

# Ces bailleurs bâtisseurs de gendarmeries

Si un décret du 28 décembre 2016 vient encadrer la construction et la location de gendarmeries par les collectivités et les bailleurs sociaux, ces derniers n'ont pas attendu ce texte pour construire des locaux réservés aux militaires. Des organismes Hlm s'y sont mis il y a plusieurs décennies, souvent à la demande de collectivités, soucieuses de disposer de ce service public sur leur territoire. Aujourd'hui, le *modus operandi* est presque toujours le même : quand la Gendarmerie nationale décide de construire une nouvelle caserne sur un territoire donné, elle s'accorde avec la commune sur un foncier. La collectivité peut ensuite décider de porter seule l'investissement ou faire appel à un organisme Hlm. Dans ce deuxième cas, le bailleur doit répondre à un cahier des charges très précis, édité par l'institution, qui impose un certain nombre d'équipements, notamment de sécurité, augmentant les coûts de construction déjà élevés. Retour sur une diversification qui ouvre de multiples questions techniques, économiques et stratégiques.

*Dossier piloté par Laetitia Dive*

☉ Visite de chantier de la gendarmerie de Lannion, Terres d'Armor Habitat.  
© F. Rivalan



GENDARMERIES

# En construire ou pas

Avec 3 075 casernes louées sur les 3 724 qu'elle occupe<sup>(1)</sup>, la Gendarmerie nationale s'appuie largement sur des partenaires externes pour loger ses activités et ses hommes, à savoir sur les collectivités et les bailleurs sociaux. Si ces opérations permettent aux organismes Hlm de diversifier leurs activités, elles posent des défis économiques et techniques.

**R**etards de paiements voire impayés : début octobre 2024, la Gendarmerie nationale était pointée du doigt par plusieurs collectivités propriétaires de casernes. L'institution n'avait en effet plus les moyens d'honorer les loyers qu'elle devait aux bailleurs. Si la situation a finalement été régularisée en fin d'année, elle n'est pas nouvelle : en juillet 2024, le rapport du sénateur Bruno Belin relevait un manque chronique d'investissement immobilier ayant engendré une "dette grise" estimée à 2,2 milliards d'euros pour l'institution. Ce déficit de biens immobiliers a en effet conduit la Gendarmerie à dépendre de plus en plus de la location pour ses casernes : en 2023, 64% des 923 millions d'euros du budget immobilier de la Gendarmerie étaient alloués aux loyers. Aujourd'hui, l'État possède uniquement 649 casernes ; les 3 075 autres sont louées, soit à des collectivités soit à des bailleurs sociaux. Le rapport note aussi que 135 nouvelles casernes seraient construites dans les prochaines années pour accueillir – en location là encore – les 238 nouvelles brigades annoncées par Emmanuel Macron en octobre 2023.

Dans de nombreux territoires, des organismes Hlm sont à l'œuvre pour les construire. C'est le cas de **Terres d'Armor Habitat** qui



compte « trois projets plutôt bien avancés » dans trois communes du département, après avoir livré à l'automne 2024 la première gendarmerie labellisée Passivhaus de France à Lannion (lire AH 1221). L'OPH n'en est pas à son coup d'essai : elle travaille avec la Gendarmerie depuis plusieurs décennies. « Nous avons commencé à construire pour eux dans les années 1980 à la demande des communes », explique Emmanuelle Druillennec, la directrice du Patrimoine. Il s'agissait de petits projets de quatre à six logements seulement ». Depuis les années 2010, l'Office construit des gendarmeries qui incluent les bâtiments de service et les logements. Il en compte aujourd'hui 17. Ces constructions plus récentes sont encadrées par le décret du 28 décembre 2016. Ce texte acte que les collectivités et les bailleurs sociaux peuvent construire des gendarmeries sous certaines conditions de réalisation et de financement. Il précise que le bail est conclu entre l'État et l'organisme Hlm – ou la collectivité – pour une durée de neuf ans et donne lieu au versement d'un loyer annuel plafonné qui ne peut varier pendant cette durée. À l'issue des neuf ans, le loyer est réactualisé avec un avenant au bail initial.

## Un prêt spécial de la Banque des Territoires

Il n'y a pas de subventions sur ce type d'investissement et ni la Gendarmerie ni le ministère de l'Intérieur ne mettent la main à la poche. « L'équilibre financier ne pouvant être obtenu avant 35 à 40 ans de location, la Banque des Territoires est quasiment le seul établissement bancaire à proposer des solutions sur des durées aussi longues : le Prêt Logement de Fonction (PLF) est dédié au financement des gendarmeries », pointe-t-on à **Orne Habitat**, OPH départemental qui dispose de six gendarmeries – dont quatre dans lesquelles elle possède uniquement les logements de fonction.

