPS (cadre homogène et évolutif pour l'optimisation d'un pilotage structuré) s'appuie sur deux applications accessibles sur Intradef : l'outil de saisie manuelle (CHEOPS-OSM) et le portail d'information décisionnel (CHEOPS-PID).

¹⁰⁹ Pour le CICoS, un point dur et un point bloquant se définissent comme suit : un point dur signifie que le besoin est partiellement satisfait et que la formation soutenue doit compenser la défaillance du soutien afin de mener à bien sa mission ; un point bloquant signifie que le besoin n'est pas pris en compte et que la formation subit cette défaillance qui perturbe durablement l'exécution de la mission.

Graphique 4 - Taux de points bloquants et de points durs dans les 25 domaines de soutien évalués par le dispositif de suivi de la qualité du service rendu du CICOs au 15 janvier 2018



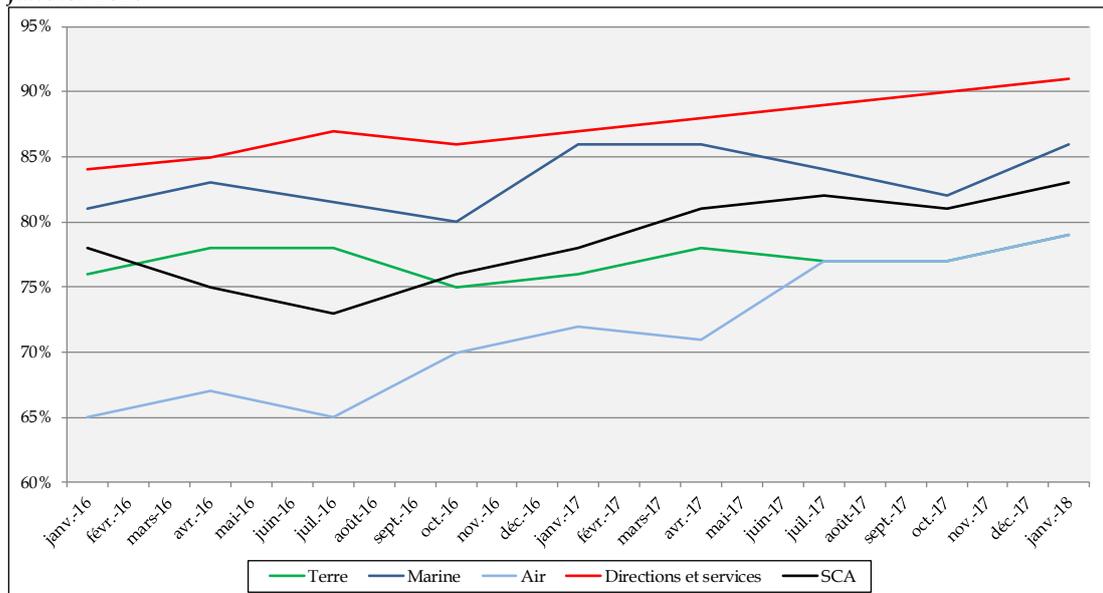
Source : CICOs, synthèse trimestrielle de la QSR au 15 janvier 2018, note n° D-18-000846/ARM/CICOs/B.QSR/NP du 12 février 2018, traitement HCECM.

On constate cependant une lente amélioration de la situation depuis 2015 (Cf. annexe 5).

Disparités des délivrances du soutien selon le lieu et l’armée

L’armée de terre et l’armée de l’air apparaissent plus affectées par les dysfonctionnements de la délivrance des soutiens ; les difficultés y sont en tout cas plus durement ressenties. À l’inverse, la marine et la plupart des services interarmées, à l’exception du SCA, jouissent d’une situation manifestement plus favorable. Les données collectées trimestriellement par le CICOs soulignent ce décalage.

Graphique 5 - Évolution de l’indice synthétique de satisfaction par force armée de janvier 2016 à janvier 2018



Source : traitement HCECM d’après des données CICOs issues des QSR.

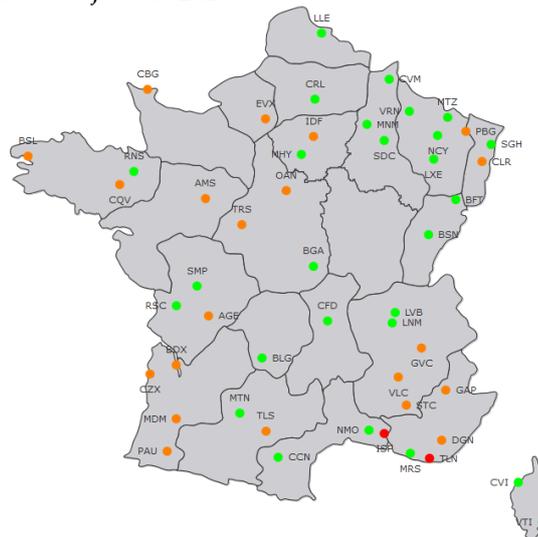
L’évaluation du moral réalisée semestriellement par la mission d’aide au pilotage placée sous l’autorité du SGA (I2M) en rend compte, en soulignant la persistance de l’insatisfaction quant aux

moyens matériels disponibles, aux difficultés de logement et d'hébergement.

À ces différences entre forces armées, s'ajoute, sans en être complètement indépendante, une différenciation de la qualité du soutien selon les lieux d'affectation.

La carte suivante rend compte de la diversité ressentie en matière de soutien dans le domaine de l'habillement, dégradé depuis de nombreuses années dans l'ensemble des unités mais accentué dans certaines BdD.

Carte 12 - Satisfaction de la qualité du service rendu dans les armées, directions et services par BdD en matière d'habillement en janvier 2018



Source : CCoS.

Cette situation tient aux particularités d'organisation des armées, aux modalités de constitution des services interarmées, aux disparités des garnisons et aux diversités des missions des unités. Il en résulte une grande hétérogénéité des conditions de vie et de service des militaires. Les divergences existantes accentuent les contrastes de l'environnement local.

Les services de soutien peinent à garantir un soutien également distribué, même si tous, à commencer par le SCA, ont entrepris de nombreux travaux de transformation digitale pour surmonter ces déficiences en tirant parti des facilités d'accès au soutien que représente une plateforme dématérialisée.

Le cas de Balard mérite une mention particulière. Les conditions de service des militaires y sont différentes mais bien meilleures que celles qui étaient en vigueur dans les sites d'origine, sauf pour le haut encadrement. L'ergonomie des locaux et l'organisation des services en plateaux par grande fonction (finances, RH...) facilitent les échanges professionnels, même si le caractère militaire du site gagnerait sans doute à être affirmé aux yeux des militaires rencontrés. Le chauffage reste cependant un point de crispation dont se plaignent de nombreux militaires¹¹⁰.

1.2.2 L'organisation locale des armées est devenue plus complexe

1.2.2.1 La garnison n'a pas disparu

La « vie de garnison » est un terme désuet alors que la notion de garnison a représenté, à une époque, l'idéal-type de la vie du militaire dans son environnement local direct. La garnison demeure pourtant une réalité militaire. Alors qu'elle aurait pu disparaître avec la création des bases de défense, la garnison a été maintenue pour pouvoir y adosser, d'une part, une politique spécifique de protection défense sous l'autorité du commandant d'armes, d'autre part, des pratiques de mutualisation de tâches qui excèdent les compétences des services de soutien

¹¹⁰ La contrainte des normes environnementales limite la température du chauffage à 19°C, avec un forçage possible à 21°C, mais selon les flux d'air dans certaines zones. Ces dispositions ne suffisent pas à assurer le confort du personnel.

interarmées (gardes, tâches de représentation, cérémonies, usage de biens d'intérêt commun, demandes de concours...). Elle sert par ailleurs à asseoir des droits financiers individuels.

La garnison conserve une vocation militaire

La garnison n'est pas définie par le code de la défense¹¹¹. En revanche, selon l'article 1^{er} du décret n° 2015-213 du 25 février 2015 portant règlement du service de garnison, « la garnison est le territoire au sein duquel les activités communes des formations et établissements des forces armées, ainsi que des formations rattachées, [...], sont coordonnées par un commandant d'armes. [...] Les limites des garnisons sont fixées par le chef d'état-major des armées qui peut déléguer sa signature aux autorités qui lui sont subordonnées. En cas de désaccord d'une autorité ne relevant pas du chef d'état-major des armées, la décision est prise par le ministre de la défense. Lorsque sur une aire territoriale ne sont présentes que des formations de la gendarmerie nationale, la création d'une garnison n'est pas obligatoire. La garnison reçoit le nom du centre urbain le plus important compris à l'intérieur de ses limites. »

Le service de garnison a pour objet selon l'article 2 de ce même décret :

« 1° d'établir et de faire appliquer par les formations et établissements situés sur la garnison ou y séjournant temporairement, le règlement intérieur du service de garnison qui définit les règles communes de comportement et celles qui permettent la coordination des activités de service courant en particulier :

- a) les règles de la discipline générale dans les armées que doivent observer les militaires portant l'uniforme et circulant isolément dans la garnison à l'extérieur des enceintes militaires ;
- b) la répartition entre les formations et établissements de l'utilisation des biens d'intérêt commun, sous réserve des attributions dévolues aux commandants de base de défense, si aucune autre procédure ne prévoit les modalités de leur répartition ;
- c) la participation aux charges, obligations et servitudes incombant à l'ensemble des formations et établissements de la garnison ; [...].

2° de régler, en liaison avec le délégué militaire départemental du département au sein duquel est stationnée la garnison, la participation militaire aux cérémonies organisées par une autorité publique de la garnison. »

Agissant sur un périmètre distinct de celui du ComBdD, disposant d'un lien privilégié avec le délégué militaire départemental, donc avec l'un des échelons territoriaux de l'État, le commandant d'armes, au sein d'une garnison, conserve des missions importantes en cas de crise et de mobilisation tout en tenant au quotidien un rôle protocolaire. Sa contribution possible aux dispositions prévues pour l'état de siège¹¹² conforte par ailleurs sa mission militaire.

La garnison sert également de référence pour l'établissement de droits financiers individuels

Au-delà des activités relevant du « service de garnison », la notion de garnison est importante pour l'établissement des droits financiers individuels.

Elle sert ainsi à définir le fait générateur des indemnités d'absence temporaire¹¹³ ou des indemnités pour services en campagne, les droits n'étant ouverts qu'en dehors du périmètre de la garnison. En outre, la garnison sert de référence pour déterminer les mutations qui donnent lieu à changement de résidence et au remboursement des frais de déménagement¹¹⁴ ainsi qu'à certaines indemnités accessoires de l'ICM.

¹¹¹ Le terme n'est utilisé, que de façon accessoire, dans 10 articles, dont 4 traitent des réquisitions militaires, 3 des cercles et foyers, 1 de la poste interarmées, 1 des contrats d'engagement à servir dans la réserve et 1 enfin de la trésorerie aux armées.

¹¹² Articles L2121-1 à L2121-8. Aux termes de l'article L2121-2, « aussitôt l'état de siège décrété, les pouvoirs dont l'autorité civile est investie pour le maintien de l'ordre et la police sont transférés à l'autorité militaire. L'autorité civile continue à exercer ses autres attributions. »

¹¹³ Décret n° 2009-545 pour lequel une garnison d'affectation « est le territoire de la commune et, le cas échéant, des communes limitrophes desservies par des moyens de transports publics de voyageurs, où est implanté l'unité, le détachement, l'organisme ou la mission dans lequel le militaire effectue normalement son service. La ville de Paris et les communes suburbaines limitrophes constituent une seule et même garnison. Toutefois, lorsque l'intérêt du service l'exige et pour tenir compte de situations particulières, un arrêté du ministre de la défense peut déroger à l'application de [cette définition] ».

¹¹⁴ Décret n° 2007-640. Ce décret considère comme garnison « le territoire de la ou des communes d'implantation de l'unité ou du détachement où le militaire effectue normalement son service ou, à l'étranger, la circonscription administrative assimilable. La ville de Paris et les communes suburbaines limitrophes constituent une seule et même garnison ».

On observe toutefois que les décrets n° 2007-640 et n° 2009-545 fixant respectivement les modalités de règlement des frais de changement de résidence et de déplacements temporaires s'appuient sur une définition de la garnison qui n'est pas toujours celle qui fixe le périmètre géographique des responsabilités des commandants d'armes ce qui conduit le centre d'administration ministériel des indemnités de déplacement à avoir sa propre doctrine quant au périmètre des garnisons pour le paiement d'une indemnité¹¹⁵.

Le rôle de la garnison dans la vie sociale est devenu marginale

À la suite des restructurations des cinquante dernières années, les leviers de la socialisation militaire ont disparu en même temps que ses pratiques traditionnelles : les cercles de garnison ont été dissous, sauf dans quelques rares grandes villes (Marseille et ses « bains militaires », Strasbourg, Metz, Paris et son cercle d'officiers...) ; les bibliothèques de garnison ont pratiquement disparue¹¹⁶ ; les événements festifs, comme les bals de garnison, sont devenus très rares.

Il ressort des visites réalisées par les membres du Haut Comité que les militaires ont même perdu le sens de la communauté que recouvrait, il y a peu encore, la garnison. La sociabilité s'organise quasi exclusivement autour des formations. Beaucoup de militaires rencontrés n'ont aucune relation avec les militaires affectés dans d'autres unités de la même garnison. Érodée par l'absence de lieux de rencontre, par l'évolution des modes de socialisation, par l'affirmation de l'individualisme, par la volonté de disposer d'un temps à soi distinct de celui vécu sous l'uniforme, la « vie de garnison » s'est peu à peu vidée de toute substance.

1.2.2.2 Les bases de défense forment de nouveaux échelons administratifs

Après un mouvement d'interarmisation débuté dans les années 1960, intensifié au cours des années 1990 et poursuivi à partir du milieu des années 2000¹¹⁷, le Livre blanc de 2008 et la révision générale des politiques publiques, engagés concomitamment, ont transformé de façon profonde l'organisation des soutiens et leur coordination.

La création de la direction interarmées des réseaux et des systèmes d'information (DIRISI) en 2003 et celle du service d'infrastructure de la défense (SID) en 2005 ont marqué une étape importante car elles ont conduit à l'affirmation de la dimension interarmées des soutiens qui étaient jusqu'alors

¹¹⁵ La définition du pourtour d'une garnison peut différer de celle qui définit le ressort d'un commandant d'armes. Cela peut conduire à des divergences. Par exemple :

- selon la décision n° 57/DEF/CAB/C/9 du 2 janvier 1978 relative au commandement de la garnison de Paris, la garnison de Paris correspond aux limites des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne en englobant la ville de Paris elle-même ;
- alors que pour l'instruction n° 230112/DEF/SGA/DRH-MD/SR-RH/FM2 du 14 mars 2016 relative aux conditions de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires et les changements de résidence du personnel militaire, la garnison de Paris est constituée par le territoire de la ville de Paris auquel s'ajoute celui des communes suburbaines limitrophes (Aubervilliers, Pantin, Le Pré Saint-Gervais, Les Lilas, Bagnolet, Montreuil, Fontenay-sous-Bois, Saint-Mandé, Vincennes, Nogent-sur-Marne, Joinville-le-Pont, Saint-Maurice, Charenton-le-Pont, Ivry-sur-Seine, Le Kremlin-Bicêtre, Gentilly, Montrouge, Malakoff, Vanves, Issy-les-Moulineaux, Boulogne-Billancourt, Saint-Cloud, Suresnes, Puteaux, Neuilly-sur-Seine, Levallois-Perret, Clichy, Saint-Ouen, Saint-Denis).

¹¹⁶ Les bibliothèques de garnison se sont multipliées à partir d'une instruction de 1872 qui en instaurait l'obligation pour inciter les officiers au travail intellectuel. Ces bibliothèques atteignent leur âge d'or entre 1890 et 1940 : on en dénombre 320 en 1933 regroupant près de 1 573 000 ouvrages. Elles bénéficient d'un lectorat actif : en moyenne, 50 volumes sont empruntés par an et par inscrit. Le rôle de ces bibliothèques dans la diffusion des savoirs n'a pas été nul comme en témoigne certains travaux universitaires sur le sujet. Toutefois, « *s'il a fallu plus d'un siècle pour constituer ces bibliothèques, quelques décennies ont suffi pour les réduire comme peau de chagrin* ». En 2008, une historienne spécialisée dénombreait encore 8 bibliothèques de garnison. De son côté, en 2017, la DPMA recensait 51 bibliothèques sur l'ensemble du ministère, comprenant outre les bibliothèques de garnison restantes, celles du SHD mais aussi des écoles... Cf. Agnès Boishult, *Contribution à l'histoire des bibliothèques de cercle d'officiers*, ENSSIB, Lyon, janvier 2011, p. 36.

¹¹⁷ Depuis 50 ans, l'interarmisation s'est faite en trois grandes étapes. La première étape fut celle de la constitution de 1959 à 1964 d'un ministère de la défense « unifié ». La deuxième étape a débuté avec la guerre du Golfe et, face aux constats de certaines limites, a conduit, notamment, à la création de la DRM et du COS. La troisième étape débute au milieu des années 2000 et conduit à la subordination des armées au CEMA puis à la création des grands services que sont la DIRISI, le SID et le SCA, notamment.

complètement intégrés aux armées¹¹⁸.

La recherche d'économies a accéléré la mutualisation interarmées des activités d'administration intérieure alors qu'elles étaient placées depuis toujours sous la responsabilité des chefs d'unités militaires. En mutualisant ainsi, en 2011, dans des groupements de soutien de base de défense (GSBdD) l'ensemble des activités relatives à l'administration générale et au soutien commun, puis en rattachant en 2014 ces GSBdD au nouveau service du commissariat des armées (SCA), créé en 2010, une rupture d'ampleur a affecté la conception et la délivrance des soutiens généraux dans les forces.

S'additionnant au SSA et au SEA, ces nouveaux services interarmées, relevant du CEMA (SCA, DIRISI) ou du SGA (SID), ont nécessité la mise en place d'une coordination locale, interarmées et ministérielle pour permettre l'allocation optimale des ressources sur un territoire donné et arbitrer les questions que la présence de plusieurs formations sur une même base pouvait engendrer.

La création des bases de défense en 2011 répondait à ce besoin et le nouveau ComBdD, s'appuyant sur une équipe dédiée, devait sur un territoire géographique resserré assumer ces fonctions de coordination et d'arbitrage.

Les BdD n'ont jamais eu pour vocation de se substituer à la garnison ou à la notion de formation administrative¹¹⁹, et c'est heureux. En s'ajoutant à ces deux notions, les BdD, focalisées sur la coordination des soutiens¹²⁰, ont en revanche complexifié l'organisation hiérarchique et fonctionnelle des armées, sans clarifier l'organisation territoriale du ministère des armées. De fait, les dispositions du code de la défense ne prévoient pas que la BdD soit une formation administrative (ce qui prive le ComBdD¹²¹ de tout commandement), ne déterminent pas précisément le périmètre des services de soutien à coordonner, ne délimitent pas l'aire géographique des BdD et organisent une coordination découplée de l'organisation fonctionnelle et géographique des services de soutien. Aire géographique imprécise où un ComBdD agit sans commandement sur des soutiens relevant d'une autre chaîne hiérarchique au profit de soutenus

¹¹⁸ L'administration intérieure a quitté le giron des formations administratives (régiments, bases aériennes, bâtiments de la marine...) au sein desquelles elles étaient réalisées depuis au moins le dernier quart du XIX^e siècle. Par exemple, l'article 21 de la loi du 16 mars 1882 sur l'administration de l'armée disposait ainsi : « L'administration intérieure des corps de troupes et des établissements considérés comme tels est dirigée par un conseil d'administration qui préside le chef de corps. Le chef de corps et le conseil d'administration sont solidairement responsables envers l'État ».

¹¹⁹ En application de l'article R3231-10 du code de la défense, « I. La formation administrative est l'élément de base de l'administration au sein des forces armées. Placée sous l'autorité d'un commandant de formation administrative, elle administre le personnel qui lui est affecté et les biens qui lui sont confiés, dans la limite des délégations de pouvoirs qui sont consenties. Les formations administratives sont les corps de troupe de l'armée de terre, les formations de la marine, les bases aériennes, les régions de gendarmerie et les organismes administrés comme tels. D'autres organismes ou formations peuvent leur être rattachés pour leur administration. II. Les chefs d'états-majors et le directeur général de la gendarmerie nationale fixent par arrêté la liste des formations administratives relevant de leur autorité. » La notion de formation administrative est trompeuse car ces formations sont d'abord des unités opérationnelles et n'exercent désormais qu'un nombre réduit de responsabilités administratives.

¹²⁰ Les bases de défense sont décrites par l'article R3231-9-1 du code de la défense qui précise que :
« I. - L'organisation du soutien de la défense repose sur des bases de défense. La base de défense regroupe en son sein les formations et organismes du ministère pour lesquels des soutiens sont assurés de manière mutualisée.
II. - Sous l'autorité du chef d'état-major des armées, les commandants de base de défense sont responsables, dans le cadre de chacune des bases de défense, de la coordination des soutiens délivrés par les services de soutien interarmées et les directions et services relevant du secrétaire général pour l'administration, à l'exception du maintien en condition opérationnelle des matériels. À ce titre, ils :
- arbitrent et hiérarchisent les besoins exprimés en fonction des capacités de soutien ;
- s'assurent de la qualité des services rendus. Ils exercent, le cas échéant par délégation de pouvoirs du ministre, les attributions prévues aux articles R. 5131-3, R. 5131-4, R. 5131-5 et R. 5131-11.
III. - Les commandants de base de défense peuvent recevoir des délégations de pouvoirs et déléguer leur signature à leurs subordonnés. »

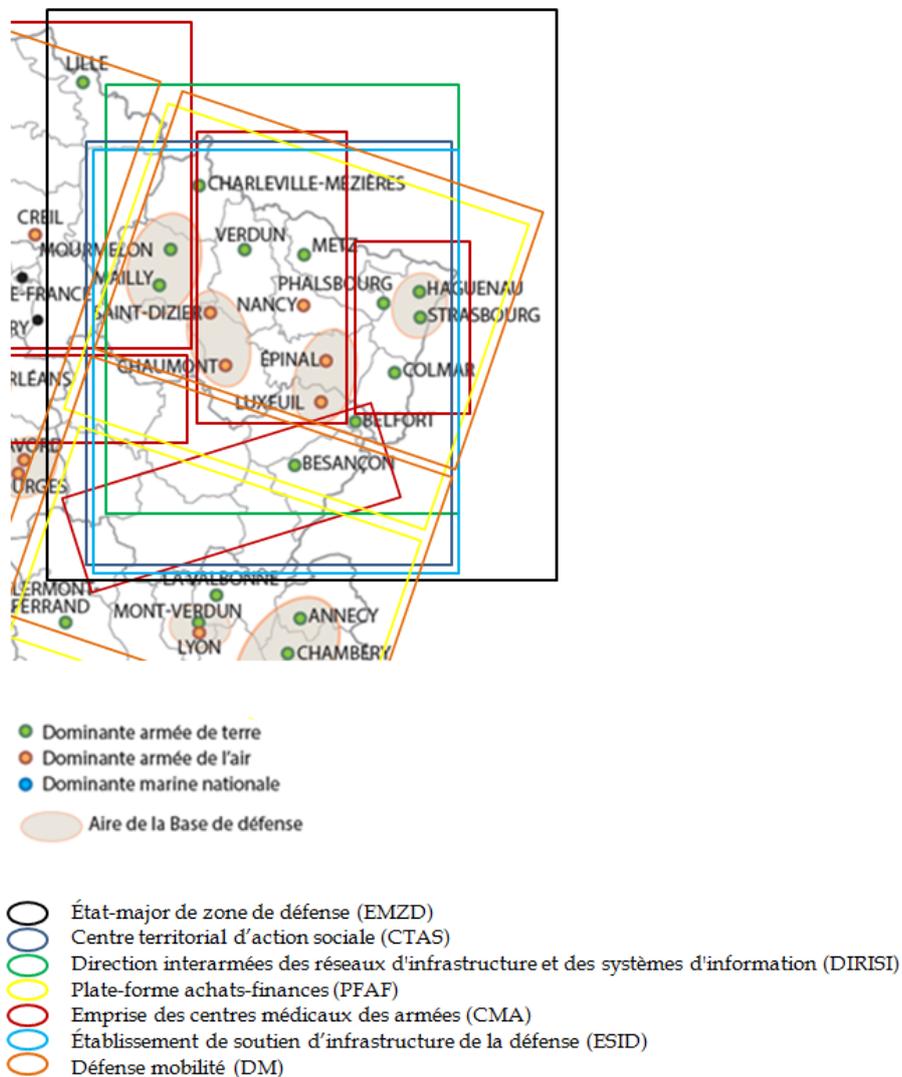
¹²¹ Depuis 2014, les ComBdD sont recentrés sur la coordination des soutiens au niveau local et sur l'évaluation et l'amélioration de la QSR. L'instruction ministérielle n° 144 dispose que le ComBdD a pour mission de s'assurer du bon fonctionnement du soutien délivré au sein de la BdD. Il intervient dans la mise en œuvre des politiques ministérielles et contribue à l'optimisation de leur application par sa connaissance de la situation locale, en liaison avec les centres de services partagés et en s'appuyant sur les chefs de services locaux. Il contribue à la disponibilité opérationnelle du personnel des services de soutien, et participe à l'action du ministère en cas de crise sur le territoire national. En outre, le ComBdD est responsable au niveau local de la mise en œuvre de la politique immobilière, décline au niveau local les directives de soutien national et joue un rôle prépondérant dans l'évaluation de la QSR. Il est l'interlocuteur local du ministère des armées en matière de prévention, de santé et sécurité au travail, de maîtrise des risques, d'environnement, de dialogue social, de logement et de l'action sociale.

divers, la BdD n'est pas un échelon de proximité qui peut donner du sens à l'insertion des militaires dans leur territoire d'affectation. À la fois trop large et trop diffus, le nouveau cadre ne peut répondre au besoin d'accompagnement quotidien d'un militaire.

Les unités embasées continuent parallèlement à dépendre, souvent, d'un échelon intermédiaire d'armée (arrondissement maritime, zone terre, ...), d'un état-major zonal pour ce qui relève des opérations sur le territoire national, d'autant d'échelons à compétence territoriale variée qu'il y a de soutiens (soutiens spécifiques d'armée, soutiens interarmées, ...), d'un délégué militaire départemental et d'un commandant d'armes sur la garnison d'implantation.

Dès lors, l'organisation territoriale locale est devenue d'une grande complexité marquée par l'absence d'unité territoriale cohérente. Selon la mission, la force armée, le domaine de soutien ou le rattachement hiérarchique, chaque unité militaire relève d'acteurs ayant des périmètres géographiques différents, ce qui ne peut que nuire à l'optimisation.

Carte 13 - Exemple de recouvrements des ressorts géographiques des soutiens



Traitement HCECM.

1.2.2.3 La poursuite de la transformation des soutiens risque encore d'affecter la qualité du soutien

Alors que la qualité des soutiens délivrés reste incertaine, les services qui en sont chargés sont encore soumis à des restructurations ce qui pourrait faire perdurer les tensions entre souteneurs et soutenus. Les inquiétudes générées sont d'ailleurs perceptibles dans les synthèses de l'I2M.

Le SCA prépare sa « bascule vers l'avant »

En adoptant son nouveau schéma stratégique 2018-2025, le SCA est entré dans une nouvelle phase de sa transformation pour stabiliser son modèle, moderniser ses processus et réduire certaines disparités héritées de particularismes d'armée. La poursuite des restructurations du SCA consiste d'abord en l'adaptation de son organisation. Dans un mouvement appelé « bascule vers l'avant », il s'agit de créer au plus près des unités soutenues des pôles dédiés au soutien de proximité, rattachés à des GSBdD en nombre plus réduit. Parallèlement, la rationalisation de nombreuses filières, l'interarmement des processus et leur digitalisation sont poursuivies. La généralisation de la distribution par correspondance de l'habillement dans la marine et l'armée de l'air¹²² sera ainsi entreprise tandis que la transformation du support juridique soutenant l'activité des cercles sera engagée et que seront poursuivies les études sur l'externalisation d'une partie des activités de restauration – hébergement – loisirs.

Cette transformation affectera l'ensemble des prestations délivrées par le SCA dans un contexte où les ressources restent rares même si les arbitrages donnés dans le cadre de la loi de programmation militaire 2019-2025 permettront, sans compter les effets des possibles externalisations, au service de ne diminuer ses effectifs que d'une centaine d'emplois d'ici à 2025. Le SCA est contraint par les faibles leviers dont il dispose : gestionnaire de 3 % de son personnel, il doit composer avec les autres gestionnaires pour conquérir ses ressources humaines, alors même que les contraintes de gestion de ces derniers peuvent les inciter à ne pas investir dans les compétences qui sont désormais principalement, voire exclusivement, exercées au sein du SCA¹²³. En outre, le SCA ne maîtrise pas l'ensemble des leviers budgétaires conditionnant la performance dont il est redevable : s'il a pu, depuis 2014 se voir confier les unités opérationnelles habillement et alimentation, les crédits dédiés au soutien commun en BdD sont du ressort du ComBdD¹²⁴, alors que la flotte de véhicules de gamme commerciale est pilotée par le SGA¹²⁵. L'architecture budgétaire n'est pas en cohérence avec les responsabilités opérationnelles du SCA.

Le SCA continuera ainsi à être exposé aux risques inhérents à tout processus de changement sans disposer de tous les leviers pour l'accompagner.

Le SSA renforce la médecine des forces et consolide sa capacité à projeter des structures hospitalières

Le SSA est lui aussi engagé dans une profonde restructuration qui ne sera pas achevée avant la fin de la prochaine Loi de programmation militaire (LPM). Centrée sur le renforcement de la médecine des forces et des capacités de projection hospitalière, cette réforme conduit à la rénovation des CMA, à la diminution de leur nombre (passage de 51 à 16), au maintien des antennes médicales au plus près des unités des forces et à une profonde réorganisation de la fonction hospitalière s'appuyant sur une large ouverture à la santé publique. L'inscription pleine et entière du SSA dans le système de santé publique¹²⁶ découle de la loi n° 2016-41 qui prévoit dans son article 222 de « renforcer la contribution du service de santé des armées et de l'Institution nationale des invalides à la politique de santé publique et à la défense sanitaire du pays, [...] permettre à ce service et à cette institution de mieux remplir leurs missions au titre de la défense nationale, en particulier par une meilleure articulation avec les dispositifs de droit commun et le développement de coopérations nationales et internationales [et de]

¹²² La distribution par correspondance sera organisée à partir du point unique de l'établissement logistique du commissariat des armées (ELOCA) de Châtres. Elle sera étendue au personnel de l'armée de l'air en juillet 2018 et à celui de la marine en octobre 2018. Le personnel pourra également effectuer directement ses commandes sur un portail accessible sur Intradef et Internet. La politique interarmées de l'habillement a été définie par l'EMA dans sa note n° D-16-002290/DEF/EMA/PERF/PILSTRAT/NP du 7 avril 2016. Elle prévoit l'harmonisation des droits individuels à l'habillement. Une expérimentation est en cours sur le paquetage commun du combattant débarqué prévoyant les mêmes effets pour le fantassin, le fusilier marin ou le fusilier de l'air ; elle sera étendue à d'autres segments.

¹²³ 76 % des spécialistes restauration, hôtellerie, loisirs, 61 % des spécialistes soutien de l'homme et 50% des acheteurs du ministère des armées sont employés par le SCA.

¹²⁴ L'UO habillement a été confiée au SCA en janvier 2014. Une UO alimentation unique a été créée en 2015. Ces UO sont rattachées au BOP Soutien des forces dont le responsable est le sous-chef performance de l'EMA. Chaque ComBdD est responsable de l'UO regroupant les crédits d'AGSC de son ressort géographique.

¹²⁵ Les tensions sur les prestations de transport tiennent principalement à la taille du parc de véhicules et, en second lieu, au déficit de conducteurs de l'ordre de 15 %. Le parc a en moyenne 6 ans d'âge. Le projet de LPM 2019-2025 ne prévoit aucun crédit supplémentaire.

¹²⁶ L'ordonnance du 17 janvier 2018 relative au SSA et à l'institution nationale des Invalides prise en application de l'article 222 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé.

faciliter la réorganisation de l'offre de soins du service de santé des armées et de l'Institution nationale des invalides en adaptant [...] les dispositions relatives aux statuts et aux positions des personnels civils et militaires ».

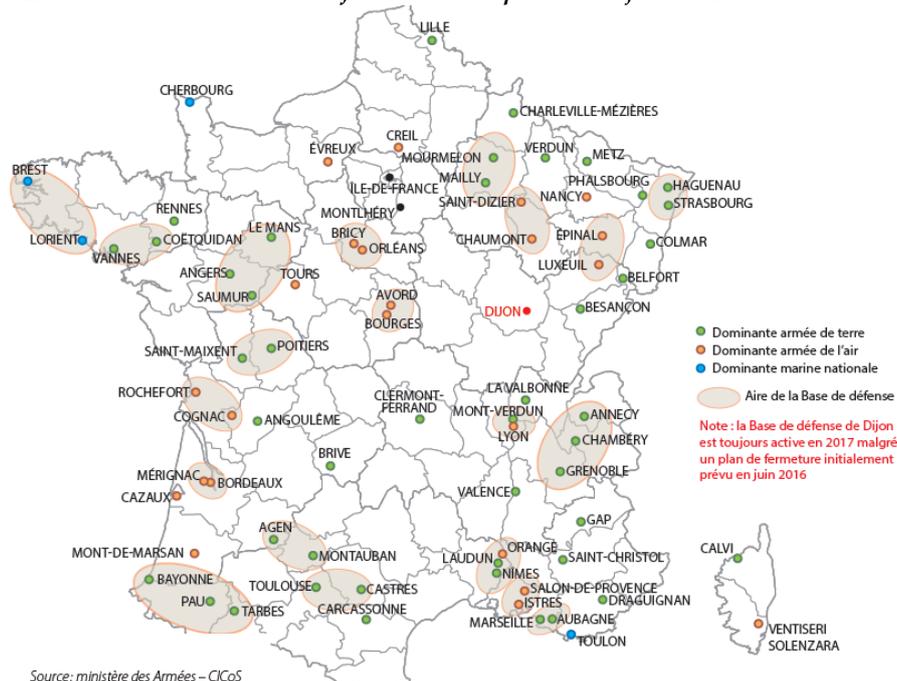
Cette manœuvre se traduit par la constitution de quatre établissements hospitaliers civils et militaires (EHCM) à Brest, Metz, Bordeaux et Lyon, à côté des quatre hôpitaux d'instruction des armées (HIA) plates-formes constitués en deux ensembles hospitaliers militaires en région parisienne et à Marseille-Toulon. Dans les EHCM se côtoieront, grâce à des partenariats avec des hôpitaux civils, des praticiens issus des deux milieux dans un environnement pleinement intégré aux territoires de santé et où les praticiens militaires seront très minoritaires.

Cette réforme d'ampleur inquiète le personnel du service¹²⁷ et conduit la direction centrale à ouvrir des études en lien avec la DRH-MD pour amender la politique de rémunération et aligner un certain nombre de droits financiers sur ceux en vigueur dans les hôpitaux civils (rémunération des gardes et astreintes, étude de réévaluation des grilles indiciaires des praticiens...).

Les perspectives d'évolution des BdD

Enfin, l'ajustement du nombre de bases de défense a fait l'objet d'un travail particulier pour mieux assurer à l'avenir la coordination des soutiens et garantir une articulation optimale avec les zones de défense et de sécurité, redéfinies depuis le 1^{er} janvier 2016 à la suite de la réforme induite par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République¹²⁸. Les bases de défense passeront, en métropole, d'un nombre de 51 (Cf. carte n° 14) à 45 au 1^{er} janvier 2019¹²⁹. Les 9 bases de défense outre-mer demeureront. Cette évolution n'aura qu'un faible impact en termes d'effectifs et s'accompagnera d'un renforcement des pôles de soutien de proximité de chaque service de soutien.

Carte 14 - Localisation des bases de défense en métropole au 1^{er} janvier 2017



Source : OED, *annuaire statistique de la défense*, édition 2017, p. 47.

Le Haut Comité relève que les transformations du soutien dans les armées ont été profondes et ont tardé, quand elles ne tardent pas encore, à atteindre leur point d'achèvement. Malgré des progrès,

¹²⁷ Dans l'I2M du personnel civil et militaire du deuxième semestre 2017 établi par la MAP, la situation du SSA apparaît la plus dégradée depuis quatre semestres successifs. Le taux d'insatisfaction atteint 45 % et s'explique par les craintes face aux évolutions du service, aux moyens humains disponibles et à l'avenir des parcours professionnels.

¹²⁸ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République et décret n° 2015-1625 du 10 décembre 2015.

¹²⁹ Arrêté 23 mai 2018 modifiant l'arrêté du 29 novembre 2010 portant organisation des bases de défense et fixant les attributions des commandants des bases de défense.

la phase transitoire se traduit par un soutien perçu comme dégradé, dont se plaignent souteneurs et soutenus. Tous les efforts sont faits pour améliorer la situation mais il persiste une grande défiance au sein des forces.

1.2.3 Les unités militaires constituent le seul échelon de cohérence mais le commandement local a peu de leviers à sa disposition

Les militaires sont d'abord attachés à leur identité d'armée et à leur formation d'affectation

Aujourd'hui comme hier, la formation est le creuset de la vie professionnelle. Aujourd'hui, plus qu'hier, c'est elle seule qui apparaît comme l'échelon de cohérence auprès duquel les militaires articulent leur vie professionnelle et leur vie sociale et familiale.

Paradoxe apparent tenant aux ambiguïtés de la langue, les principales unités militaires ou formations sont dites « formations administratives » bien qu'elles aient perdu une grande part de leurs anciennes attributions administratives alors que les BdD, échelon administratif supplémentaire, ne sont pas des formations administratives.

Le caractère administratif des BdD et l'effacement des garnisons n'ont fait que renforcer le rôle fédérateur des formations et des identités d'armée.

Pour un militaire, le lieu de socialisation naturel est sa formation d'affectation. L'attachement à un régiment particulier (par exemple le 1^{er} régiment de hussards parachutistes), à un bâtiment ou un type de bâtiment (sous-marins, frégate, pétrolier-ravitailleur), à un escadron de l'armée de l'air (par exemple l'escadron des cigognes à Luxeuil) ou un type d'unité dans la gendarmerie (gendarmerie mobile, unité de recherche...) est le ferment premier, car immédiat, de l'identité militaire. S'inscrivant dans un mode opératoire spécifique (troupes de montagne), une histoire particulière (2^e brigade blindée), des épreuves communes (combats d'Afghanistan, prise de l'Adrar des Ifoghas ...), une mission singulière (unités des forces spéciales) ou un rôle exceptionnel (dissuasion nucléaire), ces attachements créent des identités propres qui génèrent des solidarités de fait forgeant esprit de corps et modes de socialisation exclusifs.

Ils s'ajoutent à des identités d'armée voire de subdivision d'arme ou d'armée (la Légion étrangère, la chasse, les sous-marins, la garde républicaine, ...) pour générer de la cohésion à l'échelle de la formation, les effets de socialisation étant d'autant plus vifs que l'unité possède une identité forte. Dans les unités interarmées plus récentes ou dans certains métiers, l'identité professionnelle est en revanche trop faible pour forger un tel esprit de corps. Cette faiblesse crée une tension importante entre l'identité d'armée et le service ou l'organisme d'appartenance, voire un sentiment d'abandon, comme cela se voit fréquemment dans les unités de la DIRISI ou du SCA (en particulier dans les GSBdD).

À contrario, dans les unités à l'identité marquée, l'attraction est suffisante pour qu'elle transcende les discontinuités de carrière et les affectations successives. Par exemple, les marsouins ayant servi au régiment d'infanterie chars de marine restent attachés à la garnison de Poitiers au point de chercher à y être affectés à nouveau ou d'organiser leur vie familiale à partir d'elle, une part de la justification tenant à la force des liens humains tissés autour de l'unité, fut-ce au prix du recours au célibat géographique. Les membres du Haut Comité ont même visité des formations qui associent à la vie de l'unité les familles qui sont restées à proximité de l'unité « de cœur » du militaire qui a rejoint une autre affectation.

Les commandants de formation ont peu de leviers en matière de soutien général

L'importance sociale des formations justifie toujours que l'article L4121-4 du code de la défense dispose qu'il « appartient au chef, à tous les échelons, de veiller aux intérêts de ses subordonnés et de rendre compte, par la voie hiérarchique, de tout problème de caractère général qui parviendrait à sa connaissance ». Cependant, le commandement local a pourtant vu les leviers à sa disposition s'amenuiser au cours des années et ce en décalage avec les responsabilités qui lui sont assignées.

Les réformes engagées depuis plus de 20 ans ont, en effet, consisté à accentuer la mutualisation des tâches de soutien et d'administration générale en regroupant leur exécution au sein de « centres de service partagé » dont le ressort géographique excède largement celui d'une seule formation.

En perdant leurs prérogatives d'administration générale et de soutien commun, les commandants de formation sont devenus des « soutenus » à qui revient la fonction de définir un besoin en n'ayant que peu de leviers pour le satisfaire. Ils ne se trouvent pas, contrairement à ce qui est parfois indiqué, dans une relation « de client à fournisseur » car aucun signal prix ne leur permet d'agir sur l'équilibre entre l'offre et la demande. Les commandants de formation se trouvent placés dans une situation d'économie planifiée où l'arbitrage se réalise à un autre niveau que le leur.

Pour les tâches intrinsèquement liées à l'activité quotidienne, quand elles ne sont pas intégrées à l'activité opérationnelle (habillement, transport...), cette dichotomie crée des distorsions préjudiciables au règlement de problèmes concrets et peut ponctuellement alimenter la frustration des commandants de formation. C'est précisément ce qu'a évoqué le chef d'état-major des armées (CEMA) lors de son audition devant les députés de la commission de la défense et des forces armées de l'Assemblée nationale le 21 février 2018 en indiquant que « *c'est par souci de rentabilité et de rationalisation que nous avons progressivement détruit ce qui était l'un des outils constitutifs de l'efficacité militaire : sa capacité à l'autonomie. Celle-ci passait par l'existence de niveaux de synthèse qui avaient la totalité des fonctions entre leurs mains. L'embasement, imaginé pour répondre à des contraintes budgétaires, a très clairement cassé cette autonomie. Il a objectivement induit un fonctionnement en tuyau d'orgue du ministère, et il faut que nous corrigions ses excès et apprenions à redonner autant que possible aux chefs de terrain la capacité à prendre des décisions et à les assumer devant leurs hommes* ».

En matière de condition du personnel, des leviers de proximité existent mais ils sont dispersés et relèvent d'une multitude de responsables

Malgré la dissociation entre les soutiens et le commandement¹³⁰, la condition militaire est restée une responsabilité des chefs d'état-major d'armée¹³¹ et des commandants de formation. Des moyens efficaces et pertinents ont été mis en place mais ils dépendent d'une multitude d'acteurs qui imposent au commandement de proximité un lourd investissement pour réussir à les combiner.

L'**action sociale** consacre tout d'abord une partie de son budget aux actions collectives d'amélioration de la condition du personnel. Deux aides sont concernées : les allocations pour l'amélioration du cadre de vie en enceinte militaire (AACV) et les actions sociales communautaires et culturelles (ASCC). Attribués en s'appuyant sur les comités sociaux et l'arbitrage des ComBdD (dont l'autorité sur ce sujet a été renforcée à l'occasion du plan famille), ces crédits sont destinés pour les uns, à créer ou rénover des espaces communs¹³², et pour les autres, à développer la cohésion et l'insertion professionnelle¹³³.

Cette allocation « *protéiforme* » est, selon les auteurs du rapport d'information de la commission de la défense nationale sur la protection sociale des militaires¹³⁴ « *un espace de liberté permettant de financer des actions modestes au cas par cas, au plus près des besoins sur le terrain.* »

Les crédits dédiés à ces aides ont significativement augmenté depuis le plan d'amélioration de la condition du personnel de 2016. Le budget des actions collectives a plus que doublé (+ 102,5 %) entre 2015 et 2016 passant de 4 M€ à 8,1 M€, puis a connu une nouvelle augmentation de 38 % entre 2016 et 2017 pour atteindre 11,2 M€¹³⁵.

¹³⁰ Sauf sur les théâtres d'opérations et en outre-mer.

¹³¹ Le 2^e alinéa de l'article R*3121-25 du code de la défense dispose ainsi : « *Sous l'autorité du chef d'état-major des armées et dans le cadre qu'il leur fixe, ils assurent la préparation opérationnelle des forces placées sous leur propre autorité et expriment les besoins de leur armée en personnel militaire et civil. Pour le personnel militaire de leur armée, ils sont responsables du recrutement, de la formation initiale et continue, de la discipline, du moral et de la condition militaire.* »

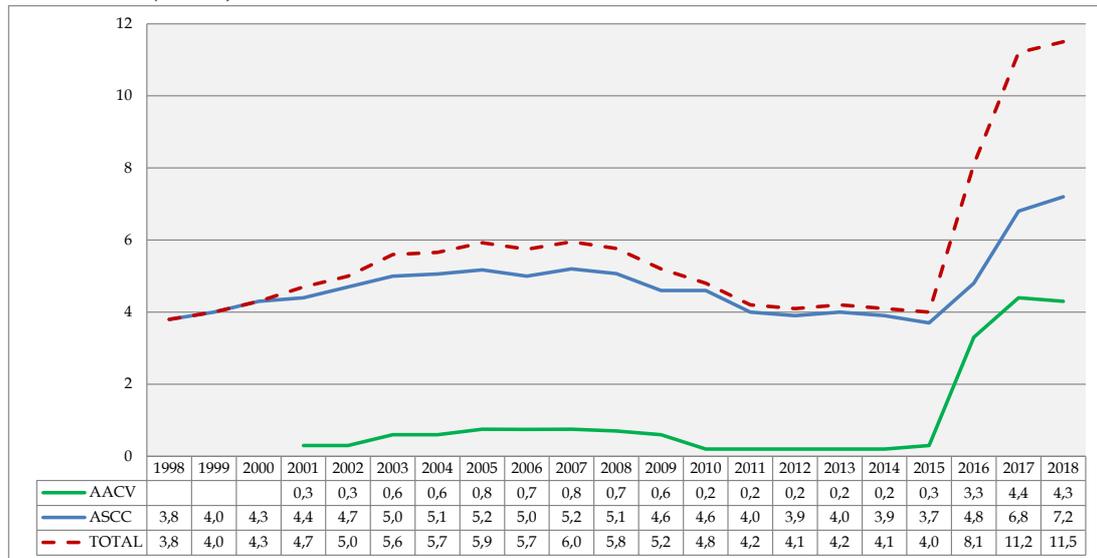
¹³² Création ou aménagement de locaux de vie courante (buanderie, laverie, etc.), réalisation d'équipements de confort (antenne parabolique, éléments de décoration, etc.), mise en place d'espaces de loisirs ou achat de matériel permettant des activités socio-éducatives et récréatives (cybercafé, salle de jeux, salle « home cinéma », zone d'activités ludiques, etc.) ...

¹³³ Attribués sur projet, ces crédits servent notamment aux activités suivantes : arbre de Noël, visites, excursions, clubs pour épouses et enfants, réunions de cohésion, séances récréatives, conférences...

¹³⁴ Rapport d'information de la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale sur la protection sociale des militaires, présenté par Madame Geneviève Gosselin-Fleury et Monsieur Charles de la Verpillière, le 22 février 2017.

¹³⁵ L'enveloppe des AACV a ainsi été multipliée par 10 entre 2015 et 2016 (+ 3 M€), puis a augmenté de plus de 33 % (+ 1,1 M€) entre 2016 et 2017. L'enveloppe des ASCC a augmenté de 60 % (+ 1,1 M€) entre 2015 et 2016 et de près de 42 % (+ 2 M€) entre 2016 et 2017.

Graphique 6 - Évolutions du budget consacré aux prestations collectives de l'action sociale entre 1998 et 2018 (en M€)



Sources : bilans sociaux du ministère de la défense (éditions successives) et PAP 2017 et 2018 pour les prévisions de ces deux années.

Les unités bénéficient par ailleurs de fonds issus des bénéfices des **cercles et foyers** au travers de la mise en place d'unités de gestion (UG) qui redistribuent à des sous-ensembles d'armée ou interarmées des excédents sous certaines conditions¹³⁶ et alimentant des fonds d'intervention, une autre partie remontant à un niveau central ou organique au travers de fonds d'entraide d'armée, de service ou interarmées. De l'ordre de 9 M€ sont ainsi dégagés par an au profit de la condition militaire. Toutefois, dans le cadre de la réforme des cercles, ces fonds sont appelés à évoluer, sinon à disparaître. Des crédits budgétaires les remplaceront selon une dynamique qui est déjà engagée.

Les formations s'appuient déjà sur des **crédits budgétaires** spécifiques, selon des dosages variables par force armée. Les enjeux de l'amélioration de la condition militaire motivent le renforcement de cette approche qui a, par ailleurs, le mérite de faciliter leur gestion. Ces crédits recouvrent, d'une part, des ressources pour manifestations spécifiques dédiés à 4 repas améliorés par an et, d'autre part, des droits de tirage, à la main des commandants de formation, sur un certain nombre de marchés dont l'exécution participe à la condition militaire. Dans l'armée de terre, ces crédits budgétaires dit « Condipers de proximité » ont été insérés en 2017 et ont vocation à se substituer aux différents fonds d'intervention : ils correspondent en 2018 à 50 € par personne identifiée au référentiel des effectifs en organisation (REO). De son côté, la marine dispose de crédits de cohésion à hauteur de 4 M€ et l'armée de l'air de crédits délégués aux commandants de base aérienne pour un montant total de 2,5 M€.

Enfin, l'**initiative associative** alimente les ressources des commandants de formation : beaucoup d'entre elles s'appuient en effet sur des associations d'unité, de familles ou d'anciens pour démultiplier la politique de condition du personnel tandis que des associations d'ampleur nationale complètent les ressources locales sur des projets ou en réponse à des situations particulières. Dans certaines implantations, ce tissu associatif est particulièrement dense mais ce foisonnement peut aussi être source de complexité administrative.

Au total, les commandants de formation ne sont pas privés de tout levier de financement. Pour en disposer, ils doivent cependant jongler avec plusieurs enveloppes, de nombreux interlocuteurs et des procédures variées pour parvenir à les combiner.

Pour illustrer concrètement l'effet de ces dispositifs, le Haut Comité a évalué que pour l'une des formations visitées, cela est revenu à disposer en 2017 de l'ordre de 75 € par militaire identifié dans le REO et par le recours à plus de 10 parties prenantes distinctes pour obtenir cette somme.

¹³⁶ Par exemple, le cercle de Tours dispose de 5 UG : 1 UG interarmées au profit des formations interarmées soutenues, 2 UG Terre au profit de la DRHAT et de la 14^e base de soutien du matériel (BSMAT) de Nouâtre, 2 UG Air au profit de la BA 705 et du détachement air 273 de Romorantin.

1.2.4 La gendarmerie a conservé un écosystème cohérent

Comparativement, la gendarmerie paraît bénéficier d'une situation plus favorable en matière de soutien interne et de leviers à sa disposition pour surmonter les éventuelles difficultés.

Son organisation interne a tout d'abord préservé, dans l'ensemble, **l'intégrité du commandement** même si le soutien des unités de terrain s'appuie davantage sur des structures mutualisées par le ministère de l'intérieur (Secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI)¹³⁷...).

Les leviers financiers sont plus directement à la main des responsables : le directeur général de la gendarmerie nationale (DGGN) est responsable du programme 152 « gendarmerie nationale » tandis que les commandants de région gèrent les budgets opérationnels de programme finançant les unités de leur ressort sur délégation du préfet de zone de défense, responsable en titre des budgets opérationnels de programme (BOP) territoriaux constitués. Les commandants de groupement sont responsables de l'unité opérationnelle (UO) adaptée à leur unité.

Certes, à l'échelon ministériel, le renforcement de l'autorité fonctionnelle du responsable de la fonction financière ministérielle ou de celle de la mission de gouvernance RH génère certaines contraintes sur la gestion effective assumée par le DGGN et le directeur du personnel militaire de la gendarmerie nationale. Il n'en reste pas moins que l'adéquation entre le périmètre de responsabilités du DGGN et les leviers permettant de les assumer pleinement est mieux réalisée qu'au sein du ministère des armées.

Par ailleurs, les effets de la mise en œuvre de la **feuille de route sociale de la gendarmerie** et le large déploiement des tablettes Néogend, qui acte la transformation numérique de la gendarmerie nationale, ont significativement soutenu l'amélioration des conditions de service.

Enfin, si la gendarmerie ne dispose pas de crédits budgétaires identifiés au titre de la politique de condition du personnel comme les armées¹³⁸, la gendarmerie est pleinement insérée dans l'action sociale du ministère des armées. Elle bénéficie d'un réseau social étendu et de l'action de l'IGeSA, tout en s'appuyant sur la fondation de la Maison de la gendarmerie qui développe des activités complémentaires au profit du personnel de la gendarmerie¹³⁹. En outre, les périmètres des comités sociaux sont calqués sur ceux des régions de gendarmerie ce qui facilite l'articulation entre les responsabilités hiérarchiques et les missions des comités sociaux.

Cette situation structurellement plus équilibrée n'en cache pas moins certaines difficultés.

Le renforcement de l'autorité fonctionnelle des responsables ministériels en matière financière ou RH peut conduire à la tentation de contrôles d'opportunité¹⁴⁰. En outre, la situation des logements dans certaines casernes est durablement dégradée¹⁴¹.

Certaines prestations de soutien connaissent par ailleurs des fragilités. En matière d'habillement, les membres du Haut Comité rencontrent régulièrement des gendarmes soulignant l'insuffisance des dotations individuelles qui conduit à la persistance d'achats personnels de compléments de paquetage (polos, gilets tactique, rangers...). Le processus externalisé et dématérialisé des commandes d'habillement sur la plateforme VETIGEND rencontre de nombreuses critiques liées à la fréquence des livraisons, la qualité des articles ou le nombre de points alloués.

La mutualisation des soutiens au sein du ministère de l'intérieur a conduit à la création des SGAMI

¹³⁷ « Dans chaque zone de défense et de sécurité, il est institué un secrétariat général pour l'administration du ministère de l'intérieur placé sous l'autorité du préfet de zone de défense et de sécurité. Les secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur sont des services déconcentrés du ministère de l'intérieur. Ils sont constitués des services, délégations ou antennes logistiques organisés pour l'administration de la police et de la gendarmerie et l'exercice de fonctions de soutien au bénéfice des préfectures situés dans le ressort territorial de la zone de défense et de sécurité, dans la limite des délégations consenties par les responsables de programme », article 1 du décret n° 2014-296 du 6 mars 2014 relatif aux secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur et modifiant diverses dispositions du code de la défense et du code de la sécurité intérieure.

¹³⁸ La dotation de fonctionnement des unités élémentaires (DFUE) contribue toutefois à l'amélioration des conditions de service. Près de 12 M€ sont consacrés annuellement à cette DFUE (dont cependant 45 % serviraient à financer l'entretien ménager).

¹³⁹ 7 établissements familiaux, 2 hôtels à Paris regroupant 88 chambres, soutien à des séjours en centres de vacances de jeunes, logements étudiants (plus de 110 logements gérés, cogérés ou réservés auprès de bailleurs seront disponibles à la rentrée 2018).

¹⁴⁰ Une réunion interministérielle a par exemple été nécessaire pour décider de l'achat d'un bateau à Mayotte. Le prix d'achat n'excédait pas 230 K€.

¹⁴¹ Notamment dans des casernes relevant du parc domanial à Melun, Satory et Nanterre.

et à l'affectation de militaires de la gendarmerie dans des structures ministérielles¹⁴². Ces transferts ont augmenté le personnel de la gendarmerie intégré dans une structure civile, loin des unités qui forgeaient leur identité professionnelle et créent, de fait, des situations de décalage culturel. Comme ces soutiens mutualisés délivrent des prestations à des unités mobiles de la gendarmerie, il est désormais nécessaire de prévoir des dispositions particulières entre plusieurs SGAMI lorsqu'un escadron de gendarmerie mobile se déplace d'une région à une autre dans le cadre de ses missions d'ordre public, par exemple. Cette complexité de la chaîne des soutiens réduit l'autonomie de la gendarmerie et alourdit la planification des activités.

Le Haut Comité estime que les éventuelles démarches de mutualisation doivent, d'une part, s'appuyer sur les leçons tirées par le ministère des armées en matière de mutualisation et d'interarmisation, et d'autre part, garantir les particularités du statut militaire des officiers et sous-officiers de la gendarmerie comme il l'a rappelé à l'occasion de son 11^e rapport. Il rappelle à cet égard que la réussite des transformations de la gendarmerie résulte de son **écosystème cohérent** qui n'a pas connu les ruptures auxquelles les armées ont été exposées, par exemple en matière de paiement de la solde, d'habillement ou de transport.

1.2.5 Les casernements sont dans un état préoccupant

L'hébergement des militaires du rang et des cadres célibataires

Les contraintes de ressources financières ont pesé ces dernières années sur la qualité et l'état des infrastructures, en particulier en matière d'hébergement dont les fondements diffèrent de ceux qui guident la politique du logement familial.

L'hébergement regroupe les chambres situées en caserne et dans des bâtiments cadres célibataires servant à l'accueil des militaires du rang et des gendarmes adjoints volontaires ainsi qu'à certains officiers et sous-officiers célibataires ou célibataires géographiques (Cf. annexe 10) : il est distinct du logement familial dans les armées et du logement familial en logement concédé par nécessité absolue de service dans la gendarmerie.

En application de dispositions réglementaires constantes, les militaires du rang et les volontaires sont hébergés par nécessité de service en enceinte militaire. Dans une optique d'accompagnement social, la politique d'hébergement prévoit également de loger dans des bâtiments dits « cadres » des sous-officiers et des officiers célibataires ou célibataires géographiques non éligibles à la politique du logement.

Au ministère des armées si tous les militaires du rang et volontaires sont censés être logés à l'intérieur du domaine militaire¹⁴³, la politique d'hébergement prévoit ainsi de loger des sous-officiers célibataires de moins de 15 ans de service qui ne sont pas éligibles au logement familial, ainsi que tout autre sous-officier et officier célibataire ou célibataire géographique si les bâtiments affectés à l'hébergement le permettent. Le personnel civil est lui aussi éligible à l'hébergement dans certains cas dont la durée ne peut excéder un an.

En gendarmerie, les volontaires sont hébergés en caserne selon les modalités proches de celles prévues pour les volontaires dans les armées.

Les chambres sont attribuées à titre gracieux mais des prestations accessoires, dont sont exonérés les militaires du rang jusqu'au grade de caporal et les volontaires, sont facturées aux officiers, sous-officiers et caporaux-chefs pour couvrir, notamment, les coûts d'entretien (nettoyage des locaux, lavage des draps...). Le coût mensuel varie selon le lieu entre 0 et 172 €.

La mise à disposition des chambres d'hébergement se fait à titre révocable et précaire et ne donne

¹⁴² Par exemple ont été créés par mutualisation avec la police nationale la direction de la coopération internationale (DCI), le service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure (STSI) (qui a permis de développer NéoGend et NéoPol) et le service de l'achat, de l'équipement et de la logistique de la sécurité intérieure (SAELSI). L'entretien des véhicules a également été mutualisé dans des ateliers communs placés auprès des SGAMI.

¹⁴³ Dispositions rappelées dans l'instruction n° 201710/DEF/SGA/DFP/FM/1 du 4 novembre 2005 relative à l'application du décret relatif à la discipline générale des militaires du 4 novembre 2005, en s'appuyant notamment sur l'article 12 du décret n° 97-204 du 7 mars 1997 pour les militaires du rang et l'article 3 du décret n° 78-729 du 28 juin 1978 pour les volontaires. Cela signifie qu'un militaire du rang doit obtenir une autorisation pour loger à l'extérieur de l'enceinte militaire.

donc pas droit à jouissance privative du lieu. En conséquence, elle n'est pas fiscalisée.

Les particularités de la politique d'hébergement et de la population d'ayants droit expliquent l'ampleur de la population militaire logée à titre gratuit (23 % des militaires) alors que seuls 2,5 % de la population française est dans ce cas¹⁴⁴.

En janvier 2018 et en métropole, environ 690 bâtiments d'hébergement, dont 78 en Île-de-France, accueillent du personnel du ministère des armées. 48 ont un double statut puisqu'ils servent également à l'accueil hôtelier de militaires en mission. Ces bâtiments offrent une capacité totale de plus 39 500 couchages, dont 5 700 en Île-de-France.

À ces places, il convient d'ajouter les quelques 40 000 lits servant à l'hébergement en casernement des militaires du rang de l'armée de terre et les 17 686 chambres de la gendarmerie qui servent essentiellement aux gendarmes adjoints volontaires (ces données étant hors élèves en école et hors HIA).

Les responsabilités d'hébergement sont réparties entre plusieurs acteurs. Au ministère des armées, l'EMA est en charge de la politique¹⁴⁵ mais sa mise en œuvre est déclinée par les armées et services. Le SCA est le principal opérateur de la fonction hébergement, les armées lui ayant transféré une grande partie de leurs capacités. L'hébergement est confié aux GSBdD, hormis en Île-de-France qui dispose d'une organisation spécifique¹⁴⁶. Lorsque l'hébergement des militaires du rang n'a pas été transféré au GSBdD, il demeure sous la responsabilité des commandants de formation, ce qui est généralement le cas dans l'armée de terre.

La gendarmerie est responsable de sa propre politique et des moyens qu'elle y alloue.

La situation est préoccupante dans les armées

L'état global du casernement et de l'hébergement est inquiétant, comme de nombreux travaux, y compris parlementaires, ont pu en rendre compte¹⁴⁷. Comme le soulignait le CEMA devant la commission de la défense en février 2018, « *Les bâtiments de vie courante, d'administration et d'hébergement auront la priorité du plan de rénovation*¹⁴⁸ » car leur état global n'est pas satisfaisant, même si certains sites bénéficient d'une situation très favorable.

Dans le cadre de la revue complète des infrastructures, menée en 2014, 308 points noirs concernaient l'hébergement, dont 126 ont été inscrits au plan d'urgence. Début 2018, 84 % des points identifiés (tous ceux inscrits au plan d'urgence) ont été résorbés ou sont en cours de l'être, mais il en reste 12 % à engager (Cf. annexe 10).

Dans beaucoup d'enceintes le sous-investissement en matière immobilière a conduit à des situations dégradées que les militaires supportent mais qu'il n'est pas acceptable de faire durer.

À titre d'exemple, dans une unité visitée, la vétusté des réseaux d'eau a conduit, à vingt reprises en un an, à la fermeture de bâtiments ou à l'installation de douches de campagne pour remplacer les sanitaires fermés.

Par ailleurs, l'offre globale est extrêmement hétérogène et non encore standardisée, tant dans les bâtiments qui relèvent du SCA que dans ceux qui relèvent des armées. Ce constat trouve en grande partie sa source dans l'héritage des pratiques d'armée et dans la persistance de politiques d'armée spécifiques en matière de condition du personnel. « *Ainsi, l'offre de service en hébergement de l'armée de terre propose de nombreuses chambres individuelles [pour les cadres] munies d'une kitchenette et de sanitaires, tandis que celle de la marine comporte encore une part importante de chambres collectives sans*

¹⁴⁴ OED, Écodef n° 71, *Dynamiques socio-démographiques des effectifs militaires*, avril 2015.

¹⁴⁵ Lettre n° D-16-006111/DEF/EMA/PERF/PILSTRAT/NP du 09 juin 2016 relative à la politique interarmées du soutien – hébergement et hôtellerie.

¹⁴⁶ L'hébergement en Île-de-France s'appuie sur des places qui relèvent du SCA, du service parisien de soutien de l'administration centrale (SPAC) (740 chambres d'hébergement à Balard et 52 chambres à Arcueil) et de l'IGeSA (50 chambres à Gentilly) mais l'attribution est faite par le bureau interarmées de l'hébergement en Île-de-France qui dépend du ComBdD IdF.

¹⁴⁷ Sénateur Dominique de Legge, rapport d'information n° 661 du 19 juillet 2017 relatif au *Parc immobilier du ministère des armées* ; Députés François André et Joaquim Pueyo, rapport d'information n° 718 du 22 février 2018 sur *l'exécution de la loi de programmation militaire 2014-2019* ; Député François de Mazières, rapport n° 3281 du 25 novembre 2015 sur *la proposition de loi visant à financer la rénovation des casernes en activité dégradées des ministères de la défense et de l'intérieur par l'Agence nationale de rénovation urbaine*.

¹⁴⁸ Audition du CEMA devant la commission de la défense et des forces armées de l'Assemblée nationale le 21 février 2018.

sanitaires intégrés. [...] S'agissant en particulier des prestations de nettoyage des parties privatives, les bâtiments cadres célibataires sur les bases aériennes offrent un standing proche de l'hôtellerie militaire, contrairement aux bases de défense à dominante terrienne qui privilégient le nettoyage des parties privatives par l'occupant. Enfin, le mode de fixation des tarifs d'hébergement n'est pas harmonisé entre BdD ». Ces situations conduisent à des distorsions peu compréhensibles selon les sites et/ou les grades mais mènent également, ponctuellement, au paiement de prestations accessoires par des militaires du rang en s'affranchissant du corps réglementaire¹⁴⁹.

Un des objectifs de la politique interarmées est d'harmoniser les offres et les tarifs et d'élargir aux caporaux-chefs la gratuité de l'hébergement.

Enfin, les chambres d'hébergement sont parfois insuffisantes dans certaines garnisons. C'est vrai en Île-de-France où l'augmentation du célibat géographique¹⁵⁰ alliée à la baisse de places ces dernières années renforce la demande d'hébergement. Le plan famille prévoit un élargissement de l'offre de 410 places mais les contraintes foncières ont conduit à la dispersion des lieux d'hébergement hors de Paris, les trois quarts étant situés sur le pourtour de la capitale, de Maisons-Laffitte à Brétigny en passant par Rambouillet, Versailles, Villacoublay et Vincennes en passant par Brétigny. Cela implique pour le personnel des délais importants de transport assortis d'un usage multimodal de moyens de transport

L'évolution de l'hébergement devra également anticiper l'évolution des effectifs, ce qu'ont remarquablement su faire l'armée de terre et le SID pour accompagner la création d'unités élémentaires nouvelles dans les régiments de l'armée de terre, la renaissance du 5^e régiment de dragons à Mailly et l'installation de la 13^e demie brigade de la Légion étrangère au Larzac. Le développement des doubles équipages sur les bâtiments de la marine créera par exemple de nouveaux besoins.

1.2.6 Les implantations des forces armées peuvent être réparties par grands types

Les contraintes externes et internes qui pèsent sur les lieux d'affectation dessinent des conditions de vie diversifiées selon l'implantation : dans certaines garnisons, les militaires et leurs proches peuvent bénéficier d'un environnement très favorable pour la vie quotidienne, l'emploi du conjoint, la garde et la scolarité des enfants ; dans d'autres, la famille est exposée à des difficultés. Parallèlement, dans certaines garnisons, le soutien du militaire dans sa vie professionnelle est médiocre alors, qu'ailleurs, le soutien de proximité est de bonne qualité.

Il est difficile de caractériser simplement la multiplicité des combinaisons possibles.

Le Haut Comité s'est attaché à éclairer cette complexité en **croisant la typologie des garnisons suivant le territoire de vie avec l'évaluation synthétique du soutien délivré** dont rend compte la QSR évaluée par le CICO5. Il s'appuie pour cela sur les travaux de l'Insee présentés au paragraphe 2.1.2 identifiant 8 types de territoire de vie et sur la moyenne, entre octobre 2015 et janvier 2018, des indicateurs de la QSR¹⁵¹.

Les 8 types de territoires de vie identifiés par l'Insee ont été constitués à partir de 27 indicateurs relatifs à plusieurs aspects ayant une incidence sur la qualité de vie allant de considérations socio-économiques à des indicateurs environnementaux¹⁵². Ils se déclinent comme suit :

¹⁴⁹ Le Haut Comité a constaté à l'occasion de ses visites la facturation mensuelle de prestations à des militaires du rang.

¹⁵⁰ En mars 2018, près de 50 % du militaires hébergés en Île-de-France étaient célibataires géographiques.

¹⁵¹ La moyenne a été choisie pour limiter les effets de personnalisation des cotations et pour permettre une entrée par commune d'affectation.

