

LE PARC IMMOBILIER DES ARMÉES : QUAND L'INTENDANCE NE PEUT PLUS SUIVRE

COMMISSION DES FINANCES

Rapport d'information de M. Dominique de Legge, sénateur d'Ille-et-Vilaine

UN PATRIMOINE IMMOBILIER ESTIMÉ À 16 MILLIARDS D'EUROS, REPRÉSENTANT PLUS DU QUART DE LA VALEUR DU PARC DE L'ÉTAT

■ Une surface d'emprise de près de 275 000 hectares en diminution de 17 % depuis 2008, sous l'effet d'une politique de cession très active.

■ En 2016, la valeur du parc immobilier du ministère des armées représentait plus du quart (27 %) de la valeur

totale du parc immobilier de l'État (59,9 milliards d'euros). Cette part est globalement stable depuis 2012.

■ La vocation des emprises du ministère des armées est très diversifiée : commandement et vie des unités, opérationnelle, logement, industrielle ou logistique, administrative, etc.

UNE POLITIQUE IMMOBILIÈRE FAISANT INTERVENIR UN GRAND NOMBRE D'ACTEURS

■ Si la politique immobilière des armées est placée sous la responsabilité du ministre chargé de la défense, elle est définie et mise en œuvre par une multitude d'acteurs relevant non seulement du ministère des armées, mais également du ministère de l'économie et des finances.

■ Compte tenu de la nature spécifique de ses activités, en matière immobilière, le ministère des armées demeure régi par des dispositions particulières afin de lui garantir une certaine autonomie de décision et de gestion.

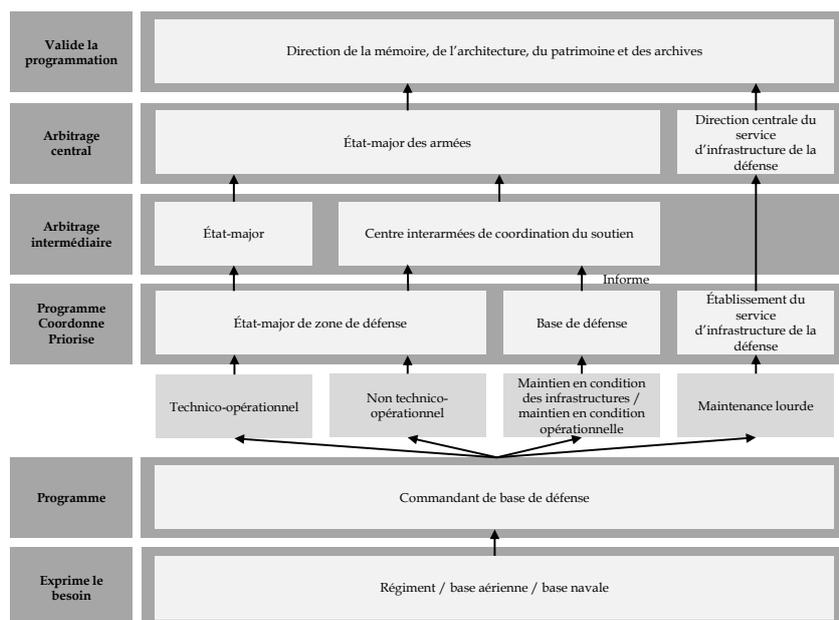
■ Afin de s'adapter à la diminution de ses moyens budgétaires et humains, le ministère des armées a

réformé la chaîne de prise de décision et de mise en œuvre en matière d'infrastructure au milieu des années 2000.

■ Hors programmes majeurs d'infrastructure, décidés au niveau ministériel, celle-ci comprend quatre « circuits » correspondant à quatre types d'opérations d'infrastructure.

■ Cette réforme, nécessaire, s'est cependant traduite par une moindre lisibilité pour les acteurs ainsi que par un alourdissement et une complexification des procédures.

Processus de programmation des opérations d'infrastructure



Source : commission des finances du Sénat, d'après des données État-major de l'armée de l'air

UNE DÉGRADATION DE L'ÉTAT DU PARC IMMOBILIER DES ARMÉES MALGRÉ L'AUGMENTATION DES CRÉDITS

Jusqu'en 2015, une politique immobilière se concentrant essentiellement sur un objectif de cession d'emprises

■ La révision générale des politiques publiques (RGPP) mise en œuvre à partir de 2008 et les deux lois de programmation militaire successives (2009-2014 et 2014-2019) ont fixé un objectif de rationalisation des emprises du ministère des armées se traduisant par une diminution de sa surface hors œuvre développée (SHOD).

■ Cette politique de cession ne reposait pas sur la fixation d'objectifs stratégiques ou fonctionnels, à

l'exception de l'objectif de réduction du format des armées.

