

N° 503

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 mai 2010

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) et de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (2) sur la politique immobilière du ministère de la défense,

Par MM. François TRUCY et Didier BOULAUD,

Sénateurs.

(1) *Cette commission est composée de :* M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beauvils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, François Fortassin, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

(2) *Cette commission est composée de :* M. Josselin de Rohan, *président* ; MM. Jacques Blanc, Didier Boulaud, Jean-Louis Carrère, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Jean François-Poncet, Robert Hue, Joseph Kergeris, *vice-présidents* ; Mmes Monique Cerisier-ben Guiga, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet, *secrétaires* ; MM. Jean-Etienne Antoinette, Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Jean-Pierre Bel, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Didier Borotra, Michel Boutant, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Mme Michelle Demessine, M. André Dulait, Mmes Bernadette Dupont, Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Paul Fournier, Mme Gisèle Gautier, M. Jacques Gautier, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Robert Laufoaulu, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Rachel Mazuir, Louis Mermez, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean Milhau, Charles Pasqua, Philippe Paul, Xavier Pintat, Bernard Piras, Christian Poncelet, Yves Pozzo di Borgo, Jean-Pierre Raffarin, Daniel Reiner, Roger Romani, Mme Catherine Tasca.

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS	7
I. LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE EN PERSPECTIVE	9
A. UN PATRIMOINE IMMOBILIER AUX FORTES SPÉCIFICITÉS	9
1. <i>Un patrimoine considérable et hétérogène, évalué à environ 16 milliards d'euros</i>	9
a) 30 biens correspondent à 40 % de la superficie globale	10
b) 40 biens correspondent à 30 % de la valeur globale	14
2. <i>Des dépenses de plus d'un milliard d'euros par an, dont 100 millions d'euros pour le logement familial</i>	15
a) Présentation générale	15
b) La nécessité d'investissements importants dans les infrastructures à vocation opérationnelle ou stratégique	17
c) La politique du logement familial	19
d) Le plan de relance : 220 millions d'euros en 2009 pour l'immobilier	19
3. <i>Un patrimoine en évolution du fait des mesures de restructurations</i>	20
a) Le ministère de la défense est engagé depuis plus de vingt ans dans les restructurations territoriales	20
b) La politique des cessions immobilières : des contraintes particulières, mais un régime dérogatoire de retour de recettes	21
c) Des cessions de moins de 100 millions d'euros par an jusqu'à présent	23
d) Les biens susceptibles d'être vendus : quel produit potentiel ?	25
B. LA CONDUITE DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE : DES OUTILS REMANIÉS	30
1. <i>Des responsabilités rationalisées au sein du secrétariat général pour l'administration</i>	31
a) La définition de la politique immobilière	31
b) La mise en œuvre de la politique immobilière	31
(1) Le rôle central du service d'infrastructure de la défense (SID)	31
(2) En matière de cessions et reconversions : la MRAI	33
c) Le contrôle interne	33
2. <i>La réforme du pilotage financier et les indicateurs de performance</i>	34
a) Une logique de regroupement au sein d'un même programme budgétaire	34
b) Des objectifs de performance plutôt conservateurs	35
3. <i>La mise en place d'une stratégie immobilière</i>	37
a) Les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI)	37
b) Les schémas directeurs immobiliers d'agglomération (SDIA)	38
II. L'AMPLIFICATION ET L'ACCÉLÉRATION DE LA POLITIQUE DE CESSIONS IMMOBILIÈRES : UN OBJECTIF CONTRARIÉ	39
A. UN OBJECTIF AMBITIEUX : PRÈS DE 2 MILLIARDS D'EUROS DE RESSOURCES IMMOBILIÈRES DE 2009 À 2011	39
1. <i>Les ressources exceptionnelles : un apport significatif dans l'architecture financière de la loi de programmation</i>	39
2. <i>Les ressources immobilières : près de 2 milliards d'euros initialement attendus</i>	40
3. <i>Des produits de cessions qui doivent revenir intégralement au ministère de la défense</i>	41
4. <i>Les adaptations du régime du compte d'affectation spéciale par la loi de finances initiale pour 2010</i>	42

B. UN DISPOSITIF REPOSANT ESSENTIELLEMENT SUR LA CESSION DES EMPRISES PARISIENNES.....	43
1. Les emprises destinées à être cédées dans les conditions de droit commun.....	43
2. Les emprises qui devaient être cédées à une société de portage.....	43
3. Le cas particulier de l'hôtel de la Marine.....	43
C. UNE RÉALISATION CONTRARIÉE.....	44
1. L'achat anticipé de l'immobilier parisien par une société de portage : un processus infructueux.....	45
a) Depuis le début, un désaccord apparent entre le ministère de la défense et le ministère du budget.....	45
(1) Selon le ministère de la défense : céder les biens à une filiale commune de la Caisse des dépôts et de la Sovafim, pour que le ministère de la défense dispose des recettes dès que possible.....	45
(2) Selon le ministère du budget : éviter le recours à une société de portage, qui pourrait conduire à « brader » les biens concernés.....	46
b) L'abandon du projet de société de portage.....	46
2. La « valorisation » de l'hôtel de la Marine : une mise en œuvre problématique.....	47
3. Les cessions hors Paris : des perspectives de recettes moindres que prévu.....	47
D. QUELLES CONSÉQUENCES SUR LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE ?.....	48
1. Des ressources immobilières inférieures de 200 millions d'euros aux prévisions initiales sur la totalité de la période 2009-2014 ?.....	48
2. Un déficit beaucoup plus sensible sur le début de la programmation.....	51
3. Le nécessaire recours à des mesures de trésorerie de grande ampleur.....	52
III. LE GROUPEMENT DES ADMINISTRATIONS PARISIENNES SUR LE SITE DE BALARD.....	55
A. L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE DU PROJET.....	56
1. La réunion de la quasi-totalité des effectifs parisiens sur un site unique.....	56
2. Le site de Balard.....	58
B. UN « CALIBRAGE » DU PROJET QUI SUSCITE CERTAINES INTERROGATIONS.....	62
1. Le Pentagone réunit 23 000 agents, mais le « Main Building » du ministère de la défense britannique seulement 3 300.....	62
2. Le projet de « pôle stratégique de Paris » consistait à réorganiser le dispositif autour de l'îlot Saint-Germain (3 200 personnes).....	63
3. Le site de Balard : un site de 10 000 agents ou deux sites de 5 000 agents ?.....	64
4. Les interrogations du contrôle général des armées sur la nécessité de regrouper un aussi grand nombre d'agents.....	65
5. Une décision qui s'explique au moins partiellement par la volonté d'assurer le financement de la « bosse programmatique ».....	65
C. DÈS LORS QUE L'ON VEUT RÉUNIR PLUS DE 5 000 PERSONNES SUR UN SITE UNIQUE, LE CHOIX DE LA PARCELLE OUEST DE BALARD SEMBLE JUSTIFIÉ.....	66
1. Aucun des bâtiments actuels ne convient.....	66
a) Parmi les bâtiments actuels, seule l'actuelle Cité de l'Air (parcelle est du site de Balard) permet d'accueillir plus de 5 000 personnes près du centre de Paris.....	66
b) Un choix qui ne peut vraisemblablement être retenu.....	67
2. Si l'on décide de construire de nouveaux bâtiments, une quinzaine de sites sont envisageables à moins de 15 km du centre de Paris.....	68
3. Le choix de la parcelle ouest du site de Balard paraît pertinent malgré certains inconvénients.....	76
a) Les inconvénients du site.....	76
b) Un choix néanmoins pertinent.....	77
4. Une sous-utilisation inévitable des potentialités du site de Balard.....	79

D. LA DÉCISION DE RECOURIR À UN PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ : UNE VOLONTÉ D'ACCÉLÉRER LA PROCÉDURE PLUS QUE DE RÉALISER DES ÉCONOMIES	81
1. <i>Les contrats de partenariat : une tentation dangereuse pour les administrations, et en particulier pour le ministère de la défense</i>	82
2. <i>Les conditions juridiques de recours à un contrat de partenariat semblent réunies, du fait de la complexité du projet</i>	82
3. <i>Un coût qui pourrait être de plus de 2 milliards d'euros au prix actuels (services compris)</i>	83
4. <i>Une raison essentielle du recours au PPP : raccourcir les délais</i>	85
E. UN PROJET DONT LA PERTINENCE EST PLUS QUE JAMAIS SUBORDONNÉE À LA CESSION DANS DE BONNES CONDITIONS DE L'ÎLOT SAINT GERMAIN.....	85
LISTE DES PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES	87
EXAMEN EN COMMISSIONS	89

Mesdames, Messieurs,

La politique immobilière du ministère de la défense revêt une importance particulière, à double titre.

Tout d'abord, la loi de programmation militaire pour les années 2009 à 2014 (n° 2009-928 du 29 juillet 2009) prévoit des recettes immobilières, issues en particulier de cessions, à hauteur de près de 2 milliards d'euros, la quasi-totalité d'entre elles étant escomptées sur les trois années 2009-2011. Or, cet objectif reposait très largement sur un audacieux schéma de vente par anticipation des emprises immobilières parisiennes devant être libérées en 2014, qui se révèle désormais impossible à concrétiser.