¹⁵² Des systèmes de mesure pour approcher le bien-être ont été recommandés par la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social (aussi appelée Commission Stiglitz, créée en 2008, rapport publié en 2009) afin de développer une « réflexion sur les moyens d'échapper à une approche trop quantitative, trop comptable de la mesure de nos performances collectives ». Dans cette optique, l'Insee a cherché à approcher la qualité de vie sur le territoire métropolitain à l'aide de 27 indicateurs de position ou de dispersion, quantitatifs ou qualitatifs (Insee Première n° 1519, *Une approche de la qualité de vie dans les territoires*). Ces indicateurs se regroupent en 13 thématiques : accessibilité aux équipements, culture - sports - loisirs - vie associative, éducation, égalité hommes-femmes, emploi-travail, environnement, équilibre travail - vie privée, logement, relations sociales, revenus, santé, transports et vie citoyenne. Ces thématiques ont été inspirées des recommandations de la commission Stiglitz, de l'indicateur du « vivre mieux » de l'OCDE et ont été contraints par la disponibilité des données. À l'aide de ces indicateurs, l'Insee a identifié huit grands types de territoires répartis sur le territoire français. Ces grands types de territoires se distinguent en termes de concentration de population et de caractéristiques. Ainsi, les trois premiers types concernent des territoires urbanisés avec une population ayant

- type 1 : territoires très urbanisés, plutôt favorisés mais avec des difficultés sociales et des emplois souvent éloignés. 4,6 % des militaires des armées y sont affectés ;
- type 2 : territoires plutôt favorisés, à l'accès aux équipements rapide mais avec des difficultés socio-économiques. 39,1 % des militaires des armées y sont affectés ;
- type 3 : territoires denses et riches, présentant d'importantes disparités femmes/hommes. 1,5 % des militaires des armées y sont affectés, mais beaucoup plus y résident en étant notamment affectés à Paris ;
- type 4 : territoires plutôt aisés, éloignés de l'emploi, situés surtout dans le périurbain. 8,4 % des militaires des armées y sont affectés ;
- type 5 : territoires plutôt denses, en situation peu favorable. 14 % des militaires des armées y sont affectés ;
- type 6 : bourgs et petites villes, en situation intermédiaire. 9,7 % des militaires des armées y sont affectés ;
- type 7 : territoires isolés, peu urbanisés, hors de l'influence des grands pôles. 6,1 % des militaires des armées y sont affectés ;
- type 8 : territoires autour des villes moyennes, offrant des emplois et des conditions de vie plutôt favorables. 16,6 % des militaires des armées y sont affectés.

La situation de chaque militaire, analysée à partir de son lieu d'affectation, est déterminée par les caractéristiques du territoire de vie auquel il appartient et d'indicateurs de qualité du soutien délivré. Il est ainsi possible de répartir les militaires selon des critères relevant de son environnement et de ses conditions communes de service. L'annexe 5 présente une carte décrivant la **situation des militaires des armées affectés dans les territoires de type 2, 5 et 8**, soit plus de 70 % des militaires relevant du ministère des armées.

La carte présentée éclaire sur la complexité croisée des situations vécues par les militaires et leurs proches.

Une telle approche aide à distinguer les cas pour orienter l'action en fonction des leviers disponibles. Un responsable local n'agira pas de la même façon si ce qui affecte d'abord la condition militaire relève de facteurs endogènes au territoire de vie ou d'une question relative à la qualité des soutiens interarmées.

Le Haut Comité souligne que la politique locale à mettre en œuvre pour améliorer la condition militaire doit être différenciée en agissant, le cas échéant, sur « deux lignes d'opérations distinctes », l'environnement externe et le soutien interne.

Le Haut Comité suggère en conséquence qu'une telle analyse territoriale puisse être développée pour servir, le cas échéant, à une politique plus différenciée mais également plus réversible car les situations sont évolutives. Ces analyses formeraient un outil intéressant à réactualiser régulièrement.

De façon plus globale, ces considérations invitent à mieux homogénéiser la qualité des soutiens internes délivrés au sein des formations et à déployer des dispositifs différenciés et réversibles pour mieux compenser la diversité des territoires de vie.

une espérance de vie plus longue que la moyenne française et les trois derniers types concernent des territoires ruraux ayant une espérance de vie plus faible que la moyenne française.

2 LA MOBILITÉ ET L'ÉVOLUTION DES MODES DE VIE ACCENTUENT LES EFFETS DES CONTRASTES TERRITORIAUX SUR LES MILITAIRES

2.1 LES DIFFICULTÉS PARTICULIÈRES DE LA VIE QUOTIDIENNE INDUITES PAR LA MOBILITÉ ET LES ABSENCES OPÉRATIONNELLES

2.1.1 Le nomadisme professionnel est une caractéristique de l'état militaire qui structure les rapports des militaires aux territoires

2.1.1.1 Une mobilité importante mais variable selon la force armée et la catégorie hiérarchique

La mobilité géographique est un marqueur fort de la fonction militaire. Aucune fonction publique, dans son ensemble, n'est soumise à une contrainte de cette ampleur. Justifiée par l'exigence de disponibilité reconnue par le principe constitutionnel de nécessaire libre disposition de la force armée et posée par l'article L4121-5 du code de la défense qui dispose que « *les militaires peuvent être appelés à servir en tout temps et en tout lieu* », cette mobilité structure les modèles de gestion des ressources humaines des forces armées à côté de l'impératif de jeunesse et de la définition de parcours de carrière sélectifs. Ces parcours induisent des mobilités fonctionnelle et géographique dont une part est incompressible.

Une partie de la mobilité géographique est liée à la mobilité fonctionnelle : les temps de commandement sont par exemple assez courts (2 ans dans l'armée de terre, 1 an, 18 mois ou 2 ans dans la marine...) pour permettre le renouvellement des cadres de contact et la disposition de viviers de sélection suffisamment étoffés pour les emplois d'état-major et de haute direction.

Une autre dimension joue également sur ces règles de *turn over*, notamment pour les officiers : pour éviter toute personnalisation de commandement, on a toujours veillé à disposer d'un corps d'officiers mobile¹⁵³.

Une mobilité variable selon la force armée, le grade ou la spécialité

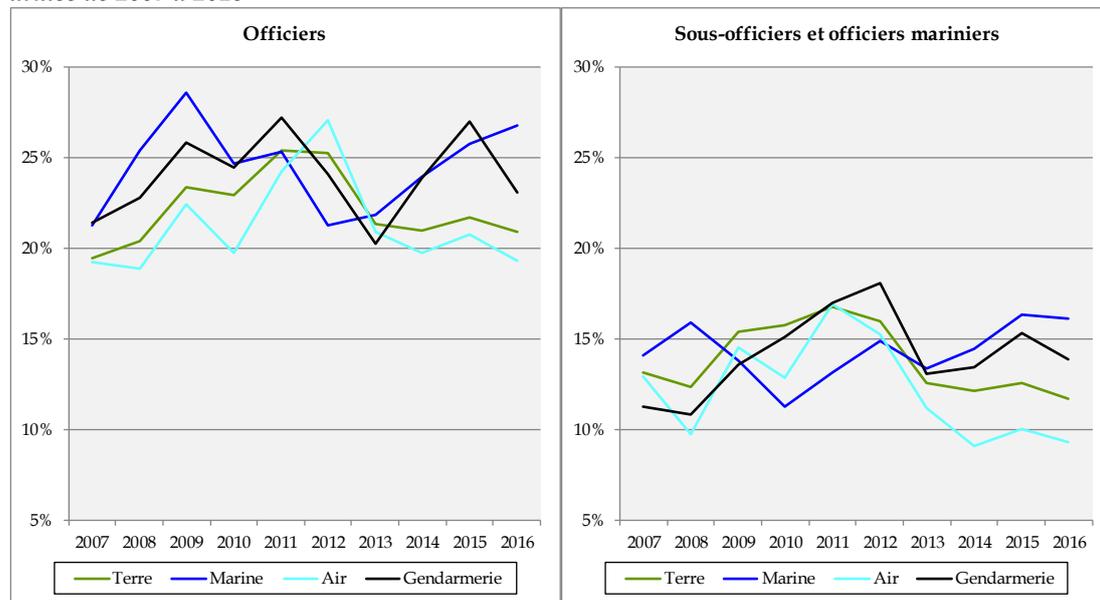
Si la mobilité géographique est importante quel que soit le corps ou la force armée d'appartenance, il existe cependant des variations selon les milieux d'emploi, les modèles de gestion et les catégories hiérarchiques.

L'observation du taux de mobilité géographique par force armée entre 2007 et 2016 en rend compte. Hormis la période s'étendant entre 2009 et 2012 marquée par les profondes restructurations induites par le Livre blanc de 2008, on constate que le taux moyen de mobilité varie autour de 15 % dans la marine et la gendarmerie et de 10 % dans l'armée de terre et l'armée de l'air.

Ces taux moyens cachent toutefois de très grandes disparités selon les catégories. Les officiers sont plus mobiles que les militaires du rang, les sous-officiers se plaçant entre ces deux bornes. Mais là encore, la marine et la gendarmerie s'illustrent pas un taux supérieur à ceux des deux autres armées pour les officiers et les sous-officiers.

¹⁵³ On se rappellera par exemple que la loi sur l'organisation de l'armée prévoyait en 1873 qu'en « *temps de paix, le commandant d'un corps d'armée ne pourra conserver que pendant trois années au plus son commandement, à moins qu'à l'expiration de ce délai il ne soit maintenu dans ses fonctions par un décret spécial rendu en conseil des ministres* (Article 14 de la loi du 24 juillet 1873 sur l'organisation de l'armée).

Graphique 7 - Taux moyen annuel de mobilité géographique des officiers et sous-officiers par force armée de 2007 à 2016



Source : données des forces armées, traitement HCECM.

La comparaison avec la fonction publique de l'État et les données disponibles sur l'ensemble de la population active permet de souligner l'ampleur du décalage entre les militaires et les autres actifs. Les officiers sont de 3 à 4 fois plus mobiles que les fonctionnaires de l'État de catégorie A ou A +, les sous-officiers de 2 à 3 fois plus que les fonctionnaires de l'État de catégorie B tandis que les militaires du rang sont globalement aussi mobiles que les fonctionnaires de l'État de catégorie C, sauf les quartiers-maîtres et matelots et les gendarmes adjoints volontaires qui sont au moins 2 fois plus mobiles pour des raisons tenant principalement à des changements de catégorie.

Tableau 3 - Comparaison des taux de mobilité géographique des militaires, des fonctionnaires relevant de la fonction publique de l'État (FPE) à catégorie équivalente et des ménages à catégorie socio-professionnelle équivalente

Militaires		Civils de la défense		FPE		Ménages	
2015		2015		2015		2010-2012	
Officier	22 %	A +	1 %	A +	6,2 %	Cadre	2,8 %
		A	2,8 %	A	7,8 %		
Sous-officier	14 %	B	2,5 %	B	7,0 %	Profession intermédiaire	2,7 %
MdR	7 %	C	2,3 %	C	6,3 %	Employé	2,0 %
		OE	1,4 %			Ouvrier	1,2 %

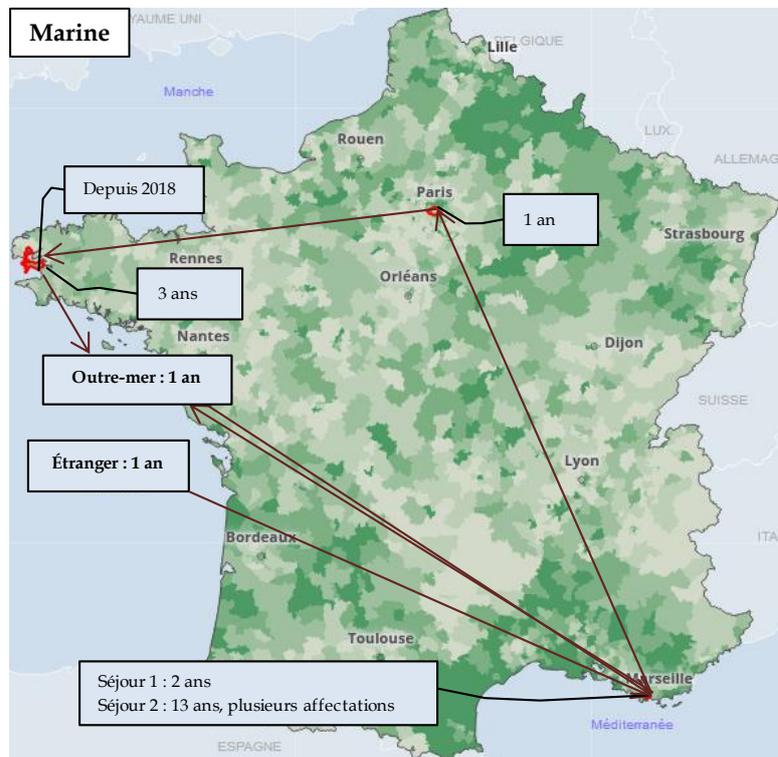
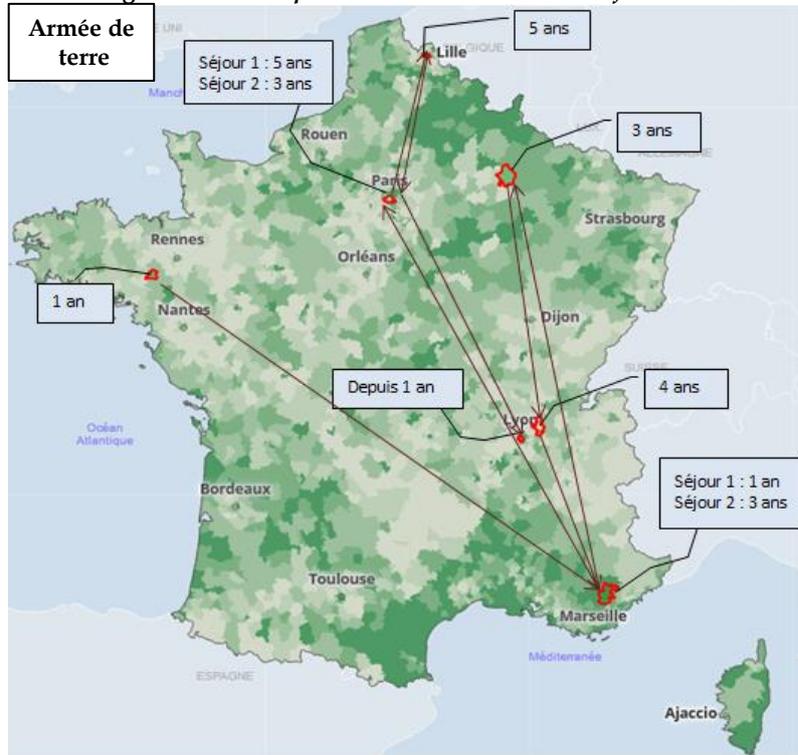
Sources : pour les données relatives aux militaires : Revue annuelle de la condition militaire 2017 ; pour les données relatives au personnel civil titulaire et aux ouvriers de l'État du ministère des armées : DRH-MD, Bilan social 2015, traitement HCECM ; pour les données relatives à la fonction publique de l'État : DGAFP Faits et chiffres 2017 ; pour les données relatives aux taux de mobilité géographique entre zones d'emploi des ménages : IGF - IGAS, Évaluation de politique publique, La mobilité géographique des travailleurs, janvier 2016, annexe III, p. 50.

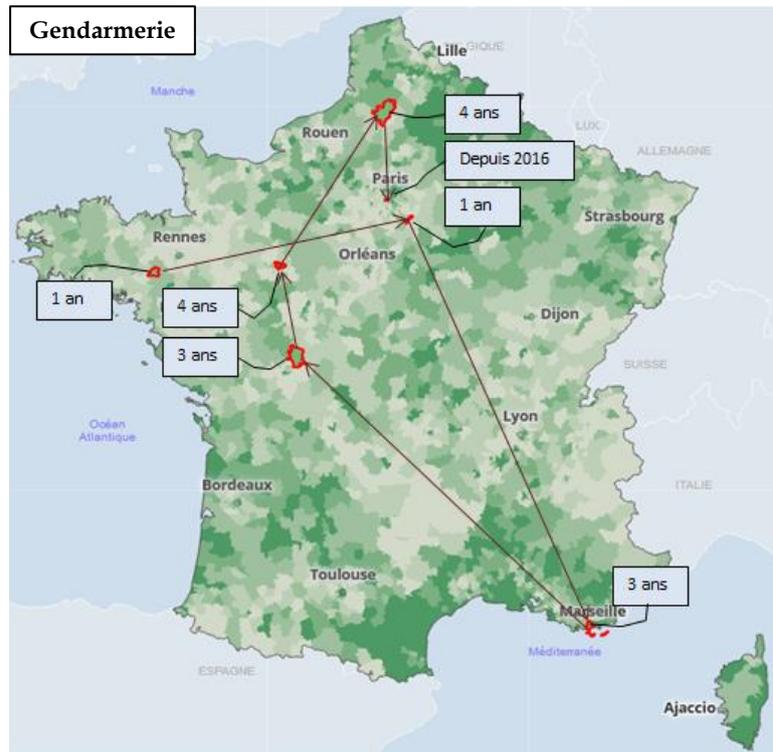
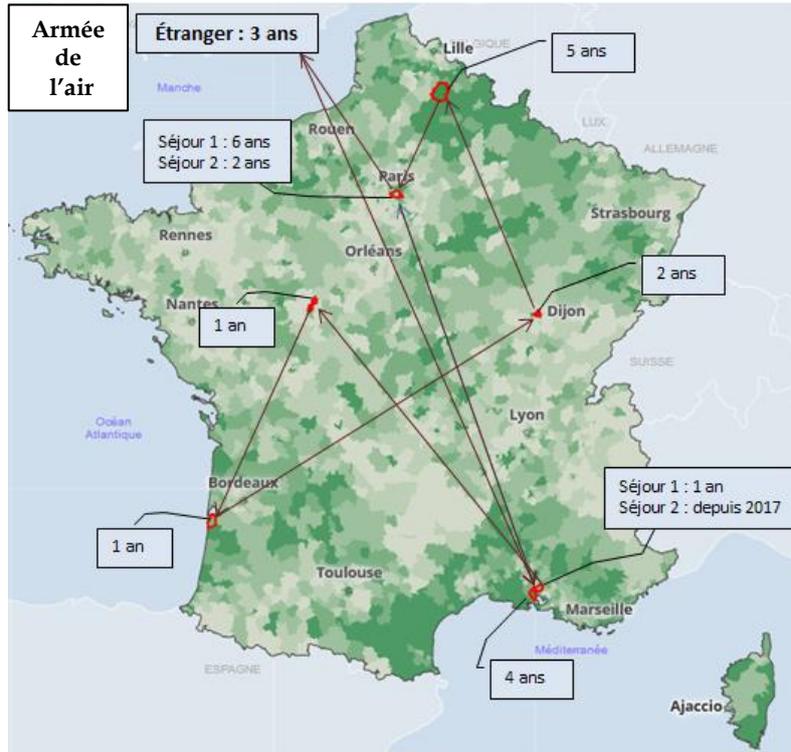
L'analyse du nombre de militaires mutés au plan annuel de mutation à l'été 2017 permet de tirer une autre statistique : les officiers de l'armée de terre mutés l'ont été en moyenne 4 ans après leur dernière mutation avec changement de résidence, à peu près comme un officier de gendarmerie (3 ans et 10 mois), un officier de marine et un officier de l'armée de l'air après environ 3 ans. Un sous-officier de l'armée de terre a été muté après 6 ans, un officier marinier après 3 ans et demi, un sous-officier de l'armée de l'air après 5 ans et un gendarme après 4 ans et 3 mois.

La mobilité géographique conduit ainsi les militaires à vivre successivement dans des garnisons qui peuvent être assez contrastées les unes par rapport aux autres. Pour illustrer cette situation, le Haut Comité a réalisé quatre schémas représentant la trace géographique de la carrière d'un officier supérieur de chacune des trois armées et de la gendarmerie. Plaqués sur la carte du taux de

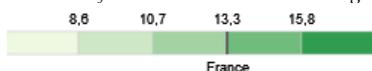
chômage des femmes (la majorité des conjoints étant des femmes), ces schémas dessinent les contrastes auxquels les militaires et leur famille sont exposés au gré des mobilités géographiques.

Cartes 15 - Exemples de parcours professionnels d'officiers de l'armée de terre, de la marine, de l'armée de l'air et de la gendarmerie depuis leur entrée en service (Cf. annexe 6)





Échelle du fond de carte : taux de chômage féminin en %.



Sources : données RH : HCECM. Fond de carte : @Géoclip 2016 – IGN GéoFla. Insee, données harmonisées du recensement 2014, taux de chômage féminin au lieu de résidence, 2014 (%). Traitement HCECM.

Champ : mutations avec changement de résidence (ACR) d'un officier de l'armée de terre, d'un officier de marine, d'un officier de l'air et d'un officier de gendarmerie.

La fréquence des mutations dans des « garnisons » diverses et les conséquences sur les parcours professionnels des conjoints peuvent fragiliser le lien entre les militaires et les territoires d'affectation, voire nuire à leur ancrage local.

2.1.1.2 La faiblesse des obligations de résidence a conduit, sauf dans la gendarmerie, à une relative dissociation du lieu d'affectation et du lieu de résidence

En principe, la liberté de résidence peut être contrainte

Le statut général des militaires dispose que « *la liberté de résidence des militaires peut-être limitée dans l'intérêt du service*¹⁵⁴ ».

La loi ne définit pas les circonstances qui exigent une présence militaire permanente dans l'enceinte militaire ou à proximité immédiate sauf pour les gendarmes pour lesquels l'article L4145-2 du code de la défense prévoit que « *les officiers et sous-officiers de gendarmerie [...] sont soumis à des sujétions et des obligations particulières en matière d'emploi et de logement en caserne* ». Dans tous les cas, ni la loi, ni la jurisprudence ne donnent de définition de « l'intérêt du service ».

Le règlement n'est pas plus prescriptif en matière de limitation de la liberté de résidence.

L'article D4121-5 du code de la défense précise que « *dans l'intérêt du service, le ministre ou le commandement peut imposer aux militaires relevant de son autorité de résider soit dans des limites géographiques déterminées, soit à l'intérieur du domaine militaire* ».

Le décret n° 2007-640 du 30 avril 2007 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les changements de résidence des militaires précise certes dans son premier article que « *la résidence s'entend comme étant celle qui permet au militaire d'être en mesure de rejoindre son affectation en deux heures lorsqu'il est affecté en région Île-de-France et en une heure et trente minutes en dehors de ce périmètre, par un moyen de transport routier, ferroviaire ou maritime* ». Cette définition n'a toutefois pas pour but de fixer les obligations de résidence mais de préciser les conditions permettant d'établir des droits à remboursement à l'occasion d'une mutation avec changement de résidence.

En pratique, la situation est peu contraignante dans les armées et formations rattachées

L'article 15 de l'instruction n° 201710/DEF/SGA/DFP/FM1 du 4 novembre 2005, modifié en 2009, portant application du décret relatif à la discipline générale militaire, désormais codifié, définit certaines conditions particulières de résidence des militaires. Il précise en particulier que :

- les officiers et les sous-officiers se logent à leur convenance « *Sauf obligation de service ou obligation d'occuper un logement déterminé, éventuellement situé à l'intérieur du domaine militaire, par suite des fonctions exercées* » ;
- des logements dans le domaine militaire sont attribués aux sous-officiers célibataires dans les conditions fixées par les armées et formations rattachées ;
- en revanche, « *les militaires du rang et les volontaires dans les armées sont logés à l'intérieur du domaine militaire par nécessité de service* ». Ils peuvent se loger à leur convenance, sur autorisation du commandement, si les nécessités du service le permettent ;
- des dispositions particulières s'appliquent en sus aux militaires de la marine nationale, à bord des bâtiments et dans les formations à terre, et aux militaires dans les écoles ou dans les centres de formation.

De fait, hormis quelques militaires des armées et des formations rattachées qui sont logés par NAS¹⁵⁵ ou dans des logements sous convention d'occupation précaire avec astreinte (COP/A¹⁵⁶) et

¹⁵⁴ Article L4121-5 du code de la défense.

¹⁵⁵ Selon l'article R2124-65 du code général de la propriété des personnes publiques : « *Une concession de logement peut être accordée par nécessité absolue de service lorsque l'agent ne peut accomplir normalement son service, notamment pour des raisons de sûreté, de sécurité ou de responsabilité, sans être logé sur son lieu de travail ou à proximité immédiate*. L'agent bénéficie alors de la gratuité du logement nu.

¹⁵⁶ Selon l'article R2124-68 du code général de la propriété des personnes publiques : « *Lorsqu'un agent est tenu de remplir un service d'astreinte mais qu'il ne remplit pas les conditions ouvrant droit à la concession d'un logement par nécessité absolue de service, une convention d'occupation précaire avec astreinte peut lui être accordée*. » L'agent doit une redevance égale à 50 % de la valeur locative réelle des locaux.

dont la liste est fixée par arrêté¹⁵⁷, la liberté de résidence est grande, les armées et formations rattachées appliquant avec une grande libéralité les possibilités offertes par la réglementation pour s’extraire des obligations de résidence les plus lourdes, celles s’appliquant aux militaires du rang notamment.

Ponctuellement toutefois, dans le cadre des services d’astreinte ou d’alerte, une limitation à la liberté de circulation ou la fixation d’un lieu de résidence précis peuvent être imposées aux militaires concernés.

La résidence familiale n’est plus nécessairement dans la garnison d’affectation

En dehors du cas des gendarmes, les militaires choisissent leur résidence en fonction de leur lieu d’affectation mais également de critères personnels tenant à leur vie familiale ou au prix de l’immobilier. La liberté de résidence dont ils jouissent et les facilités de transport ont conduit à une large dispersion des militaires autour de leur lieu d’affectation. Celle-ci est particulièrement importante en Île-de-France. 15,4 % des militaires en métropole résident à plus de 100 km de leur lieu d’affectation, ce taux montant à 33 % en Île-de-France.

Tableau 4 - Répartition des militaires selon la distance entre le lieu de résidence et le lieu d’affectation

	Distance entre le lieu de résidence et le lieu d’affectation				Ensemble
	moins de 10 km	entre 10 et 40 km	entre 40 et 100 km	plus de 100 km	
% de militaires	51,6 %	25,5 %	7,5 %	15,4 %	100 %
% de militaires affectés en IdF	39,4 %	21,7 %	6,0 %	32,9 %	100 %

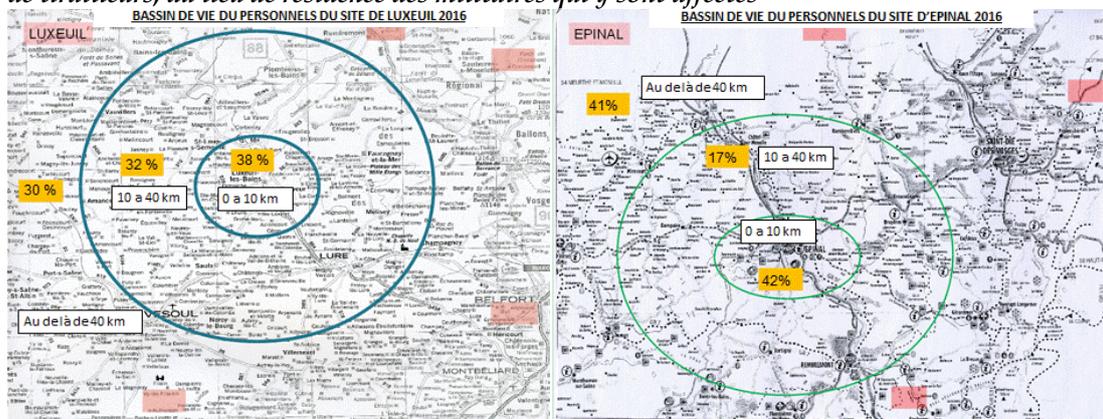
Source : RAE 2016, Observatoire économique de la défense.

Champ : militaires hors gendarmes, résidant et travaillant sur le territoire de la France métropolitaine (hors Corse et hors îles), présents au 31 décembre 2016, dont le lieu de résidence et le lieu de travail sont connus.

Note : les distances considérées sont établies entre les centres géographiques des communes. La mesure des distances se fait via les routes et non à vol d’oiseau.

L’étude d’une situation locale illustre la réalité d’une dissociation qui apparaît relativement nouvelle. Les membres du Haut Comité ont pu constater en visitant la base de défense de Luxeuil-Épinal que la majorité du personnel affecté sur la base aérienne 116 de Luxeuil et au 1^{er} régiment de tirailleurs d’Épinal résidait à plus de 10 km de leur affectation. Plus de 30 % habitent à plus de 40 km.

Carte 16 - Répartition, par cercles concentriques autour de la base aérienne 116 et du 1^{er} régiment de tirailleurs, du lieu de résidence des militaires qui y sont affectés



Source : BdD Luxeuil-Épinal.

¹⁵⁷ Arrêté du 3 novembre 2015 fixant les listes de fonctions des services de l’État du ministère de la défense, prévues aux articles R2124-65 et R2124-68 du code général de la propriété des personnes publiques, pouvant ouvrir droit à l’attribution d’une concession de logement par nécessité absolue de service ou d’une convention d’occupation précaire avec astreinte.

Le phénomène de dissociation de la commune de résidence et du lieu d'affectation ne touche pas que la fonction militaire¹⁵⁸. En 2013, l'Insee constatait que 64 % des personnes ayant un emploi quittaient leur commune de résidence pour aller travailler, soit une hausse de 6 points par rapport à 1999. En moyenne toutefois, 58 % des personnes ayant un emploi travaillent à moins de 10 km de leur lieu de résidence et 23 % à plus de 20 km.

La distance moyenne parcourue¹⁵⁹ par un « navetteur¹⁶⁰ » est de 14,6 km, mais il existe des variations selon la région de résidence ou la typologie des communes. Par exemple, le pôle de Paris, recouvrant 432 communes, attire des travailleurs vivant à une distance médiane de 90 km. « 42 % des navetteurs qui résident dans une commune densément peuplée habitent à moins de 10 kilomètres de la commune de leur lieu de travail ; ils sont seulement 24 % parmi ceux qui habitent dans les communes très peu denses. Cependant, même si les distances sont plus longues pour ces derniers, ils ont souvent des temps de trajet nettement plus faibles, du fait du trafic plus fluide ou de la nature des voies empruntées plus rapides. Ainsi, 16 % des navetteurs motorisés habitant une commune très peu dense ont un temps de trajet théorique de moins de 10 minutes en voiture pour se rendre à leur travail, contre 5 % de ceux des communes denses.¹⁶¹ »

Le célibat géographique

La distance que les militaires peuvent prendre avec leur territoire d'affectation résulte aussi du célibat géographique.

L'ampleur du phénomène est difficile à cerner car il n'existe pas de méthode fiable d'évaluation de ce mode de vie. On peut estimer qu'environ 13 % des militaires sont dans une situation de célibat géographique, mais ce pourcentage est à utiliser avec précaution¹⁶². Les enquêtes réalisées par les armées concluent à des chiffres significativement plus élevés¹⁶³, mais **la diversité des modes de vie en couple** conduit de très nombreux militaires à se réclamer de cette situation alors que le statut juridique du couple n'est pas assuré ce qui **a tendance à fausser les évaluations**.

On peut cependant relever que la situation est plus importante dans la fonction militaire qu'au sein de la population française : l'enquête *Famille et logements* de l'Insee, portant sur des données de 2011, a permis d'évaluer le taux de couples non-cohabitants à 4,1 % au sein de la population française mais à 5,7 % parmi les couples comprenant au moins un militaire, ce qui souligne, malgré des définitions différentes, l'existence d'une pratique plus étendue parmi les militaires.

Le célibat géographique apparaît plus important dans quelques garnisons, en particulier en Île-de-France.

Les principales raisons évoquées au célibat géographique sont la préservation de l'emploi du conjoint¹⁶⁴ et, dans une moindre mesure, sauf en Île-de-France, le coût de la vie. On peut trouver localement d'autres raisons, comme à Cherbourg où les difficultés de scolarisation des enfants justifieraient une grande partie du célibat géographique que la marine y constate.

Le célibat géographique fragilise l'insertion des militaires dans leur territoire d'affectation la famille n'y ayant aucune part. Cette situation n'est pas vécue positivement. Selon la DRH-MD, la qualité de vie des célibataires géographiques est sensiblement plus mauvaise que celle de ceux qui

¹⁵⁸ Insee, *De plus en plus de personnes travaillent en dehors de leur commune de résidence*, Insee Première n° 1605, juin 2016.

¹⁵⁹ Distance entre la commune de résidence (localisée à la mairie de commune) et la commune de travail (localisée à la mairie de commune).

¹⁶⁰ Un navetteur travaille dans une commune différente de celle de sa résidence et effectue une distance inférieure à 200 km pour rejoindre son emploi. Au-delà de 200 km, il est considéré ne pas faire de déplacement quotidien.

¹⁶¹ Insee, *De plus en plus de personnes travaillent en dehors de leur commune de résidence*, Insee Première n° 1605, juin 2016, p. 3.

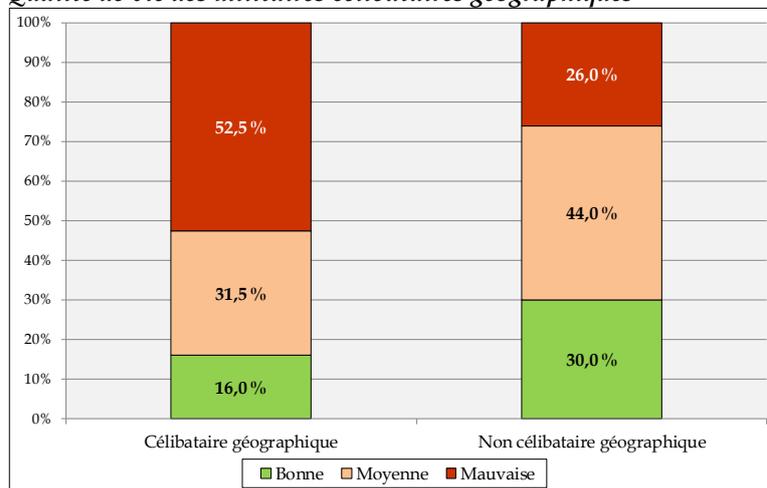
¹⁶² La DRH-MD évalue ce taux à 11 % parmi les militaires se déclarant en couple au ministère des armées.

¹⁶³ Dans l'armée de terre, le célibat géographique est estimé à 15 % des militaires vivant en couple (enquête *Vie dans l'armée de terre*), mais certains sondages font apparaître des taux supérieurs à 25 %. La marine évalue son taux de célibat géographique à 13 % mais il atteindrait 23 % en Île-de-France et 20 % à Cherbourg (état-major de la marine (EMM), *L'enquête « Accompagner le marin et sa famille »*, mars 2017, p. 2.). En 2017, l'armée de l'air a estimé, par sondage, son taux de célibataires géographiques à 8,8 % sur l'ensemble de son personnel militaire mais à 19 % parmi les officiers supérieurs (Observatoire social de l'armée de l'air, *L'accompagnement de l'aviateur et sa famille*, avril 2017, p. 29). Le taux de célibataires géographiques parmi les militaires en couple atteindrait 20 % à la DGA.

¹⁶⁴ Une enquête de la DRH-MD de 2013 sur *la mobilité géographique des militaires mutés en 2011* atteste du lien étroit entre l'activité du conjoint et le choix du célibat géographique. Parmi les militaires mutés ACR en 2011, 53 % des célibataires géographiques expliquent leur choix par le souhait de préserver l'activité de leur conjoint, 31 % par le fait d'être propriétaire et 16 % par l'implantation sociale et familiale et l'envie de ne pas déraciner les enfants.

ne le sont pas : « Les célibataires géographiques estiment le plus souvent avoir une mauvaise qualité de vie : 52 % contre 24 % parmi les non célibataires géographiques. Seuls 17 % estiment avoir une bonne qualité de vie (contre 34 % des non célibataires géographiques) »¹⁶⁵. Lors de ses tables rondes, le Haut Comité a pu entendre que « la vie en caserne n'est pas l'idéal surtout lorsque tout est fermé le soir ». Beaucoup considèrent que le célibat géographique est un sacrifice bien que celui-ci soit atténué par les aménagements d'horaires consentis par le commandement¹⁶⁶.

Graphique 8 - Qualité de vie des militaires célibataires géographiques



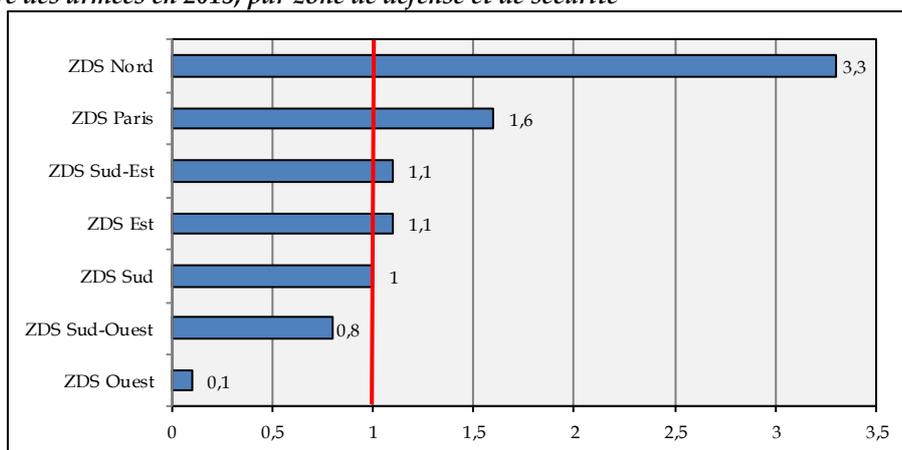
Source : enquête La qualité de vie sur le lieu de résidence, SGA/DRH-MD/SPP-RH/PEP2, 2015, exploitations complémentaires février 2018.

Champ : militaires du ministère de la défense.

Lecture : 16 % des militaires géographiques estiment avoir une bonne qualité de vie.

Les pratiques de célibat géographique favorisent la sédentarisation des conjoints et des familles. On observe des taux de célibat géographique variables selon la zone d'affectation. Le rapport entre la répartition des célibataires géographiques et la répartition des couples par zones de défense et de sécurité (ZDS) d'affectation apporte un éclairage complémentaire. Il existe ainsi une surreprésentation des célibataires géographiques dans la ZDS Nord et la ZDS Paris. Être affecté dans la ZDS Nord multiplie par 3,3 la possibilité d'être célibataire géographique.

Graphique 9 - Rapport entre le % de célibataires géographiques et le % de couples au sein du ministère des armées en 2015, par zone de défense et de sécurité



Source : enquête La qualité de vie sur le lieu de résidence, SGA/DRH-MD/SPP-RH/PEP2, novembre 2015, exploitations complémentaires février 2018.

Champ : militaires du ministère de la défense.

Lecture : les célibataires géographiques sont 3,3 fois plus représentés dans la ZDS Nord.

¹⁶⁵ DRH-MD, La qualité de vie du personnel de la Défense sur son lieu de résidence, 2015, p. 62.

¹⁶⁶ Les armées autorisent le commandement local à aménager, lorsque les circonstances le permettent et sur demande personnelle agréée, les horaires de fin de service le vendredi après-midi et de reprise de service le lundi matin pour les célibataires géographiques.

Enfin, un dernier phénomène limite l'ancrage des militaires sur leur lieu d'affectation. Près de 14 500 militaires déclarent résider chez leurs parents et considèrent que leur vie personnelle se joue hors de la garnison en dehors des heures de service. Cela les conduit, dès qu'ils le peuvent, à rejoindre ce point d'ancrage où se joue leur socialisation. Célibataires, ou en couple selon des modalités informelles, ces militaires se disent parfois « célibataire géographique » et ne s'investissent pas personnellement dans la vie sociale qui se tisse en dehors de l'enceinte militaire mais dans sa proximité immédiate.

Les gendarmes sont en droit et en fait étroitement liés à leur lieu d'affectation

La situation est beaucoup plus contraignante pour les officiers et sous-officiers de gendarmerie. L'article L4145-2 du code de la défense prévoit en effet que « *les officiers et sous-officiers de gendarmerie, du fait de la nature et des conditions d'exécution de leurs missions, sont soumis à des sujétions et des obligations particulières en matière d'emploi et de logement en caserne* ». Les statuts particuliers des officiers de gendarmerie et des sous-officiers de gendarmerie prévoient explicitement qu'ils « *ont l'obligation d'occuper les logements qui leur sont concédés par nécessité absolue de service dans les casernements ou dans les annexes de casernement* »¹⁶⁷.

Ces conditions particulières sont reprises dans le code général de la propriété des personnes publiques qui dispose dans ses articles D2124-75 et D2124-75-1, d'une part, qu'ils « *bénéficient d'une concession de logement par nécessité absolue de service* », d'autre part, qu'ils ont droit à « *la gratuité du logement* » qui « *s'étend à la fourniture de l'eau à l'exclusion de toutes autres fournitures* ».

Fondement de l'organisation de la gendarmerie, le logement en casernement concédé par nécessité absolue de service repose sur une communauté de travail et de vie indispensable à l'exécution de la mission de la gendarmerie.

Ainsi, les militaires de gendarmerie, officiers comme sous-officiers, n'ont en général pas le choix de leur résidence. Toutefois, des dérogations peuvent être données à des gendarmes propriétaires d'un logement à proximité immédiate de la caserne, pour y loger en dehors des heures de service, de garde ou d'astreinte.

Par ailleurs, les militaires des corps de soutien de la gendarmerie ne sont pas contraints par les dispositions encadrant le logement et le lieu de résidence des officiers et sous-officiers de gendarmerie mais sont ayants droit de la politique du logement du ministère des armées.

Dans la gendarmerie, le phénomène du célibat géographique pourrait être plus marqué que dans les armées. Un sondage interne réalisé en 2017 fait apparaître que 20 % du personnel militaire seraient en situation de célibat géographique, 22 % des officiers.

L'obligation du logement en caserne ne garantit donc pas l'ancrage local des familles et l'insertion des militaires sur leur lieu d'affectation, même si l'activité quotidienne des militaires de la gendarmerie y contribue fortement.

2.1.2 Les liens des militaires avec leur garnison sont inévitablement affectés par l'activité opérationnelle

Cet aspect a été significativement renforcé depuis 1990 du fait de l'augmentation des engagements opérationnels des forces sur des théâtres extérieurs (249 opérations entre 1968 et 2017, dont 63 avant 1989 et 189 de 1990 à 2017¹⁶⁸) et par l'accentuation des opérations intérieures depuis les attentats de 2015.

Depuis 2014, l'effectif moyen déployé en opérations et hors de métropole est passée de 22 000 à 30 000 environ¹⁶⁹.

Près de 50 000 militaires des armées sont absents plus de 100 jours de leur garnison

Les données recueillies sur les années 2016 et 2017 témoignent de l'ampleur de l'engagement opérationnel des militaires des armées. En 2016, 48 408 militaires ont passé plus de 100 jours hors garnison dont 20 038 plus de 150 jours. En 2017, ils ont été 50 689 dont 21 020 pendant plus de

¹⁶⁷ Article 3 du décret n° 2008-946 du 12 septembre 2008 portant statut particulier du corps des officiers de gendarmerie et article 2 du décret n° 2008-952 du 12 septembre 2008 portant statut particulier du corps des sous-officiers de gendarmerie.

¹⁶⁸ Les chemins de la mémoire, *La France en OPEX - 50 ans d'engagement*, numéro hors-série, novembre 2017.

¹⁶⁹ HCECM, *revue annuelle de la condition militaire*, édition 2017.

150 jours. 35 % des militaires de l'armée de terre ont réalisé plus de 100 jours d'activités opérationnelles ouvrant droit à l'indemnité d'absence cumulée en 2017¹⁷⁰.

Ces données marquent bien le phénomène d'une fonction militaire dont l'activité conduit ses membres à être éloignés durablement de la vie quotidienne de leur famille et du lieu d'affectation ce que la marine décrit comme l'institutionnalisation de « familles quasi-monoparentales ».

En moyenne, les militaires de l'armée de terre sont engagés 180 jours dans des activités ouvrant droit à l'indemnité d'absence cumulée, les marins autour de 174 jours et les aviateurs 42 jours (ces derniers conduisent de nombreuses opérations à partir du territoire national et des bases aériennes).

Ces données ne comprennent pas toutes les activités de garde, de permanence ou d'astreinte et sont à rapprocher de celles de la gendarmerie mobile. En 2017, en moyenne, un gendarme mobile a été absent 176 jours de son lieu d'affectation.

L'ensemble de ces absences distend le lien entre les militaires et leur commune d'affectation et crée, en retour, un besoin d'accompagnement renforcé des familles et des proches qui, plus qu'avant, vivent seuls sur leur lieu de résidence.

2.2 L'ÉVOLUTION DES ATTENTES SOCIALES

2.2.1 Les conjoints souhaitent mener à bien leur parcours professionnel

La féminisation des forces armées étant encore un phénomène récent, il y a peu de conjoints masculins. 87 % des conjoints de militaire sont ainsi des femmes. La situation des conjoints reflète par conséquent les évolutions de la condition des femmes dans la société française, marquées depuis les années 1970 par l'affermissement de l'accès des femmes aux diplômes, le développement du travail féminin, la baisse de la natalité et un meilleur partage des tâches domestiques au sein des couples (Cf. annexe 6).

Le travail du conjoint est devenu le cas général

70 % des militaires vivent en couple. On compte environ 189 000 conjoints civils, plus de 30 000 militaires vivant avec un autre militaire.

Le profil des conjoints de militaire a évolué au rythme de la société. 85 % des conjoints étaient actifs¹⁷¹ en 2014, contre 72 % au début des années 2000. Il n'apparaît pas de franche distinction selon la force armée bien que les sondages ou les systèmes d'information des ressources humaines (SIRH) puissent donner des estimations un peu différentes. La part de conjoints actifs est cependant inférieure de 6 points à celle de la population française ayant entre 25 et 49 ans (82 % des conjoints de militaire sont dans ce créneau d'âge), ce qui laisse penser que l'état militaire pourrait avoir une influence négative sur l'activité des conjoints.

73 % des conjoints de militaire avaient un emploi en 2014. Cette proportion a augmenté de 13 points depuis 2000. Environ 57 % des conjoints en emploi travaillent dans le secteur privé.

12 % des conjoints se considéraient au chômage en 2014. La comparaison du taux de chômage entre la population des conjoints de militaire et la population active est difficile car les données du recensement de la population sont déclaratives. En se fondant sur les données de 2014, on peut estimer que le taux de chômage des conjoints de militaire est globalement supérieur de 0,3 à 0,4 point. Il serait supérieur d'un point en province et au sein de la tranche d'âge des 25-64 ans, de

¹⁷⁰ Ces données sont présentées pour la première fois. La mise en place de l'indemnité d'absence cumulée permet le suivi des jours d'activités opérationnelles passés en dehors de la garnison selon des règles communes à toutes les armées. Ces indicateurs ne prennent cependant pas en compte toutes les activités opérationnelles puisque celles qui se déroulent en garnison ne sont pas comptabilisées.

¹⁷¹ « La population active regroupe la population active occupée (appelée aussi « population active ayant un emploi ») et les chômeurs. La mesure de la population active diffère selon l'observation statistique qui en est faite. On peut actuellement distinguer trois approches principales : au sens du BIT, au sens du recensement de la population, au sens de la Comptabilité nationale ». Source : Insee.

2 points parmi les conjoints détenant une profession intermédiaire et de 3 à 6 points parmi les ouvriers. En revanche, les conjoints de militaire souffriraient moins du chômage en Île-de-France (- 5 points).

Alors que la répartition des niveaux de diplôme des conjoints est proche de celle observée dans la population française, les conjoints de militaire présentent la particularité d'être moins concernés par les emplois salariés en contrat à durée indéterminée (CDI) puisqu'ils sont 80,5 % dans cette situation contre plus de 85 % dans la population française. En contrepartie, ils sont 18 % à être en contrat à durée déterminée (CDD) contre 10,5 % dans la population française.

Les conjoints de militaire sont ainsi dans une situation d'emploi plus flexible que le reste de la population active employée. Cela se vérifie en observant la part du temps partiel qui est significativement plus haute parmi les conjoints de militaire : 27 % des conjoints de militaire salariés travaillent à temps partiel contre 18 % des conjoints au sein des ménages français. Cette réalité concerne tous les conjoints, quel que soit leur diplôme¹⁷², leur classe d'âge¹⁷³ et leur catégorie socio-professionnelle¹⁷⁴. C'est un marqueur fort de la population des conjoints de militaire.

La mobilité des militaires et leurs activités opérationnelles affectent les parcours professionnels des conjoints

La mobilité géographique des militaires expose les conjoints à un changement d'emploi à moins que le couple décide de pratiquer le célibat géographique¹⁷⁵. Le changement d'emploi n'est pas aisé compte tenu de la diversité des zones d'emploi dans lesquelles les unités militaires sont implantées. De fait, la spécialisation relative des régions et la segmentation du marché de l'emploi peuvent significativement limiter l'accès à un nouvel emploi. En outre, des employeurs peuvent hésiter à recruter des épouses de militaire dont la longévité dans l'emploi dépend de celle du conjoint, ce dont témoignent régulièrement des conjoints rencontrés par les membres du Haut Comité.

Outre-mer, certaines collectivités appliquent une préférence régionale à l'embauche : c'est le cas de la Nouvelle-Calédonie¹⁷⁶ ou de la Polynésie française¹⁷⁷, tandis que dans des départements d'outre-mer d'autres pratiques, dont certaines sont contraires au principe d'égalité, conduisent à l'éviction des conjoints de militaire.

Il résulte de ces difficultés un chômage légèrement supérieur des conjoints de militaire par rapport à la population française. La Marine estime que 32 % des conjoints de marin sont au chômage l'année qui suit une mutation tandis que la gendarmerie a observé que 59 % des conjoints avaient accepté une rémunération moindre après une mutation.

¹⁷² 35 % des conjoints de militaire qui n'ont aucun diplôme travaillent à temps partiel contre 22 % des conjoints au sein des ménages français et 24 % de ceux qui sont diplômés de l'enseignement supérieur contre 15 % dans l'ensemble de la population.

¹⁷³ L'importance du temps partiel est vérifiable dans toutes les classes d'âge, sauf parmi les conjoints de moins de 25 ans qui ne représentent que 7 % des conjoints : 27 % des conjoints entre 25 et 49 ans sont ainsi en temps partiel contre 15 % des conjoints dans les ménages français et 31 % des conjoints de militaire ayant plus de 50 ans contre 18 % de la population de référence.

¹⁷⁴ 25 % des conjoints appartenant à une profession intermédiaire sont en temps partiel contre 15 % des conjoints des ménages français. Le taux s'établit à 18 % contre 10 % parmi les cadres. Pour les employés, qui forment la catégorie socio-professionnelle la plus nombreuse parmi les conjoints de militaire, la situation comparable avec un taux de 30 % contre 29 % dans la population de référence.

¹⁷⁵ La base de défense d'Île-de-France évalue que 22 % des militaires mutés annuellement en région parisienne optent pour le célibat géographique.

¹⁷⁶ En Nouvelle-Calédonie, la loi du pays n° 2010-9 du 27 juillet 2010 relative à la protection, à la promotion et au soutien de l'emploi local « offre des garanties particulières pour le droit à l'emploi de ses habitants » en raison de « l'étroitesse du marché du travail » qui ne permet « pas d'ouvrir largement l'accès à l'emploi salarié » (Loi pays du 27 juillet 2010, article Lp. 450). Ainsi, « un employeur qui n'a reçu aucune candidature répondant aux conditions de qualification et de compétence énoncées dans son offre et émanant d'un citoyen de la Nouvelle-Calédonie, peu procéder au recrutement d'une personne justifiant d'une durée de résidence » (Loi pays du 27 juillet 2010, Article Lp. 451-2.) comprise entre dix et trois ans suivant les difficultés du recrutement local. Ces durées sont supérieures à la durée d'une affectation outre-mer d'un militaire (3 ans maximum), ce qui complique considérablement l'emploi des conjoints de militaire.

¹⁷⁷ L'article 74 de la Constitution dispose en effet que pour les collectivités d'outre-mer régies par cet article (Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis-et-Futuna, la Polynésie française, Saint-Martin, Saint-Barthélemy) « la loi organique peut également déterminer, pour celles de ces collectivités qui sont dotées de l'autonomie, les conditions dans lesquelles des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité en faveur de sa population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier ».

Ces difficultés se traduisent également par la surreprésentation des emplois à durée déterminée et le recours significativement plus fréquent au temps partiel parmi les conjoints de militaire.

Ensuite, les mobilités génèrent des discontinuités dans les parcours professionnels, ce qui freine les trajectoires ascendantes. L'annexe 6 présente les conséquences sur la carrière des conjoints des parcours de mobilité avec changement de résidence de quatre officiers supérieurs. Le tableau suivant en est la synthèse et présente la succession des territoires de vie dans lesquels le militaire et son conjoint ont été mutés, la ville d'affectation, le type d'activité du conjoint et le mode de vie du couple (couple résident, célibat géographique ou pratique de navetteur). Tous les conjoints ont connu une phase de chômage, d'inactivité ou de disponibilité.

Tableau 5 - Parcours de carrière comparés entre 4 couples composés d'un officier d'une force armée et d'un conjoint civil entre 1995 et 2017

		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Armée de terre	Type de territoire de vie/Affectation	Suippes		La Valbonne			Draguignan		Paris				Lille			Paris		Lyon							
	Situation familiale			Navetteur			Couple résident		Navetteur				Couple résident			Célibataire géographique									
	Nombre d'enfant			1									2												
	Activité du conjoint pendant l'affectation			Salaire CDI Lyon			Chômage						Salaire CDI Lille												
Mairie	Type de territoire de vie/Affectation			Larvée		Outre-mer	Toulon		Étranger	Toulon							Paris	Brest							
	Situation familiale						Célib. Géo.						Couple résident			Nav.	Couple résident								
	Nombre d'enfant								0			2			3	4									
	Activité du conjoint pendant l'affectation						Salaire CDI Paris		Chômage	Salaire CDI				Congé parental	Démission	Au foyer									
Armée de l'air	Type de territoire de vie/Affectation	Dijon		Cambrai			Paris				Étranger		Istres		Paris	Salon de Pce									
	Situation familiale	Célib. Géo.		Couple résident			Navetteur				Couple résident		Navetteur		Célib. Géo.	Couple									
	Nombre d'enfant	0		2							3														
	Activité du conjoint pendant l'affectation	Salaire CDD	Chômage	Salaire CDD	Chômage		Salaire CDD	Chômage	Salaire CDI		Démission / Inactivité	Activité CDI	Chômage	Salaire CDI Lille											
Gendarmes	Type de territoire de vie/Affectation			Coëtquidan		Melun	Hyères		Châtelleraut		Le Mans		Amiens		Issy-les-Moulineux										
	Situation familiale										Couple résident														
	Nombre d'enfant										0	1	2												
	Activité du conjoint pendant l'affectation										Salaire CDI	Salaire CDD	Salaire CDI	Chômage	Congé parental	Salaire CDD	Salaire CDI								

Légende :

Qualité de vie dans les territoires : code couleurs

- Territoires de vie très urbanisés, plutôt favorisés mais avec des difficultés sociales et des **emplois souvent éloignés**
- Territoires de vie plutôt favorisés, à l'accès aux équipements rapides mais avec des **difficultés socio-économiques**
- Territoires de vie denses et riches, présentant d'importantes disparités femmes/hommes
- Territoires de vie plutôt aisés, **éloignés de l'emploi**, situés surtout dans le périurbain
- Territoires de vie plutôt denses en **situation peu favorable**
- Territoires de vie de bourgs et petites villes en situation intermédiaire
- Territoires de vie isolés, peu urbanisés, hors influence des grands pôles
- Territoires de vie autour des villes moyennes offrant des emplois et des conditions de vie plutôt favorables
- Outre-mer et étranger

Source : HCECM pour les parcours de vie, Insee pour la répartition en territoires de vie.

Ces situations créent des « trous dans les *curriculum vitae* » qui peuvent dissuader de futurs employeurs ou restreindre la capacité à bénéficier d'un parcours dynamique au sein d'une même structure.

La situation dans la fonction publique n'est pas meilleure qu'ailleurs : les courts préavis entre l'annonce du lieu d'affectation et la date effective de mutation ne permettent pas toujours aux administrations de s'organiser, notamment lorsque des systèmes d'affectation sont régis par des points (par exemple pour les enseignants). Les modalités d'affectation dans la fonction publique territoriale ou la fonction publique hospitalière rendent plus délicats encore les ajustements.

Dans une enquête approfondie conduite par l'armée de terre, 90 % des conjoints affirmaient que le métier militaire entraînait pour eux des « sacrifices professionnels », ce que confirment les études générales sur ce sujet lorsqu'elles soulignent que les ruptures et discontinuités freinent les parcours professionnels et peuvent engendrer « une obsolescence plus rapide des compétences professionnelles ou avoir un effet stigmatisant [et rendre] difficile le maintien dans la même position sociale »¹⁷⁸.

Enfin, les projections des militaires en opérations extérieures ou intérieures ainsi que les activités de préparation opérationnelle créent des besoins d'accompagnement des enfants sur de longues durées qui peuvent inciter les conjoints à limiter leur implication professionnelle.

En ce sens, la naissance d'enfants au sein du foyer d'un militaire impacte de façon forte l'activité

¹⁷⁸ Insee, Économie et statistiques n° 431-432, 2010.

du conjoint, ce dernier devant être disponible pour les garder.

Les données statistiques disponibles illustrent les difficultés des conjoints de militaire face à l'emploi lorsque le ménage comprend au moins un enfant de moins de trois ans : le taux de chômage est supérieur à celui qui peut être observé dans les ménages français qui présentent les mêmes caractéristiques. Le taux d'emploi du conjoint de militaire avec 2 enfants dont au moins un enfant a moins de trois ans est inférieur de 11 points par rapport à un ménage français présentant les mêmes caractéristiques et de 19 points lorsqu'il y a trois enfants.

Quel que soit le nombre d'enfants, les conjoints de militaire avec enfant(s) se tournent davantage vers des emplois à temps partiel que les autres conjoints.

Tableau 6 - Taux comparés de chômage, d'emploi, de temps partiel entre les conjoints de militaire et les conjoints de la population française, en fonction du nombre et de l'âge des enfants, en France métropolitaine en 2015

	Nombre de conjoints de militaire	Taux de chômage		Taux d'emploi ¹⁷⁹		Taux de temps partiel parmi les conjoints en emploi	
		Conjoints de militaire	Conjoints France entière	Conjoints de militaire	Conjoints France entière	Conjoints de militaire	Conjoints France entière
1 enfant de moins de 3 ans	7 351	20 %	15 %	72 %	79 %	22 %	13 %
1 enfant de 3 ans ou plus	13 287	13 %	10 %	76 %	77 %	25 %	16 %
2 enfants dont 1 au moins de moins de 3 ans	5 234	15 %	12 %	67 %	78 %	33 %	20 %
2 enfants de 3 ans ou plus	18 031	11 %	8 %	80 %	85 %	31 %	17 %
3 enfants ou plus dont 1 au moins de moins de 3 ans	1 574	16 %	18 %	43 %	62 %	44 %	21 %
3 enfants de 3 ans ou plus	5 425	16 %	14 %	66 %	73 %	39 %	21 %

Source : Insee, recensement de la population 2014.

Champ : France hors Mayotte. Hommes et femmes âgés de 15 à 64 ans vivant avec au moins un enfant de moins de 18 ans.

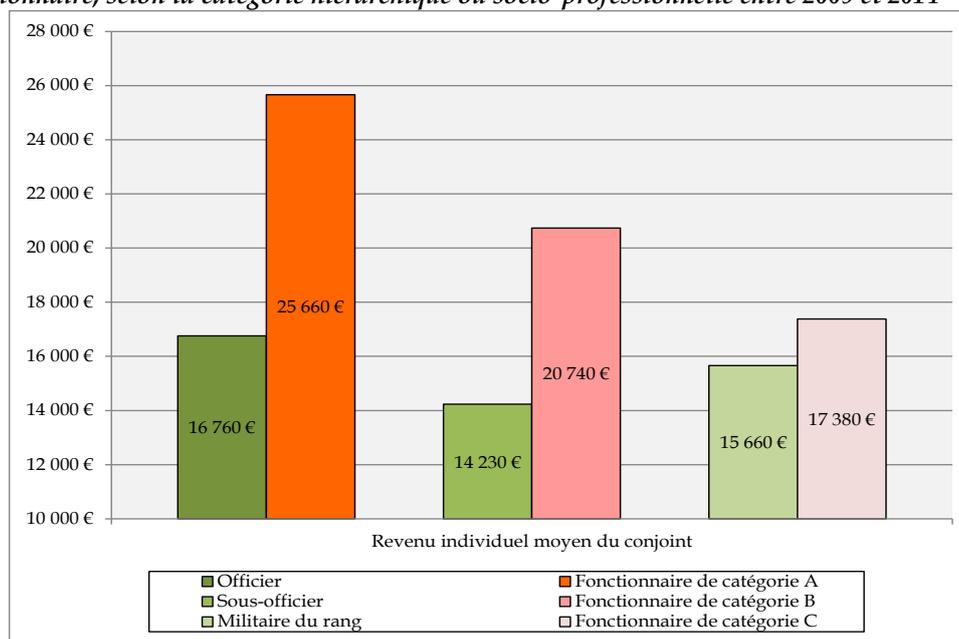
Cette situation conjuguée à d'autres facteurs, propres à la fonction militaire, pourrait expliquer la faiblesse de la rémunération moyenne des conjoints de militaire

Le Haut Comité constate depuis plusieurs années la persistance d'un décalage entre le revenu individuel moyen d'un conjoint de militaire et celui d'un conjoint d'un autre ménage, atteignant plus de 30 % entre le conjoint d'un officier ou d'un sous-officier et celui d'un fonctionnaire de catégorie A ou B

À catégorie socioprofessionnelle équivalente, un couple comprenant un militaire dispose d'un revenu moyen inférieur à celui d'un couple ne comprenant aucun militaire. Le différentiel s'élève à 9 % entre le couple dont le référent est un officier et celui dont le référent est un fonctionnaire de catégorie A, à 16 % entre le couple de sous-officier et celui de catégorie B et à 7 % entre le couple de militaire du rang et celui de catégorie C.

¹⁷⁹ Le taux d'emploi d'une classe d'individus est calculé en rapportant le nombre d'individus de la classe ayant un emploi au nombre total d'individus dans la classe. Il peut être calculé sur l'ensemble de la population d'un pays, mais on se limite le plus souvent à la population en âge de travailler comme les personnes âgées de 15 à 64 ans.

Graphique 10 - Revenus individuels moyens des conjoints de militaire et des conjoints de fonctionnaire, selon la catégorie hiérarchique ou socio-professionnelle entre 2009 et 2014



Sources : Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2009 à 2014. Traitement HCECM.
Champ : couples dont le revenu déclaré est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

La sociologie des conjoints et de leur activité professionnelle permet d'élaborer plusieurs hypothèses expliquant cet écart de revenu :

- la jeunesse relative de la population des conjoints en lien avec la jeunesse de la population militaire : l'âge moyen des militaires est de 33 ans dans les armées et de 36 ans dans la gendarmerie alors qu'il est de plus de 43 ans parmi les agents de la fonction publique de l'État. Parallèlement on constate que 82 % des conjoints de militaire ont entre 25 et 49 ans inclus, contre 51 % des français en âge de travailler ;
- la féminisation à 87% des conjoints dans un contexte global où la rémunération des femmes est inférieure à celle des hommes¹⁸⁰ ;
- un taux de chômage légèrement supérieur à celui observable au sein des couples français (de 0,3 à 0,4 point) ;
- la part importante des contrats à durée déterminée parmi les conjoints salariés (8 points de plus que dans la population française ayant entre 15 et 64 ans) ;
- la part importante que représente le temps partiel dans l'activité des conjoints salariés (9 points de plus que dans la population française ayant entre 15 et 64 ans), quel que soit leur activité, leur âge ou leur niveau de diplôme ;
- les ruptures de carrière qui limitent les opportunités d'ascension professionnelle ;
- l'inactivité des conjoints supérieure de près de 6 points parmi les 25-49 ans, sans doute favorisée par la difficulté à tenir un emploi lorsque le ménage a un enfant de moins de 3 ans ou plus de 2 enfants et que le militaire est soumis à une activité opérationnelle ;
- la part des conjoints sans revenu, particulièrement visible parmi les conjoints d'officiers (26,5 % des conjoints d'officier ont un revenu nul contre 9 % des conjoints de fonctionnaire de catégorie A).

Il n'apparaît pas de biais induit par le niveau d'étude ou la catégorie socio-professionnelle d'appartenance des conjoints.

Les hypothèses qui sont présentées font apparaître que tous les facteurs qui expliquent globalement les inégalités professionnelles entre les femmes et les hommes semblent être, pour les conjoints de militaire, accentués par les réalités de l'état militaire. Ces situations appellent une attention

¹⁸⁰ Insee, Femmes et hommes – l'égalité en question, 2017.

particulière car rien ne laisse envisager que leurs fondements puissent évoluer à court terme tandis que se renforce la volonté des ménages militaires de pratiquer un double emploi tant pour des raisons économiques que pour des besoins de réalisation personnelle des conjoints.

Phénomène structurant de la condition militaire, l'accès des conjoints à l'emploi est ainsi devenu un objectif à soutenir prioritairement.

2.2.2 Le désir de césure avec le milieu professionnel en dehors du service s'affirme

Les attentes des militaires et de leurs proches vis-à-vis des obligations professionnelles et des réponses apportées tant par le ministère des armées que par la direction générale de la gendarmerie nationale ont sensiblement évolué ces vingt dernières années.

Cela tient essentiellement à l'évolution des mentalités et des pratiques sociales.

Une évolution profonde des mentalités

Les générations se succèdent en adoptant des comportements qui les distinguent de celles qui les précèdent.

Le Haut Comité a rendu compte de cette réalité à l'occasion de son 11^e rapport thématique en soulignant que ceux qui ont entre 30 et 40 ans (générations dites X et Y) cherchent à atteindre un « objectif de juste équilibre entre la vie professionnelle et la vie personnelle ». Privilégiant un rapport direct à leur environnement, promouvant la spontanéité, valorisant la subjectivité, ces générations sont attachées à des objectifs d'épanouissement individuel. *Digital natives*, elles conçoivent leurs relations sociales dans un réseau physique de proximité mais aussi dans les prolongements virtuels qu'offrent les nombreux réseaux sociaux qui sont au cœur de la révolution du web 2.0 depuis le milieu des années 2000.

Il serait illusoire de vouloir saisir toute la complexité des rapports au monde qu'entretiennent avec leur environnement social les jeunes générations qui sont au cœur des forces armées, la moyenne d'âge étant globalement de 33 ans.

Tout au plus peut-on souligner ce dont témoignent non seulement les nombreux militaires rencontrés en tables rondes ou au cours de visites, mais également des conjoints et des responsables hiérarchiques. Plus qu'il y a 20 ans s'exprime la volonté de vivre deux vies en une : assumer, dans un collectif organisé, un engagement jusqu'au risque suprême, mais, en même temps, disposer d'un temps à soi qui échappe à la dimension collective de la vie encasernée.

Les militaires rencontrés revendiquent une césure entre la « vie de quartier » et la vie personnelle, entre le temps de service et le temps libre. Les commandants d'unité ou de formation ne disent pas autre chose : il est plus dur aujourd'hui qu'hier d'organiser des temps de cohésion ou de convivialité en dehors des heures de service. Le tenter, c'est s'exposer à de nombreuses réponses négatives. Les conjoints, quant à eux, insistent sur l'affirmation d'une réalité sociologique qui a moins de trente ans : la vie dans un couple n'est pas bâtie autour du seul rythme professionnel du militaire, d'abord parce que les conjoints sont très majoritairement actifs, ensuite parce que le temps familial n'est plus uniquement le temps qui reste.

Plusieurs enquêtes saisissent ces réalités.

En 2017, 55 % des militaires estimaient que la difficulté à concilier la vie privée et la vie militaire était le facteur principal de désattractivité de la fonction militaire (65 % dans la marine, 64 % parmi les officiers)¹⁸¹. Une enquête effectuée par la Marine relève, qu'entre 2013 et 2017, l'insatisfaction des marins à l'égard de la conciliation vie professionnelle – vie personnelle a augmenté de 11 points pour atteindre 44 % des marins.

On observe en outre que 32 % des militaires connaissant les prestations vacances de l'IGeSA n'y ont pas recours parce qu'ils ne souhaitent pas retrouver pendant leurs permissions d'autres agents du monde de la défense¹⁸². Ils sont 40 % parmi ceux qui ont moins de 30 ans.

Ces comportements heurtent les pratiques sociales présentées comme archétypales jusqu'à la fin des années 80 : la sociabilité militaire a longtemps reproduit des pratiques collectives de journée

¹⁸¹ HCECM, 11^e rapport thématique, *La fonction militaire dans la société française*, septembre 2017, pp. 63 et s.

