

N° 661

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 juillet 2017

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le parc immobilier du ministère des Armées,

Par M. Dominique de LEGGE,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Éblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, Claude Nougéin, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
AVANT-PROPOS	9
PREMIÈRE PARTIE	
UN PATRIMOINE IMMOBILIER CONSIDÉRABLE MARQUÉ PAR UNE TRÈS FORTE HÉTÉROGÉNÉITÉ	
I. UNE SURFACE D'EMPRISE DE PRÈS DE 275 000 HECTARES EN DIMINUTION DE 17 % DEPUIS 2008	13
II. UN PARC IMMOBILIER QUI SE CARACTÉRISE PAR UNE TRÈS FORTE HÉTÉROGÉNÉITÉ.....	15
III. UN PATRIMOINE DONT LA VALEUR EST ESTIMÉE À PLUS DE 16 MILLIARDS D'EUROS REPRÉSENTANT PLUS DU QUART DE LA VALEUR DU PARC DE L'ÉTAT	15
DEUXIÈME PARTIE	
UNE POLITIQUE IMMOBILIÈRE FAISANT INTERVENIR UNE MULTITUDE D'ACTEURS, UNE CHAÎNE DE DÉCISION ET DE MISE EN ŒUVRE MANQUANT DE LISIBILITÉ	
I. LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DES ARMÉES FAIT INTERVENIR UNE MULTITUDE D'ACTEURS.....	17
A. LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DU MINISTÈRE DES ARMÉES EST PLACÉE, POUR L'ESSENTIEL, SOUS LA RESPONSABILITÉ DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL POUR L'ADMINISTRATION ET DE SES SERVICES	18
1. <i>Le comité de coordination de la fonction immobilière</i>	19
2. <i>La direction des patrimoines, de la mémoire et des archives (DPMA), responsable de la définition de la politique du ministère en matière immobilière, domaniale et d'environnement</i>	20
3. <i>La mission de réalisation des actifs immobiliers (MRAI), une structure originale chargée de la valorisation des emprises devant être cédées et de leur négociation</i>	21
4. <i>Le service d'infrastructure de la défense (SID), référent ministériel en matière d'infrastructure et d'énergie, acteur majeur de la mise en œuvre de la politique immobilière du ministère des armées</i>	22
B. L'ÉTAT-MAJOR DES ARMÉES ET LES TROIS ÉTATS-MAJORS	25
C. LES COMMANDANTS DE BASE DE DÉFENSE	26
D. LA DIRECTION DE L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT (DIE).....	26

II. UNE CHAÎNE DE DÉCISION ET DE MISE EN ŒUVRE EN MATIÈRE D'INFRASTRUCTURE MANQUANT DE LISIBILITÉ ET DE SOUPLESSE	27
A. UNE RESPONSABILITÉ DE LA FONCTION INFRASTRUCTURE ÉCHAPPANT DANS UNE LARGE MESURE À CHAQUE ARMÉE	27
B. UNE RÉPARTITION DES COMPÉTENCES À L'ORIGINE DE RIGIDITÉS ET DE DIFFICULTÉS EN TERMES DE LISIBILITÉ.....	30
III. UN DISPOSITIF D'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE QUI GAGNERAIT À ÊTRE ENRICHİ	32

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

I. UNE DÉPENSE SUPÉRIEURE À UN MILLIARD D'EUROS PAR AN, EN AUGMENTATION DE PRÈS DE 12 % DEPUIS 2008	35
II. DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES COMPLÉTÉS PAR DES RECETTES EXCEPTIONNELLES ISSUES DE CESSIONS DONT LE NIVEAU EST SOUMIS À D'IMPORTANTES ALÉAS	37
A. LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE 2014-2019 FAIT REPOSER L'ÉQUILIBRE DU BUDGET DU MINISTÈRE DES ARMÉES SUR DES RESSOURCES EXCEPTIONNELLES.....	37
1. Une programmation 2014-2019 initiale faisant reposer une part significative des ressources du ministère des armées sur des recettes exceptionnelles	37
2. La loi actualisant la loi de programmation militaire a procédé à une rebudgétisation d'une partie des recettes exceptionnelles mais a augmenté de manière irréaliste le montant des recettes issues de cessions immobilières	38
B. JUSQU'EN 2015, UNE POLITIQUE ACTIVE DE CESSIONS EN LIEN AVEC LA RÉDUCTION DU FORMAT DES ARMÉES	40
1. Des opérations pouvant intervenir selon différents schémas juridiques	40
2. Jusqu'en 2015, un objectif de cession ambitieux ne reposant sur aucun véritable fondement fonctionnel	40
C. UN MÉCANISME D'« AUTOFINANCEMENT » FAISANT PESER UN RISQUE FINANCIER SUR LE MINISTÈRE DES ARMÉES.....	42
1. Des ressources fluctuantes liées à la réalisation effective des cessions	42
2. Des montants pouvant être fortement minorés par le jeu des mécanismes de décote	44
a) Des cessions à l'euro symbolique qui se sont traduites depuis 2009 par des moindres recettes estimées à 238 millions d'euros	44
b) Le mécanisme de décote dit « Duflot », une perte de recettes pour les armées loin d'être théorique	45
D. DES RÈGLES DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « IMMOBILIER » INADAPTÉES AUX SPÉCIFICITÉS DES ARMÉES	49

III. UN MODÈLE À BOUT DE SOUFFLE : L'IMMOBILIER, UNE VARIABLE D'AJUSTEMENT DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE ET EN MATIÈRE D'EFFECTIFS CONTRAINT	54
A. UN BUDGET NE PERMETTANT QUE DE PARER AU PLUS URGENT	54
1. <i>Un changement de paradigme en matière d'effectifs qui doit être pris en compte</i>	54
a) La fin des déflations d'effectifs	54
b) L'augmentation des effectifs de la réserve : la création d'une « Garde nationale »	56
c) L'inscription dans la durée de l'opération Sentinelle	56
d) L'incertitude liée aux annonces du Président de la République sur la mise en place d'un service national obligatoire	57
2. <i>Des conditions d'accueil des unités créées dans le cadre de la montée en puissance de la force opérationnelle terrestre et des militaires mobilisés dans le cadre de l'opération « Sentinelle » en amélioration</i>	58
a) Une densification des emprises qui a pu s'accompagner de créations de régiments	58
b) Une politique de cession à revoir compte tenu du contexte sécuritaire actuel	59
3. <i>Des besoins en infrastructure liés à l'arrivée de nouveaux équipements globalement satisfaits</i>	61
4. <i>La sécurisation des emprises de la défense, un coût estimé à 445 millions d'euros entre 2017 et 2022</i>	64
B. DES BESOINS NON-FINANCÉS ESTIMÉS À PLUS DE 2,5 MILLIARDS D'EUROS SUR LES SIX ANNÉES À VENIR	66
1. <i>Un effort supplémentaire prévu dans le cadre de l'actualisation de la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 ne s'élevant qu'à 145 millions d'euros</i>	71
2. <i>Des décisions différées : une « bosse » sans cesse repoussée</i>	72
3. <i>Une problématique de l'hébergement qui demeure préoccupante</i>	73
a) Un niveau de satisfaction des demandes de logement « familial » ne s'élevant qu'à un peu plus de 50 %	73
b) Une question du nombre de places d'hébergement particulièrement sensible dans certaines régions	74
c) Des plans « Vivien », « Evat » et « Condipers » dont les effets tardent à se concrétiser	75
4. <i>Un enjeu en termes de condition et de fidélisation du personnel qui ne doit pas être négligé</i>	78
C. UNE COMPÉTENCE « INFRASTRUCTURE » INTERNE QU'IL CONVIENT DE PRÉSERVER	78
a) Des effectifs en baisse dans un contexte d'augmentation du plan de charge	78
b) Un recours accru à la sous-traitance et à l'externalisation présentant d'importantes limites	79
D. UN CADRE NORMATIF QUI DEVRAIT MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES SPÉCIFICITÉS DES ARMÉES	80

EXAMEN EN COMMISSION.....	83
ANNEXES	89
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	95
LISTE DES DÉPLACEMENTS.....	97

LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Axe n° 1

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

Recommandation : 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 (« Condipers ») et permettant de mesurer l'adéquation des moyens alloués aux besoins exprimés.

Recommandation : 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.

Recommandation : 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.

Recommandation : 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

Recommandation : 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.

Recommandation : 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.

Recommandation : 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

Recommandation : 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.

Recommandation : afin d'assurer la continuité et la cohérence de la politique immobilière, procéder à une rebudgétisation des recettes issues de cessions immobilières au profit du programme 212 « Soutien de la politique de défense ».

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

Recommandation : 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.

Recommandation : 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.

Mesdames, Messieurs,

Plus de sept ans après le rapport établi par nos anciens collègues François Trucy et Didier Boulaud au nom des commissions des finances et des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur la politique immobilière de la défense¹, **votre rapporteur spécial a souhaité s'intéresser à la question de l'immobilier² de ce ministère.**

En effet, depuis 2010, le contexte a profondément évolué.

En premier lieu, d'importants programmes d'équipements ont été lancés au cours des dernières années : acquisition de sous-marins nucléaires d'attaque de type Barracuda en remplacement des Rubis, de frégates multi-missions (FREMM), d'A400M, remplacement des VAB (véhicules de l'avant blindé) par 2 080 VBMR (véhicules blindé multi-rôles), montée en puissance de la flotte Rafale, etc.

En second lieu, à la suite des attentats terroristes qui ont frappé notre territoire en 2015 et en 2016, **la logique de réduction du format de nos armées - qui s'était accompagnée d'une politique active de cessions d'emprises, et qui a sous-tendu les deux dernières lois de programmation militaire - a été abandonnée au profit d'une stabilisation des effectifs.**

Or ces décisions interviennent dans un contexte où **l'infrastructure, hors programmes destinés à l'accueil et au soutien des programmes d'équipements, a longtemps constitué - et, dans une large mesure, constitue toujours - une variable d'ajustement du budget des armées.**

Dès lors, **deux constats** peuvent être établis.

Premièrement, **le contexte budgétaire contraint auquel a été soumis le ministère des armées l'a conduit à reporter voire annuler certaines opérations concernant des infrastructures considérées comme moins stratégiques, telles que les équipements de la vie quotidienne (infrastructures sportives, hébergement, restauration, etc.), et à accepter d'en sacrifier la maintenance, les laissant se détériorer au fil du temps. En revanche, les besoins en matière d'infrastructures considérées comme prioritaires, c'est-à-dire destinées à l'accueil et au soutien des nouveaux programmes d'équipements, semblent globalement satisfaits.**

¹ La politique immobilière du ministère de la défense, rapport d'information n° 503 (2009-2010) de François Trucy et Didier Boulaud, fait au nom de la commission des affaires étrangères et de la commission des finances, déposé le 26 mai 2010.

² Les termes d'« immobilier » et d'« infrastructure » seront employés indifféremment, la notion d'infrastructure de la défense couvrant à la fois le champ de l'immobilier « classique » et les infrastructures stricto sensu.

Deuxièmement, **les décisions récentes en matière d'effectifs**, concernant en particulier la montée en puissance de la force opérationnelle terrestre, dont les effectifs sont passés de 66 000 à 77 000 soldats, **ainsi que l'inscription dans la durée de l'opération « Sentinelle » se sont traduites par des besoins supplémentaires, notamment en termes d'hébergement, auxquels il a fallu répondre dans l'urgence. Si les conditions d'accueil de ces personnels semblent s'améliorer, des points de vigilance demeurent.**

Au total, votre rapporteur spécial estime que **si, jusqu'à présent, l'intendance a pu suivre grâce au dévouement et au professionnalisme de nos armées, force est de constater que l'état moyen des infrastructures ne cesse de se dégrader.**

Or, comme l'ont rappelé la plupart des personnes entendues en audition et lors des déplacements, **l'état de dégradation de certaines infrastructures a un impact très défavorable sur le moral des personnels**, alors que ceux-ci sont fortement sollicités dans le cadre des opérations extérieures et intérieures. Il apparaît dès lors indispensable de **considérer la question de l'infrastructure comme une véritable priorité et d'en tirer toutes les conséquences en termes stratégiques, budgétaires, normatifs et de ressources humaines.**

Il convient tout d'abord de **s'interroger sur la pertinence du maintien d'une trajectoire financière pluriannuelle ne prenant en compte ni les besoins anciens, près d'un milliard d'euros n'ayant pas été inscrits volontairement dans la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019, ni les besoins nouveaux liés aux décisions prises au cours des deux dernières années. Au total, sur les six prochaines années, les besoins non-financés sont estimés par le ministère des armées à près de 2,5 milliards d'euros.**

Par ailleurs, **il apparaît indispensable de ne plus faire reposer l'équilibre budgétaire du ministère des armées sur des ressources exceptionnelles issues de cessions immobilières**, alors que ces recettes sont par nature incertaines et peuvent être minorées par le jeu des décotes (mécanisme dit « Dufлот » et cession à l'euro symbolique). De même, **la politique active de cession poursuivie par le ministère depuis près de dix ans devrait être adaptée au nouveau contexte sécuritaire**, dont on peut malheureusement penser qu'il se prolongera dans les années à venir.

L'objectif fixé par le Président de la République de doter nos armées d'un budget correspondant à 2 % de la richesse nationale d'ici 2025 devrait permettre de leur redonner de l'« oxygène ». Néanmoins, si cet effort doit évidemment permettre de faire face aux phénomènes de suractivité et de surintensité auxquels sont soumis les matériels et les personnels, le volet infrastructure ne doit pas être laissé de côté.

C'est pourquoi votre rapporteur spécial formule **douze recommandations poursuivant trois objectifs :**

- améliorer le suivi et la mise en œuvre de la politique immobilière ;

- adapter la politique de cession des emprises du ministère des armées au contexte sécuritaire actuel ;

- considérer l'infrastructure, notamment du quotidien, comme une priorité.

PREMIÈRE PARTIE UN PATRIMOINE IMMOBILIER CONSIDÉRABLE MARQUÉ PAR UNE TRÈS FORTE HÉTÉROGÉNÉITÉ

L'article R. 5131-2 du code de la défense définit **l'infrastructure de la défense** comme « *les immeubles, bâtis ou non, appartenant au domaine privé ou public de l'État et utilisés par les formations militaires et autres organismes du ministère de la défense ou pris à bail ou occupés à un autre titre par ces formations et organismes* ». Elle comprend par conséquent à la fois l'immobilier classique et ce que la direction de l'immobilier de l'État qualifie d'« immobilier spécifique », c'est-à-dire ce qui ne relève pas de l'immobilier de bureau.

Le patrimoine immobilier du ministère des armées constitue **un ensemble considérable marqué par une très forte hétérogénéité traduisant la grande diversité des usages de ces infrastructures.**

I. UNE SURFACE D'EMPRISE DE PRÈS DE 275 000 HECTARES EN DIMINUTION DE 17 % DEPUIS 2008

Au 31 décembre 2016, le parc immobilier du ministère des armées représentait **une surface d'emprise de près de 275 000 hectares**. Cette surface, qui s'élevait à 329 431 hectares au 31 décembre 2008, s'est réduite de **17 % en huit ans (- 55 000 hectares)**.

Cette évolution résulte d'**une politique très active de cession des emprises du ministère** mise en œuvre à compter de 2008 dans le cadre de la révision générale des politiques publiques. **Cette politique a été poursuivie par les deux dernières lois de programmation militaire** qui ont inscrit **des objectifs annuels ambitieux de recettes issues de cessions immobilières** (cf. *infra*), celles-ci devant contribuer à l'équilibre budgétaire des armées.

En termes de répartition géographique, **le parc immobilier du ministère des armées est très majoritairement situé en métropole (88 %)**, l'outre-mer et l'étranger ne représentant que 12 % de la superficie d'emprise.

Répartition territoriale de la superficie d'emprise du parc immobilier du ministère des armées

	Hectare	Proportion
Métropole	242 203	88,2 %
Outre-mer	32 179	11,7 %
Étranger	84	0,0 %
Total général	274 466	100,0 %

Source : INFOCENTRE G2D - DCSID

Près de 90 % de la surface du parc immobilier du ministère des armées relève en outre du domaine public. Les emprises relevant du domaine privé ne représentent quant à elles que 7 % du total.

Répartition du parc immobilier du ministère des armées par domanialité prépondérante

	Emprise (hectare)	Emprise (%)
Domaine public	217 288	89,7 %
Domaine privé	17 214	7,1 %
Total domanial	234 502	96,8 %
Total non domanial	7 701	3,2 %
Total général	242 203	100,0 %

Champ : Métropole

Source : INFOCENTRE G2D - DCSID

L'armée de terre est le principal occupant des emprises du ministère des armées, tant en métropole (67,8 %, soit une surface d'emprise de 164 200 hectares) qu'en outre-mer (78,6 %, soit une surface d'emprise de 25 825 hectares).

Répartition du parc immobilier du ministère des armées par occupant

Occupant - Métropole	Emprise (hectare)	Emprise (%)
Armée de terre	164 200	67,8 %
Armée de l'air	32 932	13,6 %
Direction générale de l'armement	30 766	12,7 %
Marine	7 236	3,0 %
Divers	7 019	2,9 %
Sans occupant	50	0,0 %
Total	242 203	100,0 %
Occupant - Outre-mer	Emprise (hectare)	Emprise (%)
Armée de terre	25 285	78,6 %
Armée de l'air	308	1,0 %
Divers	6 370	19,8 %
Marine	216	0,7 %
Total	32 179	100,0 %

Source : INFOCENTRE G2D - DCSID

II. UN PARC IMMOBILIER QUI SE CARACTÉRISE PAR UNE TRÈS FORTE HÉTÉROGÉNÉITÉ

La vocation des emprises du ministère des armées est très diversifiée en raison de la nature de ses activités, à la fois opérationnelle et non opérationnelle. Cette situation explique la très grande hétérogénéité du parc immobilier des armées. Outre des infrastructures opérationnelles (installations de défense, bases navales et aéronavales, plateformes aéronautiques, champs de manœuvres, camps militaires, champs de tir, etc...), celui-ci comprend également des équipements collectifs (culturels, sportifs, d'enseignement, etc...), des cimetières, des monuments historiques, des infrastructures de communication (télécommunications, routes, ports, ouvrages de signalisation, etc.), des établissements de production, des entrepôts logistiques et de stockage, des terrains agricoles, des espaces naturels, ainsi que des immeubles de bureaux et d'habitation.

La majeure partie des emprises métropolitaines (179 158 hectares, soit 74 % du total) est constituée de terrains non bâtis (zones de servitude, terrains d'entraînement, champs de tir, bases aériennes, dépôts de munitions).

Répartition des emprises des armées par classe d'utilisation

Classe d'utilisation	Emprise (hectare)	Emprise (%)
A-Locaux administratifs	75	0,0 %
C-Infrastructure de commandements et vie des unités	16 745	6,9 %
D-Défense	37 570	15,5 %
H-Logements de cadres et immeubles à caractère social	980	0,4 %
S-Infrastructure industrielle ou logistique	7 675	3,2 %
T-Terrains	179 158	74,0 %
Total général	242 203	100,0 %

Champ : Métropole

Source : INFOCENTRE G2D - DCSID

III. UN PATRIMOINE DONT LA VALEUR EST ESTIMÉE À PLUS DE 16 MILLIARDS D'EUROS REPRÉSENTANT PLUS DU QUART DE LA VALEUR DU PARC DE L'ÉTAT

La valeur du parc immobilier du ministère des armées fait l'objet d'une évaluation par la direction de l'immobilier de l'État selon les normes comptables en vigueur et notamment la norme n° 6 relative aux immobilisations corporelles.

La méthode générale de valorisation est celle de **la valeur de marché déterminée par les évaluateurs des services locaux du domaine pilotés par la direction de l'immobilier de l'État**. 97 % du parc occupé par le ministère des armées est évalué selon cette méthode. Les 3 % restants concernent :

- les sites et bien *sui generis* dont la liste est établie par le ministère des armées et la Cour des comptes et qui sont évalués de manière forfaitaire non révisable¹ ;

- les biens historiques et culturels valorisés à l'euro symbolique ou à une valeur forfaitaire ;

- certains composants, en particulier ceux qui n'ont pas vocation à être utilisés dans le marché civil (chenil, cuve, château d'eau, hangar, atelier, dépôt, etc.) qui peuvent également être évalués de manière forfaitaire.

Au total, la valeur du parc immobilier du ministère des armées est évaluée à un peu plus de 16 milliards d'euros en 2016. Celle-ci a peu évolué depuis 2012.

La diminution constatée en 2012 et 2013 résulte du classement de sites en biens *sui generis* valorisés à l'euro symbolique, opération qui s'est traduite par une baisse de la valorisation du parc de 585 millions d'euros.

À l'inverse, l'augmentation constatée entre 2015 et 2016 résulte à hauteur d'un milliard d'euros de la mise en service du site de Balard.

Évolution de la valorisation du parc immobilier contrôlé par l'État

	Valeur du parc « Propriété État » (en euros)	Valeur du parc « Propriété autre » (en euros)	Valeur du parc défense totale au 31 décembre (en euros)	Part du parc défense / parc État
2012	15 702 674 303	247 513 638	15 950 187 941	27 %
2013	14 960 348 399	498 710 020	15 459 058 420	26 %
2014	14 870 551 902	514 445 383	15 384 997 285	26 %
2015	14 532 418 180	1 973 838 924	16 506 257 105	27 %
2016 (p)	14 267 905 857	1 972 282 894	16 240 188 751	27 %

Source : direction de l'immobilier de l'État, réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

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.

¹ Le compte général de l'État 2016 rappelle ainsi que « certains biens du ministère de la Défense constituent une catégorie *sui generis* (arsenaux nucléaires, bases aériennes à vocation nucléaire (BAVN), dépôts pétroliers du service des essences des armées (SEA), centres d'expertises et d'essais de la direction générale de l'armement (DGA) de Bourges et de Vert-le-Petit). Ces biens ainsi que les travaux associés ont une valeur nette comptable qui s'élève à 280 millions d'euros au 31 décembre 2016 ».

DEUXIÈME PARTIE

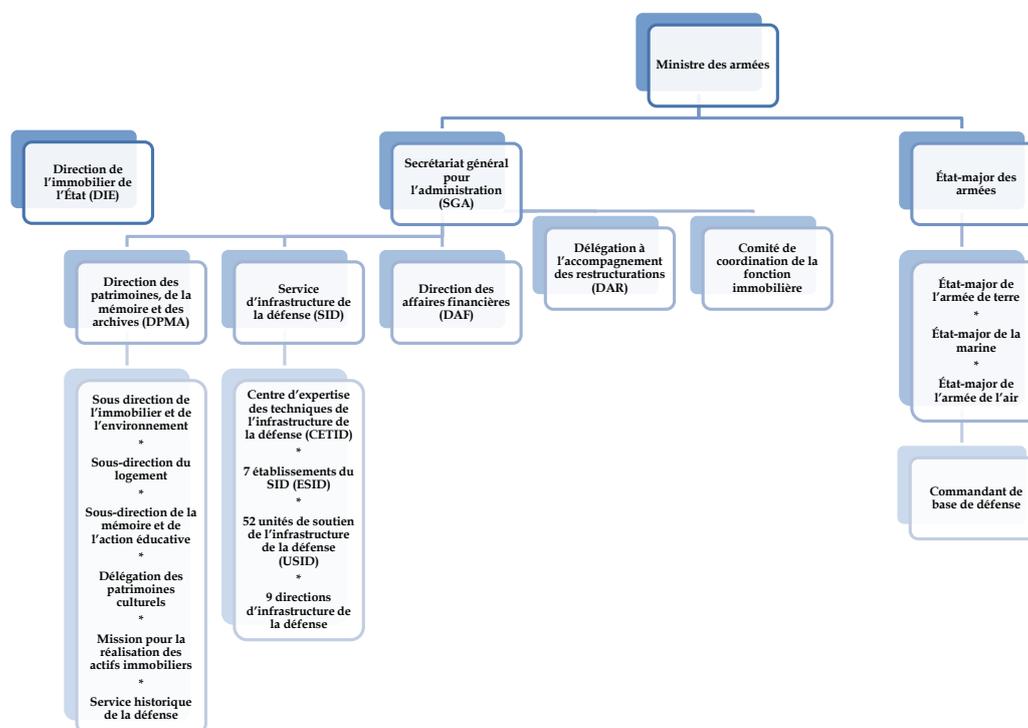
UNE POLITIQUE IMMOBILIÈRE FAISANT INTERVENIR UNE MULTITUDE D'ACTEURS, UNE CHAÎNE DE DÉCISION ET DE MISE EN ŒUVRE MANQUANT DE LISIBILITÉ

I. LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DES ARMÉES FAIT INTERVENIR UNE MULTITUDE D'ACTEURS

Aux termes de l'article R. 5131-1 du code de la défense, la politique immobilière de la défense a pour objectif de répondre « *aux besoins des formations militaires et autres organismes du ministère de la défense en matière domaniale, d'infrastructure, d'environnement et de logement, dans le respect des intérêts domaniaux de l'État* ». Elle comprend « *la programmation des crédits correspondants* » et « *concourt à la définition et la mise en œuvre des politiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire, pour les aspects intéressant le ministère de la défense* ».

Cette politique 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.