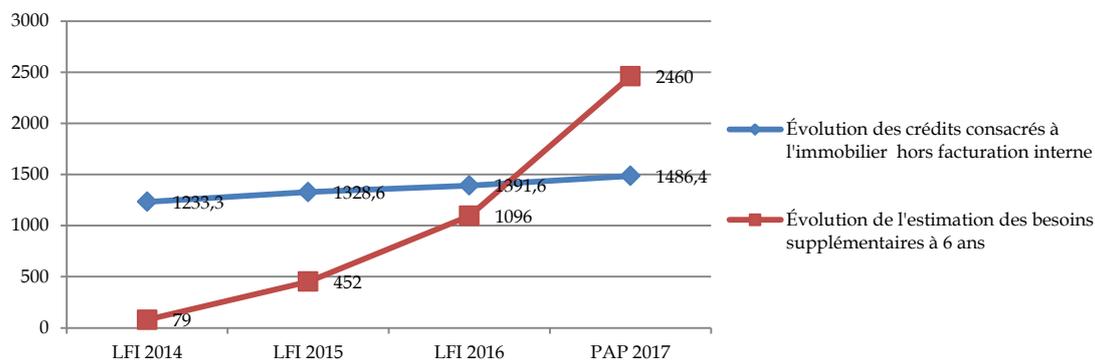
■ Compte tenu du contexte sécuritaire actuel, en particulier à Paris, il convient de s'interroger sur la pertinence de la poursuite de la politique de cession mise en œuvre depuis 2008. En particulier, l'opportunité de la cession du Val-de-Grâce devrait faire l'objet d'un réexamen rapide prenant en compte les avantages liés au maintien d'une emprise parisienne.

Un besoin de financement non-satisfait estimé à 2,5 milliards d'euros se traduisant par une dégradation de l'état du parc immobilier des armées

■ Les besoins immobiliers non-financés sont estimés par le ministère des armées à plus de 2,5 milliards d'euros sur les six années à venir. La moitié d'entre eux étaient déjà connus lors de l'élaboration de la loi de programmation militaire pour les années 2014-2019, mais avaient été écartés pour respecter le cadrage financier.

■ La dépense consacrée à l'infrastructure du ministère des armées est supérieure à un milliard d'euros par an, en augmentation de près de 12 % depuis 2008. Cette progression n'a cependant pas permis de contenir l'augmentation des besoins.

Évolution des crédits consacrés à l'immobilier et de l'estimation des besoins non-financés depuis 2014



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial

■ Les crédits budgétaires consacrés à l'immobilier sont complétés par des recettes exceptionnelles issues de cessions dont niveau est soumis à d'importants aléas, tels que la réalisation effective de la cession ou encore la mise en œuvre des dispositifs de décote :

- mécanisme de cession à l'euro symbolique, qui s'est traduit depuis 2009 par une perte de recettes de 238 millions d'euros ;
- mécanisme de décote issu de la loi « Duflot » en faveur du logement social, qui s'est traduit par une perte de recettes s'élevant à 22,8 millions d'euros depuis 2014.

■ Au total, un budget ne permettant que de parer aux urgences opérationnelles :

- Les besoins liés aux décisions en matière d'équipement sont satisfaits ou en passe de l'être et les conditions d'accueil des militaires intervenant dans le cadre de l'opération Sentinelle s'améliorent.
- En revanche, les opérations concernant les autres types d'infrastructure, notamment celles du quotidien (équipements sportifs, restauration, hébergement) sont sans cesse repoussées.

Répartition par nature des crédits de paiement consacrés aux dépenses d'infrastructure

(en pourcentage)

	Exécution 2015	Exécution 2016	Prévision 2017
Programmes d'infrastructure	13,54 %	15,72 %	32,14 %
Opérations technico-opérationnelles	13,77 %	11,13 %	22,26 %
Opérations non technico-opérationnelles	9,57 %	5,84 %	6,54 %
Maintien en condition	12,37 %	13,62 %	12,53 %
Maintenance lourde	6,38 %	5,84 %	6,69 %
Logement	9,03 %	10,04 %	4,90 %
Autres (loyers budgétaires, loyers administratifs, entretien T3, etc.)	35,33 %	36,89 %	29,88 %

Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

■ La part des dépenses consacrées aux programmes d'infrastructure majeurs et celle consacrée aux opérations technico-opérationnelles (pistes de base aérienne, quai de port militaire, etc.) devraient ainsi passer de respectivement 13,5 % et 13,8 % en 2015 à 32,1 % et 22,26 % en prévision 2017, quand celle consacrée aux opérations non technico-opérationnelles (hébergement, restauration, équipement sportif) devrait

passer de 9,57 % à 6,54 % sur la même période.

■ Il existe par conséquent un contraste entre des infrastructures extrêmement modernes (simulateurs de vol, hangars destinés à accueillir les A400M ou les VBCI, etc.) et des bâtiments vieillissants ou très dégradés faute d'une maintenance suffisante.

Un recours accru à l'externalisation présentant d'importantes limites

■ Afin de faire face à une augmentation de son plan de charge de près de 20 % entre 2015 et 2017, le service d'infrastructure de la défense, dont les effectifs sont passés de 2 703 ETP à 2 332 ETP sur la période, a eu recours à l'externalisation, tant en matière de maintenance que de maîtrise d'œuvre.