¹⁸² DRH-MD, *L'accompagnement proposé par le ministère des armées*, 2015, p. 55.

d'unité, de soirée de cohésion, de dîner en ville, de lotto annuel ou de bal de garnison. Ces pratiques sont en voie de disparition et appartiennent désormais au « monde d'hier », celui qui a précédé la professionnalisation. Les tentatives de les réinstaurer sont le plus souvent vouées à l'échec¹⁸³.

Un besoin d'accompagnement réaffirmé selon des modalités nouvelles

Ces évolutions s'exposent pourtant à un paradoxe. Si l'on assiste à l'affirmation marquée de la volonté des militaires et de leur famille de bien séparer vie familiale et vie professionnelle, on constate en même temps le renforcement du souhait des familles d'être informées et accompagnées de façon *ad hoc*, en temps réel, quand la situation devient ou peut devenir critique.

Cette situation porte une contradiction interne mais elle existe. Le besoin d'information et de soutien des familles est fortement exprimé par les militaires et leurs proches, notamment à l'occasion des départs en opérations. Une étude sociologique réalisée par l'armée de terre sur l'accompagnement des conjoints et des familles¹⁸⁴ en rend compte très directement : « *les familles réclament davantage de soutien, d'information et de reconnaissance de la part du commandement. C'est spontanément du chef de corps ou du commandant de formation que les militaires et les familles attendent des informations sur les missions en cours ou bien des réponses à leurs difficultés de logement, d'emploi [...] ou de recherche de places en crèche* » mais « *ce soutien doit cependant changer de forme : une forte minorité de familles ne réclament pas davantage de manifestations ou d'activités dans les enceintes militaires où la présence des pairs et des supérieurs peut être parfois mal ressentie.* »

L'intensification de l'activité opérationnelle et la hausse du nombre de blessés ont amplifié les attentes qui se tournent naturellement vers les commandants de formation.

2.2.3 Les couples de militaires sont plus nombreux

La féminisation des armées croît progressivement depuis la professionnalisation et la suppression des quotas au recrutement en 1998¹⁸⁵ dans toutes les forces armées et tous les corps statutaires. Fin 2017, le taux de féminisation des militaires du ministère des armées s'élevait à 15,5 %¹⁸⁶ tandis qu'il atteignait 18,1 % au sein de la gendarmerie nationale.

Les taux de féminisation par catégorie de grade¹⁸⁷ sont moins contrastés que ceux par spécialité. Ainsi le SSA est féminisé à 60 %, le SCA à 30 % et les sous-officiers et militaires du rang de l'armée de l'air de la spécialité « bureautique et gestion RH » à plus de 79 %, tandis que les spécialités « combat de l'infanterie » de l'armée de terre et « fusiliers marins » de la marine ne comportent chacune que 0,7 % de femmes.

Des évolutions récentes ont pourtant fait disparaître les dernières unités réservées aux hommes : fin 2017, pour la première fois, quatre femmes ont été affectées dans un équipage de sous-marin nucléaire lanceur d'engin. En outre, depuis 2016, après une expérimentation conduite en 2015, les sous-officiers de gendarmerie féminins peuvent, sur volontariat, rejoindre des unités de gendarmerie mobile¹⁸⁸.

L'ouverture de l'accès du personnel féminin à tous les emplois a logiquement entraîné la formation d'un nombre non négligeable de couples où les deux conjoints sont militaires.

En 2014, selon les données du recensement de la population, 30 606 militaires vivaient en couple avec un autre militaire. Ces données sont très variables d'une force armée à l'autre. Au SSA par

¹⁸³ Par exemple, le Haut Comité a rencontré dans plusieurs unités différentes des militaires et des conjoints décrivant les tentatives de relance de soirées d'unité, d'animation de clubs d'épouses ou d'instauration d'un temps partagé autour d'un café et d'un goûter : ces tentatives se sont heurtées à la grande difficulté de réunir les populations concernées y compris dans des unités à forte identité. Dans une autre garnison, un bal officier a été annulé faute de participant.

¹⁸⁴ DRHAT/BCP, *Les conjoints de militaires dans l'armée de terre*, septembre 2016.

¹⁸⁵ Décret n° 98-86 du 16 février 1998 modifiant divers décrets portant statuts particuliers de certains corps d'officiers et de sous-officiers et d'officiers mariniers des armées, de la gendarmerie et de la délégation générale pour l'armement.

¹⁸⁶ DRH-MD, *Tableau de bord de la féminisation des armées*, janvier 2018.

¹⁸⁷ En 2016, les officiers étaient féminisés à 14,8 %, les sous-officiers à 17,3 %. En 2017, les militaires du rang étaient féminisés à 12,6 % et les volontaires du ministère des armées à 27,6 %.

¹⁸⁸ Les officiers féminins y ont accès depuis 1989.

exemple, 27,3 % des militaires sont mariés ou pacsés avec un autre militaire, 8,3 % étant en couple avec une personne du service. Sur l'ensemble des militaires du ministère des armées, on estime que 70 % des femmes en couple le sont avec un autre militaire. Dans la gendarmerie, 15 % des militaires dont le conjoint travaille sont en couple avec un autre militaire. Ce taux atteint 31 % au sein du corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie nationale (CSTAGN) et 29 % parmi les gendarmes adjoints volontaires.

Ces situations complexifient la gestion, la mobilité et, parfois, l'activité opérationnelle de ce personnel et nécessite des traitements appropriés. Les gestionnaires ont tous mis en place des procédures particulières pour gérer les mutations de façon conjointe mais le phénomène s'accroît au rythme de la progression de la féminisation et appelle de la part des directions de ressources humaines une attention continue. Il justifie parallèlement des aides dédiées pour aider les militaires à vivre un double engagement opérationnel sans compromettre les parcours de vie de leurs enfants.

La fragilité des couples conduit par ailleurs au renforcement du nombre de familles monoparentales (dans des proportions moindres que dans la société française¹⁸⁹) mais qui concerne plus de 6 000 femmes militaires représentant 60 % des ménages monoparentaux composés d'un militaire. Cela signifie que plus de 12 % des femmes militaires vivent en famille monoparentale.

2.2.4 La vie numérique est devenue un besoin incontournable

Les réseaux sociaux, l'accès à l'information ou aux loisirs par des plates-formes digitales et le développement de l'économie numérique font de la connexion à Internet un élément de base de la vie sociale. Sans être leader des pays européens en matière de pratiques numériques, la France est dans le groupe de tête tant en matière d'équipements, que de connexions journalières ou d'achats via Internet¹⁹⁰. Cette évolution ne va que s'affirmant et expose la communauté militaire à tous les défis liés au développement d'une société numérique et à ses effets territoriaux.

L'usage du numérique est massif

88 % des Français sont des internautes, dont 76 % se connectent tous les jours, mais ceux qui sont âgés de 18 à 24 ans le sont à 100 %, et 65 % des 18-24 ans utilisent quotidiennement une messagerie instantanée¹⁹¹.

La connexion à Internet se fait le plus souvent via un *Smartphone* dont 73 % des Français sont désormais dotés (99 % des 18-24 ans). Comme le CRÉDOC le relève « *Les réseaux sociaux, très majoritairement consultés et alimentés via les Smartphones (61 %), créent un rapport quotidien et renouvelé au mobile, qui devient petit à petit l'un des terminaux privilégiés pour les usages ludiques et associés aux loisirs : pour regarder des vidéos ou jouer en ligne, Smartphone et ordinateur font aujourd'hui quasiment jeu égal. Les activités moins ludiques (travail, achat en ligne ou envoi d'e-mails) restent, quant à elles, plutôt réalisées [...] à partir d'un ordinateur* ».

Le premier mode de connexion utilisé pour accéder à l'Internet à domicile est la connexion fixe, éventuellement atteinte par une liaison Wi-Fi¹⁹². On note cependant que la connexion via le seul réseau mobile est en forte augmentation. Les Français âgés de 18 à 39 ans détiennent majoritairement trois modes de connexion distincts à Internet.

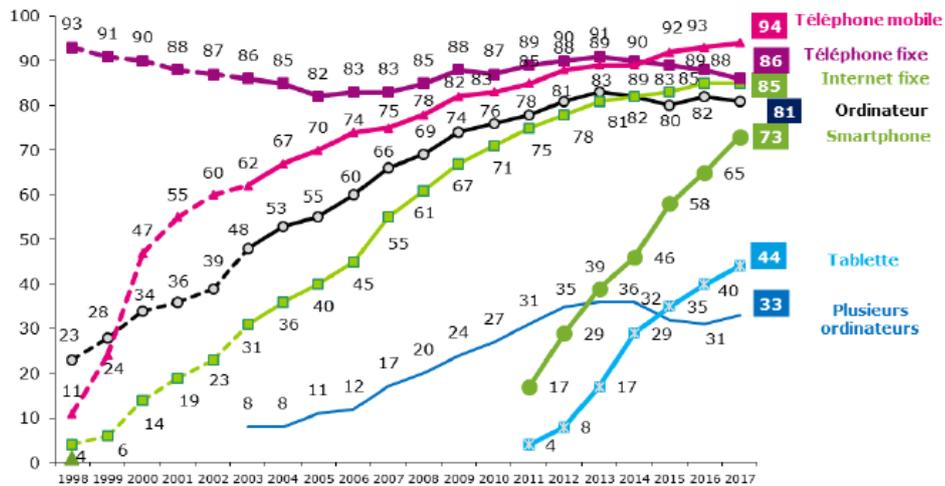
¹⁸⁹ En 2013, 22,3 % des familles avec enfant de moins de 18 ans étaient des familles monoparentales (Insee, *Tableaux de l'économie française*, édition 2017).

¹⁹⁰ Eurostat, Statistiques sur l'économie et la société numériques - ménages et particuliers, février 2017, version consultée en ligne le 23 avril 2018 à l'adresse http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Digital_economy_and_society_statistics_-_households_and_individuals/fr.

¹⁹¹ CRÉDOC, *Baromètre du numérique 2017*, étude réalisée pour l'Arcep, le CGE et l'agence du numérique.

¹⁹² 78 % des internautes utilisent ce type de connexion, 64 % utilisant le Wi-Fi pour un téléphone mobile ou une tablette tactile et 51 % utilisant un terminal branché sur le seul réseau mobile. Cf. *Baromètre du numérique 2017*, p. 12.

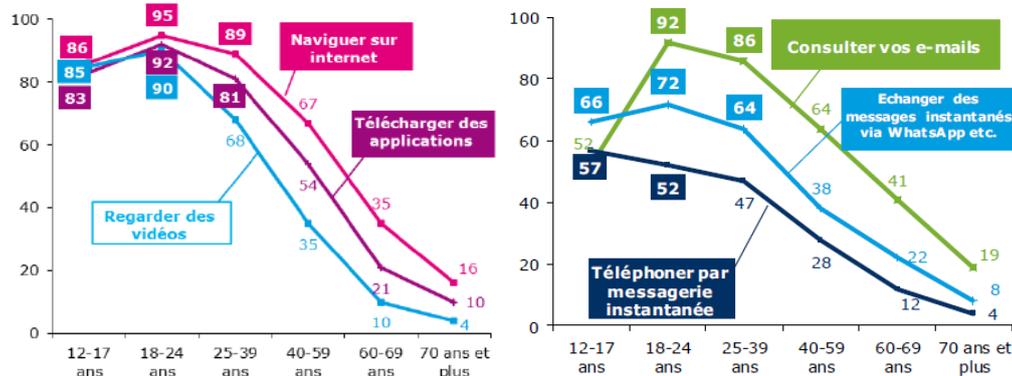
Graphique 11 - Évolution du taux d'équipement des Français en téléphonie, ordinateur et Internet à domicile de 1998 à 2017



Source : baromètre du numérique 2017, étude réalisée par le CRÉDOC pour l'Arcep, le CGE et l'agence du numérique, p. 10.
 Note : avant 2003 (en pointillés), les résultats portent sur les 18 ans et plus. À partir de 2003, les résultats portent sur les 12 ans et plus.

Les pratiques, notamment avec les téléphones mobiles, dépendent de l'âge mais la connexion à Internet est la plus fréquente par Smartphone pour tous ceux qui ont moins de 40 ans.

Graphique 12 - Proportion de personnes utilisant un téléphone mobile en fonction de l'activité pratiquée et de l'âge



Source : baromètre du numérique 2017, étude réalisée par le CRÉDOC pour l'Arcep, le CGE et l'agence du numérique, pp. 73-74.

L'importance des pratiques numériques et la facilité d'utilisation des équipements personnels conduisent à l'interpénétration des sphères privée et professionnelle. Les outils électroniques personnels sont apportés sur les lieux de travail (Smartphone, mais également ordinateur portable voire tablette...), 34 % des actifs indiquant apporter un équipement personnel pour l'utiliser à des fins professionnelles. Ce phénomène génère de complexes questions d'interconnexion des équipements et réseaux et de profondes questions de sécurité informatique et de protection des données qui n'épargnent pas la fonction militaire bien que les réseaux du ministère des armées ou de la gendarmerie soient très segmentés.

Cette interpénétration, qui comporte des aspects négatifs conduisant à l'émergence de la notion de « droit à la déconnexion¹⁹³ », est globalement abordée positivement par les Français qui y voient

¹⁹³ Le droit à la déconnexion n'est pas légalement défini. En revanche, la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, dite loi El Khomry, a modifié l'article L2242-17 du code du travail en prévoyant que soit insérées dans la négociation annuelle obligatoire sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes et la qualité de vie au travail « Les modalités du plein exercice par le salarié de son droit à la déconnexion et la mise en place par l'entreprise de dispositifs de régulation de l'utilisation des outils numériques, en vue d'assurer le respect des temps de repos et de congé ainsi que de la vie personnelle et familiale. À défaut d'accord, l'employeur élabore une charte, après avis du comité social et économique. Cette charte définit

une opportunité pour mieux concilier vie privée et vie professionnelle : 54 % le pensent en 2017, soit 12 points de plus qu'en 2013¹⁹⁴. Il n'existe aucune raison pour que les militaires ne s'inscrivent pas dans ces tendances : au contraire, la jeunesse relative des effectifs laisse entrevoir qu'ils pourraient être plutôt parmi les précurseurs.

Une problématique de territoires

L'accès au numérique repose sur la double condition de disposer d'un terminal et d'un réseau. Si la France possède globalement un réseau étendu et de qualité, dans la moyenne européenne, le territoire national est cependant marqué par de réelles fragilités, notamment dans le déploiement du très haut débit.

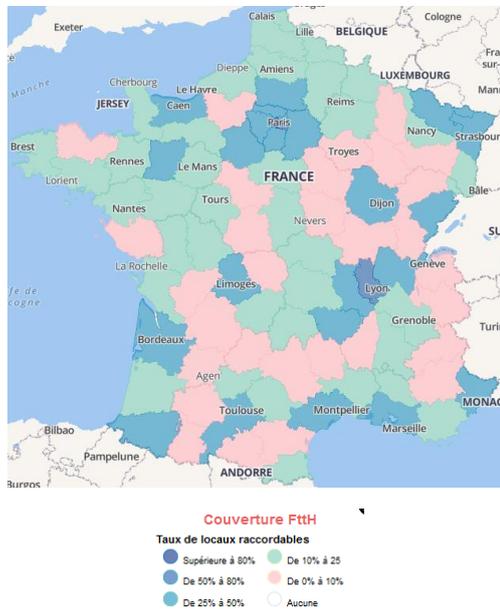
Par suite, les implantations des unités des armées ou de la gendarmerie sont exposées à des conditions d'accès à Internet très variables. De nombreuses implantations sont situées dans les zones où ni la 3G, ni la 4G ne passent, d'autres, quand ce ne sont pas les mêmes, se trouvent sur des territoires où l'accès à Internet fixe par des lignes ADSL, le câble ou la fibre est difficile. Cependant, la part de militaires présents dans des villages ou hameau non couverts par un opérateur téléphonique est très faible : moins de 0,2 % des gendarmes et moins de 0,01 % des militaires des armées sont affectés dans ces « zones blanches ».

Ces réalités ont inévitablement un impact sur le personnel des forces armées. Le sevrage numérique qu'imposent certains territoires est ressenti par beaucoup comme la première exigence de rusticité de l'état militaire. Il peut, dans certains cas, être un facteur de défidélisation, ce dont rendent compte assez régulièrement les cadres chargés de la formation initiale des militaires nouvellement recrutés.

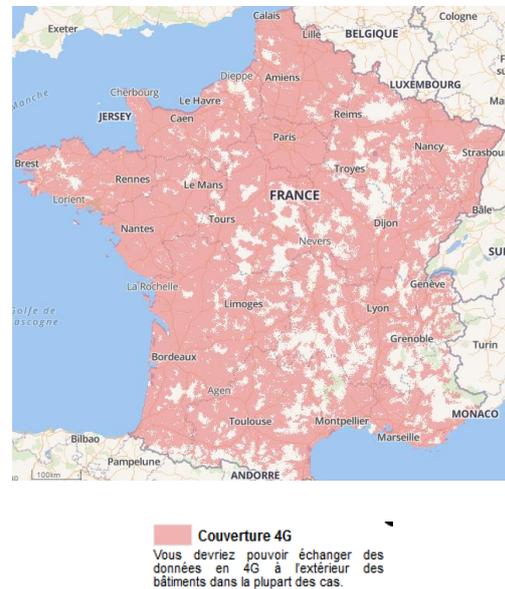
À moyen et long terme, les contraintes d'accès à Internet n'apparaîtront que plus déterminantes aux yeux de tous.

Carte 17 - Déploiement de la fibre et du réseau 4G en France fin 2017 et début 2018

Carte du déploiement de la fibre au 31 décembre 2017
Tous opérateurs



Carte de la couverture simulée 4G au 1^{er} janvier 2018
Opérateur Orange - couverture simulée



Source : <https://www.monreseauorange.fr/>.

Champ : cartes de couverture simulée au 1^{er} janvier 2018 fournies par les opérateurs. Pour les données internet mobile (3G/4G), données au 1^{er} juillet 2017.

Dans le cadre du plan famille, le SCA doit établir une cartographie des « zones blanches 4G » pour prioriser les déploiements de nouveaux services au profit des militaires des armées.

ces modalités de l'exercice du droit à la déconnexion et prévoit en outre la mise en œuvre, à destination des salariés et du personnel d'encadrement et de direction, d'actions de formation et de sensibilisation à un usage raisonnable des outils numériques ».

¹⁹⁴ Baromètre du numérique 2017, étude réalisée par le CRÉDOC pour l'Arcep, le CGE et l'agence du numérique.

La vie numérique est devenue une composante de la condition militaire

Les évolutions des pratiques numériques et les réalités d'accès à Internet dans les territoires placent ainsi la fonction militaire face à un enjeu d'ampleur.

D'une part, la consolidation de la société numérique dont sont partie prenante les militaires et leurs proches conduit à reconnaître qu'elle participe de la condition militaire et que ses différents aspects doivent faire l'objet d'un suivi et d'un accompagnement spécifique.

D'autre part, comme le plan famille l'a déjà identifié, à la suite du développement massif de l'Internet de loisirs dans les armées depuis 2014¹⁹⁵, il apparaît nécessaire de mieux garantir l'accès à Internet des militaires hébergés en caserne. Le déploiement du Wi-Fi gratuit dans toutes les enceintes, dans les lieux de convivialité ainsi que dans les lieux d'hébergement des troupes et des cadres, répond au besoin d'éviter une fracture numérique qui, à terme, pourrait avoir une incidence sur l'attractivité de la fonction militaire.

Dans le même mouvement, garantir l'accès à l'Internet très haut débit dans les logements familiaux est à assurer.

Cette réflexion, comme l'EMA s'y est déjà amplement employé, doit être prolongée sur les théâtres d'opérations, sur le territoire national comme à l'étranger, sans remettre en cause la sécurité et la conduite des opérations, qui demeurent les impératifs absolus. Des efforts conséquents sont déjà réalisés, notamment via l'Économat des armées qui déploie une prestation externalisée d'Internet de loisirs en opérations extérieures élargie à l'opération Sentinelle.

Enfin, ce thème ne peut être abordé indépendamment des ambitions de transformation numérique des ministères.

En présentant le schéma directeur de la transformation numérique du ministère des armées le 23 avril 2018, la ministre a insisté sur les trois objectifs stratégiques visés, dont le deuxième consiste à renforcer l'efficacité des soutiens et le troisième à améliorer l'attractivité du ministère.

Leur traduction en matière de condition militaire devra surmonter au moins trois difficultés liées à l'accès au soutien, à la mobilité mais aussi au partage d'informations pertinentes.

En effet, tous les militaires ne disposent pas d'un accès permanent à un poste informatique professionnel, notamment parmi les militaires du rang, ce qui complique l'accès à des processus dématérialisés qui, pour des raisons de sécurité, ne sont accessibles que sur l'intranet de la défense. Enfin, l'accès à l'information, notamment sur les outils de condition militaire, est aujourd'hui freiné par l'absence de plateforme numérique sur Internet présentant l'intégralité de l'offre et les moyens d'y accéder. Cela limite structurellement la capacité des militaires et de leurs proches à y recourir (notamment lors des absences). Le plan famille prévoit le développement d'un portail e-social fin 2018 mais il est encore en construction.

La DRH-MD rend compte du déficit d'information dans une étude de 2016 en soulignant que « la moitié du personnel n'a pas une vision claire des différents dispositifs d'accompagnement qui lui sont proposés » et que « 61 % pensent que le ministère communique insuffisamment¹⁹⁶ alors que 40 % des militaires pensent que la meilleure manière de communiquer sur les dispositifs d'accompagnement repose sur l'envoi de courriels sur la messagerie personnelle des ressortissants. Le cas le plus emblématique est celui de l'IGeSA qui, bien qu'opérateur social du ministère, n'a pas la possibilité d'accéder à ses ressortissants par le biais des réseaux ministériels.

Les gendarmes bénéficient quant à eux du vaste déploiement de plus de 50 000 tablettes Néogend qui leur permettent l'accès à des outils professionnels numériques et leur facilitent l'accès à l'information institutionnelle.

Certes des enjeux de sécurité afférents à ces dispositions sont importants mais comme y invite la ministre des armées un « *équilibre subtil entre sécurité rigoureuse et ouverture résolue* » est possible.

On peut cependant relever que la vie numérique vient parfois complexifier la vie des unités et les activités de cohésion car elle conduit souvent des militaires à s'isoler de leurs camarades en se

¹⁹⁵ Mis en place par l'économat des armées ce dispositif s'est progressivement déployé. En février 2018, 62 % des bâtiments d'hébergement étaient équipés en Internet de loisirs, soit près de 85 000 chambres en métropole. L'ensemble de cette offre est devenu gratuite en application du plan famille.

¹⁹⁶ DRH-MD, *L'accompagnement proposé par le ministère*, 2015, p. 14.

plongeant sur leurs écrans tant dans les moments hors service, que lors des rares moments de relâche en opérations : les jeux digitaux ou les réseaux sociaux sont souvent des lieux de repli, voire de ressourcement, qui freinent la socialisation militaire.

PARTIE 2

LA NÉCESSITÉ DE RÉPONSES DIFFÉRENCIÉES ET DE PROXIMITÉ

La grande diversité des situations rencontrées par les militaires et leur famille ne peut être surmontée qu'en adossant à la nécessaire unité de la fonction militaire rappelée par le Haut Comité à l'occasion de son 11^e rapport thématique, une politique de condition militaire diversifiée et réversible.

Si beaucoup de choses ont déjà été faites, plusieurs aspects nécessitent des réponses adaptées.

1 LES MINISTÈRES DES ARMÉES ET DE L'INTÉRIEUR ONT ENTREPRIS DE NOMBREUSES ACTIONS POUR AMÉLIORER LA VIE QUOTIDIENNE DES MILITAIRES ET DE LEUR FAMILLE

1.1 UNE PRIORITÉ DONNÉE À L'ACCOMPAGNEMENT DES FAMILLES

L'amélioration de la condition militaire est un objectif poursuivi de façon constante. La succession des plans d'amélioration de la condition militaire depuis 10 ans en témoigne.

La définition d'un plan d'accompagnement des familles et d'amélioration des conditions de vie des militaires 2018-2022 s'inscrit dans la continuité de ces plans d'amélioration successifs mais marque aussi une évolution qui, si elle n'est pas une rupture, est une inflexion en phase avec son temps. L'incidence des sujétions de l'état militaire sur la vie des familles est présentée ainsi comme le premier élément auquel répond une grande part des mesures présentées par la ministre des armées le 31 octobre 2017.

Le Haut Comité constate l'ampleur des mesures envisagées et leur cohérence dans un contexte qui l'avait conduit en 2016 à souligner que « *l'impact profond de la suractivité sur la vie familiale, la difficulté de programmer les permissions et les difficultés induites sur la garde et l'éducation des enfants constituent assurément un facteur majeur sinon le facteur majeur de fragilisation de notre système militaire*¹⁹⁷ ».

Les axes du plan d'accompagnement des familles et d'amélioration des conditions de vie des militaires 2018-2022

Annoncé par le Président de la République lors de son discours du 20 juillet 2017 à Istres, le plan « famille » a été présenté par la ministre des armées le 31 octobre 2017. Le suivi de la mise en œuvre du plan a été organisé autour d'une chargée de mission et fera l'objet d'une attention spécifique en comité exécutif ministériel.

Le plan « famille » se décline selon 6 axes distincts :

Axe 1 : Mieux prendre en compte les absences opérationnelles

- 1.1 Accroître les offres de garde d'enfant
- 1.2 Élargir et simplifier l'offre des prestations sociales pendant l'absence en mission
- 1.3 Supprimer l'impact des déplacements temporaires sur la trésorerie des ménages
- 1.4 Porter une attention accrue au moral des familles
- 1.5 Faciliter les démarches administratives pendant l'absence du conjoint
- 1.6 Étendre le bénéfice de la carte famille SNCF à tous les déploiements opérationnels

Axe 2 : Faciliter l'intégration des familles dans la communauté militaire et de défense

- 2.1 Améliorer l'accueil et l'intégration des familles au sein des unités et garnisons en renforçant le rôle et les capacités du commandement local
- 2.2 Mieux reconnaître la qualité de conjoint de militaire et soutenir l'engagement associatif et de défense tout particulièrement au niveau local

¹⁹⁷ HCECM, 10^e rapport, *Revue annuelle de la condition militaire*, édition 2016, p. 7.

- 2.3 Permettre aux militaires célibataires (divorcés, ayant rompu un PACS, etc.) ayant un ou plusieurs enfants d'exercer leur droit de visite avec hébergement dans de meilleures conditions financières
- 2.4 Développer et simplifier l'offre d'hôtellerie et de loisirs
- 2.5 Accroître l'aide aux familles de blessés hospitalisés
- 2.6 Créer une maison des familles des pensionnaires de l'Institution Nationale des Invalides (INI) financée par l'Établissement public des fonds de prévoyance militaire et de l'aéronautique (EPFP)

Axe 3 : Mieux vivre la mobilité

- 3.1 Améliorer le dispositif de déménagement : alléger au maximum les contraintes du déménagement pour le militaire et sa famille en offrant, à compter de 2019, une solution simplifiée
- 3.2 Donner aux militaires une meilleure visibilité sur leur mobilité afin de leur permettre d'effectuer des choix éclairés pour l'organisation de la vie familiale
- 3.3 Accompagner la mobilité des membres de la famille (conjoint, enfants)

Axe 4 : Améliorer les conditions de logement familial et favoriser l'accès à la propriété

- 4.1 Élargir le parc de logements dans les zones de densification ou de tension locative forte en métropole et dans les Outre-mer
- 4.2 Améliorer l'état technique du parc de logement domanial
- 4.3 Ouvrir la colocation des logements défense aux célibataires et célibataires géographiques
- 4.4 Optimiser la performance en matière de délai de réponse pour l'attribution de logement
- 4.5 Faciliter l'accès à la propriété

Axe 5 : Faciliter l'accès des familles à l'accompagnement social du ministère

- 5.1 Simplifier et renforcer l'accompagnement social des ressortissants de la communauté de défense en développant une offre digitale de service au travers de l'« e-social » des armées
- 5.2 Mieux communiquer sur les dispositifs d'aide sociale des mutuelles historiques (Mutuelle nationale militaire, Mutuelle de l'armée de l'air, Caisse des gendarmes) et inciter les mutuelles référencées à proposer ce type d'offre
- 5.3 Développer une communication spécifique pour les familles de blessés et les familles endeuillées : la maison numérique du blessé

Axe 6 : Améliorer les conditions d'hébergement et de vie des célibataires et des célibataires géographiques

- 6.1 Améliorer la vie courante des célibataires et célibataires géographiques dans les garnisons
- 6.2 Améliorer les conditions d'hébergement
- 6.3 Achever la résorption des « points noirs »

Ces mesures mobiliseront 300 M€ d'ici à 2022 et sont, dans leur majorité, centrées sur les conditions de vie des militaires et de leurs proches sur les territoires d'affectation. **Elles sont de nature à améliorer significativement l'insertion des militaires dans leur environnement local et à moderniser les contreparties définies pour répondre aux obligations et sujétions militaires.** C'est notamment le cas de l'amélioration des prestations sociales pendant les absences liées aux missions, l'allongement des durées de préavis avant mutation¹⁹⁸, l'élargissement de l'offre de garde d'enfant ou la généralisation de l'accès gratuit à l'Internet dans les enceintes militaires.

Le ministère des armées a prévu que 70 % des mesures soient applicables dès 2018.

Ainsi, en 2018, on peut relever la création de 240 places de crèches, l'expérimentation d'une cellule d'information et d'accompagnement des familles sur les bases de défense de Mourmelon-Mailly et de Nancy, la mise en place d'une aide mensuelle forfaitaire pour permettre aux militaires divorcés ou ayant rompu un PACS, mais disposant du droit de visite, d'accueillir dans de meilleures

¹⁹⁸ L'objectif est d'éditer les ordres de mutation cinq mois avant la date d'affectation pour 80 % des militaires.

conditions leurs enfants¹⁹⁹, la création d'une aide au séjour des familles de blessés²⁰⁰, l'augmentation du plafond des prêts d'accession à la propriété²⁰¹ et des prêts complémentaires²⁰², la gratuité depuis le 21 février 2018 de l'accès à l'Internet par le Wi-Fi dans les enceintes disposant préalablement d'un offre payante²⁰³, l'élargissement des prestations de l'agence de reconversion de la défense (ARD) à destination des conjoints²⁰⁴, la mise en ligne début avril par le SCA d'une plateforme numérique pour faciliter la mise en relation entre les militaires et des déménageurs à l'occasion des mutations²⁰⁵...

Le plan famille concerne aussi les militaires de la gendarmerie, non seulement parce qu'ils sont un peu plus de 2 400 à servir au sein du ministère des armées, notamment au sein des gendarmeries spécialisées, mais aussi parce que de nombreuses mesures s'inscriront dans le soutien social auxquels ils ont accès via l'action sociale des armées et l'IGeSA²⁰⁶, mêmes si de nombreuses mesures sont centrées sur les seuls militaires des armées (Wi-Fi, hébergements...). La gendarmerie poursuit par ailleurs ses nombreuses actions au profit des familles de ses militaires.

1.2 L'ADAPTATION DES POLITIQUES DE MOBILITÉ

Pour mieux prendre en compte les évolutions sociales et les attentes des militaires vis-à-vis de la mobilité géographique, les directions des ressources humaines ont ajusté leur politique de mobilité, notamment dans un souci de fidélisation.

L'individualisation des parcours est l'une des voies retenues par la marine et l'armée de terre pour les officiers supérieurs, son élargissement à d'autres catégories étant à l'étude.

La deuxième voie consiste à communiquer les durées prévisionnelles de présence dans une garnison pour donner une visibilité de moyen terme aux militaires et à leurs proches, même si les pratiques de gestion ont toujours permis d'évoquer une durée probable d'affectation, ne serait-ce qu'en lien avec l'exercice d'une responsabilité (mesure 3.2.2 du plan famille). Par exemple, pour un officier marinier la durée d'affectation est de 3 ans, prolongeable de 2 ans selon un certain nombre de critères. L'armée de l'air est sans doute allée plus loin en définissant des échéances privilégiées de mutation des sous-officiers à 6, 9 ou 12 ans de présence ; la durée prévisionnelle d'affectation est désormais précisée pour chaque mouvement émis par la direction des ressources humaines de l'armée de l'air. En outre, face au déficit d'attractivité de l'Île-de-France pour les sous-officiers, l'armée de l'air a raccourci la durée d'affectation à 4 ans afin de la leur rendre plus acceptable.

La troisième pratique revient à gérer différemment les affectations en fonction de leur attractivité. Ainsi la marine utilise les retours d'outre-mer pour rééquilibrer ses flux : les marins ne choisissent

¹⁹⁹ Circulaire n° 522/ ARM/SGA/DRHMD du 17 janvier 2018 relative à l'aide au parent exerçant un droit de visite et d'hébergement au profit de son ou ses enfants à la suite de la séparation du couple.

²⁰⁰ Circulaire n° 9406/ ARM/SGA/DRH-MD du 6 avril 2018 relative à l'aide au séjour des familles des ressortissants de l'action sociale du ministère des armées blessés et hospitalisés.

²⁰¹ Délivrés par l'IGeSA, ces prêts d'accession à la propriété, à taux zéro, ont vu leur plafond passer de 13 000 à 15 000 € tandis que la durée de remboursement est passée à 15 ans au lieu de 10.

²⁰² Délivrés par l'EPFP, ces prêts complémentaires à taux zéro ont vu leur plafond passer de 7 000 à 10 000 € tandis que la durée de remboursement est passée à 15 ans au lieu de 10.

²⁰³ Selon la DRH-MD, cela couvrirait des emprises sur lesquelles près de 100 000 places d'hébergement sont disponibles.

²⁰⁴ Depuis le 1^{er} janvier 2018, l'ARD peut proposer à un conjoint le cofinancement de formations professionnelles longues en complément de Pôle emploi, le financement de formations courtes (accès au catalogue de formations CEGOS), l'accès aux prestations d'accompagnement de la mission reconversion des officiers (pour les conjoints ayant cotisé à une caisse cadres et/ou détenteurs d'un niveau BAC + 3 habitant en région parisienne), le remboursement de cycles d'enseignements (jusqu'à 3 000 €) ou le financement d'une démarche de validation des acquis de l'expérience (jusqu'à 3 000 €).

²⁰⁵ Mise en ligne en avril 2018, la plate-forme multi-déménageurs facilite l'obtention des devis, la mise en concurrence et les relations avec l'administration. Accessible sur Internet, elle est expérimentée en 2018 avant d'être généralisée en 2019.

²⁰⁶ Par exemple les prêts d'accession à la propriété ou la politique de logement familial. Certes, cette dernière, ne sert pas les officiers et sous-officiers de gendarmerie qui sont logés en caserne par nécessité absolue de service mais bénéficie aux militaires des corps de soutien et volontaires de la gendarmerie qui sont des ayants droit de la politique de logement familial du ministère des armées.

pas le port de retour sauf ceux qui reviennent des Antilles, de la Guyane, de Mayotte ou des postes embarqués qui sont considérés moins faciles que les autres emplois. Souvent, les sorties de cours ou de formation servent également à rééquilibrer « l'offre et la demande », le choix se faisant, la plupart du temps, au classement. À l'inverse, la gendarmerie garantit aux gendarmes ayant été affectés outre-mer, à Saint-Astier ou en gendarmerie prévôtale l'affectation correspondant à leur premier choix lorsque vient le temps d'être muté. En s'appuyant sur un dispositif interministériel, elle a également accru les outils d'attractivité dans les zones difficiles : les militaires affectés dans les quartiers difficiles bénéficient ainsi de compensations dédiées telles qu'un avantage spécifique d'ancienneté²⁰⁷ ou une NBI « politique de la ville ». Les gendarmes affectés dans ces zones peuvent par ailleurs demander à être mutés dès deux ans de présence au lieu des trois années requises.

Les gestionnaires cherchent également à mieux prendre en compte les problématiques des ménages dans le cadre des obligations posées par l'article L4121-5 du code de la défense²⁰⁸, en particulier pour les cas des couples de militaires et la question de l'emploi du conjoint.

Dans l'armée de l'air, le rapprochement familial au sein d'un couple de militaires est favorisé chaque fois que cela est possible. Les orientations prises par le plan famille pour faciliter les mutations des conjoints fonctionnaires²⁰⁹ vont dans ce sens.

La gendarmerie est la force armée qui a le plus développé ses outils de gestion différenciée pour améliorer la prise en compte de la mobilité. Par exemple, un officier en couple avec un autre officier de l'arme est reçu avec son conjoint par le gestionnaire, sauf s'il ne le souhaite pas, pour faciliter la hiérarchisation des attentes fonctionnelles, géographiques et de communauté de vie.

Pour rendre plus attractif l'accès tardif de certains sous-officiers au corps des officiers de gendarmerie, la gendarmerie étudie une modification des règles de gestion pour ce personnel : il s'agirait de limiter l'avancement au grade de capitaine contre une gestion régionale préservant l'ancrage géographique du militaire concerné.

L'avancement des sous-officiers n'est désormais plus lié strictement à une mobilité. Dans le cadre de « l'avancement rénové », le militaire peut non seulement échanger avec le gestionnaire sur ses choix et sur la mobilité envisagée en cas d'inscription au tableau d'avancement, mais il peut aussi s'inscrire dans une logique d'avancement par « voie professionnelle » qui lui ouvrira un parcours de carrière différent avec des prises de responsabilité plus tardives mais garantira une plus grande stabilité résidentielle. Dans la suite du protocole du 11 avril 2016, la mobilité sera réduite jusqu'au grade d'adjudant, si le militaire le souhaite et que l'intérêt du service n'en souffre pas.

Enfin, à l'image d'autres forces armées, la gendarmerie a mis en place une pratique de permutations de postes et créé en 2017 l'équivalent d'une « bourse à l'emploi » pour les emplois de « gradés de brigade » non pourvus à l'issue du plan annuel de mutation.

1.3 DES PLANS DE RÉNOVATION DE L'INFRASTRUCTURE MILITAIRE

Un sous-investissement chronique

Comme la première partie du présent rapport en a rendu compte, l'état global des infrastructures, des logements et des bâtiments dédiés à l'hébergement en enceinte militaire a souffert d'un sous-investissement important depuis plusieurs années. L'ampleur des infrastructures concernées au ministère des armées ne facilite pas l'action de la DPMA et du SID pour faire face aux besoins de ressources et assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux de maintenance lourde et légère nécessaires : les infrastructures sont en effet hétérogènes et vieillissent à des vitesses différentes.

²⁰⁷ Décret n° 97-848 du 10 septembre 1997 et arrêté du 16 décembre 2002.

²⁰⁸ L'article L4121-5 du code de la défense dispose que « Les militaires peuvent être appelés à servir en tout temps et en tout lieu. Dans toute la mesure compatible avec le bon fonctionnement du service, les mutations tiennent compte de la situation de famille des militaires, notamment lorsque, pour des raisons professionnelles, ils sont séparés : 1° De leur conjoint ; 2° Ou du partenaire avec lequel ils sont liés par un pacte civil de solidarité, lorsqu'ils produisent la preuve qu'ils se soumettent à l'obligation d'imposition commune prévue par le code général des impôts ; La liberté de résidence des militaires peut être limitée dans l'intérêt du service. Lorsque les circonstances l'exigent, la liberté de circulation des militaires peut être restreinte ».

²⁰⁹ La mesure 3.3.2 prévoit notamment que des négociations soient entamées avec le ministère de l'intérieur, le ministère de l'éducation nationale et le ministère des solidarités et de la santé pour parvenir à la conclusion de protocoles.

La situation a conduit à une action d'ampleur en 2014 se traduisant par l'identification de 732 points noirs qu'un plan dit « infra condipers » a prévu de résoudre à partir de cette date. En avril 2018, 82 % de ces points étaient résorbés ou en cours de l'être, 15 % restant à engager. Ces points ne représentent cependant qu'une partie du travail de fond que le SID doit gérer.

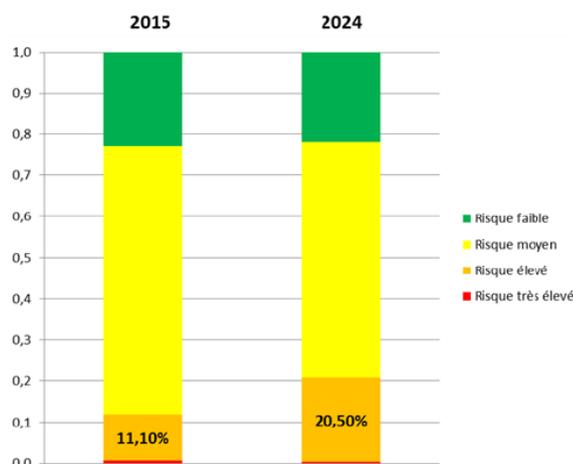
Les contraintes pesant sur les ressources financières du ministère des armées et de la DGGN ont fait apparaître un décalage récurrent entre les besoins et les ressources disponibles qui s'est accentué année après année.

Il en résulte, sur le périmètre du ministère des armées, ce que le SID appelle une « dette grise » de près de 3,7 milliards d'euros qui correspond à l'effort à réaliser pour remettre le patrimoine en état, à un niveau de risque acceptable.

Les travaux de programmation budgétaire réalisés dans le cadre de la préparation de la loi de programmation militaire 2019-2025 ne permettent pas d'envisager de résorber cette « dette grise » mais ils ouvrent la voie à une stabilisation de la situation à partir de 2022 tout en permettant, ponctuellement, une amélioration significative dans certains sites.

La dynamique de la dégradation des infrastructures est trop forte pour que la situation soit surmontée sur une seule LPM. D'après les projections transmises au Haut Comité, la ressource financière, d'ici à 2024, permettra simplement de faire quasiment disparaître le patrimoine à risque très élevé mais, dans le même temps, celui à risque élevé va pratiquement doubler²¹⁰.

Graphique 13 - Projection du parc immobilier du ministère des armées selon son niveau de risque entre 2015 et 2024



Source : SID.

Champ : parc immobilier du ministère des armées.

La situation des logements familiaux des officiers et sous-officiers de gendarmerie présente de son côté de grands contrastes. L'état de certaines casernes domaniales particulièrement détériorées (Nanterre, Melun, Versailles-Satory...) alimente depuis plusieurs années de fortes attentes, relayées ponctuellement par des élus²¹¹.

Des plans de relance ambitieux

Dans le budget 2018, des efforts importants ont été décidés pour améliorer la situation, notamment celle qui affecte les logements et les hébergements.

Le projet de LPM 2019-2025 prévoit un fort investissement par rapport à la précédente LPM. Jusqu'en 2022, l'effort budgétaire sera de 1,4 Md€ par an et atteindra plus de 2 Md€ en 2025.

Cette programmation ambitieuse aura de forts effets sur l'infrastructure opérationnelle. Elle contribuera aussi au financement de mesures du plan famille.

²¹⁰ Le niveau de risque est évalué en croisant l'état technique de l'ouvrage et la priorité stratégique que représente son usage.

²¹¹ François de Mazières, député, rapport n° 3281 du 25 novembre 2015 sur la proposition de loi visant à financer la rénovation des casernes en activité dégradées des ministères de la défense et de l'intérieur par l'Agence nationale de rénovation urbaine.

Ce dernier prévoit l'élargissement du parc de logements dans les zones de densification ou de tension locative forte en métropole et outre-mer (mesure 4.1) en visant, d'une part, l'augmentation de l'offre de 660 logements en métropole de 2018 à 2020 et, d'autre part, l'amélioration de l'offre de logements à Mayotte et en Guyane²¹². En supplément, deux mesures viennent conforter l'existant en améliorant l'état technique du parc de logements domaniaux (mesure 4.2) et en ouvrant la colocation des logements défense aux célibataires et célibataires géographiques (mesure 4.3) pour en élargir l'usage²¹³. Enfin un effort particulier est porté sur l'hébergement en Île-de-France avec l'augmentation de l'offre entre 2018 et 2021 de 410 places (mesure 6.2), même si aucune n'est prévue à Paris *intra-muros*²¹⁴.

Par ailleurs, des crédits permettront de créer des espaces multiservices, futurs guichets uniques du soutien en BdD. Il s'agit de faciliter l'accès au soutien grâce à des espaces d'accueil modernisés et de donner un « coup de jeune » aux espaces destinés à la vente d'articles tout en modernisant les lieux de convivialité et les salles de sport. Enfin, un effort de remise à niveau et d'adaptation des collèges et lycées de défense a été lancé, le Prytanée national militaire de la Flèche et le lycée militaire de Saint-Cyr l'École étant dans la situation la plus dégradée. Près de 90 M€ sont prévus entre 2018 et 2023 dont plus de 50 M€ pour La Flèche.

Des efforts sont également consentis dans la gendarmerie. Dès 2015, face à la dégradation du parc immobilier domaniaux de la gendarmerie, le gouvernement a mis en œuvre un plan d'urgence pour les années 2015-2020. Doté d'une enveloppe annuelle de 70 M€ pour les années 2015 à 2017, il a permis la rénovation de près de 13 000 logements. L'effort initial est prolongé par la programmation immobilière 2018-2020²¹⁵ : 101 M€ seront consacrés en 2018 aux opérations de rénovation et de maintenance lourde des casernes (locaux de service et logements). Ce montant sera porté à 105 M€ pour les années 2019 et 2020. Entre 2018 et 2020, ce sont plus de 9 700 logements (dont près de 60 % en 2018) qui seront concernés par des travaux de rénovation sur l'ensemble du territoire.

Les décisions prises en matière d'infrastructure sont positives pour la condition militaire, quoique les effets ne se feront sentir que progressivement et que la « **dette grise** » **ne commencera à diminuer qu'à partir de 2022 au ministère des armées**.

Pour réussir la mise en place de ce plan ambitieux, deux conditions devront être remplies.

Tout d'abord, les services dédiés du ministère des armées (SID) et du ministère de l'intérieur (notamment les SGAMI) doivent gagner la bataille des effectifs et des compétences. Les métiers de l'infrastructure et de l'immobilier peinent à attirer ou à fidéliser une ressource humaine compétente : le SID est confronté à une forte pénurie de conducteurs de travaux ce qui le conduit, dans un contexte où il n'est gestionnaire que de 8 % de son personnel, à réfléchir à la création d'un corps spécifique de sous-officiers. La gendarmerie est soumise aux mêmes tensions dans les métiers dédiés aux affaires immobilières, la concurrence du secteur privé, voire de certaines administrations, favorisant les départs des spécialistes formés et compétents.

Enfin, indépendamment des réflexions qui peuvent être conduites pour accroître la densité de certains sites en faisant évoluer la carte des implantations des unités, la recherche de performance immobilière fait l'objet de travaux pour lesquels l'action des ComBdD sur les schémas directeurs immobiliers de bases de défense est essentiel.

²¹² En outre-mer, pour des raisons tant économiques que de résilience, l'objectif est de disposer d'un parc de logement constitué à 50 % de biens domaniaux. En 2017, le parc disponible n'était domaniaux qu'à 37 % à Mayotte et 33 % en Guyane. L'acquisition de 24 logements à Mayotte en 2018 et de 65 logements en Guyane entre 2021 et 2025 est prévue.

²¹³ Une expérimentation pluriannuelle sera conduite dans les logements domaniaux. Elle débutera à l'été 2018 dans 6 bases de défense (Saint-Germain-en-Laye, Mourmelon-Mailly, Épinal-Luxeuil, Verdun, Rennes et Vannes-Coëtquidan) identifiées selon des critères précis (demande de la BdD, existence de logements disponibles, niveau de saturation des BCC, taux de célibataires et célibataires géographiques...). Un premier bilan sera établi à l'issue du plan de relève 2018.

²¹⁴ Création de 600 chambres à Versailles-Satory (150 places pour 2019), Saint-Germain-en-Laye (100 places pour 2019-2020), Arcueil-Fort de Montrouge (200 places pour 2020-2021), Versailles/Caserne d'Artois (50 places pour 2020) et Maison Laffitte (100 places en 2021) afin de remplacer les 190 places perdues au cercle de Croÿ (Versailles).

²¹⁵ Programmation immobilière pour la police nationale et la gendarmerie nationale 2018-2020, ministère de l'intérieur, 24 janvier 2018.

2 DES ACTIONS COMPLÉMENTAIRES DOIVENT PROLONGER LES EFFORTS CONSENTIS

2.1 UN RÉEXAMEN PÉRIODIQUE DES POLITIQUES DE MOBILITÉ MÉRITERAIT D'ÊTRE ENGAGÉ

La mobilité géographique est l'une des causes principales qui compliquent l'insertion des militaires dans les territoires, perturbent les trajectoires de carrière des conjoints ou fractionnent les parcours scolaires des enfants tout en pesant sur les conditions d'accès à la propriété et l'insertion des militaires et de leur famille dans des réseaux de sociabilité contribuant à leur épanouissement. Les directions du personnel ont déjà apporté des inflexions dans leurs politiques de mobilité pour mieux anticiper les échéances et améliorer la prise en compte les *desiderata* personnels. Ces modulations n'ont cependant pas modifié significativement les taux de mobilité géographique constatés depuis plus de 20 ans, alors que parallèlement les attentes en matière de stabilité n'ont fait que croître.

Ouvrir une réflexion sur une modulation plus grande de la politique de mobilité consisterait à étudier plusieurs facteurs qui la rendent aujourd'hui mécaniquement importante. On peut citer les principaux facteurs suivants : la dispersion des unités, les liens entre la mobilité géographique et la mobilité fonctionnelle, les durées des temps de responsabilité qui restent assez courtes dans les armées, la centralisation des décisions...

Jouer significativement sur la mobilité nécessiterait une très vive remise en cause des modèles RH de chacune des forces armées.

Une telle option est possible mais suppose **l'ouverture d'un chantier long, difficile et de grande ampleur.**

Si un tel chantier était engagé, il conviendrait de **veiller à ses effets sur la disponibilité des militaires** qui fait aujourd'hui la force des armées : mobiles fonctionnellement et géographiquement, les militaires sont emprunts d'une culture de l'adaptation qui garantit la réactivité de l'outil militaire, assure ses aptitudes à se transformer, évite tout excès d'individualisation des postes et soutient l'agilité organisationnelle. Une évolution de la politique de mobilité n'aurait pas de sens si elle conduisait à amputer le principe de disponibilité.

Des voies prudentes d'évolution existent. On peut évoquer un remodelage des parcours de carrière pour concentrer les périodes de mobilité géographique sur une première moitié de carrière, correspondant la plupart du temps à des âges de la vie qui rendent moins contraignants les effets de la mobilité sur les familles. On peut également citer l'option qui consisterait, sur le modèle des officiers « tardifs » de la gendarmerie, à instaurer des carrières différenciées selon les choix de mobilité exprimés par les militaires : choisir la stabilité serait possible, mais s'accompagnerait d'un parcours professionnel moins dynamique.

Dans tous les cas, le Haut Comité constate qu'un meilleur équilibre entre l'exigence de mobilité et les contreparties identifiées pour la rendre acceptable, notamment par le conjoint, est attendu par les militaires. Trois leviers existent pour y parvenir : améliorer significativement l'accompagnement vers l'emploi des conjoints lors d'une mobilité en faisant de cette politique un axe d'excellence, modifier les modèles de gestion RH pour limiter autant que la mission le permet les pratiques de mobilité géographique, à défaut de quoi ne resterait que le levier indemnitaire représenté par l'ICM et ses accessoires institués pour compenser globalement les principaux effets de l'état militaire.

Il est possible de combiner des actions d'amélioration sur chacun de ces axes pour parvenir à un équilibre satisfaisant : cette politique de petits pas est d'ailleurs celle qui est menée depuis plusieurs années et dont rend compte la succession des plans d'amélioration de la condition militaire. On ne peut exclure que l'affichage plus franc d'une priorité, résolument choisie, pourrait mieux fédérer les énergies et rendre plus lisibles aux yeux des bénéficiaires les efforts faits pour eux.

Recommandation n° 1 :

Sans remettre en cause le principe de **disponibilité** et en complément des actions traitant les conséquences de la mobilité, réévaluer régulièrement les **besoins de mobilité géographique**.

2.2 CERTAINS ASPECTS RELATIFS À LA SITUATION DES FAMILLES DOIVENT ÊTRE CONFORTÉS

2.2.1 Intensifier l'accompagnement des conjoints dans leur recherche d'emploi à la suite d'une mobilité

Comme le Haut Comité a déjà pu le noter, le temps où les familles étaient des *impedimenta* qui, comme la logistique, suivaient (ou pas) les forces armées est désormais révolu. L'attachement à l'état militaire n'est pas acquis et même ceux qui en acceptent les contraintes peuvent avoir envie de poursuivre ailleurs leur parcours professionnel : dans ce contexte, la situation du conjoint peut être l'élément déclencheur d'une réorientation. L'époque où le métier du militaire masculin primait sur celui de son conjoint féminin est, elle-aussi, révolue. Selon les métiers et les rémunérations au sein d'un couple, des militaires pourront être amenés à faire passer l'intérêt professionnel de leur conjoint avant le leur.

Le paragraphe 2.2 de la première partie a montré différentes facettes des freins à l'épanouissement professionnel des conjoints. Le Haut Comité considère que leur situation et celle de leur rémunération s'expliquent, pour une grande part, par les particularités de l'état militaire, le rythme de la mobilité géographique et la configuration des bassins d'emploi dans lesquels les formations sont implantées. L'ensemble de ces facteurs accentue les difficultés qui affectent les femmes face à l'emploi comparativement aux hommes.

En conséquence, il faut considérer, qu'en terme d'égalité professionnelle, l'enjeu principal de la condition militaire, prise dans une acception large, englobante et inclusive, réside d'abord dans la condition des conjointes qui, plus que d'autres en raison des contraintes de l'état militaire, sont confrontées à un facteur multiplicateur des freins qui s'opposent à leur réalisation professionnelle. Cette situation justifie une action résolue de la puissance publique, dans le prolongement du plan famille.

Cette politique peut s'appuyer sur des réalisations pilotées conjointement par Pôle emploi et l'ARD, cette dernière n'étant ni positionnée, ni dimensionnée pour répondre seule à la hauteur du défi.

Encore trop souvent mal connue, **l'action de l'ARD n'en obtient pas moins des résultats honorables** (Cf. annexe 6). L'ARD suit environ 2 800 conjoints, soit près de 13 % de la population des conjoints en recherche d'emploi. Le bilan de l'accompagnement des conjoints est une réussite avec un taux de retour à l'emploi de 94 % en moins de 6 mois en 2016, même si la part de CDD est la plus importante.

Les récentes dispositions en faveur des conjoints de militaire proposées dans le plan famille²¹⁶ visent à renforcer l'action de Défense mobilité et passent par une communication renforcée auprès des conjoints, cibles difficiles à atteindre.

Les volumes concernés sont toutefois aujourd'hui bien en-deçà des enjeux. En 2016, 1 675 conjoints sont entrés dans le dispositif d'accompagnement. Ce volume représente probablement moins de 10 % des conjoints concernés annuellement par une mutation.

Aussi, vouloir compenser les effets de la mobilité sur les conjoints nécessiterait probablement un changement d'échelle très important pour l'ARD qui reclasse de 12 à 13 000 militaires par an. Franchir une telle marche paraît peu probable à court terme. Aussi, est-ce plutôt vers la **densification des partenariats avec des acteurs de l'accompagnement vers l'emploi**, de *l'outplacement* ou du recrutement qu'il conviendrait d'aller prioritairement.

²¹⁶ MINARM, fiche de communication « *Conjoints : accéder plus facilement à l'emploi* » du 14 février 2018, disponible sur Internet et intradef.

Le Haut Comité est convaincu que **l'accompagnement de la mobilité des conjoints est un axe majeur** pour conforter la fidélisation et réduire les effets de l'état militaire sur leur parcours professionnel. Il invite, au-delà des actions prévues dans le plan famille, à accentuer significativement cet aspect de la politique de condition militaire.

2.2.2 Renforcer l'accompagnement des enfants

Le recensement de la population française en 2014 a permis de comptabiliser 283 265 enfants à charge de ménages composés d'au moins un militaire. Il n'apparaît aucune différence de composition familiale entre les ménages militaires et l'ensemble des ménages français ayant des enfants à charge.

23 % des enfants de militaire ont moins de 3 ans et 61 % plus de 6 ans. Plus de 88 000 enfants sont en maternelle ou en primaire, près de 50 000 au collège et 32 000 au lycée. Plus de 47 000 pourraient être en études supérieures.

Tableau 7 - Répartition des enfants de militaire par tranche d'âge

Tranche d'âge	Nombre d'enfants de militaire	Part d'enfants de militaire
0-3 ans	63 907	23 %
4-6 ans	46 211	16 %
7-10 ans	42 987	15 %
11-14 ans	49 927	18 %
15-17 ans	32 351	11 %
18 ans et +	47 883	17 %
Total	283 266	100 %

Source : Insee, RP 2014, exploitation complémentaire, traitements OED.

Champ : ménages en logement ordinaire comportant au moins un individu militaire.

La consolidation des études locales réalisées par l'Insee pour accompagner les restructurations lancées depuis 2008 permet d'évaluer que pour 100 militaires affectés dans un territoire 42 enfants sont scolarisés (13 en maternelle, 15 en primaire et 14 au collège ou au lycée)²¹⁷.

En prenant en compte la répartition des enfants par catégorie de grade des parents militaires et en la rapprochant du taux de mobilité géographique par grade, on peut estimer qu'environ 50 000 enfants sont concernés annuellement par une mutation géographique.

5,5 % des élèves changeant d'établissement au cours de leur période de collège pourraient être enfants de militaire (16 % de ceux qui le font pour des raisons de mobilité résidentielle²¹⁸) alors qu'ils ne représentent qu'environ 1,5 % des élèves scolarisés en collège²¹⁹.

Le volume des familles monoparentales tend à augmenter au rythme où la part des unions rompues augmente dans la population militaire²²⁰. Selon les données de recensement, 10 766 familles monoparentales sont dénombrées au sein de la fonction militaire. 16 % d'entre elles résident en Île-de-France.

Les familles monoparentales ont en moyenne 1,5 enfant à charge et regroupent plus de

²¹⁷ Chiffres issus de la consolidation des données présentées dans les travaux suivants de l'Insee : Insee Économie Lorraine, n° 2015, avril 2010 ; Insee flash Champagne-Ardenne n° 104, juin 2009 ; Insee Île-de-France - À la page, n° 325, décembre 2009 ; Insee Auvergne, La Lettre n° 105, juin 2014 ; Insee Analyses Centre n° 5, octobre 2014 ; Insee Analyses Franche-Comté n° 5, décembre 2014 ; Insee Analyses Bourgogne n° 10, mai 2015 ; Insee Analyses Champagne-Ardenne n° 13, octobre 2015 ; *L'inscription territoriale du 517^e RT et de la 12^e BSMAT*, Insee Centre, octobre 2009.

²¹⁸ MENESR/DEPP, note d'information n° 32, *Un élève sur cinq change d'établissement au cours de sa scolarité au collège*, octobre 2015.

²¹⁹ Cette estimation est réalisée en appliquant le taux de mobilité par catégorie au nombre d'enfants par catégorie, données transmises par les armées. Ces résultats ont été rapportés aux données décrivant la population scolaire au collège présentées dans le document MEN/DEPP, *L'éducation nationale en chiffres 2017*, juillet 2017.

²²⁰ En 2016, 4,6 % des militaires étaient divorcés contre 3,8 % en 2008 (Cf. HCECM, *Revue annuelle de la condition militaire*, édition 2017, p. 132).

16 000 enfants soit 6 % des enfants de militaires.

Tableau 8 - Répartition par tranche d'âge des enfants de militaire en famille monoparentale

Tranche d'âge	Nombre d'enfants de militaire	Part d'enfants de militaire
0-3 ans	1 686	10 %
4-6 ans	1 982	12 %
7-10 ans	2 266	14 %
11-14 ans	3 210	20 %
15-17 ans	2 560	16 %
18 ans et +	4 695	29 %
Total	16 399	100 %

Source : Insee, RP 2014, exploitation complémentaire, traitements OED.

Champ : ménages en logement ordinaire comportant au moins un individu militaire.

Lecture : 1 686 enfants de moins de 4 ans vivent avec un parent isolé militaire.

Les contraintes de l'état militaire rendent particulièrement délicate la vie des familles monoparentales qui doivent faire l'objet d'une attention particulière de la part des autorités et de la chaîne d'action sociale.

La présence d'enfants au sein des ménages militaires induit trois problématiques face aux contraintes quotidiennes et aux mobilités : la garde des jeunes enfants non scolarisés et celle des enfants scolarisés trop jeunes pour se garder seuls en dehors des heures scolaires, le suivi de la scolarité jusqu'au lycée et l'accompagnement dans l'enseignement supérieur.

La garde des enfants

Les enfants de 0 à 6 ans représentent près du quart des enfants de militaire. La politique d'action sociale conduite par les armées axe ses efforts sur les jeunes enfants car ces derniers ne sont pas en âge d'entrer à l'école maternelle et ont besoin de solutions de garde continue pour permettre au militaire et à son conjoint de mener leurs activités opérationnelles ou professionnelles.

L'accent mis sur le nombre de places en crèche est légitime d'autant que les disparités sur le territoire français sont grandes en la matière. L'effort de l'action sociale est conséquent : fin 2017, le nombre de places en crèche « défense » s'élève à 2 156, réparties en 1 604 places en crèches ministérielles gérées par l'IGeSA et 552 places réservées dans d'autres structures. Ces places permettent d'accueillir près de 4 300 enfants, dont entre 80 % et 90 % ont au moins un parent militaire. Le plan famille prévoit d'ici à 2022 une augmentation de 70 places dans les crèches de l'IGeSA et une réservation supplémentaire de 330 berceaux.

Toutefois, on relève, comme la DRH-MD le note elle-même²²¹ que « les crèches défense (ou la réservation de berceaux) sont connues mais seulement 6 % des parents les ont déjà utilisées (ou les utilisent). Les motifs de non-utilisation évoqués montrent que 70 % des parents expriment pourtant un besoin. [...] Plusieurs motifs peuvent objectivement expliquer le faible taux d'utilisation :

- l'éloignement géographique : 46 % d'entre eux n'avaient pas de structure d'accueil à proximité ;
- la méconnaissance de ce dispositif : 14 % ne le connaissaient pas au moment voulu ;
- le manque de place : 10 % n'avaient pas réussi à obtenir une place.

Concernés par le besoin de garde, ces parents ont géré la situation autrement (entourage, assistante maternelle...).

De fait, l'organisation de la garde d'un enfant en bas âge repose sur de très subtils équilibres qui, compte tenu de la grande dispersion des résidences des militaires autour des lieux d'affectation, rendent difficiles l'implantation des crèches et leur adaptation fine aux contraintes des parents.

Le plan famille prévoit d'étudier de nouvelles voies comme celle d'aider les conjoints de militaire à exercer une activité d'assistant maternel agréé au profit de la communauté de défense.

À côté de cette action tournée vers l'accueil en crèche, d'autres aides sont disponibles. On distingue notamment : la prestation interministérielle chèque emploi service universel (CESU) - garde

²²¹ DRH-MD, *L'accompagnement proposé par le ministère*, 2015, p. 6, pp. 40 et s.

d'enfants de 0 à 6 ans et les aides ministérielles d'accueil et de garde de jeunes enfants, les prestations pour garde d'enfants en horaires atypiques ou d'aide à l'accueil périscolaire des enfants scolarisés à l'école élémentaire. On note cependant que ces prestations sont octroyées sous condition de revenus, alors qu'elles devraient aussi pouvoir accompagner des sujétions de l'état militaire qui sont indépendantes du niveau de rémunération. L'approche essentiellement sociale de ces aides nuit à leur lisibilité et à leur bien fondé. La politique de condition militaire n'est pas une politique sociale : elle a pour finalité de disposer de forces armées jeunes et attractives composées de militaires pour lesquels les exigences de l'état militaire sont raisonnablement accompagnées de compensations et de contreparties qui les rendent acceptables pour eux et leurs proches. Les outils développés, y compris en direction de la petite enfance, doivent ainsi prioritairement répondre aux contraintes de l'état militaire qui viennent perturber l'organisation de la vie familiale avec de jeunes enfants. Les conditions d'accès aux aides doivent le prendre en compte.

École primaire, collège et lycée

Le parcours scolaire des enfants de militaire dépend des territoires dans lesquels ils se trouvent et des mobilités géographiques qui induisent des changements d'établissement. L'incidence de la diversité territoriale et de la mobilité sur les parcours scolaires n'a pas été étudiée parmi les enfants de militaire, les études générales ne permettant pas d'identifier de point d'alerte particulier²²².

L'attention des militaires se porte sur deux sujets qui touchent moins au lieu d'affectation, qu'à la mobilité entre deux lieux d'affectation.

Le premier sujet a trait à la carte scolaire : l'inscription d'un élève est garantie dans l'établissement public qui correspond à son lieu de résidence ; les familles ont toutefois la possibilité de formuler une demande de dérogation, assujettie à la capacité d'accueil des établissements considérés. En cas de saturation, les directeurs académiques des services de l'éducation nationale accordent les dérogations en priorisant, les élèves handicapés ou bénéficiant d'une prise en charge médicale, les boursiers au mérite ou sociaux, les élèves dont un frère ou une sœur est scolarisé dans l'établissement ou les élèves qui doivent suivre un parcours scolaire particulier. La double inconnue du lieu de résidence et du lieu de scolarisation de leurs enfants est décrite comme anxiogène par de nombreux militaires.

Le second sujet peut être lié au premier. Le calendrier des inscriptions dans certains établissements ou dans certaines filières crée une contrainte forte pour les militaires dont le préavis de mutation est court.

Les lycées de défense²²³ sont une réponse appréciée à certaines difficultés engendrées par la mobilité, mais, d'une part, leur taille reste modeste et, d'autre part, il ne peut être envisagé que l'éloignement des enfants de leur famille soit la solution universelle aux contraintes que l'état militaire fait peser sur la scolarité des enfants de militaire. En 2016, ils accueilleraient, au titre de l'aide à la famille, près de 3 000 élèves (hors classes de préparation aux grandes écoles militaires) dont 70 % étaient des enfants de militaire. Dans son enquête sur l'accompagnement proposé par le ministère des armées, la DRH-MD relevait que « *les lycées de la défense ont une bonne notoriété auprès des parents [mais que] les parents privilégient peu ces établissements* »²²⁴.

Avec l'emploi du conjoint, **la scolarité est une préoccupation majeure lors d'une mobilité**. Compte tenu du volume **d'enfants de militaire concernés** annuellement par les mobilités, il pourrait être envisagé **de proposer** aux parents des dérogations à la carte scolaire ou **de faire peser des obligations d'accueil sur les établissements privés comme sur les établissements publics**, au moins sur les territoires où des tensions particulières auraient été identifiées.

Dans tous les cas, le commandement local devrait disposer d'un état détaillé de situation pour pouvoir, le cas échéant, traiter des cas difficiles avec le rectorat ou des établissements particuliers.

²²² Par exemple, Claudine Pirus, *Le changement d'établissement au collège - Quel effet sur l'évolution des résultats scolaires ?*, Éducation & Formations, n° 95, décembre 2017.

²²³ Le Prytanée national militaire de La Flèche, le lycée de Saint-Cyr-l'École, le lycée d'Autun, Le lycée d'Aix-en-Provence, le lycée naval de Brest et l'école des pupilles de l'air de Grenoble.

²²⁴ DRH-MD, *L'accompagnement proposé par le ministère*, 2015.

Enseignement supérieur

La répartition des militaires sur tout le territoire national, et notamment dans les territoires isolés, rend complexe le choix des établissements supérieurs.

Toutefois, au-delà des difficultés qui peuvent naître du décalage entre le calendrier du plan annuel de mutation et celui des inscriptions réalisées via Parcours sup, la situation ne tient pas spécifiquement à l'état militaire. On peut même penser que la multiplication des établissements d'enseignement supérieur depuis 30 ans a singulièrement amélioré la situation des enfants de militaire, à l'image de ce qu'ont vécu les populations vivant loin des centres urbains historiquement pourvus d'universités ou d'écoles supérieures.

Le sujet principal de la vie étudiante en dehors du choix des filières est celui de l'hébergement. Plus des deux tiers des étudiants en France ne cohabitent pas avec leurs parents et sont logés soit dans des résidences universitaires, soit dans le parc de logements privés en bénéficiant, d'aides au logement prévues par la loi.

Le gouvernement a décidé de renforcer sa politique en faveur du logement étudiant en prévoyant de créer 60 000 nouveaux logements d'ici à 2022, après l'effort déjà consenti entre 2013 et 2017 avec le « plan 40 000 ».

Il n'apparaît pas pertinent de développer au sein de la politique de condition militaire des actions complémentaires pour aider spécifiquement les enfants de militaire.

En revanche, le Haut Comité a pris connaissance avec intérêt des démarches entreprises par la gendarmerie pour renforcer l'accompagnement des enfants de leur personnel en s'appuyant sur la fondation maison de la gendarmerie qui a tissé des partenariats avec plusieurs organismes susceptibles d'offrir des possibilités d'hébergement étudiant en Île-de-France.