Les organismes peuvent aussi financer les bâtiments administratifs et techniques en empruntant auprès d'une banque privée. Quant aux garanties, elles peuvent être apportées par le Conseil départemental, comme c'est le cas



À La Ferté-Macé, Orne Habitat a construit une gendarmerie sur le terrain de l'ancien camping municipal. © Gendarmerie 61



☞ La première gendarmerie de l'OPH de l'Ariège s'élèvera à Saint-Girons.  
 © Goubert et Landes Architecture

positionner au regard de l'équilibre financier. D'autant que le décret de 2016 n'a pas beaucoup évolué sur cet aspect (du montant des loyers) contrairement aux coûts de construction et dans un contexte où la Gendarmerie a des exigences précises». Pour Orne Habitat aussi, les modalités du décret de 2016 – calcul du loyer, durée, conditions de révision et de résiliation du bail et financement du projet – sont «*totalelement obsolètes et dés-équilibrées, au bénéfice de la Gendarmerie, eu égard au cahier des charges de production des casernes*». Ainsi, le rapport coût/exigences menace parfois certains projets. En Moselle, Franck Ceccato note que la Gendarmerie, qui mise sur des logements attractifs pour convaincre les militaires de s'installer localement, demande de plus en plus des pavillons, dont les prix de revient sont plus élevés que les logements collectifs. «*Nous travaillons sur la construction de deux nouvelles gendarmeries mais ne sommes pas sûrs de pouvoir aller au bout de ces projets. Si nous n'y parvenons pas, nous mettrons l'État face à ses responsabilités*».

### Cahier des charges et normes de sécurité

Ce qui peut faire flamber la note, ce sont aussi les prescriptions imposées par le cahier des charges de la Gendarmerie en matière de sécurité renforcée. D'autant que ces prescriptions évoluent régulièrement. «*Le cahier des charges est très précis et validé à plusieurs étapes d'avancement de chacun des projets*» par la Gendarmerie, explique le Groupe des Chalets. «*Il faut des alarmes, des clôtures qui atteignent une certaine hauteur, deux entrée/sortie sur le site afin qu'il ne puisse pas être bloqué, comme cela a pu être le cas lors du mouvement des Gilets jaunes*», liste Thierry Tourtoulou. L'organisme bâtisseur doit aussi prendre en compte les spécificités liées à la circulation dans l'enceinte selon qu'il s'agisse de bâtiments destinés à accueillir du public ou non, à la création de cellules, à la sécurité informatique, à la vidéoprotection, etc. «*Dans les logements, nous devons installer des coffres sécurisés où le militaire peut ranger son arme une fois la journée terminée*», indique aussi le directeur général de l'OPH de l'Ariège.

Compte tenu de ces contraintes, ces projets s'inscrivent dans le temps long. Et les bailleurs n'ont d'autre choix que de miser sur une installation durable des gendarmes – au moins quarante ans, soit la durée du prêt – pour espérer que l'opération soit rentable. «*Cela ne nous est encore jamais arrivé, mais il est tout à fait possible que les gendarmes restituent des biens qui n'ont pas encore été amortis*», anticipe avec lucidité Franck Ceccato. Dans son département, alors que les gendarmes se recentrent autour de pôles hébergeant une trentaine de militaires, plusieurs vieilles gendarmeries de petite taille (six à huit personnes) ont été rétrocédées à l'OPH. «*Sur les trois dernières années et les deux à venir, l'État nous aura restitué sept petites gendarmeries. Charge à nous de les reconverter, ce qui s'avère parfois compliqué techniquement. Mais nous finissons par avoir le savoir-faire : le pôle administratif est systématiquement transformé en logements qu'on reloue en non-conventionnés*». Selon le DG de Moselis, une telle reconversion est plus ou moins envisageable selon le territoire : dans les zones tendues, l'Office voit cela comme une opportunité tandis qu'en zone rurale, il peut être plus difficile de monter un projet viable. Pour l'heure, à l'exception d'une gendarmerie vendue à un promoteur privé, Moselis est toujours parvenu à les reconverter dans son propre parc. ●

(1) Chiffres issus du rapport d'information Immobilier de la gendarmerie nationale : mettre fin au désordre bâtementaire, présenté le 10 juillet 2024 par le sénateur Bruno Belin, rapporteur spécial des crédits de la mission Sécurité.

dans les Côtes-d'Armor. En Moselle en revanche, le Département refuse de se porter garant car il «*considère que ça n'est pas à lui de se substituer aux responsabilités de l'État*», explique Franck Ceccato, directeur général de Moselis. «*Ce sont donc systématiquement la commune d'accueil de la nouvelle gendarmerie et l'intercommunalité qui garantissent nos investissements, à hauteur de 50% chacune*».