■ Celui-ci présente cependant d'importantes limites : impossibilité à trouver un prestataire dans certaines zones géographiques, délais rallongés lorsque le prestataire n'est pas sur site ou à proximité, niveau d'exigence vis-à-vis du prestataire se traduisant par

un coût pouvant être supérieur à la réalisation de l'opération en interne ou encore difficultés d'accès aux sites du ministère pour des raisons de sécurité.

■ Par ailleurs, il convient d'éviter deux écueils consistant, d'une part, dans l'impossibilité pour le service d'infrastructure de la défense de faire face à un nouvel accroissement de son plan de charge et, d'autre part, dans une perte de savoir-faire, qui serait notamment dommageable en opérations. C'est pourquoi il apparaît indispensable de conserver une compétence « infrastructure » en interne.

UNE DÉGRADATION DES CONDITIONS DE TRAVAIL ET DE VIE QUI NUIT À L'ATTRACTIVITÉ DES MÉTIERS DE LA DÉFENSE

■ La dégradation de l'état des infrastructures, notamment celles du quotidien, pourrait avoir un impact négatif sur l'attractivité des métiers de la défense ainsi que sur le moral des personnels déjà

entamé en raison de la très forte suractivité auxquels ils sont soumis.

LES RECOMMANDATIONS

Axe n° 1

Améliorer le suivi et la mise en œuvre de la politique immobilière

- Afin d'améliorer l'évaluation de la performance de la politique immobilière du ministère des armées, prévoir la construction d'indicateurs de suivi des principaux programmes d'infrastructure et du plan de réhabilitation des infrastructures les plus dégradées et permettant de mesurer l'adéquation des moyens alloués aux besoins exprimés.

- Afin d'éviter, d'une part, l'impossibilité pour le service d'infrastructure de la défense de faire face à un nouvel accroissement de son plan de charge et, d'autre part, une perte de savoir-faire, qui serait notamment dommageable en opérations, conserver une compétence « infrastructure » en interne.

- Afin de réduire les délais de réalisation des petites opérations de maintenance, généraliser à l'ensemble des unités des trois armées l'expérimentation mise en œuvre sur la base navale de Toulon visant à recenser les opérations de type « petit entretien locatif », c'est-à-dire ne nécessitant pas le recours aux savoir-faire spécifiques du service d'infrastructure de la défense, sous la forme d'un recueil pratique.

- Procéder à une revue des normes applicables au ministère des armées en matière immobilière et envisager, le cas échéant, des aménagements lorsque celles-ci apparaissent manifestement inadaptées.

Axe n° 2

Adapter la politique de cession des emprises du ministère des armées au contexte sécuritaire actuel

- Afin de faire face aux tensions en matière d'hébergement auxquelles le ministère des armées est confronté, rendre effective la possibilité de mettre à sa disposition une partie des logements sociaux qui seront construits dans le cadre de l'opération de cession de l'îlot Saint-Germain.

- Afin de conserver une emprise permettant d'accueillir dans le centre de Paris les militaires mobilisés dans le cadre de l'opération « Sentinelle » et d'augmenter l'offre de logements au bénéfice des personnels civils et militaires du ministère des armées, lancer rapidement une étude visant à mesurer l'ensemble des coûts et des avantages liés à l'éventuel abandon de la cession du Val-de-Grâce.

- Afin d'éviter le développement de « déserts militaires », envisager la mise en place d'un système de « présences temporaires » dans les zones géographiques où il existe une menace mais aucune présence militaire permanente. Dans cette perspective, réévaluer la pertinence de l'ensemble des projets actuels de cession.

Axe n° 3

Considérer l'infrastructure comme une priorité

- Afin d'assurer la soutenabilité dans le temps des décisions en matière d'équipements ou d'effectifs, chiffrer et prendre en compte l'ensemble des besoins en matière d'infrastructure (investissements initiaux et maintenance) liés à ces décisions.

- Afin de sécuriser les crédits consacrés à l'immobilier, procéder à une rebudgétisation des recettes issues de cessions immobilières au profit du programme 212 « Soutien de la politique de défense ».

- À défaut, réintroduire un plafonnement à hauteur de 30 % du montant de la décote pouvant être appliqué dans le cadre du dispositif « Duflot ».

- Afin d'apporter de la souplesse et à défaut d'une rebudgétisation des recettes issues de cessions immobilières, envisager une nouvelle modification des règles du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » applicables à la défense.

- Afin de répondre aux besoins exprimés en matière d'infrastructure (accueil de nouveaux équipements, prise en compte des décisions en matière d'effectifs, remise à niveau et maintenance des infrastructures existantes), prendre en compte ces besoins lors de l'actualisation de la trajectoire financière des armées inscrite dans la loi de programmation des finances publiques qui sera discutée à l'automne 2017 ainsi que dans la future loi de programmation militaire.



Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01 42 34 27 07 – Télécopie : 01 42 34 26 06



Rapporteur
Dominique de Legge
Sénateur (LR)
d'Ille-et-Vilaine