Ces initiatives pourraient **inspirer les associations et fondations œuvrant dans le champ de l'accompagnement social des armées pour faciliter l'accès au logement étudiant des enfants de militaire.**

2.3 LA POLITIQUE DU LOGEMENT DOIT MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES SUJÉTIONS DE L'ÉTAT MILITAIRE

Pour le Haut Comité, la politique du ministère des armées n'est pas de loger tous les militaires. Aujourd'hui, il loge près de 20 500 militaires (hors CLNAS) et répond annuellement à environ 56 % des demandes de logement émises par le personnel militaire muté (données 2017). La politique du logement doit cependant pouvoir mieux accompagner la mobilité des militaires et des familles, en renforçant la contribution de la politique du logement à l'accompagnement de l'état militaire. Quatre voies sont possibles qui peuvent d'ailleurs être combinées entre elles : renforcer l'articulation logement-hébergement-hôtellerie, accroître l'offre de logement, mieux reconnaître les contraintes de mobilité pesant sur les militaires dans l'attribution d'un logement et soutenir l'accès à la propriété.

Dans le contexte sécuritaire actuel, il apparaît par ailleurs nécessaire de renforcer la sécurité des emprises où sont implantés des logements militaires.

2.3.1 Renforcer l'articulation logement-hébergement-hôtellerie

Les évolutions sociales ont brouillé les frontières qui existaient jusqu'à présent entre le logement familial, l'hébergement et l'hôtellerie.

Tandis que le logement relève de la DPMA, l'hébergement en caserne relève soit du service du commissariat des armées (bâtiments cadres célibataires...) soit des forces armées (hébergement en caserne des militaires du rang de l'armée de terre ou des volontaires de la gendarmerie...). L'hôtellerie, qui dépendait traditionnellement des cercles, a vu son périmètre évoluer, d'une part, avec la montée en puissance du SCA qui a repris la tutelle des établissements publics administratifs soutenant l'activité des cercles et, d'autre part, la transformation de certains acteurs sociaux, en particulier de l'IGeSA qui a développé son offre d'hôtellerie à Paris, mais également à Toulon (en reprenant les cercles Louvois et Mirabeau) et Bourges (accueil des stagiaires du centre de formation de la défense). Il résulte de cette situation, une porosité de plus en plus grande entre les secteurs : par exemple, le SCA intervient dans le domaine de l'hébergement et dans celui de l'hôtellerie en attribuant parfois des chambres d'hébergement à des militaires de passage, tandis que l'IGeSA a

réservé un étage complet du cercle Louvois à Toulon pour héberger des cadres. Parallèlement, la DPMA va expérimenter à partir de l'été 2018 la colocation dans des logements familiaux, à destination de célibataires ou de célibataires géographiques qui ne sont pas tous éligibles à la politique du logement.

Pour répondre aux nombreuses attentes et à l'évolution des modes d'habitation tout en garantissant l'attractivité des modes de vie proposés par les forces armées, il apparaît important de mieux articuler ces différentes politiques aujourd'hui segmentées.

Ces trois politiques répondent à des finalités différentes : il ne s'agit pas de les confondre mais de garantir leur articulation.

2.3.2 Prendre en compte la mobilité dans les critères d'attribution des logements

La mobilité inhérente à l'état militaire n'est pas prise en compte dans les critères d'affectation d'un logement défense. Elle est certes l'élément majeur de justification de l'ampleur de la politique ministérielle mais *in fine* elle conduit à la situation où la part de militaires logés dans le parc Défense représente sa part dans les effectifs du ministère des armées.

Certes, la politique d'hébergement profite très majoritairement au personnel militaire et vient amoindrir ce contraste, mais il n'en reste pas moins que globalement la politique du logement soutient finalement autant les militaires que le personnel civil de la défense qui n'est pourtant pas soumis aux mêmes contraintes de mobilité et dont les conditions d'éligibilité au logement défense sont moins restrictives que pour un militaire (pas de critère de situation familiale, ni d'ancienneté – la seule limite concerne le contractuel qui doit disposer d'un contrat de 3 ans minimum).

En conséquence, le Haut Comité recommande de valoriser la mobilité géographique dans les critères d'attribution d'un logement défense.

Recommandation n °2 :

Valoriser l'état militaire et les contraintes de mobilité dans les critères d'attribution d'un **logement défense**.

2.3.3 Accroître le nombre de logements

Comme la première partie du rapport l'a souligné, si la politique du logement est importante, ce n'est qu'à partir de 2017 qu'une inflexion lui a été apportée pour augmenter le volume du parc défense disponible. Cette évolution est très positive.

Le Haut Comité note toutefois que les forces armées continueront à muter annuellement un nombre élevé de militaires dans des zones en tension locative. La hausse du célibat géographique à Paris et à Toulon, l'augmentation de la distance moyenne entre le lieu d'affectation et le lieu de résidence, le fait que 56 % des militaires ayant fait une demande de logement défense ont reçu une réponse favorable en 2017 et le jugement pas toujours favorable porté par les militaires sur le soutien logement illustrent que l'offre est sous-dimensionnée par rapport à la demande.

Pour élargir l'offre, les militaires peuvent déjà compter sur l'EPFP qui soutient la politique du logement du ministère des armées. L'article R3417-3 du code de la défense dispose en effet que l'EPFP participe au financement du logement des militaires²²⁵, en mobilisant jusqu'à 400 M€ de ses actifs²²⁶. Le contrat d'objectifs et de performance de l'EPFP prévoit sur la période 2016-2021, le financement de 3 077 logements (1 095 en Île-de-France et 1 982 en régions). Au 31 décembre 2017,

²²⁵ L'article R3417-3 du code de la défense dispose ainsi que l'une des missions de l'EPFP est de « *participer au logement des personnels militaires, notamment par l'acquisition de biens immobiliers et par l'octroi de prêts aux organismes de logement social contre réservation de logements* » tandis que l'article R3417-22 prévoit que jusqu'à 400 M€ peuvent être investis par l'établissement afin d'assurer cette mission.

²²⁶ L'EPFP conduit cette politique en octroyant des prêts complémentaires d'accès à la propriété à des militaires, en pratiquant des prêts à des bailleurs sociaux en échange de réservations de logements (prêts à 1 %, sur 25 ans avec un différé de remboursement de 5 années) et en participant à des acquisitions d'immeubles ou de maisons en VEFA-ULS (il s'agit d'un démembrement de la propriété où l'EPFP acquiert la nue-propriété et les bailleurs sociaux l'usufruit pendant 25 années en réservant les logements aux personnels militaires. À l'issue de cette période de 25 ans, l'EPFP récupère la pleine propriété de l'immeuble).

L'EPFP a déjà financé 2 290 logements. Il est sans doute possible d'augmenter le plafond d'engagement de l'EPFP, mais la marge de manœuvre est limitée, notamment en raison de la progression significative des cas d'invalidités dus à un syndrome post-traumatique qui conduisent au versement d'une allocation.

Comme le Haut Comité l'avait souligné à l'occasion de son 11^e rapport thématique, une autre voie consisterait à mobiliser des institutions financières proches du monde de la défense qui, soumises à des obligations prudentielles de placement d'actifs à long terme pour garantir des passifs longs, pourraient avoir intérêt à mener une politique d'appui au logement des militaires. Sur le modèle de l'EPFP, il s'agirait pour des mutuelles ou des assurances d'adosser leurs investissements immobiliers à des conventions de réservation qui profiteraient aux militaires. Une telle dynamique, esquissée par un rapport interministériel de 2016²²⁷, nécessiterait sans doute une profonde impulsion politique.

Le ministère des armées et la gendarmerie pourraient aussi recourir de façon plus intensive à des dispositifs interministériels. Si localement, les bureaux du logement peuvent bénéficier des dispositions prévues par l'article R441-5 du code de la construction et de l'habitation qui permettent aux préfets de réserver pour les agents de l'État jusqu'à 5 % des logements sociaux construits, le ministère n'en profite pas à hauteur de sa part dans les effectifs relevant de l'État (les militaires ne bénéficiant pas d'un logement concédé NAS représentent un peu moins de 11 % des agents publics relevant de l'État).

Par ailleurs, le Haut Comité note que les militaires qui cotisent à l'établissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP) ne semblent pas bénéficier du programme que l'établissement a lancé début 2017, en partenariat avec la DGAFP et le groupe SNI. La participation financière qui sera versée au fonds de logement intermédiaire (FLI) se traduira par des réservations de logements au profit des agents publics. Une partie des 260 M€ qu'investira l'ERAFP entre 2017 et 2020 pourrait aider le ministère des armées à élargir ponctuellement son parc, au prorata du financement de l'établissement par les cotisations des militaires.

2.3.4 Moderniser l'articulation de certaines indemnités avec les territoires et la situation familiale

Les liens entre la politique du logement et les droits financiers sont partiellement inadaptés

Comme la première partie l'a rappelé, il existe un lien entre la politique indemnitaire et le lieu de résidence.

Les dispositifs en place sont globalement cohérents avec les finalités qui leur sont assignées, mais certains aspects ont vieilli ou sont décalés par rapport aux attentes sociales. Ils méritent en conséquence d'être adaptés.

L'indemnité de résidence (IR) repose sur un classement des communes établi en 2001 qui a vieilli mais que le protocole Parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR) prévoit de réexaminer « *pour mieux prendre en compte les problématiques de coût de la vie, sur la base d'analyses comparatives entre les territoires, tout en garantissant les droits des agents déjà en fonction* », après de nombreuses tentatives qui n'ont pas débouché. Si son adaptation régulière à l'évolution des réalités économiques des territoires est souhaitable²²⁸, l'IR n'appelle aucune autre remarque du Haut Comité.

²²⁷ Alain Dorison et Chantal Chambellan Le Levier, *Faciliter l'accès au logement des agents publics*, rapport au ministre de la fonction publique, juin 2016. Le rapport propose notamment de mobiliser l'investissement privé pour financer des programmes immobiliers au bénéfice des agents publics, au travers de fonds qui permettraient de garantir les passifs longs d'organismes de retraite complémentaire de la fonction publique, d'organismes de prévoyance voire de mutuelles et d'assureurs, par des actifs longs adossés à de l'immobilier résidentiel. La politique déjà conduite par l'EPFP répond à ce modèle. L'existence d'acteurs mutualistes ou de l'assurance proches de la fonction militaire pourrait représenter une opportunité à organiser.

²²⁸ En 2015, la Cour des comptes précisait : « *Certains compléments de rémunération, dont la définition est ancienne, l'architecture inadaptée et le coût significatif, pourraient être rénovés pour mieux répondre à leurs objectifs. Tel est le cas notamment de l'indemnité de résidence versée aux fonctionnaires résidant sur le territoire national (0,5 Md€ en 2014 pour la fonction publique d'État), dont le zonage est en décalage avec les écarts de coût de la vie, et dont le bénéfice pourrait être réservé à l'Île-de-France et supprimé pour les entrants dans les autres régions* ». Cf. Cour des comptes, *La masse salariale de l'État - Enjeux et leviers*, juillet 2015.

L'indemnité pour charges militaires (ICM) est affectée de taux spéciaux dans certaines localités en application d'un arrêté du 18 septembre 1964 qui n'a pas été actualisé depuis 1966. Cette carte a également vieilli et ne prend pas en compte l'évolution de l'environnement dans un certain nombre de garnisons, comme le relève fréquemment l'armée de terre. On peut remarquer, par exemple, que Lannemezan bénéficie du taux spécial le plus haut alors qu'il n'y a plus aucune unité militaire sur place mais que le plateau d'Albion, où les conditions de vie sont très particulières, ne bénéficie d'aucun taux spécial.

La majoration de l'indemnité pour charges militaires (MICM), quant à elle, souffre de trois difficultés (Cf. annexe 8).

Tout d'abord, la MICM est assise sur le lieu de résidence, non sur la commune d'affectation. Cela n'est pas représentatif des contraintes induites par les particularités du lieu d'affectation.

Ensuite, les trois zones permettant de moduler le montant de la MICM ne sont pas parfaitement adaptées aux réalités socio-économiques des territoires concernés.

Enfin, à loyer égal, le montant de la MICM est plus élevé pour un logement défense que pour un logement du parc locatif privé, pouvant aller jusqu'à 29 % (loyers supérieurs au loyer plafond dans les zones 2 et 3) ; cette réalité s'additionne à une décote du montant du loyer d'un logement défense par rapport au marché locatif privé.

Un dernier aspect de la politique indemnitaire mérite d'être questionné, celui qui concerne les conditions d'éligibilité liées à la situation matrimoniale ou familiale.

La situation familiale influe en effet sur l'ICM et sur le taux particulier applicable : ce principe est justifié aux yeux du Haut Comité car l'ICM doit prendre en compte les conséquences des sujétions de l'état militaire sur les proches des militaires et donc varier en fonction des configurations familiales. En revanche, il constate que le volume de PACS contractés annuellement continue à augmenter relativement au nombre de mariages : la question de la distinction entre le PACS conclu depuis moins de deux ans et celui conclu depuis plus de deux ans pourrait être réétudiée. Certes, le Conseil d'État a jugé en 2012 que « *la différence de traitement ainsi instituée n'apparaît pas manifestement disproportionnée au regard des différences existant entre le régime juridique du mariage et celui du pacte civil de solidarité*²²⁹ » mais la situation est de moins en moins comprise par les militaires concernés²³⁰.

La situation familiale influe également sur la MICM puisque seules les personnes bénéficiant d'un taux particulier de l'ICM y ont accès : les effets de seuil créés pourraient être réévalués en fonction des réalités sociales et économiques.

Recommandation n° 3 :

Actualiser régulièrement en fonction des **évolutions socio-économiques** des lieux d'affectation les taux des indemnités territorialisées et la liste des lieux éligibles.

* *
*

Les limites qui viennent d'être soulignées plaident pour une évolution du lien entre la politique indemnitaire, le lieu de résidence ou d'affectation, la situation familiale et la politique du logement. En 2007, à l'occasion de son 2^e rapport²³¹, le Haut Comité avait déjà souligné que l'État ne distinguait pas suffisamment les aides en place entre l'attribution d'une indemnité, l'attribution d'un logement familial ou l'hébergement en caserne.

Il propose en conséquence de mieux distinguer l'aide à la pierre et l'aide à la personne. Il s'agirait de rendre exclusif l'un de l'autre l'accès à un logement défense, l'attribution d'un hébergement et l'octroi d'une indemnité majorant l'ICM, que le militaire soit locataire sur le marché privé, propriétaire ou accédant à la propriété. Une telle inflexion nécessiterait de réétudier les modalités de dégressivité de la MICM.

²²⁹ Arrêt n° 357793 du 13 juin 2012.

²³⁰ En 2016, 12,6 % des militaires étaient pacsés et 38,2 % étaient mariés. En 2008, moins de 5 % des militaires étaient pacsés et plus de 45 % étaient mariés.

²³¹ HCECM, 2^e rapport, *La mobilité fonctionnelle et géographique*, février 2008, pp. 66 et 67.

Le Haut Comité recommande en outre de réévaluer les distinctions faites selon la situation familiale.

Une telle évolution devrait s'inscrire dans les travaux de définition de la nouvelle politique de rémunération des militaires.

Recommandation n° 4 :

Dans le cadre des travaux portant sur la **nouvelle politique de rémunération des militaires**, rénover l'articulation entre la politique indemnitaire et les politiques du logement et de l'hébergement ainsi que les critères d'éligibilité.

2.3.5 Porter une attention particulière aux enjeux d'accèsion à la propriété

Le rythme des mutations interdit bien souvent toute rationalité économique à l'achat d'une résidence principale pour une courte durée de résidence.

De fait, le taux de propriétaire d'une résidence principale parmi les militaires est de 43 %²³², soit 15 points de moins que dans la population française.

La constitution d'un patrimoine immobilier est pourtant un objectif de la population française comme des militaires. Le plan famille a prévu une augmentation de l'effort de l'IGeSA et de l'EPFP pour que le plafond des prêts d'accèsion à la propriété à taux zéro et les durées de remboursement soient augmentés. Pour le Haut Comité, ces dispositions sont bénéfiques. Le montant maximal (25 000 € cumulé) reste toutefois modeste pour les militaires cherchant à acquérir dans, ou à proximité, des zones tendues.

La question de la résidence principale cache souvent celle de la résidence secondaire. À défaut de résidence principale dont ils seraient propriétaires, certains militaires ont acquis une résidence secondaire. Pour quelques-uns, elle est l'ancienne résidence principale que la mobilité géographique a rendue secondaire par difficulté de vente, par crainte d'une moins-value ou espoir d'une nouvelle mutation à proximité. Pour d'autres, il s'agit d'un choix, celui d'un ancrage territorial, même à éclipse, de leur famille ; ces résidences forment des lieux de repli récurrent où, au-delà des intermittences, se vit la permanence des liens familiaux et amicaux. Ces considérations rendent sensibles aux yeux des militaires les effets fiscaux affectant les résidences secondaires.

2.3.6 Prendre en compte les préoccupations relatives à la sécurité des logements et casernes

Le Haut Comité a constaté tant auprès des militaires rencontrés que des bureaux du logement du ministère des armées ou des bailleurs intervenant au profit de la gendarmerie et des armées que les **attentes en matière de sécurité des logements** accueillant les militaires étaient en forte hausse. Par exemple, après les attentats de 2015, des familles de militaire dispersées avec des ressortissants de la société civile autour de plusieurs cages d'escalier ont demandé à être regroupées pour renforcer la sécurité des accès aux logements attribués à des militaires. Ces requêtes ont émergé à la suite de remarques acrimonieuses faites aux familles sur l'activité du conjoint militaire.

Lors des événements survenus à Beaumont-sur-Oise en juillet 2016, plusieurs attaques de domiciles de gendarme ont eu lieu, y compris avec des mortiers improvisés, des conjoints et des enfants de gendarme ont été menacés et les bâtiments de la brigade ont subi une tentative d'incendie. Plus récemment, en mai 2018, quatre cocktails *molotov* ont été lancés sur la gendarmerie de Fosses.

Pour répondre à **ce besoin de sécurité**, les ministères ont mis rapidement des moyens en place. Dès l'automne 2015, un plan PRODEF dédié aux logements domaniaux du ministère des armées a ainsi été lancé à hauteur de 4 M€ en partant des besoins exprimés par les échelons locaux ; il a permis le financement de la sécurisation d'entrées d'immeubles, l'installation de digicodes ou de vidéo-codes et l'installation de clôtures.

Dans la gendarmerie des programmes similaires ont été lancés : 1 M€ a été débloqué en 2016 pour accroître la sécurisation de locaux techniques et de logements, 15 M€ l'ayant été en 2017. Ces mesures se poursuivront entre 2018 et 2020, à raison de 15 M€ chaque année.

²³² Source : Insee, *Recensement de la population 2014*, exploitation complémentaire, traitement OED.

Le Haut Comité souligne l'importance que représentent ces mesures pour la confiance des familles et le soutien qu'elles apportent aux militaires. Ces efforts, nécessaires pour le Haut Comité, sont à poursuivre.

2.4 LES SOUTIENS DOIVENT FAIRE L'OBJET DE LA PLUS GRANDE ATTENTION

2.4.1 Soutenir les souteneurs

Les services de soutien contribuant à la qualité de vie en service n'ont pas achevé leur transformation. Les contraintes budgétaires, les évolutions organisationnelles ou procédurales et l'ajustement des effectifs aux modèles cibles ont généré de **forts effets sur le moral des souteneurs** alors que la qualité des prestations délivrées a pu ponctuellement être dégradée, alimentant l'incompréhension entre soutenus et souteneurs et la **lassitude des souteneurs**.

L'indicateur de mesure du moral de la MAP rend compte de l'insatisfaction durable du personnel des principaux services. Le moral y est inférieur de 5 points en moyenne par rapport à celui des armées. Le SSA semble le plus pénalisé, les inquiétudes sur l'évolution du service n'ayant pas encore été résorbées, tandis que la situation du SEA est fragile et que celle du SCA paraît s'améliorer progressivement²³³.

Comme l'EMA le souligne, les réformes lancées depuis 2008 ont conduit à ce que 70 % des déflations pèsent sur les services de soutien les plaçant au cœur d'un « effet de ciseaux », la rationalisation des formats atteignant ses principaux objectifs au moment où la remontée en puissance des forces et l'augmentation des engagements étaient décidées en 2015. La conjonction de cet effet avec le durcissement des conditions d'attractivité et de fidélisation dans plusieurs métiers du soutien ont renforcé les inquiétudes du personnel.

Les travaux réalisés dans le cadre de la préparation de la LPM 2019-2025 ont conduit à mettre un terme ou à atténuer significativement les déflations restant à faire, notamment au sein du SCA et du SSA, ce qui permet de relâcher les contraintes pesant sur ces services. La poursuite de la rénovation des processus devrait également participer à l'amélioration des prestations de soutien, de leur qualité et donc de la satisfaction qu'en tireront les souteneurs quand des évolutions plus structurelles (externalisation accrue de la restauration, refonte de la logistique de la filière habillement, restructuration des CMA...) devraient elles-aussi **améliorer les relations entre souteneurs et soutenus**.

Le déploiement des **espaces Atlas**²³⁴ par le SCA devrait ainsi faciliter l'accès au soutien alors que le développement d'outils numériques par tous les services ou la généralisation de la démarche du petit entretien locatif (PEL)²³⁵ devraient améliorer la vie quotidienne dans les unités. Toutefois, pilotées dans une logique de bout-en-bout par les services de soutien, ces évolutions devront bien **prendre en compte les retours d'expérience des commandants de formation** pour garantir la bonne association de ces derniers aux problématiques qui les concernent.

Le Haut Comité souligne l'importance de la réussite de ces inflexions pour les souteneurs eux-mêmes. La fragilisation du soutien a pu ponctuellement peser sur les soutenus et a généré des situations qui localement ne sont pas satisfaisantes, mais globalement, le facteur majeur à prendre

²³³ Le Haut Comité remarque que l'I2M ne rend cependant pas compte semestriellement du moral de la DIRISI (réalisé une fois par an), ni du SID (inclus dans l'évaluation annuelle du moral du SGA sans être isolé), ni du service interarmées des munitions qui regroupent pourtant plus de 8 000 militaires, gérés par plusieurs forces armées et qui sont confrontés à des transformations elles-aussi profondes. L'élargissement de l'évaluation semestrielle de l'I2M à ces services pourrait permettre de mieux anticiper l'accompagnement du personnel qu'ils emploient.

²³⁴ Les espaces ATLAS (accès en tout temps, tout lieu au soutien) ont pour objectif d'unifier l'ensemble des *front office* dispersés dans les services d'un GSBdD. L'espace s'appuie sur une zone d'accueil et d'échanges physiques entre souteneurs et soutenus et sur le développement d'un espace numérique porté par le projet Euréka qui regroupe les applicatifs de soutien au sein d'un portail unique développé par le CICoS. Une expérimentation lancée en 2018 devrait déboucher sur une généralisation entre 2019 et 2022.

²³⁵ Expérimentée à Toulon, cette démarche de « *Do it yourself* », rebaptisée PEL, permet d'accélérer la réalisation de petits travaux tout en bénéficiant de l'expertise du SID via les ESID. Ce système devrait permettre de lisser les irritants qui se retrouvent dans la QSR. Ce processus est en cours de généralisation dans toutes les BdD.

en compte est celui **du moral des soutenus qui doivent bénéficier de toute l'attention des autorités ministérielles** et de tous les moyens disponibles pour améliorer les conditions d'exécution de leurs missions.

2.4.2 Améliorer la gestion des militaires servant hors de leur armée

Lors de leurs visites, les membres du Haut Comité reçoivent régulièrement le témoignage de militaires qui, servant dans un service de soutien hors de leur armée d'origine, se sentent isolés et parfois oubliés de leur gestionnaire. Ce sentiment est la conséquence non recherchée des choix faits pour réussir l'interarmement des soutenus : plutôt que de faire de chaque service de soutien un service gestionnaire de la majorité de son personnel, il a été décidé de conserver le rôle premier des armées dans le recrutement et la gestion du personnel militaire. La priorité a été de garantir les aptitudes opérationnelles de tous les militaires et les interfaces entre les soutenus et les soutenus, en favorisant l'entrée dans la fonction militaire par une armée. Dès lors, les armées affectent de nombreux effectifs dans les services et organismes interarmées dans des proportions variables selon les armées (17 % des militaires de l'armée de terre servent ainsi en dehors de leur armée, 13 % des marins et 23 % des aviateurs).

Cela crée deux réalités : quel que soit son employeur, un militaire reste géré par la force armée qui l'a recruté et il continue à revendiquer son identité d'armée comme élément principal de son identité professionnelle. En regard, la faiblesse de la « marque employeur » de certains services interarmées ne parvient pas à substituer à cette identité d'armée un sentiment d'appartenance suffisamment fort pour que la majorité des militaires qui y sont affectés ne se sentent pas isolés de leur armée d'appartenance.

À moins de changer de modèle de gestion ou de favoriser l'émergence de nouveaux corps spécialisés dans certains services (SCA, DIRISI...), notamment de sous-officiers, il n'y a pas de réponse simple pour amoindrir cette perception subjective d'isolement.

Le Haut Comité relève cependant que dans les efforts menés pour **individualiser de plus en plus les carrières des militaires** des armées quel que soit leur grade, la **priorité pourrait être donnée aux militaires employés en dehors de leur armée d'origine**, pour les rassurer et conforter la fidélisation des militaires disposant de spécialités indispensables aux soutenus prioritairement mis en œuvre dans les services interarmées.

Un dernier point appelle une attention particulière, celui de la notation de ces militaires isolés de leur armée d'origine. En effet, malgré les efforts faits pour homogénéiser les pratiques de notation, il persiste, selon les armées, de fortes différences culturelles dans la façon d'exprimer une appréciation sur une manière de servir. Tous les cadres appelés à encadrer les militaires concernés ne sont pas sensibilisés à ces subtilités, où quelques termes clés peuvent faire ou défaire une carrière. Cela rend délicat l'exercice de la notation dans de nombreux cas. Il convient d'être très vigilant sur ces situations pour que l'évaluation réalisée par un notateur, ne disposant pas de la culture particulière de telle ou telle force armée en matière de notation, ne nuise pas à la carrière du noté, par simple méconnaissance. Les gestionnaires exploitant les bulletins de note en vue de l'avancement et de l'anticipation des parcours de carrière doivent aussi y être sensibilisés.

2.5 DES MESURES D'ÉQUITÉ EN MATIÈRE DE DROITS SONT NÉCESSAIRES

2.5.1 Harmoniser les règles relatives à l'alimentation

Localement, notamment dans les affectations à forte dimension interarmées, les disparités des droits individuels vis-à-vis de l'alimentation sont mal vécues.

En effet, en dehors du cas des militaires du rang jusqu'au grade de caporal qui sont nourris gratuitement²³⁶, l'État participe au prix des repas servis dans les restaurants administratifs et inter-administratifs grâce à une « prime ASA », allouée à tout le personnel dont l'indice de traitement

²³⁶ Article 12 du décret n° 97-204 du 7 mars 1997 relatif à la mensualisation de la solde des engagés et modifiant divers décrets fixant les régimes de solde et les accessoires de solde des militaires.

brut est inférieur ou égal à 548²³⁷. En complément, chaque armée ou formation rattachée a mis en place des règles particulières qui conduisent à offrir la gratuité à plus de 90 % des militaires en créant cependant des contrastes saisissants. Mi-2018, ne bénéficient pas de la gratuité :

- les officiers de marine affectés à terre, en dehors des bases aéronavales ;
- les caporaux-chefs, sous-officiers et officiers de l'armée de l'air rattachés à la formation Air Paris ;
- les commissaires des armées (sauf ceux qui sont affectés au sein d'unités où la gratuité est ouverte en application de règles d'armée), les officiers des corps de l'armement, les ingénieurs militaires d'infrastructure et les membres du corps du contrôle général des armées.

Certes, les tarifs des cercles ont été harmonisés depuis le 1^{er} janvier 2018 sous l'impulsion de l'EMA. Cette harmonisation des tarifs est applicable aux repas servis dans les cercles interarmées de base de défense en métropole pour les militaires et les civils en activité de service ne bénéficiant pas de la gratuité : le montant s'élève à 3,10 € par repas (0,83 € pour le petit-déjeuner).

Cette évolution est une avancée significative mais ne répond pas aux disparités qui existent selon le gestionnaire et qui conduisent des militaires, à condition d'emploi identique, à payer, ou pas, leur repas.

L'harmonisation des droits serait utile pour ne pas entretenir un sentiment d'injustice parmi le personnel militaire.

2.5.2 Mettre en cohérence les règles relatives à l'hébergement des militaires du rang

L'état global du casernement appelle un effort soutenu pour en améliorer la situation.

Bien que le parallèle comporte des biais, il faut être conscient que **les conditions d'hébergement** des militaires en enceinte militaire, notamment pour les militaires du rang, sont **aujourd'hui inférieures aux standards de confort** observables dans la population française alors qu'il y a un siècle, les casernes offraient des conditions de vie bien supérieures à ce que la majorité de la population connaissait.

Au-delà de cet effort d'investissement, le Haut Comité souligne que les dispositions interarmées relatives à l'hébergement des militaires du rang et volontaires ne sont pas partout respectées. En effet, alors que la prise en charge par l'État au moyen de prestations en nature de l'entretien (nourriture, hébergement et blanchisserie) des volontaires, caporaux, quartiers-maîtres de 2^e classe, soldats et matelots servant sous contrat est prévue par décret²³⁸, il a été constaté à l'occasion de plusieurs visites que des prestations accessoires étaient facturées à ces militaires, sans que cela ne découle d'une démarche particulière qu'auraient entreprise les concernés, par exemple pour être logé dans un bâtiment cadre célibataire distinct d'un bâtiment d'hébergement en casernement. Cette situation mérite d'être corrigée. La politique interarmées de l'hébergement a rappelé ces obligations et les a étendues aux caporaux-chefs, sa mise en œuvre se faisant peu à peu.

2.6 L'ACCOMPAGNEMENT LOCAL EST INÉGAL ET DEVRAIT ÊTRE RENFORCÉ

2.6.1 Soutenir l'action sociale et faire évoluer l'action de l'IGeSA

L'action sociale du ministère des armées intervient dans trois domaines principaux : le soutien à la vie professionnelle, le soutien à la vie personnelle et familiale et, enfin, les vacances et les loisirs²³⁹.

²³⁷ Déduite directement du prix du repas, cette prestation (1,22 €/repas, en 2015) est prise en charge par l'action sociale du ministère de la défense.

²³⁸ Article 12 du décret n° 97-204 du 7 mars 1997 qui dispose : « Les caporaux, quartiers-maîtres de 2^e classe, soldats et matelots servant sous contrat continuent d'être entretenus par l'État au moyen de prestations en nature ».

²³⁹ L'organisation de l'action sociale dans la communauté de défense doit beaucoup à la Première Guerre mondiale. En effet, c'est en 1917 que sa professionnalisation est engagée au travers de la mise en place de surintendantes dans les usines d'armement sur le modèle britannique des *ladies superintendants*. L'activité à dominante sociale n'a cependant pas attendu 1917 pour exister, comme en témoigne la fondation des Invalides au XVII^e siècle ou, dans le dernier quart du XIX^e siècle, les réflexions et pratiques d'où germeront Lyautey et son article sur *Le rôle social de l'officier*. « Une réelle organisation sociale des armées n'advint que dix ans plus tard, avec la création de services sociaux par armée [...]. Par le décret du 29 décembre 1936, le ministère de la Marine se dota d'un bureau des questions ouvrières et des œuvres sociales. Par décret du 3 novembre 1939, le ministère de l'Armement mit en place un service social

Son organisation repose sur une **sous-direction de l'action sociale (SDAS)** relevant de la DRH-MD, un **réseau déconcentré** étendu articulé autour de 7 centres territoriaux d'action sociale (CTAS)²⁴⁰ et un établissement public, **l'institution de gestion sociale des armées (IGeSA)** qui gère des établissements d'accueil de jeunes enfants et des centres de vacances tout en assurant un rôle déterminant en matière de mise en paiement des prestations d'action sociale²⁴¹.

La chaîne d'action sociale comprend près de 1 000 personnes, dont 640 travailleurs sociaux : leur engagement remarquable auprès de la communauté militaire est régulièrement salué.

La politique d'action sociale s'appuie sur des instances dédiées de concertation réparties entre un échelon national, le conseil central de l'action sociale (CCAS), et des échelons locaux au niveau de chaque BdD et de chaque région de gendarmerie, les comités sociaux.

Présidé par le SGA, le CCAS est composé de 40 titulaires issus des comités sociaux (8 civils et 32 militaires, dont 9 militaires de la gendarmerie) et de 17 représentants des armées, directions et services. Il est notamment consulté sur le projet de budget de l'action sociale, l'évolution des textes juridiques régissant l'action sociale ou le contrat d'objectif de l'IGeSA.

Les comités sociaux (103 comités sociaux interarmées pour le ministère des armées et 31 comités sociaux propres à la gendarmerie) ont pour mission de répartir les crédits destinés à la cohésion sociale (notamment les ASCC et AACV), d'examiner les demandes de secours dans le cadre de commissions restreintes, de communiquer en direction du personnel affecté dans le ressort géographique du comité et de faire remonter à l'échelon national les idées qui pourraient contribuer à faire évoluer l'action sociale.

L'action sociale a vocation à « compléter, au profit de ses ressortissants [...], les actions dont ceux-ci peuvent bénéficier par application de la réglementation générale dans le domaine social. Elle est essentiellement mise en œuvre par l'octroi d'aides diversifiées tenant compte de la situation personnelle ou familiale des intéressés et des conditions particulières d'exercice de leur mission²⁴² ». **S'inscrivant dans une action sociale interministérielle** répondant à la définition donnée par le législateur à l'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983²⁴³, elle doit surtout **tenir compte des singularités de l'état militaire**

dans les usines militaires. [...] Le décret du 12 mars 1941 créa le service des œuvres sociales de l'Air tandis que le service social du ministère de la Guerre fut créé par un décret du 19 avril 1941. [...] À la suite de la constitution de l'arme aérienne, la loi du 30 mars 1928 relative au statut du personnel navigant de l'aéronautique mit en place un fonds de prévoyance aéronautique (FPA) alimenté par les cotisations obligatoires des aviateurs. Le fonds de prévention militaire ne fut créé par l'armée de terre que trente ans plus tard, en 1958, pendant le conflit algérien. Ces deux fonds furent réunis au sein de l'Établissement public des fonds de prévoyance (EFPF) en 2007. Après 1945, les armées se réorganisèrent en un seul ministère : le ministère des Forces armées, ce qui engendra la fusion des divers services sociaux et la création d'un service unique, l'action sociale des forces armées par décret n° 48-167 du 29 janvier 1948. La caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS) fut créée en 1949, à la suite d'une initiative parlementaire tendant à faire étendre le bénéfice de la sécurité sociale à tous les militaires en activité de service ou non ainsi qu'à leur famille » Il ressort de cette approche « un ensemble de dispositifs et de prestations d'une grande diversité et d'une grande richesse destinés aux militaires et relevant de deux grandes logiques. La protection sociale proprement dite, garantie par l'État employeur (chômage, invalidité, vieillesse), le service de santé des armées, la caisse nationale militaire de sécurité sociale (protection santé, aides à domicile) et les assurances complémentaires, permet aux militaires et à leurs familles de faire face aux risques dits « sociaux ». [...] L'action sociale des armées a vocation à « compléter, au profit de ses ressortissants du ministère de la défense, les actions dont ceux-ci peuvent bénéficier par application de la réglementation générale dans le domaine social ». Cette description est tirée du rapport parlementaire n° 4552 en conclusion de travaux d'une mission d'information sur la protection sociale des militaires présenté par Mme Geneviève Gosselin-Fleury et M. Charles de la Verpillière, février 2017, pp. 15 à 17.

²⁴⁰ Placés sous l'autorité du sous-directeur de l'action sociale (SDAS), les CTAS pilotent des antennes d'action sociale. Les CTAS sont chargés de trois missions principales dans leur périmètre géographique d'action sociale : 1/ mettre en œuvre la politique sociale du ministère, pilotée et coordonnée par la SDAS ; 2/ encadrer et animer les antennes d'action sociale, dans lesquelles les assistants sociaux accueillent les personnels et leur famille ; 3/ traiter les dossiers relatifs aux prestations sociales, avant leur mise en paiement par l'institution de gestion sociale des armées (IGeSA).

²⁴¹ Créé en 1966, cet établissement public a pour mission, en application de l'article L3422-2 du code de la défense, de gérer les établissements sociaux ou médico-sociaux dépendant du ministre de la défense et d'exercer en outre des activités à caractère social ou médico-social. À ce titre, il gère 45 crèches regroupant 1 500 berceaux utilisés par 3 000 enfants, 2 maisons d'enfants et d'adolescents à caractère social, 37 centres de vacances de jeunes accueillant annuellement 8 500 enfants, 31 établissements de vacances, 4 centres sociaux, 1 lycée d'enseignement professionnel, un centre de santé et 8 résidences relais. Parallèlement, l'IGeSA est l'acteur financier majeur de la politique d'action sociale du ministère des armées en exécutant les paiements de la plus grande partie des aides, prêts et prestations sociales. Elle sert notamment de payeur des AACV et des ASCC.

²⁴² Décret n° 2007-51 du 11 janvier 2007 relatif à l'action sociale des armées.

²⁴³ L'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dont le libellé date de 2007, précise que « L'action sociale, collective ou individuelle, vise à améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, ainsi qu'à les

et s'inscrire dans le cadre plus large de la **politique de condition militaire**.

Le budget consacré à l'action sociale était de 131,4 M€ en 2017, en hausse par rapport à 2016 mais il reste inférieur de 73 M€ par rapport à 2011. Rapportée aux effectifs civils et militaires (y compris de la gendarmerie), l'action sociale disposait, en 2016, d'environ 356 € par agent. En 2011, ce montant s'élevait à 525 €, l'État allouant en moyenne 284 € par agents avec de grands écarts entre ministères : le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche allouait 80 € par agent alors que les ministères économiques et financiers et le ministère de la santé octroyaient environ 1 000 €, la grande majorité des ministères se situant entre 350 et 500 € par agent²⁴⁴.

Les principaux constats que l'on peut faire concernant l'action sociale dans les forces armées sont les suivants :

- le nombre de bénéficiaires est important (plus de 2 millions en comptant les militaires, anciens militaires, civils de la défense, conjoints de militaire et de civil de la défense, enfants de militaire ou de civil de la défense). L'action sociale du ministère des armées couvre le personnel de la gendarmerie nationale. Cet aspect est d'importance car il contribue à la nécessaire unité de la fonction militaire ;
- la gamme des prestations est diversifiée comme en témoigne l'annexe 7 ;
- l'activité de la chaîne d'action sociale est plébiscitée au travers des remontées d'évaluation de la qualité du service rendu (96 % de taux de satisfaction parmi les armées, directions et services) même si seuls 56 % des agents sont capables d'identifier leur assistant de service social référent ;
- pourtant, hors prestations de vacances / loisirs, la population touchée reste faible. Moins de 8 % des militaires du ministère des armées ont été bénéficiaires en 2016 de prestations individualisées de l'action sociale. En 2017, hors hôtellerie, l'IGeSA a touché 43 000 militaires, toutes prestations confondues²⁴⁵ ;
- l'effort réalisé s'inscrit dans un paysage complexe d'acteurs concourant ou complémentaires à l'action sociale. Par exemple, dans le domaine des loisirs, l'IGeSA intervient à côté de la FCD, du SCA mais aussi du cercle national des armées, de l'économat des armées (EdA) qui met en place l'internet de loisirs... Cette diversité est une richesse mais aussi une complexité à gérer qui n'en reste pas moins naturelle en raison de l'articulation subtile entre les notions de condition militaire et d'action sociale ;
- de nombreuses prestations d'action sociale ne sont octroyées que sous conditions de ressources. C'est par exemple le cas de la prestation pour **garde d'enfant en horaires atypiques**, de **soutien en cas d'absence prolongée du domicile, d'accueil et garde de jeunes enfants** ou d'**aide à l'accueil périscolaire des enfants scolarisés à l'école élémentaire**. Cette approche par les ressources tend à rendre secondaire la contribution de ces prestations à la compensation de sujétions liées à l'état militaire²⁴⁶ et brouille ses finalités.

La communication est une fragilité identifiée de l'action sociale.

La DRH-MD observe que 51 % des militaires et civils relevant du ministère des armées n'ont pas

aider à faire face à des situations difficiles ». Cette définition est complétée par un principe important de mise en œuvre : « *Sous réserve des dispositions propres à chaque prestation, le bénéfice de l'action sociale implique une participation du bénéficiaire à la dépense engagée. Cette participation tient compte, sauf exception, de son revenu et, le cas échéant, de sa situation familiale.* »

²⁴⁴ IGAS – CGEfi, *L'action sociale dans la fonction publique de l'État*, tome 1, octobre 2011, p. 27.

²⁴⁵ 6 719 familles de militaire ont été accueillies dans les établissements familiaux, 5 419 enfants de militaire dans des centres de vacances de jeunes et 2 503 dans des établissements d'accueil de jeunes enfants tandis que 3 198 militaires ont bénéficié d'un prêt, 24 974 d'une prestation d'action sociale et 2 334 de l'aide Lycée militaire – plan égalité des chances.

²⁴⁶ Les contraintes de l'état militaire ne sont prises en compte qu'au travers de clauses de résiliation pour raison de service, de quotas de places réservées jusqu'au 15 décembre pour les vacances d'hiver et jusqu'au 10 juin pour les vacances d'été, pour le personnel ne pouvant fixer ses dates de vacances (personnel en OPEX ou OPINT) ou de places réservées pour les sous-marinières. L'IGeSA accueille par ailleurs des blessés et leur famille mais leur nombre reste modeste (177 personnes concernées en 2017). La DRH-MD a relevé que 53 % des militaires pensent que les dispositifs participant à l'accompagnement social proposé par le ministère des armées ne compensent pas suffisamment les spécificités du métier militaire. Cf. DRH-MD, *L'accompagnement proposé par le ministère*, 2015.

une vision claire de l'ensemble du dispositif d'accompagnement et 61 % trouvent que la communication est insuffisante. Localement, les militaires rencontrés par les membres du Haut Comité témoignent de leur connaissance très partielle des moyens mis en œuvre et des possibilités d'accès à des aides dédiées. D'ailleurs, on observe que la chaîne d'action sociale ne parvient pas à consommer tous les crédits mis en place annuellement soit au titre du soutien à la vie professionnelle soit pour le soutien à la vie personnelle et familiale²⁴⁷.

Le plan famille prévoit le développement d'une plateforme e-social dont la mission sera de rassembler et de rendre disponible sur Internet l'ensemble de l'offre de l'action sociale, de l'IGeSA et des principaux partenaires (CNMSS, mutuelles, EPPF, associations) ; cette mesure répond à un fort besoin.

La mise en œuvre du plan famille est exposée aux mêmes difficultés même si son champ excède largement la seule action sociale. Jusqu'en février 2018, l'information délivrée n'est arrivée qu'au goutte-à-goutte jusqu'aux militaires affectés sur tout le territoire. Malgré une volonté affichée du ministère d'accroître la visibilité des actions mises en œuvre, les membres du Haut Comité ont pu constater la grande ignorance des bénéficiaires.

Pour éviter toute distorsion entre les annonces et la perception de leurs effets par les militaires, le Haut Comité ne peut qu'inciter à **renforcer significativement la communication sur les réalisations du plan famille**²⁴⁸.

L'IGeSA est un bel outil au service des militaires et des civils des forces armées. Le Haut Comité constate cependant qu'il fait l'objet de vives critiques de la part des militaires alors même que l'IGeSA a su faire évoluer son offre de services²⁴⁹.

L'action de l'IGeSA se heurte à deux rigidités principales.

D'abord, la **politique tarifaire des prestations de vacances et de loisirs de l'IGeSA est incomprise**.

La grande complexité de la tarification, fondée sur des critères de ressources ou de composition familiale, ne permet pas d'afficher immédiatement le prix d'un séjour ce qui ne le rend pas attractif²⁵⁰. Cette limite accentue le recours à d'autres acteurs présents sur Internet dont les prix sont compétitifs et immédiatement visibles : alors que 80 % du personnel de la défense utilisent Internet pour préparer leurs vacances, seuls 40 % consultent le site de l'IGeSA.

La DRH-MD relevait en 2015 que 73 % des militaires connaissaient l'offre de l'IGeSA mais seulement 35 % de ceux ayant moins de 5 ans de service²⁵¹. Seuls 23 % du personnel ont déjà eu recours à l'offre de loisirs. Les principales raisons évoquées pour expliquer que ceux qui connaissent l'IGeSA n'y ont pas recours sont les tarifs jugés peu compétitifs (50 %) et la volonté de passer ses vacances en n'étant pas entouré de ressortissants défense (32 %). De fait, l'IGeSA est exposée à une érosion lente de son offre de vacances et de loisirs : progressive dans les établissements familiaux, la baisse de fréquentation est plus marquée dans les centres de vacances des jeunes qui ont perdu plus du quart de leurs bénéficiaires depuis 2010.

²⁴⁷ En 2016, seuls 46 % des crédits prévus pour les prestations de soutien à la vie professionnelle ont été dépensés et 55 % des prestations sociales de soutien à la vie personnelle et familiale. Fin novembre 2017, l'IGeSA n'avait consommé que 35 % de ses ressources annuelles dédiées aux prestations de soutien à la vie professionnelle : le reliquat de fin de période s'élevait à plus de 47 M€.

²⁴⁸ Dans le cadre de ce rapport, le Haut Comité a terminé ses auditions et visites mi-mars 2018. Il note que les revues internes ont relayé de façon importante le plan famille et ses actions au cours du premier semestre 2018. Il n'a pu cependant évaluer leurs retombées. Il constate que les efforts faits entre octobre 2017 et février 2018 ont généré des attentes globales mais qu'aucune réalisation n'était encore perceptible par les militaires rencontrés jusqu'au début de l'année 2018.

²⁴⁹ Elle a contribué de façon déterminante à l'augmentation de l'offre de garde d'enfants, a élargi son activité de billetterie sur Internet (autrefois cantonnée aux guichets parisiens) en mettant en place une plateforme digitalisée d'offres promotionnelles (dispositif « pass avantages » lancé par le ministre le 22 novembre 2016), a renforcé son offre d'hébergement (une partie des résidences relais servent à l'hébergement) et a repris des activités culturelles (gestion de la bibliothèque de loisir Clément Ader de Balard).

²⁵⁰ Les tarifs proposés pour les prestations de vacances prennent en compte le revenu annuel brut par personne physique (RABIPP) résultant du rapport entre le revenu imposable et le nombre de personnes au sein du ménage, l'âge des enfants (réduction différenciées selon la tranche d'âge, gratuité pour les enfants de moins de 6 ans hors vacances scolaires...), l'éventuelle situation des familles monoparentales, l'identification des familles nombreuses (réduction de 10 % pour les familles avec 3 enfants en pension complète et demi-pension), les situations de handicap...

²⁵¹ DRH-MD, *L'accompagnement proposé par le ministère*, p. 54.

Ensuite, **des freins administratifs et techniques** ne permettent pas à l'IGeSA de disposer d'un accès direct à ses ressortissants. Elle n'a en effet accès ni aux répertoires d'adresses électroniques professionnelles, ni aux adresses personnelles dont peuvent disposer les directions des ressources humaines. Des solutions techniques ont été trouvées²⁵² pour permettre à l'IGeSA de faire passer des messages via les courriels professionnels qu'il conviendrait de mettre en œuvre dans les armées et de transposer dans la gendarmerie. Une telle action ne résoudra cependant pas toutes les difficultés car la grande majorité des militaires du rang ne dispose pas d'un poste informatique professionnel.

Recommandation n° 5 :

Renforcer la **prise en compte des sujétions de l'état militaire**, en particulier les contraintes opérationnelles et de mobilité, dans les **conditions d'attribution** des prestations sociales et la tarification des activités de vacances et de loisirs.

2.6.2 Mieux valoriser la contribution des acteurs associatifs à la condition militaire

De nombreux acteurs associatifs, dont beaucoup sont reconnus d'utilité publique, contribuent à l'accompagnement des militaires dans leur territoire d'affectation. Cette richesse assez singulière est à valoriser.

Au niveau ministériel et donc interarmées, plusieurs acteurs d'importance coexistent.

La fédération des clubs de la défense (FCD) est l'héritière de l'effort continu réalisé pour permettre aux militaires et à leur famille de pratiquer des activités sportives et culturelles quel que soit le lieu d'implantation. Forte de près de 165 000 adhérents, elle se répartit sur le territoire et permet la pratique de 200 activités dans 410 clubs²⁵³. Mais cette dynamique s'étiole : la FCD a perdu plus de 20 000 adhérents au cours des 10 dernières années. La répartition des adhérents paraît globalement répondre aux finalités de la fédération : 42 % sont des militaires ou civils de la défense, 24 % des ressortissants (anciens militaires ou civils de la défense et les familles des adhérents) et 34 % des civils extérieurs à la défense.

Dans le détail, le constat est moins favorable. Les enfants du personnel militaire et civil de la défense et les conjoints bénéficient moins de l'offre des clubs de la FCD que ceux des civils accueillis dans les clubs²⁵⁴. Si cette ouverture est propice à l'insertion de la communauté de défense dans le terreau local, elle souligne cependant la fragile contribution de la FCD aux attentes des familles de militaire : il y a probablement moins de 6 % des enfants de militaire et moins de 12 % des conjoints de militaire qui en bénéficient. L'intensité de l'engagement opérationnel rend souvent compliquée la participation des militaires aux activités régulières proposées par un club, ce qu'ont confirmé les militaires rencontrés dans les formations visitées par le Haut Comité. Par ailleurs, nombreux sont ceux qui expriment le désir de couper avec l'environnement militaire dans le peu de temps libre dont ils disposent.

L'association pour le développement des œuvres d'entraide de l'armée est une association reconnue d'utilité publique créée en 1939 qui a pour objet l'entraide générale et le soutien des veuves et des orphelins des militaires et civils de la défense. Elle accompagne, en 2016, 454 conjoints survivants chargés de famille et 792 orphelins. Sa reconnaissance d'utilité publique lui permet de jouer un rôle actif dans la levée de fonds et d'agir dans le domaine de l'entraide en liaison avec d'autres acteurs associatifs contribuant à l'accompagnement de la communauté de défense.

Solidarité défense, créée en 1994, réunit des militaires et des représentants de la société civile autour de l'accompagnement des blessés et des familles de décédé, du soutien des militaires en opérations (colis de Noël destiné aux militaires en OPEX et en OPINT) et de la promotion de l'esprit de défense au sein de la société civile.

L'association nationale des femmes de militaires, créée en 1953, est désormais la seule association de taille nationale regroupant des conjoints de militaire. Disposant de plus de 5 000 adhérents et

²⁵² La solution technique étudiée par la DRH-MD prévoit de faire intervenir la DRH-MD, la DéSIAG et le service central opérations - exploitation de la DIRISI.

²⁵³ 110 clubs de la gendarmerie, 157 clubs de l'armée de terre, 14 clubs de la marine, 34 clubs de l'armée de l'air, 47 clubs de la DGA et 48 clubs interarmées. Les 120 disciplines sportives regroupent environ 86 % des adhérents et les 90 activités culturelles les 14 % de membres restants.

²⁵⁴ Par exemple, plus de 41 000 adultes civils sont adhérents contre un peu plus de 24 000 ressortissants défense de plus de 18 ans. Les mineurs ressortissants sont un peu plus de 13 000 contre 11 000 enfants de civils.

950 bénévoles, elle est présente dans 50 villes de garnison. Interlocuteur actif du ministère, par exemple à l'occasion de la définition du plan famille, elle a pour mission l'entraide locale au travers d'activités d'accueil, de partage et d'écoute pour faciliter l'arrivée dans une nouvelle affectation. Depuis 2013, elle contribue par ailleurs au soutien des blessés militaires et de leur famille en finançant de nombreuses actions.

Parallèlement, chaque force armée s'appuie sur son propre terreau associatif, dont une partie est l'héritière d'œuvres sociales qui ont perduré après la création de l'IGeSA.

L'armée de terre s'appuie en particulier sur l'association **Terre Fraternité**. Cette association créée en 2005 a pour vocation de soutenir les blessés, leur famille et les familles de ceux qui ont perdu la vie au service de la France. Les actions de Terre Fraternité complètent celles du ministère et renforcent de façon importante l'aide immédiate apportée à ceux qui en ont besoin. À côté de cette association, plusieurs associations d'entraide d'arme ou de subdivision d'arme (troupes de montagne, troupes aéroportées, ALAT, troupes de marine, Légion étrangère...) et d'amicales régimentaires apportent aux unités de l'armée de terre, localement et directement, des leviers complémentaires contribuant à la cohésion, à la qualité de l'environnement humain et à l'esprit de corps.

La marine, quant à elle, bénéficie de l'action de l'**association pour le développement des œuvres sociales de la marine (ADOSM)** qui accompagne les familles de marin et développe son soutien aux blessés et à leurs proches. L'activité de l'ADOSM s'inscrit en complément des missions assumées par le service commun des cercles et foyers en matière de secours dans les situations d'urgence signalées par la cellule d'aide aux blessés et d'assistance aux familles de la marine et des outils développés par la DPMM sous l'intitulé « familles de marins » qui par le biais d'un site Internet, d'une application et d'une page *Facebook* déclinent les offres de loisirs locales et nationales, mettent à disposition une plateforme d'échange et de solidarité entre marins (petites annonces, emploi, garde d'enfants, logement ...) et permettent une communication directe entre les familles et l'état-major de la marine.

Pour **l'armée de l'air**, la **fondation des œuvres sociales de l'air** a pour mission de porter assistance aux personnels de l'armée de l'air, de la direction générale de l'aviation civile et de météo France qui sont en difficulté à la suite d'un « accident de la vie ». Son action, étroitement coordonnée avec l'EMAA, est prolongée, en dehors du cadre strict des armées, par l'association des « Ailes Brisées » qui concentre son soutien sur le personnel navigant (air, aéronavale, ALAT, aviation civile, compagnies aériennes) accidenté en service aérien et aux familles. Ces deux associations participent financièrement au soutien des veuves et orphelins. D'autres associations constituées autour d'une unité participent aussi à l'accompagnement des militaires.

Enfin, dans **la gendarmerie**, la **fondation de la maison de la gendarmerie** joue un rôle important au service des militaires et de leur famille. Fondée en 1944 et reconnue d'utilité publique, elle a pour objet d'aider, assister et secourir les membres de la gendarmerie en activité ou retraités ainsi que les familles, ces dernières ayant la qualité de ressortissant de la fondation. S'inscrivant en complémentarité de l'action sociale des armées, elle remplit sa mission en intervenant dans plusieurs domaines, allant de la délivrance d'aides (décès, prestations liées au placement médico-statutaire, secours exceptionnels) au logement étudiant en passant par le tourisme social²⁵⁵. Cet établissement historique est depuis l'origine imbriqué à la DGGN, puisque le directeur général la préside et que le chef du bureau de l'action sociale en est le secrétaire général adjoint ; une rénovation de sa gouvernance est toutefois en cours pour lui assurer une plus grande autonomie. En complément, les associations comme l'association gendarme de cœur, l'association les étoiles bleues, l'association d'aide aux membres et familles de la gendarmerie ou l'association des amis de la gendarmerie prolongent localement ou nationalement le soutien de l'initiative associative à la condition des militaires de la gendarmerie.

Enfin, de nombreuses associations d'anciens élèves, voire de retraités, disposant souvent d'un réseau territorial, peuvent ponctuellement contribuer à la condition militaire, notamment en matière d'entraide et de reconversion²⁵⁶.

²⁵⁵ Gestion d'établissements familiaux accueillant ses ressortissants et organisation de centres de vacances de jeunes au profit des enfants de ressortissants.

²⁵⁶ On peut citer la Saint-Cyrienne, l'Épaulette, l'association des anciens élèves de l'école navale, l'association des anciens élèves de l'École de l'air, l'association des anciens élèves de l'École d'enseignement technique de l'armée de l'air de Saintes, ou le Trèfle (société d'entraide des élèves et anciens élèves de l'École des officiers de la gendarmerie nationale), mais il en existe bien d'autres.

Le Haut Comité souligne l'intérêt de cette diversité. Il relève cependant que le recours à l'*affectio associatis* est parfois un moyen pour faire ce que l'administration ne peut pas mettre en œuvre ou pour bénéficier d'une ingénierie financière à laquelle les lourdeurs administratives ne permettent pas d'accéder, quand la création d'une fondation²⁵⁷ ou d'une fondation sous égide²⁵⁸ permet à des écoles ou à des armées d'accéder à des fonds privés pour financer des projets de rayonnement ou en lien avec la condition militaire. Localement, ces mêmes dynamiques s'observent : des « comités des fêtes » s'organisent sous forme associative pour développer les activités sociales ou culturelles en l'absence d'offre adaptée en provenance de l'IGeSA ou du SCA et des amicales collectent auprès de mécènes et de donateurs privés des fonds qui permettent d'améliorer le cadre de vie.

La dynamique associative est une richesse pour les militaires et les commandants de formation qui peuvent s'appuyer sur un réseau dense d'acteurs. Elle l'est aussi pour le ministère des armées et pour la DGGN dont elle vient souvent compléter, prolonger voire anticiper l'action.

Ces nombreux acteurs locaux ou nationaux contribuent ainsi à la condition militaire.

La situation est aujourd'hui gagnante pour tout le monde : elle se traduit par des effets réels sur la condition militaire et est le reflet d'un réel esprit d'identité et de solidarité. Elle met en œuvre de nombreux acteurs dont les actions se complètent et s'accompagnent d'une proximité parfois très grande entre structures associatives et autorités administratives.

Cette situation peut inciter à penser l'avenir et à imaginer qu'il puisse exister une opportunité pour, d'une part, démultiplier les capacités d'action et, d'autre part, renforcer la complémentarité de l'initiative privée avec l'action étatique.

Une possibilité pourrait consister, sur le modèle de la fondation de la maison de la gendarmerie, à faire émerger sur le pourtour des armées ou du ministère des armées, **une ou des fondations reconnues d'utilité publique abritantes** qui pourraient tirer parti des effets de levier du **mécénat et de la philanthropie pour financer, via des fondations sous égide, des projets d'armée, locaux ou associatifs** au service des militaires et de leurs proches²⁵⁹.

Pour garantir une meilleure complémentarité avec les actions relatives à la condition militaire, ces structures devraient pouvoir s'appuyer sur une politique de la condition militaire claire, pilotée et globale, sur le modèle de ce que propose le Haut Comité depuis plusieurs années, consistant en un co-pilotage de la condition militaire sous l'autorité conjointe du CEMA et du DGGN, par délégation du ministre des armées et du ministre de l'intérieur.

2.6.3 Rechercher une contribution plus active des acteurs locaux

L'influence d'une unité militaire sur son territoire d'implantation dépend des caractéristiques de

²⁵⁷ Créée en 2006, la Fondation Saint-Cyr a pour but de valoriser la recherche de défense et de favoriser le rayonnement des armées par un partenariat accru avec les entreprises et les acteurs de la vie civile.

²⁵⁸ En 2015, l'armée de l'air a créé, sous l'égide de la Fondation de France, une fondation abritée nommée Fondation Armée de l'air.

²⁵⁹ « Une fondation reconnue d'utilité publique consiste en la mise à disposition d'un patrimoine au service d'une cause d'intérêt général. Elle est créée par décret en conseil d'État, après instruction de la demande par les services du ministère de l'intérieur. Les ressources, biens ou droits consentis à la fondation constituent sa dotation initiale et doivent d'être d'au moins un million et demi d'euros. La fondation reconnue d'utilité publique est capable de recevoir des dons manuels et peut faire appel à la générosité publique. Les dons manuels réalisés au profit d'une fondation reconnue d'utilité publique qui respecte les conditions d'éligibilité au mécénat sont exonérés des droits de mutations à titre gratuit sur don manuel au titre de l'article 757 du code général des impôts. La fondation reconnue d'utilité publique est éligible au mécénat et au don-ISF. La fondation reconnue d'utilité publique est capable de recevoir librement des donations et des legs ». Source : Centre français des fonds et fondations.

« Une fondation abritée (ou sous égide) consiste en un don, un legs ou une donation effectué au bénéfice d'une fondation abritante (ou affectataire). Une fondation abritée n'est donc pas une personne morale. C'est l'acte par lequel une ou plusieurs personnes accordent, de manière définitive, à une fondation déjà existante, des biens, des droits ou des ressources en vue de la réalisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif. La fondation abritante peut être une fondation reconnue d'utilité publique, une fondation de coopération scientifique, une fondation partenariale ou l'Institut de France. Le ou les fondateurs de la fondation abritée peuvent être des personnes physiques ou morales. La fondation abritée et la fondation abritante sont liées par contrat. La fondation abritante gère pour le compte des fondateurs de la fondation abritée les biens qu'ils lui ont confiés. Ces biens, droits ou ressources affectés à la fondation abritée ne sont pas transférés juridiquement dans un patrimoine distinct de celui de la fondation abritante. Ils constituent des biens de la fondation abritante mais sont assortis d'une charge, c'est-à-dire soumis à la réalisation de volontés précisées par le ou les fondateurs de la fondation abritée. Les opérations relatives à ces biens, droits ou ressources doivent donc être constatées dans la comptabilité générale de la fondation abritante. La fondation abritée bénéficie des avantages patrimoniaux et fiscaux de la fondation qui l'abrite, notamment la capacité à recevoir des dons et legs ou des donations ». Source : www.service-public.fr.

ce dernier. Militaires et familles contribuent cependant, quel que soit le lieu, au dynamisme économique et à l'animation sociale en logeant à proximité, en consommant localement, en envoyant leurs enfants dans les établissements scolaires de proximité et en étant soignés sur place.

D'un simple point de vue économique, l'impact d'une unité militaire sur un territoire n'est pas négligeable, même s'il est diffus tant les résidences des militaires affectés dans une unité peuvent être dispersées sur une large zone. À partir d'une série d'analyses réalisées par l'Insee pour évaluer l'impact des restructurations militaires sur plusieurs territoires touchés par les réformes entre 2008 et 2015, il est possible d'estimer que 100 militaires affectés génèrent 37 emplois directs et induits²⁶⁰.

Le Haut Comité constate cependant que **collectivités locales et unités des armées pourraient renforcer leur coopération**, ce qui est moins le cas en gendarmerie où les missions conduisent naturellement à une grande proximité et à un soutien croisé entre les acteurs locaux et les brigades. Dans les armées, l'autorité militaire n'a généralement pas une vision globale de l'empreinte territoriale de son personnel et des familles, de leurs besoins et de la façon dont les collectivités et services déconcentrés de l'État répondent à leurs attentes dans leurs domaines de compétence. Elle conçoit par ailleurs souvent ses démarches auprès des élus et responsables locaux dans une logique de rayonnement et de lien armée - Nation où priment les considérations relatives à l'esprit de défense et la visibilité locale des militaires. Il est rare que les relations soient placées dans **une logique de partenariats équilibrés** où la présence militaire générerait des attentes auxquelles les collectivités répondraient.

Certes les officiers généraux, les commandants de base de défense, les délégués militaires départementaux et les commandants de formation travaillent régulièrement avec les municipalités, les conseils départementaux, les préfets ou les rectorats. Mais, l'organisation des soutiens, la centralisation des décisions dans un système de bout-en-bout et la culture opérationnelle qui valorise l'autonomie et la résilience tendent souvent à rendre ces pratiques plus ponctuelles que planifiées.

En conséquence, **les organismes militaires ne tirent pas encore tous les bénéfices qu'ils pourraient trouver à un travail collaboratif plus étroit avec les acteurs locaux.**

De leur côté, les **acteurs locaux**, (services de l'État dans la région, collectivités territoriales et leurs établissements publics, chambres de commerce et d'industrie, associations intervenant dans les domaines économiques et professionnels...) **ne connaissent pas suffisamment les militaires** et leurs proches. Ces derniers ne sont pas identifiés comme tels. C'est à la fois normal et heureux, car la communauté militaire est pleinement intégrée à la population au milieu de laquelle elle vit, mais cela se traduit souvent par l'impossibilité d'identifier une réponse collective à des situations qui, nées de l'état militaire, ne sont perçues que comme des cas individuels par les acteurs locaux.

Plusieurs élus ont aussi exposé aux membres du Haut Comité leur incapacité à évaluer l'ampleur de la population militaire sur leur commune, incapacité accentuée par les consignes de ne pas porter l'uniforme en dehors des enceintes militaires depuis les attentats de 2015. Les militaires et leur famille ne forment pas une communauté aux yeux des acteurs locaux et ne sont pas visibles car rien ne distingue plus les militaires en dehors de leurs unités.

La transformation de la délégation aux restructurations en délégation à l'accompagnement régional (DAR) peut en partie aider les armées à mieux concevoir et gérer leur contribution à la vie des territoires²⁶¹.

Il y a cependant, plus encore, une mutation culturelle à accompagner pour convaincre tous les

²⁶⁰ Chiffres issus de la consolidation des données présentées dans les travaux suivants de l'Insee : Insee Économie Lorraine, n° 2015, avril 2010 ; Insee flash Champagne-Ardenne n° 104, juin 2009 ; Insee Île-de-France - À la page n° 325, décembre 2009 ; Insee Auvergne, La Lettre n° 105, juin 2014 ; Insee Analyses Centre n° 5, octobre 2014 ; Insee Analyses Franche-Comté n° 5, décembre 2014 ; Insee Analyses Bourgogne n° 10, mai 2015 ; Insee Analyses Champagne-Ardenne n° 13, octobre 2015 ; *L'inscription territoriale du 517^e RT et de la 12^e BSMAT*, Insee Centre, octobre 2009.

²⁶¹ Depuis 2017, la mission de la DAR est en effet de faciliter les relations entre les acteurs locaux et les organismes du ministère de la défense en s'appuyant sur des délégués régionaux placés au sein des secrétariats généraux aux affaires régionales. Cf. article 2 de l'arrêté du 12 avril 2013 fixant la liste et les attributions des organismes directement rattachés au secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense et la liste des organismes dont il exerce la présidence ou la tutelle.

acteurs, civils et militaires, qu'un **approfondissement des partenariats locaux est nécessaire**. Dans ce cadre, une **instruction conjointe du ministre de l'intérieur et du ministre des armées** adressée aux préfets et aux représentants des collectivités territoriales pourrait être un utile outil.

Par ailleurs, les opportunités que représentent les outils du *big data* appliqués à des données RH non nominatives sont à saisir pour établir des cartographies détaillées des besoins, identifier les acteurs à solliciter et planifier les collaborations territoriales.

Recommandation n° 6 :

Élaborer une **instruction conjointe** du ministre de l'intérieur et du ministre des armées pour développer des **partenariats entre les unités militaires et les autorités civiles** (préfets et représentants des collectivités territoriales concernées).

2.7 LA GENDARMERIE ET LES ARMÉES DOIVENT PRÉSERVER OU RENFORCER LES LEVIERS À LA DISPOSITION DU COMMANDEMENT LOCAL

Pour améliorer l'insertion des militaires et de leurs proches sur leur lieu d'affectation en prenant mieux en compte la diversité des situations et la nécessaire adaptation à des réalités locales, il semble nécessaire de renforcer les leviers à la disposition du commandement local.

2.7.1 Préserver le système de commandement intégré de la gendarmerie

La gendarmerie dispose d'un maillage d'une grande densité assurant la proximité avec la population française et garantissant le contrôle continu des territoires ruraux et péri-urbains ainsi que des principaux axes de communication. Les forces mobiles, grâce à leur autonomie, peuvent intervenir sur court préavis et sur tout le territoire national, y compris outre-mer.

Le logement en caserne par nécessité absolue de service des officiers et sous-officiers de gendarmerie renforce les capacités de la gendarmerie en assurant la disponibilité des militaires et leur réactivité en même temps qu'une connaissance intime, notamment pour la gendarmerie départementale, du terrain sur lequel elle intervient.

Ces éléments sont essentiels aux yeux du Haut Comité pour que la gendarmerie puisse exercer la mission que lui a définie le législateur.

Le Haut Comité relève l'importance qu'il y a à **préserver l'autonomie des unités de la gendarmerie et leur ancrage local**.

L'exemple donné par les transformations du ministère de la défense démontre que la mutualisation poussée, si elle permet des gains budgétaires rapides, s'accompagne d'une détérioration de la qualité des soutiens qui n'est surmontée que grâce à des efforts continus d'ampleur.

2.7.2 Renforcer les leviers de condition militaire en faveur de l'échelon local dans les armées

Au sein du ministère des armées, les évolutions organisationnelles ont privilégié depuis 15 ans l'interarmement et la ministérialisation des politiques et des soutiens. Cette dynamique a permis de dégager des ressources pour garantir le maintien d'un modèle d'armée complet, non sans altérer la qualité des soutiens et la lisibilité de l'organisation générale.