Gouvernance de la politique immobilière du ministère des armées



Source : commission des finances du Sénat

A. LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DU MINISTÈRE DES ARMÉES EST PLACÉE, POUR L'ESSENTIEL, SOUS LA RESPONSABILITÉ DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL POUR L'ADMINISTRATION ET DE SES SERVICES

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

L'article L. 1142-1 du code de la défense dispose ainsi que « *le ministre de la défense est responsable de la préparation et de la mise en œuvre de la politique de défense. Il est en particulier chargé de l'infrastructure militaire* ». Cette compétence est déléguée au secrétaire général pour l'administration (SGA).

Aux termes du 4° de l'article 2 du décret n° 2009-870 du 15 juillet 2009 relatif aux attributions du délégué général pour l'armement et du secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense¹, **le secrétaire général pour l'administration a la responsabilité de la politique immobilière, du soutien et de l'adaptation de l'infrastructure du ministère, de la définition ainsi que de la mise en œuvre de la politique du ministère en matière d'environnement**.

Pour l'exercice de ses missions, le SGA s'appuie notamment sur **quatre directions et une délégation** qui lui est rattachée. Le secrétaire général pour l'administration préside en outre **le comité de coordination de la fonction immobilière**.

Par ailleurs, comme l'ensemble des décisions en matière d'investissement, les opérations immobilières importantes – en particulier les programmes d'infrastructure destinés à l'accompagnement des programmes d'armement – sont soumises à une procédure de validation comprenant plusieurs étapes (cf. encadré ci-dessous).

Procédure d'examen des projets d'investissement

Le comité des capacités (CC) s'assure de la cohérence tant physique que financière entre le besoin militaire à satisfaire et l'opération d'investissement destinée à le satisfaire. Les études amont et les opérations d'investissement non liées directement à l'obtention d'une capacité militaire n'entrent pas dans son champ de compétence.

La commission exécutive permanente (CEP) s'assure de la cohérence physico-financière du contenu des opérations d'investissement éligibles à son examen (opérations majeures ou simplifiées qui figurent sur des listes approuvées par le ministre pour les opérations majeures). Elle en vérifie l'avancement et évalue leur faisabilité financière au regard du budget et de la programmation.

¹ Décret n° 2009-870 du 15 juillet 2009 relatif aux attributions du délégué général pour l'armement et du secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense.

Un « comité de revue des coûts » présidé par la direction des patrimoines, de la mémoire et des archives (DPMA) examine, préalablement l'examen par le comité des capacités et la commission exécutive permanente, la construction des coûts et la soutenabilité des risques identifiés de chaque programme d'infrastructure concerné.

Le niveau le plus élevé de la pyramide décisionnelle est animé par le comité ministériel d'investissement (CMI) qui assiste le ministre en matière de décisions d'investissement. Son champ de compétence couvre les opérations d'armement et d'infrastructure, le maintien en condition opérationnelle des matériels et des infrastructures, les systèmes d'information et de communication et les études de défense. **Il s'assure de leur conformité avec la politique de défense et de leur cohérence d'ensemble. Ce faisant, il contribue également à fixer la position du ministère en amont du conseil de défense et de sécurité nationale.**

Le CMI s'appuie sur les avis des instances d'examen ministérielles, comité des capacités et commission exécutive permanente, formulée sur les opérations majeures d'investissement. Il dispose aussi de l'avis du comité financier interministériel (COFIN) sur la soutenabilité financière de ces opérations. Les modalités d'application de ce principe sont fixées par un protocole entre le ministère de la défense et le ministère du budget. Il se réunit au moins une fois tous les deux mois.

Les décisions relatives aux opérations d'infrastructure qui ne sont pas évoquées en CMI sont validées par le secrétaire général pour l'administration, qui reçoit l'avis des instances d'examen ministérielles. Le CMI peut toutefois être saisi en opportunité à la demande de l'un de ses membres permanents sur des opérations pour lesquelles un arbitrage du ministre est rendu nécessaire : il intervient alors comme une instance d'appel.

Source : ministère des armées, réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

1. Le comité de coordination de la fonction immobilière

Réuni au moins une fois par an et présidé par le secrétaire général pour l'administration, le comité de coordination de la fonction immobilière (CCFI) comprend le chef d'État-major des armées, le délégué général pour l'armement, les chefs d'État-major des trois armées, le directeur central du service de santé des armées, le directeur central du service des essences des armées, le directeur de la mémoire, du patrimoine et des archives, le directeur central du service d'infrastructure de la défense, le chef du service parisien de soutien de l'administration centrale et le directeur des affaires financières du ministère des armées¹.

Le CCFI est chargé d'examiner les orientations de la politique immobilière de la défense (hors installations de la direction générale de la sécurité extérieure et soutien des forces en opération extérieure). Sur la base des propositions de l'État-major des armées ainsi que des directions et services du ministère, **il soumet au secrétaire général pour l'administration la programmation des crédits couvrant les dépenses immobilières.** Il assure le suivi du déroulement des principaux programmes d'infrastructure et

¹ Arrêté du 9 février 2001 fixant la composition et les règles de fonctionnement du comité de coordination de la fonction immobilière du ministère de la défense.

examine la satisfaction des besoins opérationnels. **Il s'assure en outre de l'exécution de la programmation par le service d'infrastructure de la défense (SID)**¹.

2. La direction des patrimoines, de la mémoire et des archives (DPMA), responsable de la définition de la politique du ministère en matière immobilière, domaniale et d'environnement

Le chapitre 4 du décret du 5 octobre 2009 fixant les attributions et l'organisation du secrétariat général pour l'administration du ministère des armées² prévoit que **la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA), devenue direction des patrimoines, de la mémoire et des archives (DPMA)**³, « *élabore et met en œuvre la politique d'ensemble du ministère en matière immobilière, domaniale, de logement et d'environnement* ».

La DPMA est notamment chargée, au niveau central, **d'assurer les relations avec les autres services du ministère chargés de la politique immobilière de l'État et de représenter le ministère des armées** dans les instances de gouvernance stratégique et opérationnelle de la politique immobilière de l'État.

Elle oriente et coordonne l'élaboration des **schémas directeurs immobiliers du ministère des armées** par les commandants de base de défense (à l'exception de ceux relatifs aux immeubles situés en Île-de-France).

**Les schémas directeurs immobiliers des bases de défense
et le plan d'action de la fonction immobilière**

La stratégie immobilière du ministère de la défense est fondée principalement sur les schémas directeurs immobiliers de base de défense (SDI BdD), le schéma pluriannuel de stratégie immobilière et sur un plan d'action de la fonction immobilière.

Les schémas directeurs immobiliers de base de défense (SDI BdD), définis à l'article R. 5131-3 du code de la défense, sont des documents prospectifs décrivant la stratégie immobilière sur le périmètre géographique de chacune des bases de défense (BdD). Ils **déclinent localement les décisions ministérielles** concernant les implantations des formations militaires et autres organismes du ministère de la défense et **précisent les adaptations de l'infrastructure nécessaires** à la satisfaction des besoins de ces implantations.

¹ Article D. 5131-14 du code de la défense.

² Décret n° 2009-1179 du 5 octobre 2009 fixant les attributions et l'organisation du secrétariat général pour l'administration du ministère de la défense.

³ Décret n° 2017-818 du 5 mai 2017 modifiant diverses dispositions relatives au secrétariat général pour l'administration du ministère de la défense.

Ils évaluent donc les besoins en investissement, ainsi que les possibilités d'aménagement et d'évolution des emprises utilisées. Ils sont élaborés en cohérence avec les préconisations de la politique immobilière de l'État (par exemple, 12 m² de surface utile nette par poste de travail dans les immeubles à usage de bureaux).

Le plan d'action de la fonction immobilière, arrêté en novembre 2014 par l'État-major des armées et la DMPA, vise à améliorer l'efficacité de la fonction infrastructure. Il comprend deux axes : intensifier la réduction de l'empreinte immobilière du ministère pour améliorer le niveau d'entretien des infrastructures d'une part ; conforter l'exercice des responsabilités des chefs d'états-majors d'armées en adossant la gouvernance infrastructure à une démarche fonctionnelle, tout en renforçant la subsidiarité vers les échelons locaux, d'autre part.

Source : ministère des armées, réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

Enfin, en matière de cessions, la DPMA conduit les négociations en vue de l'aliénation des immeubles et mène les études de réaménagement des sites.

3. La mission de réalisation des actifs immobiliers (MRAI), une structure originale chargée de la valorisation des emprises devant être cédées et de leur négociation

Créée en 1987 et placée auprès de la direction des patrimoines, de la mémoire et des archives, la mission de réalisation des actifs immobiliers (MRAI) est chargée, une fois l'aliénation d'un bien immobilier décidée et lorsqu'elle en a reçu le mandat, d'en assurer la valorisation « dans des contextes notamment marqués par : les enjeux relationnels locaux, le caractère atypique de biens parfois sans équivalence, l'absence de marché immobilier rendant illusoire un appel d'offres, des projets immobiliers ou urbains complexes à développer, les dépollutions à définir en fonction du futur projet, l'adaptation du droit des sols préalable à la reconversion pour d'autres usages »¹.

Comme le note le ministère des armées², la MRAI exerce le rôle de « chef de projet ». Elle est chargée, à ce titre, de conduire « la réflexion autour de la reconversion des biens à des fins civiles » et de mener « l'ensemble des négociations permettant de conclure un accord avec un acquéreur pour tout ou partie d'un bien immobilier ». La MRAI « accompagne l'ensemble des partenaires locaux dans la définition de nouveaux usages des emprises militaires libérées ».

Elle agit en lien avec la direction de l'immobilier de l'État (DIE), les commandants des bases de défense et l'ensemble des services du ministère des armées chargés de l'immobilier.

¹ Ministère des armées, *La cession des immeubles militaires, plaquette d'information, décembre 2014.*

² <http://www.defense.gouv.fr/dar/territoires/le-foncier/la-mission-pour-les-realizations-des-actifs-immobiliers-mrai>

Dans un rapport de mai 2017 consacré à la politique immobilière de l'État¹, nos collègues Michel Bouvard et Thierry Carcenac rappellent que la MRAI constitue une structure atypique dans le champ de l'immobilier de l'État, ce dernier n'ayant pas véritablement développé une culture de la valorisation de ses emprises.

Compte tenu du bilan qu'ils considèrent comme positif de l'action de la MRAI, ils proposent ainsi de « doter l'État propriétaire d'une structure d'appui à compétence interministérielle consacrée à la valorisation des biens, sur le modèle de la mission de réalisation des actifs immobiliers » afin d' « optimiser les cessions des biens mis en vente ».

4. Le service d'infrastructure de la défense (SID), référent ministériel en matière d'infrastructure et d'énergie, acteur majeur de la mise en œuvre de la politique immobilière du ministère des armées

La mise en place du service d'infrastructure de la défense (SID) par le décret du 12 septembre 2005² visait à rompre avec une logique de « silos » qui prévalait jusqu'alors en fusionnant les trois directions centrales d'infrastructure propres à chaque armée : la direction centrale du génie pour l'armée de terre, la direction centrale de l'infrastructure de l'air pour l'armée de l'air et la direction centrale des travaux immobiliers et maritimes pour la marine.

Rattaché au secrétaire général pour l'administration, le SID soutient l'ensemble du parc immobilier du ministère de la défense, en métropole, en outre-mer et sur les théâtres d'opération. Il conduit et réalise les opérations d'infrastructure au profit des armées, directions et services. En particulier, le SID est chargé d'élaborer et de mettre en œuvre la stratégie de maintenance des infrastructures du ministère.

Les activités du SID se répartissent en six domaines principaux :

- **assistance au commandement** : le SID assure une mission de conseil en matière d'expression des besoins, d'évaluation de l'opportunité des investissements et de la faisabilité des projets ;

- **conduite et réalisation des opérations de construction, de rénovation et de maintien en condition des ouvrages**. Le SID est ainsi chargé de construire et d'entretenir les installations opérationnelles complexes ;

¹ De la rationalisation à la valorisation : 12 propositions pour une politique immobilière de l'État soutenable et efficace, rapport d'information n° 570 (2016-2017) de Michel Bouvard et Thierry Carcenac, fait au nom de la commission des finances, déposé le 31 mai 2017.

² Décret n° 2005-1151 du 12 septembre 2005 modifiant le décret n° 99-164 du 8 mars 1999 fixant les attributions et l'organisation du secrétariat général pour l'administration du ministère de la défense.

- **gestion et maintenance du parc immobilier** occupé par le ministère des armées ;

- **assurer une expertise technique, administrative et juridique** ;

- **assurer un soutien opérationnel** en pourvoyant aux besoins en infrastructure sur les théâtres d'opérations extérieures (OPEX) et intérieures (OPINT), au profit de la dissuasion nucléaire et des infrastructures opérationnelles en métropole. Chaque année, **le SID projette ainsi environ 320 militaires sur les théâtres d'opérations** ;

- **maîtriser et optimiser le fonctionnement énergétique du ministère.**

Il comprend :

- une direction centrale (DCSID) ;

- un centre d'expertise des techniques de l'infrastructure de la défense (CETID) situé à Versailles ;

- sept établissements du SID (ESID) et neuf directions d'infrastructure de la défense en outre-mer et à l'étranger, entités de production du service localisées en métropole et dans les territoires ultra-marins et chargées en particulier d'élaborer, contractualiser et réaliser les opérations d'infrastructures du ministère, mais également d'instruire, pour le compte des commandants de base de défense, de la direction des patrimoines, de la mémoire et des archives et de la direction générale de l'armement (DGA) tous les actes relatifs aux biens et droits immobiliers répondant aux besoins formations militaires et des autres organismes du ministère ;

- 52 unités de soutien de l'infrastructure de la défense (USID) au sein des bases de défense. Ces unités exercent **un rôle d'expertise et de conseil** en matière immobilière auprès des commandants de base de défense, **tiennent l'inventaire permanent du domaine immobilier du ministère des armées et veillent à l'entretien et au maintien des immeubles occupés par le ministère** ;

- un détachement du SID aux Émirats Arabes Unis relevant de la direction d'infrastructure de la défense de Djibouti.

Par ailleurs, **le SID a souhaité s'inscrire dans une logique « de bout en bout » afin de répondre plus efficacement aux besoins du ministère.**

Dans cette perspective, **trois mesures ont déjà été mises en œuvre** :

- le transfert au 1^{er} janvier 2015 de 2 600 personnels des régies infrastructure, qui relevaient auparavant des groupements de soutien de base de défense (GSBDD) ;

- le regroupement de l'ensemble des crédits de maintien en condition sur le programme 212 « Soutien de la politique de défense », certains de ces crédits étant précédemment inscrits sur le programme 178 « Préparation et emploi des forces » ;

- la définition d'un projet de service baptisé « SID 2020 – opérationnel à vos côtés » destiné à renforcer encore la professionnalisation du service. Validé en juillet 2014, ce projet s'articule autour de **trois axes stratégiques déclinés en treize mesures majeures**.

Plan « SID 2020 »

<p>Axe n° 1</p> <p>Recentrage sur les domaines stratégiques</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Établir un plan stratégique RH du service, en particulier sur les domaines stratégiques • Créer des ESID référents pour chaque domaine stratégique • Renforcer la connaissance du patrimoine, en particulier les infrastructures de milieu • Élaborer des schémas directeurs de maintien en condition sur les domaines stratégiques • Finaliser la montée en puissance de la fonction « énergie » • Étudier de nouvelles modalités de soutien pour des infrastructures non stratégiques
<p>Axe n° 2</p> <p>Renforcement de la relation avec les bénéficiaires</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conforter la connaissance mutuelle entre SID et bénéficiaires et contractualiser les engagements réciproques • Ajuster l'organisation du service pour une meilleure adaptation et une meilleure réponse aux besoins des bénéficiaires • Améliorer le partage d'informations avec les bénéficiaires
<p>Axe n° 3</p> <p>Simplification du fonctionnement et amélioration de l'efficacité du SID</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rationaliser les achats • Déployer de nouveaux modes de contractualisation • Simplifier les processus métiers et l'organisation financière • Optimiser l'emploi des régies

Source : ministère des armées, réponse au questionnaire budgétaire pour 2017

En particulier, le plan « SID 2020 » prévoit la mise en place **d'ESID référents** destinés à améliorer la professionnalisation du SID dans les domaines stratégiques grâce à un accroissement de l'expérience des personnels référents, un approfondissement de leurs compétences et un diffusion des connaissances au profit des autres ESID, une optimisation des réponses apportées dans chaque domaine et au total, une augmentation de l'efficacité du service, la diminution des éventuels doublons et la diminution des effectifs en direction centrale en attribuant à chaque ESID un rôle de référence dans un ou plusieurs domaines stratégiques.

Cartographie des ESID référents

	Installations industrialo-portuaires et maritimes	Toulon
	Installations nucléaires	Brest
	Installations aéroportuaires	Bordeaux
	Installations de préparation opérationnelle	Metz
	Infrastructures de santé	Île-de-France
	Data center et centres de mise en œuvre de la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information	Île-de-France
	Performance énergétique	Lyon
	Dépollution pyrotechnique et industrielle	Rennes
	Dépôts de munition	CETID
	Protection de défense	CETID

Source : commission des finances du Sénat

B. L'ÉTAT-MAJOR DES ARMÉES ET LES TROIS ÉTATS-MAJORS

L'État-major des armées (EMA) est chargé d'**exprimer le besoin en matière d'infrastructure**. À ce titre, **il est consulté préalablement à la validation des schémas directeurs immobiliers de base de défense**.

L'EMA veille à la **cohérence d'ensemble du plan de stationnement et des schémas directeurs fonctionnels des armées, directions et services qui lui sont rattachés**.

Il s'appuie pour cela sur les trois états-majors (armée de terre, armée de l'air et marine) qui centralisent et expriment les besoins propres à leur armée.

Dans le respect des orientations fixées par l'État-major des armées et la direction des patrimoines, de la mémoire et des archives, les états-majors des trois armées ont en outre la responsabilité de la programmation et du suivi des opérations technico-opérationnelles.

C. LES COMMANDANTS DE BASE DE DÉFENSE

Les commandants de base de défense sont chargés de l'élaboration des schémas directeurs immobiliers, à l'exception de ceux relatifs aux immeubles situés en l'Île-de-France.

Ils répartissent les immeubles et locaux entre les formations militaires et les autres organismes relevant du ministère des armées.

Ils ont en outre la responsabilité de la programmation des opérations de maintenance dont le coût est inférieur à 500 000 euros (maintien en condition des infrastructures et maintien en condition opérationnelle).

D. LA DIRECTION DE L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT (DIE)

Créée en remplacement du service France Domaine en septembre 2016 et placée auprès de la direction générale des finances publiques (DGFIP), la direction de l'immobilier de l'État (DIE) représente l'État propriétaire. Comme l'a rappelé Nathalie Morin, directrice de l'immobilier de l'État, lors de son audition¹, la DIE est chargée de définir la politique immobilière de l'État dans un cadre interministériel. Elle poursuit ainsi **trois objectifs** : favoriser l'adéquation entre l'« offre » et les besoins en matière d'immobilier, préserver la valeur de l'actif patrimonial de l'État et rationaliser la dépense consacrée à l'immobilier.

La DIE joue un rôle important en matière de cession des emprises des armées, en lien avec la mission de réalisation des actifs immobiliers (MRAI). Elle est notamment chargée d'évaluer les biens destinés à être cédés et elle participe à la négociation de l'aliénation des biens devenus inutiles au ministère des armées.

La directrice de l'immobilier de l'État est en outre responsable des trois programmes du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » (CAS « Immobilier »).

Pour autant, si le ministère des armées inscrit sa politique immobilière dans le cadre général fixé par celle de l'État, il bénéficie d'un régime dérogatoire. La politique immobilière de la défense repose ainsi sur des bases juridiques spécifiques inscrites dans le code de la défense conférant au ministère des armées une autonomie de décision.

¹ Audition du 31 mars 2017.

Les projets immobiliers le concernant sont par exemple exclus du processus de labellisation prévu par la circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016 relative à la gouvernance de la politique immobilière de l'État. Celle-ci instaure notamment une conférence nationale de l'immobilier public (CNIP) destinée à assurer la gouvernance de la politique immobilière de l'État, sous le pilotage de la direction de l'immobilier de l'État (DIE). La CNIP est notamment chargée d'émettre un avis sur les schémas directeurs immobiliers régionaux, les schémas pluriannuels de stratégie immobilière et les projets immobiliers structurants ainsi que sur leurs modalités de financement. La circulaire décrivant la gouvernance des CNIP dédiées aux labellisations au niveau national n'est cependant pas encore parue.

Ces spécificités justifient en outre l'existence de règles dérogatoires au fonctionnement du CAS « Immobilier » (cf. *infra*).

II. UNE CHAÎNE DE DÉCISION ET DE MISE EN ŒUVRE EN MATIÈRE D'INFRASTRUCTURE MANQUANT DE LISIBILITÉ ET DE SOUPLESSE

A. UNE RESPONSABILITÉ DE LA FONCTION INFRASTRUCTURE ÉCHAPPANT DANS UNE LARGE MESURE À CHAQUE ARMÉE

Hors investissements majeurs, tels que les programmes d'infrastructure, les opérations concernant les infrastructures du ministère des armées se divisent en **quatre catégories**.

Les opérations dites d'« adaptation capacitaire » (investissement) se divisent en deux catégories :

- **les opérations technico-opérationnelles (TO)**, qui visent à créer ou à adapter un ouvrage destiné à la mise en œuvre d'un équipement opérationnel (piste de base aérienne, atelier de maintenance spécifique, quais des ports militaires, etc.) ayant un impact sur la capacité opérationnelle de l'entité concernée. Elles sont arbitrées par l'État-major de l'armée considérée¹ (ou par le centre interarmées de coordination du soutien par délégation de l'État-major des armées pour l'interarmées) et mises en œuvre par l'établissement du service d'infrastructure de la défense (ESID) ;

- **les opérations non technico-opérationnelles (NTO)**, qui visent à créer ou à adapter un ouvrage n'ayant pas d'impact sur la capacité opérationnelle de l'entité concernée. Elles sont arbitrées par le centre interarmées de coordination du soutien (CICOS) et mises en œuvre par l'ESID.

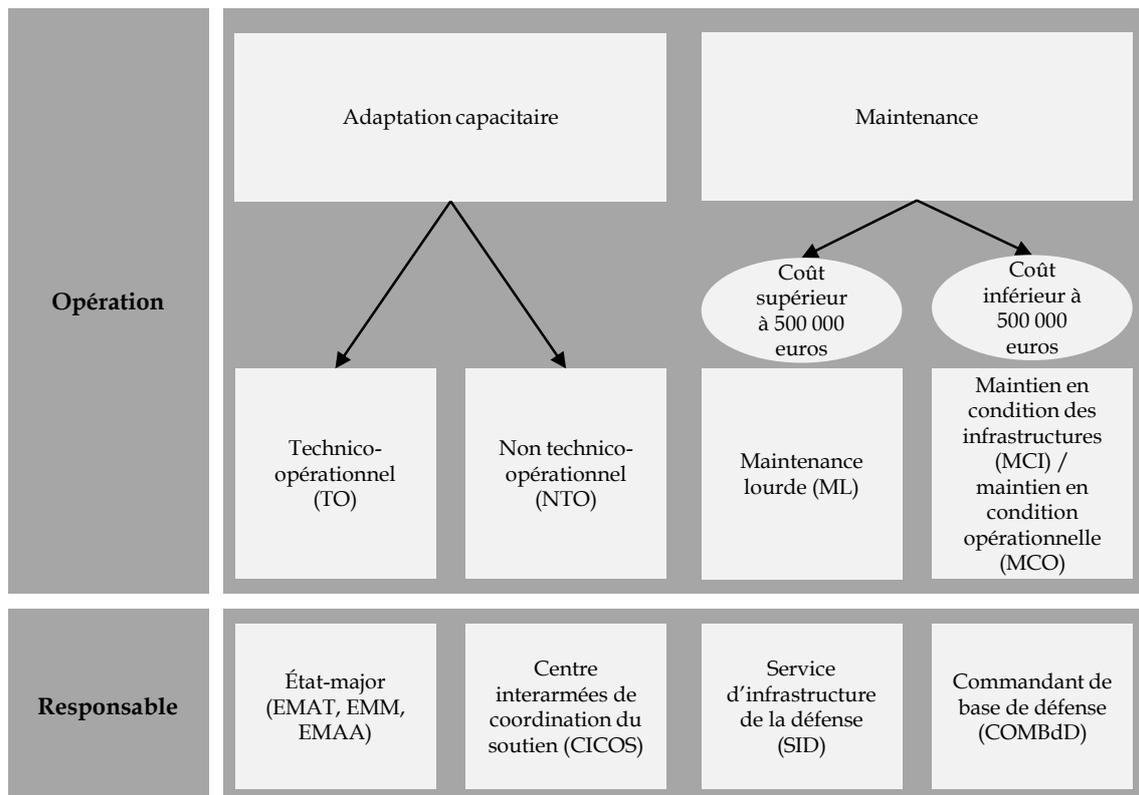
¹ Les armées ne bénéficient cependant pas d'une enveloppe consacrée aux opérations technico-opérationnelles dont elles pourraient disposer librement.