Ensuite, le ministère de la défense souhaite regrouper les différents états-majors et la direction générale de l'armement (DGA) autour du ministre en un lieu unique, sur le site de Balard, dans le XV^e arrondissement de Paris.

Les deux sujets ne peuvent être dissociés. Certes, le projet Balard doit être financé dans le cadre d'un partenariat public-privé, indépendamment des recettes immobilières qui seront perçues. Cependant, on conçoit bien que s'il n'était pas possible de céder dans de bonnes conditions les bâtiments actuellement utilisés par les services devant être regroupés sur le site, ce projet perdrait une grande part de son intérêt.

Compte tenu de l'importance de l'enjeu, la commission des finances et la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, ont désigné respectivement François Trucy, co-rapporteur spécial de la mission « Défense », et Didier Boulaud, vice-président, pour réaliser un contrôle conjoint sur la politique immobilière de la défense. Ce contrôle s'inscrit dans le cadre du renforcement de la collaboration entre les deux commissions, initié en 2009 par leur premier travail conjoint, relatif au programme d'avion de transport militaire A400M¹.

¹ *Rapport d'information n° 205 (2008-2009), 10 février 2009.*

I. LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE EN PERSPECTIVE

La gestion immobilière n'entre pas dans les missions premières des armées. Elle revêt néanmoins au ministère de la défense une importance notable en raison de l'étendue de son patrimoine immobilier, sans équivalent pour les autres ministères, du poids financier – environ 1 milliard d'euros par an – des opérations de construction et d'entretien des immeubles et des infrastructures, mais aussi de la nécessité de mettre en place une politique adaptée à de multiples contraintes, notamment les restructurations territoriales en cours depuis plus d'une vingtaine d'années.

A. UN PATRIMOINE IMMOBILIER AUX FORTES SPÉCIFICITÉS

Le ministère de la défense assure la responsabilité de plus de 40 % du patrimoine immobilier de l'Etat et y consacre plus d'1 milliard d'euros par an. Ce patrimoine comporte des biens de nature extrêmement diverse, les uns à vocation opérationnelle, les autres à vocation administrative ou de soutien. Ce patrimoine évolue. Le maintien de la capacité opérationnelle, notamment avec l'arrivée de nouveaux équipements, nécessite la réalisation ou la modernisation de certaines infrastructures alors que, parallèlement, la réduction continue du format des armées et la dissolution ou le transfert de bases ou d'unités en rend d'autres inutiles.

1. Un patrimoine considérable et hétérogène, évalué à environ 16 milliards d'euros

Au 31 décembre 2008, le tableau général des propriétés de l'Etat (TGPE) évaluait les biens immobiliers relevant du ministère de la défense (ce qui comprenait encore la gendarmerie, dont les immeubles ont été transférés au ministère de l'intérieur à compter du 1^{er} janvier 2009) à **plus de 330 000 hectares de superficie d'emprise**, dont plus de 5 400 hectares de superficie utile, pour une **valeur de l'ordre de 16 milliards d'euros hors gendarmerie**.

Selon les comptes de l'Etat pour 2008, **le ministère de la défense représente 43 % de la valeur de marché du parc immobilier contrôlé par l'Etat**, telle qu'établie par France Domaine, et **33 % si l'on retient le périmètre hors gendarmerie**, loin devant le ministère des finances (13 %) et celui des affaires étrangères (10 % en incluant les biens détenus par l'Etat à l'étranger).

Cet ensemble est constitué de biens extrêmement divers.

Ainsi, selon le TGPE, au 31 décembre 2008, le ministère de la défense utilisait notamment 57 aéroports ou aérodromes, 90 bases aéronavales et 8 bases navales, 41 camps d'entraînement, 99 camps militaires, 5 552 casernes, 25 centres de recherches et d'essais, 179 dépôts et 151 entrepôts, 21 ateliers de réparation ou d'entretien, 14 hôpitaux, 360 installations de défense, 382 ouvrages

de télécommunication, 2 997 terrains de nature non spécifiée, 875 locaux de bureaux, 98 immeubles administratifs ou à usage de bureau, 7 635 appartements, 737 immeubles collectifs d'habitation, 7 344 maisons individuelles et 1 870 villas, et même deux abbayes (utilisées comme caserne ou immeuble de logement), deux haras (utilisés par la gendarmerie nationale) et 52 hôtels particuliers.

L'armée de terre correspondait à 70 % de la superficie d'emprise, mais à seulement un tiers de la superficie utile et de la valeur globale, comme le montre le tableau ci-après.

Les biens immobiliers du ministère de la défense au 31 décembre 2008, selon le TGPE

	Gendarmerie	Terre	Mer	Air	Autres	Total	Total hors gendarmerie
Superficie d'emprise (en hectares)	4 518	235 544	10 347	27 449	56 091	333 948	329 431
Superficie utile (en hectares)	1 292	1 778	434	1 047	874	5 426	4 134
Evaluation domaniale (en millions d'euros)	5 418	7 140	1 815	1 528	5 689	21 590	16 172

Source : calculs des rapporteurs, d'après le tableau général des propriétés de l'Etat

Les biens concernés relevaient, pour 86 % de la superficie totale, du domaine public de l'Etat. Les autres appartenaient à son domaine privé, voire n'étaient pas possédés par lui (collectivités territoriales, personnes privées...).

La ventilation des emprises immobilières du ministère de la défense par statut (au 31 décembre 2008, selon le TGPE)

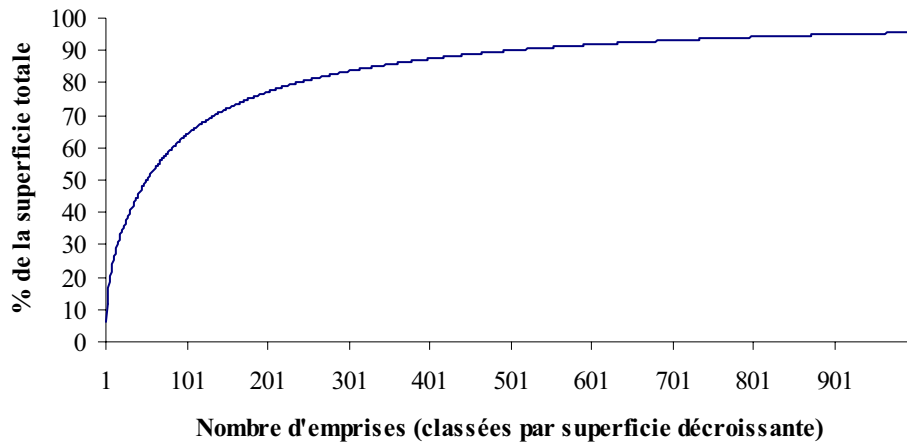
	Domaine public de l'Etat	Domaine privé de l'Etat	Autre	Total
En hectares	287 559	22 112	24 277	333 948
En %	86,1	6,6	7,3	100,0

Source : calculs des rapporteurs, d'après le tableau général des propriétés de l'Etat

a) 30 biens correspondent à 40 % de la superficie globale

Les biens immobiliers utilisés par le ministère de la défense se caractérisent par un grand nombre d'emprises (29 959 fin 2008) et de fortes disparités. Fin 2008, les 30 emprises les plus importantes correspondaient à 40 % de la superficie totale, les 237 emprises les plus importantes à 80 %, et les 1 000 emprises les plus importantes à 96 %, comme le montre le graphique ci-après.

La concentration de la superficie des emprises du ministère de la défense au 31 décembre 2008, selon le TGPE



Source : calculs des rapporteurs, d'après le tableau général des propriétés de l'Etat

Les camps et terrains militaires ainsi que les champs d'exercice ou de tir représentent environ les deux tiers de la superficie d'emprise, mais une très faible part de la superficie utile. Les installations militaires proprement dites (bases aériennes ou navales, installations de défense) représentent environ 17 % de la superficie d'emprise, mais près de la moitié de la superficie utile.

Sur les 30 emprises du ministère de la défense dont la superficie d'emprise était la plus élevée (correspondant à 135 000 hectares, soit 40 % du total) :

- 45 000 hectares se trouvaient en Guyane (dont les deux plus grandes emprises, celles du champ d'exercices Montagnes Tortues et du champ de tir de Saint Jean du Maroni) ;
- 25 000 se trouvaient dans le Var (camp militaire de Canjuers) ;
- 15 000 hectares se trouvaient dans les Landes (installations de la DGA) ;
- 13 000 hectares se trouvaient en Gironde (dont la base aérienne 120).

On comptait en particulier 6 « terrains » (56 000 hectares), 9 camps militaires (26 000 hectares) et deux aérodromes (6 500 hectares).