Le renforcement des chaînes de soutien, désormais conçues de « bout en bout », et des échelons intermédiaires auxquels participent les bases de défense, a réduit les leviers directement disponibles aux mains des commandants de formation alors que ces derniers sont, en partie, responsables de la condition de leur personnel militaire.

Pour les aider dans leur mission sans remettre en cause les transformations apportées par l'embasement, deux éléments doivent être pris en compte.

D'abord, il semble indispensable de **réduire l'incertitude qui règne autour des réalités sociologiques vécues par les militaires sur leur lieu d'affectation**. Les commandants de formation comme les commandants de base de défense rencontrés par le Haut Comité à l'occasion de la rédaction de ce rapport ont tous souligné la faiblesse des diagnostics locaux permettant de saisir

les enjeux auxquels le commandement local est confronté. Comme l'a exprimé l'un d'entre eux « *le commandement local devrait pouvoir disposer, sur la base d'un SIRH bien renseigné, d'une cartographie fine et précise de la population militaire, des familles et de leurs besoins : lieux d'habitation, cartes scolaires, répartition des familles selon le nombre d'enfants, emploi des conjoints, situation des conjoints au chômage, géographie résidentielle des célibataires géographiques... Malheureusement, il ne dispose d'aucune vision fiable de la population ni de ses enjeux. À l'époque du Big Data, il conviendrait de se doter d'outils permettant d'établir de telles cartographies. Sur plusieurs sujets, les informations détenues par l'action sociale pourraient aider le commandement à collecter des données mais il se heurte au secret professionnel des assistants des services sociaux. Les informations ne sont recueillies ponctuellement que par sondage et restent imprécises* ». Or, le Haut Comité constate que des études locales s'appuyant sur l'Insee ou sur des services relevant de collectivités locales ont pu être menées pour éclairer la question de l'impact économique et social d'implantations militaires²⁶². Les constats qui en ressortent sont à même d'orienter une partie des politiques locales. La généralisation de telles approches permettrait aux commandants de formation et de base de défense de mieux s'adapter aux territoires.

Le second élément à prendre en compte tient aux **relations entre les organismes chargés du soutien et le commandement local**.

La logique d'un soutien assuré de bout-en-bout par un service, renforcée par les opportunités offertes par les outils numériques, est de concevoir un dispositif qui assure un lien direct entre le soutenant et l'individu à soutenir. Cette logique efficiente est celle qui structure toutes les démarches de *lean-management*. Toutefois, les dimensions collectives de l'action militaire ne permettent pas une déclinaison indiscriminée d'un tel principe. Cela justifie que le commandement d'une formation dispose d'outils de priorisation et de leviers d'action sur de nombreux processus de soutien.

Les autorités militaires rencontrées soulignent unanimement le besoin de renforcer l'implication du commandement local dans ces deux dimensions.

Le Haut Comité ne peut se substituer aux responsables pour identifier finement les ajustements qui sur tel ou tel processus nécessiteraient de renforcer le rôle des commandants de formation ou des ComBdD.

Il peut toutefois relever l'intérêt que la mise en pôles des échelons d'exécution du SCA auprès des formations représentera pour améliorer la coordination entre les GSBdD et les unités. De même, le développement d'outils numériques d'appel au soutien offrira des opportunités de traitement de données, permettant au commandement local ou à un échelon intermédiaire une consolidation d'informations sur un périmètre organisationnel et donc devrait autoriser des dispositifs d'alerte ou de remédiation en cas de problème.

La mise en œuvre de ces réformes ou des nouveaux outils doit prendre en compte le besoin d'en connaître et la nécessité ponctuelle d'intervention du commandement local. Il s'agit d'un prérequis important qui serait de nature à consolider les responsabilités des commandants de formation et à améliorer la prise en compte de particularités liées au contexte local.

Recommandation n° 7 :

Généraliser les **évaluations** de besoins et les états des lieux locaux, pour pouvoir **décliner localement, sur tous les territoires**, la politique de condition militaire.

Recommandation n° 8 :

Impliquer les **commandants de formation** dans les processus de soutien (appréciation des besoins, élaboration et adaptation des réponses, information des intéressés, évaluation) en renforçant, autant que de besoin, leurs **leviers d'action**.

* *
*

²⁶² On peut citer les études réalisées par l'Insee dans le cadre de l'accompagnement des restructurations de défense citées dans la première partie. Le Haut Comité a aussi pris connaissance de travaux réalisés sur le poids économique de la défense en Ile-et-Vilaine (AUDIAR-Rennes-Agence d'urbanisme et de développement intercommunal de l'agglomération rennaise / observatoire économie, *Poids économique de la défense en Ile-et-Vilaine*, décembre 2016) ou sur la BdD de Brest-Lorient (ADEUPa - Agence d'urbanisme de Brest-Bretagne, *Impact économique de la défense sur le territoire de la base de défense de Brest-Lorient*, février 2016).

L'évolution de l'organisation des armées privilégie depuis 15 ans le renforcement des échelons centraux et la mise en œuvre de politiques transverses.

Le constat de la **diversité des garnisons** et de la grande variété des soutiens internes et externes dont bénéficient localement les militaires et les familles plaide pour une **plus grande différenciation des actions** et le **renforcement** du rôle des **échelons locaux**.

L'**échelon central** doit élaborer les grands axes d'une **politique d'environnement** du militaire, cet environnement devant prendre en compte les aspects familiaux, les moyens dont dispose le militaire pour vivre son métier ainsi que les interactions entre les formations et les collectivités locales.

L'**échelon local** doit, quant à lui, disposer de **leviers** pour réagir d'une manière **adaptée** à toute situation nouvelle ou pour pouvoir contribuer à des projets bâtis avec les autorités locales.

Entre les deux, les **échelons intermédiaires** (bases de défense, établissements des services de soutien, zones de défense...) doivent avoir un triple rôle d'**interface** avec l'échelon central, de **coordination** et de **contrôle de l'action locale**. En outre, ces échelons doivent pouvoir diffuser les retours d'expérience et les bonnes pratiques.

La mise en œuvre de ces principes revient à mieux prendre en compte, dans les politiques et les actions d'accompagnement de la condition militaire, les facteurs de différenciation qui tiennent à la diversité des conditions de vie, de logement et d'emploi entre les territoires d'affectation et aux impacts successifs de la mobilité sur la condition militaire.

Seule une différenciation locale permettra d'assurer une unité de condition au sein d'une fonction militaire exposée à une grande diversité de besoins et à l'hétérogénéité des situations. Les **situations locales** sont trop variées et **trop complexes** pour que leurs effets sur les militaires et leur famille **puissent être traités par des réponses uniformes** et la recherche d'une égalité formelle. Chaque situation doit, au contraire, pouvoir être accompagnée grâce à des outils souples, réactifs et réversibles, mis en œuvre dans une logique de subsidiarité.

L'exigence d'unité de la fonction militaire ne peut être pleinement tenue qu'à la condition d'un **accompagnement ad hoc des disparités locales**, garantissant, *in fine*, le **traitement équitable** des militaires et de leur famille sur leur lieu d'affectation. L'hétérogénéité des conditions de vie et la diversité des causes ne pourront être maîtrisées qu'en donnant des leviers à l'échelon local qui, s'appuyant sur l'unité de l'état militaire, doit pouvoir **discriminer ses interventions en fonction des réalités locales**.

S'inscrivant dans les suites de l'avis qu'il a adressé à la ministre des armées sur le soutien des familles en septembre 2017²⁶³, le Haut Comité estime nécessaire d'accentuer, de façon raisonnée et tempérée par l'équité, la différenciation des dispositifs d'accompagnement qui doivent d'abord être des outils de compensation des effets de l'état militaire sur ceux qui sont concernés, avant d'être des dispositifs d'accompagnement des revenus les plus bas. En conséquence, le Haut Comité invite à :

- la **recherche de l'équité de traitement** plutôt que celle de l'égalité formelle ;
- la **différenciation des prestations** et services, toutes les fois que nécessaire, pour tenir compte des sujétions opérationnelles et des impératifs de la mobilité, y compris en neutralisant l'impact de certaines conditions de ressources ;
- la **réactivité** et la **décentralisation** des réponses destinées à faire face aux situations d'urgence ;
- l'articulation entre les différents acteurs en **impliquant toujours le commandement de proximité** dans la définition et la mise en œuvre des actions (appréciation des besoins, élaboration et adaptation des réponses, information des intéressés) ;
- l'**évaluation périodique** des actions conduites et la réversibilité des dispositifs.

²⁶³ HCECM, *Revue annuelle de la condition militaire*, édition 2017, pp. 256 et s.

ANNEXES

JUIN 2018

SOMMAIRE

ANNEXES

1.	Articles du code de la défense (parties législative et réglementaire) relatifs au Haut Comité d'évaluation de la condition militaire.....	120
2.	Composition du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire	124
3.	Auditions, visites de terrain, ateliers	126
4.	Auditions du Président du Haut Comité par la représentation nationale.....	130
5.	Typologie des lieux d'affectation selon l'hétérogénéité territoriale et la diversité du soutien délivré au sein des bases de défense	132
6.	Les difficultés des parcours professionnels des conjoints de militaire.....	142
7.	Les principales prestations d'action sociale	164
8.	Les indemnités liées aux territoires.....	170
9.	Le logement des militaires.....	182
10.	L'hébergement des militaires.....	200
	Glossaire	216

ANNEXE 1

**ARTICLES DU CODE DE LA DÉFENSE
(PARTIES LÉGISLATIVE ET RÉGLEMENTAIRE)
RELATIFS AU HAUT COMITÉ
D'ÉVALUATION DE LA CONDITION MILITAIRE**

ANNEXE 1

ARTICLES DU CODE DE LA DÉFENSE (PARTIE LÉGISLATIVE ET PARTIE RÉGLEMENTAIRE) RELATIFS AU HAUT COMITÉ D'ÉVALUATION DE LA CONDITION MILITAIRE

Article L4111-1

L'armée de la République est au service de la Nation. Sa mission est de préparer et d'assurer par la force des armes la défense de la Patrie et des intérêts supérieurs de la Nation.

L'état militaire exige en toute circonstance esprit de sacrifice, pouvant aller jusqu'au sacrifice suprême, discipline, disponibilité, loyalisme et neutralité. Les devoirs qu'il comporte et les sujétions qu'il implique méritent le respect des citoyens et la considération de la Nation.

Le statut énoncé au présent livre assure à ceux qui ont choisi cet état les garanties répondant aux obligations particulières imposées par la loi. Il prévoit des compensations aux contraintes et exigences de la vie dans les forces armées. Il offre à ceux qui quittent l'état militaire les moyens d'un retour à une activité professionnelle dans la vie civile et assure aux retraités militaires le maintien d'un lien avec l'institution.

La condition militaire recouvre l'ensemble des obligations et des sujétions propres à l'état militaire, ainsi que les garanties et les compensations apportées par la Nation aux militaires. Elle inclut les aspects statutaires, économiques, sociaux et culturels susceptibles d'avoir une influence sur l'attractivité de la profession et des parcours professionnels, le moral et les conditions de vie des militaires et de leurs ayants droit, la situation et l'environnement professionnels des militaires, le soutien aux malades, aux blessés et aux familles, ainsi que les conditions de départ des armées et d'emploi après l'exercice du métier militaire.

Un Haut Comité d'évaluation de la condition militaire établit un rapport annuel, adressé au Président de la République et transmis au Parlement. La composition du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire et ses attributions sont fixées par décret.

Article L4124-1

[...]

Une représentation du Conseil supérieur de la fonction militaire est appelée à s'exprimer, chaque année, devant le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire. Elle peut, en outre, demander à être entendue par ce dernier sur toute question générale intéressant la condition militaire.

[...]

Article L4126-9

Les associations professionnelles nationales de militaires représentatives ont qualité pour participer au dialogue organisé, au niveau national, par les ministres de la défense et de l'intérieur ainsi que par les autorités militaires, sur les questions générales intéressant la condition militaire.

Elles sont appelées à s'exprimer, chaque année, devant le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire. Elles peuvent, en outre, demander à être entendues par ce dernier sur toute question générale intéressant la condition militaire.

Article D4111-1

Le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire a pour mission d'éclairer le Président de la République et le Parlement sur la situation et l'évolution de la condition militaire. Il prend en compte tous les aspects favorables ou défavorables, juridiques, économiques, sociaux, culturels et opérationnels susceptibles d'avoir une influence, notamment sur le recrutement, la fidélisation, les conditions de vie des militaires et de leurs familles et les conditions de réinsertion dans la société civile.

Article D4111-2

Dans son rapport annuel, le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire formule des avis et peut émettre des recommandations.

Article D4111-3

Le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire est composé de neuf membres nommés par décret du Président de la République :

1. Un membre du Conseil d'État, président, et un vice-président également membre du Conseil d'État ;
2. Le directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques ou son représentant ;
3. Quatre personnalités civiles qualifiées, sur le rapport du Premier ministre ;
4. Deux officiers généraux en deuxième section, sur le rapport du ministre de la défense.

Article D4111-4

Le mandat des membres est d'une durée de quatre ans renouvelable. En cas de décès ou de démission d'un membre du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire, ou lorsque l'un d'eux cesse de remplir les conditions pour exercer les fonctions au titre desquelles il a été nommé, il est pourvu à son remplacement dans les mêmes conditions pour la durée du mandat restant à courir.

Article D4111-5

À la demande du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire, les administrations de l'État et les établissements publics de l'État lui communiquent les éléments d'information et les études dont ils disposent et qui lui apparaissent nécessaires à l'exercice de ses missions.

Article D4111-6

Le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire dispose d'un secrétariat général permanent dirigé par un secrétaire général, membre du corps militaire du contrôle général des armées, nommé par le ministre de la défense. Le secrétaire général assiste aux séances sans participer aux débats. Le ministre de la défense peut déléguer sa signature au secrétaire général pour les besoins de fonctionnement du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire.

Article D4111-7

Les crédits nécessaires au fonctionnement du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire sont inscrits au budget du ministère de la défense. Les fonctions de président et de membre du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire sont gratuites. Les frais de déplacement sont remboursés dans les conditions prévues par la réglementation en vigueur fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements des personnels civils ou militaires sur le territoire métropolitain.

ANNEXE 2

COMPOSITION DU HAUT COMITÉ D'ÉVALUATION DE LA CONDITION MILITAIRE

ANNEXE 2

COMPOSITION DU HAUT COMITÉ D'ÉVALUATION DE LA CONDITION MILITAIRE

PRÉSIDENT

Monsieur Bernard Pêcheur*Président de section au Conseil d'État (h.)*

VICE-PRÉSIDENT

Monsieur Francis Lamy*Conseiller d'État,**Président adjoint de la section de l'intérieur du Conseil d'État*

MEMBRES

Amiral (2^e section) Pierrick Blairon*Ancien major général des armées**Ancien Conseiller maître en service extraordinaire à la Cour des comptes***Madame Martine de Boisdeffre***Présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'État***Madame Isabelle Delarbre***Administrateur de sociétés**Senior advisor Achats***Monsieur Dominique Olivier***Chef d'entreprise***Madame Véronique Rouzaud***Directrice des ressources humaines Europe du sud de la société Amazon***Monsieur Jean-Luc Tavernier***Directeur général de l'Insee (membre de droit)***Représenté par Monsieur Pascal Rivière***Chef de l'inspection générale de l'Insee***Général d'armée (2^e section) Bernard Thorette***Ancien chef d'état-major de l'armée de terre**Conseiller d'État honoraire*

SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

Contrôleur général des armées Olivier Maigne

ANNEXE 3

AUDITIONS, VISITES DE TERRAIN ET ATELIERS

ANNEXE 3

AUDITIONS, VISITES DE TERRAIN ET ATELIERS

AUDITIONS

Forces armées

Monsieur le général d'armée François LECOINTRE

Chef d'état-major des armées

Monsieur le général d'armée Jean-Pierre BOSSER

Chef d'état-major de l'armée de terre

Monsieur l'amiral Christophe PRAZUCK

Chef d'état-major de la marine

Monsieur le général d'armée aérienne André LANATA

Chef d'état-major de l'armée de l'air

Monsieur le général de corps d'armée Bruno LE RAY

Gouverneur militaire de Paris

Monsieur le général d'armée Richard LIZUREY

Directeur général de la gendarmerie nationale

Madame le médecin général des armées Maryline GYGAX GÉNÉRO

Directrice centrale du service de santé des armées

Monsieur le commissaire général de division aérienne Stéphane PIAT

Directeur central du service du commissariat des armées

Monsieur le général de corps d'armée Bernard FONTAN

Directeur central du service d'infrastructure de la défense

Monsieur le général de corps d'armée Patrick DESTREMAU

Sous-chef d'état-major performance de l'état-major des armées

Monsieur le général de division Philippe LOIACONO

Commandant du centre interarmées de coordination du soutien

Secrétariat général pour l'administration

Monsieur le contrôleur général des armées Jean-Paul BODIN

Secrétaire général pour l'administration

Madame l'administratrice civile hors classe Anne-Sophie AVÉ

Directeur des ressources humaines du ministère de la défense

Madame le contrôleur général des armées Myriam ACHARI

Directrice des patrimoines, de la mémoire et des archives

Monsieur Renaud FERRAND

Directeur général de l'institut de gestion sociale des armées

Aumôniers en chef**Monsieur l'aumônier militaire en chef Abdelkader ARBI***Aumônier militaire en chef du culte musulman***Monsieur l'aumônier militaire en chef Joël JONAS***Aumônier militaire en chef du culte israélite***Monsieur l'aumônier militaire en chef Antoine de ROMANET***Aumônier militaire en chef du culte catholique***Monsieur l'aumônier militaire en chef Étienne WAECHTER***Aumônier militaire en chef du culte protestant*

Par ailleurs, et conformément à l'article L4124-1 du code de la défense, le Haut Comité a auditionné une délégation du **Conseil supérieur de la fonction militaire** qui a pu s'exprimer sur les questions générales intéressant la condition militaire mais dont certains aspects recouvraient également le thème du 12^e rapport.

VISITES DE TERRAIN**Régiment d'infanterie chars de marine**

Poitiers, le 22 novembre 2017

Ont également été entendus lors de ce déplacement des militaires appartenant au **groupement de soutien de la base de défense de Poitiers**

501^e régiment de chars de combat

Mourmelon-le-Grand, le 22 novembre 2017

Ont également été entendus lors de ce déplacement des militaires appartenant au **groupement de soutien de la base de défense de Mourmelon**

Unités opérationnelles et de soutien de la marine à Toulon

Toulon, les 5 et 6 décembre 2017

État-major des armées

Paris, le 20 décembre 2017

Direction centrale du service des essences des armées

Malakoff, le 20 décembre 2017

Société nationale immobilière - agence de Chatillon/Malakoff

Chatillon, le 20 décembre 2017

Brigade territoriale autonome de gendarmerie de Fosse

Fosse, le 20 décembre 2017

Brigade territoriale autonome de gendarmerie de Persan

Persan, le 20 décembre 2017

Centre de transmissions de la marine

Rosnay, le 17 janvier 2018

Ont également été entendus lors de ce déplacement des officiers et sous-officiers de la gendarmerie en service au **commandement du soutien opérationnel de la gendarmerie du Blanc**

Base aérienne 116

Luxeuil, les 23 et 24 janvier 2018

A également été entendu lors de ce déplacement du personnel appartenant au **groupement de soutien de la base de défense de Luxeuil-Épinal**

ATELIERS

École de guerre

Paris, le 14 février 2018

Centre des hautes études militaires

Paris, le 7 mars 2018

ANNEXE 4

AUDITIONS DU PRÉSIDENT DU HAUT COMITÉ PAR LA REPRÉSENTATION NATIONALE

ANNEXE 4

AUDITIONS DU PRÉSIDENT DU HAUT COMITÉ PAR LA REPRÉSENTATION NATIONALE

Les travaux du Haut Comité sont remis au Président de la République et transmis au Parlement.

Les constats posés depuis 2006 par la Haut Comité d'évaluation de la condition militaire conduisent régulièrement le président du Haut Comité à être auditionné par des parlementaires sur des sujets ayant trait à la condition militaire.

En dehors des remises officielles du 11^e rapport thématique et de la revue annuelle de la condition militaire 2017, le Président Pêcheur a été auditionné cinq fois par des parlementaires entre septembre 2017 et mai 2018 :

- présentation publique du 11^e rapport du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire devant la commission de la défense nationale et des forces armées, Paris, le 28 novembre 2017 ;
- audition sur le thème de *la reconversion des militaires*, Paris, le 3 octobre 2017 ;
- audition sur le thème *des pensions militaires de retraite* dans le cadre des travaux sur le projet de loi de finances 2018, Paris, le 4 octobre 2017 ;
- audition sur le thème de *l'exécution de la loi de programmation militaire 2014-2019*, Paris, le 10 janvier 2018 ;
- audition sur le thème *des régimes spéciaux de retraite*, Paris, le 17 mai 2018.

ANNEXE 5

TYPOLOGIE DES LIEUX D'AFFECTATION SELON L'HÉTÉROGÉNÉITÉ TERRITORIALE ET LA DIVERSITÉ DU SOUTIEN DÉLIVRÉ AU SEIN DES BASES DE DÉFENSE

Sources : CCoS, OED
Réalisation : OED, HCECM

ANNEXE 5

TYPOLOGIE DES LIEUX D'AFFECTATION SELON L'HÉTÉROGÉNÉITÉ TERRITORIALE ET LA DIVERSITÉ DU SOUTIEN DÉLIVRÉ AU SEIN DES BASES DE DÉFENSE

Pour mieux appréhender la diversité des situations vécues par les militaires du ministère des armées et leur famille selon le lieu d'affectation, le Haut Comité a souhaité les classer selon, d'une part, la qualité du soutien interne au ministère des armées et, d'autre part, la qualité de vie offerte par le territoire environnant.

Pour cela, il a demandé au centre interarmées de coordination du soutien (CICoS) de lui transmettre des données rendant compte de la qualité du service rendu dans 25 domaines de soutien. Évalués par plus de 1 300 formations, ces indicateurs ont été moyennés entre octobre 2015 et janvier 2018 pour s'extraire des difficultés conjoncturelles ou des biais qui seraient liés aux seuls répondants.

En complément, le Haut Comité s'est appuyé sur les travaux réalisés par l'Insee, prolongés par l'observatoire économique de la défense (OED), classant les territoires de vie en 8 types distincts en fonction de la qualité de vie que l'on y trouve.

L'OED a croisé ces données pour catégoriser les affectations selon deux axes, celui de la qualité du soutien endogène (soutien plutôt bon et soutien plutôt mauvais) et celui de la qualité de vie des territoires d'affectation (selon 8 types). Le travail n'a été réalisé que sur les lieux d'affectation et le personnel militaire relevant du ministère des armées.

Il ressort de ces travaux une vision contrastée des situations qui permet de souligner l'importance de traiter de façon adaptée des cas différents et en agissant, le cas échéant, sur « deux lignes d'opérations distinctes », l'environnement externe et le soutien interne. À un niveau agrégé, elle invite à traiter l'hétérogénéité qualitative des soutiens internes délivrés et à compenser les divergences territoriales les plus importantes.

1 DIVERSITÉ DU SOUTIEN DÉLIVRÉ DANS LES BASES DE DÉFENSE

Aux termes de l'instruction n° 100/DEF/EMA/SC PERF du 17 avril 2015, « le CiCoS est l'organisme responsable de la qualité de service rendu (QSR) en BdD au niveau ministériel. Il recueille, fusionne et exploite toutes les données intéressant la QSR ».

Selon le paragraphe 1.4 de l'instruction n° 144/DEF/EMA/SC PERF du 17 septembre 2015, « [...] la QSR, outil à disposition des soutenus (usagers finaux, formations et organismes soutenus, niveaux centraux) et des souteneurs, vise à faire converger les besoins et l'offre de service [...] » et, notamment à « évaluer la satisfaction des soutenus quant à la qualité des services qui leur sont délivrés (qualité « perçue ») ; cette dimension recouvre l'évaluation des soutenus quant à la capacité des souteneurs à assurer leurs activités, le lien avec le moral et les conditions de vie en BdD ».

S'appuyant sur un système d'information dédié, le SI CHEOPS (cadre homogène et évolutif pour l'optimisation d'un pilotage structuré), le CICoS fait réaliser une synthèse mensuelle à partir des comptes rendus des commandants de BdD et une synthèse trimestrielle résultant des remontées de 1 356 formations dites « chéopsées ».

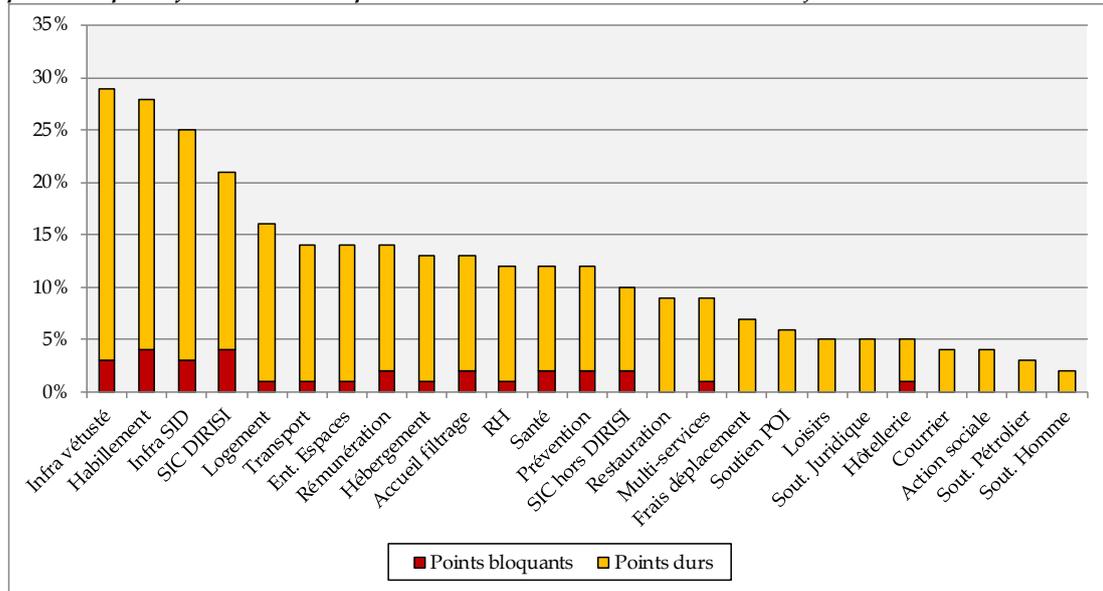
Les résultats permettent au CICoS de disposer d'une vision des forces et faiblesses ressenties de la qualité dans 25 domaines de soutien.

Le tableau suivant rend compte des taux de satisfaction dans chacun des domaines.

Depuis 2015, la tendance est à l'amélioration des taux de satisfaction, mais les points durs et bloquants restent importants dans les domaines de l'infrastructure, des transports, de l'habillement, des systèmes d'information et de communication et du logement.

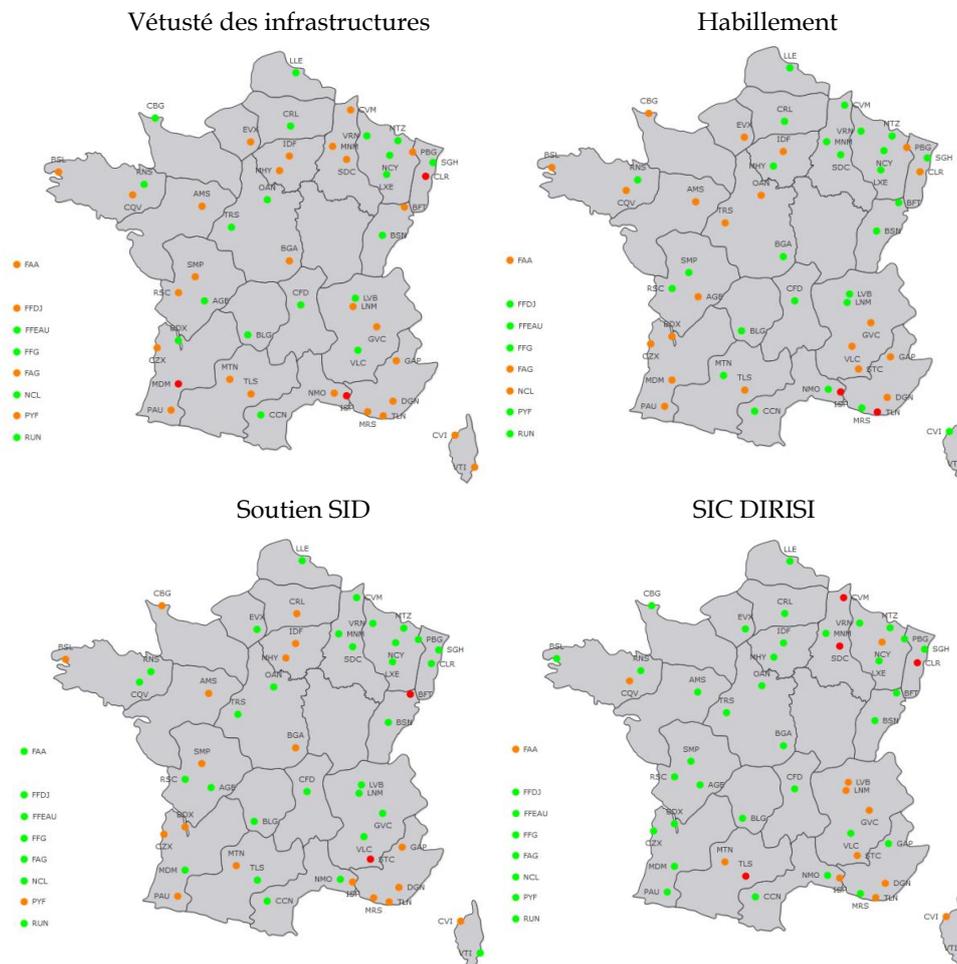
L'ampleur des points satisfaisants ne doit pas cacher le fait que les points durs et bloquants reflètent des situations qui ne trouvent pas de solution localement.

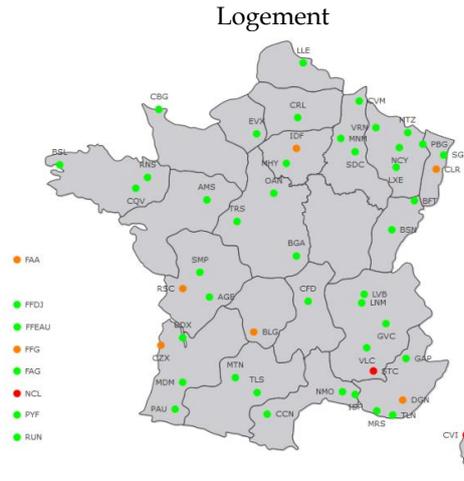
Graphique 1 - Taux de points bloquants et de points durs dans les 25 domaines de soutien évalués par le dispositif de suivi de la qualité du service rendu du CICOs au 15 janvier 2018



Source : CICOs, synthèse trimestrielle de la QSR au 15 janvier 2018, note n° D-18-000846/ARM/CICOs/B.QSR/NP du 12 février 2018, traitement HCECM.

Ces taux consolidés par domaine de soutien cachent une grande disparité selon la base de défense. Les cartes suivantes présentent la situation « géolocalisée » par BdD dans les 5 domaines de soutien les plus fragiles.





Toutefois, l'appréciation que les militaires peuvent avoir de leur situation ne dépend pas que des seuls indicateurs endogènes à la fonction militaire. Elle tient beaucoup aux conditions de vie offertes par les territoires.

2 QUALITÉ DU SOUTIEN ET QUALITÉ DE VIE DANS LES TERRITOIRES

Le Haut Comité a demandé à l'OED de rapprocher les données de qualité du soutien avec celles rendant compte de la qualité de vie dans les territoires métropolitains.

Pour caractériser les territoires, l'OED a retenu la typologie des territoires de vie réalisée par l'Insee en octobre 2014²⁶⁴. Cette typologie a déjà été utilisée dans le onzième rapport du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire (2017) et dans l'Écodef Statistiques n° 97 de septembre 2017²⁶⁵.

Les 8 classes de territoires de vie de l'Insee ont été constituées à partir de 27 indicateurs relatifs à plusieurs aspects ayant une incidence sur la qualité de vie allant de considérations socio-économiques à des indicateurs environnementaux²⁶⁶. Elles se décrivent de la manière suivante.

²⁶⁴ Insee, Robert Reynard, Pascal Vialette, *Une approche de la qualité de vie dans les territoires*, Insee Première, n° 1519, octobre 2014.

²⁶⁵ OED, Lucie Gauthier, *La rémunération des personnels militaires en 2016*, Écodef Statistiques, n° 97, septembre 2017.

²⁶⁶ Des systèmes de mesure pour approcher le bien-être ont été recommandés par la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social (aussi appelée Commission Stiglitz, créée en 2008, rapport publié en 2009) afin de développer une « réflexion sur les moyens d'échapper à une approche trop quantitative, trop comptable de la mesure de nos performances collectives ». Dans cette optique, l'Insee a cherché à approcher la qualité de vie sur le territoire métropolitain à l'aide de 27 indicateurs de position ou de dispersion, quantitatifs ou qualitatifs (Insee Première n° 1519, *Une approche de la qualité de vie dans les territoires*). Ces indicateurs se regroupent en 13 thématiques : accessibilité aux équipements, culture - sports - loisirs - vie associative, éducation, égalité hommes-femmes, emploi-travail, environnement, équilibre travail - vie privée, logement, relations sociales, revenus, santé, transports et vie citoyenne. Ces thématiques ont été inspirées des recommandations de la commission Stiglitz, de l'indicateur du « vivre mieux » de l'OCDE et ont été contraints par la disponibilité des données. À l'aide de ces indicateurs, l'Insee a identifié huit grands types de territoire répartis sur le territoire français. Ces grands types de territoire se distinguent en termes de concentration de population et de caractéristiques. Ainsi, les trois premiers types concernent des territoires urbanisés avec une population ayant une espérance de vie plus longue que la moyenne française et les trois derniers types concernent des territoires ruraux ayant une espérance de vie plus faible que la moyenne française.

Tableau 1 – Répartition des militaires des armées par type de territoire de vie

Classification du territoire	Définition	Part de militaires des armées qui y sont affectés
1	Territoires très urbanisés, plutôt favorisés mais avec des difficultés sociales et des emplois souvent éloignés	4,6 %
2	Territoires plutôt favorisés, à l'accès aux équipements rapide mais avec des difficultés socio-économiques	39,1 %
3	Territoires denses et riches, présentant d'importantes disparités femmes/hommes	1,5 %
4	Territoires plutôt aisés, éloignés de l'emploi, situés surtout dans le périurbain	8,4 %
5	Territoires plutôt denses, en situation peu favorable.	14 %
6	Territoires regroupant bourgs et petites villes, en situation intermédiaire	9,7 %
7	Territoires isolés, peu urbanisés, hors de l'influence des grands pôles.	6,1 %
8	Territoires autour des villes moyennes, offrant des emplois et des conditions de vie plutôt favorables.	16,6 %

Source : OED.

Les territoires de vie 2 est celui où les militaires sont le plus présents. Ces territoires de vie correspondent à l'ensemble des grandes villes françaises hors Paris, comme Lille, Brest ou Toulon²⁶⁷.

Les autres territoires de vie couvrent notamment les communes suivantes dans lesquelles sont implantées des unités militaires :

- sur les territoires de vie 3 (denses et riches) : Versailles, Saint-Germain-en-Laye ;
- sur les territoires de vie 4 (plutôt aisés, éloignés de l'emploi) : Vélizy-Villacoublay, Montlhéry ;
- sur les territoires de vie 5 (plutôt denses, en situation peu favorable) : Istres, Saint-Dizier, Castres ou Sarrebourg ;
- sur les territoires de vie 8 (autour de villes moyennes) : Mérignac, Saint-Maixent-l'École ou Guer.

Le croisement de ces données avec celles résultant de l'exploitation des indicateurs de qualité du service rendu du CICoS a permis à l'OED de classer les formations en 4 classes selon leur profil de réponse.

Les 4 classes réalisées à partir des données du CICoS se décrivent de la manière suivante :

- classe 1 : formations se sentant concernées par tous les domaines de soutien et pour lesquelles le soutien est plutôt difficile. Cette classe est composée de formations ayant rencontré beaucoup de points bloquants (notes entre 0 et 33, Cf. encadré méthodologique p. 139), notamment sur les thématiques de l'habillement, la vétusté de l'infrastructure, l'hébergement, le système informatique, la restauration et les transports. Leur avis général est négatif ;
- classe 2 : formations se sentant concernées par tous les domaines de soutien et pour lesquelles le soutien apparaît de bonne qualité. Cette classe est composée de formations n'ayant pas ou peu rencontré de problèmes (notes entre 67 et 100), notamment sur les questions d'hébergement, de loisirs, de préparation opérationnelle individuelle (POI), d'hôtellerie, de logement. Leur avis général est plutôt positif ;

²⁶⁷ À la suite des travaux bâtissant une typologie des territoires selon la qualité de vie, l'Insee a réalisé des études particulières pour explorer régionalement les pistes ouvertes par la carte générale établie en 2014. Leur analyse pourrait aider les différents échelons à appréhender les situations locales selon cette approche. Plusieurs outils disponibles en ligne ouvrent la possibilité de dresser une carte détaillée des implantations militaires suivant le territoire de vie d'implantation (par exemple, le site de l'Insee <https://statistiques-locales.insee.fr/#c=externaldata>, ou à l'adresse suivante <https://france-decouverte.geoclip.fr/#bbox=-402380,5562486,629891,362664&c=indicator&ci=qualvie.type&view=map24>).

- classe 3 : cette classe est composée de formations n'ayant pas noté tous les domaines de soutien, notamment ceux concernant la POI, l'hébergement, le soutien juridique, l'hôtellerie et le logement mais globalement, leur avis est plutôt positif.
- classe 4 : cette classe est composée de formations n'ayant noté que très peu d'items.

La classe 2 (formations satisfaites) est celle qui compte le plus grand nombre de formations (685) et le plus d'effectifs. La classe 1 (formation ayant rencontré de nombreux points bloquants) est la troisième en termes de nombre de formations (204) et la deuxième en termes d'effectifs.

Le classement des formations des armées et des effectifs selon, d'une part, la typologie des territoires de vie et, d'autre part, la typologie CICoS de la qualité du soutien permet d'obtenir les matrices suivantes.

Tableau 2 - Nombre de formations selon la classe CICoS et le territoire de vie dans lequel elles se situent

		Typologie du CICoS				
		1	2	3	4	Total
Typologie des territoires de vie	1	0,9 %	2,0 %	0,8 %	0,2 %	3,9 %
	2	9,2 %	37,6 %	12,7 %	3,0 %	62,5 %
	3	1,2 %	0,8 %	0,3 %	0,1 %	2,4 %
	4	1,0 %	1,9 %	0,7 %	0,4 %	4,0 %
	5	1,5 %	5,1 %	1,9 %	1,0 %	9,5 %
	6	0,7 %	3,0 %	0,5 %	0,1 %	4,3 %
	7	1,2 %	3,5 %	1,0 %	0,3 %	6,1 %
	8	1,5 %	3,7 %	1,5 %	0,5 %	7,3 %
	Total	17,2 %	57,8 %	19,3 %	5,7 %	100,0 %

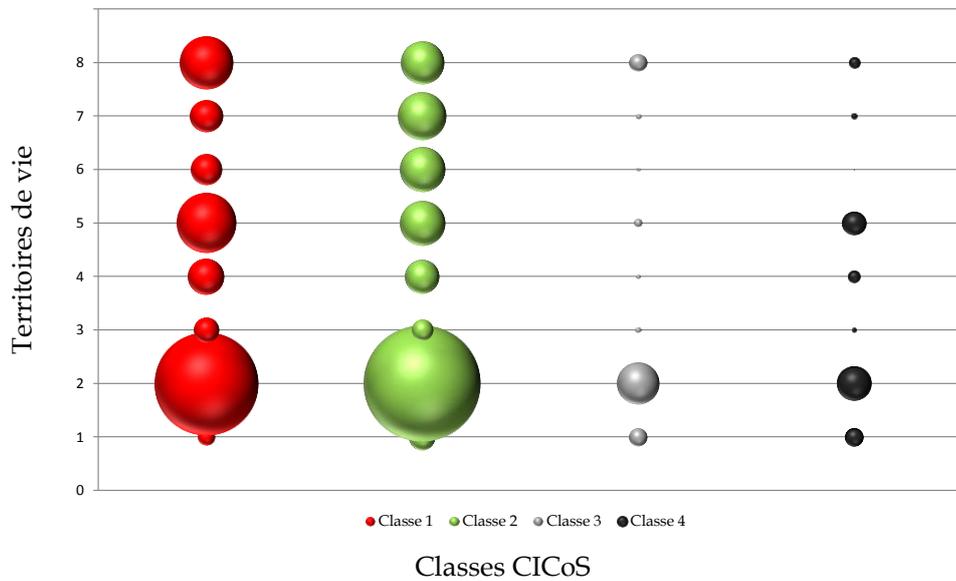
Sources : données CICoS ; Insee, traitement OED.

Tableau 3 - Effectifs de militaire selon la classe CICoS et le territoire de vie dans lequel se trouve leur formation

		Typologie du CICoS				
		1	2	3	4	Total
Typologie des territoires de vie	1	0,5 %	1,3 %	0,6 %	0,7 %	3,1 %
	2	21,5 %	27,4 %	3,6 %	2,2 %	54,7 %
	3	1,2 %	0,9 %	0,0 %	0,0 %	2,1 %
	4	2,5 %	2,3 %	0,0 %	0,3 %	5,1 %
	5	7,1 %	4,1 %	0,1 %	1,1 %	12,4 %
	6	1,8 %	3,9 %	0,0 %	0,0 %	5,8 %
	7	2,1 %	4,6 %	0,0 %	0,1 %	6,8 %
	8	5,6 %	3,6 %	0,6 %	0,2 %	10,0 %
	Total	42,3 %	48,1 %	5,0 %	4,6 %	100,0 %

Sources : données CICoS ; Insee, traitement OED.

Le schéma suivant représente différemment les mêmes données et fait apparaître visuellement l'importance des militaires affectés dans les territoires 2, 5 et 8.



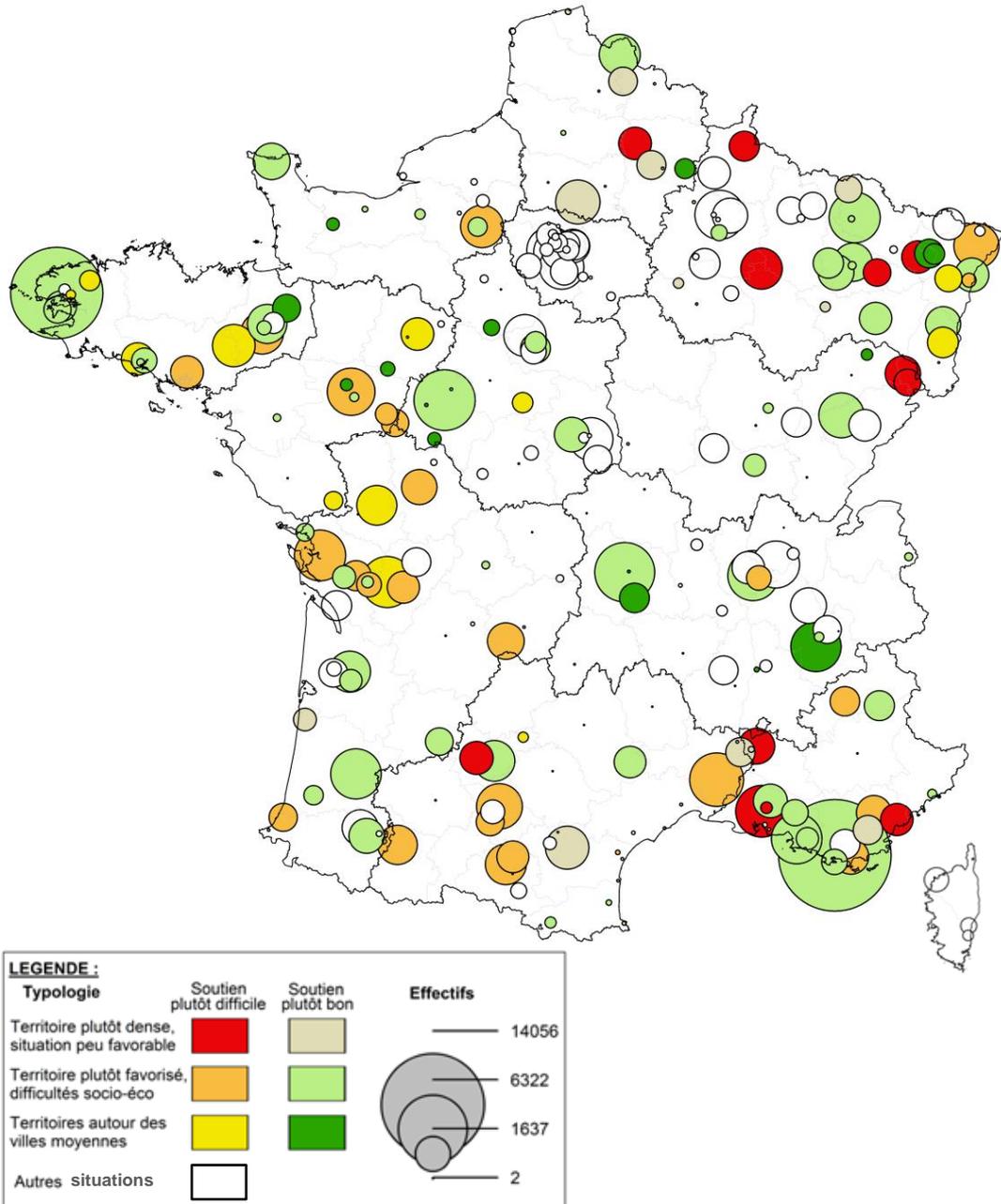
Ces données mettent en lumière la grande complexité des situations rencontrées par les militaires, qu'il est difficile de résumer en raison de la multiplicité des combinaisons possibles.

Toutefois, en ne retenant que les classes CICoS 1 et 2 (celles qui correspondent respectivement à un soutien plutôt difficile et à un soutien plutôt bon), et les territoires où se trouvent plus de 71 % des militaires (territoires de vie typés 2, 5 et 8), il est possible de représenter de façon synthétique l'équilibre rencontré par ces militaires entre les critères exogènes de qualité de vie et les critères endogènes de soutien.

Cela permet de dessiner une carte des lieux d'affectation classés selon la qualité de vie globale offerte aux militaires sur leur lieu d'affectation.

Les communes apparaissant en rouge sont exposées à un environnement de qualité de vie moins favorable que les autres communes et les unités qui y sont implantées rendent compte d'un soutien interarmées plutôt difficile. A l'inverse, les communes en vert foncé jouissent de l'environnement le plus favorable et d'un soutien perçu positivement. Les autres couleurs indiquent les situations intermédiaires. Les cercles blancs représentent les communes n'appartenant pas aux territoires de vie 2, 5 et 8.

Carte 1 - Répartition de 71 % des militaires du ministère des armées, appartenant à une formation « chéopsée », par commune d'affectation selon la qualité de vie du territoire et la qualité perçue du soutien interarmées



Sources : CICOs, Insee, traitements OED.

Note : chaque formation a été classée dans une classe réalisée à partir des données CICOS. Pour les communes, la classe utilisée correspond à celle où se situe la majorité des effectifs de la commune.

Une telle approche fait apparaître qu'il existe des gradations dans les situations vécues par les unités. Certains environnements sont plus défavorables que d'autres et appellent des compensations ou des accompagnements spécifiques pour améliorer la vie des militaires et de leurs proches dans ces territoires. D'un autre côté, la qualité diversifiée des soutiens délivrés au profit des unités doit conduire à des actions ciblées d'amélioration pour mieux homogénéiser la qualité des prestations.

Méthodologie utilisée

Pour la réalisation de cette étude et la répartition des formations en 4 classes, l'OED a utilisé une méthode d'analyse des correspondances multiples (ACM) associée à une classification ascendante hiérarchique (CAH).

Tout d'abord, ont été exclues de notre étude les formations ayant une des caractéristiques suivantes :

- localisation de la formation hors de la France métropolitaine ;
- pas d'effectifs dans la formation ;
- effectifs de la formation non renseigné ;
- formation qui ne se sentait concernée par aucun item.

Ensuite, les notes moyennes de satisfaction ont été discrétisées en quatre modalités :

- note entre 0 et 33 ;
- note entre 34 et 66 ;
- note entre 67 et 100 ;
- non concerné par l'item.

Les cas où les réponses à différents items étaient similaires ont été répertoriés. Plusieurs groupes d'items pour lesquels les formations répondaient de la même manière ont pu être distingués. Pour la suite de l'étude, seul un des items sera utilisé.

Les groupes sont les suivants :

- ressources humaines, rémunération, frais de déplacement ;
- hébergement, hôtellerie, logement ;
- DIRISI, hors DIRISI ;
- infrastructure vétuste, infrastructure SID ;
- soutien de l'homme, multi-service.

La variable « Avis » a été exclue de l'analyse.

Ainsi, l'étude a porté sur 1 185 formations et 19 variables.

Une analyse des correspondances multiples (ACM) a été menée. L'OED a ensuite réalisé une CAH sur les deux premiers axes issus de l'ACM, afin de regrouper les formations ayant répondu de manière similaire. Cette classification a conduit à regrouper les formations au sein de 4 classes.

À partir de ces informations, l'OED a regardé le territoire de vie dans lequel se situe chaque formation, afin de voir dans quels territoires de vie les classes sont les plus représentées.

ANNEXE 6

LES DIFFICULTÉS DES PARCOURS PROFESSIONNELS DES CONJOINTS DE MILITAIRE

Sources : Insee, OED
Réalisation : HCECM

ANNEXE 6

LES DIFFICULTÉS DES PARCOURS PROFESSIONNELS DES CONJOINTS DE MILITAIRE

1 L'ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE DU CONJOINT DE MILITAIRE : DE LA RÉALISATION DE SOI À LA NÉCESSITÉ ÉCONOMIQUE

Au cours des dernières décennies, la conception traditionnelle du couple et les modèles familiaux ont évolué offrant à chacun des deux conjoints la possibilité de se réaliser dans une activité professionnelle. La présence des femmes sur le marché du travail s'est continuellement accrue.

D'après l'étude *Couple, famille, parentalité, travail des femmes* réalisée par l'Insee en 2011²⁶⁸, **66 % des 15-64 ans étaient actives** en 2009, y compris les mères de jeunes enfants, souvent employées dans des activités à **temps partiel** (16 % des emplois féminins en 1975 contre 30 % en 2009). 78 % des mères d'au moins un enfant de moins de trois ans étaient actives en 2009, contre seulement 43 % en 1975.

Une enquête de l'**observatoire français des conjonctures économiques de 1985**²⁶⁹, qui s'appuie sur les données de l'enquête emploi de l'Insee, lie le développement du travail féminin depuis le début des années 70 à l'évolution du marché du travail et notamment l'augmentation de l'offre d'emploi dans le secteur tertiaire.

L'étude poursuit en établissant une corrélation forte entre le travail des femmes et les transformations de la famille : baisse de la natalité, délégation de « l'élevage » des enfants à une nourrice, partage des tâches ménagères, augmentation du concubinage, des divorces et renforcement de la parentèle (liens avec les grands-parents).

Au-delà, de ces modifications familiales, les carrières des « *femmes munies de diplômes comportent des servitudes géographiques égales à celles des carrières de leur conjoint, ce qui entrave la mobilité géographique des ménages. Même l'armée en est affectée, qui doit en tenir compte dans la gestion de son personnel d'encadrement masculin.*

Ne pouvant plus assurer toutes leurs tâches domestiques faute de temps, les femmes salariées ont besoin de services monétarisés, garderies, crèches, femmes de ménage, teintureries, restaurants. En augmentant le revenu des ménages, le travail des femmes donne les moyens financiers du recours au marché. »

Ce nouveau rôle social des femmes, à corrélérer par ailleurs avec l'augmentation de leur niveau de diplôme (parmi les jeunes générations, les femmes sont plus diplômées que les hommes : 70,9 % des femmes de 25-34 ans ont au minimum le baccalauréat contre 62,3 % des hommes de la même classe d'âge), n'est pas sans incidence sur la mobilité géographique des ménages comme l'indiquait déjà en 1985 l'observatoire français des conjonctures économiques dans son enquête *Travail des femmes et structures sociales*.

Tableau 1 - Répartition de la population française selon le sexe, la tranche d'âge, et le niveau de diplôme le plus élevé obtenu, en 2016 (en %)

	25-34 ans		25-44 ans		45-54 ans		55-64 ans	
	F	H	F	H	F	H	F	H
Sans diplôme	8,3	10,4	11,6	12,9	18,0	18,2	29,3	24,2
Brevet des collèges	3,7	4,5	3,4	3,7	6,0	4,5	9,2	6,6
CAP, BEP	17,1	22,8	17,6	22,9	28,6	35,5	24,9	34,7
BAC	22,2	23,0	20,3	20,6	16,6	13,9	14,4	12,5
> BAC	48,7	39,3	47,1	39,9	30,8	27,9	22,2	22,0

Source : Insee, enquête emploi 2016. Niveau d'éducation de la population.

Champ : France. Population des ménages. Personnes âgées de 25 à 64 ans.

²⁶⁸ Insee première n° 1339, *Couple, famille, parentalité travail des femmes - Les modèles évoluent avec les générations*, A. Mainguéné, mars 2011.

²⁶⁹ OFCE, *Travail des femmes et structures sociales*, L. Dirn et D. Stoclet, Observations et diagnostics économiques n° 10, janvier 1985, p. 87.

Le constat est renforcé au sein des armées où la mobilité géographique est plus forte que dans toute autre profession.

Activité et inactivité des conjoints de militaire

L'observatoire économique de la défense recense, en 2013, 189 088 couples dont un membre est militaire auxquels s'ajoutent 15 304 couples de militaires. **70 % des militaires vivent en couple.**

Le conjoint de militaire²⁷⁰, le plus souvent une **femme** (87 % des conjoints de militaire sont des femmes) appartenant à la tranche d'âge **25-34 ans** (41 %) est le plus fréquemment civil (84 % de l'ensemble des conjoints).

Lorsque le conjoint est un homme, il est le plus souvent militaire : 60 % des femmes militaires vivent avec un conjoint militaire.

Au regard de l'emploi²⁷¹, si 72 % des conjoints civils de militaire ont un emploi en 2013, **12 % sont au chômage** (7 % des conjoints au chômage sont des hommes), 6 % sont au foyer (0,4 % des conjoints au foyer sont des hommes), 10 % sont dans une autre situation : retraite, préretraite, étudiant, stagiaire, élève,...

Le **taux d'activité** (en emploi ou au chômage) des conjoints de militaire est dans l'ensemble, en 2013, de **83,5 %** (85,5 % pour les conjoints de sexe masculin et 83,2 % pour les conjoints de sexe féminin).

Le **taux d'inactivité** est de **16,6 %** (14,5 % de conjoints contre 16,8 % de conjointes).

Tableau 2 - Nombre et part des conjoints civils de militaire selon le sexe et le type d'activité, en 2013

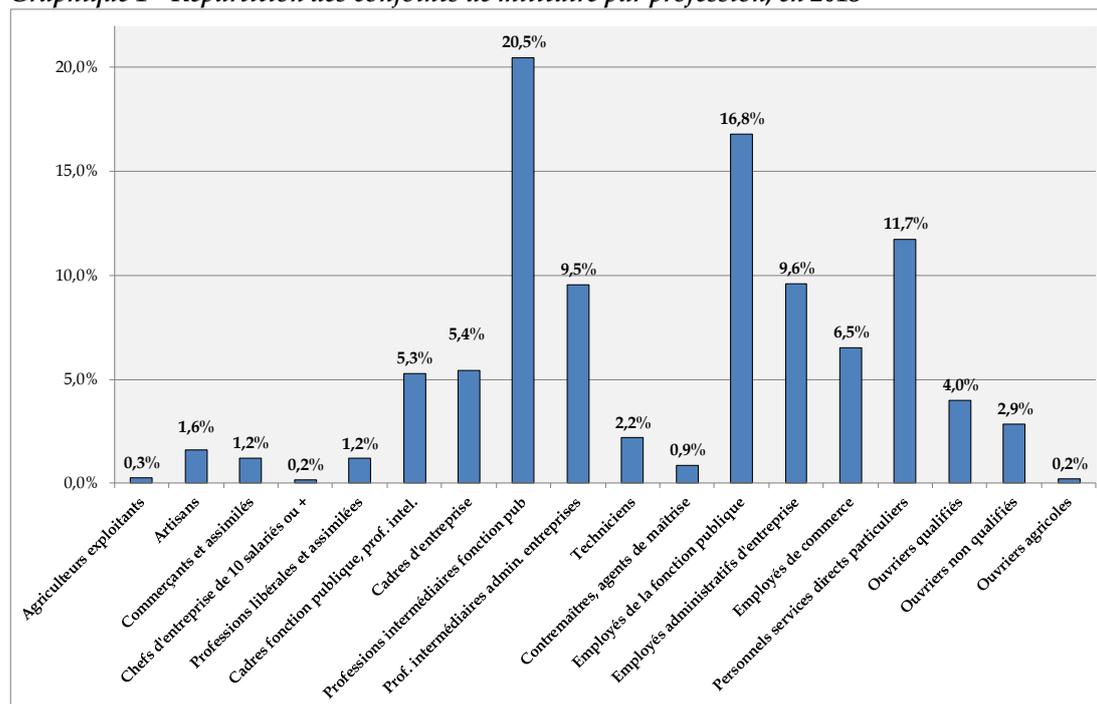
	Conjoint homme	Conjoint femme	Ensemble des conjoints
Actif ayant un emploi	15 689 78,9 %	120 233 71,1 %	135 922 71,9 %
Chômeur	1 313 6,6 %	20 540 12,1 %	21 853 11,6 %
Au foyer	80 0,4 %	19 190 11,3 %	19 270 10,2 %
Autre situation d'inactivité	2 801 14,1 %	9 259 5,5 %	12 043 6,4 %
Total	19 815 100 %	169 205 100 %	189 088
Couple de militaires	15 304		

Source : Insee RP 2013, exploitation complémentaire OED 2017.

La répartition des conjoints par profession fait apparaître que 43 % ont une profession qui relève du secteur public et 57 % du secteur privé, avec une prédominance des professions intermédiaires et des employés.

²⁷⁰ DRHMD, *Les militaires et leur famille*, juin 2010.

²⁷¹ Source OED.

Graphique 1 - Répartition des conjoints de militaire par profession, en 2013

Source : Insee, RP2013, exploitation complémentaire.

En 2016, 70 % des conjoints de militaire des trois armées ont une activité professionnelle. Les conjoints de militaire de l'armée de l'air (84 %) et de la marine (75 %) sont plus actifs que ceux de l'armée de terre (62 %).

Tableau 3 - Part de conjoints de militaire (hommes et femmes), parmi les militaires vivant en couple déclaré, ayant une activité professionnelle en 2016

Terre	62 %
Marine	75 %
Air	84 %
Ensemble des armées (TAM)	70 %

Sources : SIRH d'armée.

Champ : personnel d'active, en service au 31 décembre 2016, vivant en couple déclaré dans le SIRH.

Le niveau de diplôme joue positivement sur l'emploi du conjoint

Une étude plus récente de l'Insee permet de comparer l'activité des conjoints de militaire à celle des conjoints au sein de la population française dont le chef de ménage est un homme de 15-64 ans.

Tableau 4 - Taux d'emploi et part du temps partiel des conjoints en emploi selon le niveau de diplôme le plus élevé obtenu par les conjoints de militaire et les conjoints au sein des ménages français

Diplôme	Nombre de conjoints	Taux d'emploi	% temps partiel des conjoints en emploi	% temps partiel des conjoints - population française
Aucun diplôme, BEPC, BdC ou diplôme national du brevet	13 113	55 %	35 %	22 %
CAP, BEP	26 929	67 %	32 %	16 %
BAC	37 345	72 %	27 %	19 %
Études supérieures	58 941	79 %	24 %	15 %

Source : Insee, recensement de la population 2014.

Champ : conjoints de militaire, France entière sauf Mayotte - population des ménages dont la personne de référence est militaire, personnes de 15 à 64 ans révolus. Militaires selon la catégorie socioprofessionnelle (PCS) déclarée, hors officiers généraux, ingénieurs militaires, pompiers militaires.

La répartition des niveaux de diplôme des conjoints est proche de celle observée parmi la population française. Les conjoints de militaire présentent toutefois la particularité d'être davantage concernés, quel que soit le niveau de diplôme détenu, par **les emplois à temps partiel**. **35 % des conjoints de militaire qui n'ont aucun diplôme** travaillent à temps partiel contre 22 % des conjoints au sein des ménages français. 51 % des conjoints de militaire titulaires d'un diplôme égal ou supérieur au baccalauréat travaillent à temps partiel contre 34 % au sein de la population française.

Tableau 5 - Emploi et contrats de travail des conjoints de militaire, personne de référence du ménage

	Ensemble (en%)	15-24 ans (en %)	25-49 ans (en %)	50 ans et + (en %)
CDD	12,4 %	25,3 %	12,1 %	7,3 %
CDI	55,6 %	30,0 %	57,8 %	54,9 %
Apprentis	0,4 %	3,4 %	0,3 %	0,0 %
Intérim	0,6 %	1,1 %	0,6 %	0,2 %
Chômeurs	12,1 %	21,6 %	11,8 %	8,3 %
Non-salariés ²⁷²	3,7 %	1,9 %	3,9 %	3,2 %
Inactifs ²⁷³	15,2 %	16,7 %	13,5 %	26,1 %
Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
% temps partiel des conjoints de militaire		26 %	27 %	31 %
% temps partiel des conjoints, population française		29 %	15 %	18 %

Source : Insee, recensement de la population 2014.

Champ : conjoints de militaire, France entière sauf Mayotte – population des ménages dont la personne de référence est militaire, personnes de 15 à 64 ans révolus. Militaires selon la catégorie socioprofessionnelle déclarée, hors officiers généraux, ingénieurs militaires, pompiers militaires. Personne de référence du ménage, militaire, déclarant vivre en couple et dont le conjoint partage le même logement.

85 % des conjoints de militaire sont des actifs occupés²⁷⁴. Parmi eux 12 % sont au chômage.

Parmi les conjoints qui ont une activité professionnelle, **56 % ont un contrat de travail à durée indéterminée (CDI)** et 12 % un contrat de travail à durée déterminée (CDD). Près de 4 % ne sont pas salariés.

Lorsqu'ils travaillent, les conjoints de la **classe d'âges 25-49 ans sont majoritairement employés en CDI (58 %)** tout comme ceux de 50 ans et plus (55 %). Les conjoints les plus jeunes sont employés indifféremment en CDI (30 %) ou en CDD (25 %), voire en contrat d'apprentissage (3,4 %) ou en intérim (1 %).

Lorsque le conjoint est en emploi, **le recours au temps partiel est utilisé et croît avec l'âge (26 % à 31 %)**. Au sein des ménages français, la part de temps partiel est importante chez les 15 et 24 ans (29 %, soit 3 points de plus que les conjoints de militaire du même âge) et reste sous les 20 % à partir de 25 ans (12 et 13 points de moins que les conjoints de militaire).

²⁷² Selon le code de la sécurité sociale, les indépendants ou **non-salariés** se distinguent des salariés par l'absence de contrat de travail, et par le fait qu'ils n'ont pas de lien de subordination juridique permanente à l'égard d'un donneur d'ordre (Définition Insee).

²⁷³ **Les inactifs** sont par convention les personnes qui ne sont ni en emploi (bureau international du travail (BIT)) ni au chômage : jeunes de moins de 15 ans, étudiants et retraités ne travaillant pas en complément de leurs études ou de leur retraite, hommes et femmes au foyer, personnes en incapacité de travailler... (Définition Insee).

²⁷⁴ **La population active occupée** « au sens du BIT » comprend les personnes (âgées de 15 ans ou plus) ayant travaillé (ne serait-ce qu'une heure) au cours d'une semaine donnée (appelée semaine de référence), qu'elles soient salariées, à leur compte, employeurs ou aides dans l'entreprise ou l'exploitation familiale. Elle comprend aussi les personnes pourvues d'un emploi mais qui en sont temporairement absentes pour un motif tel qu'une maladie (moins d'un an), des congés payés, un congé de maternité, un conflit du travail, une formation, une intempérie... Les militaires du contingent, les apprentis et les stagiaires rémunérés font partie de la population active occupée (définition Insee).

Les conjoints âgés entre 15 et 24 ans sont plus concernés par le **chômage (22 %)** que les 25-49 ans (12 %) ou les 50 ans et plus (8 %), ces derniers basculant plus facilement dans la catégorie des inactifs (26 % contre 17 % et 14 % dans les classes d'âge 15-24 ans et 25-49 ans).

Tableau 6 - Temps partiel des conjoints de militaire et de l'ensemble des conjoints français, selon la catégorie socioprofessionnelle (PCS) du conjoint

PCS du conjoint	Part de conjoints de militaire	Part de conjoints à temps partiel parmi les conjoints de militaire en emploi	Part de conjoints à temps partiel parmi les conjoints en emploi en France
Cadres	8 %	18 %	10 %
Prof. intermédiaires	27 %	25 %	15 %
Employés	45 %	30 %	29 %
Ouvriers qualifiés	2 %	26 %	8 %
Ouvriers non qualifiés	2 %	33 %	18 %
Autres PCS	16 %	19 %	8 %
Ensemble	100 %	27 %	17 %

Source : Insee, recensement de la population 2014.

Champ : conjoints de militaire, France entière sauf Mayotte – population des ménages dont la personne de référence est militaire, personnes de 15 à 64 ans révolus. Militaires selon la PCS déclarée, hors officiers généraux, ingénieurs militaires, pompiers militaires.

« Dispersion géographique » des affectations sur un parcours professionnel militaire et variétés de zones d'emploi traversées par le conjoint

Que le conjoint de militaire soit homme ou femme, une majorité a une carrière à mener en parallèle de celle du militaire. Les parcours professionnels des conjoints sont complexifiés non seulement par le rythme soutenu des mutations mais aussi par la grande variété des territoires d'affectation.

Tableau 7 - Nombre moyen de mutations avec changement de résidence (ACR) intervenues au cours d'une carrière longue d'officier, de sous-officier et de militaire du rang

		Terre	Marine	Air	Gend.
Officier	Nombre de mutations ACR sur l'ensemble de la carrière	10,2	9,9	nd	9
	Durée moyenne de service	29 ans 4 mois	28,7	nd	29 ans 8 mois
	Durée moyenne entre deux changements de résidence	2 ans 7 mois	2 ans 9 mois	4 ans	3 ans 0 mois
Sous-officier	Nombre de mutations ACR sur l'ensemble de la carrière	4,6	4,9	nd	5
	Durée moyenne de service	28 ans 1 mois	28	nd	26 ans 2 mois
	Durée moyenne entre deux changements de résidence	6 ans	5 ans 7 mois	nd	4 ans 3 mois
Militaire du rang	Nombre de mutations ACR sur l'ensemble de la carrière	1,5	Non concerné - Pas de QM + 11 ans dans la marine	nd	Non concerné
	Durée moyenne de service	17 ans		nd	
	Durée moyenne entre deux changements de résidence	10 ans 2 mois		nd	

Source : réponse des armées à un questionnaire du Haut Comité en 2017.