Les opérations dites de « maintenance » se répartissent également en deux catégories :

- les opérations de **maintien en condition opérationnel (MCO) et de maintien en condition des infrastructures (MCI)**, dont le coût est inférieur à 500 000 euros, sont programmées par le commandant de la base de défense sur la base d'un recueil des besoins de chaque unité soutenue par l'unité du service d'infrastructure de la défense (USID). Ces dernières sont également chargées de leur mise en œuvre ;

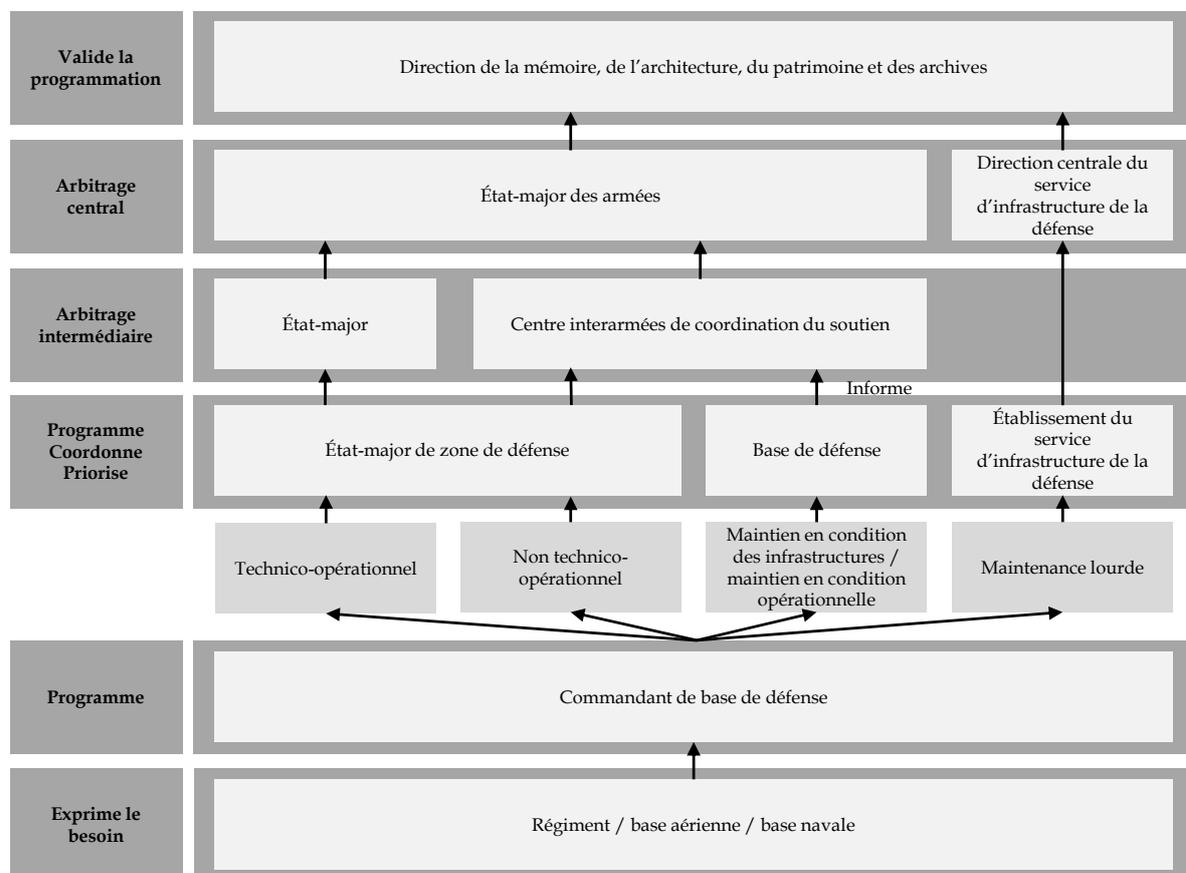
- les opérations de **maintenance lourde (ML) recouvrent le champ des opérations** de mise aux normes et de réhabilitation sans changement d'usage **dont le coût excède 500 000 euros**. Les besoins sont identifiés par les USID puis agrégés par les ESID et arbitrés par la sous-direction « gestion du patrimoine » de la direction centrale du service d'infrastructure de la défense (DCSID), après recueil des avis des armées, des directions et des services concernés.

Répartition des responsabilités par type d'opération



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

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

À chaque catégorie d'opérations correspond en outre une ligne budgétaire dédiée.

Dépense consacrée à chaque catégorie d'opération d'infrastructure

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017 (prévision)
TO	106	168	177	269	281
NTO	85	125	123	75	62
ML	94	68	110	122	184
MCI/MCO	126	122	159	175	137

Source : ministère des armées, réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

B. UNE RÉPARTITION DES COMPÉTENCES À L'ORIGINE DE RIGIDITÉS ET DE DIFFICULTÉS EN TERMES DE LISIBILITÉ

L'organisation de la chaîne « infrastructure » du ministère des armées a permis de répondre à l'exigence de rationalisation de la fonction immobilière dans un contexte budgétaire et en termes de ressources humaines très contraint.

Dans leur rapport précité, nos anciens collègues François Trucy et Didier Boulaud notaient ainsi que *« la création d'un service unique d'infrastructure de la défense permet la mise en œuvre d'une seule et même politique pour le soutien, l'adaptation et l'administration du domaine immobilier de la défense indépendamment de l'armée, de la direction ou du service soutenus. La cohérence de la politique d'infrastructure s'en trouve renforcée. Les bénéfices de cette fusion sont en effet nombreux : mise en place d'une organisation unique et de règles de fonctionnement communes, harmonisation des procédures, optimisation des ressources humaines et financières, répartition plus équilibrée des plans de charge entre les différentes entités du service, mutualisation de la gestion des ressources financières permettant un redéploiement des crédits plus réactif entre les ordonnateurs secondaires, partage des compétences techniques spécifiques provenant des anciens services (pyrotechnie, nucléaire...), recrutement et formation des personnels plus rationnels, mise en place de référentiels communs, instauration de normes communes pour les constructions spécifiques aux armées, rationalisation de l'action du service dans le cadre de la RGPP, pilotage et externalisation de la maintenance, externalisation de la maîtrise d'œuvre et renforcement de la capacité d'assistance au commandement (maîtrise d'ouvrage), uniformisation de l'application des directives ministérielles dans le domaine de l'infrastructure (plan d'action environnement, plan de relance...) ».*

Pour autant, **l'ensemble des personnes rencontrées par votre rapporteur spécial ont souligné le manque de clarté et de lisibilité de la chaîne « infrastructure » se traduisant par deux difficultés majeures.**

Premièrement, **cette situation peut donner lieu à des incertitudes lorsqu'il s'agit de déterminer la nature de telle ou telle opération.** Ainsi, la construction d'un atelier de réparation ayant vocation à prendre uniquement en charge des véhicules tactiques sera considérée comme une opération technico-opérationnelle. En revanche, si l'atelier est destiné à la réparation de tout type de véhicule, l'opération sera classée comme non technico-opérationnelle.

Deuxièmement, **cette répartition en quatre « tuyaux étanches de bout en bout », selon l'expression employée par l'une des personnes entendues, ne permet pas toujours à l'échelon décisionnaire de disposer d'une vision d'ensemble.**

Le commandant de la base de défense n'a ainsi la main que sur les opérations de maintien en condition, les décisions en matière de maintenance lourde et d'adaptation capacitaire ainsi que leur mise en œuvre

ne relevant pas de sa responsabilité. De même, les armées ne disposent d'un droit de regard que sur les opérations à caractère technico-opérationnel, les opérations non technico-opérationnelles relevant du centre interarmées de coordination du soutien (CICOS) et les opérations de maintenance lourde du service d'infrastructure de la défense.

Afin de contourner ces difficultés, cette répartition rigide des compétences fait l'objet d'adaptations sur le terrain.

Ainsi, une opération de maintien en condition dont le coût ne dépasse pas le seuil de 500 000 euros mais nécessitant une expertise particulière (technique, juridique, etc.) pourra être traitée par le service d'infrastructure de la défense comme une opération de maintenance lourde.

De même, **afin d'éviter les lourdeurs et les délais liés à la procédure de validation et de réalisation de certaines opérations** – telles que le remplacement d'une ampoule, dont la demande doit être renseignée dans l'application « Sillage » et faire l'objet d'une validation – **les unités peuvent solliciter les services des régies, dès lors que cela ne modifie pas le plan de charge du service d'infrastructure de la défense.**

L'application « Sillage »

Le système d'information Sillage dématérialise, pour le ministère de la défense, l'appel au soutien de type AGSC (Administration Générale et Soutien Commun). Il constitue un vecteur de communication entre les soutenus et les agents en charge du soutien. Il a été mis en service en 2003 au sein de la direction générale de l'armement (DGA) et étendu à partir de 2011 à l'ensemble des bases de défense (métropole, outre-mer et étranger).

Sillage offre un catalogue de 120 prestations regroupées dans 23 domaines. Un million de demandes Sillage sont émises par an, dont 25 % concernent l'immobilier avec la répartition suivante :

- 82 % : dépannage ou réparation des installations et des équipements du bâtiment ;
- 15 % : améliorations, modifications, aménagements ;
- 3 % : expertise et conseil en infrastructure.

Depuis 2013, Sillage est interfacé au système d'information GTP (Gestion Technique du Patrimoine) du service d'infrastructure de la défense (SID) pour le périmètre des bases de défense de métropole. Cet interfaçage envoie automatiquement les demandes approuvées de Sillage à GTP où elles sont analysées, exécutées et clôturées par les agents des USID locales. Leurs actions et leurs saisies dans GTP donnent lieu à des remontées d'information d'avancement par interface directement vers Sillage et donc vers les créateurs et bénéficiaires des prestations.

Source : ministère des armées, réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

La base navale de Toulon a quant à elle lancé une expérimentation originale. Baptisée « *Do it yourself* », elle permet aux usagers de procéder eux-mêmes à certaines opérations du quotidien, dans le respect des règles du droit du travail. Cette expérience, qui a fait ses preuves, pourrait être utilement généralisée à l'ensemble des unités des trois armées sous la forme d'un recueil pratique.

Recommandation : 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.

III. UN DISPOSITIF D'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE QUI GAGNERAIT À ÊTRE ENRICHIS

Le suivi de la performance de la politique immobilière du ministère des armées repose sur **deux indicateurs relevant de deux objectifs différents :**

- **l'indicateur 2.1 « Respect des délais et des coûts des grands projets d'infrastructures »** de l'objectif n° 2 « Mettre les infrastructures des forces armées en maîtrisant les coûts et les délais », qui vise à mesurer l'écart agrégé en termes de durée et budgétaires aux prévisions pour les projets d'infrastructure dans le coût est supérieur à cinq millions d'euros ;

- **l'indicateur 5.2 « Efficience immobilière »** de l'objectif n° 5 « Renforcer l'efficience du soutien sur des fonctions cibles », qui constitue un « indicateur transversal », c'est-à-dire commun à plusieurs missions. Il permet de comparer les résultats enregistrés par chacune d'entre elle à l'aide de trois sous-indicateurs : le « ratio SUN / poste de travail » rapportant la surface utile nette (SUN) au nombre de postes de travail, le « Ratio entretien courant / surface utile brute » (SUB) et le « ratio entretien lourd / SUB ». **Depuis 2016, cet indicateur ne prend en compte que le périmètre du partenariat public-privé de Balard** dans la mesure où, selon le rapport annuel de performances pour 2016, il est « *impossible de distinguer sur les autres emprises ce qui relève uniquement de bureaux de ce qui relève de locaux opérationnels* ».

Si ces indicateurs ne sont pas dénués d'intérêt, **ils apparaissent néanmoins insuffisants pour permettre d'appréhender les résultats concrets de la politique immobilière du ministère des armées.**

C'est pourquoi la mise en place de trois indicateurs au moins pourrait être envisagée :

- un indicateur permettant, pour chaque opération d'infrastructure majeure (accueil et soutien du « barracuda », accueil de l'A400M, des FREMM, des MRTT etc.), de mesurer l'état d'avancement du projet et l'écart entre le coût prévisionnel et le coût réel. Cet indicateur viserait à synthétiser les informations contenues dans la justification au premier euro de l'action 04 « Politique immobilière » du programme 212 « Soutien de la politique de défense » ;

- un indicateur visant à évaluer l'état d'avancement du programme « Condipers » (cf. *infra*) de réhabilitation des infrastructures les plus dégradées ;

- un indicateur permettant de mesurer l'adéquation des moyens alloués aux besoins exprimés dans le cadre des travaux de VAR (version actualisée du référentiel).

Recommandation : 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 (« Condipers ») et permettant de mesurer l'adéquation des moyens alloués aux besoins exprimés dans le cadre des travaux de VAR (version actualisée du référentiel).

TROISIÈME PARTIE

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

I. UNE DÉPENSE SUPÉRIEURE À UN MILLIARD D'EUROS PAR AN, EN AUGMENTATION DE PRÈS DE 12 % DEPUIS 2008

La politique immobilière du ministère des armées se décline en **trois « opérations stratégiques »** :

- « fonctionnement et activités spécifiques » (OS FAS), qui comprend les dépenses relatives à l'entretien courant des infrastructures, au logement familial aux loyers et aux locations ;

- « dissuasion », qui recouvre « *les dépenses d'infrastructures consacrées à la force océanique stratégique (FOST), composante " marine " de la force de dissuasion. Elle consiste à adapter et à rénover les servitudes communes aux différentes installations nucléaires implantées sur la base de l'Île-Longue (énergie électrique, fluides, installations portuaires) et sur le port militaire de Brest, mais aussi d'autres sites de la marine concourant à la dissuasion. Elle comprend aussi l'entretien et la maintenance préventive ou corrective de faible ampleur des infrastructures* »¹ ;

- « infrastructures de défense », qui rassemble « *les crédits destinés à la construction et aux opérations d'infrastructures, hors dissuasion, sur le patrimoine immobilier de la défense* ».

Les crédits relatifs à la politique immobilière sont principalement portés par l'action 4 « Politique immobilière » du programme 212 « Soutien de la politique de défense » de la mission « Défense ». Ils visent à financer les dépenses d'investissement (opérations d'infrastructure, maintenance et adaptation des bâtiments), l'entretien des infrastructures, les dépenses en faveur des logements familiaux (construction, adaptation, réhabilitation et location), l'entretien des logements domaniaux, les loyers (métropole et outre-mer) et les dépenses de fonctionnement du service d'infrastructure de la défense (SID).

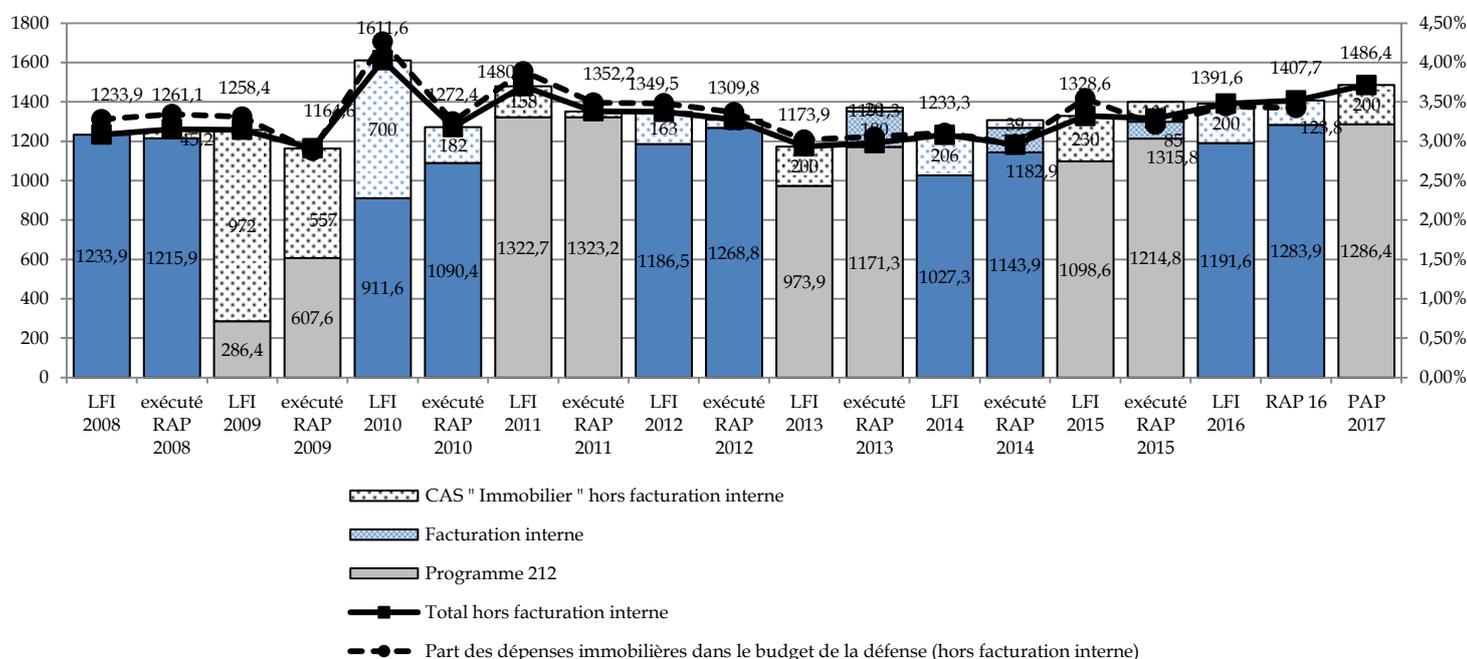
Hors dissuasion, qui fait l'objet d'un traitement spécifique, et hors CAS « Immobilier », les crédits budgétaires consacrés à l'immobilier sont ainsi passés de 1,26 milliard d'euros à 1,4 milliard d'euros entre l'exécution 2008 et l'exécution 2016, soit une augmentation de près de 12 %.

En incluant les crédits issus du CAS « Immobilier », ils ont progressé de 146,6 millions d'euros, passant de près d'1,3 milliard d'euros à plus de 1,4 milliard d'euros sur la période, soit une augmentation de près de 12 %.

¹ Rapport annuel de performances pour 2016.

Évolution des crédits de paiement consacrés aux dépenses d'infrastructures

(en millions d'euros)



Source : ministère des armées, réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

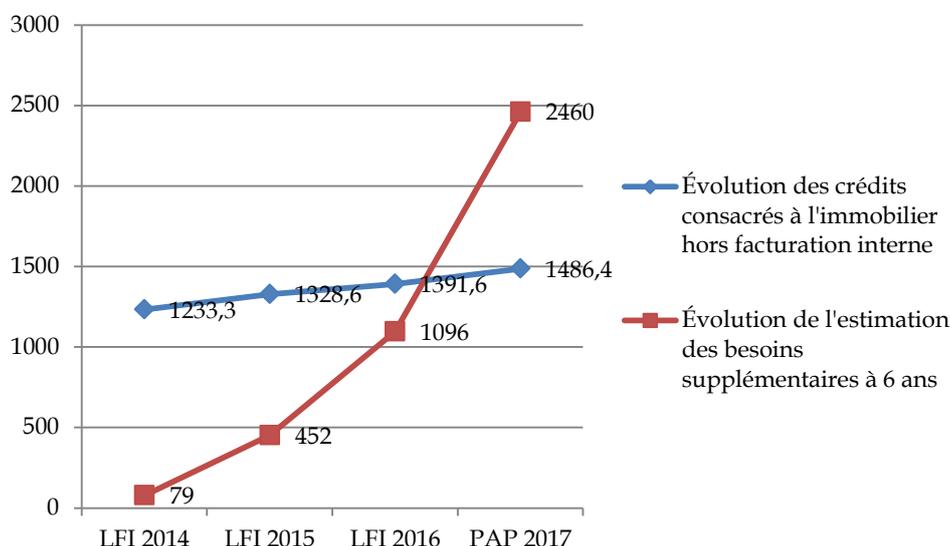
Ce constat appelle cependant deux remarques.

En premier lieu, les crédits *in fine* consommés apparaissent systématiquement supérieurs à l'enveloppe inscrite en loi de finances initiale. Par ailleurs, le montant de celle-ci est généralement inférieur au montant exécuté l'année précédente. Votre rapporteur spécial s'interroge donc sur le caractère volontaire de la sous-budgétisation des dépenses consacrées à l'infrastructure.

En second lieu, si l'évolution de la part des dépenses consacrées à l'immobilier dans le budget des armées apparaît plus que proportionnelle à l'évolution de ce dernier, elle n'a cependant pas permis d'améliorer ni de stabiliser l'état des infrastructures. L'estimation des besoins supplémentaires à six ans est ainsi passée de 79 millions d'euros en 2014 à près de 2,5 milliards d'euros en 2017 (cf. *infra*).

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

(en millions d'euros)



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

II. DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES COMPLÉTÉS PAR DES RECETTES EXCEPTIONNELLES ISSUES DE CESSIIONS DONT LE NIVEAU EST SOUMIS À D'IMPORTANTES ALÉAS

A. LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE 2014-2019 FAIT REPOSER L'ÉQUILIBRE DU BUDGET DU MINISTÈRE DES ARMÉES SUR DES RESSOURCES EXCEPTIONNELLES

1. Une programmation 2014-2019 initiale faisant reposer une part significative des ressources du ministère des armées sur des recettes exceptionnelles

La loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019¹ (LPM) prévoyait qu'une part significative du budget du ministère des armées devait provenir de recettes exceptionnelles (REX).

¹ Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale.

Trajectoire budgétaire du ministère des armées prévue par la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019*

(en milliards d'euros et en pourcentage)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total 2014-2019
Crédits budgétaires	29,61	29,61	30,13	30,65	31,5	32,36	183,86
Programme d'investissement d'avenir	1,50	-	-	-	-	-	1,50
Cessions de fréquences	0,01	1,57	1,05	0,91	0,28	0,15	3,96
Cessions immobilières	0,21	0,20	0,20	-	-	-	0,61
Cessions de matériels	0,05	-	-	-	-	-	0,05
Total REX	1,77	1,77	1,25	0,91	0,28	0,15	6,12
Total	31,38	31,38	31,38	31,56	31,78	32,51	189,98
Part des recettes exceptionnelles dans le total (en pourcentage)	5,6 %	5,6 %	4,0 %	2,9 %	0,9 %	0,5 %	3,2 %

* Hors contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions »

Source : commission des finances du Sénat

Sur des ressources totales s'élevant à près de 190 milliards d'euros sur la durée de la programmation, les recettes exceptionnelles devaient représenter un montant de 6 milliards d'euros, soit 3,2 % du total.

La majeure partie de ces ressources (près de 4 milliards d'euros) devait être issue du produit de la mise aux enchères de la bande de fréquences comprise entre 694 MHz et 790 MHz.

Les cessions immobilières devaient quant à elles représenter un montant de 606 millions d'euros sur la période.

Enfin, 50 millions d'euros étaient prévus au titre des recettes issues de cessions de matériels.

2. La loi actualisant la loi de programmation militaire a procédé à une rebudgétisation d'une partie des recettes exceptionnelles mais a augmenté de manière irréaliste le montant des recettes issues de cessions immobilières

La loi 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019¹ a procédé à une rebudgétisation d'une partie des recettes exceptionnelles.

¹ Loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense.

**Les recettes exceptionnelles du ministère des armées
pour la période 2015-2019**

(en millions d'euros)

	2015	2016	2017	2018	2019	Total 2014-2019
Cessions immobilières	230	200	100	100	100	730
Cessions de matériels	-	50	50	50	50	200
Total REX	230	250	150	150	150	930

Source : commission des finances du Sénat

Sur la période 2015-2019 couverte par la loi d'actualisation, le montant des recettes exceptionnelles devait ainsi passer de 4,4 milliards d'euros à un peu moins d'un milliard d'euros.

Cette rebudgétisation n'a cependant concerné que les seules recettes devant être issues des cessions des fréquences hertziennes.

À l'inverse, le montant attendu des recettes issues de cessions immobilières a été réévalué à hauteur de + 330 millions d'euros, passant de 400 millions d'euros sur la période 2015-2019 à 730 millions d'euros.

De même, si aucune recette issue de cessions de matériels n'avait été prévue dans la loi de programmation initiale, l'actualisation a inscrit 200 millions d'euros à ce titre.

Il convient en outre de noter que les lois de finances pour 2015¹ et pour 2017² ont fixé un niveau de recettes exceptionnelles supérieur aux prévisions inscrites en loi de programmation militaire, à hauteur de respectivement 230 millions d'euros (+ 30 millions d'euros par rapport aux prévisions) et de 200 millions d'euros (+ 100 millions d'euros par rapport aux prévisions), faisant dépendre l'équilibre budgétaire du ministère des armées sur une part plus importante de ressources incertaines.

Au total, si hors exercices 2015 et 2017, la trajectoire fixée dans la loi de programmation militaire actualisée devait être respectée, le montant des recettes issues de cessions devrait s'élever à un milliard d'euros, dont 830 millions d'euros au titre des cessions immobilières et 200 millions d'euros au titre des cessions de matériels sur la période 2015-2019.