Les 30 emprises du ministère de la défense dont la superficie est la plus élevée

(en hectares)

Libellé UA	Libellé Attributaire	Libellé Propriétaire	Désignation foncière	Département	Superficie d'emprise	Superficie utile
Champ d'exercices Montagnes Tortues	Armée de terre	Etat - Domaine public	Terrain (divers)	Guyane	20 993,0	0,0
Champ de tir de Saint Jean du Maroni	Armée de terre	Etat - Domaine public	Terrain (divers)	Guyane	17 500,0	0,0
Terrains privés intérieur emprise	Direction générale pour l'armement	Personne physique	Terrain (divers)	Landes	10 441,1	0,0
Camp militaire de Canjuers	Armée de terre	Etat - Domaine public	Immeuble administratif	Var	7 569,2	0,2
Installations du CEL de Biscarosse	Direction générale pour l'armement	Etat - Domaine privé	Bureau	Landes	5 444,8	12,9
Camp militaire de Canjuers	Armée de terre	Etat - Domaine public	Camp militaire	Var	5 261,3	0,1
Base aérienne de Cazaux 120	Armée de l'air	Etat - Domaine public	Aérodrome	Gironde	4 628,2	11,6
Casernement de Plum	Armée de terre	Etat - Domaine public	Caserne	Territoire d'Outre-mer	4 536,2	3,2
Camp militaire de Canjuers	Armée de terre	Etat - Domaine public	Camp militaire	Var	3 904,5	0,1
Champ d'exercice Montagne Venus	Armée de terre	Etat - Domaine public	Terrain (divers)	Guyane	3 800,0	0,0
Camp militaire de Canjuers	Armée de terre	Etat - Domaine public	Entrepôt (divers)	Var	3 792,5	0,2
Camp de manœuvres de Suippes	Armée de terre	Etat - Domaine public	Terrain (divers)	Marne	3 743,2	0,0
Camp de manœuvres de Suippes	Armée de terre	Etat - Domaine public	Terrain (divers)	Marne	3 081,6	0,0
Installations du CEL de Ste Eulalie	Direction générale pour l'armement	Etat - Domaine privé	Installation scientifique ou technique (divers)	Landes	2 984,1	0,5
Champ de manœuvres et de tir	Armée de terre	Etat - Domaine public	Camp d'entraînement	Aisne	2 972,4	0,7
Polygone d'essais de	Direction générale	Etat - Domaine public	Camp militaire	Gironde	2 773,3	1,3

Libellé UA	Libellé Attributaire	Libellé Propriétaire	Désignation foncière	Département	Superficie d'emprise	Superficie utile
Captieux Gironde	pour l'armement					
Camp militaire Mailly zone 7	Armée de terre	Etat - Domaine public	Camp militaire	Aube	2 729,1	0,4
Camp militaire de Canjuers	Armée de terre	Etat - Domaine public	Camp militaire	Var	2 584,6	0,2
Camp militaire de la Courtine	Armée de terre	Etat - Domaine public	Camp militaire	Creuse	2 542,1	10,9
Champ de tir de Baloupi	Armée de terre	Etablissement public de l'Etat à caractère industriel et commercial	Camp militaire	Guyane	2 450,1	0,0
CEL en forêt domaniale de Saint Eulalie	Direction générale pour l'armement	Etat - Domaine privé	Entrepôt (divers)	Landes	2 377,9	0,0
Camp de Coetquidan	Armée de terre	Etat - Domaine public	Installation scientifique ou technique (divers)	Morbihan	2 182,4	0,0
Camp de Mailly zone 9	Armée de terre	Etat - Domaine public	Camp militaire	Marne	2 009,1	0,2
Camp militaire de Canjuers	Armée de terre	Etat - Domaine public	Camp militaire	Var	2 001,3	17,3
Aérodrome d'Istre	Armée de l'air	Etat - Domaine public	Aérodrome	Bouches-du- Rhône - Aix en Provence	1 910,5	16,7
Polygone d'essais de Captieux- Landes	Direction générale pour l'armement	Etat - Domaine public	Installation de défense (divers)	Landes	1 876,8	0,0
C.A.E.P.E de St Jean d'Illac	Direction générale pour l'armement	Etat - Domaine public	Bureau	Gironde	1 873,3	0,3
Caserne et terrain de Souge	Armée de terre	Etat - Domaine public	Bureau	Gironde	1 870,7	0,3
CEL en forêt domaniale de Ste Eulalie	Direction générale pour l'armement	Etat - Domaine privé	Atelier de réparation ou d'entretien	Landes	1 859,1	0,1
Polygone d'essais de Captieux Gironde	Direction générale pour l'armement	Etat - Domaine public	Immeuble non catalogué	Gironde	1 852,4	0,2

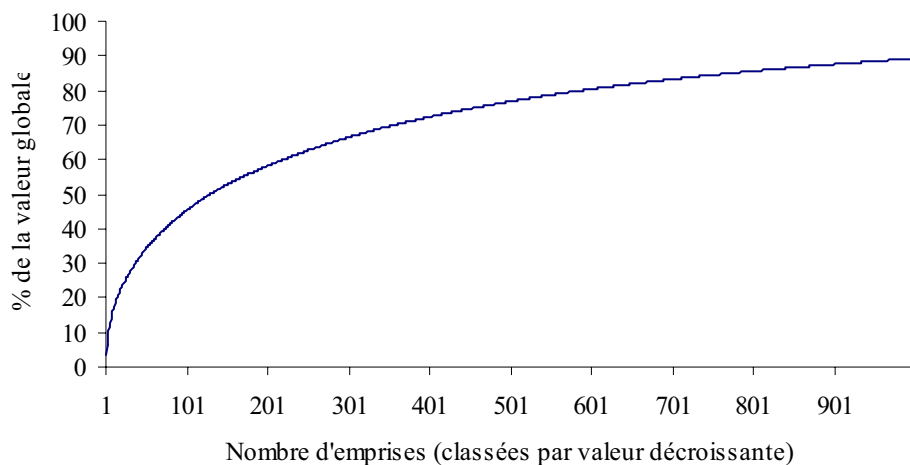
Source : d'après le tableau général des propriétés de l'Etat

Les biens les plus petits utilisés par le ministère de la défense étaient en quasi-totalité des logements, dont 7 635 appartements, 7 344 maisons individuelles et 1 870 villas (presque toujours possédés par des personnes privées).

b) 40 biens correspondent à 30 % de la valeur globale

Les biens utilisés par le ministère de la défense sont aussi très concentrés en valeur. Ainsi, fin 2008, 40 d'entre eux correspondaient à 30 % de la valeur globale, 357 à 70 % et 1 000 à 90 %, comme le montre le graphique ci-après.

La concentration de la valeur des emprises utilisées par le ministère de la défense au 31 décembre 2008, selon le TGPE



Source : calculs des rapporteurs, d'après le tableau général des propriétés de l'Etat

Les rapporteurs ne souhaitent pas publier dans le présent rapport d'information la valeur individuelle de différents biens, afin de ne pas gêner le Gouvernement dans la négociation du prix de la cession éventuelle de ces biens, ou d'autres biens auxquels ils pourraient être comparés.

Il est cependant possible de préciser que, sur les 40 biens correspondant fin 2008 à 30 % de la valeur globale (soit 6,7 milliards d'euros), 19 étaient à Paris, 13 en région parisienne et 6 dans le Var. Ils comprenaient, notamment, 4 aérodromes et bases aéronavales¹, 9 immeubles de bureaux (en quasi-totalité à

¹ Base école Général Lejay (Var), école de l'air de Salon-de-Provence (Var), base aérienne 101 de Toulouse-Francazal, base aérienne 107 de Villacoublay.

Paris)¹, 2 camps militaires², 16 casernes (en quasi-totalité à Paris et en région parisienne) et 3 hôpitaux de région parisienne³.

Ces biens appartenaient à l'Etat, sauf dans le cas de deux casernes de gendarmes, possédées par la ville de Paris.

2. Des dépenses de plus d'un milliard d'euros par an, dont 100 millions d'euros pour le logement familial

Les dépenses immobilières représentent en moyenne **environ 4 % du budget de la défense hors pensions**. Au regard des autres ministères, deux particularités doivent être mentionnées : la nécessité d'opérer des investissements importants pour des infrastructures à vocation opérationnelle et la mise en œuvre d'une politique de logement familial. En outre, l'année 2009 a été marquée par des opérations spécifiques menées au titre du plan de relance de l'économie.

a) Présentation générale

Les dépenses du ministère de la défense relatives à la politique immobilière se sont élevées à environ **1,1 milliard d'euros par an au cours des dernières années**, dont 100 millions d'euros pour le logement familial et un milliard d'euros pour l'infrastructure. Ce montant n'englobe pas certaines dépenses spécifiques, notamment des investissements liés aux programmes relatifs à la force de dissuasion.

L'année 2009 enregistre une augmentation de près de 10 % des crédits, du fait du plan de relance de l'économie.