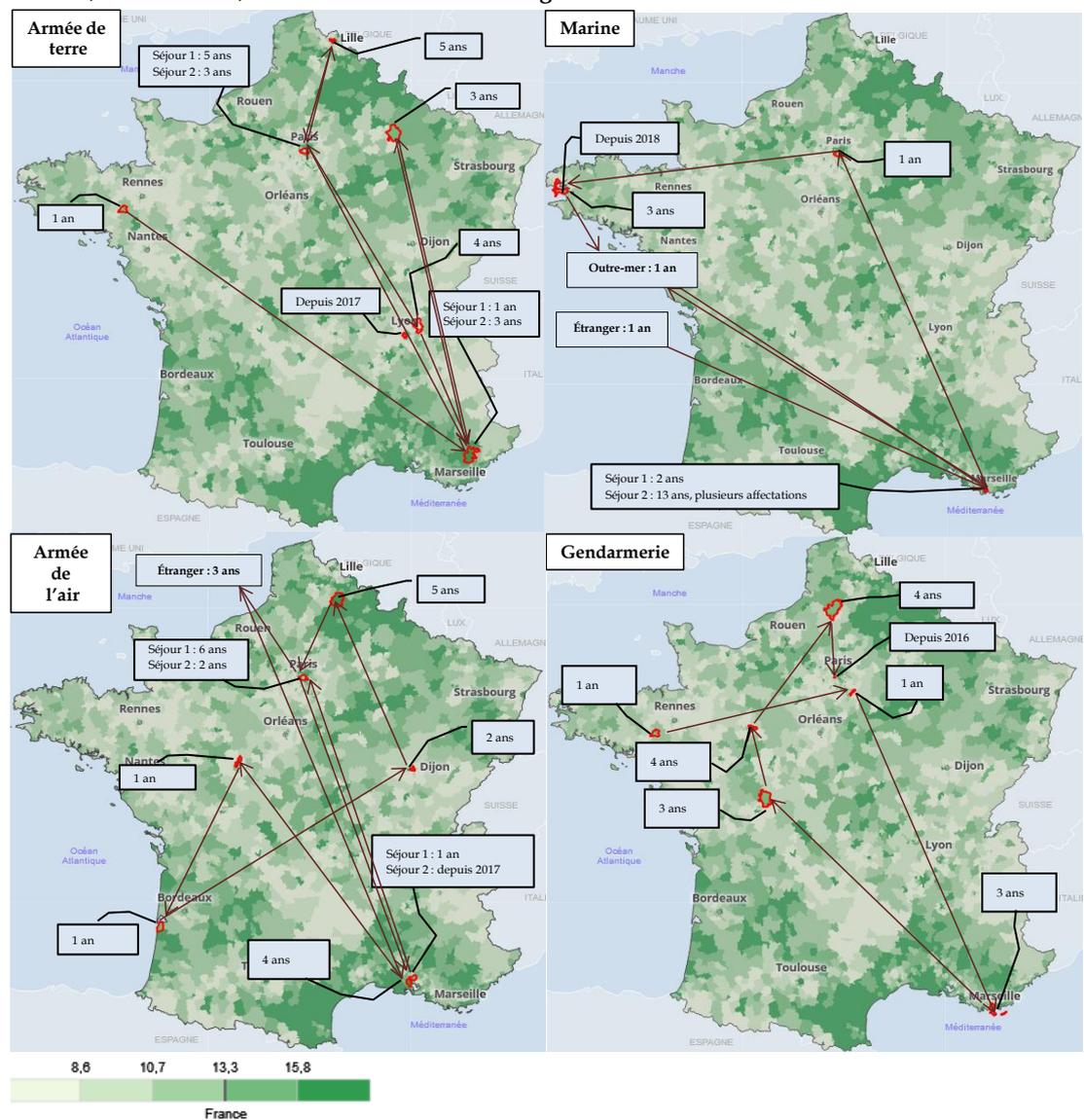
Champ : mutations ACR toutes causes ; Colonels en activité au 31 décembre 2016 ; Adjudants-chefs et majors en activité au 31 décembre 2016 ; Militaires du rang de plus de 11 ans de service, en activité au 31 décembre 2016.

Les quatre exemples présentés ci-dessous illustrent, d'une part, l'hétérogénéité des territoires d'affectation au regard des possibilités d'emploi dans le domaine du conjoint, d'autre part, la difficulté pour un conjoint qui suit le militaire dans ses affectations successives d'avoir un parcours professionnel continu.

Le parcours professionnel peut être, en outre, perturbé par la naissance des enfants lorsque se pose la question de leur garde, spécialement quand le couple est éloigné de sa région d'origine et de son

« réseau de parenté²⁷⁵ » c'est-à-dire l'ensemble des membres de la famille et de la belle-famille susceptibles d'apporter une aide dans le gardiennage des enfants.

Cartes 1 - Taux de chômage des femmes dans les différents lieux d'affectation d'officiers de l'armée de terre, de la marine, de l'armée de l'air et de la gendarmerie



Source : fond de carte @Géoclip 2016 – IGN GéoFla. Insee, données harmonisées du recensement 2014, taux de chômage féminin au lieu de résidence, 2014 (%).
 Champ : mutations avec changement de résidence.

Zone géographique et nature de l'activité du conjoint

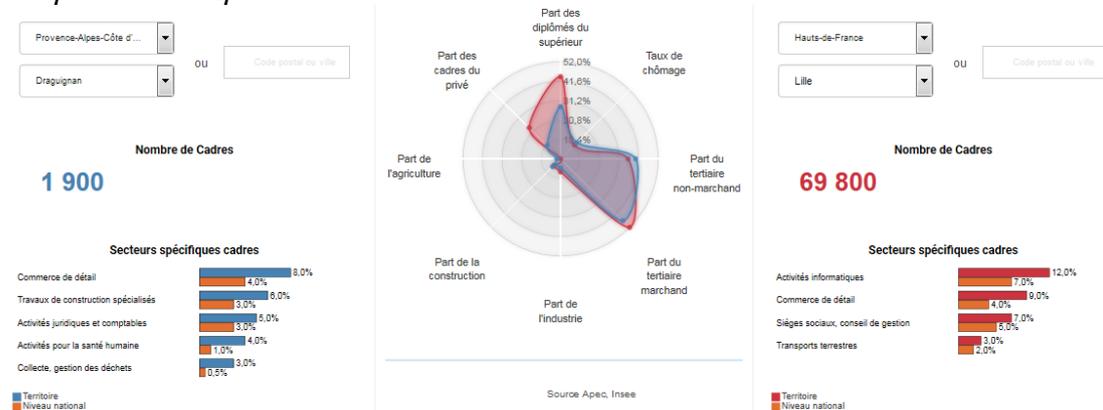
Suivant la nomenclature de l'Insee, les conjoints de militaire occupent soit des emplois **d'employés (45 %)** soit « une **position intermédiaire** entre les cadres et les employés » (**27 %**). Les cadres représentent 8 % de la population des conjoints de militaire. Ce découpage est sensiblement identique à celui observé au sein de la population française. En revanche, la part de conjoints qui travaille à temps partiel est supérieure de 10 points à celle constatée dans les ménages français.

Si certaines zones géographiques sont dynamiques pour l'emploi dans un domaine d'activité donné, d'autres sont au contraire peu actives. Le retour à l'emploi en sera d'autant plus difficile. Par ailleurs, les tailles des marchés locaux de l'emploi sont très variables d'un bout à l'autre de la

²⁷⁵ C. Vignal, *Devenir célibataire géographique ? Arbitrages conjugaux et familiaux suite à la délocalisation d'une usine*, Cahiers du genre 2006/2 (n° 41), pp. 139-157.

France. À titre d'exemple le graphique ci-dessous proposé par l'agence pour l'emploi des cadres (APEC) compare l'emploi des cadres dans les villes de Draguignan et Lille. Le marché de l'emploi à Draguignan compte 1 900 cadres contre 69 800 à Lille.

Graphique 2 - Situation des cadres à Draguignan (PACA) et à Lille (Hauts-de-France), comparateur de l'Apec



Des conjoints de militaire ont déjà fait part aux membres du Haut Comité, lors de leurs déplacements dans les unités, de la méfiance ou la réticence des employeurs à recruter des épouses de militaire dont la disponibilité à long terme est fixée par l'emploi du conjoint.

Le travail du conjoint peut être freiné par la **faible durée de présence sur un territoire de vie.**

Qualité de vie dans les territoires : code couleurs	
	Territoires de vie très urbanisés, plutôt favorisés mais avec des difficultés sociales et des emplois souvent éloignés
	Territoires de vie plutôt favorisés, à l'accès aux équipements rapides mais avec des difficultés socio-économiques
	Territoires de vie denses et riches, présentant d'importantes disparités femmes/hommes
	Territoires de vie plutôt aisés, éloignés de l'emploi , situés surtout dans le périurbain
	Territoires de vie plutôt denses en situation peu favorable
	Territoires de vie de bourgs et petites villes en situation intermédiaire
	Territoires de vie isolés, peu urbanisés, hors influence des grands pôles
	Territoires de vie autour des villes moyennes offrant des emplois et des conditions de vie plutôt favorables
	Outre-mer et étranger

Les tableaux suivants mettent en parallèle les parcours professionnels de quatre officiers et de leur conjoint. Les parcours de carrière des conjoints étant plus ou moins affectés par les mutations successives du militaire.

Tableau 8 - Parcours professionnels croisés entre un officier de l'armée de terre et son conjoint cadre dans le secteur privé

Date de début et fin de l'affectation	Lieu de l'affectation	Situation familiale (1)	Célibat géo (2)	Activité du conjoint pendant l'affectation	Nature du lien avec l'employeur	Taux de chômage des femmes (lieu affectation)	Taux de chômage des femmes (lieu de résidence)
1990-1993	Coëtquidan	C0	-	Sans activité	Formation	-	-
1993-1994	Draguignan	C0	-	Sans activité	Formation	-	-
1994-1997	Suippes	C0	-	Sans activité	Formation	-	-
1997-2001	La Valbonne	M1	Navetteur	Salarié Lyon	CDI	11,8 %	12,9 %
2001-2004	Draguignan	M2	N	Chômage/ Salarié Paris	-	16 %	16 %
2004-2006	Paris	M2	Navetteur	Salarié Lille	CDI	11,8 %	17,1 %
2006-2009	Paris	M2	Navetteur	Salarié Lille	CDI	11,8 %	17,1 %
2009-2014	Lille	M2	N	Salarié Lille	CDI	17,1 %	17,1 %
2014-2017	Paris	M2	O (Lille)	Salarié Lille	CDI	11,8 %	17,1 %
2017- ...	Lyon	M2	O (Lille)	Salarié Lille	CDI	12,9 %	17,1 %

(1) C = célibataire, M = marié, P = pacsé. Le chiffre représente le nombre d'enfants.

(2) O = célibataire géographique, N = non célibataire géographique et réside dans la commune de l'affectation, Navetteur = non célibataire géographique et réside en dehors de la commune de l'affectation.

Source : questionnaire adressé à un officier de l'armée de terre.

Champ : parcours professionnel d'un officier de l'armée de terre et de son conjoint cadre dans le secteur privé.

Tableau 9 - Parcours professionnels croisés entre un officier de marine et son conjoint avocat

Date de début et fin de l'affectation	Lieu de l'affectation	Situation familiale (1)	Célibat géo (2)	Activité du conjoint pendant l'affectation	Nature du lien avec l'employeur	Taux de chômage des femmes (lieu affectation)	Taux de chômage des femmes (lieu de résidence)
1996-1999	Brest	C0	-	-	-	-	-
1999-2001	Outre-mer	C0	-	-	-	-	-
2001-2002	Toulon	C0	-	-	-	-	-
2002-2003	Toulon	M0	O (Paris)	Avocat	CDI	22,3 %	11,8 %
2003-2004	Étranger	M0	O (Paris)	Avocat	CDI	-	11,8 %
2004-2005	Toulon	M0	N	Chômage	-	15,6 %	15,6 %
2005-2008	Toulon	M0	N	Avocat	CDI	15,6 %	15,6 %
2008-2012	Toulon	M2	N	Avocat	CDI	15,6 %	15,6 %
2012-2015	Toulon	M3	N	Congé parental	-	16,1 %	16,1 %
2015-2016	Toulon	M3	N	Avocat	CDI	16,1 %	16,1 %
2016-2017	Toulon	M3	N	Au foyer	-	16,1 %	16,1 %
2017-2018	Paris	M4	N	Au foyer	-	11,8 %	11,8 %
2018-...	Brest	M4	N	Au foyer	-	16,7 %	16,7 %

Source : questionnaire adressé à un officier de marine.

Champ : parcours professionnel d'un officier de marine et de son conjoint avocat.

Tableau 10 - Parcours professionnels croisés entre un officier de l'armée de l'air et son conjoint cadre dans le secteur privé

Date de début et fin de l'affectation	Lieu de l'affectation	Situation familiale (1)	Célibat géo (2)	Activité du conjoint pendant l'affectation	Nature du lien avec l'employeur	Taux de chômage des femmes (lieu affectation)	Taux de chômage des femmes (lieu de résidence)
1990-1993	Salon de Provence	C0	-	Sans activité	Formation	-	-
1993-1994	Tours	C0	-	Sans activité	Formation	-	-
1994-1995	Cazaux	C0	-	Sans activité	Formation	-	-
1995-1997	Dijon	M0	O (Salon)	Salarié/Chômage	CDD	11,4 %	24,8 %
1997-2002	Cambrai	M2	N	Salarié/Chômage	CDD	22,2 %	22,2 %
2002-2005	Paris	M2	Navetteur	Salarié/Chômage	CDD	11,8 %	7,1 %
2005-2006	Paris	M3	Navetteur	Salarié	CDI	11,1 %	3,6 %
2006-2008	Paris	M3	Navetteur	Salarié	CDI	11,1 %	3,6 %
2008-2011	Étranger	M3	N	Démission	-	-	-
2011-2015	Istres	M3	Navetteur	Activité/Chômage	CDI	14,4 %	9 %
2015-2017	Paris	M3	O (Aurons)	Salarié	CDI	11,8 %	20 %
2017-...	Salon de Provence	M3	N	Salarié	CDI	16,2 %	20 %

Source : questionnaire adressé à un officier de l'armée de l'air.

Champ : parcours professionnel d'un officier de l'armée de l'air et de son conjoint cadre dans le secteur privé.

Tableau 11 - Parcours professionnels croisés entre un officier de gendarmerie et son conjoint cadre dans le secteur privé

Date de début et fin de l'affectation	Lieu de l'affectation	Situation familiale (1)	Célibat géo (2)	Activité du conjoint pendant l'affectation	Nature du lien avec l'employeur	Taux de chômage des femmes (lieu affectation)	Taux de chômage des femmes (lieu de résidence)
1998-2001	Coëtquidan	C0	-	nc	nc	-	-
2001-2002	Melun	C0	-	nc	nc	-	-
2002-2005	Hyères-les-Palmiers	C0	-	nc	nc	-	-
2005-2008	Châtelleraut	P0	N	Salarié	CDI	17,5 %	17,5 %
2008-2012	Le Mans	P1	N	Salarié	CDD et CDI	14,2 %	14,2 %
2012-2016	Amiens	M2	N	Chômage puis congé parental		18,6 %	18,6 %
2016-...	Issy-les-Moulineaux	M2	N	Salarié	CDD et CDI	7,8 %	7,8 %

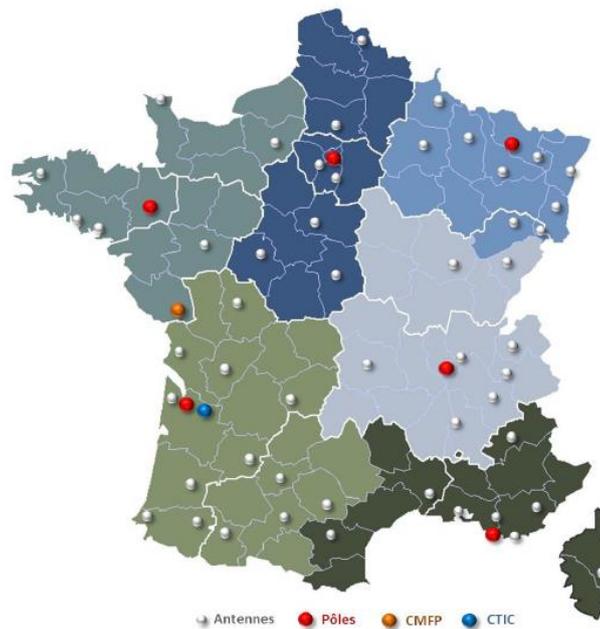
Source : questionnaire adressé à un officier de gendarmerie.

Champ : parcours professionnel d'un officier de gendarmerie et de son conjoint cadre dans le secteur privé.

Les difficultés du conjoint sont accentuées, sur les territoires isolés par l'absence d'agence de Pôle emploi à moins de 45-50 km ou d'une antenne de l'ARD.

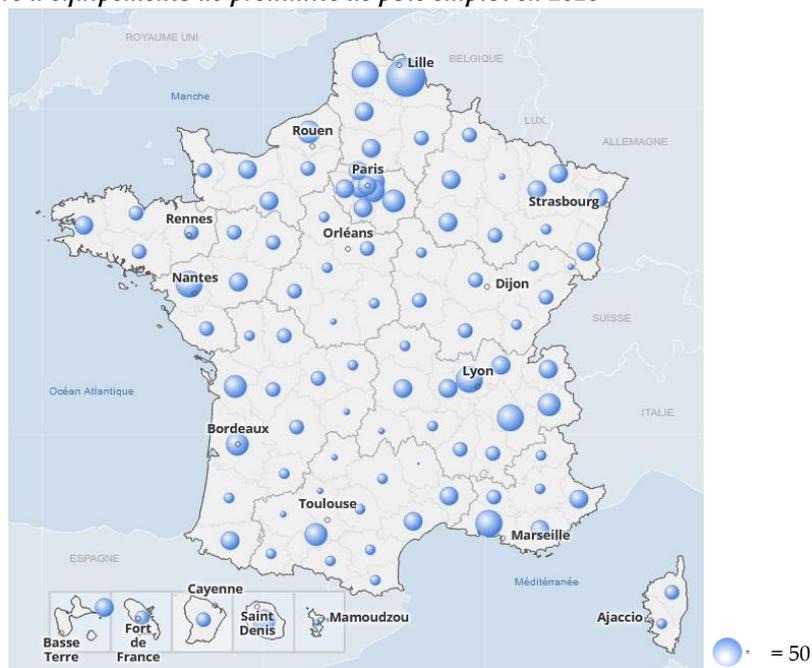
Le positionnement de l'antenne de l'ARD au sein de la formation joue aussi sur son attractivité : une antenne au sein d'un état-major, où la discrétion des rendez-vous n'est pas assurée, est un repoussoir pour les conjoints et militaires.

Carte 2 - Implantation des entités de Défense mobilité en 2016



Source : SGA/ARD, bilan de la reconversion 2016.
 Champ : implantation des entités de l'ARD.

Carte 3 - Nombre d'équipements de proximité de pôle emploi en 2016



Source : Insee, base permanente des équipements. Fond de carte : @Géoclip 2016, IGN GéoFla.
 Champ : implantation des réseaux de proximité de Pôle emploi en 2016.

Le lieu de résidence du militaire a une incidence sur l'emploi de son conjoint. Les conjoints installés en **Île-de-France** connaissent une situation plus favorable au regard de l'emploi que ceux installés dans une autre zone géographique : le taux d'emploi est de 8 points supérieur en Île-de-France et le taux de chômage y est de 7 points inférieur.

Tableau 12 - Taux de chômage, taux d'emploi et temps partiel des conjoints de militaire selon le lieu de résidence

Lieu de résidence	Nombre de conjoints	Taux de chômage	Taux d'emploi	% temps partiel des conjoints en emploi
Île-de-France	15 500	8 %	80 %	19 %
Hors Île-de-France	120 827	15 %	72 %	28 %

Source : Insee, recensement de la population 2014.

Champ : conjoints de militaire, France entière sauf Mayotte – population des ménages dont la personne de référence est militaire, personnes de 15 à 64 ans révolus. Militaires selon la PCS déclarée, hors officiers généraux, ingénieurs militaires, pompiers militaires.

Dans certaines circonstances indépendantes de leur volonté, les conjoints sont écartés du marché du travail local en raison de **l'application de préférences régionales à l'embauche**. C'est le cas par exemple dans les collectivités d'outre-mer « dotées de l'autonomie » ou dans certaines régions métropolitaines.

En Nouvelle-Calédonie, les lois constitutionnelles n° 98-610 du 20 juillet 1998 et n° 99-209 du 19 mars 1999 relatives à la Nouvelle-Calédonie ainsi que la loi du pays n° 2010-9 du 27 juillet 2010 relative à la protection, à la promotion et au soutien de l'emploi local, introduisent des préférences régionales pour résoudre le problème de l'emploi local, aussi bien dans le secteur privé que le secteur public.

La loi « offre des garanties particulières pour le droit à l'emploi de ses habitants » en raison de « l'étroitesse du marché du travail » qui ne permet « pas d'ouvrir largement l'accès à l'emploi salarié »²⁷⁶. Ainsi, « un employeur qui n'a reçu aucune candidature répondant aux conditions de qualification et de compétence énoncée dans son offre et émanant d'un citoyen de la Nouvelle-Calédonie, peu procéder au recrutement d'une personne justifiant d'une durée de résidence²⁷⁷ » comprise entre dix et trois ans suivant les difficultés du recrutement local. **Ces durées sont supérieures à la durée d'une affectation outre-mer d'un militaire (3 ans maximum), ce qui complique considérablement l'emploi des conjoints de militaire.**

Article 24 de la loi constitutionnelle de 1999

« Dans le but de soutenir ou de promouvoir l'emploi local, la Nouvelle-Calédonie prend au **bénéfice des citoyens de la Nouvelle-Calédonie et des personnes qui justifient d'une durée suffisante de résidence** des mesures visant à favoriser l'exercice d'un emploi salarié, sous réserve qu'elles ne portent pas atteinte aux avantages individuels et collectifs dont bénéficient à la date de leur publication les autres salariés. **De telles mesures sont appliquées dans les mêmes conditions à la fonction publique de la Nouvelle-Calédonie et à la fonction publique communale.** La Nouvelle-Calédonie peut également prendre des mesures visant à restreindre l'accession à l'exercice d'une profession libérale à des personnes qui ne justifient pas d'une durée suffisante de résidence.

La durée et les modalités de ces mesures sont définies par des lois du pays. »

En Polynésie française, à la suite de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003²⁷⁸ relative à l'organisation décentralisée de l'État, une « loi organique peut également déterminer, pour celles de ces collectivités qui sont dotées de l'autonomie, les conditions dans lesquelles [...] des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité en faveur de sa population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier. »

Ainsi, la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant autonomie de la Polynésie française dispose, en son article 18 que des « mesures favorisant l'accès aux emplois salariés du secteur privé au bénéfice des personnes justifiant d'une durée suffisante de résidence sur son territoire ou des personnes justifiant d'une durée suffisante de mariage, de concubinage ou de pacte civil de solidarité avec ces dernières » peuvent être prises et étend la préférence locale « à l'exercice d'une activité professionnelle non salariée, notamment d'une profession libérale ».

²⁷⁶ Loi pays du 27 juillet 2010, article Lp. 450.

²⁷⁷ Loi pays article du 27 juillet 2010, Lp. 451-2.

²⁷⁸ Article 74 de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003.

Dans les DOM, l'article 73 empêche toute préférence régionale à l'embauche mais des dispositions locales se mettent parfois en place pour préférer les candidatures locales.

En métropole, certaines villes ou régions mettent en place ou souhaitent mettre en place des accords pour que les entreprises embauchent prioritairement des locaux.

Défense mobilité

Pour l'année 2016, l'agence de reconversion de la défense a réalisé 9 reclassements en Nouvelle-Calédonie, 9 en Polynésie française, 11 en Martinique et Guadeloupe, 18 à la Réunion et à Mayotte et 43 en Guyane.

Les nouvelles entrées dans le dispositif en 2017 sont respectivement de 12, 14, 34, 41 et 32.

Pour l'ensemble de l'outre-mer, 90 reclassements ont été réalisés en 2017 soit une progression de 67 % par rapport à l'année 2016.

32 reclassements (4 en intérim, 14 en CDD et 14 en CDI) et 40 nouvelles entrées dans le dispositif défense mobilité sont enregistrés sur les quatre premiers mois de l'année 2018.

Fin avril 2018, 195 conjoints sont suivis outre-mer.

À l'étranger, la barrière de la langue empêche souvent toute activité.

Nécessité économique

Une enquête réalisée par la direction des ressources humaines de l'armée de terre dans le cadre du plan famille auprès de 7 500 conjoints montre que le revenu du conjoint militaire influe sur la décision d'activité. L'activité professionnelle du conjoint s'impose autant par choix de vie pour s'épanouir en dehors du foyer et valoriser les diplômes acquis que par nécessité économique, un seul salaire n'étant pas suffisant pour assurer un niveau de vie acceptable au ménage.

Extrait d'actu défense du 5 avril 2018

« En juin dernier, l'armée de terre lançait une grande enquête auprès des conjoints de militaire pour comprendre leurs préoccupations et leurs attentes en vue d'adapter les dispositifs dédiés aux familles. Près de 7 500 personnes avaient répondu manifestant un très fort besoin d'écoute et de reconnaissance et exprimant des attentes fortes envers les autorités militaires. Trois faits majeurs en étaient ressortis :

- L'activité professionnelle du conjoint s'impose autant par choix personnel que par nécessité économique ;

- les conjoints sont davantage confrontés à l'absence et aux contraintes du métier de militaire ;

- certains conjoints considèrent que le soutien de l'institution demeure primordial mais doit changer de forme. Le besoin d'écoute et de reconnaissance leur est indispensable. Ces éléments ont ainsi permis de contribuer à l'élaboration du Plan Famille. »

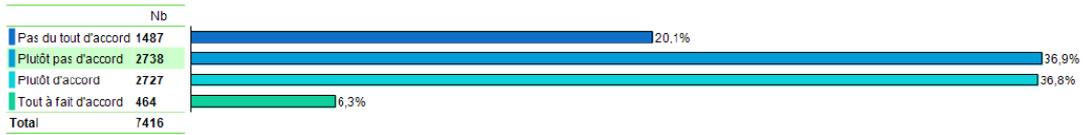
À la question « estimez-vous avoir un pouvoir d'achat suffisant pour bien vivre », posée à des conjoints de militaire de l'armée de terre, 57 % ne sont pas d'accord avec cette assertion.

Près de 85 % pensent que le niveau de rémunération des militaires nécessite l'exercice d'une activité professionnelle du conjoint civil.

Graphique 3 - Sondage auprès de conjoints de militaire de l'armée de terre - Plan famille 2017

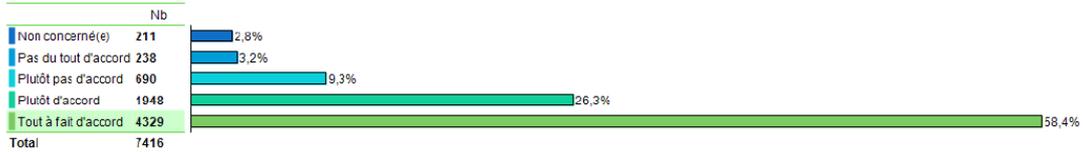
1.6. J'estime avoir un pouvoir d'achat suffisant pour bien vivre.

Taux de réponse : 100,0%



1.7. Le niveau de rémunération de mon conjoint nécessite que j'exerce une activité professionnelle.

Taux de réponse : 100,0%



Source : DRHAT, enquête de l'armée de terre dans le cadre du plan famille.

Champ : 7 416 conjoints de militaire de l'armée de terre.

Les réponses des conjoints de militaire trouvent leur réalité dans l'analyse des revenus moyens des militaires et de leur conjoint qui ont une activité rémunérée.

La rémunération des conjoints de militaire resserre l'éventail des revenus annuels des couples.

Les revenus annuels individuels moyens des conjoints de militaire sont inférieurs à ceux des conjoints de fonctionnaire de l'état.

La rémunération apportée par un conjoint de militaire, augmente le revenu moyen du couple de 49 % si le militaire est un officier, de 54 % s'il est sous-officier et de 75 % s'il est militaire du rang.

Tableau 13 - Revenu annuel moyen des conjoints de militaire et de fonctionnaire titulaire, entre 2009 et 2014

	Revenu moyen du conjoint lorsqu'il travaille	Part de conjoints dont le revenu est nul
Officier	22 800 €	26,5 %
Sous-officier	15 830 €	10,1 %
Militaire du rang	17 360 €	9,8 %
Catégorie A	28 230 €	9,1 %
Catégorie B	21 890 €	5,2 %
Catégorie C	24 120 €	7,2 %

Sources : Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2009 à 2014.

Champ : couples dont le revenu déclaré est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

2 DES PARCOURS PROFESSIONNELS DISCONTINUS RYTHMÉS PAR LES MUTATIONS ET L'EXERCICE DE LA PARENTALITÉ

Comparativement aux couples dont le chef de famille est fonctionnaire de catégorie A, B ou C, les revenus moyens de ces couples sont plus élevés que ceux dont le chef de famille est militaire.

Le différentiel peut s'expliquer de différentes façons :

- la **jeunesse des effectifs** au sein des armées qui tire, dans chaque catégorie, le revenu moyen du militaire à la baisse (sous-officiers et militaires du rang) ;
- les **absences du militaire** pour raisons opérationnelles et la nécessité d'être présent pour garder les enfants conduisent souvent le conjoint à opter pour un travail à temps partiel moins rémunérateur ;
- le **rythme élevé de la mobilité géographique** des militaires impose au conjoint qui souhaite avoir une activité professionnelle des **parcours dits « discontinus » ou « précaires »** c'est-à-dire marqués par des périodes de chômage et d'inactivité de longue durée, des **carrières**

descendants et des changements d'emploi assez fréquents²⁷⁹, voire des « **déclassements professionnels** » lorsque leur profession ne correspond pas à leur formation.

La présence d'enfants joue négativement sur l'activité du conjoint

La naissance d'enfants au sein du foyer d'un militaire peut impacter de façon plus forte l'activité du conjoint, ce dernier devant **être disponible pour les garder ou les faire garder lors des absences du militaire** de la garnison pour des raisons opérationnelles (plus de 200 jours par an pour certains). On notera que le militaire et son conjoint habitent rarement à proximité immédiate de leur famille ce qui ne leur permet pas de disposer d'un mode de garde familial de proximité, souple et peu onéreux.

Les données statistiques disponibles illustrent **les difficultés des conjoints de militaire face à l'emploi**, notamment (mais pas seulement) lorsque le ménage comprend au moins un enfant de moins de trois ans : le taux de chômage est supérieur à ce qui peut être observé dans les ménages français qui présentent les mêmes caractéristiques. De même, le taux d'emploi est bien inférieur au sein des ménages dont la personne de référence est militaire avec 2 ou 3 enfants dont un au moins a moins de trois ans. Le taux d'emploi du conjoint avec 2 enfants dont au moins un de moins de trois ans est inférieur de 11 points par rapport à un ménage français présentant les mêmes caractéristiques et de 19 points lorsqu'il y a trois enfants.

Quel que soit le nombre d'enfants, les conjoints de militaire avec enfants se tournent davantage vers des emplois à temps partiel que les conjoints dont le chef de famille n'est pas militaire.

Tableau 14 - Taux de chômage, taux d'emploi, et part des emplois à temps partiel en France métropolitaine en 2015 en fonction du nombre d'enfants

	Nombre de conjoints de militaires	Taux de chômage		Taux d'emploi ²⁸⁰		Taux de temps partiel parmi les conjoints en emploi	
		Conjoints de militaire	Conjoints France entière	Conjoints de militaire	Conjoints France entière	Conjoints de militaire	Conjoints France entière
1 enfant de moins de trois ans	7 351	20 %	15 %	72 %	79 %	22 %	13 %
1 enfant de 3 ans ou plus	13 287	13 %	10 %	76 %	77 %	25 %	16 %
2 enfants dont un au moins de moins de trois ans	5 234	15 %	12 %	67 %	78 %	33 %	20 %
2 enfants de 3 ans ou plus	18 031	11 %	8 %	80 %	85 %	31 %	17 %
3 enfants ou plus dont un au moins de moins de trois ans	1 574	16 %	18 %	43 %	62 %	44 %	21 %
3 enfants de 3 ans ou plus	5 425	16 %	14 %	66 %	73 %	39 %	21 %

Source : Insee, recensement de la population 2014.

Champ : France hors Mayotte. Hommes et femmes âgés de 15 à 64 ans vivant avec au moins un enfant de moins de 18 ans.

Des parcours discontinus

Dès 2002, l'enquête du CRÉDOC²⁸¹ sur l'activité professionnelle des conjoints de militaire caractérisait la trajectoire professionnelle des conjoints de quatre sortes :

- une **inactivité permanente** et un recentrage sur la garde des enfants et les tâches domestiques ;
- une **interruption prolongée** (plus de 10 années) de l'activité professionnelle à la suite de la naissance des enfants suivie d'une reprise d'activité ;
- une **carrière discontinuée**, sans projet professionnel, qui s'adapte à la carrière militaire ;

²⁷⁹ Dares analyses n° 2, *En quoi les conditions de travail sont-elles liées au parcours professionnel antérieur*, janvier 2018.

²⁸⁰ Le taux d'emploi d'une classe d'individus est calculé en rapportant le nombre d'individus de la classe ayant un emploi au nombre total d'individus dans la classe. Il peut être calculé sur l'ensemble de la population d'un pays, mais on se limite le plus souvent à la population en âge de travailler comme les personnes âgées de 15 à 64 ans.

²⁸¹ CRÉDOC, *L'activité professionnelle des conjoints militaires*, mars 2002, p. 56 et s.

- une **carrière continue** possible grâce à la stabilité géographique ou l'emploi dans la fonction publique.

Lorsque le conjoint travaille, il est souvent pénalisé par la mobilité géographique mais les difficultés ne sont pas identiques selon qu'il sert dans les armées, le secteur public ou le secteur privé.

Lorsque le conjoint travaille dans le secteur privé :

- la démission et la recherche d'un nouvel emploi dépendent du bassin d'emploi d'accueil. Elles peuvent avoir des conséquences sur la rémunération, l'avancement, les avantages acquis dans l'ancienne entreprise, etc ;
- l'alternance entre périodes de travail et périodes chômées provoque des « trous dans le CV » qui peuvent dissuader les futurs employeurs et réduisent les possibilités de progression professionnelle ;
- la réorientation professionnelle et la nécessité de se former à un nouveau métier pour améliorer son employabilité sur le bassin d'emploi imposent un investissement personnel fort.

Dans le secteur public, les difficultés des conjoints relèvent :

- des calendriers de mutation et des courts préavis entre l'annonce de la destination, la date de mutation ou d'arrivée effective sur le nouveau territoire ;
- de l'absence de possibilité de mutation ou de poste pour les conjoints de la fonction publique territoriale (en fonction du statut) ou hospitalière dont le recrutement s'opère par établissement ;
- des difficultés à obtenir une zone d'affectation précise si celle-ci est très demandée (système de points de l'éducation nationale).

Lorsque le couple est militaire, un des deux membres, souvent le plus gradé, devient, en gestion, « le pilote » du couple. Le « suiveur » est alors tributaire des affectations de son conjoint et peut également devoir mettre ses ambitions professionnelles en sommeil si aucun poste ne correspond à ses qualifications ou sa spécialité sur le nouveau lieu d'affectation de son conjoint. Il sera placé en « distorsion d'emploi ».

Une étude intitulée « *carrière familiale et mobilité géographique professionnelle*²⁸² » se proposait d'analyser les conséquences de la mobilité sur l'aménagement de la vie familiale et constatait que « *la mobilité géographique ne devient acceptable par les deux conjoints que lorsqu'elle permet une ascension sociale et que les deux conjoints, chacun à sa manière en bénéficie* ». Or, les périodes sans emploi, augmentent les risques de mobilité descendante, notamment chez les femmes.

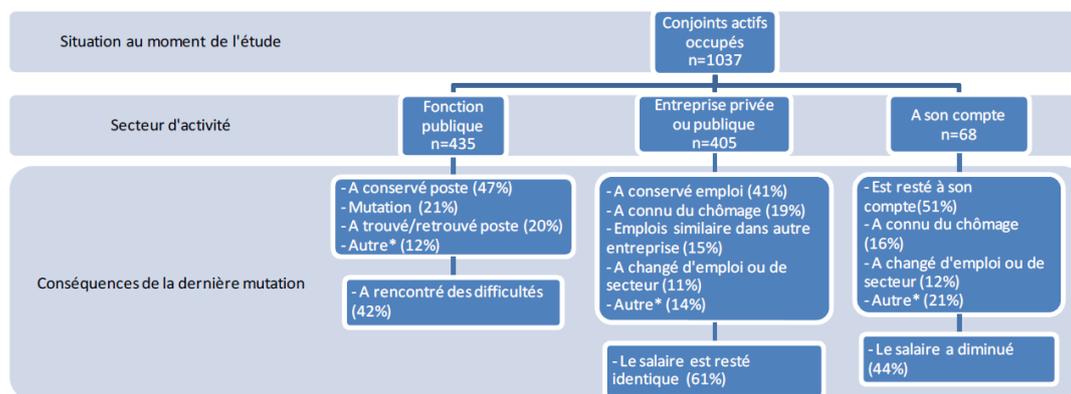
L'étude publiée par l'Insee en 2010 sur « *la mobilité professionnelle : facteurs structurels et spécificités de l'Île-de-France*²⁸³ », relie changement d'entreprise et promotions mais l'associe aussi à des risques de déclassement plus fréquents, le changement, même sans interruption d'emploi, ne garantissant « pas le maintien du niveau de qualification antérieur ». Lorsque le changement induit une interruption de l'emploi, le risque de déclassement est plus important d'autant qu'une « *période de non emploi peut également engendrer une obsolescence plus rapide des compétences professionnelles ou avoir un effet stigmatisant, qui rendent difficile le maintien dans la même position sociale* ».

Le phénomène de déclassement et de rupture du parcours professionnel des conjoints à la suite d'une mobilité s'observe dans les conclusions de l'enquête que la DGGN a réalisée auprès des 1 037 conjoints d'officiers de gendarmerie mutés en 2009-2010. Parmi les conjoints salariés du secteur public ou privé, 11 % ont changé d'emploi ou de secteur, 19 % ont connu du chômage et 59 % ont connu des modifications de salaire. 44 % des conjoints à leur compte ont eu une diminution de salaire. Dans un même temps, 42 % des conjoints salariés de la fonction publique ont connu des difficultés liées aux délais de mutation, aux emplois proposés ou aux procédures administratives mais 47 % ont conservé leur poste.

²⁸² E. Bonnet et al., *Carrière familiale et mobilité géographique professionnelle*, Cahiers du genre 2006/2 (n° 41), p. 75-98.

²⁸³ Économie et statistiques n° 431-432, 2010.

Conséquences de la dernière mutation pour les conjoints d'officiers actifs occupés



Source : DGGN/SDPRH, analyse quantitative et qualitative sur l'emploi des conjoints d'officiers de gendarmerie, 2009-2010.
Champ : 1 037 conjoints actifs occupés d'officiers de gendarmerie mutés en 2009-2010.

Une activité mal connue, des résultats honorables : l'accompagnement vers l'emploi des conjoints de militaire (y.c les conjoints de gendarme) par l'agence de reconversion de la défense (ARD)

L'accompagnement des conjoints vers un reclassement dans le secteur public ou privé par défense mobilité est une activité qui peine à se faire connaître des principaux concernés en dépit des actions de communication. Comme pour la reconversion du personnel militaire, l'ARD souffre d'un manque d'implication du commandement pour cette mission.

L'ARD déclare suivre 2 815 conjoints sur les 21 853 conjoints au chômage recensés par l'Insee soit **12,9 % de la population des conjoints en recherche d'emploi**.

L'ARD suit **9,4 % de conjoints masculins** (124 inscrits sur 1 313 chômeurs) et **13,1 % des conjointes** inscrites au chômage (2 691 inscrites sur 20 540 chômeuses).

Les récentes dispositions en faveur des conjoints de militaire proposées dans le plan famille²⁸⁴ sont mises en œuvre par Défense mobilité. L'efficacité de ces mesures passe par une communication renforcée auprès des conjoints, cibles souvent difficiles à atteindre.

Des initiatives locales à soutenir : le comité de liaison défense de la Sarthe MEDEF-2^e Régiment d'infanterie de marine (RIMa)²⁸⁵

Le commandement du 2^e RIMa, le responsable de l'antenne locale de Défense mobilité, des chefs d'entreprise et des responsables du MEDEF se rencontrent depuis février 2017 dans le cadre du **comité de liaison défense de la Sarthe**.

Les objectifs affichés sont de sensibiliser les chefs d'entreprise à la réserve opérationnelle, de reclasser les militaires qui quittent les armées ou partent à la retraite et de **reclasser les conjoints de militaire** qui arrivent chaque année en Sarthe et s'y installent.

Dans le cadre de ce partenariat, Défense mobilité communique mensuellement avec le MEDEF 72 : 18 *curriculum vitae* dont 5 de conjoints ont été transmis de décembre 2017 à avril 2018.

Dans ce régiment, les conjoints en recherche d'emploi sont **recensés directement au sein des compagnies** et orientés, s'ils le souhaitent, vers Défense mobilité pour un suivi actif.

En 2017, parmi les 30 conjoints identifiés en recherche d'emploi, 12 ont été accompagnés dans les étapes de validation d'un projet professionnel et 5 ont été reclassés.

Malgré la faible captation du public cible, le bilan de l'accompagnement vers l'emploi des conjoints est satisfaisant avec un taux de retour à l'emploi de 94 % en moins de 6 mois pour les 1 248 conjoints

²⁸⁴ Fiche de communication, *Conjoints : accéder plus facilement à l'emploi*, 14 février 2018, disponible sur Internet et intradef.

²⁸⁵ Article Internet www.journaldesentreprises.com, *Les patrons veulent renforcer leurs liens avec l'Armée*, 15 mai 2017.

non fonctionnaires ayant validé leur projet professionnel en 2015²⁸⁶.

Tableau 15 - Les reclassements des conjoints par l'ARD de 2014 à 2016 selon le type de contrat et d'emploi

	CDI	CDD	Intérim	Création/reprise d'entreprise	Fonction publique	Total
2014	668	1 332	168	28	437	2 633
2015	622	1 086	353	27	364	2 454
2016	570	903	391	39	377	2 280

Source : SGA/ARD, Bilan reconversion 2016, p. 45.

Champ : conjoints de militaire non fonctionnaires, y compris de conjoints de gendarme reclassés.

Nota : la diminution constante du nombre de conjoints reclassés est le résultat d'une diminution du nombre de conjoints faisant appel à Défense mobilité. En 2016, 1 675 nouvelles inscriptions, 3 744 conjoints accompagnés et 2 280 reclassements.

S'agissant des conjoints fonctionnaire, les résultats des appuis réalisés par l'ARD dans le cadre des rapprochements de conjoint sont globalement positifs compte tenu des contraintes imposées par la défense (calendrier des mutations).

Les conjoints fonctionnaire, notamment ceux servant au sein de l'éducation nationale connaissent des difficultés pour rejoindre leur conjoint après une mobilité. Le bureau de l'accès aux fonctions publiques et aux emplois réservés de Défense mobilité (BAFPER) intervient auprès des employeurs pour faciliter les mutations. En 2016, le BAFPER a appuyé 142 conjoints, 167 en 2015.

Tableau 16 - L'accompagnement des conjoints fonctionnaire dans leur demande de mutation à la suite d'une mobilité du militaire en 2016

	Personnels enseignants de l'Éducation nationale			Fonction publique de l'État hors personnels enseignants de l'Éducation nationale		
	1 ^{er} degré	2 ^e degré	Total	Total		
Conjoints suivis	83	16	99		30	
Réponses favorables	35	11	46	46 %	20	67 %
Réponses défavorables	48	5	53	54 %	10	33 %

Source : SGA/ARD, Bilan reconversion 2016, p. 46.

Champ : conjoints de militaire fonctionnaire dans la fonction publique d'État, y compris conjoints de gendarme qui ont déposé un dossier de mutation.

3 LES STRATÉGIES D'ADAPTATION ET LEURS CONSÉQUENCES SUR « LA VIE EN GARNISON »

Pour conserver l'emploi du conjoint mais aussi stabiliser la scolarité des enfants, les couples mettent en place, des **stratégies de contournement de la mobilité** en acceptant des modes de vie atypiques qui vont de **l'allongement des temps de transport quotidiens** (« navetteur²⁸⁷ », « couple TGV ») au **célibat géographique**.

Lorsque la mobilité n'est plus soutenable pour le couple, le militaire peut également renoncer à sa carrière pour privilégier celle de son conjoint civil en se stabilisant dans une garnison (affectations successives à Paris ou Brest par exemple) ou en refusant les garnisons isolées en lien avec sa spécialité, au risque de freiner sa carrière (cas des gendarmes). Dans certains cas, il peut aussi anticiper son départ des armées et demander à bénéficier d'une pension militaire de retraite, d'un pécule, d'un des dispositifs de recrutement dans la fonction publique ou d'une reconversion dans le secteur civil dans le but de se stabiliser dans la région de son choix.

À chaque mutation, en fonction de la zone géographique de la nouvelle affectation, la question du lieu de résidence du couple est centrale. Le lieu d'implantation de la nouvelle résidence (ou celui souhaité, exprimé dans les *desiderata* de mutations auprès des DRH), doit être un

²⁸⁶ SGA/ARD, Bilan reconversion 2016, p. 45.

²⁸⁷ Personne qui travaille en dehors de sa commune de résidence.

compromis entre l'équilibre familial, l'épanouissement professionnel des deux membres du couple et l'équilibre financier, notamment si le couple est propriétaire de sa résidence principale.

Tableau 17 - Mutations avec changement de résidence réalisées en 2015 ou 2016, correspondant au premier vœu exprimé parmi les desiderata de mutation

	Officier		Sous-officier		Militaire du rang	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Armée de terre	71 %	66 %	70 %	65 %	83 %	80 %
Marine	nd	nd	84 %	86 %	83 %	89 %
Armée de l'air	nd	nd	53 %	53 %	63 %	67 %
Gendarmerie	nd	nd	nd	nd	nd	nd

Source : questionnaire du Haut Comité aux forces armées.

Champ : militaires mutés ACR en 2015 ou 2016.

Lorsque le conjoint est éloigné de la formation d'affectation, il devient « étranger » à « la vie de garnison » : outre les activités sportives, artistiques et de cohésion, l'éloignement l'exclut des rencontres directes avec les acteurs de défense mobilité (accompagnement vers l'emploi) ou de l'action sociale (crèches, garderies), voire de la simple information sur le panel des services offerts par les armées pour faciliter l'emploi. La méconnaissance du plan famille par les conjoints de militaire que les membres du Haut Comité ont rencontrés au cours de leurs visites en est un témoignage.

La sédentarisation du conjoint

Une enquête de l'Insee²⁸⁸ sur les restructurations militaires survenues en Lorraine en 2010 analyse les lieux de résidence des familles de militaire et apprécie l'emploi des conjoints sur la zone d'emploi de Metz.

En 2010, « plus de quatre militaires travaillant dans la zone d'emploi de Metz sur cinq résident en Moselle et près de 95 % logent dans la région ». Il en est déduit que les militaires, « malgré des contraintes opérationnelles et d'affectations fortes », cherchent en priorité une proximité entre lieu de travail et lieu de résidence. 3 % sont considérés comme célibataire géographique.

Parmi l'ensemble des militaires, entre 11 et 13 % sont célibataires géographiques. Ce choix de vie assure un espace résidentiel et familial stable mais permet aussi le maintien d'un équilibre professionnel au sein du couple, la probabilité du retour à l'emploi après une mobilité étant dépendante du temps passé dans le territoire : plus le temps de présence est long, plus les chances d'avoir un emploi augmentent. En Lorraine par exemple, « le taux d'activité des conjoints est de 70 % pour les familles résidant en Lorraine depuis plus de 5 ans et de seulement 50 % pour celles habitant la région depuis moins de 5 ans ».

Tableau 18 - Taux de célibat géographique selon la force armée en 2016

Terre	Marine	Air	Gendarmerie	SEA	Armement	SCA
15,3 %	13,5 %	5,9 %	11,0 %	2,8 %	20,0 %	11,1 %

Source : réponses à un questionnaire adressé aux forces armées par le Haut Comité. Ces taux sont issus d'enquêtes internes à chaque force armée réalisées en 2016 et sont basés sur les déclarations d'un échantillon représentatif de militaires.

Champ : tous militaires.

Une enquête de la DRH-MD de 2013 sur la mobilité géographique des militaires mutés en 2011²⁸⁹ atteste du lien étroit entre l'activité du conjoint et le choix du célibat géographique.

Parmi les militaires mutés ACR en 2011, 53 % des célibataires géographiques expliquent leur choix par le souhait de préserver l'activité de leur conjoint, 31 % par le fait d'être propriétaire et 16 % par

²⁸⁸ Enquête Insee Lorraine n° 203, restructurations militaires dans la zone d'emploi de Metz : une évaluation pour la reconversion des personnels.

²⁸⁹ Fiche non datée de la DRH-MD/SDPEP sur les résultats de l'étude sur le lien entre célibat géographique et activité du conjoint et sur les conditions d'hébergement des célibataires géographiques.

l'implantation sociale et familiale et l'envie de ne pas déraciner les enfants.

Un an après la mutation, la situation professionnelle du conjoint diffère selon le choix de vivre ou non en célibataire géographique : 71 % des conjoints de célibataire géographique sont en emploi contre 57 % des conjoints qui ont suivi la mobilité géographique du militaire.

Tableau 19 - Comparaison de la situation professionnelle des conjoints, un an après la dernière mutation ACR des militaires, entre les célibataires géographiques et les non célibataires géographiques

	Célibataire géographique	Non célibataire géographique	Ensemble
Conjoint en emploi	71 %	57 %	59 %
Conjoint en recherche d'emploi	10 %	23 %	21 %
Conjoint actif	19 %	20 %	20 %

Source : DRH-MD/SDPEP/Enquête La mobilité géographique des militaires mutés en 2011.

Champ : militaires mutés en 2011, en couple.

Lecture : un an après la dernière mutation ACR, 71 % des conjoints célibataires géographiques ont un emploi.

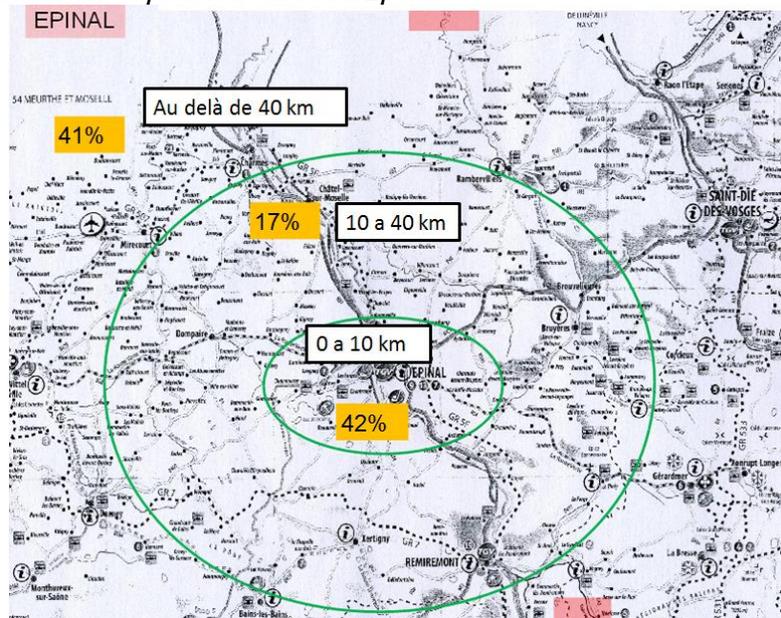
Lorsque le conjoint est mobile, la distance entre la formation d'affectation et le lieu de résidence peut aussi être étirée pour favoriser la proximité avec le travail du conjoint. C'est le cas dans les zones isolées et les territoires défavorisés (Rosnay, Luxeuil) ou l'emploi est peu dynamique et les écoles pour les enfants plus rares.

L'éloignement entre le domicile et la formation d'affectation n'est pas spécifique aux militaires mais touche une grande part des salariés : en 14 ans, la part des « navetteurs » a augmenté de près de 30 %, soit deux fois plus que les actifs occupés²⁹⁰.

Lors de son déplacement à Luxeuil, le Haut Comité a pu observer que 41 % du personnel habitait au-delà de 40 km de la ville d'Épinal soit dans une autre commune des Vosges, soit en Meurthe et Moselle où la situation de l'emploi est plus favorable.

À Épinal, le taux de chômage des femmes était de 13,6 % en 2014 contre 11,9 % à Nancy, ville située à une cinquantaine de kilomètres d'Épinal.

Carte 4 - Bassin de vie du personnel du site d'Épinal



Source : GSBdD Luxeuil-Épinal.

Champ : implantation géographique des familles de militaires affectés à Épinal.

²⁹⁰ Insee Flash n° 9, Domicile-travail : des navetteurs plus nombreux et plus éloignés de leur lieu de travail, juin 2016.

Une famille « étrangère » à la vie en garnison

L'éloignement de la cellule familiale du lieu de garnison isole le conjoint des facilités proposées par la formation d'affectation et le groupement de soutien de la base de défense.

Plusieurs commandants de formation ou militaire, ont témoigné devant le Haut Comité qu'il était difficile de mobiliser les familles lors des activités de cohésion et de loisirs organisées par le régiment, la base ou l'arsenal. Plusieurs d'entre elles sont supprimées faute de participants. Seul l'arbre de Noël des familles semble faire consensus.

De la même manière, les sections sportives et artistiques proposées par la fédération des clubs de la défense sont délaissées par les militaires et leur famille car « *loin du domicile, il est difficile de s'investir dans une association*²⁹¹ ».

Le conjoint qui n'habite pas dans une ville de garnison ne côtoie pas ou peu de militaires (y compris des militaires d'une autre unité) et ne peut que difficilement se tenir informé des facilités qui peuvent lui être accordées. Ce conjoint vit « en dehors » de la vie de la base, du régiment ou de l'arsenal et ne cherche parfois pas à s'intégrer à la vie militaire. Cette séparation nette entre vie privée et vie militaire est également souhaitée par les militaires les plus jeunes, ce qui explique l'étanchéité entre les deux mondes.

²⁹¹ Table ronde des célibataires géographiques à Toulon.

ANNEXE 7

LES PRINCIPALES PRESTATIONS D'ACTION SOCIALE

**Source : Action sociale des armées
Réalisation : HCECM**

ANNEXE 7

LES PRINCIPALES PRESTATIONS D'ACTION SOCIALE

Prestations ministérielles		Prestations interministérielles	
Soutien financier			
Secours	En complément d'un accompagnement social. Aide ponctuelle, non remboursable, soumise à évaluation sociale. Commission restreinte = 1 500 € maximum. Au-delà étude du dossier par les CTAS.		
Accompagnement budgétaire	Accompagnement en cas de difficulté financière chronique.		
Prêt personnel	Sur demande à l'IGeSA. De 450 à 1 500 €, remboursables sans intérêt, sans justification de l'utilisation.		
Prêt social	Sur demande à l'ASA. Attribué seul ou en complément d'un secours. Plafonné à 8 000 €. Possible pour les conjoints en cas de veuvage et les retraités.		
Enfants et loisirs			
Aide adressée aux parents exerçant un droit de visite et d'hébergement au profit de son ou de ses enfants à la suite de la séparation du couple	Civils et militaires, sur demande à l'ASA. Aide mensuelle forfaitaire engagée au titre de l'hébergement d'enfants dont le parent a obtenu un droit de visite et d'hébergement. Accordée sur une période de 6 mois renouvelable 2 fois ou 12 mois si les conditions d'hébergement ne permettent pas l'accueil d'enfants. 3 ^e période soumise à une évaluation sociale. Montant en fonction du nombre d'enfants et de la fourniture de justificatifs relatifs à l'hébergement onéreux.	CESU garde d'enfant 0 à 6 ans	Sur demande adressée à « Ticket CESU ». Montant entre 0 et 840 € en fonction du revenu fiscal de référence.
Prestation éducation	Sur demande, dans la limite des disponibilités budgétaires, aide financière ou prise en charge partielle des intérêts bancaires. Être civil, militaire, ou conjoint survivant, pour chaque enfant de moins de 25 ans au 31 décembre. <i>Montant en fonction du quotient familial et du type d'hébergement.</i>	Subventions pour séjours d'enfants	Participation de l'État aux frais de séjours en centre de vacances, de loisirs... <i>Montant en fonction du revenu annuel brut imposable par personne physique.</i>
Accueil et garde de jeunes enfants	Établissements de l'IGeSA, établissements conventionnés par le ministère des armées. <i>Montant en fonction des ressources, de la composition de la famille et du taux horaire. Simulateur en ligne.</i>	Aides aux parents effectuant un séjour en maison de repos ou de convalescence accompagnés de leurs enfants	Prise en charge d'une partie des frais de séjour des enfants de moins de 5 ans dans une maison de repos ou de convalescence prescrit par le médecin. 22,71 € par jour pour 2017. La durée de prise en charge ne peut pas dépasser 35 jours.

<p>Prestation pour garde d'enfants en horaires atypiques</p>	<p>Sur demande, en cas de contrainte professionnelle. Prise en charge d'une partie des frais de garde d'un enfant de moins de 13 ans. 5 €/heure pour un quotient familial inférieur ou égal à 15 000 €. Limitée à 700 heures par an par enfant pour les familles monoparentales et 375 heures pour les autres situations.</p>	<p>Chèques vacances</p>	<p>Prestation permettant de financer des vacances et des activités. Repose sur une épargne du bénéficiaire. La participation de l'État est comprise entre 10 et 35 % du revenu épargné pendant 4 à 12 mois. Éligibilité en fonction des ressources.</p>
<p>Maisons d'enfants et d'adolescents à caractère social (MEACS)</p>	<p>Sur dossier. Aide à la parentalité pour les enfants de 6 à 18 ans. Participation financière demandée aux parents en fonction des revenus et charges. Deux établissements à La Roche-Guyon (95) et Sathonay (69).</p>		
<p>Aide à l'accueil périscolaire des enfants scolarisés à l'école élémentaire</p>	<p>Sur demande. Être civil, militaire ou conjoint survivant dont le quotient familial est inférieur ou égal à 15 000 € (sans condition pour les enfants handicapés). Accueil des enfants avant ou après la classe en école élémentaire. 50 % du total des frais plafonnés à 300 € par an et par enfant, 75 % pour les familles monoparentales ou 400 €. Crédité sur le compte bancaire par l'IGeSA.</p>		
Logement			
<p>Prêt habitat du ministère des armées</p>	<p>Sur demande à l'IGeSA. Être civil ou militaire ayant 2 ans de service effectifs au MINARM. Accession à la propriété : maximum 15 000 € et prêt complémentaire de 10 000 € (remboursables sur 15 ans). Travaux : 13 000 € maximum si réalisés par un professionnel (remboursables sur 10 ans) ou 5 000 € si réalisés par soi-même (remboursables sur 4 ans). Minimum 1 500 €.</p>		
<p>Aide logement au</p>	<p>Être ressortissant du MINARM et sur demande au bureau du logement. Critères : composition du foyer fiscal, ressources : revenu fiscal de référence, revenus imposables du foyer, taux d'effort (entre 1/4 et 1/3 du revenu mensuel du foyer), date de disponibilité du logement, zone géographique. Sont prises en compte les situations particulières : maladie, handicap...</p>		

Mobilité	
Prêt à la mobilité	<p>Sur demande à l'IGeSA. Être civil ou militaire. Le célibataire géographique logé en chambre de passage ou conventionnée n'est pas éligible. Accompagnement en cas de changement de situation personnelle et familiale engendré par une sujétion professionnelle (dépôt de garantie, frais d'agence, frais de déménagement). Non soumis à conditions de ressources. Maximum compris entre 1 800 et 2400 € en fonction des régions.</p>
Aide à la reconnaissance d'une première ou d'une nouvelle affectation	<p>Être conjoint marié ou pacsé du militaire muté ACR sauf attribution d'un logement NAS et effectuer la reconnaissance de garnison seul ou avec le militaire. Entre 58 et 300 €.</p>
Aide à l'acquisition d'un nouveau logement	<p>Être civil ou militaire. Aide à l'acquisition ou la construction d'un nouveau logement, compensation pour les frais de revente de l'ancien logement (prêt relais, frais de levée d'hypothèque, droits de mutation...). 8 000 € maximum.</p>
Aide financière à la location	<p>Être civil ou militaire. Compense la différence entre l'ancien loyer et le nouveau loyer pendant 6 mois maximum après une mutation pour restructuration. Pour les militaires, la MICM est déduite du montant de l'aide.</p>
Missions	
Dossier unique du suivi du blessé en opération (DU OPEX)	<p>Être civil ou militaire blessé en OPEX. Sur consentement avant le départ d'une coordination en cas de besoin entre : famille, ASA, UNÉO, AGPM, GMPA, cellules d'aide aux blessés, ONACVG.</p>
Prestation de soutien en cas d'absence prolongée du domicile (PSAD)	<p>Être famille/conjoint marié ou pacsé du civil, militaire, retraité ou du réserviste. Obligations opérationnelles (20 jours consécutifs) ou hospitalisation de plus de 8 jours. Sur demande. Montant variable en fonction de la durée de l'absence et du <i>quotient familial</i>.</p>
Aide financière accordée aux familles de ressortissants de l'ASA, blessés ou hospitalisés	<p>Aide destinée à couvrir les frais engagés (transport, logement, restauration) par 6 bénéficiaires maximum pendant 56 jours consécutifs ou non, pour se rendre au chevet d'un ressortissant de l'ASA blessé et hospitalisé au moins 3 jours consécutifs.</p>

Séjour gratuit dans les centres de vacances IGeSA au profit des blessés en opération et des conjoints survivants	<i>Sur demande à l'IGeSA. Être civil, militaire, réserviste blessé physique ou psychologique ou conjoint d'un décédé en OPEX/OPINT. Séjour de 7 jours en famille dans un centre IGeSA, hors transport.</i>		
Accompagnement social des militaires en opérations extérieures et de leurs familles	<i>Information collective au profit des militaires et de leur famille sur les prestations offertes par l'ASA ainsi que sur le tissu associatif, les fondations, fédérations qui mènent des actions complémentaires.</i>		
Soutien psychologique des familles de militaires et de civils en OPEX et missions intérieures Vigipirate et Harpie	<i>Piloté par le SSA. Accompagnement individuel par un psychologue dans la limite de 10 séances. Actions collectives assurées par un prestataire.</i>		
Remboursement de frais engagés pour cause d'annulation ou de modification de permissions ou de congés pour raison de service (RFRS)	<i>Sur demande. Être civil, militaire ou réserviste. Aide accordée une seule fois sur justificatifs dans les 6 mois qui suivent la fin de la mission.</i>		
Handicap			
Aides aux familles d'enfants porteurs de handicap	<i>Aide financière pour prendre en charge une partie du coût annuel de la prime d'assurance « rente-survie » (entre 50 et 90 % en fonction du quotient familial), après déduction des aides extérieures au MINARM.</i>	Aménagement des postes de travail des travailleurs en situation de handicap	<i>Mise en œuvre du plan handicap.</i>
		Allocation aux parents d'enfants handicapés âgés de moins de 20 ans (APEH)	<i>Le taux d'incapacité doit ouvrir droit à l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé. Sans condition d'indice ou de ressources mais non cumulable avec certaines autres prestations. 159,24 € en 2017.</i>
		Allocation aux parents d'enfants handicapés âgés de 20 ans jusqu'à 27 ans (APEH)	<i>Allocation pour la poursuite d'études. Sur justificatifs. 122,35 € par mois en 2017.</i>
		Frais de séjours en centre de vacances spécialisés	<i>Aucune condition d'indice ou de ressources. Sur justificatifs. 20,85 € par jour.</i>

Maladie et dépendance			
Aide-ménagère ou familiale à domicile	Être civil, militaire, ayant cause, retraité malade ou ayant une incapacité temporaire ou permanente pour accomplir certains actes de la vie quotidienne (maladie, grossesse, soutien de la fonction parentale). Volume horaire fixé à 20 h mensuelles pour 6 mois au maximum. Le taux de prise en charge est <i>fixé par un barème en fonction des ressources mensuelles.</i>	Aide au maintien des retraités de l'État	Retraité ou ayant cause. Participation de l'État aux dépenses liées aux tâches de la vie quotidienne ou à l'aménagement de l'habitat. Montant en fonction de l'évaluation de la situation par la caisse de retraite. Durée 1 an renouvelable.
Dossier unique action sanitaire et sociale (DU ASS)	Être affilié à la CNMSS. Permet d'effectuer, sur demande à la CNMSS, plusieurs démarches à l'aide d'un même dossier : secours, aide-ménagère, aide familiale.		
Aide à la vie professionnelle			
Actions sociales communautaires et culturelles (ASCC)	Financement par l'IGeSA (sur facture) d'actions collectives de cohésion. Mise en œuvre par les comités sociaux.	Aide à la restauration	Participation de l'État au prix du repas dans les restaurants administratifs et inter-administratifs. La « prime ASA » de 1,22 € par repas en 2017 <i>allouée à tout agent dont l'indice de traitement brut est inférieur ou égal à 559.</i>
Allocation pour l'amélioration du cadre de vie en enceintes militaires (AACV)	Sur présentation de projets par le personnel civil, militaire sous contrat ou volontaire. Contribue à créer ou aménager les locaux, acquérir des équipements de confort, mettre en place des espaces de loisirs...		
Actions de prévention à caractère social	Dispositif collectif ou individuel d'information conduit par l'ASA.		

Source : DRH-MD/SA2P/SDAS, mémento de l'action sociale, traitement HCECM, dernière consultation 17 mai 2018.

ANNEXE 8

LES INDEMNITÉS LIÉES AUX TERRITOIRES

Réalisation : HCECM

ANNEXE 8

LES INDEMNITÉS LIÉES AUX TERRITOIRES

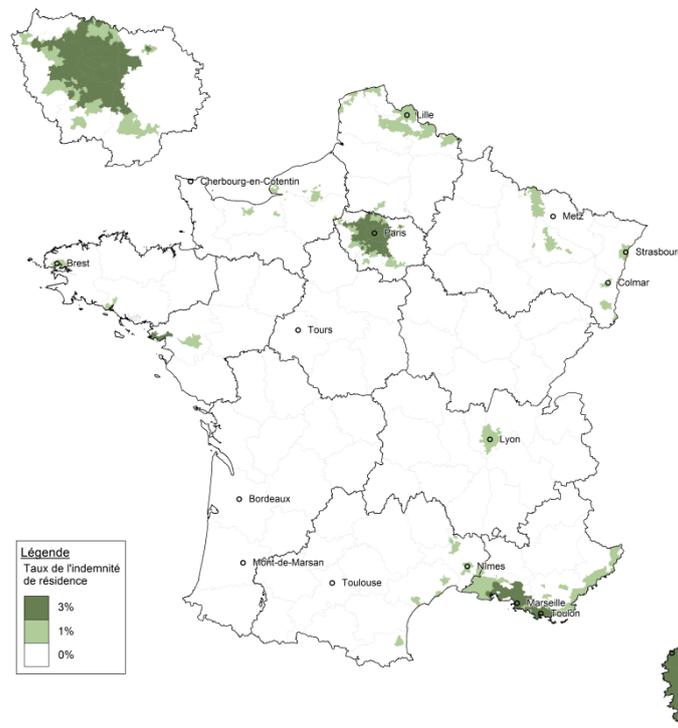
1 DROITS INTERMINISTÉRIELS

1.1 L'INDEMNITÉ DE RÉSIDENCE

Références :

- Décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985 modifié, relatif à la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des personnels des établissements publics d'hospitalisation ;
- Décret n° 2014-1457 du 5 décembre 2014 portant attribution d'une indemnité compensatrice aux agents affectés dans les communes minières de Moselle ;
- Circulaire interministérielle FP/7 n° 1996 2B n° 00-1235 du 12 mars 2001 relative à la modification des zones d'indemnité de résidence.

L'indemnité de résidence est servie aux militaires à solde mensuelle ou à solde des volontaires. Elle est calculée sur la base du traitement soumis aux retenues pour pensions et évolue dans les mêmes proportions que ledit traitement. L'indemnité est imposable.

Carte 1 - Taux de l'indemnité de résidence

Source : circulaire interministérielle FP/7 n° 1996 2B n° 00-1235 du 12 mars 2001, relative à la modification des zones d'indemnité de résidence. Traitements HCECM et OED.

La circulaire interministérielle FP/7 n° 1996 2B n° 00-1235 du 12 mars 2001 établit le classement des communes appartenant aux différentes zones territoriales d'abattement des salaires, créées par l'article 3 du décret n° 62-1263 du 30 octobre 1962. L'article 5 du décret n° 83-956 du 2 novembre 1983 fixe les taux de l'indemnité de résidence.

Tableau 1 – Taux de l'indemnité de résidence en fonction de la zone d'abattement de salaire

Zones d'abattement de salaire	Zone d'indemnité de résidence	Taux de l'indemnité de résidence
0	1	3 %
2	2	1 %
3	3	0 %

Source : circulaire interministérielle FP/7 n° 1996 2B n° 00-1235 du 12 mars 2001.

L'article 9 du décret n° 85-1148 dispose que les agents qui exercent leurs fonctions dans les départements de la Haute-Corse et de la Corse-du-Sud bénéficient d'une indemnité de résidence spécifique de 3 %.

Le décret n° 2014-1457 du 5 décembre 2014 portant attribution d'une indemnité compensatrice aux agents affectés dans les communes minières de Moselle institue une indemnité pour compenser la perte de rémunération résultant de la cessation du versement de l'indemnité de résidence, pour les agents qui la percevaient au 30 juin 2013. L'indemnité compensatrice correspond à 1 % du traitement soumis aux retenues pour pension.