¹ Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

² Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

B. JUSQU'EN 2015, UNE POLITIQUE ACTIVE DE CESSIONS EN LIEN AVEC LA RÉDUCTION DU FORMAT DES ARMÉES

1. Des opérations pouvant intervenir selon différents schémas juridiques

Le cadre juridique des cessions des immeubles domaniaux reconnus inutiles par le ministre des armées est fixé par l'article R. 3211-26 du code de la propriété des personnes publiques. **Trois procédures** peuvent ainsi être suivies :

- la procédure de droit commun de cession avec publicité et mise en concurrence par adjudication publique ;

- la cession à l'amiable précédée d'une publicité adaptée à la nature et à l'importance de l'immeuble dont la cession est envisagée, permettant une mise en concurrence ;

- la cession à l'amiable, sans appel à la concurrence lorsque la valeur vénale de l'immeuble n'excède pas 150 000 euros, lorsqu'une précédente adjudication a été infructueuse, lorsque la commune, le département, la région ou l'établissement public de coopération intercommunale où se situe l'immeuble s'engage à l'acquérir et à en payer le prix dans un délai fixé en accord avec le ministre des armées, ou lorsque l'occupant de l'immeuble, exerçant une activité en rapport avec les besoins de la défense nationale, s'engage à l'acquérir et à en payer le prix, dans un délai fixé en accord avec le ministre de la défense.

Il revient au préfet du département dans lequel l'immeuble est situé d'autoriser la vente par adjudication publique ou de consentir à la cession amiable, sur proposition du directeur départemental des finances publiques qui doit en fixer la mise à prix ou le prix.

2. Jusqu'en 2015, un objectif de cession ambitieux ne reposant sur aucun véritable fondement fonctionnel

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 la surface hors œuvre développée (SHOD). Celle-ci devait être facilitée par les différentes vagues de restructuration. La liste des opérations de cessions immobilières intervenues depuis 2014 et envisagées en 2017 et 2018 figure en annexe.

Si aucun objectif chiffré n'avait été officiellement déterminé en termes de réduction de la superficie occupée, les réflexions engagées, sous l'égide de l'État-major des armées et de la direction des patrimoines, de la

mémoire et des archives, avaient toutefois conduit, dans un premier temps, à envisager un objectif de diminution de la SHOD de 2 % à l'horizon 2015, avant que cet objectif ne soit revu à la baisse (1 %).

Or la fixation de cet objectif très ambitieux ne s'est pas accompagnée d'une réflexion fonctionnelle, en dehors de l'objectif poursuivi en parallèle de déflation des effectifs.

C'est pourquoi, pour des raisons tenant notamment à des questions d'aménagement du territoire, certains choix se sont avérés peu pertinents. Certains interlocuteurs ont ainsi rappelé que la logique de réduction systématique des emprises du ministère des armées jusqu'en 2015, qui constituait « *une obsession pour des questions financières* », a pu se traduire par la fermeture de « *bonnes infrastructures pour de mauvaises* », malgré un examen attentif de la part de la direction des patrimoines, de la mémoire et des archives.

À cet égard, l'élaboration de schémas directeurs fonctionnels devrait permettre de limiter ce type de situations en faisant reposer les décisions en matière immobilière sur de véritables fondements fonctionnels et stratégiques et non uniquement géographiques ou ne reposant que sur des objectifs financiers de court-terme.

Les schémas directeurs fonctionnels

Les schémas directeurs fonctionnels (SDFo). Ceux-ci ont pour objectif de définir les enjeux, la stratégie, les cibles et les moyens d'infrastructures nécessaires à la réalisation des missions militaires assignées à un domaine fonctionnel sur le moyen terme (10 à 2 ans), dans un principe d'économie des moyens, de respect des délais et de maîtrise du risque. Les SDFo seront des documents transverses, non liés à un périmètre géographique.

Les récents progrès en matière de gouvernance de la fonction immobilière se concrétisent donc par l'achèvement progressif des schémas directeurs immobiliers des bases de défense et par l'élaboration prochaine de schémas directeurs fonctionnels. L'exercice de rationalisation spatiale des emprises permis par les schémas directeurs immobiliers sera donc prochainement doublé d'une réflexion prospective et fonctionnelle au travers des schémas directeurs établis par grandes fonctions nécessaires aux armées (entraînement, restauration, hébergement, accueil des aéronefs...). Cette approche articulée permettra de mieux identifier et ainsi de mieux arbitrer les besoins en investissements.

Source : ministère des armées, réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

Par ailleurs, les événements de 2015 ont conduit le Gouvernement à revoir sa stratégie en matière d'effectifs des armées au travers de la montée en puissance de la force opérationnelle terrestre, de l'opération « Sentinelle » et de la réserve, reléguant au second plan, sans les abandonner pour autant, les objectifs de réduction des emprises immobilières (cf. *infra*).

C. UN MÉCANISME D'« AUTOFINANCEMENT » FAISANT PESER UN RISQUE FINANCIER SUR LE MINISTÈRE DES ARMÉES

1. Des ressources fluctuantes liées à la réalisation effective des cessions

Les recettes issues de cessions immobilières dépendent logiquement des conditions de réalisation des opérations de cessions. Un écart significatif entre prévision et exécution sur le CAS « Immobilier » peut par conséquent être constaté.

Celui-ci peut tout d'abord résulter d'un **décalage de l'opération de cession dans le temps**. Selon le secrétariat général pour l'administration, le **délai moyen pour la réalisation d'une opération de cession s'élève ainsi à six ans environ**.

Délais moyens des différentes étapes d'une opération de cession

La mise en œuvre des procédures de cessions, en particulier d'aliénation, exige des délais importants. En 2007, sur un échantillon de 1 477 dossiers d'aliénations ou de changements d'affectation dont 928 ont donné lieu à décision de remise aux services fiscaux prises localement ou par la direction des patrimoines, de la mémoire et des archives (DPMA) et 711 à la signature d'un acte de vente ou d'un arrêté de changement d'affectation, les délais moyens suivants ont été observés par la DPMA selon les différentes étapes de la procédure :

- entre le lancement de la consultation inter services et l'intervention le mandatement de la mission de réalisation des actifs immobiliers (MRAI) : 18 mois ;

- entre le début de l'intervention mandatement de la MRAI et la remise du dossier à la DPMA pour la prise de décision de la directrice de la DPMA : 32 mois. Ce délai recouvre aussi bien les négociations MRAI que les études d'aménagement du site, le dossier envoyé par la MRAI devant comporter au minimum l'engagement d'acquiescer, la délibération de la collectivité locale et l'avis des services fiscaux ;

- entre la remise du dossier par la MRAI et la prise de décision de remise aux services fiscaux ou d'autorisation du changement d'affectation par la DPMA : 7 mois. La prise de décision autorisant la remise au service France Domaine ne peut intervenir qu'au vu d'un dossier complet qui doit comporter, notamment l'attestation de dépollution pyrotechnique ;

- entre la prise de décision (locale ou par la DPMA) et la signature de l'acte : 14 mois. Ce laps de temps comprend la réalisation des procédures liées aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), les différents diagnostics (plomb, amiante, performance énergétique, etc..) et la signature du procès-verbal (PV) de remise aux services fiscaux. Le délai moyen entre la prise de décision et le procès-verbal de remise est de 5 mois.

Ainsi, pour réaliser l'aliénation d'un bien immobilier, il s'écoule en moyenne près de 6 ans (71 mois) entre le lancement du processus interne au ministère de la défense et la signature de l'acte de vente. Dans ce total, la part du délai plus particulièrement visible aux yeux de l'acheteur (en général une collectivité locale), entre le moment où il prend la décision d'acquérir (dossier traité par la MRAI et remis à la DPMA pour décision) et celui de la signature de l'acte de vente est de 21 mois.

Source : secrétariat général pour l'administration

Il peut également être lié à **un montant de vente qui diffère des évaluations de départ.**

Cela a été le cas, à la hausse, pour **la vente en 2014 de l'abbaye de Penthemont située rue de Bellechasse**, dont le montant s'est élevé à 137 millions d'euros, pour une estimation s'établissant à 81 millions d'euros, ou encore pour **la vente du centre marine de la Pépinière intervenue en 2015**, dont le montant a atteint 131 millions d'euros, pour une estimation s'établissant à 80 millions d'euros.

En revanche, **la cession de l'Hôtel de l'Artillerie à la Fondation nationale des Sciences politiques pour un montant de 87 millions d'euros, à la suite de l'arbitrage du Premier ministre Manuel Valls, s'est avérée inférieure au montant estimé (100 millions d'euros).**

Les écarts entre estimation et montant effectif de cession ne sont pas propres à la défense. Dans leur rapport précité de mai 2017, nos collègues Michel Bouvard et Thierry Carcenac rappellent ainsi que la direction de l'immobilier de l'État rencontre d'importantes difficultés pour estimer les biens « exceptionnels », pouvant conduire à des écarts significatifs avec les évaluations réalisées par la société BNP Paribas Real Estate, « avec laquelle un contrat a été signé en janvier 2014 pour sécuriser les évaluations domaniales les plus complexes » : « si la différence moyenne est inférieure à 10 %, les écarts les plus significatifs s'expliquent à chaque fois en raison d'une scénarisation distincte des projets de revalorisation du bien ».

Au total, pour les années 2009, 2010 et 2011, les recettes exceptionnelles perçues ont été inférieures de 1,4 milliard d'euros aux prévisions inscrites dans la loi de programmation militaire 2009-2014. 512 millions d'euros ont ainsi été encaissés, pour une prévision s'élevant à plus de 1,9 milliard d'euros. Cette sous-exécution des prévisions d'encaissements résulte pour l'essentiel de la non-réalisation d'une vente globale d'emprises parisiennes auprès d'une société de portage regroupant la Caisse des dépôts et consignations et la Société de valorisation foncière et immobilière (Sovafim). Par ailleurs, pour 2010, la loi de programmation militaire prévoyait la location (sous forme d'un bail emphytéotique) de l'Hôtel de la Marine pour un montant 300 millions d'euros, versé en une seule échéance. Ce projet n'a cependant pas abouti, réduisant d'autant le montant des encaissements.

Les exercices suivants, à l'exception de l'année 2014, ont également été marqués par un niveau d'encaissements inférieur aux prévisions, en lien principalement avec le report de la vente de l'îlot Saint-Germain.

Évolution des recettes exceptionnelles issues des cessions immobilières de 2009 à 2017

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
LPM*	972	646	309	91		206	200	200	100
LFI	972	700	158	163	200	206	230	200	200
Exécution (encaissements)	286	109	117	164	104	229	184	190	
Écart à la LPM	- 686	- 537	- 192	73		23	- 16	- 10	
Écart à la LFI	- 686	- 591	- 41	1	- 96	23	- 46	- 10	

* LPM 2009-2014 pour les années 2009 à 2013, LPM 2014-2019 au-delà.

Source : ministère des armées, réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

2. Des montants pouvant être fortement minorés par le jeu des mécanismes de décote

a) Des cessions à l'euro symbolique qui se sont traduites depuis 2009 par des moindres recettes estimées à 238 millions d'euros

Créé par l'article 67 de la loi de finances pour 2009¹, le dispositif de cession à l'euro symbolique permet au ministère des armées de céder les emprises reconnues inutiles dans le cadre des opérations de restructuration réalisées entre le 1^{er} septembre 2009 et le 31 décembre 2014 à l'euro symbolique aux communes les plus affectées par les restructurations et qui en font la demande.

Les communes éligibles à ce dispositif sont celles « sur lesquelles la restructuration a un effet majeur, en particulier au regard du nombre d'emplois supprimés rapporté aux emplois existants, qui connaissent une situation de grande fragilité économique, sociale et démographique et qui disposent de capacités propres de redynamisation limitées, notamment au regard des caractéristiques du tissu économique et de ses évolutions récentes ainsi que des perspectives de développement d'activités nouvelles sur le territoire concerné ». La liste des communes pouvant bénéficier de ce dispositif a été fixée par le décret n° 2009-829 du 3 juillet 2009².

¹ Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

² Décret n° 2009-829 du 3 juillet 2009 pris pour l'application de l'article 67 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 et fixant la liste des communes éligibles au dispositif de cession à l'euro symbolique.

Au total, près de la moitié des emprises cessibles dans le cadre des restructurations devant intervenir au cours de la période couverte par la précédente loi de programmation militaire (2009-2014) était localisée sur le territoire d'une commune éligible.

L'article 39 de la loi de finances pour 2015¹ a prorogé jusqu'au 31 décembre 2019 le dispositif issu de l'article 67 de la loi de finances pour 2009 précité pour les immeubles du ministère des armées reconnus inutiles dans le cadre des restructurations de la période 2015-2019 et a procédé à divers aménagements (élargissement de la typologie des bénéficiaires, diversification des destinations des terrains cédés au-delà des seules actions et opérations d'aménagement, prise en compte des spécificités ultramarines *via* une adaptation aux compétences dévolues aux collectivités polynésiennes et néocalédoniennes et aux spécificités législatives de ces territoires).

Cessions à l'euro symbolique intervenues entre 2009 et 2016

Année	Nombre d'emprises cédées à l'euro symbolique	Surface totale des emprises cédées (en mètres carrés)	Évaluation finale (en millions d'euros)
2009	15	324 078	12
2010	12	852 866	26
2011	30	4 635 877	59
2012	5	479 476	1
2013	21	9 272 948	34
2014	11	4 097 924	58
2015	16	7 531 050	30
2016	2	356 842	18
Total	112	27 551 061	238

Source : ministère des armées, réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

Si ce dispositif apparaît indispensable afin d'accompagner les communes les plus touchées par les restructurations et d'éviter ainsi la création de friches militaires, il se traduit néanmoins par de moindres recettes pour le ministère des armées, dont le montant cumulé est estimé à 238 millions d'euros sur la période 2009-2016.

b) Le mécanisme de décote dit « Duflot », une perte de recettes pour les armées loin d'être théorique

La loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, dite loi « Duflot », et le décret n° 2013-315 du

¹ Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

15 avril 2013 pris pour son application ont institué **un mécanisme de décote pouvant atteindre 100 % de la valeur d'un bien lorsque celui-ci a vocation à être transformé en logements sociaux**¹.

Ce montant est calculé par le directeur départemental des finances publiques en fonction du nombre et de la nature des logements prévus par l'acquéreur, des carences dans l'offre locale de logements, etc.

À l'initiative du Sénat, pour garantir les recettes prévues, la loi actualisant la programmation militaire avait plafonné la décote à 30 % de la valeur vénale des immeubles cédés par le ministère des armées. L'article 55 de la loi de finances pour 2016², introduit à l'initiative de l'Assemblée nationale, est cependant revenu sur ce plafonnement, l'amendement du Sénat qui prévoyait son maintien n'ayant pas été retenu par les députés.

Selon le ministère des armées, entre 2014 et 2016, la mobilisation du foncier public en faveur de la production de logements sociaux a ainsi concerné cinq cessions pour une perte de recettes s'élevant à 22,8 millions d'euros.

Opérations ayant subi une décote au titre du dispositif « Duflot » entre 2014 et 2016

(en millions d'euros)

Opération	Montant de la décote	Prix de vente	Décote (en pourcentage)
Cession du service local de psychologie appliquée de Bordeaux	0,23	0,15	60 %
Cession du quartier Mellinet à Nantes	13,13	6,3	67 %
Cession du terrain dépendant de la villa Paraire située à Rodez	0,04	0,07	38 %
Cession d'un bâtiment de la direction du service des essences des armées situé à Marseille	0,22	0,7	24 %
Cession de la caserne Gardanne à Roquebrune-Cap-Martin	9,18	21,4	30 %

Source : commission des finances du Sénat, d'après des données du ministère des armées

¹ Article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques.

² Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

Si, jusqu'à présent, aucune cession parisienne du ministère des armées n'a fait l'objet d'une telle décote, **ce mécanisme devrait être appliqué dans le cadre de la cession d'une fraction de l'îlot Saint-Germain à un bailleur social de la ville de Paris**, conformément à un arbitrage rendu par le Premier ministre Manuel Valls en juin 2016.

Or **cette opération doit constituer une part significative des recettes attendues au titre des cessions immobilières devant intervenir dans les années à venir.**

Sur une valeur estimée à près de 140 millions d'euros, la décote, qui pourrait atteindre 100 % et qui s'appliquera à la partie destinée à la construction de logements sociaux, pourrait se traduire par une perte pour le ministère des armées pouvant atteindre, selon les évaluations retenues, entre 50 et 100 millions d'euros.

Au total, **votre rapporteur spécial juge contestable ce mécanisme de décote qui revient à financer deux politiques à partir d'une même recette.**

Par ailleurs, si le IV de l'article 2 de la loi d'actualisation de la loi programmation militaire prévoit que *« dans l'hypothèse où le montant des ressources issues de cessions ou le calendrier selon lequel les crédits correspondants sont affectés au budget de la défense ne seraient pas réalisés conformément à la présente loi de programmation, ces ressources seraient intégralement compensées par des crédits budgétaires sur la base d'un financement interministériel »*.

Or **cette disposition n'a, à l'heure actuelle, jamais été appliquée et les personnes entendues par votre rapporteur spécial ont émis de sérieux doutes sur la probabilité qu'elle soit activée en cas de besoin.**

Ainsi, **s'agissant des cessions de matériels**, dont les recettes font également l'objet d'une « clause de sauvegarde », **la Cour des comptes note de manière inquiétante**, dans son analyse de l'exécution 2016 du budget de la mission « Défense », que *« malgré la demande d'activation de cette clause formulée par le ministère des armées au vu des montants insuffisants de cessions de matériel, les crédits budgétaires correspondants n'ont pas été accordés »*.

C'est pourquoi **votre rapporteur spécial appelle à une rebudgétisation des recettes issues de cession au sein du programme 212 « Soutien de la politique de défense »** afin de sécuriser les crédits consacrés à l'immobilier.

Cette opération ne devra cependant pas se traduire par une diminution des ressources totales du ministère des armées, ni par une moindre progression que ce qui aurait été envisagé dans le cadre de l'objectif fixé de porter le budget de la défense à un niveau correspondant à 2 % du PIB à l'horizon 2025.

Recommandation : afin d'assurer la continuité et la cohérence de la politique immobilière, procéder à une rebudgétisation des recettes issues de cessions immobilières au profit du programme 212 « Soutien de la politique de défense ».

À défaut, il apparaît indispensable de réintroduire le mécanisme de plafonnement de la décote « Duflot » que le Sénat avait inscrit tant dans la loi de programmation militaire que lors de l'examen de la loi de finances pour 2016.

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

En tout état de cause, compte tenu des tensions en matière d'hébergement auxquelles doit faire face le ministère des armées, **il conviendrait qu'un contingent de 10 % des logements sociaux construits à l'issue de la cession de l'îlot Saint-Germain soit mis à la disposition du ministère des armées comme cela est prévu par le V de l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques¹ tel que modifié par l'article 3 de la loi du 18 janvier 2013 précité².**

De même, **il conviendrait que le contingent dont disposera le préfet en vertu de l'article R. 441-5 du code de la construction et de l'habitation au bénéfice des agents civils et militaires de l'État³ correspondant à 5 % des logements qui seront créés à la suite de la cession de l'îlot Saint-Germain soit fléché vers les personnels du ministère des armées.**

¹ « La convention peut prévoir, en outre, le droit de réservation d'un contingent plafonné à 10 % des logements sociaux du programme, au profit de l'administration qui cède son terrain avec décote, pour le logement de ses agents, au-delà du contingent dont dispose l'État ».

² Si le IX de l'article L. 3211-7 précité prévoyait qu'un décret devait préciser les modalités d'application de cette disposition, la direction de l'immobilier de l'État a indiqué à votre rapporteur spécial avoir estimé que celle-ci était d'application directe et ne nécessitait donc pas de texte d'application.

³ « Le total des logements réservés par le préfet au bénéfice des personnes prioritaires mentionnées à l'article L. 441-1 ne peut représenter plus de 30 % du total des logements de chaque organisme, dont au plus 5 % au bénéfice des agents civils et militaires de l'État. Un arrêté du préfet peut, à titre exceptionnel, déroger à ces limites pour une durée déterminée, pour permettre le logement des personnels chargés de mission de sécurité publique ou pour répondre à des besoins d'ordre économique ».

Recommandation : 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.

D. DES RÈGLES DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « IMMOBILIER » INADAPTÉES AUX SPÉCIFICITÉS DES ARMÉES

Créé par l'article 47 de la loi de finances pour 2006¹, le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » (CAS « Immobilier ») vise à « *recueillir les recettes issues des cessions des biens immobiliers de l'État ainsi que des droits à caractère immobilier attachés aux immeubles de l'État, et pour prendre en charge des dépenses immobilières en capital liées notamment aux opérations de relocalisation des services de l'État* ».

Jusqu'en 2017, aux termes de l'article 47 précité, le CAS « Immobilier » retraçait **en recettes** :

- le produit des cessions des biens immeubles de l'État ainsi que des droits à caractère immobilier attachés aux immeubles de l'État ;
- les versements du budget général ;
- les fonds de concours.

Il retraçait en outre **en dépenses** :

- **des dépenses d'investissement et de fonctionnement liées à des opérations immobilières réalisées par l'État** sur des biens immobiliers dont l'État est propriétaire ou, lorsqu'il n'en a pas la propriété, sur des biens immobiliers figurant à l'actif de son bilan, **sous réserve que ces dépenses soient directement liées à des opérations concourant à une gestion performante du parc immobilier de l'État** ;

- **des dépenses d'investissement et de fonctionnement liées à des opérations de cession, d'acquisition ou de construction d'immeubles du domaine de l'État réalisées par des établissements publics et autres opérateurs de l'État**, sous réserve que ces dépenses soient directement liées à des opérations concourant à une gestion performante du parc immobilier de l'État ;

- des versements opérés au profit du budget général ;
- des versements opérés au profit du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

¹ Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

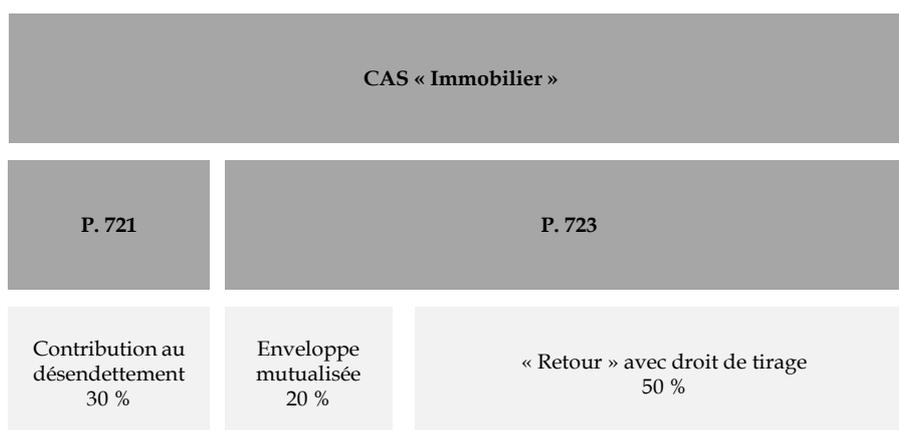
L'article 47 précité prévoyait en outre que **les produits de cessions devaient être affectés au désendettement de l'État à hauteur d'un minimum de 15 %, porté à 20 % en 2012, 25 % en 2013 et 30 % à partir de 2014.**

Jusqu'au 31 décembre 2016, le CAS « Immobilier » comportait donc deux programmes :

- **le programme 721** « Contribution au désendettement de l'État » qui retraçait les dépenses, correspondant à 30 % des recettes ;

- **le programme 723** « Contribution aux dépenses immobilières » qui comprenant deux « enveloppes » : **une enveloppe mutualisée** à l'ensemble des ministères, correspondant à 20 % des recettes et **une enveloppe correspondant à un « retour » avec « droit de tirage »** pour le ministère concerné correspondant à 50 % des recettes.

Architecture du CAS « Immobilier » jusqu'au 31 décembre 2016



Source : commission des finances du Sénat

L'article 42 de la loi de finances pour 2017¹ a modifié la structure du CAS « Immobilier », qui comprend désormais **trois programmes** :

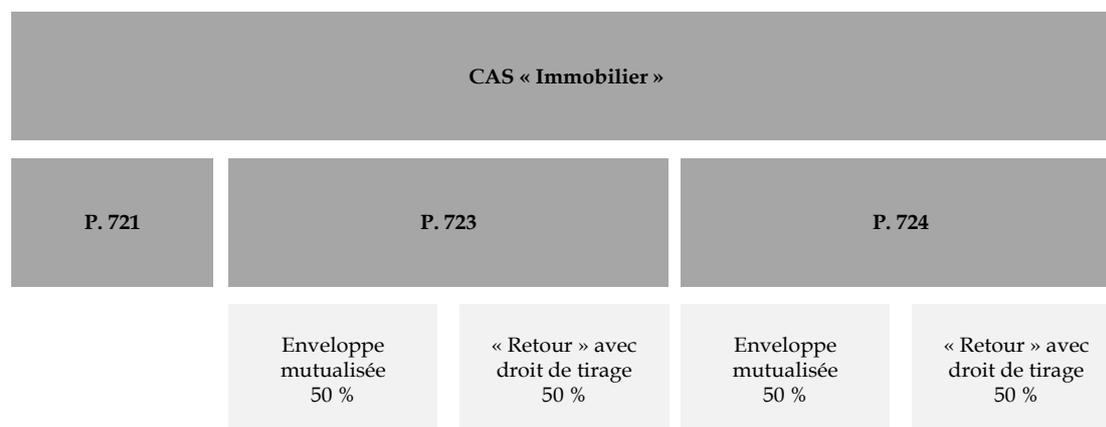
- le programme 721 « Contribution des cessions immobilières à l'étranger au désendettement de l'État », correspondant à une contribution forfaitaire annuelle versée par le ministère des affaires étrangères par prélèvement sur les produits de cessions des immeubles domaniaux qu'il occupe à l'étranger ;

- le programme 723 « Opérations immobilières nationales et des administrations centrales », qui retrace les dépenses des administrations centrales liées aux opérations immobilières structurantes et aux frais préalables aux cessions, aux contrôles règlementaires, audits, expertises et diagnostiques, à la maintenance, et au gros entretien, réhabilitation, mise en conformité et remise en état ;

¹ Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

- le programme 724 « Opérations immobilières déconcentrées », qui retrace les mêmes dépenses que le programme 723 mais au profit des administrations déconcentrées.