La **loi de programmation militaire 2009-2014** prévoit une enveloppe de **8 milliards d'euros pour les crédits d'infrastructure, hors infrastructures liées à la dissuasion nucléaire**, soit 7,9 % de l'enveloppe affectée aux équipements et **4,3 % de l'enveloppe totale hors pensions**.

Les dépenses de politique immobilière relèvent pour environ 80 % de l'investissement et pour le restant du fonctionnement.

Les dépenses de fonctionnement sont constituées pour près de la moitié de loyers budgétaires, dont le périmètre a été progressivement étendu à l'ensemble des immeubles de bureaux du ministère et dont le montant s'élève à 146 millions d'euros dans le budget de 2009 et à 192 millions d'euros dans celui de 2010. Les autres dépenses de fonctionnement couvrent les loyers « ordinaires » (un peu plus de 60 millions d'euros en 2009) et les dépenses d'entretien et de maintenance.

¹ Cité de l'Air, Hôtel des Invalides, Ilot Saint-Germain, Hôtel de l'Artillerie, Abbaye de Penthemont, caserne de la Pépinière, Hôtel de la Marine (Paris) ; Arsenal Est - Préfecture Maritime et Arsenal Ouest-Centre Malbousquet (Toulon).

² Camp militaire de Canjuers (Var) et camp de Frileuse (Yvelines), utilisés respectivement par l'armée de terre et la gendarmerie nationale.

³ Hôpitaux militaires Percy (Clamart), du Val-de-Grâce (Paris) et Bégin (Saint Mandé).

Les dépenses du ministère de la défense relatives à la politique immobilière (crédits de paiement)

(en millions d'euros)

		2006	2007	2008	2009 (p)	2010 (p)	2011 (p)	2012 (p)	2013 (p)	2014 (p)
Logement familial		127,04	107,80	94,17	92,08	94,29	94,29	94,29	94,29	94,29
Dont :	Personnel									
	Fonctionnement	14,28	14,00	24,56	12,08	14,29	14,29	14,29	14,29	14,29
	Dont : Loyers	3,40	4,20	10,32	4,40	4,40	4,40	4,40	4,40	4,40
	Dont : Entretien, maintenance et travaux immobiliers	10,89	9,80	14,24	7,68	9,89	9,89	9,89	9,89	9,89
	Dont : Autres dépenses liées à la structure									
	Investissement	112,75	93,80	69,61	80,00	80,00	80,00	80,00	80,00	80,00
	Dont : Logements civils et militaires	105,32	88,61	68,15	80,00	80,00	80,00	80,00	80,00	80,00
	Dont : Fonds de consolidation de la professionnalisation	7,43	5,19	1,46	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Dont : Intervention										
Infrastructure		977,86	988,54	1063,21	1181,17	1033,88	1069,92	1066,39	1066,44	1066,68
Dont :	Personnel									
	Fonctionnement	138,64	211,30	299,22	259,97	267,65	270,85	270,85	270,85	270,85
	Dont : Fonctionnement du SID									
	Dont : Crédits de la politique immobilière gérés par la DMPA	138,64	211,30	299,22	309,97	267,65	270,85	270,85	270,85	270,85
	Dont : a- Loyers	58,79	64,01	62,63	59,61	52,05	94,06	94,06	94,06	94,06
	Dont : b-Loyers budgétaires	0,00	67,07	153,29	146,16	146,16	106,66	106,66	106,66	106,66
	Dont : c-Entretien, maintenance et travaux immobiliers	79,85	80,22	83,31	104,20 ⁽²⁾	69,43	70,13	70,13	70,13	70,13
	Investissement⁽¹⁾	838,92	776,83	763,60	919,10 ⁽³⁾	765,73	798,77	795,24	795,29	795,53
Intervention	0,30	0,41	0,39	2,10	0,50	0,30	0,30	0,30	0,30	
Total des dépenses relatives à la politique immobilière		1104,89	1096,34	1157,38	1273,25	1128,17	1164,20	1160,67	1160,72	1160,96

⁽¹⁾ Hors dissuasion

⁽²⁾ Dont 50M€ de crédits déployés dans le cadre du plan de relance

⁽³⁾ Dont 170M€ de crédits déployés dans le cadre du plan de relance

Source : ministère de la défense

b) La nécessité d'investissements importants dans les infrastructures à vocation opérationnelle ou stratégique

Outre l'entretien ou la réalisation d'immeubles à vocation administrative ou de soutien, le ministère de la défense consacre une part importante de ses investissements à des opérations concernant des infrastructures à vocation stratégique ou directement liées à la capacité opérationnelle des armées.

Certaines de ces opérations, du fait de leur poids financier et de leur importance pour la défense, sont érigées en « **programmes d'infrastructure** ». Elles obéissent à des règles spécifiques, définies par l'instruction générale n°19065 du 10 mai 1995 relative au déroulement des programmes d'infrastructure. Les programmes d'infrastructure sont conduits en respectant plusieurs phases (définition, réalisation, achèvement) régies par des procédures précises, inspirées de règles applicables aux programmes d'armement.

Parmi les programmes d'infrastructure en cours, plusieurs ont pour objet de **permettre l'accueil de nouveaux équipements** tels que les hélicoptères Tigre et NH 90, le véhicule blindé de combat d'infanterie (VBCI) ou l'avion de transport A400M. La réalisation de l'hôpital d'instruction des armées Sainte-Anne, à Toulon, constitue également un programme d'infrastructure, ainsi que la réhabilitation des tours F et A et du bâtiment G sur le site de Balard à Paris. Le tableau ci-après présente l'état d'avancement des programmes d'infrastructure en cours.

Le programme de rénovation du « bassin 10 » de l'arsenal de Brest, initialement destiné au carénage et aux refontes des SNLE de type « Redoutable », est en cours de redéfinition. Il s'agissait en effet d'adapter ce bassin à l'entretien majeur et intermédiaire de sous-marins nucléaires d'attaque de type « Barracuda », mais la décision de retenir la base navale de Toulon comme port-base et port d'entretien majeur de ces bâtiments, a entraîné des modifications importantes et un réexamen du contenu physique de ce programme, Brest ne devant plus assurer que le maintien d'une capacité d'entretien pour les SNA.

Enfin, le programme d'infrastructure « pôle stratégique de Paris – îlot Saint-Germain » (PSP-ISG), visant à accompagner la réorganisation de l'outil de commandement français de niveau stratégique sur Paris, a été interrompu au début de l'année 2008 compte tenu de la décision de regrouper l'administration centrale du ministère de la défense sur le site de Balard.

Calendrier des programmes d'infrastructure actuels

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (p)	2010 (p)	2011 (p)	2012 (p)	2013 (p)	2014 (p)	...	
Dont	Pôle stratégique de Paris (ISG) ⁽¹⁾					Achèvement des travaux en cours et suspensions des opérations impactées par le projet Balard											
	Infrastructure Tigre				Lancement de la réalisation					Livraison du site de Pau						Livraison du site de Phalsbourg	
	Hôpital Ste Anne (Toulon)	Marchés de conception			Début des travaux du "Nouvel Hôpital"			Fin du chantier "Nouvel Hôpital"	Mise en service nouvel hôpital	Finalisation de l'emprise Grignan		Fin du chantier "Réaménagement Ilot Ste Anne" et Installation définitive de EPPA					
	Infrastructures VBCI						Lancement de la réalisation		Première livraison								fin 2015 : Dernière livraison
	Infrastructures A400M ⁽²⁾								Dépollution pyrotechnique	Viabilisation de la zone A400M. Travaux du centre de formation et de l'ESTA.	Fin des travaux du centre de formation. Rénovation/extension des aires aéronautiques	Fin des travaux de l'ESTA					2017: Fin des travaux sur les aires aéronautiques
	Bassin 10 arsenal de Brest									Programme en cours de définition							
	Tour A du site de Balard									Marchés de conception	Travaux de désamiantage	Travaux de réhabilitation	Livraisons de la Tour				
	Infrastructure NH90 ⁽³⁾								Phalsbourg, phase de conception			Phalsbourg, réalisation. Pau, phase de conception		Phalsbourg, achèvement	Pau, réalisation		Mi 2016 : Pau, achèvement

⁽¹⁾ Les travaux PSP ont commencé en mars 2006. Toutefois, le Conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007 ayant validé la proposition du ministre de la défense de regrouper l'administration centrale du ministère sur le site de Balard dans le 15ème arrondissement de Paris en 2013, le programme PSP a été interrompu dès le début de l'année 2008. Il a cependant été décidé de mener à terme toutes les opérations en cours.

⁽²⁾ Ce calendrier est en cours de réexamen pour prise en compte de la révision des échéanciers de livraison de l'A400M.