Calcul de l'indemnité

IM : indice majoré détenu par le militaire. Les agents dont l'indice majoré est inférieur ou égal à 313 perçoivent l'indemnité de résidence afférente à cet indice.

VPI : valeur annuelle du point d'indice.

T : pourcentage de la solde de base brute variant en fonction de la zone d'abattement de la commune d'implantation de la formation²⁹².

Montant mensuel de l'indemnité de résidence = $(IM \times VPI \times T) / 12$

1.2 L'INDEMNITÉ DE RÉSIDENCE AFFÉRENTE À LA NOUVELLE BONIFICATION INDICIAIRE

Référence :

- Décret n° 2004-941 du 3 septembre 2004 modifié relatif à l'attribution de la nouvelle bonification indiciaire aux militaires occupant certains postes.

Les militaires bénéficiaires de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) et de l'indemnité de résidence perçoivent l'indemnité de résidence afférente à la NBI²⁹³.

Calcul de l'indemnité

I : nombre de points de NBI attribués à l'emploi.

VPI : valeur annuelle du point d'indice.

T : pourcentage de la solde de base brute variant en fonction de la zone d'abattement de la commune d'implantation de la formation.

Montant mensuel de l'indemnité de résidence afférente à la NBI = $(I \times VPI \times T) / 12 = (NBI \times T) / 12$

²⁹² Circulaire interministérielle FP/7 n° 1996 2B n°00-1235 du 12 mars 2001.

²⁹³ Décret n° 2004-941 du 3 septembre 2004 relatif à l'attribution de la nouvelle bonification indiciaire aux militaires occupant certains postes, article 6 : « La nouvelle bonification indiciaire attribuée aux militaires n'est prise en compte en matière de primes et d'indemnités que pour le calcul de l'indemnité de résidence et du supplément familial de solde ».

1.3 L'INDEMNITÉ COMPENSATOIRE POUR FRAIS DE TRANSPORT EN CORSE

Références :

- Décret n° 89-251 du 20 avril 1989 instituant une indemnité compensatoire pour frais de transport en faveur des magistrats, militaires, fonctionnaires et agents de la fonction publique de l'État en service dans les départements de la Haute-Corse et de la Corse-du-Sud ;
- Arrêté du 2 novembre 2011 fixant le taux de l'indemnité compensatoire pour frais de transport en faveur des magistrats, militaires, fonctionnaires et agents de la fonction publique de l'État en service dans les départements de la Haute-Corse et de la Corse-du-Sud instituée par le décret n° 89-251 du 20 avril 1989.

Une indemnité compensatoire pour frais de transport est attribuée à tout personnel militaire, officier et non-officier, affecté dans une unité implantée en Corse.

Les taux annuels de l'indemnité compensatoire pour frais de transport, variables en fonction de la situation familiale des bénéficiaires, sont fixés par arrêté. La condition de durée de 2 ans du pacte civil de solidarité (PACS) n'est pas exigée pour en bénéficier.

Cette indemnité n'est pas imposable (code général des impôts, article 81-23°).

Calcul de l'indemnité

Fixé par l'arrêté du 2 novembre 2011, le taux de base (TB) de l'indemnité compensatoire est de 1 076,84 euros par agent. Lorsque le conjoint ou le partenaire d'un PACS ne perçoit pas cette indemnité compensatoire à titre personnel, ce taux est majoré (TM) à 1 206,62 euros. Une majoration (MAJ) de 92,67 euros est allouée par enfant au titre duquel l'agent perçoit le supplément familial de traitement.

Pour l'ayant droit non marié, marié avec un conjoint percevant l'indemnité à titre personnel ou dont le partenaire d'un PACS perçoit l'indemnité à titre personnel :

- la fraction semestrielle de l'indemnité = $[TB + (n \times MAJ)]/2$

Pour l'ayant droit marié dont le conjoint ne perçoit pas l'indemnité à titre personnel ou dont le partenaire d'un PACS ne perçoit pas l'indemnité à titre personnel :

- la fraction semestrielle de l'indemnité = $[TM + (n \times MAJ)]/2$

n = nombre d'enfants pour lequel l'ayant droit perçoit le supplément familial de solde.

2 DROITS COMMUNS À TOUS LES MILITAIRES

2.1 L'INDEMNITÉ POUR CHARGES MILITAIRES (ICM)

Références :

- Article L4123-1 du code de la défense ;
- Décret n° 59-1193 du 13 octobre 1959 modifié fixant le régime de l'indemnité pour charges militaires ;
- Arrêté du 18 septembre 1964 fixant le classement des camps et localités ouvrant droit aux taux spéciaux de l'indemnité pour charges militaires ;
- Arrêté du 2 mars 2017 fixant les taux annuels de l'indemnité pour charges militaires
- Circulaire n° 7300/DEF/GEND/LOG/ADM du 26 mars 2013 relative à l'indemnité pour charges militaires.

L'indemnité représentative de frais dite « indemnité pour charges militaires » est attribuée aux officiers et militaires non officiers à solde mensuelle, ainsi qu'aux volontaires dans les armées, pour tenir compte des sujétions propres à l'état militaire (L4123-1 du code de la défense), et notamment de la fréquence des mutations d'office.

Le montant de l'ICM varie en fonction du grade²⁹⁴, de la situation de famille, des conditions de logement (logé/non logé gratuitement)²⁹⁵ et du lieu d'affectation²⁹⁶ (en ou hors région parisienne, localités défavorisées).

L'ICM *n'est pas imposable* sur le revenu²⁹⁷ mais est soumise à certains prélèvements sociaux.

Il existe trois niveaux d'attribution de l'ICM (taux de base, taux particulier n° 1 et taux particulier n° 2) qui se cumulent en fonction de la situation familiale et du nombre d'enfants à charge au sens de la législation fiscale²⁹⁸.

Tous les militaires éligibles perçoivent le taux de base de l'ICM.

Les militaires mariés ou liés par un PACS conclu depuis au moins deux ans ainsi que les militaires ayant un ou deux enfants à charge, peuvent bénéficier en plus du taux de base d'un taux particulier correspondant à cette situation de famille (TB+TP1). Les militaires ayant trois enfants à charge ou plus peuvent bénéficier d'un second taux particulier supplémentaire (TB+TP1+TP2).

Le/les taux particuliers ne sont attribués qu'à l'un des deux membres d'un couple de militaires, l'autre bénéficiant uniquement du taux de base.

Tableau 2 - Taux de l'indemnité pour charges militaires en fonction de la situation du militaire attributaire

Situation du militaire attributaire ^(a)	Célibataire ^(b) , pacsé depuis moins de 2 ans			Marié ^(c) , pacsé depuis au moins 2 ans		
	Nombre d'enfants à charge ²⁹⁸			Nombre d'enfants à charge ²⁹⁸		
	0	1 ou 2	3 et plus	0	1 ou 2	3 et plus
Taux de base	xx	xx	xx	xx	xx	xx
Taux particulier n° 1 (TP1)		xx	xx	xx	xx	xx
Taux particulier n° 2 (TP2)			xx			xx

Source : décret n° 59-1193 du 13 octobre 1959 modifié. Traitement HCECM.

(a) dont le conjoint ou partenaire n'est pas militaire.

(b) ou divorcé, en concubinage, veuf.

(c) ou séparé de corps, séparé de fait.

Des taux spéciaux (taux n° 1 et taux n° 2) sont attribués aux militaires, chefs de famille, affectés dans certaines unités ou certains éléments stationnés dans des lieux pour lesquels il existe des difficultés d'existence exceptionnelles. Ces taux ne sont pas versés aux officiers généraux.

Montant de l'ICM

Tous grades et situations familiales confondus, le montant de l'ICM est 9,9 % plus élevé en région parisienne que sur le reste du territoire, à l'exception des lieux d'existence difficile (taux spéciaux). Selon une étude de l'Insee²⁹⁹, « en 2015, les prix pratiqués dans l'agglomération parisienne sont en

²⁹⁴ Officiers généraux et supérieurs ; officiers subalternes ; aspirants, majors, adjudants-chefs et adjudants ; militaires non officiers à solde mensuelle.

²⁹⁵ Les taux logés gratuitement de l'indemnité sont appliqués aux militaires bénéficiant d'un ou deux taux particuliers de l'indemnité pour charges militaires dont la famille occupe un logement mis gratuitement à sa disposition par l'autorité militaire, aux militaires dont le conjoint ou le partenaire d'un PACS bénéficie d'un logement mis gratuitement à sa disposition par l'administration sous réserve que ce logement soit situé à proximité du lieu d'affectation du militaire et aux célibataires disposant d'une chambre individuelle ou collective fournie gratuitement par les administrations militaires.

²⁹⁶ Commune d'implantation de l'unité d'affectation/port base ou commune d'implantation de l'unité d'exercice réel des fonctions (mise pour emploi).

²⁹⁷ BOI-RSA-CHAMP-20-30-10-30-20140428, est exonérée « l'indemnité pour charges militaires prévue par le décret n° 59-1193 du 13 octobre 1959 modifié. Lorsque le bénéficiaire opte pour la déduction de ses frais professionnels pour leur montant réel et justifié, le montant total de l'indemnité doit être réintégré dans la rémunération imposable » (<http://bofip.impots.gouv.fr/bofip/5602-PGP>).

²⁹⁸ La mère veuve du militaire, à condition qu'elle réside habituellement sous le toit du militaire et ne soit pas assujettie à l'impôt sur le revenu, est prise en compte pour l'appréciation des droits dans les mêmes conditions que les enfants à charge.

²⁹⁹ « En 2015, les prix en région parisienne dépassent de 9 % ceux de la province », Insee première n° 1590, avril 2016.

moyenne plus élevés de 9 % que ceux en province (hors Corse). Environ 1/3 des écarts de prix est dû au coût des loyers, supérieurs de près de 50 % pour les habitants de la région parisienne ».

Les militaires, non chargés de famille (célibataires ou PACS < 2 ans), perçoivent le même montant sur tout le territoire (pas de différence avec les taux spéciaux), hormis en région parisienne (+ 9,9 %/province).

Pour les militaires, chargés de famille et non logés gratuitement, le montant de l'ICM pour le taux spécial 1 est en moyenne 44 % plus élevé que celui en région parisienne et 58 % plus élevé que dans le reste du territoire.

Parallèlement, le montant pour le taux spécial 2 est en moyenne 26 % plus élevé que celui en région parisienne et 39 % plus élevé que dans le reste du territoire.

2.2 LA MAJORATION DE L'INDEMNITÉ POUR CHARGES MILITAIRES (MICM)

Références :

- Décret n° 59-1193 du 13 octobre 1959 modifié fixant le régime de l'indemnité pour charges militaires ;
- Arrêté du 9 mars 1987 relatif à la majoration de l'indemnité pour charges militaires pris en application de l'article 5 du décret n° 59-1193 du 13 octobre 1959 modifié fixant le régime de l'indemnité pour charges militaires ;
- Instruction n° 200415/DEF/SGA/DRH-MD/SRRH/SDFM/FM2 du 25 avril 2016 relative aux modalités d'attribution de la majoration de l'indemnité pour charges militaires.

L'article L4123-1 du code de la défense dispose que « *lorsque l'affectation entraîne des difficultés de logement, les militaires bénéficient d'un aide appropriée* ».

Le droit à la majoration de l'indemnité pour charges militaires est ouvert aux militaires, sur leur demande, qui remplissent les conditions cumulatives suivantes :

- faire l'objet d'une nouvelle affectation prononcée d'office pour les besoins du service à l'intérieur de la métropole et entraînant un changement de résidence³⁰⁰ ;
- percevoir **au moins un taux particulier de l'indemnité pour charges militaires**³⁰¹ ;
- avoir demandé à bénéficier d'un logement dont l'attribution relève du ministère des armées et ne pas avoir refusé un logement correspondant à leur situation de famille ;
- résider effectivement avec leur famille dans la garnison de service ou dans un périmètre tel qu'ils puissent regagner journalièrement leur domicile dans des conditions normales³⁰² ;
- ne pas disposer de leur fait ou de celui de leur conjoint d'un logement à titre gratuit ;
- être dans l'obligation de louer un logement dont le loyer principal, charges exclues, est supérieur à un loyer plancher.

Un changement dans la situation familiale du militaire, pendant l'occupation du logement au titre duquel le droit à la MICM est ouvert, n'est pas de nature à en modifier le montant. L'indemnité est soumise à l'impôt sur le revenu.

³⁰⁰ Au sens du décret n° 2007-640 du 30 avril 2007 modifié fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les changements de résidence des militaires sur le territoire métropolitain de la France (chapitre 1^{er}, article 1) : « *constitue un changement de résidence, au sens du présent décret, le déménagement que le militaire se trouve dans l'obligation d'effectuer lorsqu'il reçoit une affectation dans une garnison différente de celle dans laquelle il était affecté antérieurement. Est assimilé au changement de résidence le déménagement qui est effectué, sur ordre du commandement, soit pour occuper, soit pour libérer un logement concédé par nécessité absolue de service ou au titre d'une convention d'occupation précaire avec astreinte* ».

³⁰¹ Les militaires célibataires, divorcés, pacsés depuis moins de 2 ans, en concubinage ou veuf, sans personne à charge, ne perçoivent pas de taux particulier de l'ICM ; ils ne sont donc pas éligibles à la MICM.

³⁰² La notion de périmètre, tel que l'intéressé puisse regagner journalièrement son domicile, est appréciée en durée de trajet. Les conditions paraissent normales lorsque le trajet du domicile à son affectation est effectué dans un délai maximum d'une heure et demi en province et de deux heures en région d'Île-de-France.

Les couples de militaires : la majoration n'est perçue qu'une fois et est calculée sur la solde budgétaire du militaire ayant l'indice de rémunération le plus élevé.

Le célibataire géographique : par dérogation à la règle générale qui prévoit notamment que la famille doit résider effectivement avec le militaire, le droit à la majoration peut être maintenu au titre du dernier logement que la famille a effectivement occupé avec le militaire et qu'elle continue à occuper alors que le militaire a changé d'affectation sans se faire rejoindre de sa famille. La date de départ de l'indemnité est la date d'affectation qui a ouvert le droit à la majoration.

L'accession à la propriété : le droit à la MICM³⁰³ n'est plus ouvert le premier jour du septième mois qui suit la date à laquelle le militaire quitte le logement dont il était locataire.

La MICM est dégressive à compter du premier jour de la septième année d'affectation dans la même garnison ou le même périmètre. Elle est diminuée chaque année de 25 % du montant atteint le dernier jour de la sixième année. Elle disparaît le premier jour de la 10^e année d'affectation. La dégressivité n'est pas interrompue par un changement de logement en cours d'affectation.

2.2.1 Les règles de calcul

Le montant de la MICM est une partie de la différence entre un loyer plancher et le loyer, hors charges et impositions, réellement payé, loyer qui ne peut être supérieur à un loyer plafond.

$$\text{MICM} = [K + (K1 \times (\text{loyer plafond} - \text{loyer réel}) / (\text{loyer plafond} - \text{loyer plancher}))] \times (\text{loyer réel} - \text{loyer plancher})$$

Les index de calcul K et K1 sont déterminés en fonction du type de logement (défense ou privé) et de la zone géographique de résidence (zonage 1/2/3).

Le loyer réel correspond au montant du loyer, hors charges et impositions, et réduit des aides sociales au logement perçues par le militaire ou par son conjoint ou son partenaire.

Le loyer plancher est déterminé en fonction du grade et de la situation de famille des intéressés.

Le loyer plafond résulte du loyer plancher multiplié par un coefficient³⁰⁴ déterminé en fonction du grade et de la zone géographique de résidence.

La zone géographique de résidence

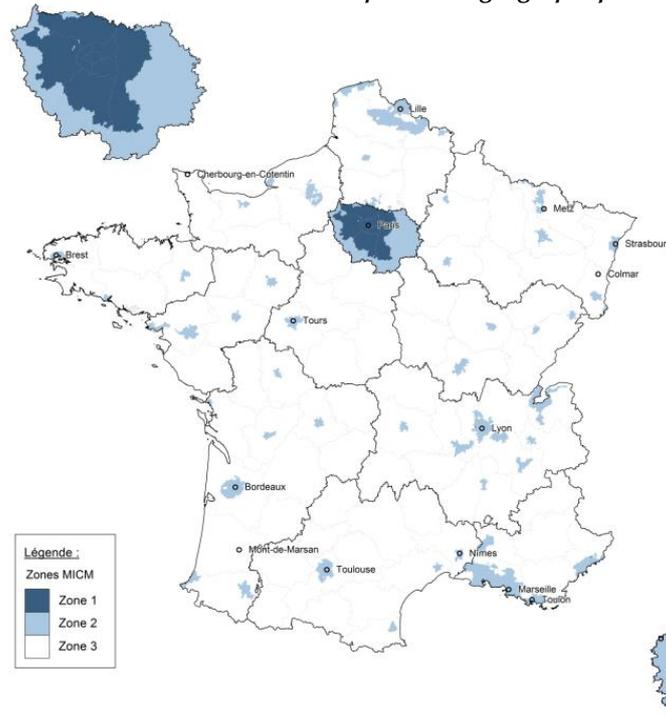
Le zonage dit 1/2/3 est mis en application par l'arrêté du 10 mars 1978 modifié relatif au classement des communes par zones géographiques. Ce zonage permet de moduler l'allocation logement (AL) et l'aide personnalisée au logement (APL) et de fixer les plafonds de loyers des logements sociaux PLAI et PLUS³⁰⁵.

Sa principale évolution est la création de la zone 1bis (Paris et communes limitrophes). Il n'a pas été révisé depuis 2005.

³⁰³ Si le changement de résidence est pris en charge par l'État, le militaire ne bénéficie pas du maintien de la MICM pendant six mois.

³⁰⁴ Les coefficients servant à déterminer le loyer plafond sont plus élevés en zone 1 qu'en zone 2 et plus élevés en zone 2 qu'en zone 3.

³⁰⁵ Prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) et prêt locatif à usage social (PLUS).

Carte 2 – Classement des communes de résidence par zones géographiques (zonage 1/2/3)

Source : instruction n° 200415/DEF/SGA/DRH-MD/SRRH/SDFM/FM2 du 25 avril 2016, relative aux modalités d'attribution de la majoration de l'indemnité pour charges militaires. Traitements HCECM et Observatoire économique de la défense.

2.2.2 Les zones géographiques de résidence

Le zonage 1/2/3 intervient à deux niveaux dans la détermination du montant de la MICM :

- il détermine deux valeurs d'index (pour K et K1) dans la formule de calcul de la MICM, une valeur pour les logements attribués par le ministère et les autres logements en zone 1, puis une seconde valeur pour tous les autres logements ;
- il conditionne le montant du loyer plafond de la commune de résidence (coefficient multiplicateur du loyer plancher, dégressif entre la zone 1 et la zone 3).

Pour apprécier l'adaptation des zones géographiques de la MICM à la tension du marché immobilier local, le zonage 1/2/3 a été rapproché du zonage A/B/C et de la liste des communes assujetties à la taxe annuelle sur les logements vacants, communes dont le marché immobilier est « tendu ».

Le zonage A/B/C est défini par l'arrêté du 1^{er} août 2014 modifié, pris en application de l'article R304-1 du code de la construction et de l'habitation. Il caractérise la tension du marché du logement en découpant le territoire en 5 zones, de la plus tendue (A bis) à la plus détendue (zone C). Une zone est dite « tendue » si l'offre de logements disponibles n'est pas suffisante pour couvrir la demande (en termes de volume et de prix). Il sert entre autres à fixer les plafonds de loyer des logements PLI et PLS³⁰⁶.

Source : <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/les-zonages-des-politiques-du-logement>, mise à jour le 3 février 2017.

Des différences sensibles apparaissent entre le zonage 1/2/3 et le zonage A/B/C. En particulier, des communes de l'arc méditerranéen (départements des Alpes-Maritimes (06), des Bouches-du-Rhône (13), de l'Hérault (34) et du Var (83)) sont simultanément en zone 3 et en zone A (forte tension du marché du logement), dont plus de la moitié sont soumises à la taxe annuelle sur les logements vacants.

Par ailleurs, la dispersion des zones 1/2/3 dans les différentes zones A/B/C tend à montrer que le découpage du territoire en 3 zones (1/2/3) est trop restreint pour représenter la réalité des diversités géographiques du marché immobilier.

³⁰⁶ Prêt locatif intermédiaire (PLI) et prêt locatif social (PLS).

Tableau 3 - Croisement du zonage géographique 1/2/3 avec les communes assujetties à la taxe sur les logements vacants et le zonage A/B/C (en nombre de communes)

MICM	Taxe logements vacants	Zonage A/B/C					Total
		A bis	A	B1	B2	C	
Zone 1	Non		47	166	135		348
	Oui	77	336	1	1		415
Total zone 1		77	383	167	136		763
Zone 2	Non		33	358	1 461	109	1 961
	Oui		172	411	15		598
Total zone 2			205	769	1476	109	2 559
Zone 3	Non		32	392	2 215	28 933	31 572
	Oui		30	74	6	13	123
Total zone 3			62	466	2 221	28 946	31 695
Total		77	650	1 402	3 833	29 055	35 017

Sources : Insee, code officiel géographique, liste des communes (en métropole) au 1^{er} janvier 2017.

Zonage 1/2/3 : instruction n° 200415/DEF/SGA/DRH-MD/SRRH/SDFM/FM2 du 25 avril 2016 relative aux modalités d'attribution de la majoration de l'indemnité pour charges militaires (arrêté du 10 mars 1978 modifié, relatif au classement des communes par zones géographiques).

Taxe sur les logements vacants : décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 modifié relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts.

Zonage A/B/C : arrêté du 1^{er} août 2014 modifié pris en application de l'article R304-1 du code de la construction et de l'habitation. Traitement HCECM.

Champ : communes au 1^{er} janvier 2017, en France métropolitaine.

Nota : ne sont pas répertoriées les communes pour lesquelles l'appariement entre les différentes sources n'a pas pu être réalisé, du fait de l'évolution de la liste des communes.

2.2.3 L'origine du logement

La politique de tarification de la DPMA consiste en la mise à disposition d'un parc de logements à des loyers inférieurs au prix du marché locatif privé d'environ 50 % en Île-de-France et 30 % dans le reste de la France.

Les militaires locataires d'un logement défense, qui remplissent les critères d'éligibilité à la MICM, perçoivent cette aide.

Par exemple, les prix des loyers au m² du parc immobilier défense, hors charges, géré par la SNI en Île-de-France, sont en moyenne moins élevés que ceux du marché locatif privé, à hauteur de 46 % pour les logements réservés « hors social » et 59 % pour les logements domaniaux. En moyenne en 2017, les prix au m² des loyers du parc domanial géré par la SNI à Paris étaient 67 % moins élevés que les prix moyens sur le marché locatif privé.

Par ailleurs, à loyer équivalent, le montant de la MICM pour un logement du parc défense est supérieur à celui pour un logement du marché locatif privé, pour les zones géographiques 2 et 3. Cet écart peut atteindre 29 % pour les loyers d'un montant supérieur ou égal au loyer plafond (déterminé en fonction de la zone géographique).

Exemples :

Un sergent-chef (indice majoré 353), marié avec 2 enfants à charge, résidant en zone géographique 2, et dont le loyer réel est de 400 €/mois percevrait une MICM pour un logement du parc défense (206 €/mois) de 13 % supérieure à celle pour un logement du marché locatif privé (183 €/mois).

Un sergent-chef (indice majoré 353), marié avec 2 enfants à charge, résidant en zone géographique 1 (appartement T4 de 75 m² à Malakoff) devrait s'acquitter d'un loyer réel de 653 €/mois au sein du parc défense (hors social) et de 945 €/mois sur le marché locatif privé, plafonné à 724 €/mois pour le calcul de la MICM.

Il percevrait une MICM de 430 €/mois pour un logement du parc défense et de 488 €/mois pour un logement du marché locatif privé. Au final, le reste à charge d'un militaire qui aurait dû se loger dans le privé est deux fois plus élevé que celui d'un militaire locataire d'un logement du parc défense.

3 DROITS SPÉCIFIQUES À LA GENDARMERIE

3.1 NOUVELLE BONIFICATION INDICIAIRE AU TITRE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Références :

- Décret n° 93-522 du 26 mars 1993 relatif aux conditions de mise en œuvre de la nouvelle bonification indiciaire dans la fonction publique de l'État ;
- Décret n° 2010-793 du 12 juillet 2010 relatif à l'attribution de la nouvelle bonification indiciaire au titre de la mise en œuvre de la politique de la ville aux militaires de la gendarmerie occupant certains emplois au ministère de l'intérieur ;
- Arrêté du 19 décembre 2016 fixant pour la gendarmerie nationale la liste des emplois ouvrant droit au bénéfice d'une nouvelle bonification indiciaire au titre de la mise en œuvre de la politique de la ville aux militaires en service au ministère de l'intérieur.

La nouvelle bonification indiciaire peut être versée aux militaires de la gendarmerie nationale, exerçant dans le cadre de la politique de la ville, des fonctions de « *prévention et de sécurité publique exercées à titre principal ou sous forme de concours direct dans une zone concernée par la politique de la ville* » ou des fonctions de « *police judiciaire exercées à titre principal ou sous forme de concours direct dans une zone concernée par la politique de la ville* ».

La nouvelle bonification indiciaire est attribuée aux militaires de la gendarmerie nationale affectés dans une unité et occupant des emplois, listés dans l'arrêté, au titre de la mise en œuvre de la politique de la ville. Elle ne peut pas se cumuler avec d'autres bonifications indiciaires d'une autre nature.

3.2 AVANTAGE SPÉCIFIQUE D'ANCIENNETÉ

Bien que n'étant pas une indemnité, l'avantage spécifique d'ancienneté est cité car cet outil compense des sujétions inhérentes à des lieux d'affectation particuliers.

Références :

- Décret n° 97-848 du 10 septembre 1997 modifié relatif au droit à l'avantage spécifique d'ancienneté accordé à certains militaires de la gendarmerie affectés dans les quartiers urbains particulièrement difficiles ;
- Arrêté du 16 décembre 2002 fixant les unités ouvrant droit au bénéfice de l'avantage spécifique d'ancienneté accordé à certains militaires de la gendarmerie nationale affectés dans les quartiers urbains particulièrement difficiles.

L'article 2 du décret n° 97-848 dispose que « *Lorsqu'ils justifient de trois ans au moins de services continus accomplis dans un quartier urbain [...], les militaires de la gendarmerie ont droit, pour l'avancement d'échelon, à une bonification d'ancienneté d'un mois pour chacune de ces trois années et à une bonification d'ancienneté de deux mois par année de service continu accomplie au-delà de la troisième année sans que le total des bonifications puisse excéder treize mois.*

L'avantage spécifique d'ancienneté (ASA) est ouvert aux officiers et sous-officiers de gendarmerie servant en gendarmerie départementale et affectés dans une unité désignée par arrêté interministériel.

Les bonifications interviennent dans le calcul de l'ancienneté requise au titre de l'avancement d'échelon. Elles ont donc pour effet de minorer le temps nécessaire pour accéder à l'échelon supérieur du grade.

Le total des bonifications ne peut excéder 13 mois, que ce soit au titre d'une ou plusieurs affectations continues ouvrant droit à l'ASA ou au titre de plusieurs affectations non successives

sur l'ensemble de la carrière.

Les services doivent être ininterrompus et correspondre à des périodes entières de service. Si la période est interrompue (mutation dans une unité non éligible ASA, puis retour dans une unité ouvrant droit à l'ASA), le décompte des services accomplis repart à zéro.

Le protocole pour la valorisation des carrières, des compétences et des métiers dans la gendarmerie nationale du 11 avril 2016 prévoit la rénovation de l'avantage spécifique d'ancienneté. Le dispositif actuel repose sur l'arrêté interministériel du 16 décembre 2002. Des travaux sont en cours pour tenir compte de l'évolution de l'organisation de la gendarmerie depuis 2002 et du nouveau schéma de la politique de la ville. La mise en œuvre du dispositif rénové est prévue en 2019.

TABLEAU DE SYNTHÈSE DES DROITS FINANCIERS EN MÉTROPOLE

	Droit financier (en métropole)	Localisation	Références
Interministériel	Indemnité de résidence (RESI)	Taux dépendant de la zone de la commune d'implantation de la formation.	- Décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985. - Décret n° 2014-1457 du 5 décembre 2014. - Circulaire interministérielle FP/7 n° 1996 2B n° 00-1235 du 12 mars 2001.
	Indemnité de résidence afférente à la nouvelle bonification indiciaire	Les militaires bénéficiaires de la NBI et de l'indemnité de résidence perçoivent l'indemnité de résidence afférente à la NBI.	- Décret n° 2004-941 du 3 septembre 2004.
	Indemnité compensatoire pour frais de transport en Corse (ICORSE)	Affectation en Corse.	- Décret n° 89-251 du 20 avril 1989. - Arrêté du 2 novembre 2011.
Commun à tous les militaires	Indemnité pour charges militaires (ICM)	Taux spécifique pour les militaires non-logés gratuitement affectés en région parisienne. Taux spécial lors d'une affectation dans une garnison défavorisée.	- Article L4123-1 du code de la défense. - Décret n° 59-1193 du 13 octobre 1959. - Arrêté du 18 septembre 1964. - Arrêté du 2 mars 2017. - Circulaire n° 7300/DEF/GEND/LOG/ADM du 26 mars 2013.
	Majoration de l'indemnité pour charges militaires (MICM)	Taux en fonction de la zone géographique du lieu de résidence.	- Décret n° 59-1193 du 13 octobre 1959. - Arrêté du 9 mars 1987. - Instruction n° 200415/DEF/SGA/DRH-MD/SRRH/SDFM/FM2 du 25 avril 2016.
Spécifique à la gendarmerie	Nouvelle bonification indiciaire au titre de la mise en œuvre de la politique de la ville	Affectation dans les zones concernées par la politique de la ville.	- Décret n° 93-522 du 26 mars 1993. - Décret n° 2010-793 du 12 juillet 2010. - Arrêté du 19 décembre 2016.
	Avantage spécifique d'ancienneté (ASA)	Affectation dans certains quartiers urbains particulièrement difficiles.	- Décret n° 97-848 du 10 septembre 1997. - Arrêté du 16 décembre 2002.

ANNEXE 9

LE LOGEMENT DES MILITAIRES

Réalisation : HCECM

ANNEXE 9

LE LOGEMENT DES MILITAIRES

1 LE LOGEMENT DANS LES ARMÉES

Références :

- Article L4123-1 du code de la défense ;
- Décret n° 2015-690 du 18 juin 2015 relatif à l'établissement public des fonds de prévoyance militaire et de l'aéronautique ;
- Arrêté du 3 novembre 2015 fixant les listes de fonctions [...] pouvant ouvrir droit à l'attribution d'une concession de logement par nécessité absolue de service ou d'une convention d'occupation précaire avec astreinte ;
- Instruction n° 1134/DEF/SGA/DMPA/SDL/BL du 22 novembre 2012, sur le classement, les conditions d'attribution et d'occupation des logements relevant du ministère de la défense en métropole ;
- Instruction n° 302/DEF/SGA/DMPA/SDIE du 14 février 2013, relative à la politique immobilière du ministère de la défense ;
- Note n° 000034/DEF/SGA/DMPA/SDL/BL du 17 janvier 2014, relative à l'accès au logement défense des personnels militaires divorcés ;
- Instruction n° 113/DEF/SGA/DMPA/SDL/BL du 10 février 2015 sur l'organisation et les missions de la chaîne du logement du ministère de la défense en métropole ;
- Site Internet : www.defense.gouv.fr/familles/votre-espace/votre-logement... ;
- Site Internet de l'EPFP : <https://retraitesolidarite.caissedesdepots.fr/node/509/528>.

L'article L4123-1 du code de la défense dispose que « *lorsque l'affectation entraîne des difficultés de logement, les militaires bénéficient d'un aide appropriée* ».

1.1 POLITIQUE DU LOGEMENT ET ORGANISATION DE LA CHAÎNE DU LOGEMENT

Selon les termes de l'instruction n° 1134/DEF/SGA/DMPA/SDL/BL du 22 novembre 2012, la garnison d'affectation s'entend comme le territoire de la ou des communes d'implantation de l'unité ou du détachement où le personnel effectue normalement son service au sein de la base de défense (BdD) d'affectation.

Le périmètre d'une BdD en matière de logement peut différer de la zone de compétence de la BdD en matière de formation soutenue. Ce périmètre est fixé par décision conjointe de l'EMA et de la direction des patrimoines, de la mémoire et des archives (DPMA).

La politique du logement³⁰⁷ remplit un double objectif :

- compenser la mobilité exigée des militaires ;
- répondre à une préoccupation sociale au profit des personnels à revenus modestes.

1.1.1 Le niveau national

La DPMA a pour mission d'élaborer et de mettre en œuvre la politique d'ensemble du ministère en matière de logement.

Ses actions sont menées par la sous-direction du logement, puis relayées dans les territoires par 6 bureaux régionaux du logement³⁰⁸ et les bureaux logement de BdD (BLBdD).

³⁰⁷ L'hébergement en enceinte militaire des cadres célibataires et célibataires géographiques ainsi que des militaires du rang ne relève pas du logement familial.

³⁰⁸ Île-de-France, Bordeaux, Lyon, Metz, Rennes et Toulon.

1.1.2 Le niveau régional

Les bureaux régionaux du logement sont chargés de mettre en œuvre la politique définie. La chaîne régionale compte 5 bureaux régionaux du logement – BRL – (Bordeaux, Lyon, Metz, Rennes et Toulon) et un bureau du logement en région Île-de-France³⁰⁹ (BLRIF).

1.1.3 Le niveau local

Au niveau local la politique du logement est appliquée au sein des bases de défense. À l'exception de l'Île-de-France, le ComBdD a la responsabilité (R5131-11 du code de la défense) d'attribuer les logements situés dans un immeuble appartenant à l'État, pris à bail par lui ou réservés par convention auprès d'un bailleur. Pour ce faire, le ComBdD s'appuie sur le chef du bureau du logement de la BdD (BLBdD).

Les 51 bureaux du logement de BdD sont organiquement intégrés aux GSBdD, au sein de la chaîne du service du commissariat des armées (SCA), à l'exception des bureaux logement d'Île-de-France, de Brest et Toulon qui relèvent de la DPMA³¹⁰.

1.2 CLASSIFICATION DES LOGEMENTS

1.2.1 Les différentes catégories

Le ministère des armées met à la disposition de ses ressortissants un parc de logements qui lui appartiennent en propre ou qu'il réserve par convention auprès d'opérateurs.

1.2.1.1 Les logements domaniaux et assimilés

- les logements domaniaux loués, par France domaine et le ministère des armées, à un preneur (SNI), par le biais d'un contrat de bail civil ;
- les logements domaniaux situés sur le domaine public de l'État (qui ne font pas l'objet d'un tel contrat de bail) ;
- les logements assimilés, pris à bail par l'État.

Les logements domaniaux et assimilés sont les seuls à faire l'objet de concessions par nécessité absolue de service ou de conventions d'occupation précaire avec astreinte.

1.2.1.2 Les autres logements

Les logements réservés par convention

Il s'agit de logements situés dans les immeubles appartenant à des personnes morales distinctes de l'État et qui ne font pas l'objet d'un bail au profit de ce dernier. Ils sont en général mis à la disposition du ministère des armées par convention de réservation (bailleurs sociaux (SNI, HLM), sociétés privées).

Les logements financés par l'établissement public des fonds de prévoyance militaire et de l'aéronautique (EPFP)

L'article R3417-3 (3^o) du code de la défense dispose que « *Cet établissement a pour mission de [...] participer au logement des personnels militaires, notamment par l'acquisition de biens immobiliers et par l'octroi de prêts aux organismes de logement social contre réservation de logements* ».

Le décret n° 2015-690 du 18 juin 2015 relatif à l'établissement public des fonds de prévoyance militaire et de l'aéronautique (article 14, retranscrit à l'article R3417-22 du code de la défense) fait passer le montant pouvant être investi au titre des missions prévues au 3^o de l'article R3417-3 de 300 à 400 millions d'euros.

³⁰⁹ La fonction logement est assurée, pour l'ensemble de la région Île-de-France, par le BLRIF. Les commandants des bases de défense Paris Île-de-France et Montlhéry n'attribuent pas de logements.

³¹⁰ Le BLRIF exerce à la fois des missions de BLBdD, comme certains BRL, et des missions de BRL. Dans le cadre de ses attributions, le chef du BLRIF exerce les missions dévolues au commandant de base de défense (ComBdD).

Cette enveloppe sert à :

- financer des nouveaux logements avec :
 - o des prêts aux bailleurs sociaux en échange de réservations de logements. Ce sont des prêts à 1 %, sur 25 ans avec un différé de remboursement de 5 années ;
 - o l'acquisition d'immeubles ou de maisons en VEFA-ULS³¹¹. Les immeubles sont acquis par l'EPFP en l'état futur d'achèvement en partenariat avec des bailleurs sociaux qui acquièrent l'usufruit pendant 25 années et réservent les logements aux personnels militaires. À l'issue de cette période de 25 ans, l'EPFP récupère la pleine propriété de l'immeuble ;
- faciliter l'accès à la propriété des militaires (sur convention conclue avec l'IGeSA) avec une offre de prêts complémentaires sans intérêt. Dans le cadre du plan famille³¹², le montant du prêt est porté à 10 000 euros, avec une durée d'amortissement de 15 ans. Le nombre annuel de prêts accordés est fixé à 1 000 au maximum.

1.2.2 Classification fonctionnelle

Les logements défense se répartissent selon la fonction de l'occupant en 3 grands groupes :

- les logements concédés par nécessité absolue de service³¹³ (NAS) ;
- les logements qui font l'objet d'une convention d'occupation précaire avec astreinte³¹⁴ (COP/A) ;
- les logements familiaux, dits de « répartition ».

L'arrêté du 3 novembre 2015 fixe les listes de fonctions des services de l'État du ministère de la défense prévues aux articles R2124-65 et R2124-68 du code général de la propriété des personnes publiques pouvant ouvrir droit à l'attribution d'une concession de logement par nécessité absolue de service ou d'une convention d'occupation précaire avec astreinte.

Les logements des hautes autorités

Ces logements ont la particularité d'être séparés en 2 parties : une partie privative, qui fait l'objet d'une convention d'occupation précaire avec astreinte, et une partie dite « de représentation » considérée comme du casernement, dont l'occupant n'a pas une jouissance privative et qu'il n'utilise que pour l'exercice de ses fonctions, quand elles impliquent une mission de représentation. L'occupant ne verse une redevance que pour l'occupation de la partie privative du logement.

³¹¹ Vente en état futur d'achèvement-usufruit locatif social.

³¹² Le prêt d'accession à la propriété de l'IGeSA, destiné à tous les ressortissants du ministère, et le prêt complémentaire d'accession à la propriété, concédé par l'EPFP et destiné exclusivement aux militaires, formaient un montant cumulé maximal de 20 000 euros, à taux zéro et remboursables sur 10 ans. Le montage est porté à 25 000 euros (15 000 euros pour le prêt IGeSA et 10 000 euros pour le prêt complémentaire EPFP) sur 15 ans dans le cadre de la mesure 4.5 du plan d'accompagnement des familles et d'amélioration des conditions de vie des militaires 2018-2022 (Cf. Circulaire n° 43/ARM/SGA/DRH-MD du 22 décembre 2017, relative au prêt habitat du ministère des armées).

³¹³ Aux termes de l'article R2124-65 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), les logements concédés par nécessité de service sont accordés « lorsque l'agent ne peut accomplir normalement son service, notamment pour des raisons de sûreté, de sécurité ou de responsabilité, sans être logé sur son lieu de travail ou à proximité immédiate ». La concession NAS comporte la gratuité de la prestation du logement nu, dans certains cas elle peut comporter un régime forfaitaire de règlement de certaines prestations. Elle est accordée en priorité dans des immeubles appartenant à l'État.

³¹⁴ Aux termes de l'article R2124-68 du CG3P, les logements faisant l'objet d'une convention d'occupation précaire avec astreinte sont les logements occupés par un agent tenu d'accomplir un service d'astreinte mais qui ne remplit pas les conditions ouvrant droit à la concession d'un logement NAS. Ils sont accordés par priorité dans des immeubles appartenant à l'État. Une redevance, égale à 50 % de la valeur locative réelle, est mise à la charge du bénéficiaire (*changement de régime des concessions de logement par décret n° 2012-752 du 09 mai 2012*).

1.3 LE PARC DE LOGEMENTS

1.3.1 Caractéristiques du parc de logements

En 2017, le parc global de logements du ministère des armées est constitué de 47 556 logements, dont 42 349 en métropole, 4 021 en outre-mer³¹⁵ et 1 186 à l'étranger³¹⁶. La part de logements sous convention de réservation auprès de grands opérateurs ou de bailleurs sociaux est globalement stable et s'établit en moyenne en métropole à 78 % du parc total entre 2013 et 2017.

La politique du logement pour l'outre-mer et l'étranger consiste à obtenir une répartition équilibrée entre les logements domaniaux et ceux pris à bail. En moyenne en 2017, 51,3 % des logements du parc défense dans ces zones sont des logements domaniaux.

Le contrat d'objectifs et de performance de l'EPFP prévoit sur la période 2016-2021, le financement de 3 077 logements, 1 095 en Île-de-France et 1 982 en régions. Fin 2017, l'EPFP a permis au ministère de proposer 1 678 logements supplémentaires³¹⁷, dont 678 en Île-de-France.

Au 31 décembre 2017, l'EPFP avait financé 2 290 logements (1 385 par les prêts accordés aux bailleurs contre réservations de logements et 905 par l'acquisition de logements en démembrement de propriété dans le cadre du dispositif VEFA-ULS).

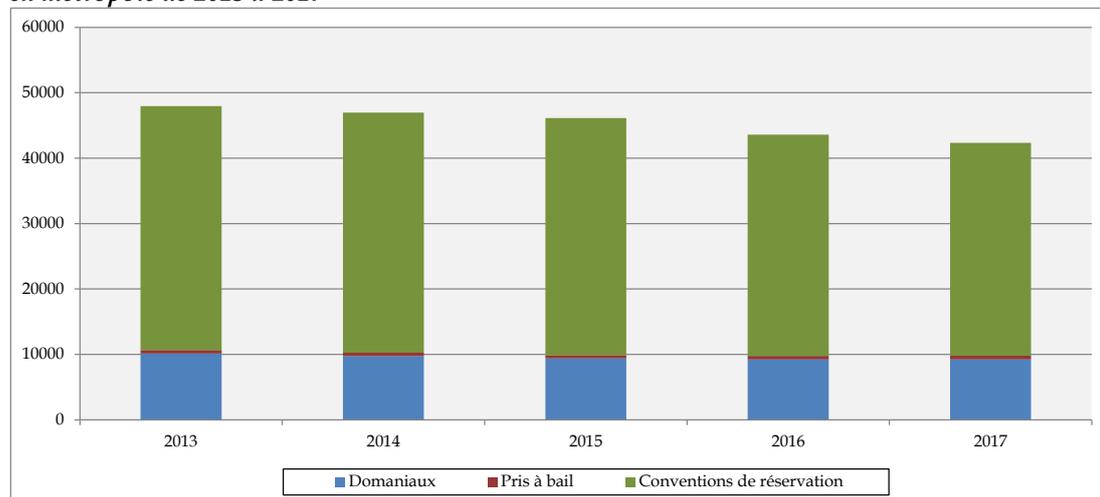
1.3.2 Le parc de logements en métropole

Tableau 1 - Évolution du parc de logements du ministère, en métropole de 2013 à 2017

	2013	2014	2015	2016	2017
Logements domaniaux	10 130	9 745	9 374	9 233	9 212
Logements pris à bail	528	519	503	547	594
Logements réservés par convention	37 305	36 694	36 260	33 801	32 543
Total	47 963	46 958	46 137	43 581	42 349

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

Graphique 1 - Évolution du parc de logements du ministère des armées, par catégorie de logement, en métropole de 2013 à 2017



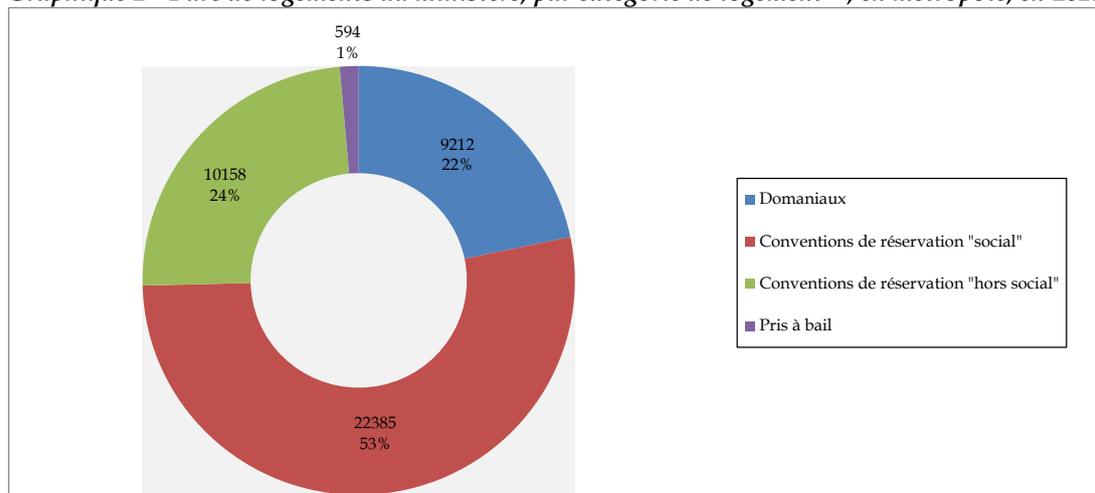
Source : direction des patrimoines, de la mémoire et des archives.

Le volume des logements sociaux représente plus de la moitié (53 %) du parc total de logements du ministère et près de 70 % des logements sous convention de réservation.

³¹⁵ En outre-mer, 1 829 logements domaniaux et 2 192 logements pris à bail.

³¹⁶ À l'étranger, 842 logements domaniaux et 344 logements pris à bail.

³¹⁷ 1 138 logements financés par les prêts aux bailleurs contre réservations et 540 acquis en VEFA-ULS.

Graphique 2 - Parc de logements du ministère, par catégorie de logement³¹⁸, en métropole, en 2017

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

En 2017, 73 % du parc total de logements du ministère est disponible à la location (parc utile) ; 89 % des logements domaniaux, 100 % des logements pris à bail et 68 % des logements conventionnés. La différence entre le parc total et le parc utile³¹⁹ 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 société³²⁰ pour un tour de bail, faute de trouver un locataire dans les temps impartis. En 2017, 10 374 logements réservés par convention sont rendus au bailleur.

Le ministère peut verser des garanties d'occupation aux sociétés propriétaires de logements réservés afin d'en garder la disposition lorsqu'ils sont vacants (conservation du « droit de suite »).

En 2017 en Île-de-France, le parc utile représente 88 % des logements du parc défense de la région. Depuis le regroupement des états-majors sur le site de Balard, le centre d'équilibre des demandes de logement se concentre au sud de Paris (Vanves, Versailles, Issy-les-Moulineaux...). Les localisations des logements conventionnés sont révisées au fur et à mesure du renouvellement des conventions. L'Île-de-France concentre plus d'un tiers de la capacité totale de logements utiles du ministère.

Les parcs utiles des logements gérés par les bureaux régionaux de Metz (59 %) et Rennes (55 %) représentent un peu plus de la moitié de leur parc global.

³¹⁸ Logement social : les loyers, tout comme la désignation des locataires, sont soumis à des règles fixées par l'État. Il existe plusieurs catégories de logements sociaux suivant leur mode de financement à la construction : le PLAI (financé avec un prêt locatif aidé d'intégration), le PLUS (financé avec un prêt locatif à usage social) et le PLS (financé avec un prêt locatif social). Le plafond de revenus pris en compte pour l'accès au logement social dépend de la nature du prêt. Ces logements font l'objet d'un conventionnement APL.

Logement hors social : il s'agit des logements sans plafond de ressources et des logements PLI (financés par un prêt locatif intermédiaire). Les PLI sont destinés aux ménages dont les revenus dépassent les plafonds des logements sociaux, mais qui éprouvent des difficultés à se loger au sein du parc privé. Ils sont soumis à plafond de ressources et ne sont pas conventionnés APL.

³¹⁹ Le parc « utile » correspond au parc disponible à la location. Les logements conventionnés rendus aux sociétés et les logements domaniaux en cours de cession sont retirés du parc inventaire (global).

³²⁰ Un « rendu société » est un logement conventionné qui n'a pas trouvé de locataire au ministère des armées et qui a été rendu pour « un tour » de bail au bailleur qui retrouve la liberté de le mettre à la location.

Tableau 2 - Répartition du parc de logements par bureau régional du logement, en métropole en 2017

	Bureau régional du logement						Total
	Île-de-France	Bordeaux	Lyon	Metz	Rennes	Toulon	
Parc global de logements	12 238	3 946	6 623	7 184	7 436	4 922	42 349
Parc utile de logements	10 750	2 935	5 058	4 262	4 079	3 874	30 958
<i>Domaniaux</i>	2 080	850	1 055	2 338	1 530	342	8 195
<i>Pris à bail</i>	132	76	93	83	173	37	594
<i>Réservés par convention</i>	8 538	2 009	3 910	1 841	2 376	3 495	22 169
Part du parc utile	35 %	9 %	16 %	14 %	13 %	13 %	100 %
Part du parc utile/parc global par région	88 %	74 %	76 %	59 %	55 %	79 %	73 %

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

Nota : Le parc « utile » correspond au parc disponible à la location. Les logements conventionnés rendus aux sociétés et les logements domaniaux en cours de cession sont retirés du parc inventaire (global).

Dans le ressort des bureaux régionaux du logement de Metz et Rennes, plus de la moitié des logements réservés par convention sont rendus société pour un tour de bail ; la part est de près d'un tiers des logements réservés pour le bureau du logement de Bordeaux.

Tableau 3 - Part de logements, sous convention de réservation, rendus société pour un tour de bail par rapport au parc global de logements réservés, par bureau régional du logement, en métropole en 2017

	Bureau régional du logement						Total
	Île-de-France	Bordeaux	Lyon	Metz	Rennes	Toulon	
Part des logements rendus société pour un tour de bail/au nombre total de logements réservés par région	14 %	32 %	28 %	56 %	57 %	23 %	32 %

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

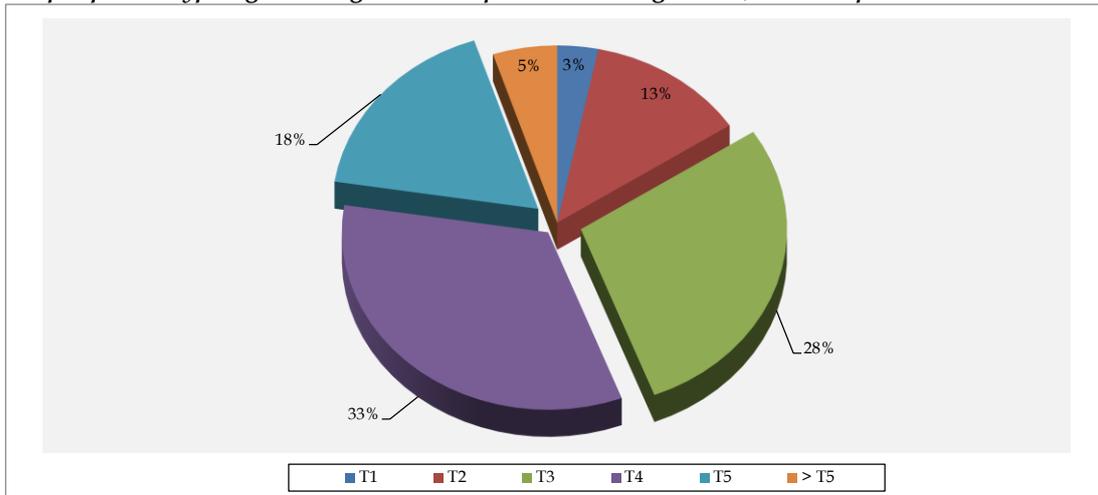
Près de 20 % du parc utile de logements domaniaux est vacant depuis au moins 6 mois pour le bureau du logement de Metz et 10 % pour celui de Rennes.

Tableau 4 - Part de logements domaniaux vacants par rapport au parc utile de logements domaniaux, par bureau régional du logement, en métropole en 2017

	Bureau régional du logement						Total
	Île-de-France	Bordeaux	Lyon	Metz	Rennes	Toulon	
Part de logements domaniaux vacants à 6 mois/au parc utile de logements domaniaux par région	2 %	7 %	2 %	18 %	10 %	3 %	9 %

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

Les logements de types T3, T4 et T5 représentent près de 80 % du parc utile de logements du ministère en métropole, en 2017.

Graphique 3 - Typologie des logements du parc utile de logements, en métropole en 2017

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

1.3.3 Le parc de logements en outre-mer et à l'étranger

Tableau 5 - Évolution du parc de logements du ministère, en outre-mer et à l'étranger, de 2013 à 2017

	2013	2014	2015	2016	2017
Logements domaniaux	2 432	2 562	2 762	2 750	2 671
Logements pris à bail	3 142	2 943	2 793	2 589	2 536
Total	5 574	5 505	5 555	5 339	5 207

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

1.3.4 Le plan famille

Le politique du logement constitue un volet très important du plan d'accompagnement des familles et d'amélioration des conditions de vie des militaires 2018-2022, dit plan « famille » avec :

- l'élargissement du parc de logements dans les zones de densification ou de tension locative forte en métropole et dans les outre-mer (mesure 4.1) :
 - o augmentation de l'offre de 660 logements en métropole de 2018 à 2020 et renouvellement des conventions arrivant à échéance ;
 - o amélioration de l'offre de logements à Mayotte et en Guyane, permettant de disposer de 50 % du parc en domanial dans ces zones ;
- l'amélioration de l'état technique du parc de logement domanial (mesure 4.2) ;
- l'ouverture à la colocation des logements défense aux célibataires et célibataires géographiques (mesure 4.3).

Focus sur la colocation

Une expérimentation pluriannuelle débutera au plan annuel de mutation 2018 dans 6 bases de défense³²¹, qui ont été définies en coopération avec le CICoS, en tenant compte des demandes et d'un certain nombre de critères (existence de logements disponibles, niveau de saturation des BCC, taux de célibataires et célibataires géographiques...). Un premier bilan sera établi à l'issue du plan de relève 2018.

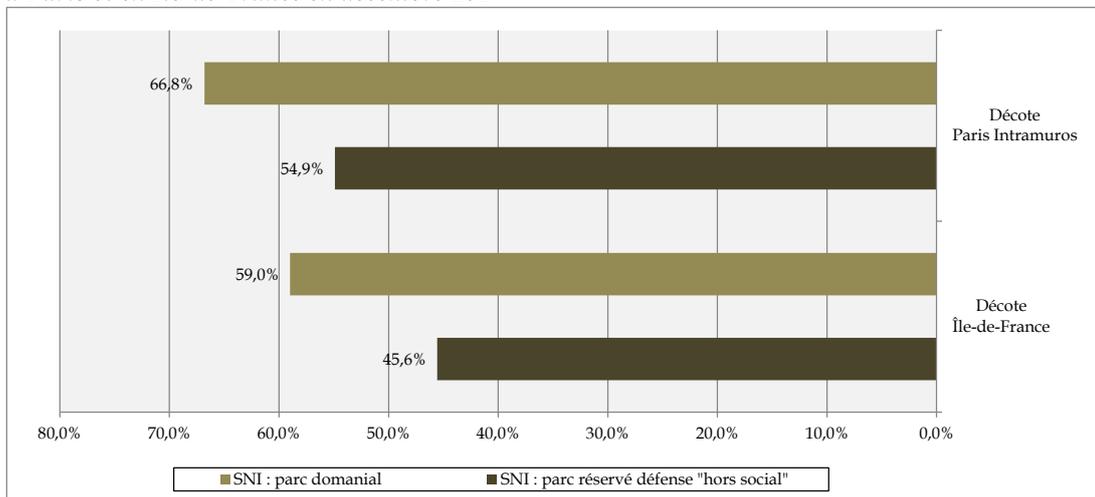
Elle portera principalement sur des logements du parc domanial pour optimiser l'utilisation du parc.

³²¹ Bases de défense de Saint-Germain-en-Laye, Mourmelon-Mailly, Épinal-Luxeuil, Verdun, Rennes et Vannes-Coëtquidan.

1.3.5 Le montant des loyers

La politique de tarification de la DPMA consiste en la mise à disposition d'un parc de logements à des loyers inférieurs au prix du marché locatif privé d'environ 50 % en Île-de-France et 30 % dans le reste de la France.

Graphique 4 – Décote des prix au m² des loyers du parc défense par rapport au marché locatif privé, à Paris et en Île-de-France en décembre 2017



Source : SNI Île-de-France. Callon 2017 pour les prix du marché locatif privé.

Note de lecture : en moyenne en décembre 2017, les prix au m² des loyers du parc domanial, géré par la SNI, en Île-de-France était 59 % moins élevé que le prix moyen sur le marché locatif privé, selon la référence Callon 2017.

1.4 LES ATTRIBUTIONS DE LOGEMENT

1.4.1 Les ayants droit

Le personnel du ministère est potentiellement éligible à l'attribution d'un logement dans sa base de défense d'affectation, lorsqu'il est nouvellement affecté dans une base de défense, ou à l'occasion d'une mutation à l'intérieur d'une BdD, avec changement de garnison d'affectation.

Le ressortissant déjà bénéficiaire d'un logement du ministère des armées ou logé par ses propres moyens, à l'intérieur de la garnison, peut présenter une demande de relogement dans les cas suivants : rupture de bail à l'initiative du propriétaire, charges de loyer trop importantes (> 1/3 des ressources), mutation interne à la garnison, changement de situation de famille, raisons de sécurité liées à l'environnement du logement.

Tableau 6 - Critères d'éligibilité des personnels militaires

Statut	Ancienneté de service	Situation personnelle	Personnes à charge	Éligibilité
Officier		Toutes situations, <i>y compris célibataire géographique</i>		Oui
Non-officier	>15 ans de service	Toutes situations		Oui
		Célibataire géographique		À titre exceptionnel ³²²
Non-officier	<15 ans de service	Célibataire, divorcé, veuf	Sans personne à charge	Non
		Marié		Oui
		PACS<2 ans, concubinage		À titre exceptionnel
		PACS≥2 ans		Oui
		Célibataire, divorcé, veuf	Avec personne(s) à charge ^(*)	Oui
		Marié		Oui
		PACS<2 ans, concubinage		Oui
		PACS≥2 ans		Oui
		Célibataire géographique		À titre exceptionnel

Source : instruction n° 1134/DEF/SGA/DMPA/SDL/BL du 22 novembre 2012, sur le classement, les conditions d'attribution et d'occupation des logements relevant du ministère de la défense en métropole.

Traitement HCECM.

(*) ou garde alternée/droit de visites pour des enfants en âge d'éducation.

En résumé, ne sont pas éligibles à un logement du parc du ministère des armées :

- les militaires non-officiers ;
- de moins de 15 ans de service ;
- célibataires, dont divorcés et veufs, en concubinage et PACS < 2 ans (sauf à titre exceptionnel) ;
- non chargés de famille.

Pour les personnels civils, les critères d'éligibilité ne sont pas assujettis à des conditions de situation familiale et/ou d'ancienneté. La seule condition concerne les contractuels qui doivent être titulaires d'un contrat de 3 ans minimum.

1.4.2 Critères d'attribution

Les logements du parc défense sont prioritairement attribués aux militaires et civils nouvellement affectés dans une base de défense respectivement en provenance de formations ou d'établissements restructurés et en retour d'une affectation outre-mer ou à l'étranger.

Le classement des demandes s'effectue en fonction de la situation familiale du candidat qui détermine le type de logement³²³ auquel il peut prétendre ainsi que du niveau de ressources qui conditionne la catégorie de logement (social ou non social).

1.4.3 Le taux de réalisation

En métropole, le taux de réalisation³²⁴ des demandes de logement déposées par les militaires

³²² Si les ressources en logements le permettent.

³²³ Le logement du célibataire comprend au moins une pièce principale, celui d'un ménage sans enfant ou personne à charge au moins 2 pièces principales. La taille du logement est augmentée d'une pièce supplémentaire par personne à charge (le ménage s'entend des personnes unies par les liens du mariage, ayant conclu un pacte civil de solidarité ou en situation de concubinage).

Compte tenu de son intérêt pour la communauté de défense, l'exercice de la fonction d'assistant(e) maternel(le) par l'une des personnes du ménage sera pris en compte pour la détermination de la taille du logement (sur demande, une pièce supplémentaire).

³²⁴ Rapport entre le nombre de logements attribués et le nombre de demandes déposées.

s'établit en 2017 à 56 % (53 % en 2016, 52 % en 2015). Il est de 44 % pour les officiers, 59 % pour les sous-officiers et de 63 % pour les militaires du rang.

Ce taux est de 70 % pour les militaires affectés en Île-de-France en 2017 (79 % pour les militaires du rang), contre 67 % en 2015.

Tableau 7 - Taux de réalisation des demandes de logement des militaires, par bureau régional du logement, en métropole en 2017

	Bureau régional du logement						Total
	Île-de-France	Bordeaux	Lyon	Metz	Rennes	Toulon	
Taux de réalisation pour les militaires, tous grades confondus	70 %	51 %	54 %	53 %	44 %	63 %	56 %
Taux de réalisation pour les militaires du rang	79 %	61 %	59 %	65 %	54 %	69 %	63 %

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

Fin 2017, le ministère des armées loge plus de 28 500 locataires. 77 % (20 446) des locataires d'un logement de répartition sont des militaires et 23 % (6 204) des civils.

Tableau 8 - Nombre de locataires en logement défense, par type de locataire et de logement, en métropole, au 31 décembre 2017

		Logements de répartition	Logements NAS	Logements COP/A
Militaires	relevant du MINARM	19 988	212	135
	CSTA, GAV, Gend Spé	458	1 443	-
Civils		6 204	71	5
Total		26 650	1 726	140

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

1.4.4 Durée d'occupation des logements

La durée d'occupation moyenne, entre 2009 et 2017, des logements du parc défense est de 3,5 ans pour les militaires et de 7,6 ans pour les personnels civils.

Depuis la nette diminution en 2012, les durées d'occupation progressent chaque année tant pour les militaires que pour les personnels civils (environ 14 % entre 2013 et 2017 pour chacune des populations).

Tableau 9 - Évolution de la durée moyenne d'occupation des logements (en années), par statut, entre 2009 et 2017

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Civils	7,5	7,7	7,6	7,1	7,2	7,4	7,75	7,7	8,25
Militaires	3,4	3,7	3,7	3,25	3,25	3,3	3,5	3,6	3,7

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

1.5 LA BOURSE AU LOGEMENT DES AGENTS DE L'ÉTAT (BALAE)

Des logements sociaux et intermédiaires interministériels, dont l'État n'est ni le propriétaire, ni le gestionnaire, sont réservés spécifiquement aux agents de l'État, en Île-de-France, quel que soit leur ministère d'appartenance. Ils sont publiés sur la BALAE.

Ces logements interministériels proviennent :

- des logements 5 %, également appelés contingent préfectoral – dispositif issu de l'article R*441-5 du code de la construction et de l'habitat ;

- des réservations financées par des fonds d'aménagement pour la région Île-de-France (FARIF) ;
- des réservations financées par des crédits interministériels d'action sociale (CIAS) ;
- des réservations (de logements intermédiaires) par l'établissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP), en contrepartie de son investissement dans le fond de logement intermédiaire.

Pour répondre aux difficultés des agents de la fonction publique à se loger dans les zones tendues du marché locatif, une convention, signée en janvier 2017 entre la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), ERAFP, fond de pension public auquel cotisent les militaires, et le groupe SNI³²⁵, a mis en place un système de réservation permettant à ces agents d'accéder à des logements à loyer modéré, au sein du patrimoine du fonds de logement intermédiaire³²⁶ (FLI), créée par la SNI et Ampère Gestion (société de gestion, filiale de la SNI).

Au total, environ 50 000 logements sociaux sont réservés aux agents de l'État en Île-de-France ; environ 4 000 de ces logements sont libérés et disponibles à la location chaque année, pour un volant d'environ 16 000 demandes.

Les ressortissants du ministère des armées peuvent faire une demande de logement via la BALAE. En 2017, 28 demandes de logement ont été enregistrées sur l'application SYPLO³²⁷, 4 ressortissants du ministère ont obtenu un logement par BALAE.

Le BLRIF est le seul référent du ministère pour constituer le dossier, y compris la fiche de situation qui permet d'attribuer des points selon une grille d'analyse prédéterminée, et ouvrir l'accès au site BALAE au demandeur. Ce dernier se positionne sur une liste de logements, seuls les logements correspondant à sa situation familiale et aux plafonds sociaux applicables apparaissent dans la liste. Pour chaque logement, trois candidatures sont retenues et proposées en commission d'attribution du bailleur, qui choisit son futur locataire.

Dans les faits, sans un minimum de 20 points, le candidat n'a aucune chance d'obtenir un logement et le profil des militaires permet difficilement d'atteindre ce nombre de points. De plus, le candidat est mis en concurrence avec d'autres demandeurs lors des commissions d'attribution, contrairement aux logements défense pour lesquels un seul candidat est présenté au bailleur.

2 LE LOGEMENT DANS LA GENDARMERIE

Références :

- Article L4145-2 du code de la défense ;
- Article D2124-75 du code général de la propriété des personnes publiques ;
- Décret n° 2008-946 du 12 septembre 2008 portant statut particulier du corps des officiers de gendarmerie ;
- Décret n° 2008-952 portant statut particulier du corps des sous-officiers de gendarmerie ;
- Instruction n° 30000/GEND/2SF/SDI du 23 octobre 2009 relative au logement des militaires de la gendarmerie bénéficiant d'une concession par nécessité absolue de service.

L'article L4145-2 du code de la défense prévoit que « *les officiers et sous-officiers de gendarmerie³²⁸, du fait de la nature et des conditions d'exécution de leurs missions sont soumis à des sujétions et des obligations*

³²⁵ Le groupe SNI devient CDC Habitat à compter du 31 janvier 2018.

³²⁶ Le fonds de logement intermédiaire offre à chacun de ses actionnaires la possibilité de réserver des logements pour ses ayants droit à proportion de son investissement et dans la limite de la moitié des logements de chaque opération.

³²⁷ SYPLO (système priorité logement), application informatique pour la gestion du contingent préfectoral et le relogement des publics prioritaires.

³²⁸ Les officiers du corps technique et administratif et les sous-officiers du corps de soutien technique et administratif ne sont pas éligibles.

particulières en matière d'emploi et de logement en caserne ».

L'article D2124-75 du code général de la propriété des personnes publiques dispose que « *les personnels de tous grades de la gendarmerie nationale en activité de service et logés dans des casernements ou des locaux annexés aux casernements bénéficient d'une concession de logement par nécessité absolue de service* ».

L'article L4123-1 du code de la défense dispose que « *lorsque l'affectation entraîne des difficultés de logement, les militaires bénéficient d'un aide appropriée* ».

2.1 POLITIQUE DU LOGEMENT ET ORGANISATION DE LA CHAÎNE DU LOGEMENT

En gendarmerie, la notion de garnison est essentiellement associée aux droits financiers. En matière de logement, la gendarmerie utilise le terme « résidence³²⁹ » pour désigner la commune d'affectation ou l'ensemble des communes limitrophes, notamment les agglomérations.

En région parisienne, Paris et les communes de la petite couronne constituent une seule et même résidence.

Dans la gendarmerie, la notion de logement s'entend dans une approche statutaire, les problématiques étant propres aux différents corps.

Le logement en casernement concédé par nécessité absolue de service (NAS) est le fondement de l'organisation de la gendarmerie.

2.1.1 Logement concédé par nécessité absolue de service

La responsabilité de la mise en œuvre des règles du logement NAS est partagée entre le commandement territorial, le commandement organique, le commandant de caserne et l'attributaire de l'assiette de casernement.

La concession de logement par nécessité absolue de service (CLNAS) est une condition d'exercice de la disponibilité particulière exigée des officiers et sous-officiers de gendarmerie. Juridiquement, le militaire bénéficiant d'une CLNAS n'a pas la qualité de locataire mais d'occupant. Il a l'obligation statutaire d'occuper effectivement le logement concédé³³⁰ ; cette obligation résulte également de la permanence du service de la gendarmerie.

Le logement NAS ne constitue pas un avantage en nature imposable au titre de l'impôt sur le revenu (article 82 du code général des impôts). La gratuité du logement accordé en application de l'article D2124-75 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) s'étend à la fourniture de l'eau, à l'exclusion de toutes autres fournitures³³¹.