Architecture du CAS « Immobilier » à compter du 1^{er} janvier 2017



Source : commission des finances du Sénat

Depuis la mise en place du CAS en 2006, le ministère des armées a bénéficié de règles dérogatoires.

En premier lieu, l'article 47 précité prévoyait que **la contribution de des recettes du CAS au désendettement ne s'appliquait pas aux produits de cession des immeubles domaniaux occupés par le ministère des armées.** Ce dispositif, initialement prévu jusqu'au 31 décembre 2014, a été prorogé par l'article 38 de la loi de finances pour 2015¹ jusqu'au 31 décembre 2019, conformément au 5.1 de l'annexe à la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019².

La suppression de la contribution au désendettement prévue par l'article 42 précité, à l'exception du montant forfaitaire dû par le ministère des affaires étrangères, s'est logiquement accompagnée de la suppression de la dérogation dont bénéficiait le ministère des armées. La modification envisagée de la maquette du CAS pour 2018, à l'occasion de laquelle le programme 721 devrait être renommé « Contribution des cessions immobilières au désendettement de l'État », ne devra pas se traduire par une remise en cause de la dérogation dont bénéficiait la défense. Il conviendra

¹ Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

² « Afin d'atteindre le montant prévu de ressources exceptionnelles affectées à la mission " Défense ", seront notamment, et sans que cette liste soit exhaustive, mobilisés au bénéfice de celle-ci : l'intégralité du produit de cession d'emprises immobilières utilisées par le ministère de la défense. Les dispositions prévues à l'article 47 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, pour les immeubles domaniaux occupés par le ministère de la défense, seront prorogées jusqu'au 31 décembre 2019 dans la loi de finances pour 2015 ».

par conséquent d'être vigilant sur ce point lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2018.

Par ailleurs, la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019¹ prévoit que le ministère des armées bénéficie d'un taux de retour de 100 %. En d'autres termes, le montant des encaissements liés aux cessions d'immeubles occupés par la défense lui est intégralement reversé.

L'article 42 précité a en outre permis la prise en charge par le CAS « Immobilier » des dépenses « *d'investissement ou d'entretien du propriétaire réalisées par l'État sur les infrastructures opérationnelles de la défense nationale* » jusqu'au 31 décembre 2019. **Cette disposition constitue une avancée** dans la mesure où, auparavant, seules les dépenses concourant directement à une gestion performante du parc immobilier de l'État pouvaient être imputées sur le CAS. **À titre d'exemple, le ministère des armées ne pouvait pas financer *via* des crédits issus du CAS la rénovation de pistes d'aviation, celle-ci ne concourant pas directement à la valorisation du parc immobilier de l'État.**

Enfin, l'article 42 précité prévoit que le reversement des produits des redevances domaniales ou des loyers perçus par l'État vers le CAS ne s'applique pas aux redevances et aux loyers du domaine public et privé dont le ministère des armées est le gestionnaire.

Malgré ces dérogations, il a été indiqué à votre rapporteur spécial à plusieurs reprises que les règles de fonctionnement du CAS demeuraient inadaptées aux spécificités de la défense, seul ministère dont l'équilibre budgétaire repose sur des recettes issues de cessions immobilières.

Trois difficultés peuvent être relevées :

- des règles de gestion du CAS impliquant la mise à disposition des ressources en AE=CP, ce qui peut limiter le rythme de la consommation des CP, en particulier l'année de mise à disposition des ressources, compte tenu des clefs de paiements sur plusieurs années des opérations d'infrastructures ;

- un processus décisionnel pouvant être long puisque partagé entre le responsable du budget opérationnel de programme (direction des patrimoines, de la mémoire et des archives) et le responsable de programme (direction de l'immobilier de l'État)² ;

- un niveau de ressources ne correspondant pas nécessairement aux prévisions.

Celles-ci peuvent se traduire par l'impossibilité pour le ministère des armées de consommer l'intégralité des ressources prévues dans la loi de programmation militaire.

¹ 5.1 du rapport annexé.

² Cette difficulté a été atténuée par l'assouplissement prévu par l'article 42 de la loi de finances pour 2017 (élargissement du périmètre du CAS aux infrastructures opérationnelles).

Pour introduire de la souplesse dans le fonctionnement du CAS, en permettant de **lever la contrainte liée à la mise à disposition des ressources en AE=CP**, le ministère des armées a eu recours au mécanisme de « **rétablissement de crédit** » ou de « **facturation interne** » pour un montant de 180 millions d'euros en 2013, 125 millions d'euros en 2014 et 95 millions d'euros en 2015, sur décision du ministre chargé du budget.

Ce mécanisme prenait la forme d'un versement du CAS au bénéfice du programme 212 de la mission « Défense » et reposait sur un « remboursement » de dépenses immobilières financées sur le programme 212 au cours des années antérieures et remplissant les critères d'éligibilité au CAS.

Ce schéma a cependant été abandonné en 2016, malgré les demandes du ministère des armées, accroissant le risque d'incohérence entre rythme de consommation des CP et plafond fixé par la LPM.

Afin d'éviter qu'une telle situation se renouvelle, à défaut d'une **rebudgétisation des recettes issues de cessions immobilières, compte tenu de la spécificité du ministère des armées, dont l'équilibre budgétaire dépend des recettes issues des cessions de ses immeubles, deux solutions pourraient être envisagées :**

- prévoir la possibilité que la CAS puisse prendre en charge des dépenses d'entretien du locataire, dont les clés de paiement sont plus courtes ;

- autoriser le ministère des armées à continuer d'avoir recours au mécanisme de facturation interne. Sans méconnaître les difficultés juridiques soulevées par la Cour des comptes¹, votre rapporteur spécial considère que de nombreuses dépenses sont déjà financées par plusieurs programmes *via* les crédits dits « indirects » de la mission.

Par ailleurs, si le mécanisme de rétablissement de crédit contrevient en effet aux principes de sincérité et d'annualité budgétaire, cette procédure est explicitement prévue par l'article 17 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001².

Enfin, cette procédure ne semble pas contourner l'interdiction de faire un versement au budget général à partir d'un compte d'affectation spéciale, dans la mesure où l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances prévoit qu'une disposition expresse inscrite dans une loi de finances puisse déroger à ce principe, ce qui est le cas de l'article 47 de la loi de finances pour 2006.

¹ Cf. la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015 du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » de la Cour des comptes.

² Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Recommandation : 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.

III. UN MODÈLE À BOUT DE SOUFFLE : L'IMMOBILIER, UNE VARIABLE D'AJUSTEMENT DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE ET EN MATIÈRE D'EFFECTIFS CONTRAINT

À la suite des auditions qu'il a menées et des déplacements qu'il a effectués, votre rapporteur spécial considère que **les infrastructures des armées ont longtemps été, sinon le parent pauvre, tout du moins une variable d'ajustement budgétaire du ministère des armées. Les dépenses liées à la politique immobilière ont ainsi longtemps été traitées comme des dépenses « à flux », c'est-à-dire ne faisant l'objet ni d'une analyse propre ni d'une stratégie à part entière.**

En particulier, **les opérations non technico-opérationnelles et de maintenance, lourde comme de maintien en condition, semblent avoir été reléguées au second plan au profit des opérations technico-opérationnelles et surtout des programmes d'infrastructure, au point que, comme l'ont rappelé certains interlocuteurs, le rôle du service d'infrastructure de la défense n'a jamais été d'améliorer ni même de maintenir l'état du parc immobilier mais d'en « freiner la dégradation ».**

A. UN BUDGET NE PERMETTANT QUE DE PARER AU PLUS URGENT

1. Un changement de paradigme en matière d'effectifs qui doit être pris en compte

a) La fin des déflations d'effectifs

La loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 prévoyait une diminution des effectifs du ministère des armées à hauteur de 33 675 ETP. À la suite des attentats de janvier 2015, le conseil de défense du 29 avril 2015 a cependant décidé **de redéfinir le contrat opérationnel des forces terrestres. Il est ainsi prévu que celles-ci soient capables de déployer 7 000 hommes durant une année sur le territoire national, avec la possibilité de monter jusqu'à 10 000 hommes pendant un mois.**

En conséquence, la loi du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire¹ a prévu de **porter le format de la force opérationnelle terrestre (FOT) de 66 000 hommes à 77 000 hommes d'ici la**

¹ Loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense.

fin de l'année 2017. Dans cette perspective, **une décélération du nombre de postes supprimés dans la défense était prévue. À la fin de la programmation, 14 925 ETP auraient dû être supprimés, soit un écart de 18 750 ETP par rapport à la programmation initiale.**

Afin de prendre en compte l'engagement durable de la France, tant sur son territoire qu'en dehors de ses frontières, **et dans le prolongement des annonces du président de la République du 16 novembre 2015 confirmées lors du conseil de défense du 6 avril 2016, cette trajectoire a fait l'objet d'une nouvelle modification.**

Évolution prévisionnelle du schéma d'emplois de la mission « Défense »

(en ETP)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
LPM	- 7 881	- 7 500	- 7 397	- 7 397	- 3 500	0	- 33 675
LPM actualisée	- 8 007	0	2 300	- 2 600	- 2 800	- 3 818	- 14 925
Annonces du président de la République	- 8 007	0	2 300	400	200	182	- 4 925

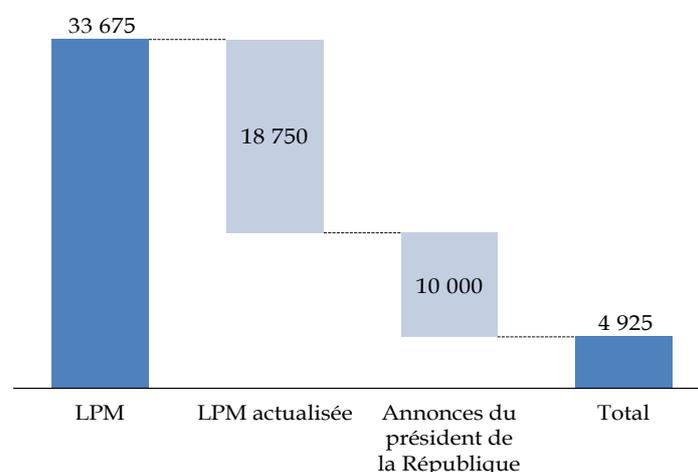
Source : ministère des armées

Fin 2019, le nombre total de suppressions de postes devrait ainsi atteindre 4 925 ETP, soit une réduction de 10 000 ETP par rapport à la trajectoire actualisée et de 28 750 ETP par rapport à la trajectoire initiale.

Ces moindres déflations de postes sont à l'origine de besoins en infrastructure (hébergement, restauration, équipements sportifs, etc.) qui n'ont pas été pris en compte dans la loi de programmation militaire, celle-ci n'ayant pas été actualisée depuis 2015.

Trajectoire des déflations d'effectifs à la suite des annonces du Président de la République

(en ETP)



Source : commission des finances du Sénat

b) L'augmentation des effectifs de la réserve : la création d'une « Garde nationale »

L'actualisation de la loi de programmation militaire prévoyait une augmentation des effectifs de la réserve opérationnelle afin d'atteindre 40 000 réservistes opérationnels d'ici la fin de l'année 2019.

Dans le prolongement de cette initiative, à l'issue du conseil de défense et de sécurité nationale du 22 juillet 2016, le Président de la République François Hollande a appelé à la constitution d'une « Garde nationale » destinée à appuyer les effectifs d'active.

Il est ainsi prévu que **ses effectifs atteignent 40 000 réservistes d'ici la fin de l'année 2018 et non plus en 2019**, comme cela était inscrit dans la loi de programmation militaire actualisée, selon la trajectoire figurant dans le tableau ci-dessous.

Montée en puissance prévisionnelle de la réserve opérationnelle au format Garde nationale

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Cible de réservistes (en ETP)	27 352	28 094	31 258	35 715	40 173	40 173
Jours d'activité annuels moyens	24,1	26,3	28,8	36,5	36,5	36,5
Cible de réservistes déployés par jour (en ETP)			2 300	3 350	4 000	4 000

Source : rapport relatif à la programmation militaire pour les années 2017-2019

Le décret n° 2016-1364 du 13 octobre 2016 relatif à la garde nationale précise ainsi que « *la garde nationale concourt, le cas échéant par la force des armes, à la défense de la patrie et à la sécurité de la population et du territoire* ». Elle peut être appelée à contribuer aux missions des « *forces armées et formations rattachées relevant du ministre de la défense* » ainsi que « *de la gendarmerie nationale et de la police nationale relevant du ministre de l'intérieur* ». Elle est « *assurée par les volontaires servant au titre d'un contrat d'engagement à servir dans la réserve opérationnelle des forces armées et des formations rattachées et les volontaires de la réserve civile de la police nationale* ».

c) L'inscription dans la durée de l'opération Sentinelle

À la suite des attentats de janvier 2015, le Président de la République a décidé de renforcer le plan Vigipirate avec le déclenchement de l'opération « Sentinelle » le 12 janvier 2015. Cette décision correspondait à la mise en œuvre du « contrat opérationnel de protection » inscrit pour la première fois

dans le livre blanc de 2008¹ et repris par le livre blanc de 2013² et les lois de programmation militaire successives.

Prenant acte de la permanence de la menace terroriste, conformément à la décision prise par le Président de la République à la suite du conseil de défense du 29 avril 2015, **l'article 2 du rapport annexé à la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019, telle qu'actualisée par la loi du 28 juillet 2015, a prévu la possibilité de procéder à un déploiement durable des forces sur le territoire national.**

La mobilisation de plusieurs dizaines de milliers de soldats en quelques jours et l'inscription dans la durée de l'opération « Sentinelle » ont entraîné des difficultés en termes d'hébergement auxquelles le ministère des armées a dû faire face, en recourant à des structures modulaires ou en mobilisant des emprises disponibles, dont certaines n'étaient pas ou plus destinées à l'accueil de militaires.

d) L'incertitude liée aux annonces du Président de la République sur la mise en place d'un service national obligatoire

Dans son discours sur la défense prononcé le 18 mars 2017, Emmanuel Macron, alors candidat à l'élection présidentielle, appelait à « renforcer le lien armées-nation, en permettant à l'ensemble de notre jeunesse de faire l'expérience de la vie militaire et d'être des acteurs à part entière de l'esprit de défense » sous la forme d'« **un service national de durée courte, obligatoire et universel [...]** encadré par les armées et la Gendarmerie nationale » et s'adressant « aux jeunes femmes et hommes aptes de toute une classe d'âge - soit environ 600 000 jeunes par an ». **D'une durée d'un mois, « ce temps de service militaire universel devra intervenir dans les trois ans suivant le dix-huitième anniversaire de chacun ».**

Si les modalités pratiques de mise en œuvre de cette mesure ne sont pas encore connues, celle-ci devrait se traduire par des besoins accrus en matière d'infrastructure qui devraient être difficilement supportables pour les armées.

L'Institut Montaigne évalue ainsi les seuls coûts immobiliers « associés à la création de sites dédiés au service national universel et obligatoire ou à l'adaptation de sites existants » à un montant compris

¹ « Le contrat opérationnelle de protection [...] comporte une capacité de déploiement de forces terrestres pouvant si nécessaire monter jusqu'à 10 000 hommes en quelques jours, permettant de contribuer, au bénéfice de l'autorité civile, en priorité à la sécurisation des points d'importance vitale, à celle des flux terrestres essentiels pour la vie du pays, ainsi qu'au contrôle de l'accès du territoire ».

² « La protection du territoire national et de nos concitoyens ainsi que la préservation de la continuité des fonctions essentielles de la Nation sont au cœur de notre stratégie de défense et de sécurité nationale. [...] En cas de crise majeure, les armées apportent en renfort des forces de sécurité intérieure et de sécurité civile un concours qui pourra impliquer jusqu'à 10 000 hommes des forces terrestres, ainsi que les moyens adaptés des forces navales et aériennes ».

entre 800 millions d'euros et 1,1 milliard d'euros, pesant quasi intégralement sur le budget des armées. Ces coûts étaient évalués à 15 milliards d'euros dans le programme présidentiel.

Au total, le coût de ce dispositif, hors investissements initiaux, serait compris entre 1,4 milliard d'euros et 1,8 milliard d'euros par an selon l'Institut Montaigne et entre 1,5 milliard d'euros et 3 milliards d'euros selon le programme présidentiel.

2. Des conditions d'accueil des unités créées dans le cadre de la montée en puissance de la force opérationnelle terrestre et des militaires mobilisés dans le cadre de l'opération « Sentinelle » en amélioration

a) Une densification des emprises qui a pu s'accompagner de créations de régiments

La décision de la remontée en puissance de la force opérationnelle terrestre (FOT) en 2015 a donné lieu à plusieurs études destinées à identifier les sites pouvant accueillir les 11 000 effectifs supplémentaires ainsi que les opérations devant y être réalisées. **33 emprises ont ainsi été densifiées via la création d'unités élémentaires et d'infrastructures dédiées et deux régiments ont été créés** : le 5^e régiment de dragons à Mailly-le-Camp et la 13^e demi-brigade de la légion étrangère au camp du Larzac.

En 2015, 8,2 millions d'euros ont été engagés pour des travaux de réhabilitation ou de construction sur près de vingt sites. En 2016, ce montant s'est élevé à 100 millions d'euros et 52 millions d'euros ont été inscrits dans le cadre de la loi de finances pour 2017. La liste des opérations mises en œuvre dans le cadre de la montée en puissance de la FOT en 2016 figure en annexe.

Comme le montre le graphique ci-après, **un effort a également été consenti afin d'améliorer les conditions d'accueil des militaires mobilisés dans le cadre de l'opération Sentinelle**. Entre 2015 et 2016, plus de 21 millions d'euros ont ainsi été engagés.

Principales opérations d'infrastructures engagées dans le cadre de l'accompagnement de l'opération Sentinelle en 2015 et 2016

	Nature des opérations engagées	Types de réalisations	Exemples de réalisations	Montant engagé
2015	Travaux d'urgence	Amélioration des hébergements, mise en place de tentes ou de bungalows	Amélioration du quartier général à Montpellier, mise en place de bungalows sur l'école de Gan Rachi à Toulouse	1,2 million d'euros
	Mise en place d'un dispositif pérenne	Mise en place de bâtiments modulaires	12 bâtiments modulaires d'hébergement sur le fort du Kremlin-Bicêtre, 22 bâtiments modulaires sanitaires et d'hébergement sur le quartier général des Loges de Saint-Germain-en-Laye, 6 bâtiments modulaires sanitaires sur Sainte-Marthe à Marseille	1,9 million d'euros
	Élaboration et mise en place d'un schéma directeur de l'hébergement pour l'Île-de-France		Relogement de 1 000 militaires du groupement Paris grâce à la densification du fort de l'est (300 places) et du fort de Vincennes (700 places)	2,9 millions d'euros
2016	Poursuite de l'effort engagé		Création d'hébergements modulaires à Sainte-Marthe à Marseille en complément des installations sanitaires mises en places en 2015	15,4 millions d'euros

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire pour 2017

Lors de son déplacement au fort de l'est à Saint-Denis¹, **votre rapporteur spécial a pu constater que, si les conditions d'hébergement des militaires participant à l'opération « Sentinelle » demeuraient rudimentaires, les travaux réalisés ont permis d'améliorer significativement la situation et d'approcher les normes fixées par l'État-major des armées (espace de 5 m² par militaire, ratio d'une douche pour 10 soldat, etc.).**

b) Une politique de cession à revoir compte tenu du contexte sécuritaire actuel

La politique de cession active des emprises du ministère des armées mise en œuvre à partir de 2008 s'est traduite par une diminution significative du nombre d'emprises pouvant être utilisées pour accueillir les forces mobilisées dans le cadre de l'opération « Sentinelle ».

Or, à Paris, afin de parer au plus urgent et faute d'infrastructures mieux adaptées, le ministère des armées a eu recours à des locaux de l'îlot Saint-Germain et du Val-de-Grâce, alors qu'une procédure de cession était déjà engagée.

Cette situation n'est malheureusement pas propre à Paris. Ainsi, à Marseille, des structures temporaires ont été montées au sein du camp Sainte-Marthe afin d'héberger les soldats participant à l'opération

¹ Déplacement du 13 avril 2017.

« Sentinelle », en remplacement de tentes semblables à celles utilisées en opération extérieure disposées dans un hangar.

Dans un rapport de 2016, le Haut comité d'évaluation de la condition militaire notait ainsi qu'« *au terme des nombreuses cessions effectuées depuis dix ans, il n'existe plus assez de casernes pour héberger les militaires dans les grandes agglomérations, en particulier en région parisienne, alors même que la menace s'exerce en milieu urbain. Du point de vue de la condition militaire, cet état de fait conduit dans un certain nombre de cas à héberger les soldats dans des conditions sommaires mais au plus près du lieu de leur service, ou bien à les installer dans des casernements certes plus convenables mais éloignés des sites dont ils assurent la protection* »¹.

C'est pourquoi le ministère des armées a fait le choix d'abandonner **certains projets de cession, tels que la vente d'une partie de la caserne Lourcine à Paris**, qui devait être cédée au centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Paris (Crous) et que le ministère a finalement souhaité conserver afin d'héberger des personnels. De même, dans sa réponse au questionnaire budgétaire pour 2017, le ministère des armées a indiqué à votre rapporteur spécial que « *pour tenir compte des "non-déflations", une centaine de logements domaniaux ne seront pas vendus là où ils redeviennent utiles* ».

Il est par conséquent nécessaire de réévaluer la pertinence de la cession du Val-de-Grâce. Son abandon présenterait au moins **deux avantages** : d'une part, il permettrait de **conserver une emprise permettant d'accueillir dans le centre de Paris les militaires mobilisés dans le cadre de l'opération « Sentinelle »**, évitant ainsi la **multiplication des trajets** – qui, outre la question du temps perdu, **pose également des questions en termes de sécurité des militaires**, comme l'a constaté votre rapporteur spécial lors de son déplacement au fort de l'est – et, d'autre part, il permettrait au ministère des armées d'**augmenter l'offre d'hébergements au bénéfice de ses personnels civils et militaires.**

Un tel scénario **se traduirait cependant aussi par des coûts** (travaux de réhabilitation liés au changement d'usage, remise en état, maintenance dans la durée, etc.) **qu'il convient d'évaluer.**

Aussi une **étude destinée à mesurer l'ensemble des coûts et des avantages liés à l'éventuelle conservation du Val-de-Grâce** devrait être réalisée dans les plus brefs délais.

¹ Haut comité d'évaluation de la condition militaire, « La condition des militaires engagés dans les opérations de protection du territoire national et de la population », 10^e rapport thématique, mai 2016.

Recommandation : 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.

Par ailleurs, **la question du risque de développement de « déserts militaires » liée à la poursuite d'une politique active de cession a été évoquée à plusieurs reprises par les personnes entendues par votre rapporteur spécial.**

Afin d'éviter un tel phénomène, la mise en place d'**un système de « présences temporaires » pourrait être envisagée** visant à sécuriser une zone géographique en s'appuyant sur des emprises existantes, dont certaines peuvent faire, à l'heure actuelle, l'objet d'une procédure de cession. Cette nouvelle « posture de protection terrestre » se traduirait par **des déploiements temporaires dans les zones géographiques où il n'existe pas de corrélation entre présence militaire permanente et existence d'une menace.**

En tout état de cause et compte tenu du contexte sécuritaire actuel, dont les conséquences n'ont pas été pleinement tirées dans la loi de programmation militaire, **il apparaît indispensable de réévaluer la pertinence de l'ensemble des projets actuels de cession.**

Recommandation : 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.

3. Des besoins en infrastructure liés à l'arrivée de nouveaux équipements globalement satisfaits

Les opérations d'infrastructure destinées à l'accueil et au soutien des nouveaux équipements constituent une priorité pour le ministère des armées, celles-ci devant être achevées avant l'arrivée des équipements.

Les principaux programmes d'infrastructure adossés à des programmes d'acquisition d'armements majeurs sont décrits dans le tableau suivant.