Face à ces contraintes, pourquoi les bailleurs acceptent-ils de se lancer dans la construction de gendarmeries ? «*C'est un axe de diversification économique, et une partie des recettes perçues est réinvestie au profit des locataires Hlm*», poursuit le directeur général de Moselis. L'Office Hlm possède aujourd'hui 32 gendarmeries, rapportant 1,2 million de fonds propres par an. Au **Groupe des Chalets**, ESH propriétaire de trois gendarmeries en Haute-Garonne, dont la première a été livrée en 2013, on estime aussi que la Gendarmerie offre un «service public essentiel» pour le territoire et qu'elle contribue à son aménagement et son attractivité. Même son de cloche à l'**OPH de l'Ariège** qui a récemment lancé la construction de sa toute première gendarmerie, un projet incluant 42 logements et les locaux techniques et administratifs, dont la livraison n'interviendra «pas avant 2027». «*Nous avons considéré que c'était une opportunité d'étendre notre champ de compétences d'une part, de nous diversifier, mais surtout d'apporter une plus-value à l'aménagement de notre territoire, sachant que nous sommes le seul bailleur social du département*», rapporte Thierry Tourtoulou, le directeur général.

Cela étant dit, «*sur l'aspect économique, nous restons très vigilants, poursuit-il. À long terme, nous devrions dégager quelques marges, à condition de ne pas dépasser les coûts plafonds financés par les loyers. Et compte tenu de la hausse des coûts de construction, c'est complexe*». Dans les Côtes-d'Armor, Emmanuelle Druillennec constate en effet que les projets de gendarmerie sont moins rentables aujourd'hui qu'il y a une dizaine d'années. «*Au-delà des trois projets en cours, nous avons d'autres sollicitations de la Gendarmerie, mais il est difficile à ce stade de se*

**«C'était l'opportunité d'étendre notre champ de compétences, et surtout d'apporter une plus-value à l'aménagement de notre territoire.»**



# Coup d'essai pour l'OPH de l'Ariège

**L'**OPH de l'Ariège s'est lancé dans la construction de sa toute première gendarmerie à Saint-Girons, commune de plus de 6000 habitants. Sollicité par la communauté de communes pour ce projet, l'organisme Hlm construira la partie administrative et technique – accueil, bureaux, cellules – ainsi que 38 logements (2 T2, 10 T3, 18 T4, 5 T5, 3 T6) répartis dans huit bâtiments R+2. Cette future gendarmerie sera bâtie sur un terrain que l'OPH a acheté il y a deux ans à l'État, initialement pour produire des logements sociaux.

Elle regroupera sur un même site plusieurs corps de gendarmes alors que la commune comptait déjà une petite gendarmerie, aujourd'hui vieillissante. Les logements aux étages disposeront de balcons. 64 places de stationnement seront prévues pour les gendarmes, huit pour le public et dix pour les visiteurs militaires. Alors que la livraison n'est pas prévue avant 2027, l'OPH espère trouver des moyens pour verdir ce projet – en utilisant la géothermie par exemple –, ce qui lui permettrait de justifier un petit supplément de loyer de la part de la gendarmerie. Ce sujet est encore à l'étude. ●

La gendarmerie de Saint-Girons, qui comportera 38 logements, regroupera plusieurs corps de gendarmes sur un même site. © Goubert et Landes Architecture



© F. Rivalan

**Toute neuve et toute verte. À Lannion, Terres d'Armor Habitat a inauguré début octobre la première caserne de gendarmerie de France labellisée Passivhaus (lire AH 1221) grâce à la performance de son isolation thermique et de son système de ventilation.**

## Expert en restitution-reconversion

**M**oselis a livré en novembre 2023 une nouvelle gendarmerie à Sainte-Marie-aux-Chênes, en Moselle, regroupant les brigades de Rombas et d'Amanvillers. Ce projet incluait la construction de locaux administratifs, d'un immeuble collectif de quatorze logements et de quatre pavillons individuels. À la livraison fin 2023, l'État a restitué au bailleur les anciennes casernes de Rombas et d'Amanvillers. Moselis a choisi d'y rénover les douze logements existants et de transformer les bases administratives en cinq logements neufs, afin de répondre aux besoins du marché locatif local.

Autre exemple de reconversion: dans la commune de Woippy, le bailleur a transformé en 2023 les anciens bureaux de la gendarmerie en deux logements (1 T2 et 1 T3), aujourd'hui loués. Ils sont accessibles PMR via, notamment, la création d'une rampe d'accès. Le coût des travaux s'est élevé à 231 000 €. ●



La gendarmerie de Sainte-Marie-aux-Chênes regroupe les brigades de Rombas et d'Amanvillers. © E. Faretra - AIRMEGAPIX