⁽³⁾ Les infrastructures nécessaires pour l'accueil des NH90 présentent de grandes similitudes avec celles des TIGRE. Aussi, dès le lancement du programme TIGRE, l'EMAT a souhaité que les constructions réalisées soient mixtes, à savoir qu'elles puissent accueillir indifféremment des TIGRE ou des NH90. L'échéancier de programmation ici précisé concerne les besoins propres du NH90. Il est susceptible d'évolutions dans le cadre du futur plan d'équipement en hélicoptères. Par ailleurs, compte tenu de l'extrême similitude des réalisations, il est envisagé de réunir les programmes d'infrastructure TIGRE et NH90, sous un même programme qui pourrait s'intituler "programme d'infrastructure opérationnelle : hélicoptères nouvelle génération"

Source : ministère de la défense

Hors programmes d'infrastructure, les **principales opérations en cours** concernent :

- pour l'armée de terre, la réalisation du Centre d'entraînement en zone urbaine (CENZUB) de Sissonne, les travaux nécessaires à la mise en œuvre de la nouvelle politique d'emploi et de gestion des parcs de matériels (PEGP), la rénovation des hébergements sur les écoles de Coëtquidan et de Saint Maixent, la poursuite du plan VIVIEN (valorisation de l'infrastructure vie des engagés) lancé lors de la professionnalisation pour doter les unités d'hébergements adaptés pour personnel engagé ;

- pour la marine, la remise à niveau ou le renouvellement de ses moyens portuaires et aéroportuaires, les infrastructures nécessaires à l'arrivée de nouveaux bâtiments (frégates multi-missions notamment), la remise à niveau des installations transférées par la DCN et d'importants travaux sur la base de l'Ile Longue (accueil du missile M 51 et remise à niveau des infrastructures) ;

- pour l'armée de l'air, l'acquisition d'équipements d'infrastructure opérationnelle, l'adaptation des infrastructures des bases à l'accueil du Rafale et du système d'interception sol-air moyenne portée/terrestre (SAMP/T).

c) La politique du logement familial

La politique du logement familial vise à apporter une aide au personnel civil et militaire du ministère de la défense pour atténuer les effets de la mobilité géographique et apporter un soutien social. Elle s'appuie sur un **parc de plus de 55 000 logements**, composé de **logements domaniaux** (12 500) et de **logements réservés par convention auprès d'opérateurs** (43 600).

Ce parc est en évolution permanente, du fait, d'une part, de la vente de certains logements domaniaux et du non renouvellement de conventions de réservation et, d'autre part, de la livraison de logements neufs, principalement par la voie de nouvelles réservations auprès d'opérateurs intervenant dans le logement social. Enfin, le parc de logements familiaux fait également l'objet d'opérations de réhabilitation.

Le ministère de la défense finance la construction, la réhabilitation et l'entretien des logements domaniaux. Il verse également des garanties d'occupation aux opérateurs auprès desquels des logements ont été réservés.

d) Le plan de relance : 220 millions d'euros en 2009 pour l'immobilier

Le plan de relance mis en œuvre, pour son volet « dépenses », par la loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009, prévoyait 220 millions d'euros supplémentaires pour la politique immobilière du ministère de la défense, dont 170 millions d'euros de dépenses d'investissement et 50 millions d'euros de dépenses de fonctionnement (entretien, maintenance et travaux immobiliers).

Ces crédits ont concerné uniquement l'année 2009.

Ils ont permis de financer :

- un programme exceptionnel de remise aux normes des installations ;
- des tranches conditionnelles ou optionnelles de travaux programmés, pour lesquelles l'avancement de l'opération autorise un lancement en avance de phase ;
- des travaux de dépollution préalable portant sur des sites devant être cédés et dont les dossiers sont d'ores et déjà prêts ;
- des investissements destinés à accroître la performance énergétique des immeubles du ministère ;
- les nécropoles et hauts lieux de mémoire.

En pratique la consommation, sur les 220 millions d'euros d'AE et de CP, a été en 2009 de respectivement 215 et 211 millions d'euros, dans ce dernier cas en raison d'un aléa de fin de gestion¹.

3. Un patrimoine en évolution du fait des mesures de restructurations

a) Le ministère de la défense est engagé depuis plus de vingt ans dans les restructurations territoriales

Plus que d'autres, le ministère de la défense est engagé depuis plus de vingt ans dans des mesures de réorganisation territoriale. Elles sont liées à la profonde transformation des forces armées et à la réduction de leur format.

Dès avant la professionnalisation, le plan « Armée 2000 », annoncé en juin 1989, avait prévu des dissolutions ou transferts d'unités en accompagnement d'une diminution des effectifs de 35 000 hommes en 4 ans, de la réduction de la durée du service militaire de 12 à 10 mois et du repli d'une large partie des forces stationnées en Allemagne.

La suspension du service national et la professionnalisation des armées, annoncée en février 1996, impliquait quant à elle de ramener en 6 ans les effectifs de 500 650 à 352 000 hommes. Entre 1997 et 2002, l'armée de terre a ainsi procédé à la dissolution de plus de 40 de ses régiments, l'armée de l'air a fermé quatre bases aériennes, la marine a resserré son dispositif de stationnement, et 7 des 16 hôpitaux du service de santé ont été fermés. Durant cette période, 630 mesures de dissolution, de transfert et de réorganisation ont été réalisées sur l'ensemble du territoire, touchant environ 4 600 militaires et 1 900 civils. La loi de programmation militaire 2003-2008 a prolongé cet effort

¹ La Cour des comptes indique, dans sa note d'exécution budgétaire, que le programme 212 a « demandé et obtenu l'autorisation du Comité de pilotage Défense-Relance (COPIL) d'utiliser 78 millions d'euros de CP pour honorer des obligations sans lien avec le PRE. Cette substitution a été autorisée sous la condition qu'elle fasse l'objet d'un remboursement intégral en 2010. A cet effet, des crédits budgétaires d'un montant équivalent ont été votés pour solder les opérations « Relance » en 2010 ».

avec près de 300 mesures de réorganisation, de création, de transfert et d'externalisation entre 2003 et 2007 touchant plus de 9 000 personnels.

Enfin, le nouveau plan de stationnement annoncé le 24 juillet 2008, dans le prolongement du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, doit se traduire par la fermeture de 82 unités, le transfert de 33 autres ainsi que le renforcement opérationnel, d'ici à 2014, de 65 régiments et bases afin que ces derniers atteignent la masse critique souhaitable. L'armée de terre verra la disparition d'une vingtaine de régiments, l'armée de l'air fermera 8 bases aériennes et la marine la base aéronavale de Nîmes-Garons, une quarantaine d'établissements ou sites isolés étant également supprimés.

L'ensemble de ces mesures entraînent un impact notable sur le patrimoine immobilier de la défense, impliquant à la fois des aménagements sur certains sites et le départ d'emprises qui, une fois libérées, deviennent alors cessibles.

b) La politique des cessions immobilières : des contraintes particulières, mais un régime dérogatoire de retour de recettes

La réduction continue du format des armées s'accompagne d'un resserrement de leur implantation territoriale et a permis de libérer un certain nombre d'emprises susceptibles d'être cédées.

Cette **politique de cession** est cependant soumise à des **contraintes particulières**.

Indépendamment des procédures obligatoires assez lourdes en matière d'aliénation de biens relevant du domaine public de l'Etat, la **spécificité des sites utilisés par le ministère de la défense** (casernes, bases aériennes, camp d'exercice par exemple) les rend moins facilement négociables que des biens courants. Les acquéreurs potentiels ne sont pas nombreux. La reconversion des sites à des usages civils ne va pas de soi. C'est pourquoi le ministère de la défense a mis en place en 1987 une structure spécialisée – la Mission pour la réalisation des actifs immobiliers (MRAI) – chargée de conduire des études sur les possibilités de reconversion et, une fois la décision prise de rendre le bien disponible à la vente, de mener la négociation avec l'acquéreur, qui est le plus souvent une collectivité territoriale. Ces travaux préparatoires sont en eux même générateurs de délais généralement longs.

D'autre part, la réglementation (décret n° 76-225 du 4 mars 1976) prévoit pour toute cession d'un terrain militaire, l'obligation d'un examen et, le cas échéant, d'une dépollution préalable. Les **dispositions applicables en matière de dépollution** – principalement de dépollution pyrotechnique – ont longtemps constitué un **frein important pour la cession**. L'obligation de dépollution incombait au ministère de la défense, que ce soit à la suite de la cessation d'activité d'une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE) ou dans le cas de sites pollués par fait de guerre ou d'activités industrielles. La dépollution préalable implique des coûts, mais également des capacités techniques d'expertise et de traitement.

Depuis 2003, plusieurs mesures ont été prises pour lever les obstacles aux cessions résultant des règles applicables en la matière, sans pour autant renoncer au principe de l'obligation de dépolluer.

Le décret de 1976 a été assoupli en mai 2003 en précisant que la dépollution devait s'envisager en regard de l'usage futur du terrain. Le décret du 26 octobre 2005 permet désormais aux entreprises de travaux publics de répondre aux appels d'offres des marchés de dépollution pyrotechnique du ministère de la défense, alors que jusqu'à présent, ces opérations ne pouvaient être réalisées que par les services de l'administration. Une nouvelle modification du décret de 1976 est envisagée afin notamment d'en limiter le champ d'application aux situations dans lesquelles une présomption de pollution est établie, suite à une recherche historique, ainsi que de confier plus largement la charge de la dépollution à l'acquéreur.