**Principaux programmes d'infrastructure liés à l'accueil
et au soutien des nouveaux équipements**

Programme d'infrastructure	Coût total de référence
<p align="center">Infrastructure « Accueil et soutien SNA BARRACUDA »</p> <p>Ce programme a pour objet la réalisation ou l'adaptation des infrastructures des bases navales de Cherbourg, Brest, Toulon et de la base opérationnelle de l'Île Longue pour permettre l'accueil et le soutien des futurs sous-marins nucléaires d'attaque (SNA) Barracuda, ainsi que l'instruction et l'entraînement des équipages. Le programme a débuté en 2011 et doit s'achever en 2030. Il est organisé en trois phases successives. La phase 1 couvre l'accueil et le soutien du « Suffren » et la préparation de l'arrivée du « Duguay-Trouin » à Brest et à Toulon. La phase 2 concerne l'adaptation progressive de Toulon comme port de base et d'entretien intermédiaire. La phase 3 correspond à l'acquisition de la capacité d'entretien majeur (grand carénage) des SNA.</p>	<p>322 millions d'euros (phase 1) 425 millions d'euros (phase 2) Phase 3 : non lancée</p>
<p align="center">Infrastructure « Accueil de l'A400M »</p> <p>Ce programme a pour objet la réalisation des infrastructures nécessaires à l'accueil de la flotte A400M sur la base aérienne 123 d'Orléans-Bricy, pour sa mise en œuvre et sa maintenance, ainsi qu'un centre de formation pour les équipages et les mécaniciens. Le programme a débuté en 2008 et doit s'achever en 2021.</p>	149 millions d'euros
<p align="center">Infrastructure « Accueil FREMM »</p> <p>Ce programme a pour objet la réalisation des infrastructures nécessaires au stationnement, à l'entretien et à l'avitaillement des frégates multi missions (FREMM) sur les ports de Brest et de Toulon. À Brest, il est prévu la réalisation de deux lignes de stationnement, de deux quais, de deux bassins et d'un épi. À Toulon, il est prévu la réalisation de deux lignes de stationnement, de deux quais et de deux bassins. Le programme a débuté en 2010 et doit s'achever en 2023.</p>	167 millions d'euros
<p align="center">Infrastructure MRTT (« Multi-Role Tanker Transport »)</p> <p>L'objectif du programme est de réaliser les infrastructures permettant l'accueil et l'exploitation sur la base aérienne 125 d'Istres de 12 avions gros porteurs polyvalents, acquis pour moderniser les capacités de ravitaillement en vol et de transport stratégique de personnel et de fret. Les infrastructures concernent les fonctions de commandement, de maintenance, de formation, de stationnement, de mise en œuvre, de protection et de transit aérien. Le programme a débuté en 2013 et doit s'achever en 2024.</p>	231 millions d'euros

<p>Infrastructure « Accueil RAFALE » Ce programme doit fournir l'ensemble des infrastructures nécessaires à l'accueil des 180 premiers avions. Elles couvriront les fonctions de commandement, de maintenance, de formation pour le personnel navigant et le personnel au sol, de stationnement, de mise en œuvre et de protection. Le programme a débuté avant 2010 et doit s'achever en 2024.</p>	<p>319 millions d'euros</p>
<p>Infrastructure « Accueil du HNG » Ce programme concerne l'infrastructure nécessaire aux hélicoptères de nouvelle génération (HNG) que sont le Tigre et le Caïman (NH90). Le programme a débuté en 2004 (premiers engagements pour les infrastructures TIGRE) et doit s'achever en 2028 (dernier paiements pour les infrastructures NH90).</p>	<p>177 millions d'euros</p>
<p>Infrastructure « Accueil du VBCI » Le remplacement des AMX 10P et de certains véhicules de l'avant blindés (VAB) par le véhicule blindé de combat d'infanterie (VBCI) nécessite l'aménagement d'infrastructures d'accueil, en particulier la mise en place d'ateliers de maintenance, d'aires de lavage et de distribution de carburant ainsi que d'abris de stationnement. Le programme a débuté en 2006 et doit s'achever en 2019.</p>	<p>89 millions d'euros</p>
<p>Infrastructure opérationnelle SCCOA 3 et 4 Ce programme d'infrastructure regroupe l'ensemble des opérations nécessaires à l'accueil du programme d'armement SCCOA (système de commandement et de conduite des opérations aérospatiales), qui dote les forces aériennes des trois armées de systèmes modernes d'information, de commandement et de conduite des opérations aérospatiales dans le cadre de la protection/défense du territoire et des populations, de la contribution à la préparation opérationnelle des forces aériennes des armées et de l'intervention des forces sur les théâtres extérieurs. Il comporte l'installation d'un centre de détection et de contrôle à Cinq-Mars-La-Pile et d'un centre multi-missions à Mont-de-Marsan, ainsi que des travaux d'installation de radars et de moyens d'aide à la navigation (ILS). Le programme a débuté en 2011 et doit s'achever en 2023.</p>	<p>63 millions d'euros</p>
<p>Infrastructure « SCORPION étape 1 » Le programme d'armement SCORPION vise à doter les groupements tactiques interarmes (GTIA) de l'armée de terre d'engins blindés de nouvelle génération de type VBMR (véhicule blindé multi-rôles) et EBRC (engin blindé de reconnaissance et de combat). Une mise à niveau de l'infrastructure, imposée par le gabarit des nouveaux engins, est prévue sur 44 emprises de l'armée de terre. Le nombre de véhicules à accueillir entre 2018 et 2025 est de 780 VBMR lourds (GRIFFON), 200 VBMR légers et 110 EBRC (JAGUAR). Les premiers engagements sur ce programme sont intervenus en 2014.</p>	<p>320 millions d'euros</p>

Source : ministère des armées, réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

Malgré certains retards, concernant, par exemple, la phase 1 des travaux destinés à préparer l'accueil du sous-marin nucléaire d'attaque « Suffren », votre rapporteur spécial a pu constater, à l'occasion des déplacements qu'il a effectués sur la base aérienne d'Orléans (accueil des A400M), au 2^e régiment d'infanterie de marine du Mans (accueil des VBCI) et sur la base navale de Toulon (accueil des SNA et des FREMM), que **ces opérations majeures étaient, dans l'ensemble, bien avancées et bénéficiaient d'un niveau de crédits qui devraient leur permettre d'aboutir dans les délais requis.**

En effet, compte tenu de leur caractère stratégique, celles-ci sont réalisées en priorité quitte à ce que, comme le souligne le ministère des armées, « *la soutenabilité de ces programmes [puisse] donner lieu à arbitrage au détriment d'opérations moins prioritaires* ».

Néanmoins, si selon le ministère, « *la programmation des crédits alloués pour l'infrastructure d'accueil s'effectue dès les travaux de VAR N pour la programmation N+1 à N+6 et au travers des exercices de gestion pour l'année en cours* », cette programmation ne semble pas s'effectuer à « coûts complets », c'est-à-dire en incluant le coût des investissements initiaux, de maintenance voire de déconstruction ou de réhabilitation.

Aussi, **il apparaît indispensable que le coût lié à l'infrastructure – qui, comme l'ont rappelé certaines personnes entendues, représente entre 5 % et 10 % du coût du programme – ainsi que les coûts induits sur le long-terme soient systématiquement chiffrés et pris en compte lors du lancement d'un programme d'armement.**

Une réflexion similaire devrait également être menée en amont de toute décision relative aux effectifs.

Recommandation : 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.

4. La sécurisation des emprises de la défense, un coût estimé à 445 millions d'euros entre 2017 et 2022

À la suite des attentats terroristes qui ont frappé le territoire national en 2015, les emprises du ministère des armées sont apparues comme des cibles à la fois facilement identifiables par les terroristes et souvent vulnérables.

En juillet 2015, le ministère des armées a ainsi été confronté à une intrusion et un vol de munitions dans un dépôt situé à Miramas.

En 2016, 31 intrusions ou tentatives, dont deux aériennes, et 12 survols de drones ont ainsi été recensés, contre six intrusions ou tentatives d'intrusion en 2015.

Le ministère des armées a par conséquent pris différentes mesures afin d'assurer la protection de ses emprises.

Un plan d'urgence destiné à la protection des dépôts de munition a ainsi été lancé le 28 juillet 2015 comportant des moyens financiers permettant d'assurer la remise à niveau des installations dont le coût a été estimé à six millions d'euros en 2015 et à 58,2 millions d'euros pour les années suivantes, ainsi que des renforts humains.

Le schéma directeur fonctionnel « sécurité protection » (SECPRO) a par ailleurs été réactualisé en novembre 2015 et en juillet 2016. Il vise à améliorer les dispositifs de protection des emprises de la défense (protection périmétrique des emprises via des systèmes de clôtures, détection et surveillance, sas, etc., la protection des bâtiments sensibles, le renforcement des postes d'accueil, de commandement et protection, etc.

En 2015, 20,4 millions d'euros ont été engagés dans le cadre du plan SECPRO. Ce montant s'est élevé à 100 millions d'euros en 2016. 80 millions d'euros sont inscrits à ce titre dans la loi de finances pour 2017.

Exemples d'opérations d'infrastructure menées dans le cadre de la sécurisation et la protection des emprises de la défense

Commune	Opération	Coût (en millions d'euros)
Rivesaltes	Création d'un dépôt de munitions	10,5
Istres	Construction nouveau cynogroupe	8,7
Creil	Sécurisation du site et contrôle des accès de la base aérienne 110	8,5
Brest	Création d'une plateforme logistique munitions	7,4
Brienne-le-Château	Création d'un système de vidéosurveillance et d'un dépôt de munitions	6,7
Savigny	Adaptation des dépôts du service interarmées des munitions (SIMu) - vidéosurveillance, détection - bâtiments de stockage et clôture périphérique	6
Toulon	Renforcement de la détection - refonte de la détection anti intrusion de 74 magasins, mise en place de 66 serrures de haute sécurité et réfection de l'éclairage	5,6
Hyères	Renforcement en zone « aviation » (clôtures, portails aéronautiques), suite de la réfection des parkings militaires 2015-2017	0,5

Miramas	Adaptation des dépôts du SIMu – vidéosurveillance, détection (bâtiments de stockage et clôture périphérique)	4,2
Chatillon	Création d'un système de vidéosurveillance à l'intérieur de la zone de défense hautement sensible - dépôt de munitions de Le Rozelier	3,7
Toutes bases	Télé-protection des sites isolés de l'armée de l'air	4,1

Source : réponses au questionnaire budgétaire pour 2017

Au total, sur la période 2017-2022, les besoins exprimés en matière de sécurisation des emprises du ministère des armées s'élèvent à 445 millions d'euros.

**Besoins exprimés en matière de sécurisation des emprises
sur la période 2017-2022**

(en milliers d'euros)

2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
98 235	85 839	85 223	71 650	51 290	52 550	444 787

Source : ministère des armées, réponse au questionnaire budgétaire pour 2017

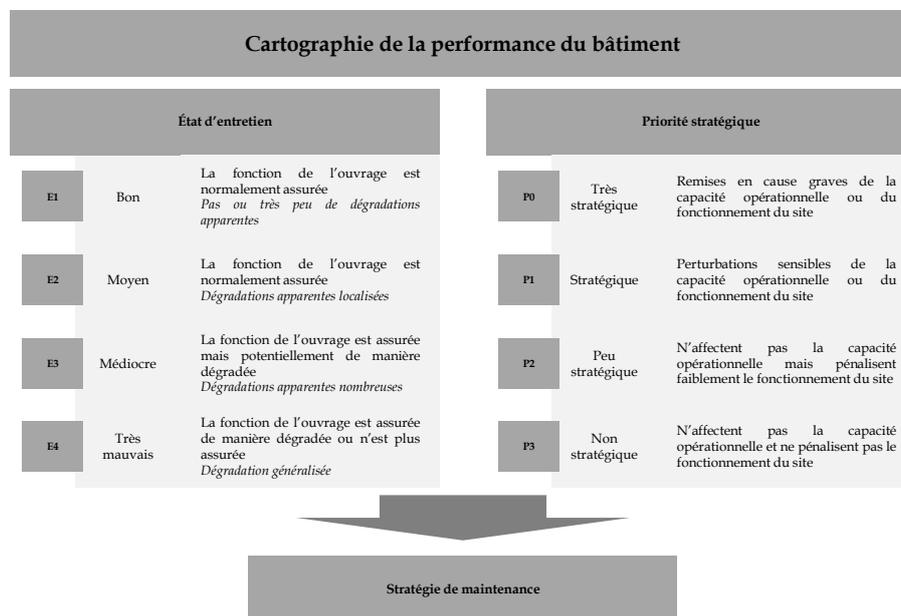
**B. DES BESOINS NON-FINANCÉS ESTIMÉS À PLUS DE 2,5 MILLIARDS
D'EUROS SUR LES SIX ANNÉES À VENIR**

Le ministère des armées dispose d'une connaissance fine de l'état de son patrimoine immobilier et des besoins en matière d'infrastructure grâce au chantier « REM » (rationalisation / externalisation de la maintenance) engagé depuis 2011 par le service d'infrastructure de la défense. Cet instrument vise à établir une cartographie précise du patrimoine de la défense. Chaque bâtiment fait ainsi l'objet d'une double analyse visant à évaluer :

- son **état d'entretien**, classé selon une échelle comprenant quatre niveaux allant de E1 (bon état) à E4 (très mauvais état) ;

- son **importance stratégique**, classée selon une échelle comprenant trois niveaux allant de P0 (très stratégique) à P3 (non stratégique).

Grille d'évaluation employée dans le cadre de la démarche rationalisation / externalisation de la maintenance (REM)



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

Cette lecture croisée permet au service d'infrastructure de la défense d'établir **une stratégie de maintenance** allant de S0 (pas d'opération nécessaire) à S6 (renouvellement, réhabilitation ou reconstruction totale nécessaire) et **de concentrer son effort sur les ouvrages considérés comme les plus stratégiques et présentant des risques très élevés voire élevés.**

Les informations relatives aux infrastructures ainsi collectées sont ensuite intégrées dans l'outil informatique « SIMEO ».

L'outil SIMEO

Basé sur une connaissance du patrimoine occupé, l'outil SIMEO de la société OXAND, dont le ministère des armées a acquis les droits d'usage, permet l'évaluation de la performance du patrimoine ministériel, qui dépend de son niveau de qualité (fonction de son état et de son âge) et de son importance stratégique (priorité), et du besoin en ressources budgétaires qui en découle. Dans SIMEO, les ouvrages sont cartographiés selon leur âge, leur état physique et leur priorité stratégique et pour chaque type d'ouvrages (155 types répartis en 7 macro-types) sont définis la durée de vie conventionnelle, les lois de vieillissement, la stratégie de maintenance et les coûts associés.

À partir de ces informations et paramètres, l'évaluation précise de l'état de performance du patrimoine devient possible et des scénarii prospectifs peuvent être construits pour définir la politique de maintenance à conduire et les budgets à y consacrer.

La direction des patrimoines, de la mémoire et des archives et le service d'infrastructure de la défense utilisent par exemple SIMEO pour évaluer globalement et par base de défense le budget de maintien en condition de référence (BMCR) nécessaire pour ramener le patrimoine à un niveau de performance acceptable et pour l'entretenir dans les années prochaines ou encore pour évaluer l'impact d'une sous dotation financière sur la performance du patrimoine.

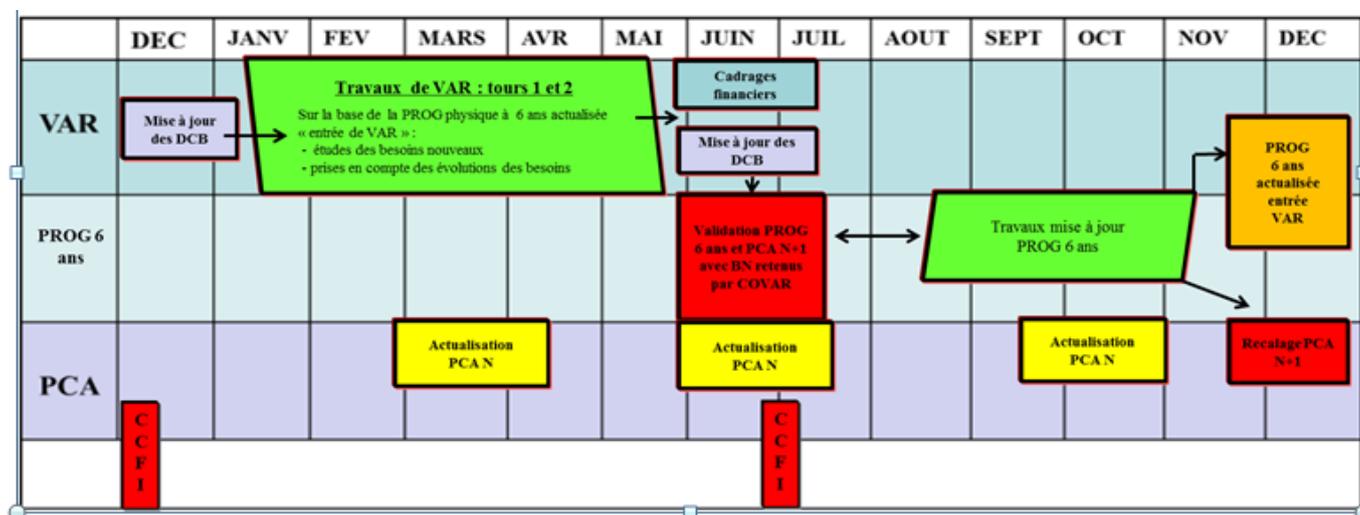
Source : ministère des armées, réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

Par ailleurs, **le ministère des armées a lancé plusieurs audits thématiques destinés à améliorer la connaissance et la gestion de son patrimoine immobilier, en appui de la stratégie immobilière définie et mise en œuvre par la direction des patrimoines, de la mémoire et des archives.**

Ces audits, qui permettront de procéder à une revue de l'état de conservation et d'entretien des infrastructures, à analyser les modalités de surveillance technique mises en œuvre et à définir un calendrier de remises à niveau, de grosses réparations et de renouvellements des équipements majeurs, aboutiront à l'établissement de schémas directeurs de maintien en condition portant sur différentes catégories d'infrastructures : industrialo-portuaires et maritimes, aéroportuaires, de préparation opérationnelle, de dépôts de munitions, de protection défense, de *data center*, hospitalières, etc. Les deux premiers audits, qui concernent les infrastructures de préparation opérationnelle et les infrastructures industrialo-portuaires, ont été lancés en 2016.

Le ministère des armées dispose en outre d'un outil lui permettant de connaître de manière très précise l'état de ses besoins financiers ainsi que leur couverture sur les six années à venir. Cet exercice, appelé « version actualisée du référentiel » (VAR), est réalisé chaque année. Il concerne le périmètre complet de la mission « Défense » et comprend par conséquent une dimension infrastructure.

Cycle annuel d'établissement de la programmation pluriannuelle concernant l'infrastructure



DCB (dossier de caractérisation du besoin) : dossiers structurés pour permettre de justifier le besoin de manière homogène et ainsi de réaliser une analyse pertinente des données.

PCA (plan de commandes annuel) : plan de commandes du service constructeur (SID).

CCFI : comité de coordination de la fonction immobilière (examine et valide les travaux).

Source : ministère des armées, réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

Les travaux de VAR réalisés en 2017 laissent des besoins supplémentaires en matière d'infrastructure s'établissant à près de 2,5 milliards d'euros d'ici 2023.

Évolution des besoins non-financés* en matière d'infrastructure entre 2018 et 2023

(en millions d'euros)

2018	2019	2020	2021	2022	2023	Cumul
- 224	- 409	- 428	- 640	- 490	- 269	- 2 460

* L'écart retracé est la différence entre les ressources et les besoins projetés sur les six prochaines années.

Source : ministère des armées, réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

Cette situation traduit à la fois les besoins nouveaux, liés à l'accompagnement des nouveaux équipements et des décisions en matière d'effectifs, mais aussi et surtout ceux liés à **la dégradation continue du patrimoine immobilier existant et dont la satisfaction est sans cesse repoussée.**

**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 %

Hors dissuasion.

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

Au total, comme le note le ministère des armées dans la réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial, *« l'équilibre initial fixé par la loi de programmation militaire entre les ressources prévues pour financer les infrastructures d'accueil et d'environnement des matériels militaires et celles consacrées à l'état du patrimoine et aux conditions de vie du personnel s'est déformé sous l'effet de la priorité accordée depuis aux infrastructures opérationnelles. Des besoins non anticipés ou ayant évolué, comme, par exemple, ceux liés à l'accueil et au soutien du programme de sous-marins Barracuda et à la remise à niveau de la sécurité des emprises de la défense, ont dû être pris sous enveloppe, c'est-à-dire sans une augmentation des ressources initialement programmées, ce qui a conduit à différer ou annuler nombre d'opérations de maintenance avec des conséquences sur l'état du patrimoine et les conditions de vie du personnel ».*

Votre rapporteur spécial ne peut que partager cette analyse. Lors des déplacements qu'il a effectués, il a été frappé par **le 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.**

1. Un effort supplémentaire prévu dans le cadre de l'actualisation de la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 ne s'élevant qu'à 145 millions d'euros

La loi du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 a prévu un effort supplémentaire en faveur des infrastructures des armées à hauteur de 145 millions d'euros.

Crédits de paiement consacrés à l'infrastructure sur la durée de la programmation

(en millions d'euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL 2014-2019
LPM 14-19 struct. 2013 (1)	950	1 051	1 065	1 033	980	1 008	6 089
LPM actualisée (2)	950	1 097	1 121	1 041	992	1 033	6 234
Écart (2-1)	0	46	56	7	12	25	145
<i>dont redotation opérée lors de l'actualisation</i>		-	22	16	15	30	83
<i>dont redéploiements internes</i>		46	34	- 9	- 3	- 5	62

Source : direction des affaires financières du ministère des armées

Cet effort apparaît très insuffisant au regard des besoins. En effet, comme le note la direction des affaires financières du ministère des armées dans sa réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial, **ce surcroît de crédits vise pour l'essentiel à financer la densification des régiments dans le cadre de la montée en puissance de la force opérationnelle terrestre.**

Par ailleurs, sur les 145 millions d'euros prévus, 83 millions d'euros seulement correspondent à des crédits supplémentaires, 62 millions d'euros devant provenir de redéploiements internes.

Enfin, la loi de programmation militaire n'ayant pas fait l'objet d'une nouvelle actualisation, l'impact en matière d'infrastructure des décisions prises par le Président de la République François Hollande en novembre 2015 n'a pas été pris en compte dans la trajectoire pluriannuelle. Leur financement repose donc sur des décisions annuelles inscrites en loi de finances. Ainsi, **la loi de finances pour 2017 a prévu un effort supplémentaire portant le total des crédits consacrés à l'infrastructure à 1,2 milliard d'euros, contre un peu plus d'un milliard d'euros prévu dans le cadre de la loi de programmation actualisée.** Par ailleurs, le ministère des armées a indiqué à votre rapporteur spécial que « *de premiers arbitrages rendus en 2017 prévoient un abondement de 100 millions d'euros de crédits de paiement en 2018 et en 2019, ce qui reste toutefois insuffisant pour répondre aux besoins jugés prioritaires* ».

2. Des décisions différées : une « bosse » sans cesse repoussée

Dans un contexte budgétaire contraint, **le ministère des armées est appelé à faire des arbitrages le conduisant à reporter des opérations jugées non prioritaires ou dont les économies qu'elles permettraient ne se feraient sentir qu'à long terme.**

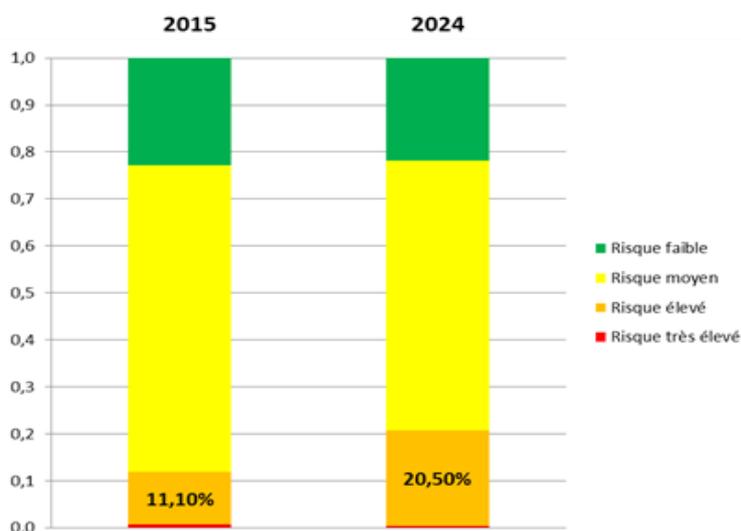
L'exemple du réseau d'eau de la base de Toulon a ainsi été cité par le secrétaire général pour l'administration, qui a rappelé que, **sur une facture annuelle s'élevant à trois millions d'euros, deux millions d'euros sont imputables à des fuites.** Or sa rénovation se traduirait par un coût estimé à plus de 60 millions d'euros, ne permettant de « rentabiliser » l'opération qu'à l'issue d'une période de trente ans.

Les services du ministère des armées chargés de l'infrastructure évoquent ainsi fréquemment l'existence d'une « bosse », **correspondant aux besoins non-satisfaits, sans cesse repoussée.**

Des efforts ont certes été consentis, ainsi que le souligne le secrétariat général pour l'administration dans sa réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial, « *la répartition des crédits et le choix des opérations en fonction des risques encourus pour les armées, l'augmentation significative des crédits dédiés à la maintenance immobilière afin de pallier les retards accumulés les années antérieures devraient permettre de freiner la dégradation du patrimoine immobilier* », estimant que « *d'ici 2024, la ressource financière permettra de faire quasiment disparaître le patrimoine à risque très élevé* ».