Toutefois, conformément à l'article 1408 du code général des impôts, « *les militaires logés gratuitement dans les bâtiments appartenant à l'État [...] sont imposables pour les locaux affectés à leur habitation personnelle* » (taxe d'habitation).

Le logement NAS a donc vocation à être par principe le lieu d'habitation principal du foyer fiscal. Cependant en cas de pluralité de logements, le militaire peut déclarer un autre logement comme lieu d'habitation principale. Le logement NAS sera alors considéré, en matière fiscale, comme une résidence secondaire³³².

³²⁹ Cette définition est exclusive de toute autre définition du terme « résidence ».

³³⁰ Décret n° 2008-946 du 12 septembre 2008 portant statut particulier du corps des officiers de gendarmerie (article 3) et décret n° 2008-952 portant statut particulier du corps des sous-officiers de gendarmerie (article 2).

³³¹ Article D2124-75-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

³³² La taxe d'habitation d'une résidence secondaire est calculée, comme pour la résidence principale, d'après la valeur locative cadastrale de l'habitation et de ses dépendances. Mais, les abattements obligatoires (pour charges de famille) et facultatifs ainsi que le plafonnement en fonction du revenu ne sont pas appliqués pour les résidences secondaires. De plus, depuis les impositions 2017, les communes où s'applique la taxe sur les logements vacants, peuvent décider d'appliquer une majoration comprise entre 5 % et 60 % de la part de cotisation de taxe d'habitation qui leur revient pour les logements non affectés à l'habitation principale. L'article 1407 ter du code général des impôts dispose que « *sur réclamation [...], bénéficient d'un dégrèvement de la majoration [de la part de cotisation de taxe d'habitation, due au titre des logements meublés non affectés à l'habitation principale, revenant aux communes classées dans les zones géographiques où s'applique la taxe sur les logements vacants], pour le logement situé à proximité du lieu où elles exercent leur activité professionnelle, les personnes contraintes de résider dans un lieu distinct de celui de leur habitation principale* ».

Règles de répartition

Le commandant territorial est le gestionnaire du potentiel immobilier de l'ensemble des unités stationnées dans sa circonscription territoriale à l'exception des gendarmeries spécialisées³³³.

Les règles d'attribution diffèrent selon le type de logement. On distingue :

- les logements réservés aux titulaires de certains emplois³³⁴ qui doivent obligatoirement disposer d'un logement répondant à des critères particuliers. Ces logements sont attribués en dehors de toute mise en compétition ;
- les logements non réservés pour lesquels les militaires concourent à la mise en compétition³³⁵ au titre de l'assiette dont ils relèvent.

Les couples de militaires de la gendarmerie se voient attribuer un seul logement (sauf s'ils sont affectés dans des résidences éloignées).

Le militaire en situation durablement difficile au plan familial et propriétaire à proximité ou dans la résidence peut être autorisé à occuper un logement personnel. Il perçoit alors l'ICM au taux non logé gratuitement.

Cas particulier des gendarmeries spécialisées

Les gendarmeries maritime, de l'air et de l'armement sont des formations spécialisées de la gendarmerie nationale, placées pour emploi au ministère des armées.

Des instructions régissent leur organisation et leur emploi³³⁶. Les militaires des gendarmeries spécialisées agissent selon les règles générales d'exécution du service en vigueur dans la gendarmerie nationale et sont soumis aux mêmes obligations et droits. En matière de logement, les employeurs assument la charge de la fourniture et de l'entretien des logements du personnel de la gendarmerie, en conformité avec les dispositions statutaires.

2.1.2 Logement militaire familial

Les militaires de la gendarmerie nationale ne bénéficiant pas d'une concession de logement par nécessité absolue de service sont assujettis à la politique du logement du ministère des armées, qui relève de la DPMA et sont soumis aux mêmes règles d'éligibilité au bénéfice du logement de répartition que les militaires des armées.

Il s'agit principalement des officiers du corps technique et administratif de la gendarmerie nationale (OCTAGN), des sous-officiers du corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie nationale (CSTAGN), ainsi que des gendarmes adjoint volontaires.

Parallèlement, après une expérimentation menée en 2010 visant à faire bénéficier les militaires des corps de soutien de la gendarmerie (OCTAGN et CSTAGN), principalement chargés de famille, de logements qui sont structurellement vacants en caserne, la gendarmerie a généralisé le dispositif de logement militaire familial en 2012³³⁷.

L'occupation des logements est précaire et le bénéficiaire peut être amené à libérer les lieux à la demande de l'autorité militaire. Il s'acquitte des redevances et taxes attachées au logement,

³³³ Pour les logements ne se trouvant pas dans le périmètre budgétaire de la gendarmerie.

³³⁴ Commandant de région, commandant de régiment ou de groupement, commandant de peloton d'autoroute...

³³⁵ Lors de la mise en compétition, les demandes sont classées selon un barème de points déterminé en fonction du grade du militaire, de la situation de famille et de bonifications. Les ex-aequo sont départagés en faisant intervenir successivement la situation de famille à charge, la situation de famille réelle (prise en compte des enfants qui ne sont plus à charge fiscalement), le grade, l'ancienneté dans le grade et enfin le rang d'inscription à l'annuaire.

³³⁶ Instruction n° 9270/DEF/GEND/PM/LOG/ADM - n° 391/DEF/EMM/PL/ORA prise en application de l'arrêté du 10 octobre 1997 relatif à l'organisation et au service de la gendarmerie maritime, instruction n° 4000/GEND/DOE/SDSPSR/BSRFMS - n° 0-978-2014/DEF/EMO-M/EO du 2 avril 2014, relative à l'organisation et au service de la gendarmerie maritime, instruction n° 107000/GEND/DOE/SDSPSR/BSRFMS - n° 107000/ARM/EMAA/BEMP du 29 août 2017 relative à l'organisation et au service de la gendarmerie de l'air, instruction n° 101009/GEND/OE/SDOE du 21 juillet 2011 relative à l'emploi et à l'organisation de la gendarmerie de l'armement.

³³⁷ Note-express n° 112874/GEND/DSF/SDIL/BBR du 19 décembre 2012. Il s'agit, d'une part, d'une mesure d'accompagnement social des personnels des corps de soutien, à l'instar du dispositif existant au ministère des armées et, d'autre part, d'une mesure d'optimisation du parc immobilier à la suite des diminutions d'effectifs et transformations d'emplois des militaires éligibles à la concession de logement par nécessité absolue de service en emplois de personnels civils et de militaires des corps de soutien.

notamment d'un loyer et de la fourniture de l'eau.

Au 1^{er} janvier 2018, environ 120 militaires des corps de soutien sont attributaires d'un logement militaire familial.

2.2 LE PARC DE LOGEMENTS

2.2.1 Les différentes catégories

- logements dans des casernes appartenant à l'État, « casernes domaniales » ;
- logements dans des casernes prises en location par l'État, « casernes locatives » ;
- logements dans des ensembles immobiliers locatifs, hors caserne ;
- prises à bail de logements individuels, hors caserne.

2.2.2 Caractéristiques du parc de logements

Au 31 décembre 2017, le parc utile³³⁸ de logements de la gendarmerie est constitué de 75 316 logements, dont 72 485 en métropole et 2 831 en outre-mer. 40 % des logements sont domaniaux³³⁹ (contre 26 % au ministère des armées).

Tableau 10 - Répartition du parc utile³³⁸ de logements de la gendarmerie, en fonction du type de logement et de l'implantation, au 1^{er} janvier 2018

	Métropole	Outre-mer	Total
Logements en caserne domaniale	29 025	1 417	30 442
Logements en caserne locative	33 315	473	33 788
Ensembles immobiliers locatifs hors caserne	1 708	74	1 782
Prises à bail individuelles hors caserne	8 437	867	9 304
Total	72 485	2 831	75 316

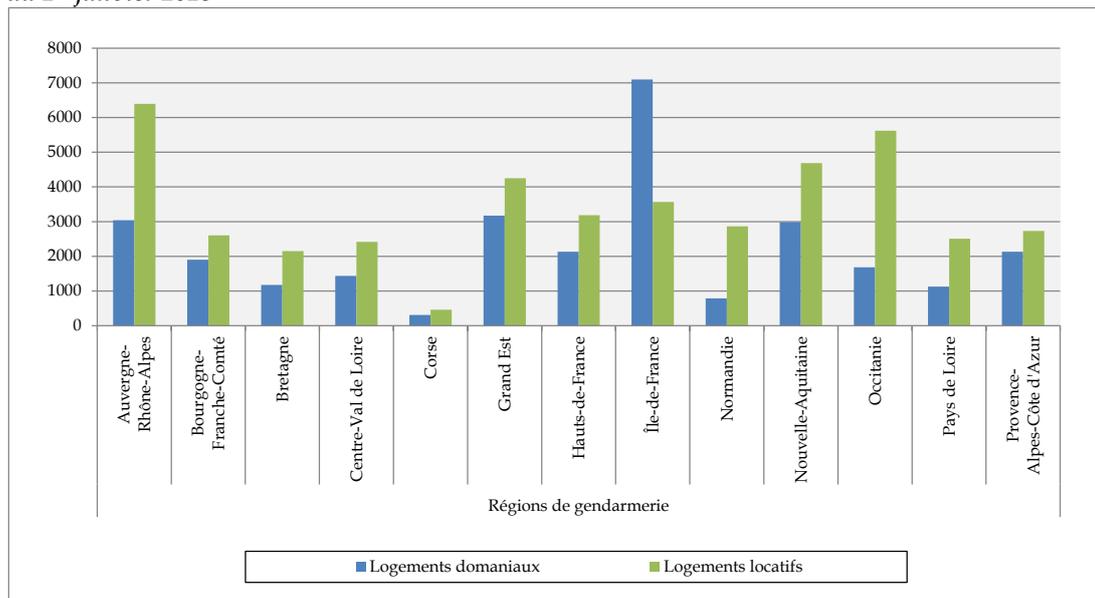
Source : DGGN, Geaude 2G AI.

Nota : les casernes mixtes (locatives et domaniales) sont comptabilisées avec les casernes locatives.

³³⁸ Les logements déclassés en hébergement, déclassés en locaux de service et techniques, déclassés pour insalubrité ou dangerosité et les logements en cours de restructuration sont retirés du parc des unités immobilières « actives » (parc total, hors unités immobilières en cours « d'abandon »).

³³⁹ 40 % en métropole et 50 % en outre-mer.

Graphique 5 - Répartition du parc utile³³⁸ de logements, par région de gendarmerie, en métropole au 1^{er} janvier 2018



Source : DGGN (données GEAUDE 2G AI) - Traitement HCECM.

Champ : par utile de logements en métropole, hors COMSOPGN Le Blanc.

Les collectivités territoriales sont impliquées dans les programmes immobiliers de la gendarmerie. Elles assurent notamment la construction de locaux de service et de logements en ayant recours aux dispositions du décret n° 93-130 du 28 janvier 1993³⁴⁰. Par ailleurs, en application du décret n° 2016-1884 du 26 décembre 2016³⁴¹, elles peuvent garantir l'emprunt contracté par un office public de l'habitat ou une société d'habitations à loyer modéré pour la réalisation d'opérations immobilières destinées aux unités de la gendarmerie nationale.

27 projets de construction ou de rénovation de casernes de gendarmerie seront livrés en 2018, dans le cadre du décret n° 93-130.

Nota : l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics ont mis fin à la procédure de bail emphytéotique administratif (BEA)³⁴² pour la réalisation d'une opération d'intérêt général liée aux besoins de la gendarmerie nationale, à compter du 1^{er} avril 2016 (article L1311-2 du code général des collectivités territoriales).

Nota : la loi de finances pour 2018 a prolongé de 3 ans le dispositif de financement de programmes immobiliers par les collectivités territoriales (article L1311-4-1 du code général des collectivités territoriales, modifié par la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 - art. 170) leur permettant de « construire, y compris sur les dépendances de leur domaine public, acquérir ou rénover des bâtiments destinés à être mis à la disposition de l'État pour les besoins [...] de la gendarmerie nationale ».

³⁴⁰ Décret relatif aux modalités d'attribution de subventions aux collectivités territoriales pour la construction de casernements de la gendarmerie. Article 1 : « Des subventions d'investissement peuvent être accordées par le ministre de l'intérieur aux collectivités territoriales qui financent des opérations immobilières individualisées de construction, reconstruction, réhabilitation totale ou extension de casernements de gendarmerie permettant de regrouper, dans des ensembles homogènes et fonctionnels, la totalité des personnels composant les formations concernées ».

³⁴¹ Décret relatif aux conditions de réalisation et de financement d'opérations immobilières par les offices publics de l'habitat et les sociétés d'habitations à loyer modéré financées par des prêts garantis par les collectivités territoriales et leurs groupements, destinées aux unités de gendarmerie nationale, aux forces de police nationale, aux services départementaux d'incendie et de secours et aux services pénitentiaires.

³⁴² Ce dispositif permettait notamment à une collectivité territoriale, propriétaire d'un terrain, de conclure un bail emphytéotique administratif avec un investisseur privé qui construit des bâtiments destinés à être mis à la disposition de l'État pour les besoins de la gendarmerie nationale. Pendant la durée du BEA, la collectivité acquittait un loyer à l'opérateur, sachant qu'à son terme, elle deviendrait propriétaire de l'ensemble immobilier. La gendarmerie sous-louait les immeubles à la collectivité territoriale, le montant du loyer étant apprécié par le service France Domaine.

2.2.3 État du parc de logements domaniaux

La moyenne d'âge des logements domaniaux est de 45 ans et faute de crédits disponibles les travaux de maintenance préventive n'ont pas toujours été réalisés.

En 2015, face à la dégradation du parc immobilier domanial de la gendarmerie, le gouvernement a mis en œuvre un plan d'urgence pour les années 2015-2020. Doté d'une enveloppe annuelle de 70 millions d'euros pour les années 2015 à 2017, il a permis la rénovation de près de 13 000 logements.

Afin de prolonger cet effort³⁴³, 101 millions d'euros seront consacrés en 2018 aux opérations de rénovation et de maintenance lourde des casernes de la gendarmerie, qu'il s'agisse des locaux de service ou des logements. Ce montant sera porté à 105 millions d'euros pour les années 2019 et 2020. Entre 2018 et 2020, ce sont plus de 9 700 logements (dont près de 60 % en 2018) qui seront concernés par des travaux de rénovation sur l'ensemble du territoire.

Dans le cadre de la sécurisation des casernes (locaux techniques, logements), 1 million d'euros en 2016 et 15 millions d'euros en 2017 ont été consacrés au renforcement de la sécurité des installations immobilières de la gendarmerie. Ces mesures se poursuivront entre 2018 et 2020, à raison de 15 millions d'euros chaque année.

³⁴³ Programmation immobilière pour la police nationale et la gendarmerie nationale 2018-2020, ministère de l'intérieur, 24 janvier 2018.

ANNEXE 10

L'HÉBERGEMENT DES MILITAIRES

Réalisation : HCECM

ANNEXE 10

L'HÉBERGEMENT DES MILITAIRES

1 L'HÉBERGEMENT DANS LES ARMÉES

Références :

- Décret n° 78-729 du 28 juin 1978 fixant les régimes de solde des militaires ;
- Décret n° 97-204 du 7 mars 1997 relatif à la mensualisation de la solde des engagés et modifiant divers décrets fixant les régimes de solde et les accessoires de solde des militaires ;
- Décret n° 2008-955 du 12 septembre 2008 relatif aux volontariats militaires ;
- Instruction n° 44247/DN/DAAJ/H du 23 août 1972 relative au logement des personnels civils et militaires dans des locaux n'ayant pas le caractère d'un logement familial, et situés dans des immeubles domaniaux de l'administration militaire ;
- Instruction n° 201710/DEF/SGA/DFP/FM/1 d'application du décret relatif à la discipline générale des militaires du 4 novembre 2005³⁴⁴ ;
- Note n° D-13-006896/DEF/EMA/RH/BFM/NP du 14 juin 2013 relative à la politique d'attribution de l'hébergement permanent des cadres militaires d'active et du personnel civil du ministère de la défense ;
- Lettre n° D-16-006111/DEF/EMA/PERF/PILSTRAT/NP du 9 juin 2016 relative à la politique interarmées du soutien - hébergement et hôtellerie ;
- Note n° 501154/DEF/EMZD-P/CDT/BIHRIF/NP du 27 avril 2017, relative à l'hébergement du personnel de la défense affecté dans un organisme de la zone Île-de-France.

1.1 FONDEMENTS

Les articles L4121-5³⁴⁵ et D4121-5³⁴⁶ du code de la défense fixent les règles générales pouvant limiter la liberté de résidence des militaires.

Les volontaires : l'article 3 du décret 78-729 du 28 juin 1978 indique que « *les militaires qui la perçoivent [solde des volontaires] sont entretenus gratuitement par l'État* ». L'article 15 du décret n° 2008-955 du 12 septembre 2008 dispose que « *les volontaires dans les armées perçoivent une solde selon les modalités fixées par décret et bénéficient de prestations en nature* ».

Les militaires engagés : l'article 12 du décret n° 97-204 du 7 mars 1997 dispose que « *Les caporaux, quartiers-maîtres de 2^e classe, soldats et matelots servant sous contrat continuent d'être entretenus par l'État au moyen de prestations en nature* ».

L'instruction n° 201710/DEF/SGA/DFP/FM/1 du 4 novembre 2005 précise que :

- « *des logements dans le domaine militaire sont attribués aux sous-officiers célibataires dans les conditions fixées par les armées et formations rattachées* » ;
- « *les militaires du rang [sans précision de grade] et les volontaires dans les armées sont logés à l'intérieur du domaine militaire par nécessité de service* ».
« *Si les nécessités du service le permettent, ces militaires [militaires du rang et volontaires], notamment ceux qui sont chargés de famille, sont autorisés par le commandement à se loger à leur convenance en dehors des enceintes militaires. Ces autorisations peuvent être suspendues en cas de besoin* » ;

³⁴⁴ L'article 15 « résidence des militaires » du décret n° 2005-796 du 15 juillet 2005 a été abrogé par le décret n° 2008-393 du 23 avril 2008. Les dispositions de l'article 15 ont été codifiées à l'article D4121-5 du code de la défense.

³⁴⁵ Article L4121-5 du code de la défense : « *La liberté de résidence des militaires peut être limitée dans l'intérêt du service* ».

³⁴⁶ Article D4121-5 du code de la défense : « *Dans l'intérêt du service, le ministre ou le commandement peut imposer aux militaires relevant de son autorité de résider soit dans des limites géographiques déterminées, soit à l'intérieur du domaine militaire* ».

- « les militaires de la marine nationale, à bord des bâtiments et dans les formations à terre, sont de plus soumis aux dispositions de l'arrêté portant règlement sur le service dans les forces maritimes ».

L'instruction n° 44247/DN/DAAJC/H du 23 août 1972 précise que l'occupation de locaux, à caractère non familial, dans des immeubles domaniaux dépendant de l'administration militaire « est gratuite et toujours liée à l'exécution du service. Elle peut être occasionnelle (mission de courte durée) ou prolongée (mission de longue durée, stage ou affectation) ». Elle prévoit également la possibilité de mettre à la charge des occupants le coût de fourniture des prestations accessoires (nettoyage des locaux, lavage des draps).

L'attribution d'un local d'hébergement n'en procure pas la jouissance privative et personnelle. Les occupants sont donc exonérés de la taxe d'habitation, des taxes d'enlèvement des ordures ménagères et, au besoin, de la contribution à l'audiovisuel public.

1.2 POLITIQUES D'HÉBERGEMENT

1.2.1 Politique interarmées d'hébergement

La politique interarmées du soutien - hébergement et hôtellerie, en date du 9 juin 2016 :

- **définit les notions d'hébergement**

L'hébergement³⁴⁷ (*stricto sensu*) est réservé prioritairement aux cadres d'active, célibataires ou célibataires géographiques, officier, sous-officier (ou officier marinier) ou personnel civil des armées, directions et services du ministère de la défense. Cette mise à disposition, à titre révocable et précaire, sans jouissance privative, est réalisée à titre gratuit. Elle donne éventuellement lieu au paiement de prestations accessoires.

L'hébergement en caserne³⁴⁸ (ou casernement) est réservé aux militaires du rang, dans des infrastructures de « milieu » répondant aux besoins et spécificités propres à chaque armée ou service.

- **formalise les droits individuels en matière d'octroi d'un hébergement**

Militaires du rang et volontaires

. obligation pour les militaires du rang (jusqu'au grade de caporal ou équivalent) et les volontaires ;

. contrepartie de l'obligation de loger à l'intérieur du domaine militaire par nécessité de service, pour les caporaux-chefs.

Autres militaires

. priorité pour les sous-officiers célibataires de moins de 15 ans de service, non éligibles au logement familial ;

. faculté pour le reste du personnel en compensation des sujétions liées au statut militaire, au titre de la condition militaire ou de la politique sociale des armées (par exemple : célibat géographique).

Sont considérés comme ayants droit, les équipages des bâtiments de la marine nationale en arrêt technique, des bâtiments à double équipage ou à équipage optimisé, des bâtiments en armement ou en phase de retrait du service.

³⁴⁷ Exclut le logement familial et l'hébergement en caserne (ou casernement) des militaires du rang lorsqu'il est resté à la main du commandement de formation, tout comme les locaux de service, l'hébergement des élèves en école et au sein des hôpitaux d'instruction des armées.

³⁴⁸ L'hébergement hors casernement des militaires du rang est possible lorsque l'offre en casernement fait défaut, sous certaines conditions définies en liaison avec les armées, directions et services (ancienneté de service...).

- **fixe les règles en matière de politique tarifaire**

. tous les militaires du rang et volontaires sont exclus de la politique tarifaire : mise à disposition gracieuse de la chambre et pas de prestations accessoires³⁴⁹ ;

. pour les autres militaires et personnels civils : mise à disposition gracieuse de la chambre et paiement des prestations accessoires par les occupants.

Outre l'harmonisation de la politique tarifaire, cette politique interarmées repose sur les principes de standardisation de l'offre et de juste dimensionnement du parc. L'objectif est de catégoriser les chambres en fonction de leur confort et d'atteindre un taux moyen annuel de remplissage de 85 %. Des regroupements et des fermetures de bâtiment seront recherchés quand le taux cible ne sera pas atteint, tout en évitant des elongations trop importantes pour les bénéficiaires. De la même façon, une suppression des chambres qui ne seront pas dans les normes de la catégorisation sera recherchée, soit en les réhabilitant, soit en les retirant du parc.

Les opérations de rénovation privilégieront le bon état de fonctionnement des locaux avant l'élévation des standards de confort.

1.2.2 Spécificités d'armée et de service

Armée de terre : la politique de l'armée de terre s'inscrit pleinement dans la politique interarmées. L'armée de terre dispose de quelques 40 000 lits servant à l'hébergement en casernement de ses militaires du rang. (Ces places, au sein des formations, ne sont pas étudiées dans les paragraphes qui suivent).

Si les légionnaires vivent obligatoirement en casernement pendant les 5 premières années de contrat, les autres militaires du rang de l'armée de terre peuvent demander l'autorisation de loger à l'extérieur du quartier.

Marine : la politique de la marine est conforme à la politique interarmées.

Pour les marins embarqués à bord d'unités à équipage unique, la tradition est le logement à bord. L'entrée en entretien d'un bâtiment impose le relogement à terre de l'équipage, créant ainsi une saturation des capacités d'hébergement de la base de stationnement et l'obligation pour certaines catégories de personnel qui y étaient hébergées de libérer les lieux sans solution simple de remplacement (par exemple saturation de la base navale de Toulon lors de l'entrée en entretien du « Charles de Gaulle »).

Dans le cadre de la politique de l'accompagnement social du marin et de sa famille³⁵⁰, les priorités de la marine sont notamment de disposer d'un hébergement répondant à des normes sociétales et interarmées homogènes et de prendre en compte, sur le plan quantitatif, les spécificités d'organisation de la marine et l'accueil à terre des équipages (ports d'armement, double équipage, arrêts techniques majeurs...).

Armée de l'air : le choix de modèle social repose sur un hébergement des militaires du rang, hors casernement. La politique interarmées de l'hébergement prévoit qu'une étude conjointe EMA-Armée de l'air soit menée pour la prise en charge des prestations accessoires.

Une politique d'accompagnement de l'aviateur et de sa famille est en cours d'élaboration et devrait être publiée courant 2018.

Service de santé des armées : comme la politique d'attribution de l'hébergement des cadres (note n° D-13-006896) exclut de son champ « l'hébergement au sein des écoles³⁵¹ et des hôpitaux d'instruction des armées » (tout comme la lettre n° D-16-006111), la direction centrale du service de santé a émis la directive n° 514887/DEF/DCSSA/RH/PORH du 11 juillet 2014, relative à l'hébergement du

³⁴⁹ Les militaires du rang et volontaires hébergés en casernement qui demandent, pour convenance personnelle, à être hébergés en bâtiment cadre perdent le droit à la gratuité totale et doivent s'acquitter des prestations accessoires (note n° D-13-006896/DEF/EMA/RH/BFM/NP du 14 juin 2013).

³⁵⁰ Lettre n° 0-4957-2017/DEF/DPMM/CPM/NP du 6 février 2017 concernant la politique d'accompagnement social du marin et de sa famille.

³⁵¹ « Les militaires dans les écoles ou dans les centres de formation sont soumis à un régime particulier défini par le règlement intérieur de ces écoles ou de ces centres » (Cf. instruction n° 201710/DEF/SGA/DFP/FM/1 du 4 novembre 2005, article 15).

personnel du service de santé des armées au sein des hôpitaux d'instruction des armées et des écoles du service de santé.

1.2.3 Les critères de priorité d'attribution d'un hébergement

Les critères de priorité, pour l'attribution d'un hébergement, différencient le personnel civil des militaires, et pour ces derniers ils sont fonction du temps de service et/ou du quotient familial.

Depuis le plan annuel de mutation 2017, les critères d'attribution et de priorisation des demandes en Île-de-France sont passés de 6 priorités à 4 priorités en raison du nombre croissant de demandes et de la diminution du nombre de places d'hébergement de ces dernières années.

Tableau 1 - Critères de priorité d'attribution d'un hébergement (hors Île-de-France)

Priorités	Personnel militaire	Personnel civil
1	Sous-officiers célibataires dans les 15 premières années de service ⁽¹⁾	Célibataires de catégorie C « primo-arrivants » pour 1 an ⁽²⁾
2	Officiers et autres sous-officiers célibataires, officiers et sous-officiers célibataires géographiques, dont le quotient familial ≤ 12 000€	
3	Officiers et autres sous-officiers célibataires, officiers et sous-officiers célibataires géographiques, dont le quotient familial > 12 000€	
4		<ul style="list-style-type: none"> - Célibataires de catégorie C atteignant le début de leur 2^e année d'hébergement, pour un an - Catégories A, B et C célibataires géographiques, pour un an - Commissionnés

Sources : notes n° D-13-006896/DEF/EMA/RH/BFM/NP du 14 juin 2013 et note-express n° 29/DEF/SCA/CERHéIA/DIV.COND du 21 janvier 2015.

(1) En raison de leur non éligibilité au logement familial. Instruction n° 0001134/DEF/SGA/DMPA/SDL/BJ du 22 novembre 2012 sur le classement, les conditions d'attribution et d'occupation des logements relevant du ministère de la défense en métropole.

(2) Ils seront placés en dernière priorité au début de leur 2^e année, et pourront être hébergés en fonction des places disponibles.

Le document de politique interarmées précise que les principes qu'il décrit sont à adapter aux spécificités de la gestion de l'hébergement en Île-de-France.

Tableau 2 - Critères de priorité d'attribution d'un hébergement en Île-de-France (depuis le PAM 2017)

Priorités	Personnel militaire	Personnel civil
1	Militaires du rang, sous-officiers célibataires ⁽¹⁾ dans les 3 premières années de service, volontaires officiers aspirants (VOA)	Célibataires de catégorie C, personnel bénéficiaire de l'article L4139-2 du code de la défense, en année probatoire, pour un an non renouvelable
2	Officiers et sous-officiers célibataires ⁽¹⁾ dont le quotient familial ≤ 30 000 € Officiers et sous-officiers célibataires géographiques ⁽²⁾ dont le quotient familial ≤ 20 000 €	
3	Officiers et sous-officiers célibataires ⁽¹⁾ dont le quotient familial : 30 000 € < QF ≤ 38 000 € Officiers et sous-officiers célibataires géographiques ⁽²⁾ dont le quotient familial : 20 000 € < QF ≤ 25 000 €	
4	Officiers et sous-officiers célibataires ⁽¹⁾ dont le quotient familial > 38 000 € Officiers et sous-officiers célibataires géographiques ⁽²⁾ dont le quotient familial > 25 000 €	- Catégories A et B - Catégorie C atteignant le début de la 2 ^e année d'hébergement

Source : note n° 501154/DEF/EMZD-P/CDT/BIHRIF/NP du 27 avril 2017.

Le personnel militaire célibataire sortant d'école ou de formation initiale, ainsi que les militaires du rang nouvellement affectés sont prioritaires.

(1) les veufs, divorcés et séparés sont assimilés à des célibataires.

(2) mariés, en concubinage ou pacsés.

Nota : pour être éligible à un hébergement, le personnel du ministère doit être célibataire ou célibataire géographique et ne doit pas disposer d'un logement situé à moins d'une heure et trente minutes de trajet de son lieu d'affectation (par le moyen de surface le plus rapide).

1.3 ORGANISATION DE LA CHAÎNE HÉBERGEMENT

Le service du commissariat des armées (SCA) est le principal opérateur de la fonction hébergement des cadres (hors casernement³⁵²).

La gestion³⁵³ de l'hébergement des cadres est confiée aux GSBdD, hormis en Île-de-France pour ce qui concerne la gestion de l'attribution d'un hébergement.

À des fins de mutualisation, la gestion de l'attribution d'un hébergement en Île-de-France est du ressort exclusif du bureau interarmées de l'hébergement en région Île-de-France (BIHRIF), placé sous l'autorité du ComBdD IdF. Il est l'unique point d'entrée des demandes d'hébergement. Les services de l'hébergement des GSBdD de la région Île-de-France³⁵⁴ et du service parisien de soutien de l'administration centrale (SPAC), pour les sites de Balard et Arcueil, reçoivent du BIHRIF les autorisations d'hébergement et mettent en œuvre la procédure d'affectation de chambre.

L'hébergement des militaires du rang est en général sous la responsabilité du commandant de formation (hébergement en caserne), sauf pour certaines bases de défense où l'hébergement des militaires du rang est du ressort du GSBdD.

En Île-de-France, la mission du BIHRIF s'étend à l'hébergement des militaires du rang, pour les sites sur lesquels les locaux peuvent être destinés à toutes les catégories de personnel (à défaut de locaux de casernement).

³⁵² Concernant l'hébergement qui est resté à la main des formations.

³⁵³ La gestion recouvre l'attribution des chambres, la délivrance des draps et leur entretien, la fourniture de prestations accessoires, l'entretien de premier niveau des locaux et la facturation, ainsi que les états des lieux d'entrée et de sortie des locaux (Cf. note n° 5187/ARM/DCSCA/SDO/DOBPMRE/NP du 24 novembre 2017).

³⁵⁴ GSBdD de Paris École militaire, GSBdD de Vincennes, GSBdD de Versailles, GSBdD de Saint-Germain-en-Laye, GSBdD de Villacoublay et GSBdD de Montlhéry.

1.4 LES CAPACITÉS D'HÉBERGEMENT

La capacité d'hébergement (bâtiments actifs) est nécessairement fluctuante et inférieure à la capacité globale en raison de la disponibilité de chambres qui peut être entravée, de façon temporaire ou définitive, par leur état physique, des travaux de rénovation, des cessions en cours...

1.4.1 Le parc et les capacités d'hébergement du ministère en métropole, hors de l'Île-de-France

En métropole en janvier 2018, 610 bâtiments d'hébergement accueillent du personnel du ministère des armées, dont 44 servent à la fois à l'hébergement et l'hôtellerie.

Des groupements de soutien de BdD ont fait le choix de mutualiser des bâtiments cadres célibataires (BCC) en assurant des prestations d'hôtellerie de passage afin d'optimiser l'occupation des BCC, de pallier l'absence d'offre hôtelière patrimoniale ou le déficit d'offre privée. La politique historique de l'armée de l'air est d'héberger les militaires en mission ou en stage dans des chambres « multi-usages » (hôtellerie et hébergement) au sein d'un même BCC.

Sur les 566 bâtiments actifs dédiés exclusivement à l'hébergement du personnel du ministère, 416 n'accueillent que des cadres, 115 des cadres et des militaires du rang et 35 uniquement des militaires du rang.

Tableau 3 - Parc des bâtiments d'hébergement en fonction du type de prestation et d'occupant, en métropole, hors Île-de-France, en janvier 2018

	Cadres	Cadres/ Militaires du rang	Militaires du rang	Total
Hébergement	416	115	35	566
Hébergement et hôtellerie (mixte)	44			44
Total				610

Source : DCSCA, recensement au 31 janvier 2018. Traitement HCECM.

Champ : sur le périmètre du SCA, bâtiments actifs, hors hébergement de stagiaires, en métropole et hors de la région Île-de-France.

La volumétrie de bâtiments offre une capacité proche de 26 600 chambres, soit environ 35 000 couchages. Près de 26 000 chambres (environ 34 000 couchages) permettent d'héberger le personnel du ministère et 850 chambres (environ 1 100 couchages) sont destinées à l'hôtellerie de passage (mission ou stage).

Tableau 4 - Capacités d'hébergement (en nombre de lits) en fonction du type de prestation et d'occupant, en métropole, hors Île-de-France, en janvier 2018

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

Source : DCSCA, recensement au 31 janvier 2018. Traitement HCECM.

Champ : sur le périmètre du SCA, bâtiments actifs, hors hébergement de stagiaires, en métropole et hors de la région Île-de-France.

Profil des personnels hébergés hors Île-de-France

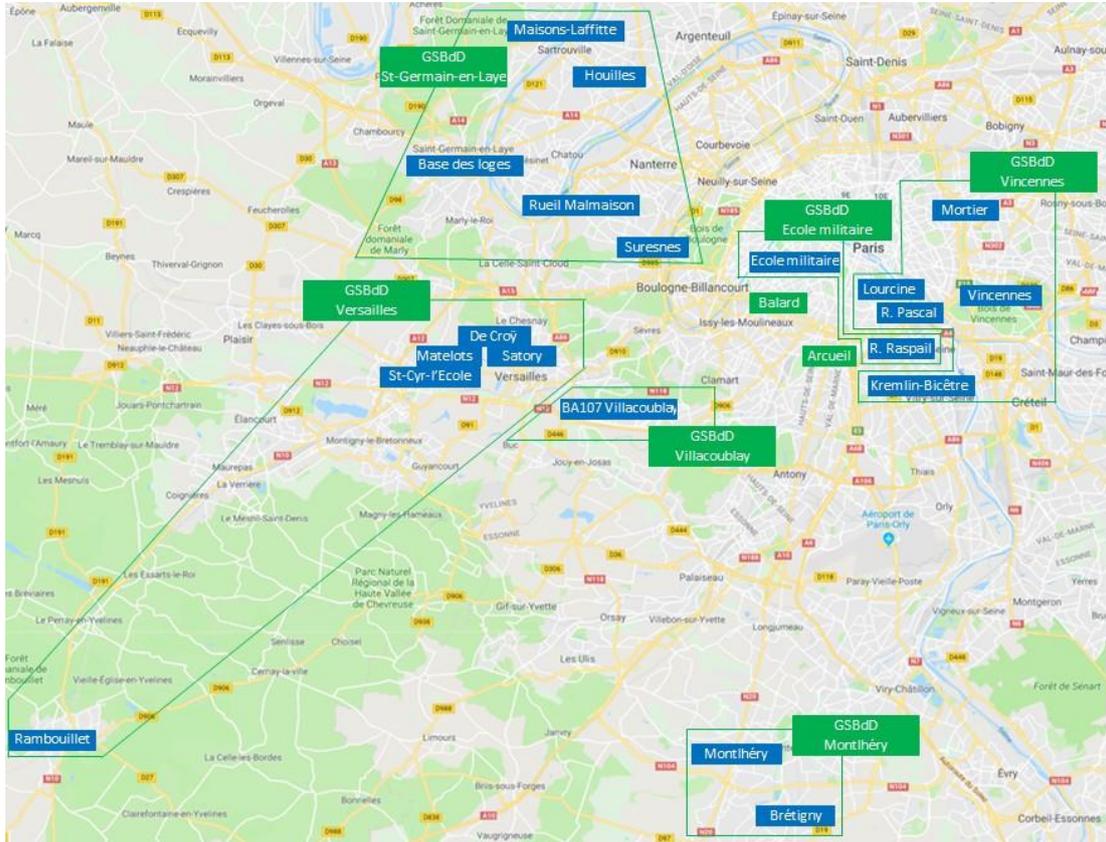
Un peu plus de 30 % des militaires hébergés étaient, au 31 décembre 2016, célibataires géographiques. Le personnel civil représentait 4 % de la population hébergée.

1.4.2 Le parc et les capacités d'hébergement du ministère en Île-de-France

Le périmètre de la zone Île-de-France correspond à la région Île-de-France et à la zone de défense et de sécurité de Paris. À ce titre, le périmètre de responsabilités en matière d'hébergement relève du SPAC (Balard et Arcueil) ainsi que des GSBdD des bases de défense Île-de-France (Paris École militaire, Vincennes, Versailles, Saint-Germain-en-Laye et Villacoublay) et de la base de défense de

Montlhéry³⁵⁵.

Carte 1 - Situation géographique des BCC



Sources : fond de carte Google Maps, Données BIHRIF 2018, traitement HCECM.

Dans la zone Île-de-France, plus des trois quarts des sites d'hébergement sont dispersés hors de la capitale, avec une élongation allant de Maisons-Laffitte à Brétigny et de Rambouillet au Fort-Neuf de Vincennes.

Si une logique de proximité du lieu d'affectation et de prise en compte des astreintes de service sous-tend l'attribution d'un hébergement, le manque de place à Paris intra-muros entraîne des attributions d'hébergement sur des sites situés en périphérie, impliquant pour les personnels des délais importants de transport assortis d'un usage multimodal de moyens de transport.

1.4.2.1 Périmètre des GSBdD (hors SPAC et résidences)

En Île-de-France, le parc est de 74 bâtiments d'hébergement ; 2 d'entre eux, situés à Villacoublay, sont dévolus à l'hébergement et l'hôtellerie. Sur les 72 structures vouées exclusivement à l'hébergement, 65 reçoivent des cadres du ministère, 5 sont occupées conjointement par des cadres et des militaires du rang et 2 uniquement par des militaires du rang.

³⁵⁵ La base de défense de Creil (hébergement à Taverny) est hors du périmètre de la région Île-de-France.

Tableau 5 - Parc de bâtiments d'hébergement dans le périmètre des GSBdD (hors SPAC et résidences) en fonction du type de prestation et d'occupant, en Île-de-France, en janvier 2018

	Cadres	Cadres/ Militaires du rang	Militaires du rang	Total
Hébergement	65	5	2	72
Hébergement et hôtellerie (mixte)		2		2
Total				74

Source : DCSCA, recensement au 31 janvier 2018. Traitement HCECM.

Champ : Bâtiments actifs sur le périmètre des GSBdD de la zone Île-de-France, hors SPAC (Balard et Arcueil), hors résidences Pascal et Raspail, hors hébergement de stagiaires.

Les capacités d'hébergement s'élèvent à plus de 4 000 chambres (environ 4 850 couchages) et celles d'hôtellerie dans les bâtiments mixtes à environ 80 chambres (150 couchages).

Tableau 6 - Capacités d'hébergement (en nombre de lits) dans le périmètre des GSBdD (hors SPAC et résidences) en fonction du type de prestation et d'occupant, en Île-de-France, en janvier 2018

Bâtiments	Nombre de lits	Cadres	Cadres/ MDR	MDR	Total
Hébergement	Hébergement	3 404	835	302	4 541
Mixte	Hébergement		321		321
	Hôtellerie		152		152

Source : DCSCA, recensement au 31 janvier 2018. Traitement HCECM.

Champ : bâtiments actifs sur le périmètre des GSBdD de la zone Île-de-France, hors SPAC (Balard et Arcueil), hors résidences Pascal et Raspail, hors hébergement de stagiaires.

1.4.2.2 Périmètre du SPAC

En 2017, la capacité d'hébergement de la Tour F du site de Balard est de 740 chambres, dont 535 sont à la disposition du BIHRIF. Environ 200 chambres dédiées à l'usage de différents organismes (Direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD), BSPP, gendarmes adjoints volontaires, élèves polytechniciens...) sont sorties de l'offre d'hébergement.

Sur le site d'Arcueil, la capacité d'hébergement est de 52 chambres individuelles, dont 35 sont attribuables par le BIHRIF au personnel y travaillant.

1.4.2.3 Les offres d'hébergement dans des résidences

La résidence Pascal est un hôtel militaire (13^e arr. de Paris) dont la gestion relève du cercle du GSBdD de Vincennes. 15 chambres de la résidence sont dédiées à l'hébergement de militaires célibataires et célibataires géographiques.

L'institution de gestion sociale des armées (IGeSA) offre une capacité d'hébergement, au sein de deux de ses résidences hôtelières, aux militaires célibataires et célibataires géographiques qui éprouvent des difficultés à se loger à Paris et à Toulon³⁵⁶. Cette offre est de 50 chambres à la résidence Raspail (Gentilly).

1.4.2.4 Capacités réelles d'hébergement à la disposition du BIHRIF (en nombre de lits) en 2017

Sur l'ensemble de la région Île-de-France, la capacité réelle d'hébergement, c'est-à-dire la volumétrie de lits attribuables aux ayants droit du ministère par le BIHRIF, était d'environ 4 700 couchages, en fin d'année 2017, sur un parc total de près de 5 500 lits³⁵⁷.

³⁵⁶ 20 chambres au 8^e étage de la résidence Louvois.

³⁵⁷ La différence entre la capacité d'hébergement et la capacité réelle à la disposition du BIHRIF résulte de chambres indisponibles pour travaux et/ou concédées à des unités dédiées (astreintes).

Tableau 7 - Répartition des capacités réelles d'hébergement en Île-de-France (en nombre de lits), en 2017

	Sites	Nombre de lits
SPAC	Balard, Arcueil	570
GSBdD École militaire	École militaire, résidence Raspail	86
GSBdD Vincennes	Fort de Vincennes, Kremlin-Bicêtre, Mortier, Lourcine, résidence Pascal	1 122
GSBdD Saint-Germain-en-Laye	Base des loges, Houilles, Maisons-Laffitte, Rueil-Malmaison, Suresnes	676
GSBdD Versailles	De Croÿ, Matelots, Saint-Cyr l'École, Satory, Rambouillet	709
GSBdD Villacoublay	BA 107 Villacoublay	1 084
GSBdD Montlhéry	BA 217 Brétigny, Montlhéry	433
Total		4 680

Source : rapport d'activité 2017 du BIHRIF.

Champ : nombre de lits à la disposition du BIHRIF, en région Île-de-France.

1.4.2.5 Le profil des personnels hébergés en Île-de-France

La typologie du personnel du ministère hébergé en Île-de-France était, au 31 décembre 2017, de 27 % d'officiers, 57 % de sous-officiers, 10 % de militaires du rang et 6 % de civils.

Globalement, au 31 mars 2018, 50 % des personnels hébergés sont célibataires géographiques.

La population des célibataires géographiques hébergés est composée de 40 % d'officiers, 53 % de sous-officiers, 2 % de militaires du rang et 5 % de civils.

58 % de ces personnels sont de l'armée de terre, 24 % de l'armée de l'air, 13 % de la marine et 5 % des directions et services.

Tableau 8 - Part de personnel du ministère hébergé, dont le site d'hébergement est distinct du lieu d'affectation, en avril 2018

Sites d'hébergement	Part de personnel hébergé affecté hors du site...	... dont part de personnel affecté à Paris intra-muros ⁽²⁾
Houilles	92 %	36 %
Versailles ⁽¹⁾	17 %	87 %
Villacoublay	20 %	81 %

Source : BIHRIF.

(1) De Croÿ, Matelots, Satory et Saint-Cyr l'École.

(2) Paris, Malakoff et Kremlin-Bicêtre.

Lecture : 20 % des personnels hébergés à Villacoublay sont affectés sur une autre emprise du ministère en Île-de-France. Parmi ces 20 %, 81 % travaillent sur des emprises à Paris intra-muros.

1.4.3 Les capacités d'hébergement du ministère en outre-mer et à l'étranger

Tableau 9 - Capacités d'hébergement (en nombre de lits) dans le périmètre des GSBdD ou équivalent³⁵⁸, en fonction du type de prestation et d'occupant, en outre-mer et à l'étranger, en janvier 2018

Bâtiments	Nombre de lits	Cadres	Cadres/MDR	MDR	Total
Hébergement	Hébergement	1 387	174	227	1 788
Mixte	Hébergement		9		9
	Hôtellerie		9		9

Source : DCSCA, recensement au 31 janvier 2018. Traitement HCECM.

Champ : bâtiments actifs sur le périmètre des GSBdD des Antilles, de Djibouti, du Gabon, de la Guyane, la Réunion-Mayotte, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie Française et du Sénégal, hors hébergement pour les missions de courte durée.

³⁵⁸ Circulaire n° 597/DEF/DCSCA/SD_REJ/BREG du 8 octobre 2014 relative à l'organisation et au fonctionnement des groupements de soutien des bases de défense, annexe IV.

Par ailleurs, une capacité d'hébergement de 165 lits en Guyane permet l'accueil des militaires en mission de courte durée (MCD).

1.5 LES CONTRIBUTIONS

La politique interarmées du soutien, hébergement-hôtellerie précise qu'« *En l'absence d'occupation privative du domaine public, aucune redevance domaniale n'est perçue. La politique tarifaire de l'hébergement vise donc à couvrir les seules prestations accessoires supportées par le cercle* ».

La politique tarifaire de l'hébergement établit que tous les militaires bénéficient d'une mise à disposition gracieuse de leur chambre³⁵⁹. Les militaires du rang et volontaires ne paient pas de prestations accessoires alors que tous les autres militaires doivent les acquitter.

Dans les faits, le mode de fixation des tarifs n'est pas harmonisé entre les BdD, ni au sein d'une même BdD et ces tarifs ne sont pas toujours en corrélation avec le niveau de confort et/ou de prestation de l'hébergement. Cette hétérogénéité résulte de l'ancrage historique de la fonction hébergement au sein des armées, chacune ayant sa propre politique en la matière.

Exemples de logique d'armée :

Armée de terre : redevance mensuelle de 20 à 45 € par occupant de chambre individuelle, tarif unique quel que soit le grade, pour le ménage des parties communes et l'échange de draps à l'initiative de l'hébergé.

Marine : redevance mensuelle de 20 € par occupant de chambre collective, tarif unique quel que soit le grade et le nombre d'occupants, pour le ménage des parties communes et l'échange de draps à l'initiative de l'hébergé.

Armée de l'air : redevance de 32 à 95 € par occupant de chambre individuelle ou double, en fonction du grade et du nombre d'occupants, pour le ménage des parties communes et la remise en condition quotidienne des chambres.

Sur certains sites, les militaires du rang sont soumis au règlement des prestations accessoires. Par exemple, sur l'emprise de Balard, les militaires du rang paient 39 €/mois au titre de ces prestations³⁶⁰.

Les principes de mise en œuvre de la politique interarmées du soutien, hébergement-hôtellerie, sont notamment fondés sur l'harmonisation tarifaire et sur la standardisation de l'offre.

Dans ce cadre, le SCA a engagé des travaux pour qu'à moyen terme il y ait une cohérence entre le niveau de confort de l'hébergement et le tarif pratiqué, en respectant l'impératif de gratuité de l'hébergement pour les militaires du rang et les volontaires et celui d'un montant de la quote-part due par certains occupants, au titre des prestations accessoires, correspondant au coût des prestations accessoires³⁶¹, et ce sans distinction de grade.

1.6 L'ÉTAT DES INFRASTRUCTURES

Dans le cadre de la revue complète des infrastructures, menée en 2014, 732 points noirs (PN) ont été recensés en métropole et outre-mer ; 315 ont été retenus au titre du plan d'urgence dont 40 % (126) concernaient l'hébergement (cadres, militaires du rang, stagiaires et élèves, opérationnel...).

³⁵⁹ Nota : le SCA envisage d'inscrire, dans le règlement intérieur des bâtiments d'hébergement cadre, une forte recommandation de souscrire une assurance responsabilité civile, en insistant sur le risque qu'encourt l'occupant qui ne disposerait d'une telle assurance et dont la responsabilité serait recherchée en cas de sinistre.

³⁶⁰ En application de la politique interarmées, les militaires du rang de la base aérienne 116 de Luxeuil ne paient plus les prestations accessoires depuis le 1^{er} mai 2018.

³⁶¹ Les énergies (eau, électricité, chauffage, gaz) et les travaux d'entretien du bâtiment n'entrent pas dans le champ des prestations accessoires. Les prestations accessoires couvrent essentiellement le nettoyage des locaux et le blanchissage des draps.

En avril 2018, les « points noirs » des infrastructures d'hébergement retenus au plan d'urgence sont résorbés. Il reste environ 21 % des points noirs non retenus au plan d'urgence à engager (12 % de l'ensemble des points noirs recensés dans le domaine de l'hébergement).

Tableau 10 - Point de situation du plan infrastructure de la condition militaire, pour l'hébergement en métropole et outre-mer, en avril 2018

Points noirs (PN)	Terminés	En cours	Engagés	À engager	Annulés	Total
Retenus au plan d'urgence	123	1	-	-	2	126
Non retenus au plan d'urgence	92	29	13	35	13	182
Total	215	30	13	35	15	308

Source : direction centrale du service d'infrastructure de la défense (DCSID).

Champ : points noirs concernant l'hébergement ; actualisation au 17 avril 2018.

Le plan d'accompagnement des familles et d'amélioration des conditions de vie des militaires 2018-2022 (axe 6 : améliorer les conditions d'hébergement et de vie des célibataires et géographiques, mesure 6.3 : achever la résorption des points noirs) préconise de poursuivre l'effort de résorption des points noirs entre 2018 et 2021.

1.7 LES ÉVOLUTIONS DU PARC D'HÉBERGEMENT

1.7.1 Le plan d'accompagnement des familles et d'amélioration des conditions de vie des militaires 2018-2022 (octobre 2017), dit « plan famille »³⁶²

Dans le cadre de l'amélioration des conditions d'hébergement et de vie des célibataires et des géographiques (axe 6), la mesure 6.2 (améliorer les conditions d'hébergement) consiste « à améliorer et augmenter de 410 places l'offre d'hébergement en Île-de-France. [...]. Ces travaux sont inscrits en programmation sur la période 2018-2021 pour les sites de Satory, Saint-Germain-en Laye, Arcueil, Versailles et Maisons Laffitte ».

1.7.2 Projet de loi de programmation militaire 2019-2025

Le projet de LPM 2019-2025, dans sa dimension « placer la LPM à hauteur d'homme », prévoit la mise en œuvre du « plan famille », dont l'amélioration des conditions de logement familial et d'hébergement des militaires célibataires géographiques, notamment dans les zones en tension.

La LPM accorde une priorité à l'amélioration du « quotidien du soldat », des conditions de vie et de travail du personnel. Ainsi, elle prévoit un investissement de « 100 millions d'euros, chaque année, en moyenne, pour remettre à niveau les bâtiments d'hébergement des militaires du rang, que le ministère a obligation de loger, et d'augmenter significativement l'offre d'hébergement en Île-de-France pour les cadres célibataires »³⁶³.

2 L'HÉBERGEMENT DANS LA GENDARMERIE

Références :

- Circulaire n° 48000/GEND/DSF/SDIL/BBR du 24 mai 2012 relative à l'hébergement des volontaires dans les armées servant au sein de la gendarmerie nationale ;
- Circulaire n° 47000/GEND/DSF/SDIL/BBR du 11 mars 2014 relative à l'hébergement des personnels militaires de la gendarmerie nationale, hors volontaires, ne bénéficiant pas d'une concession de logement par nécessité absolue de service.

³⁶² Ce plan représente une enveloppe financière de près de 530 millions d'euros sur la période 2019-2025 (source : projet de LPM 2019-2025).

³⁶³ Dossier de presse « Projet de Loi de programmation militaire 2019-2025 ».

2.1 FONDEMENTS

Les locaux d'hébergement (spécifiques ou logements déclassés en locaux de service) sont situés à l'intérieur des casernes de gendarmerie domaniales ou locatives et sont considérés comme des locaux de service.

Les bénéficiaires sont hébergés « en célibataire », en chambre individuelle. L'hébergement ne permet pas d'accueillir une famille, un pacsé, un concubin ou un conjoint. Seules les visites temporaires peuvent être autorisées par le commandement.

L'attribution d'un local d'hébergement n'en procure pas la jouissance privative et personnelle. Les occupants sont donc exonérés de la taxe d'habitation, des taxes d'enlèvement des ordures ménagères et, au besoin, de la contribution à l'audiovisuel public.

2.1.1 Volontaires dans les armées servant au sein de la gendarmerie nationale

Les gendarmes adjoints volontaires (GAV) ou aspirants de gendarmerie issus du volontariat sont hébergés en célibataire par l'État³⁶⁴. Ils ne sont pas éligibles à la concession de logement.

La gratuité d'occupation des locaux³⁶⁵ s'étend aux prestations accessoires (charges et consommations individuelles), qui incombent aux formations. Ils perçoivent l'indemnité pour charges militaires au taux logé.

Les GAV ou aspirants mariés, liés par un pacte civil de solidarité (PACS), en concubinage ou chargés de famille peuvent, sur autorisation du commandant de région, se loger à l'extérieur dans des conditions compatibles avec l'exécution du service. Il leur incombe de s'acquitter des dépenses de loyer et charges qui en résultent.

Conformément aux dispositions de l'instruction n° 1134/DEF/SGA/DMPA/SDL/BL du 22 novembre 2012, sur le classement, les conditions d'attribution et d'occupation des logements relevant du ministère de la défense en métropole, les GAV et volontaires aspirants peuvent prétendre à un logement militaire familial (du ministère des armées) sous réserve de satisfaire aux conditions d'attribution.

2.1.2 Militaires de la gendarmerie nationale, hors volontaires, ne bénéficiant pas d'une concession de logement par nécessité absolue de service

Les militaires de la gendarmerie nationale qui ne bénéficient pas d'une concession de logement par nécessité absolue de service (CLNAS) peuvent, à leur demande, disposer d'un local d'hébergement³⁶⁶ ; l'octroi suppose que les ressources immobilières soient suffisantes.

Les demandes d'hébergement sont exprimées au commandant de région. Si le nombre de demandes est supérieur aux disponibilités, l'attribution s'appuiera notamment sur des principes liés à la condition sociale du demandeur et aux contraintes inhérentes aux fonctions exercées.

Régime financier

L'occupation des locaux est gratuite. Toutefois, l'occupant d'un local d'hébergement doit s'acquitter des prestations accessoires (charges et consommations individuelles : eau, eau chaude, éclairage, chauffage...). Le montant est déterminé forfaitairement à 1,6 €/m² et par mois. Il n'y a pas de charges de nettoyage des locaux car cette prestation est assurée par les occupants (y compris les parties communes le cas échéant).

³⁶⁴ L'article 3 du décret n° 78-729 du 28 juin 1978 indique que « les militaires qui la perçoivent [solde des volontaires] sont entretenus gratuitement par l'État ».

³⁶⁵ Il ne peut pas être imposé aux volontaires de souscrire une assurance pour couvrir les dommages susceptibles d'être occasionnés dans les locaux d'hébergement. Il leur est néanmoins recommandé de contracter une assurance en responsabilité civile (couverture des préjudices aux tiers et des dommages matériels subis par leurs biens, en cas de sinistre dans le local d'hébergement).

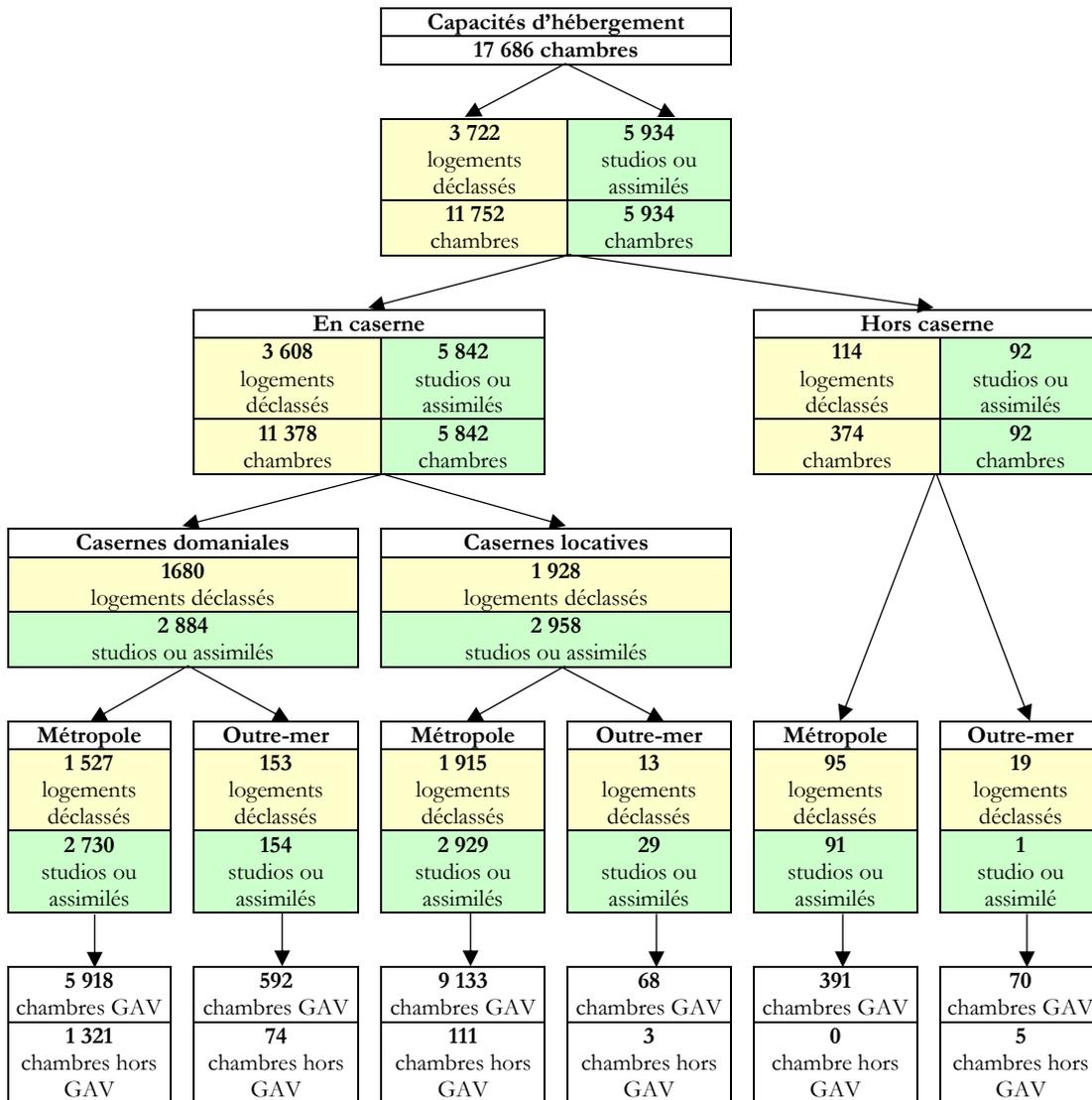
³⁶⁶ L'hébergement est précaire et reste limité dans le temps et l'espace.

Par ailleurs, l'occupant doit souscrire un contrat d'assurance multirisque habitation³⁶⁷ et fournir, tous les ans, une attestation d'assurance.

2.2 PARC DE LOCAUX D'HÉBERGEMENT

L'hébergement des militaires est réalisé dans des locaux spécifiques lorsque les casernes en disposent. À défaut, les logements en caserne, déclassés en locaux de service, sont destinés à l'hébergement des militaires de la gendarmerie ne bénéficiant pas d'une CLNAS.

Graphique 1 – Situation des hébergements du parc immobilier de la gendarmerie au 1^{er} janvier 2018



Source : DGGN, Geaude 2G AI.

Nota : une chambre ou pièce d'hébergement équivaut à une place d'hébergement, soit au sein d'une structure d'hébergement, soit au sein d'un logement déclassé.

Nota : une structure d'hébergement est spécifiquement dédiée aux militaires de la gendarmerie non titulaires d'une concession de logement par nécessité absolue de service (CLNAS). Ces structures ne pourront jamais faire l'objet d'une transformation en CLNAS.

Lorsque la ressource en structure d'hébergement est insuffisante, des logements peuvent faire l'objet d'un déclassement en hébergement sur décision de l'administration centrale. Cette situation est réversible.

³⁶⁷ Responsabilité civile et couverture des dommages éventuellement causés aux biens meubles de l'assuré en cas de sinistre.

Tableau 11 - Parc d'hébergement de la gendarmerie, en fonction du type d'hébergement et de l'implantation, au 1^{er} janvier 2018

	Métropole	Outre-mer	Total
Logements déclassés	3 537	185	3 722
Studios ou assimilés	5 750	184	5 934
Total	9 287	369	9 656

Source : DGGN, Geaude 2G AI.

Tableau 12 - Capacités d'hébergement (en nombre de chambres) de la gendarmerie, en fonction du type de bâtiment d'hébergement et de l'implantation, au 1^{er} janvier 2018

		Métropole	Outre-mer	Total
En caserne	domaniale	7 239	666	7 905
	locative	9 244	71	9 315
Hors caserne		391	75	466
Total		16 874	812	17 686

Source : DGGN, Geaude 2G AI.

Des travaux de rénovation de locaux d'hébergement (amélioration des performances thermiques, mises aux normes électriques, réfection de pièces humides...) seront engagés au titre de la programmation immobilière pour la police nationale et la gendarmerie nationale³⁶⁸ 2018-2020.

³⁶⁸ 101 millions d'euros seront consacrés en 2018 aux opérations de rénovation et de maintenance lourde des casernes de la gendarmerie nationale (locaux de service, logements...). Ce montant sera porté à 105 millions d'euros pour les années 2019 et 2020.

GLOSSAIRE

GLOSSAIRE

A

AACV	Allocation pour l'amélioration du cadre de vie en enceinte militaire
ACM	Analyse des correspondances multiples
ACR	Avec changement de résidence
ADOSM	Association pour le développement des œuvres sociales de la marine
ADSL	<i>Asymmetric digital subscriber line</i>
AGSC	Administration générale et soutien commun
ALPAF	Association pour le logement du personnel des administrations financières
APEC	Agence pour l'emploi des cadres
APEH	Allocation aux parents d'enfants handicapés
APNM	Association professionnelle nationale de militaires
ARD	Agence de reconversion de la défense
ASA	Action sociale des armées
ASA	Avantage spécifique d'ancienneté
ASCC	Actions sociales communautaires et culturelles

B

BAC	Baccalauréat
BAFPER	Bureau de l'accès aux fonctions publiques et aux emplois réservés
BALAE	Bourse au logement des agents de l'État
BCC	Bâtiment cadre célibataire
BdC	Brevet des collèges
BdD	Base de défense
BEP	Brevet d'études professionnelles
BEPC	Brevet d'études du premier cycle
BIHRIF	Bureau interarmées de l'hébergement en région Île-de-France
BIT	Bureau international du travail
BLRIF	Bureau du logement en région Île-de-France
BOP	Budget opérationnel de programme
BRL	Bureau régional du logement
BSMAT	Base de soutien du matériel
BSP	Brigade de sapeurs-pompiers de Paris

C

CAH	Classification ascendante hiérarchique
CAP	Certificat d'aptitude professionnelle
CCAS	Conseil central de l'action sociale
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CEMA	Chef d'état-major des armées
CESU	Chèque emploi service universel
CFM	Conseil de la fonction militaire
CG3P	Code général de la propriété des personnes publiques
CHEOPS	Cadre homogène et évolutif pour l'optimisation d'un pilotage structuré
CIAS	Centre interarmées de la solde
CICoS	Centre interarmées de coordination du soutien
CIRISI	Centre interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information
CLNAS	Concession de logement par nécessité absolue de service
CMA	Centre médical des armées
CNA	Cercle national des armées
CNMSS	Caisse nationale militaire de sécurité sociale
ComBdD	Commandant de base de défense

COP/A	Convention d'occupation précaire avec astreinte
COS	Commandement des opérations spéciales
CRÉDOC	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CSFM	Conseil supérieur de la fonction militaire
CSTAGN	Corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie nationale
CTAS	Centre territorial d'action sociale

D

DAR	Délégation à l'accompagnement régional
DCSID	Direction centrale du service d'infrastructure de la défense
DFUE	Dotations de fonctionnement des unités élémentaires
DGA	Direction générale de l'armement
DGAFF	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGGN	Direction générale de la gendarmerie nationale
DIRISI	Direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information
DM	Défense mobilité
DOM	Département d'outre-mer
DPMA	Direction des patrimoines, de la mémoire et des archives
DPMM	Direction du personnel militaire de la marine
DRHAT	Direction des ressources humaines de l'armée de terre
DRH-MD	Direction des ressources humaines du ministère de la défense
DRM	Direction du renseignement militaire
DROM-COM	Départements ou régions français d'outre-mer-Collectivités d'outre-mer
DRSD	Direction du renseignement et de la sécurité de la défense

E

EHCM	Ensemble hospitalier civil et militaire
ELoCA	Établissement logistique du commissariat des armées
EMA	État-major des armées
EMM	État-major de la marine
EMZD	État-major de zone de défense
EPFP	Établissement public des fonds de prévoyance militaire et de l'aéronautique
ERAFP	Établissement de retraite additionnelle de la fonction publique
ESID	Établissements du service d'infrastructure de la défense

F

FARIF	Fonds d'action de la région Île-de-France
FCD	Fédération des clubs de la défense
FLI	Fonds de logement intermédiaire
FPE	Fonction publique de l'État

G

GAV	Gendarme adjoint volontaire
GSBdD	Groupement de soutien de base de défense

H

HCECM	Haut Comité d'évaluation de la condition militaire
HIA	Hôpital d'instruction des armées

I

ICM	Indemnité pour charges militaires
IdF	Île-de-France
IGeSA	Institution de gestion sociale des armées
I2M	Indicateur de mesure du moral
INI	Institution nationale des Invalides
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
IR	Indemnité de résidence

L

LPM	Loi de programmation militaire
-----	--------------------------------

M

MAP	Mission d'aide au pilotage
MDR	Militaire du rang
MICM	Majoration de l'indemnité pour charges militaires
MINARM	Ministère des armées

N

NAS	Nécessité absolue de service
NBI	Nouvelle bonification indiciaire

O

OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCTAGN	Officier du corps technique et administratif de la gendarmerie nationale
OED	Observatoire économique de la défense
ONACVG	Office nationale des anciens combattants et victimes de guerre
OPEX	Opération extérieure
OPINT	Opération intérieure

P

PACA	Provence-Alpes-Côte d'Azur
PACS	Pacte civil de solidarité
PCS	Catégorie socioprofessionnelle
PEL	Petit entretien locatif
PLAI	Prêt locatif aidé d'intégration
PLUS	Prêt locatif à usage social
POI	Préparation individuelle opérationnelle
PPCR	Parcours professionnels, carrières et rémunérations

Q

QSR	Qualité des services rendus
-----	-----------------------------

R

REO	Référentiel des effectifs en organisation
RH	Ressources humaines
RIMa	Régiment d'infanterie de marine

S

SCA	Service du commissariat des armées
SDAS	Sous-direction de l'action sociale
SEA	Service des essences des armées
SGA	Secrétaire/Secrétariat général pour l'administration
SGAMI	Secrétariat général pour l'administration du ministère de l'intérieur
SID	Service d'infrastructure de la défense
SIRH	Système d'information des ressources humaines
SMA	Service militaire adapté
SNA	Sous-marin nucléaire d'attaque
SNI	Société nationale immobilière
SNLE	Sous-marin nucléaire lanceur d'engins
SPAC	Service parisien de soutien de l'administration centrale
SSA	Service de santé des armées

T

TB	Taux de base
TM	Taux majoré
TP	Taux particulier

U

UG	Unité de gestion
UO	Unité opérationnelle
USID	Unité de soutien de l'infrastructure de la défense

V

VEFA-ULS	Vente en état futur d'achèvement - usufruit locatif social
-----------------	---

Z

ZDS	Zone de défense et de sécurité
------------	---------------------------------------

RETROUVEZ LES RAPPORTS DU HAUT COMITÉ D'ÉVALUATION DE LA CONDITION MILITAIRE SUR :

LE SITE INTERNET DU MINISTÈRE DES ARMÉES

www.defense.gouv.fr (onglet « Vous et la Défense »)

LE SITE INTERNET DE LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

www.ladocumentationfrancaise.fr