La possibilité de **faire supporter par l'acquéreur le coût, voire même l'exécution, des travaux de dépollution** a en effet été ouverte par plusieurs textes législatifs. Ce fut d'abord le cas en matière de cessions amiables au profit d'opérateurs gérant des logements destinés aux personnels de la défense, qui peuvent préfinancer les travaux de dépollution en obtenant une remise sur le prix de vente. Cette possibilité, prévue par l'article 130 de la loi de finances rectificative pour 2004, résulte d'un amendement adopté à l'initiative de la commission des finances. La loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008, modifiée sur ce point par l'article 9 de la loi de programmation militaire 2009-2014 (article L. 3211-1 du code général de la propriété des personnes publiques), a instauré une disposition d'ordre général. Désormais, lorsque la cession des immeubles implique des mesures d'enlèvements de déchets ou de dépollution pyrotechnique, *« l'Etat peut subordonner la cession à l'exécution, dans le cadre de la réglementation applicable, par l'acquéreur de ces mesures ou de ces travaux, le coût de la dépollution s'imputant sur le prix de vente. Dans cette hypothèse, le coût de la dépollution peut être fixé par un organisme expert indépendant choisi d'un commun accord par l'Etat et l'acquéreur »*. Enfin, le dispositif de cession à l'euro symbolique mis en place dans le cadre de la dernière vague de restructurations prévoit quant à lui que le bénéficiaire se substitue à l'Etat pour les obligations de dépollution. En cas de cession ultérieure du bien par le bénéficiaire, le coût des opérations de dépollution qu'il a financées vient en déduction du reversement qu'il doit à l'Etat.

Il faut par ailleurs signaler l'existence, au sein du budget de la mission « défense », d'un **Fonds interarmées de dépollution**, créé en 2005, doté de 15 millions d'euros annuels.

Si le ministère de la défense se trouve face à des contraintes fortes pour négocier les emprises qu'il libère, il bénéficie en revanche **d'un régime dérogatoire lui assurant un taux de retour des produits de cession de 100%**.

Il faut rappeler que dans le cadre de la mise en œuvre de la modernisation de la gestion immobilière de l'Etat, la loi de finances initiale pour 2006 a créé un compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine

immobilier de l'Etat ». Ce compte d'affectation spéciale, alimenté par les recettes provenant de toutes les cessions immobilières de l'Etat, ainsi que plus largement des produits de la vente de droits immobiliers, a pour objet de participer au désendettement de l'Etat, les ministères vendeurs ne récupérant qu'une partie du produit de la cession. Ainsi, pour les cessions d'un montant inférieur à 2 millions d'euros, 15 % du produit de la cession est reversé au profit du budget général, au titre du désendettement de l'Etat, 85 % revenant au ministère précédemment affectataire. Pour les cessions supérieures ou égales à 2 millions d'euros, 15 % ou 50 % (selon que l'immeuble est occupé ou non) du produit de la cession est reversé au profit du budget général.

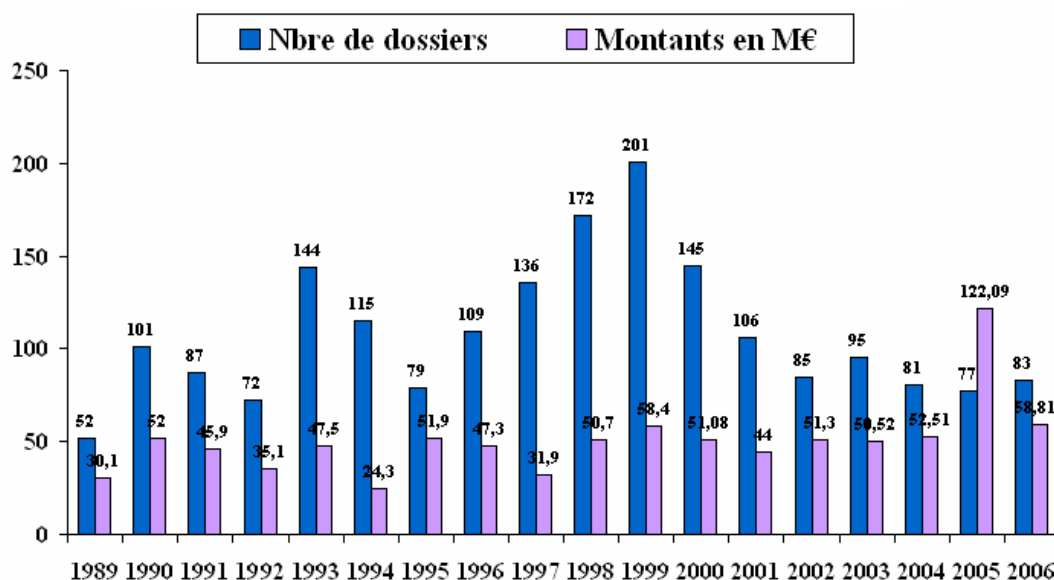
Le ministère de la défense a obtenu sur ce point un régime dérogatoire, lui permettant de récupérer l'ensemble des produits de cessions.

Outre cet avantage important, et compte tenu de l'ampleur et de la complexité de ses opérations immobilières, le ministère de la défense a obtenu du ministre du budget (lettres du 18 septembre et du 24 décembre 2008) des **aménagements aux règles de fonctionnement du CAS**. Les dépenses éligibles au CAS ont été élargies, en ce qui le concerne, aux opérations de dépollution, aux opérations d'aménagement, d'entretien lourd et de construction d'immeubles de toute nature, aux loyers intercalaires encourus entre la cession d'une emprise et le déménagement effectif des services ainsi qu'aux loyers de transition supportés à l'occasion d'un transfert de services directement imputable aux restructurations et ce pour une durée maximale de 5 ans, et aux réservations de logements. Le ministère de la défense a également été dispensé de fournir un dossier de rempli des crédits (sauf pour l'opération Balard) et il a la possibilité de transférer sur le CAS les opérations immobilières initialement engagées sur les crédits budgétaires de la mission « défense » et qui y seraient éligibles.

c) Des cessions de moins de 100 millions d'euros par an jusqu'à présent

Les tableaux ci-dessous retracent l'évolution des cessions immobilières réalisées par le ministère de la défense sur les vingt dernières années. Les différences constatées sur les deux tableaux pour les années 2003 à 2006 résultent en partie des modes de comptabilisation, selon que l'on prend en compte le moment où la cession est engagée ou celui où son produit est encaissé.

Bilan des ventes de 1989 à 2006



Emprises défense cédées : décisions de remise à France Domaine aux fins d'aliénation ou d'autorisation de changement d'affectation

Année	Nombre ⁽¹⁾	Superficie (ha)	Prix de vente (millions d'euros)
2003	91	714	40
2004	120	540	54
2005	171	1 541	162
2006	156	1 321	35
2007	140	601	120
2008 ⁽²⁾	153	1 842	35
Moyenne	136	943	82

(1) Décisions, correspondant à des emprises ou fractions d'emprises.

(2) données actualisées au 12/05/2009

NB : les cessions ne sont effectivement réalisées que lorsque l'acte de vente ou l'arrêté de changement d'affectation est signé.

Source : ministère de la défense

Le nombre de cessions immobilières du ministère de la défense est en moyenne chaque année proche de 150, pour un millier d'hectares et moins de 100 millions d'euros.

On constate qu'il s'agit de biens dont la valeur moyenne est relativement faible, de l'ordre de 600 000 euros.

d) Les biens susceptibles d'être vendus : quel produit potentiel ?

Le ministère de la défense compte actuellement **plus de 600 biens immédiatement cessibles**, qui représentent **près de 10 % des surfaces bâties** et environ 6 % de la valorisation de l'ensemble du patrimoine immobilier.

Depuis 2003, le ministère de la défense procède à la « segmentation » de son patrimoine en classant les biens immobiliers en trois ensembles, en fonction de leur utilité. Il distingue ainsi :

- les biens utiles aux armées ;
- les biens cessibles sous réserve de reconstitution du potentiel ou cessibles mais dont la cession est inopportune en raison de la pollution des sols ;
- les biens inutiles et immédiatement cessibles.

Hors cessions exceptionnelles des emprises parisiennes (qui pourraient s'élever à près d'un milliard d'euros, comme on le verra ci-après), le produit potentiel des cessions envisageables est estimé à 123 millions d'euros à Paris et **1,3 milliard d'euros au total**, comme le montrent les tableaux ci-après.