Néanmoins, dans le même temps, **la part des infrastructures présentant un risque élevé devrait pratiquement doubler, passant de 11 % en 2015 à 20,5 % en 2024.**

Évolution du patrimoine immobilier du ministère des armées présentant un risque



Source : secrétariat général pour l'administration

Lors de son audition¹, Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration a indiqué que, **sur la durée de la programmation 2014-2019, les besoins non-satisfaits en matière d'infrastructure sont estimés à plus d'un milliard d'euros, soit l'équivalent d'une annuité de dépenses.** En prenant en compte ces besoins existants, **sur les six prochaines années, et sans inflexion majeure, ce montant s'élève à plus de 2,5 milliards d'euros** (cf. *supra*). Or, comme le note le ministère des armées dans sa réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial, « *ces besoins étaient, pour la moitié d'entre eux, déjà connus lors de l'élaboration de la LPM 2014-2019, mais avaient été écartés pour respecter le cadrage financier fixé à l'époque* ».

C'est pourquoi votre rapporteur spécial estime nécessaire de **prendre en compte les 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) **lors de l'actualisation de la trajectoire financière des armées dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques, dont l'examen aura lieu à l'automne 2017, et de la prochaine loi de programmation militaire qui sera discutée en 2018.**

Recommandation : 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.

3. Une problématique de l'hébergement qui demeure préoccupante

Malgré les efforts rappelés plus haut – qui ont permis d'améliorer les conditions d'accueil des unités créées dans le cadre de la remontée de la force opérationnelle terrestre et des militaires participant aux missions intérieures – **la problématique de l'hébergement demeure préoccupante.**

a) *Un niveau de satisfaction des demandes de logement « familial » ne s'élevant qu'à un peu plus de 50 %*

Le ministère des armées a élaboré une politique d'aide au logement visant **un double objectif** : d'une part, **offrir une solution de logement aux personnels militaires soumis à de fortes contraintes de mobilité géographique** et, d'autre part, **faciliter l'accès au logement de certaines**

¹ Audition du 15 mars 2017.

catégories de personnels, en particulier celles dont les revenus sont les plus faibles ou qui ont une charge de famille.

Ces logements sont attribués aux ayants droit civils et militaires sur décision des autorités compétentes (commandant de base de défense, à l'exception de l'Île-de-France, où l'attribution relève du bureau du logement en région Île-de-France), moyennant le versement d'un loyer, d'une redevance ou d'une indemnité d'occupation.

Le décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 modifié portant réforme du régime des concessions de logement prévoit une obligation de loger au bénéfice :

- des personnes pour lesquelles il existe une **nécessité absolue de service** (NAS), c'est-à-dire ayant une obligation de disponibilité totale pour des raisons de sûreté, de sécurité ou de responsabilité. Le logement doit alors être situé à 15 minutes maximum du lieu de travail ;

- des personnes tenues de remplir un service d'astreinte et pouvant bénéficier du régime de « **convention d'occupation précaire avec astreinte** ». Le logement doit alors être situé à 30 minutes maximum du lieu de travail.

Ces agents sont prioritairement logés dans le parc domanial, le ministère des armées prenant alors en charge tout ou partie des loyers versés à la société nationale immobilière (SNI). Lorsqu'il n'existe pas de logement disponible dans le parc domanial, un logement peut être pris à bail dans le parc privé. **En 2017, le montant des remboursements des loyers des logements domaniaux auprès de la SNI en métropole devrait s'élever à 8,5 millions d'euros et celui des loyers des logements pris à bail à 7,5 millions d'euros.**

L'aide au logement est en outre prioritairement, mais non exclusivement, accordée au personnel chargé de famille.

Au total, le parc du ministère des armées comprend plus de 45 000 logements, dont 80 % sont réservés auprès de bailleurs et 20 % dont l'État est propriétaire. Les logements domaniaux du ministère des armées sont gérés par la SNI dans le cadre d'un bail civil.

Le taux de satisfaction des demandes de logement du personnel militaire muté atteignait 52,4 % au 31 décembre 2015. Pour la seule région Île-de-France, le besoin s'élevait à 250 logements en 2015.

b) Une question du nombre de places d'hébergement particulièrement sensible dans certaines régions

Il convient tout d'abord de rappeler que la notion de logement est distincte de celle d'hébergement. Ce dernier « désigne des locaux rattachés au casernement et servant à l'hébergement des célibataires, cadres, sous-officiers et militaires du rang, **sans jouissance privative et à titre gratuit** (sauf

remboursement des prestations accessoires fournies, nettoyage des locaux notamment) »¹.

Si le ministère est tenu d'héberger ses militaires du rang, il ne s'agit que d'une priorité pour les sous-officiers célibataires dont la durée des services est inférieure à 15 ans, non éligibles au logement familial, et d'une simple faculté à l'égard du reste du personnel du ministère.

La question du nombre de places d'hébergement revêt une importance particulière afin, notamment, de répondre à la question du célibat géographique. Comme le note l'État-major des armées dans sa réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial, « les raisons qui poussent un militaire à devenir célibataire géographique sont liées à un besoin de stabilité, de qualité de vie et d'enracinement dans un lieu donné. Les plus décisives sont : l'activité professionnelle du conjoint, la propriété acquise ou en cours d'acquisition du domicile familial et l'attachement à la commune ou la région d'implantation, le souci de ne pas perturber les enfants ».

Certaines régions sont confrontées à d'importantes tensions en matière d'hébergement. Cela est par exemple le cas à Toulon, du fait de la conjonction de trois facteurs :

- un nombre croissant de bâtiments comportant un double équipage ;

- l'indisponibilité périodique pour entretien et réparations du porte-avions Charles de Gaulle, se traduisant par des besoins supplémentaires ;

- le coût élevé des loyers dans le parc privé.

Au total, comme le relevait le Haut comité d'évaluation de la condition militaire dans un rapport de 2014, « *l'accès à un logement familial et les aides associées ainsi que la qualité des hébergements sur les bases sont sources d'insatisfaction permanente* »².

c) Des plans « Vivien », « Evat » et « Condipers » dont les effets tardent à se concrétiser

Outre la question de la quantité de logements et d'hébergements disponibles se pose également - voire essentiellement - celle de leur qualité.

En effet, lorsque les hébergements existent, leur état apparaît souvent extrêmement dégradé, voire proche de l'insalubrité. Dans son neuvième rapport thématique remis au Président de la République en juin 2015, le Haut comité d'évaluation de la condition militaire note ainsi que « *les économies sur les budgets de fonctionnement emportent, par exemple,*

¹ Ministère des armées, réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial.

² Haut comité d'évaluation de la condition militaire, « L'administration des militaires », huitième rapport thématique, mai 2014.

un plus grand étalement des opérations d'entretien des locaux, en particulier ceux dédiés à l'hébergement, qui les rend souvent moins fonctionnels, voire vétustes »¹.

Votre rapporteur spécial a pu constater sur le terrain la véracité de cette analyse. Ainsi, lors de son déplacement sur la base aérienne d'Orléans, **des bâtiments entiers dédiés au logement étaient inutilisables en raison de leur insalubrité résultant d'un défaut de maintenance régulière.**

De même, bien que d'importants travaux aient été entamés, **certains dortoirs du lycée militaire d'Autun ou logements du camp du 2^e régiment d'infanterie de marine du Mans apparaissent très dégradés et les conditions sanitaires ne correspondent plus aux standards actuels de confort. Dans de nombreux cas, un entretien courant suffisant aurait pu permettre d'éviter de telles situations.**

Conscient de la nécessité d'améliorer les conditions de vie du personnel, l'État-major de l'armée de terre a lancé dès 1996 le plan « Vivien » (valorisation de l'infrastructure de vie des engagés volontaires), qui visait à **réaliser des hébergements « modernes et confortables » pour 80 % des militaires du rang et 25 % des sous-officiers d'une formation.**

Or, **plus de vingt ans après son lancement, et malgré des investissements atteignant un total de plus d'un milliard d'euros, les objectifs fixés par le plan Vivien ne sont toujours pas atteints. 150 hébergements de sous-officiers et 730 hébergements de militaires du rang devaient encore être réalisés au 31 décembre 2015.**

L'armée de terre le considère davantage comme un « standard » destiné à être atteint que comme un plan « fini ». **Le plan Vivien a ainsi été remplacé par le plan « casernement EVAT »** (engagés volontaires de l'armée de terre), prenant en compte les impératifs de logement liés notamment à la montée en puissance de la force opérationnelle terrestre, **qui doit se poursuivre jusqu'en 2023.**

Au total, **118 millions d'euros seraient nécessaires pour permettre d'atteindre les standards fixés par le plan Vivien.** Il convient cependant de noter que **le périmètre ainsi retenu, correspondant à celui du plan Vivien initial, exclut les projets concernant l'hébergement de stagiaires en école ou dans les centres de formation initiale, les hébergements au profit des troupes de passage dans les camps d'entraînement ainsi que les travaux de maintenance lourde des capacités d'hébergement déjà existantes.**

Au-delà de l'armée de terre, partant du constat que *« les ressources contraintes et le niveau élevé des besoins capacitaires à satisfaire en priorité n'ont pas permis de consacrer l'ensemble des moyens nécessaires aux infrastructures de vie et au maintien en condition de l'infrastructure générale du ministère de la*

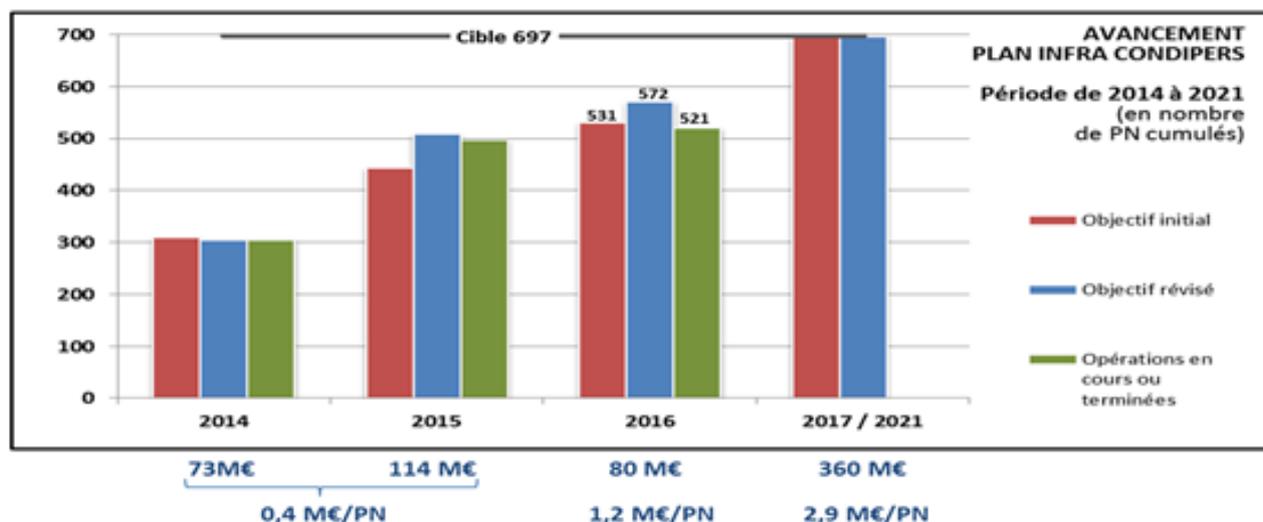
¹ Haut comité d'évaluation de la condition militaire, « Les perspectives de la condition militaire, sur la période 2015-2025 », neuvième rapport thématique, juin 2015.

défense », le ministère des armées a décidé d'élaborer un plan d'action baptisé « Condipers » (condition du personnel). **Au cours du premier semestre 2014, un recensement des infrastructures d'hébergement, de restauration et, plus généralement, ayant un impact sur les conditions de travail présentant un état dégradé a été réalisé par les commandants de base de défense avec l'appui des unités du service d'infrastructure de la défense afin de proposer et de mettre en œuvre des actions correctives.**

Sur 1 000 propositions recueillies, **697 ouvrages nécessitant une remise en état ont été identifiés, pour un coût évalué à 560 millions d'euros sur la période 2014-2021.**

Les premières opérations programmées, qui concernaient des mesures d'urgence représentant un faible montant et ne nécessitant pas d'importants travaux, ont été réalisées. **Fin 2016, 125 opérations représentant 57 % des crédits consacrés au plan « Condipers » devaient encore être mises en œuvre.**

État d'avancement du plan « Condipers »



Source : ministère des armées, réponse au questionnaire budgétaire pour 2017

4. Un enjeu en termes de condition et de fidélisation du personnel qui ne doit pas être négligé

Le manque d'hébergement ou, lorsqu'ils existent, des hébergements qui ne sont pas aux standards de confort actuels, le report, voire l'abandon, de certaines opérations jugées moins urgentes ou non stratégiques, **dans un contexte de suractivité des personnels, ont un impact défavorable sur le moral de nos forces.** Selon plusieurs interlocuteurs, ces choix présentent ainsi des risques accrus en termes de « fidélisation » des personnels.

En effet, **les investissements sacrifiés concernent le plus souvent des équipements de la vie quotidienne : hébergement, restauration, équipements sportifs, camps d'entraînement, etc., qui ne sont pas considérés comme stratégiques d'un point de vue opérationnel, mais qui sont déterminants pour le bon fonctionnement des armées.**

Le colonel Pascal Ianni, chef de corps du 2^e régiment d'infanterie de marine du Mans, a ainsi souligné **la très forte attrition de la ressource humaine dans les six premiers mois, l'objectif fixé étant d'atteindre un taux de fidélisation des soldats au-delà de cinq ans de 40 %, contre 20 % à 25 % aujourd'hui.**

Au cours des auditions, il a également été rappelé que **si, jusqu'à une période récente, les demandes de renouvellement de contrats émanaient des militaires, ce sont désormais les armées qui sont demandeuses.**

Certes, comme l'ont reconnu certaines personnes entendues, d'autres problématiques sont également mises en avant par les militaires telles que la difficulté à mener une vie familiale du fait de **l'accélération du rythme des opérations tant à l'étranger que sur le territoire national**, la problématique de l'emploi des conjoints, les perspectives de carrière, etc. Néanmoins, toutes ont estimé que la dégradation des infrastructures avait un impact négatif sur le moral des militaires alors que **des opérations mineures, telles que l'installation d'un réseau internet sans fil dans l'ensemble des lieux d'hébergement, comme cela a été évoqué lors de la visite du fort de l'est de Saint-Denis, seraient de nature à améliorer significativement le quotidien des soldats.**

C. UNE COMPÉTENCE « INFRASTRUCTURE » INTERNE QU'IL CONVIENT DE PRÉSERVER

a) Des effectifs en baisse dans un contexte d'augmentation du plan de charge

Les déflations d'effectifs depuis 2008 ont particulièrement touché ceux consacrés aux soutiens.

Entre 2015 et 2017, les effectifs des régies sont ainsi passés de 2 703 ETP à 2 332 ETP, soit une diminution de 371 ETP.

Sur la même période, les effectifs totaux du service d'infrastructure de la défense sont passés de 6 881 ETP à 6 796 ETP, alors que le montant des engagements a crû de près de 20 %.

Si, malgré une augmentation significative de son plan de charge au cours des trois dernières années, le service d'infrastructure de la défense a su réaliser les opérations qui lui étaient confiées, grâce notamment au recours à l'externalisation (cf. *infra*), **il apparaît désormais indispensable de stabiliser tant les effectifs consacrés à la maîtrise d'ouvrage, à la conduite d'opération et à la maîtrise d'œuvre, que ceux des régies.**

En effet, **la poursuite d'une politique de déflation pourrait amener le ministère des armées à être confronté à l'impossibilité matérielle pour le service d'infrastructure de la défense de lancer les opérations malgré une augmentation des crédits consacrés aux infrastructures.**

Ainsi que l'ont rappelé plusieurs interlocuteurs, une telle situation est loin d'être théorique, considérant que « *si le service d'infrastructure de la défense est actuellement en capacité d'engager 1,3 milliard d'euros, il ne pourra certainement pas encaisser le choc d'une remontée de son plan de charge à hauteur d'un milliard d'euros supplémentaire* ».

b) Un recours accru à la sous-traitance et à l'externalisation présentant d'importantes limites

Le montant des contrats passés chaque année par le service d'infrastructure de la défense avec des entreprises du secteur du bâtiment et des travaux publics s'élève à environ un milliard d'euros.

En matière d'investissement, **l'externalisation constitue un mode d'intervention normal pour la défense.** En particulier, le ministère a souhaité développer le recours à la maîtrise d'œuvre privée afin de mobiliser sa ressource interne sur les opérations requérant un plus haut niveau de technicité ou très spécifiques.

En 2016, la part des externalisations du plan de charge du service d'infrastructure de la défense a ainsi été de 50 % en valeur et de 20 % en volume, contre respectivement 46 % et 25 % en 2015.

S'agissant de la maintenance, **la diminution des effectifs des régies s'est également traduite par un accroissement du recours à l'externalisation sur des prestations ou sites non stratégiques.** Celle-ci peut prendre différentes formes juridiques : si les opérations de maintien en condition s'exercent généralement dans le cadre de marchés mono-techniques et multi-sites (portes, portails, alarmes, ascenseurs, etc.), la maintenance corrective fait plutôt l'objet d'accords-cadres à bons de commande, de même que les achats de fournitures et de matériaux. Par ailleurs, le ministère des

armées fait de plus en plus appel à des marchés « globaux », qui facilitent la gestion administrative en se substituant à plusieurs marchés.

Le recours à l'externalisation peut présenter d'indéniables atouts : réactivité du prestataire, notamment lorsque des contraintes de délais sont fixées dès le stade de la passation du marché, présence possible sur site du titulaire du marché et connaissance du site, économie de ressource humaine, etc.

Celui-ci se traduit cependant aussi par d'importantes difficultés qui ont été fréquemment mise en avant lors des auditions, telles que **l'impossibilité de trouver un prestataire dans certaines zones géographiques, des délais rallongés** lorsque le prestataire n'est pas sur site ou à proximité, **un 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 des difficultés d'accès aux sites du ministère pour des raisons de sécurité.

Surtout, le recours accru à l'externalisation présente le risque d'une perte de compétence interne pouvant être dommageable tant en opérations extérieures, où le recours à l'externalisation est plus complexe voire impossible, **que lors de la passation des marchés**, le fait de disposer de ressources compétentes en interne permettant de mieux définir les besoins.

Par conséquent, **il convient d'être vigilant sur la politique de ressources humaines du service d'infrastructure de la défense et de ne pas sacrifier certaines missions considérées comme « supports », une telle décision pouvant avoir, à terme, un impact sur la capacité opérationnelle de nos armées.**

Recommandation : 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.

D. UN CADRE NORMATIF QUI DEVRAIT MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES SPÉCIFICITÉS DES ARMÉES

Comme l'ensemble des ministères, **le ministère des armées est soumis au respect de différentes normes législatives et réglementaires en matière environnementale et liées au caractère d'établissements recevant du public (ERP) de certains de ses sites.**

Ainsi, comme le note le ministère des armées dans sa réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial « *en matière de performance énergétique, la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique*

pour la croissance verte, et notamment ses articles premier (mise aux normes bâtiment basse consommation d'ici 2050) et 8 (toutes les nouvelles constructions sous maîtrise d'ouvrage de l'État, de ses établissements publics ou des collectivités territoriales font preuve d'exemplarité énergétique et environnementale et sont, chaque fois que possible, à énergie positive et à haute performance environnementale) aura un impact significatif sur le patrimoine immobilier du ministère », le contraignant à intégrer systématiquement l'aspect performance énergétique dans sa politique immobilière. Compte tenu de l'importance de son parc, l'atteinte de cet objectif dès 2050 apparaît difficile.

De même, « *le décret n° 2016-711 du 30 mai 2016 relatif aux travaux d'isolation en cas de travaux de ravalement de façade, de réfection de toiture ou d'aménagement de locaux en vue de les rendre habitables ou le décret n° 2017-918 du 9 mai 2017 relatif aux obligations d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments à usage tertiaire qui impose la réalisation de travaux de performance énergétique avant le 1^{er} janvier 2020 dans les bâtiments existant à usage tertiaire du ministère en vue de réduire leur consommation énergétique totale de 25% ou de la rendre inférieure à un seuil* » devraient nécessiter des opérations de mise aux normes de ses infrastructures.

Le ministère des armées est en outre tenu de respecter les règles relatives à l'accessibilité des établissements recevant du public (ERP) aux personnes à mobilité réduite (PMR) prévues par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

Environ 1 300 sites sont ainsi concernés par ces dispositions.

Le ministère a cependant bénéficié d'un délai pour le dépôt des « agendas d'accessibilité programmée » (devant être effectué par les établissements qui n'étaient pas accessibles au 31 décembre 2014) et pour la mise aux normes de ses établissements (9 ans au lieu de 3 ans).

Le coût des travaux liés à la mise aux normes en matière d'accessibilité est estimé à **82,6 millions d'euros pour les 1 200 établissements concernés en métropole et 4,8 millions d'euros pour les 101 établissements situés en outre-mer.**

S'il est normal que le ministère des armées soit tenu de respecter la plupart de ces règles, **votre rapporteur spécial a pu constater lors de ses déplacements que certaines d'entre elles étaient manifestement inadaptées aux activités particulières des armées.** À titre d'exemple, les normes en matière d'accessibilité pourraient être assouplies s'agissant des chambres de militaires destinés à être projetés en opération et subissant des examens médicaux réguliers attestant de leur forme physique ou encore de l'accès aux sémaphores de la marine nationale.

Au cours des auditions, plusieurs personnes ont ainsi appelé à « *redonner tout son sens à l'exception défense* ».

C'est pourquoi, il conviendrait de procéder à une revue des normes applicables au ministère des armées en matière immobilière et d'envisager, le cas échéant, des aménagements lorsque celles-ci apparaissent manifestement inadaptées.

Recommandation : 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.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 19 juillet 2017, sous la présidence de M. Francis Delattre, vice-président, la commission a entendu une communication de M. Dominique de Legge, rapporteur spécial, sur le parc immobilier du ministère des armées.

M. Dominique de Legge. – Quatre raisons m’ont conduit à m’intéresser à la question de l’immobilier de la défense.

Tout d’abord, les lois de programmation militaire pour les années 2009 à 2014, et 2014 à 2019 dans sa version initiale, fixaient un objectif de réduction du format des armées qui devait s’accompagner de cessions d’emprise. Or la trajectoire des déflations d’effectifs a été plusieurs fois modifiée sans que toutes les conséquences en soient tirées.

Par ailleurs, l’opération « Sentinelle » constitue une donnée nouvelle, et hélas pérenne, du contrat opérationnel de nos forces. Je souhaitais en examiner les conséquences au plan immobilier.

Les cessions immobilières constituent en outre clairement depuis plusieurs années une donnée de l’équilibre du budget de la défense.

Néanmoins, les recettes liées aux cessions immobilières peuvent être minorées du fait de l’application de mécanismes de décote, j’y reviendrai.

Avant de vous présenter les conclusions de mon rapport, je souhaiterais vous rappeler quelques ordres de grandeur.

En 2008 le patrimoine immobilier de la défense représentait une surface d’emprise de 329 500 hectares. En 2016, celle-ci atteignait 275 000 hectares, soit une baisse de 17 %. Ses usages sont très diversifiés, à l’image de la diversité des activités du ministère des armées. Les emprises du ministère des armées sont majoritairement situées en métropole. L’armée de terre en est le principal occupant. Sa valeur est estimée 16 milliards d’euros, représentant 27 % de la valorisation du patrimoine de l’État (60 milliards d’euros).

J’en viens maintenant à mes principales observations.

Incontestablement des cessions immobilières ont eu lieu. La loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 prévoyait un montant de cessions immobilières s’élevant à 606 millions d’euros sur la période. L’actualisation intervenue en 2015 a conduit à majorer cette prévision à hauteur de 330 millions d’euros pour la porter à 930 millions d’euros.

Cet objectif ne peut être atteint que si les emprises sont cédées à leurs juste prix.

Or, entre 2009 et 2016, 112 emprises ont été cédées à l’euro symbolique alors que la recette escomptée était de 238 millions d’euros.

S'ajoute à cela la décote appliquée au titre de la loi « Duflot » au profit des communes qui s'engagent dans la construction de logements sociaux. Ainsi entre 2014 et 2016, cinq opérations ont subi ce dispositif, pour des niveaux de décote compris entre 24 % et 60 % de la valeur du bien. Le « manque à gagner » pour la défense s'est ainsi élevé à plus de 22 millions d'euros.

Surtout, pour l'avenir, la vente de l'îlot Saint-Germain, sur une partie de laquelle une décote de 100 % devrait être appliquée, se traduira par une perte de recettes pouvant atteindre, selon les estimations retenues, jusqu'à 100 millions d'euros.

La hausse des crédits consacrés à l'immobilier a permis la réalisation d'opérations d'infrastructure importantes, en particulier pour permettre l'accueil et le soutien des programmes d'équipement : sous-marins nucléaires d'attaque de type Barracuda en remplacement des rubis, frégates multi-missions (FREMM), etc. J'ai pu mesurer sur le terrain l'ampleur de l'effort consenti.

Certaines décisions, en particulier le déclenchement et l'inscription dans la durée de l'opération « Sentinelle », ont cependant été à l'origine de besoins nouveaux. Des installations qui n'avaient fait l'objet de quasiment aucun entretien, comme le Fort de l'Est, ont dû accueillir en urgence des personnels affectés à l'opération « Sentinelle ». Certes, des travaux ont été effectués pour permettre un hébergement que je qualifierais de digne, mais en parant au plus pressé et sans véritable programmation ni vue d'ensemble.

Par ailleurs, ces hébergements ne sont pas toujours situés à proximité des lieux d'intervention et présentent parfois des difficultés d'accès par les transports en commun.