**SEGMENTATION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE LA DEFENSE*
EN FRANCE METROPOLITAINE**

	Nombre de biens	%	Superficie (m ²)		dont bâtie		Valorisation comptable TGPE (€)
			Totale	%		%	
Biens non susceptibles d'être cédés (catégorie 1)	1 747	45,8%	2 199 768 220	86,3%	19 922 591	83,0%	11 372 340 150
Biens susceptibles d'être immédiatement cédés (catégorie 3)	639	16,8%	105 189 991	4,1%	2 271 272	9,5%	809 001 383
Biens susceptibles d'être cédés après diverses opérations (catégorie 2)	460	12,1%	37 990 804	1,5%	711 208	3,0%	369 563 813
Biens non classés	966	25,3%	204 666 981	8,0%	1 094 696	4,6%	792 992 652
TOTAL	3 812	100,0%	2 547 615 997	100,0%	23 999 768	100,0%	13 343 897 998

* hors gendarmerie.

Source : ministère de la défense

S'agissant du patrimoine immobilier parisien, le tableau ci-dessous détaille la segmentation telle qu'établie sans tenir compte des cessions entrant dans le périmètre des « ressources exceptionnelles » prévues par la loi de programmation militaire.

SEGMENTATION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE LA DEFENSE* A PARIS

	Nombre de biens	%	Superficie (m ²)		dont bâtie		Valorisation comptable TGPE (€)
			Totale	%		%	
Biens non susceptibles d'être cédés (catégorie 1)	37	53,6%	880 295	89,9%	249 499	87,0%	2 901 097 093
Biens susceptibles d'être immédiatement cédés (catégorie 3)	3	4,3%	24 998	2,6%	9 693	3,4%	71 150 600
Biens susceptibles d'être cédés après diverses opérations (catégorie 2)	3	4,3%	2 683	0,3%	2 567	0,9%	51 800 000
Biens non classés	26	37,7%	71 511	7,3%	25 183	8,8%	142 927 855
TOTAL	69	100,0%	979 487	100,0%	286 942	100,0%	3 166 975 548

* hors gendarmerie.

NB : la segmentation ne prend pas en compte les cessions exceptionnelles d'emprises parisiennes à venir, celles-ci étant toujours considérées comme utiles à ce jour.

ANNEXE : CESSIONS EXCEPTIONNELLES D'EMPRISES PARISIENNES*

	Nombre de biens	% du total Paris G2D	Superficie (m ²)		% Paris G2D		Valorisation
			Totale	% Paris G2D	dont bâtie	% Paris G2D	
Biens figurant à G2D ¹	10	14,5%	103 019	10,5%	47 721	16,6%	en cours d'actualisation par FD
Biens ne figurant pas à G2D	2	-	6 900	-	2700	-	

1 – G2d : outil de gestion du domaine de la défense

* Ce périmètre n'intègre pas la valorisation de l'hôtel de la marine.

Source : ministère de la défense

Les cessions parisiennes incluses dans le périmètre des « ressources exceptionnelles » (l'hôtel de la Marine restant hors de ce périmètre) qui étaient escomptées à court terme devaient avoir pour effet de porter à **près de 2 milliards d'euros la valeur totale des biens susceptibles d'être cédés**, immédiatement ou après diverses opérations.

Selon les informations transmises à vos rapporteurs, les **emprises situées hors Paris que le ministère de la défense prévoit de céder dans le cadre des restructurations** représentent au tableau général des propriétés de l'Etat une valorisation globale de plus de 700 millions d'euros, mais une partie d'entre elles, correspondant environ au tiers de la valeur globale, entrent dans le champ du dispositif des contrats de redynamisation de sites de défense (CRSD) prévoyant notamment un dispositif de cession à l'euro symbolique au profit des collectivités territoriales.

Le tableau ci-après indique les principales emprises du ministère de la défense situées hors Paris et potentiellement cessibles, en précisant celles incluses dans un CRSD ou bénéficiant d'un plan local de redynamisation (PLR).

Il faut rappeler que la circulaire du Premier ministre du 25 juillet 2008 relative à l'accompagnement territorial des restructurations des armées a identifié 24 sites susceptibles de bénéficier d'un CRSD (sites affectés par une perte nette de plus de 200 emplois directs et connaissant une grande fragilité économique et démographique). Les cessions à l'euro symbolique font partie du dispositif des CRSD. La liste des communes éligibles à ce dispositif a été fixée par le décret n° 2009-829 du 3 juillet 2009.

Principales emprises défense restructurées potentiellement cessibles

N° Dpt	Attribu-taire	Commune administrative d'implantation	Emprise	Type d'immeuble	Surface au sol (m²)	SHON (m²)	CRSD	PLR
2A	Terre	AJACCIO	CASERNE MIOLLIS (citadelle)	Casernes et leurs annexes	23 611	15 233		
06	Air	ROQUEBRUNE CAP-MARTIN	CASERNE GARDANNE	Infra. industrielles et logistiques	35 484	18 784		
13	Terre	MARSEILLE	CASERNE D'AURELLE	Casernes et leurs annexes	18 631	11 756		PLR
13	SEA	MARSEILLE	COMPLEXE SEA DE SAINTE-MARTHE	Infra. industrielles et logistiques	41 505	11 671		PLR
14	Terre	BRETTEVILLE/ODON	QUARTIER KOENIG	Casernes et leurs annexes	663 809	68 194	CRSD	
14	SSA	MONDEVILLE	ETABL. CENTRAL MAT. DE MOBILISATION	Infra. industrielles et logistiques	82 941	33 769	CRSD	
17	Terre	LAGORD	TERRAIN DE LAGORD	Infra. industrielles et logistiques	271 471	5 534	CRSD	
17	Terre	LA ROCHELLE	CASERNE RENAUDIN	Casernes et leurs annexes	23 016	11 030	CRSD	
17	SMG	LA ROCHELLE	CENTRE AUFREDI	Immeuble de bureaux	10 628	8 994	CRSD	
27	DGA	VERNON	LABORATOIRE DE RECHERCHE BALISTIQUE ET AERODYNAMIQUE	Infra. industrielles et logistiques	3 705 571	86 027	CRSD	
28	SSA	CHARTRES	ETABLISSEMENT CENTRAL DE RAVITAILLEMENT SANITAIRE	Infra. industrielles et logistiques	107 261	40 532		PLR
30	Terre	NIMES	CHAMP DE MANOEUVRE TERRES DE ROUVIERE	Camps et terrains	456 183	0		PLR
31	Air	CUGNEAUX	AERODROME TOULOUSE-FRANCAZAL BA 101	Bases aériennes et leurs annexes	2 407 733	94 400		PLR
34	Terre	MONTPELLIER	PARC MONTCALM	Infra. industrielles et logistiques	240 522	26 433		PLR
34	Terre	MONTPELLIER	CASERNE DE LAUWE	Casernes et leurs annexes	31 028	15 895		PLR
34	DMPA/BL	MONTPELLIER	RESIDENCE DE LATTRE DE TASSIGNY	Logements et hébergements	85 330	7 492		PLR
36	Terre	DEOLS	LA MARTINERIE	Casernes et leurs annexes	2 942 230	170 723	CRSD	
37	Terre	TOURS	QUARTIER DE BEAUMONT	Casernes et leurs annexes	79 618	39 446		
38	SSA	LA TRONCHE	CENTRE DE RECHERCHES DU SSA EMILE PARDE	Infra. industrielles et logistiques	28 527	199 423		
44	Terre	NANTES	QUARTIER MELLINET	Casernes et leurs annexes	134 643	51 324		PLR
44	Terre	NANTES	QUARTIER RICHEMONT	Casernes et leurs annexes	44 623	21 277		PLR
44	Terre	NANTES	CASERNE DE LA VISITATION	Ecoles, cercles, équipements à caractère social ou de loisirs	3 106	5 899		PLR

N° Dpt	Attribu-taire	Commune administrative d'implantation	Emprise	Type d'immeuble	Surface au sol (m ²)	SHON (m ²)	CRSD	PLR
49	DGA	MONTREUIL JUIGNE	ETAS	Infra. industrielles et logistiques	1 875 288	44 802		PLR
51	Air	BETHENY	BA 112 REIMS CHAMPAGNE (BETHENY)	Bases aériennes et leurs annexes	5 861 060	122 854	CRSD	PLR
53	Terre	LAVAL	QUARTIER GENERAL FERRIE	Casernes et leurs annexes	498 440	80 497	CRSD	
57	Air	AUGNY	BA 128 - AERODROME DE METZ-FRESCATY	Bases aériennes et leurs annexes	3410415	185708	CRSD	PLR
57	Terre	CHATEL-SAINT-GERMAIN	CASERNE SERRET	Casernes et leurs annexes	112736	44299	CRSD	PLR
59	Terre	VALENCIENNES	CASERNE C. VINCENT	Casernes et leurs annexes	14 866	13 429		PLR
60	Terre	SENLIS	QUARTIER ORDENER	Casernes et leurs annexes	104 699	40 828		PLR
60	SMG	COMPIEGNE	CASERNE OTHENIN - POLE SOCIAL DE LA GARNISON DE COMPIEGNE	Immeuble de bureaux	6 819	8 400		PLR
62	Terre	ARRAS	CASERNE Z. TURENNE (citadelle)	Casernes et leurs annexes	258 289	59 300	CRSD	
62	Terre	ARRAS	CASERNE SCHRAMM	Casernes et leurs annexes	28 395	30 211	CRSD	
68	Air	MEYENHEIM	BASE AERIENNE 132	Bases aériennes et leurs annexes	3 859 540	100 009		PLR
69	Terre	SAINT-PRIEST	7 RMAT LYON INGENIEUR GENERAL	Infra. industrielles et logistiques	184 565	73 232		PLR
77	Terre	SOURDUN	QUARTIER DE LATTRE DE TASSIGNY	Casernes et leurs annexes	500 261	68 885	CRSD	
78	Terre	VERSAILLES	HOTEL DU GOUVERNEMENT	Immeuble de bureaux	2 532	6 457		PLR
78	Terre	SATORY	TERRAIN D'EXERCICES OUEST	Camps et terrains	604 910			PLR
87	Terre	LIMOGES	QUARTIER BEAUBLANC	Casernes et leurs annexes	56 502	21 675	CRSD	
87	Terre	LIMOGES	CASERNE GENERAL MARCEAU	Casernes et leurs annexes	43 159	21 774	CRSD	
89	Terre	JOIGNY	QUARTIER LCI ABESCAT NORD	Casernes et leurs annexes	94 212	29 232	CRSD	PLR