Il semble dès lors légitime de s'interroger sur la pertinence de certains projets de cession, comme celle concernant le Val-de-Grâce, où sont actuellement hébergés des militaires participant à l'opération « Sentinelle ». Si les cessions de l'îlot Saint-Germain et du Val-de-Grâce sont effectivement réalisées, les armées ne bénéficieront plus d'emprise dans Paris et les militaires devront s'installer en périphérie.

Au total, l'augmentation du budget consacré à l'immobilier n'a pas permis de contenir l'augmentation des besoins. Comme je l'ai indiqué, un effort important a été consenti en faveur des infrastructures destinées à l'accompagnement des programmes d'équipement. Néanmoins, ce choix s'est fait au détriment d'autres infrastructures, notamment celles de la vie quotidienne.

Sur une enveloppe budgétaire consacrée à l'infrastructure comprise entre 1,3 milliard d'euros et 1,4 milliard d'euros, la part consacrée aux programmes d'infrastructure majeurs et aux investissements opérationnels a doublé, passant de 27 % à 54 % entre 2015 et 2017. Cette situation illustre

bien la priorité donnée à l'opérationnel au détriment de l'immobilier du quotidien.

Au total, force est donc de constater que l'état moyen des infrastructures de la défense ne cesse de se dégrader. Or la dégradation des infrastructures de vie, dans un contexte de suractivité des personnels, a un impact défavorable sur le moral de nos forces.

Cela a aussi pour conséquence un renchérissement de certains coûts à terme, et une explosion des dépenses de fonctionnement. L'exemple du réseau d'eau de la base de Toulon est révélateur. Sur une facture annuelle de 3 millions d'euros, 2 millions d'euros sont imputables à des fuites, alors que sa rénovation est évaluée à 60 millions d'euros.

Au total, le report d'opérations jugées moins urgentes ou moins stratégiques est à l'origine d'un effet « boule de neige ». Le ministère des armées évalue ainsi ses besoins non-satisfaits à six ans à 2,5 milliards d'euros, contre 79 millions d'euros en 2014.

Par ailleurs, au-delà de l'aspect budgétaire, les déflations d'effectifs ont particulièrement affecté les fonctions support, notamment celles consacrées à l'infrastructure, tant et si bien qu'aujourd'hui le ministère reconnaît que si des crédits budgétaires étaient alloués à la hauteur des besoins, le service d'infrastructure de la défense ne serait certainement pas en mesure de faire face à un nouvel accroissement de son plan de charge.

Certaines unités dépendent ainsi déjà très largement de prestataires extérieurs pour de menus travaux. Le gain budgétaire n'est pas avéré, la réactivité n'est pas toujours au rendez-vous, et surtout les territoires ne disposent pas forcément d'une réponse privée adaptée.

En conclusion, différentes mesures me semblent devoir être envisagées. Sur les douze recommandations que compte mon rapport, je souhaiterais appeler votre attention sur les quatre principales.

Premièrement, réévaluer l'ensemble des projets de cession, en particulier celle du Val-de-Grâce, compte tenu du contexte sécuritaire actuel.

Deuxièmement, conserver une compétence « infrastructure » interne afin d'éviter une perte de savoir-faire, qui serait notamment dommageable en opération. Je rappelle qu'en moyenne, chaque année, 320 personnels du service d'infrastructure de la défense sont déployés sur les théâtres d'opération.

Troisièmement, rebudgétiser les recettes liées aux cessions immobilières. Il n'est pas normal que l'équilibre du budget d'un ministère régalien dépende de ressources par nature incertaines.

Enfin, quatrième, prendre en compte les besoins non-satisfaits en matière immobilière lors de l'actualisation de la trajectoire budgétaire de la défense dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques qui sera discutée à l'automne et de la future loi de programmation militaire.

L'objectif de doter nos armées d'un budget correspondant à 2 % du PIB sera d'autant plus difficile à atteindre que cette remontée en puissance est différée dans le temps. En outre, faute d'un maintien en condition régulier et suffisant, la dégradation des équipements et des infrastructures s'amplifiera, augmentant d'autant les besoins.

Les militaires disent souvent que l'intendance suivra. Aujourd'hui, il semble malheureusement que l'intendance ne suive plus.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. -. Je souscris pleinement aux orientations proposées par le rapporteur spécial, en particulier s'agissant du produit des cessions. Il en est de la politique immobilière de la défense comme de la politique immobilière de l'État de façon générale, « en pire », si j'ose dire, car les cessions immobilières du ministère des armées subissent les mécanismes de décote. L'application d'une décote au titre de la loi « Duflot » sur la vente de l'îlot Saint-Germain pourrait se traduire par une recette faible, du fait de la construction de logements sociaux par la ville de Paris. Ce constat m'amène à formuler deux observations. D'abord, je regrette l'insuffisance des crédits budgétaires dédiés à l'entretien de l'immobilier de la défense. L'exemple du réseau d'eau de la base de Toulon illustre les conséquences de l'absence de pilotage et de financement des besoins en entretien. Rien n'est fait pendant des années puis on se réveille et des travaux considérables doivent être effectués. Une part des produits de cession devrait être dédiée à l'entretien courant de l'immobilier de la défense. Cela vaut aussi pour le patrimoine immobilier de l'État. Deuxièmement, les cessions s'opèrent souvent selon une logique de court-terme : après avoir vendu un bien immobilier, comme un consulat ou une ambassade, l'État choisit la location. Or la protection des locataires à l'étranger n'est pas toujours équivalente au système français. Lorsqu'il est propriétaire, l'État conserve une totale maîtrise de ses biens. Lorsqu'il loue à l'étranger, le propriétaire peut tout à fait décider de quintupler le loyer. Une politique de court-terme consiste donc à dégager des recettes rapidement, en une seule fois, mais entraîne aussi des loyers qui sont des charges récurrentes, lorsque l'État décide ensuite de louer. Après avoir cédé le Val-de-Grâce, faudra-t-il louer des emprises dans Paris pour héberger des militaires participant à l'opération « Sentinelle » ? N'oublions pas que les loyers sont récurrents alors que les recettes de cessions immobilières sont du « *one-shot* ». Comme l'ont déjà rappelé Michel Bouvard et Thierry Carcenac dans leur récent rapport, de même que Philippe Dallier et moi-même lorsque nous étions les rapporteurs spéciaux des crédits du CAS « Immobilier », une vision en matière de politique immobilière de l'État est aujourd'hui

nécessaire. Le Conseil immobilier de l'État me semble être le stade embryonnaire d'une politique immobilière de l'État.

M. Vincent Capo-Canellas. - Je rejoins le rapporteur général sur le besoin d'une politique immobilière de moyen et de long termes. S'agissant des cessions, un délai parfois important s'écoule entre le moment où un bâtiment est désaffecté et le moment où il est réellement cessible. Ce délai complexifie la tenue des objectifs de valorisation à court terme. Le rapporteur a évoqué la cession de 112 emprises à l'euro symbolique entre 2009 et 2016. Il me semble que ces cessions ont été réalisées à l'euro symbolique en raison des travaux nécessaires, mais qu'un retour financier à l'État pourrait intervenir en cas de revente. Quelle analyse faites-vous de ces cessions ? D'autres terrains appartenant au ministère des armées ont quant à eux pu faire l'objet d'une surestimation, en compensation de cessions réalisées à l'euro symbolique. Comment les niveaux de dépollution sont-ils calculés par le ministère des armées ?

M. Thierry Carcenac. - Ce rapport complète celui que nous avons présenté avec Michel Bouvard en mai dernier. Le pas vers une réelle politique immobilière de l'État n'a pas encore été franchi. La direction de l'immobilier de l'État constitue un progrès, mais cette avancée n'est pas suffisante. Une analyse des cessions du ministère des armées est nécessaire, en particulier lorsque le mécanisme des décotes s'applique, notamment à Paris, alors que parfois la Ville de Paris cède ses propres biens au prix du marché. À Londres, l'amirauté a été louée. Il pourrait être envisagé de louer certaines parties de biens immobiliers, par exemple au Val-de-Grâce, pour dégager des revenus permettant d'entretenir le patrimoine. Alors qu'à l'heure actuelle, nous n'avons pas les moyens nécessaires pour entretenir ce patrimoine, les loyers pourraient constituer une recette permettant d'assurer cet entretien. L'État ne remplit pas ses obligations, alors que les collectivités locales doivent se mettre aux normes.

M. Marc Laménie. - Le bilan du rapporteur spécial me paraît réaliste, mais inquiétant. Nous avons tous en tête des exemples concrets de cessions réalisées à l'euro symbolique, ou de sites militaires qui ont fermé ou ont été cédés aux collectivités locales. Les procédures de cessions sont souvent complexes et longues.

M. Dominique de Legge. - Je rappelle que nous avons voté au Sénat un amendement qui consistait à supprimer l'application du mécanisme de décote au titre de la loi « Duflot » pour l'immobilier de la défense. Lors de l'examen du projet de loi actualisant la programmation militaire de 2015, en commission mixte paritaire, nous avons finalement obtenu que la décote ne puisse dépasser 30 % de la valeur du bien. La loi de finances pour 2016 est malheureusement revenue au système initial.

Je souhaite revenir sur la question de la cession du Val-de-Grâce. Je rappelle que les militaires hébergés au Fort de l'Est sont invités à faire le chemin vers la station de métro en tenue civile, et non militaire, eu égard au risque que cette tenue leur ferait encourir. La question du patrimoine qui a vocation à héberger nos militaires doit donc être reposée à l'aune de l'opération « Sentinelle ».

Pour répondre à la question de Vincent Capo-Canellas, je ne souhaite pas faire des cessions à l'euro symbolique un cheval de bataille, car il me semble qu'elles permettent d'assurer un équilibre entre les besoins du ministère des armées, qui n'a plus les moyens d'assurer l'entretien de son patrimoine, et les collectivités locales, pour lesquelles l'acquisition de terrains ou de locaux a pu compenser la suppression de garnisons.

S'agissant de la décote au titre de la loi « Duflot », le ministère des armées s'appuie sur la direction de l'immobilier de l'État pour réaliser les estimations. Elles sont quelque fois prudentes et ne tiennent pas toujours compte des éléments en matière de dépollution, notamment pyrotechnique. De plus, les relations entre le ministère des armées et la direction de l'immobilier de l'État ne sont pas exceptionnellement bonnes.

Pour répondre à Thierry Carcenac, je me réjouis que nos rapports se complètent. Il importe désormais de dépasser la vision court-termiste et d'adopter des orientations réalistes dans les documents budgétaires.

Je partage les observations faites par Marc Laménie. En conclusion, je dirais qu'il faut continuer le combat.

La commission a donné acte de sa communication à M. Dominique de Legge, rapporteur spécial, et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.

ANNEXES

Liste des principales cessions réalisées ou en cours en 2014, 2015, 2016 et 2017

Année	Ville	Emprise	Estimation	Montant cession
2014	Vélizy-Villacoublay	BA 107 Parcelle Messier Bugatti	11 160 000	11 160 000
2014	Fourchambault-Garchizy	15 ^e BSMAT	1 593 000	1 593 000
2014	Paris	Abbaye de Penthemon (Rue de Bellechasse)		137 000 000
2014	Issy-les-Moulineaux	Ancien fort	60 000 000	60 000 000
2014	Palaiseau	Ancienne gare militaire	3 730 000	3 130 000
2014	Gueret	BSMAT	2 000 000	1
2014	Marseille	Busserade (belle de mai)		2 365 007
2014	Paris	Caserne de Reuilly		40 000 000
2014	Chalons-en-Champagne	Caserne Forgeot	1 600 000	351 318
2014	Essey-les-Nancy	Caserne Kléber	3 800 000	3 500 000
2014	St-Cyr L'École	Caserne Renard	16 947 903	16 947 903
2014	Versailles	Caserne Vauban partie 2	4 000 000	13 025 000
2014	Bordeaux	château de Latresnes	6 000 000	6 000 000
2014	Brétigny-sur-Orge	Château Rosières et Depas et château de la Garde	1 224 000	1 224 000
2014	Évreux	Cité La Fayette	1 000 000	1 000 000
2014	Nantes	COMAR	2 500 000	2 351 000
2014	Marseille	cour Marceau (belle mai)		1 961 881
2014	Bordeaux	Croix de Seguey	1 500 000	1 500 000
2014	Lyon	DiAC rue Créqui		4 500 000
2014	Montpellier	EAI	19 000 000	19 000 000
2014	Compiègne	EEM	1 150 000	2 300 000
2014	Lyon	ex-îlot ALN rue Bichat		3 820 000
2014	Marseille	Hôtel des anciens combattants	4 200 000	1 672 849
2014	Metz	Hôtel DMD		1 145 000
2014	Versailles	Hôtel du Gouvernement R	9 000 000	14 560 000
2014	Carrières-sur-Seine	Logements Gendarmes marine	5 700 000	5 700 000
2014	Marseille	Magasin des subsistances		3 225 010
2014	Châlons-en-Champagne	Mess des officiers	1 600 000	792 000
2014	Tours	Quartier Beaumont et Chauveau (fraction)	14 000 000	14 000 000
2014	Briançon	Quartier Collaud		2 100 000

2014	Senlis	Quartier Ordener	1 375 000	1 375 000
2014	Rillieux-la-Pape	Quartier Ostérode (fraction CPA)	2 771 000	2 771 000
2014	Commercy	Quartier Oudinot	3 900 000	1
2014	Toulon	Sainte-Anne	4 050 000	4 014 000
2014	Reims	Villa Tassigny	1 420 000	1
2015	Lyon	Résidence des Culattes (ZAC des Girondins)	4 350 000	4 350 000
2015	Augny	BA 128 de Metz-Frescaty	8 157 547	1
2015	Marly	BA 128 de Metz-Frescaty (sauf fort Saint-Privat)	6 724 325	1
2015	Moulins-les-Metz	BA 128 Metz-Frescaty, logt. Gal FATAAC, station de pompage, station d'épuration	5 637 267	1
2015	Bretigny-Sur-Orge	BA 217 Cession CAVO	23 600 000	1
2015	Nice	Caserne Filley	6 895 000	
2015	Nantes	caserne Méllinet	19 466 214	6 300 000
2015	Strasbourg	Caserne Stirn (fraction terrain de sport)	4 762 250	4 762 250
2015	Paris	Centre Marine de la Pépinière		118 500 000
2015	Paris	Centre Marine de la Pépinière		15 000 000
2015	St-Chamas	Cité des Ferrages	4 527 500	0
2015	Marseille	Cour de Chine (Belle de Mai)		3 640 322
2015	Rueil-Malmaison	ex ateliers de Puteaux	20 000 000	18 800 000
2015	Givet	Fort de Charlemont	2 280 000	1
2015	Châteauroux	La Martinerie 77 ^e RT		
2015	Paris	Lourcine		25 000 000
2015	Compiègne	Quartier Hirschauer	1 825 000	3 650 000
2015	Laon-Couvron	Quartier Mangin (fraction CCL)	681 000	1
2015	Laon-Couvron	Quartier Mangin (fraction CCPS)	2 234 000	
2015	Rillieux-La-Pape	Quartier Ostérode (solde)	7 500 000	7 500 000
2015	Strasbourg	Terrain quai des Belges		31 500 000
2016	Roquebrune Cap-Martin	Caserne Gardanne ex BA 943	30 610 450	21 427 315
2016	Saint-Cloud	Caserne Sully	11 160 000	10 990 000
2016	Paris	Centre Marine de la Pépinière		19 000 000
2016	Cherbourg	Cercle naval	950 000	1 053 000
2016	Nantes	Docks de la Mitrie Sud (parcelle CE 141)		
2016	La Seyne-sur-Mer	Établissement de l'Éguillette	723 000	1 200 000
2016	Toulon	Fort du Grand Saint-Antoine	630 000	1 200 000

2016	Les Lilas	Fract. fort de Romainville	1 200 000	1 200 000
2016	Massy	Gare militaire Massy	1 971 417	1 402 660
2016	Nantes	Groupe Blaise (reliquat voirie désencl. Mitrie Sud, parcelle 162)	4 670 000	14 505 000
2016	Paris	Hôtel artillerie Îlot St Thomas d'Aquin	104 000 000	87 000 000
2016	Belfort	Hôtel du gouverneur, 2 place de l'arsenal	1 371 000	1 375 000
2016	Toulouse	Immeuble Beaulieu 1,3 et 5 rue d'Alès (60 logts)	3 200 000	3 000 000
2016	Nîmes	Immeuble Las Planas	950 000	1 210 000
2016	Tours	Quartier Beaumont	4 399 471	2 696 219
2016	Tours	Quartier Chauveau (reliquat hors parcelle 51)		
2016	Nantes	Quartier Richemont (parcelle 163)		
2017	Neuilly-les-Dijon	BA 102 de Dijon Longvic (164,1 ha)		
2017	Ouges	BA 102 de Dijon Longvic (303,4 ha)		
2017	Longvic	BA 102 de Dijon Longvic (32,2 ha)		
2017	Bétheny	BA 112 (360 ha sur 540)		1
2017	Marcoussis	Château du Chêne rond		710 000
2017	Neuilly-les-Dijon	Dépôt de munitions extérieur à la BA 102		15 000 000
2017	Rennes	Terrain de Guines (ex ERM)		2 000 000

Source : mission de réalisation des actifs immobiliers

Liste des cessions immobilières envisagées en 2017 et en 2018

Adresse du site concerné	Année prévisionnelle de cession	Surface Utile Brute (SUB)
Cercle des Officiers (Bas) 105, Avenue Général Leclerc - Saint-Tropez	2017	937 m ²
Cercle des Officiers (Haut) 105, Avenue Général Leclerc - Saint-Tropez	2017	937 m ²
Laboratoire Du Brusac - 340, Chemin De La Gardiole - Six-Fours-Les-Plages	2017	9 775 m ²
Cercle Naval - Toulon	2017	2 980 m ²
Batterie DCA Mont des Oiseaux - Hyères	2017	6 586 m ²
Fort-de-Saint-Elme - La Seyne-sur-Mer	2017	nd
Cre De Castelsarrasin-Parc 1 - Castelsarrasin	2017	10 181 m ²
Ex Établissement du matériel - Boulevard de Guines - Rennes	2017	1 845 m ²
Caserne Philippon - 56, Rue Saint Vivien 76540 Rouen	2017	6 231 m ²
Immeuble DGA - 8-10, Rue Verrerie - Nantes	2017	2 223 m ²
Caserne Othenin - 19, Rue de La 8 ^e Division - Compiègne	2017	12 811 m ²
Parc des Subsistances - Rue Othenin - Compiègne	2017	3 662 m ²
Établissement Lieutenant Faron - Vandoeuvre-les-Nancy	2017	13 225 m ²
EAABC - Fraction Cité de l'Oeillerie - Route de Saumur - Saumur	2017	2 490 m ²
Immeuble Wilson - 7, Place Président Wilson - Dijon	2017	1 282 m ²
Caserne Chataux - Rue Saint-Merry - Fontainebleau	2017	4 898 m ²
Centre Forma. Aeronaut. Paris - 31, Rue des Casseaux - Villebon-sur-Yvette	2017	6 919 m ²
Résidence les Prés - Semiv- 6 A 12, Avenue Roland Garros Vélizy-Villacoublay	2017	14 656 m ²
Ilot Saint-Germain / 231, Boulevard St Germain - 8 À 18, Rue Saint-Dominique	2018	50 821 m ²
Val-de-Grace - Paris 05	2018	

Source : mission pour la réalisation des actifs immobiliers

Opérations d'infrastructures engagées dans le cadre de l'accompagnement de la remontée de la force opérationnelle terrestre en 2016

Libellé opération	Commune	Montant alloué en 2016 (en milliers d'euros)
FOT 77 000 - Montée en puissance 5 ^e RD	Mailly-le-Camp	5 500
FOT 77 000 - Construction d'un bâtiment modulaire durable	Carcassonne	300
FOT 77 000 - Bâtiment modulaire type OPEX en phase transitoire puis construction d'une structure	Castres	1 181
FOT 77 000 - Accueil 13 DBLE	Le Larzac	27 630
FOT 77 000 - Travaux de réhabilitation légère du bâtiment 050	Tarbes	535
FOT 77 000 - Travaux de maintien en condition	Vannes	250
FOT 77 000 - Réhabilitation légère des bâtiments 095 et 009	Champagné	1 200
FOT 77 000 - Réhabilitation légère à la Blanchardière et construction de modulaires durables à Desaix	Clermont-Ferrand	4 815
FOT 77 000 - Réhabilitation légère et construction de modulaires	Bitche	4 263
FOT 77 000 - Hébergement provisoire (2015) + construction d'un bâtiment d'hébergement modulaire durable (177 places - 120 chambres)	Belfort	4 257
FOT 77 000 - Construction d'un bâtiment modulaire	Brive-la-Gaillarde	5 500
FOT 77 000 - Construction d'un bâtiment d'hébergement modulaire durable (177 places - 120 chambres)	Meyenheim	4 265
FOT 77 000 - 1 R1 - Accueil d'une compagnie supplémentaire (modulaire durable)	Sarrebourg	4 263
FOT 77 000 - Construction d'un bâtiment d'hébergement modulaire durable (177 places - 120 chambres)	Epinal	4 300
FOT 77 000 - Construction d'un bâtiment modulaire durable	Barby	5 000
FOT 77 000 - Construction d'un bâtiment modulaire durable	Cran-Gevrier	5 000
FOT 77 000 - Construction d'un bâtiment modulaire durable	Gap	4 000
FOT 77 000 - Construction d'un bâtiment modulaire durable	Varces-Allières-et-Risset	4 764
FOT 77 000 - Création de capacités d'hébergement pour une unité élémentaire	Calvi	6 100
FOT 77 000	Valdahon	500
FOT 77 000 - Création d'un bâtiment de 177 places	Haguenau	5 000
Total		98 623

Source : ministère des armées, réponse au questionnaire budgétaire pour 2017

**Opérations d'infrastructures engagées dans le cadre de l'accompagnement de
l'opération « Sentinelle » en 2016**

Libellé de l'opération	Commune	Montant alloué 2016 (en milliers d'euros)
Enveloppe générique « Sentinelle »	Toutes communes	1 064
Marseille : amélioration des conditions d'hébergement	Marseille	8 519
Accueil 60 personnes hôpital Desgenettes	Lyon	250
Fort de l'Est - Bât 2 - Reconstruction des planchers et aménagements de chambres	Saint-Denis	20
Fort de l'Est - Bât 01 - Réhabilitation et création de pièces humides	Saint-Denis	465
Fort de l'Est - Bât 38 (ou 06) - Réhabilitation et création de pièces humides	Saint-Denis	495
Quartier général Sabatier : implantation de bungalows	Lyon	4 327
Total		15 140

Source : ministère des armées, réponse au questionnaire budgétaire pour 2017

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Cabinet de Jean-Yves LE DRIAN, ministre de la défense

- M. Paul SERRE, directeur-adjoint ;
- M. Gilles LARA-ADÉLAÏDE, conseiller financier ;
- Mme Anne-Chantal LE NOAN, conseillère patrimoine.

Secrétariat général pour l'administration du ministère de la défense

- M. Jean-Paul BODIN, secrétaire général pour l'administration ;
- Colonel Frank BARRERA, chef de cabinet.

Direction des patrimoines, de la mémoire et des archives

- Mme Myriam ACHARI, directrice des patrimoines, de la mémoire et des archives.

Direction des affaires financières du ministère des armées

- M. Christophe MAURIET, directeur des affaires financières ;
- Mme Evelyne SATONNET, adjointe au chef du service des synthèses et du pilotage budgétaire.

Direction centrale du service d'infrastructure de la défense

- Général de corps d'armée Bernard FONTAN, directeur central ;
- Ingénieur en chef de 2^o classe Pierre DRÉVILLON, chef de section « maintien en condition » de la sous-direction « maintien en condition et gestion de patrimoine ».

État-major des armées

- Général de corps d'armée Patrick DESTREMEAU, sous-chef d'État-major « performance » ;
- Ingénieur en chef de 1^{ère} classe Franck PLOMION, chef du bureau « infrastructures ».

État-major de l'armée de Terre

- Général de division Vincent GUIONIE, sous-chef d'État-major, chef de la division de la performance et de la synthèse ;
- Colonel Yann TALBOURDEL, chef du bureau stationnement et infrastructure.

État-major de l'armée de l'air

- Colonel Jean-Sébastien MACKÉ, chef du bureau « expertise organique -programmes » ;
- Lieutenant-colonel Dominique MERLET, chef de la division « infrastructure ».

État-major de l'armée de la marine

- Contre-amiral Xavier BAUDOULARD, sous-chef d'État-major « soutiens et finances » ;
- Capitaine de vaisseau Lionel BOURUT, chef du bureau « infrastructures » ;
- Capitaine de vaisseau Dominique CAILLÉ, chargé des relations parlementaires au cabinet du chef d'État-major de la marine.

Direction de l'immobilier de l'État

- Mme Nathalie MORIN, directrice de l'immobilier de l'État.

LISTE DES DÉPLACEMENTS

- Lycée militaire d'Autun - 29 mars 2017
- Base aérienne d'Orléans - 11 avril 2017
- Fort de l'est de Saint-Denis - 13 avril 2017
- Musée et Institut national des Invalides - 14 avril 2017
- 2^e régiment d'infanterie de marine (RIMA) - 19 avril 2017
- Base navale de Toulon - 15 juin 2017