Source : d'après le ministère de la défense

Il faut souligner que les perspectives de recettes ouvertes par la libération de nombreuses emprises sont contrebalancées par les dépenses d'infrastructure liées aux transferts d'unités ou d'organismes.

La **densification des emprises maintenues** fait partie intégrante de la rationalisation de l'implantation territoriale du ministère de la défense. Ces sites doivent être adaptés en conséquence. La réalisation de constructions neuves est nécessaire, tant pour les personnels (bureaux, logements) que pour les équipements et les activités de soutien (hangars, ateliers, ...).

Sur la période 2009-2015, les **coûts d'infrastructures liés à la redéfinition de la carte territoriale** avaient été initialement évalués à plus de 1,2 milliard d'euros. Cette estimation, revue à la hausse, s'établit désormais à 1,35 milliard d'euros¹.

Selon les indications recueillies par vos rapporteurs, la réévaluation des dépenses d'infrastructure tient en partie à ce que les estimations initiales avaient été réalisées avant que soient connus l'ensemble des paramètres. Les perspectives d'évolution du dispositif hors métropole restaient à préciser. Les conditions de mise en place de certaines structures nouvelles n'étaient pas définies. Enfin, les études indispensables à l'évaluation précise de certains coûts de transfert d'unités n'ont réellement pu être conduites qu'une fois le nouveau plan de stationnement officiellement rendu public.

Par ailleurs, le surcoût se concentre sur les années 2009-2011 en raison d'une accélération des redéploiements, l'armée de terre ayant notamment souhaité ne pas excessivement étaler sa reconfiguration.

B. LA CONDUITE DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE : DES OUTILS REMANIÉS

La conduite de la politique immobilière du ministère de la défense et les conditions de sa mise en œuvre ont fortement évolué durant la dernière décennie. Les mesures de réorganisation administrative et de redéfinition des responsabilités budgétaires, à la faveur de l'entrée en vigueur de la LOLF, ont eu pour objet d'assurer une meilleure visibilité sur l'ensemble des opérations liées à l'immobilier et à l'infrastructure, afin de renforcer leur cohérence et de faciliter la définition et l'application d'une véritable stratégie immobilière.

¹ Voir le rapport d'information n°2437 (AN-XIII^e législature) sur la mise en œuvre et le suivi de la réorganisation du ministère de la défense présenté par Bernard Carayon et François Cornut-Gentille au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale (pages 22 à 24)

1. Des responsabilités rationalisées au sein du secrétariat général pour l'administration

Les modalités de conduite de la politique immobilière du ministère de la défense sont définies, notamment, par le décret n° 2000-288 du 30 mars 2000¹.

a) La définition de la politique immobilière

Ce décret prévoit, dans son article 7, que « *le secrétaire général pour l'administration propose au ministre, en liaison avec les états-majors, directions et services, la politique immobilière d'ensemble du ministère en matière domaniale, d'infrastructure, d'environnement et de logement, et notamment la programmation des crédits relatifs à cette politique immobilière. Il en assure la mise en œuvre en coordination avec les attributaires* ».

Le secrétaire général pour l'administration s'appuie, au niveau central, sur deux entités :

- le **comité de coordination de la fonction immobilière (CCFI)**, présidé par le secrétaire général pour l'administration et qui regroupe les représentants des états-majors, directions et services ; il examine les orientations de la politique immobilière (hors opérations de la DGSE et opérations extérieures) et formule des propositions en matière de programmation des crédits ; un comité permanent de gestion (CCFIp) placé auprès de lui prépare les décisions, orientations et arbitrages qui lui sont soumis, notamment le projet de budget, les enveloppes prévisionnelles retenues pour chaque attributaire, les redéploiements de crédits en cours de gestion, les difficultés survenant dans l'exécution de la programmation ;

- la **direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA)**, dotée d'un budget opérationnel de programme (BOP), qui conçoit et met en œuvre la politique domaniale, immobilière et environnementale ; elle assure le traitement des dossiers concernant l'urbanisme, l'aménagement du territoire, le développement durable et le logement ; elle pilote l'élaboration de schémas directeurs interarmées d'agglomération, elle assure le suivi des programmes et actions budgétaires et le contrôle de gestion des crédits y afférant ; environ 70 agents civils et militaires sont affectés à des fonctions liées à la conduite de la politique immobilière.

b) La mise en œuvre de la politique immobilière

(1) Le rôle central du service d'infrastructure de la défense (SID)

Le 12 septembre 2005 (décret n° 2005-1151), les trois directions centrales d'infrastructure (direction centrale du génie, direction centrale de l'infrastructure de l'air, direction centrale des travaux immobiliers et maritimes)

¹ Décret n° 2000-288 du 30 mars 2000 relatif à la gestion et à l'administration de l'infrastructure du ministère de la défense.

ont fusionné pour donner naissance à un service d'infrastructure unique, le service d'infrastructure de la défense (SID), rattaché au SGA.

Spécialisé dans les infrastructures militaires, le SID assure le soutien de l'infrastructure et du domaine immobilier du ministère de la défense en métropole et sur les théâtres d'opérations extérieures (Afghanistan, Kosovo, Côte d'Ivoire, etc.). Il est gestionnaire des crédits d'infrastructure et assiste le SGA et les états-majors dans ses domaines de compétence. Il compte 4 500 agents civils et militaires.

Avant la réforme, le soutien et l'adaptation du domaine immobilier du ministère de la défense étaient assurés par les trois services d'infrastructure d'armée. Il y avait donc en réalité trois politiques d'infrastructure conduisant parfois à des incohérences. Chaque service était placé sous l'autorité d'un chef d'état-major d'armée et son périmètre d'intervention correspondait, à quelques exceptions près, à la partie du domaine immobilier attribuée à ce dernier. Chaque service avait sa propre organisation ainsi que ses propres règles de fonctionnement. Il mettait en œuvre sa propre politique, utilisait son propre référentiel normatif (en matière de normes de casernement par exemple), employait des catégories de personnels très distincts, mettait en œuvre des procédures distinctes (pour les circuits de validation des études par exemple), entretenait des relations différentes avec le commandement, utilisait un vocabulaire spécifique.

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...).

Le regroupement des services n'avait pas pour but premier de diminuer les effectifs, mais la fusion de 2005 a permis de réduire de 68 emplois les effectifs des trois directions centrales, les faisant passer de 321 à 253, ce qui représente une diminution de 21 %.

(2) En matière de cessions et reconversions : la MRAI

La DMPA dispose depuis 1987 avec la mission pour la réalisation des actifs immobiliers (MRAI) d'une structure légère (11 personnes) spécialisée dans la négociation de la vente du patrimoine dont les armées n'ont plus l'utilité et dans la conduite d'études de reconversion, en vue de favoriser la réalisation d'opérations d'urbanisme sur les terrains et immeubles libérés.

Toutefois, la MRAI n'est pas l'unique intervenant en la matière. France Domaine négocie directement certains biens, selon les procédures de droit commun. En outre, le recours à une société spécialisée est prévu pour les ventes nécessitant des études de valorisation préalable.

Ainsi, dans le cadre des cessions consécutives aux restructurations en cours, il est prévu de recourir à **trois types de procédures** selon les caractéristiques des emprises :

- l'intervention de la Sovafim (Société de valorisation foncière et immobilière, filiale de la Caisse des dépôts et consignations) pour les biens nécessitant un certain nombre d'actions préalables telles que l'évaluation des coûts de dépollution ou des opérations de valorisation avant cession ;

- celle de la MRAI pour les biens les plus complexes à reconvertir (bases aériennes, citadelles, camps d'entraînement ...), qui nécessitent des études préalables et des négociations longues avec les collectivités ;

- la procédure de droit commun, conduite par les services de France Domaine, dans les autres cas, notamment pour les immeubles de bureaux.

Il est toutefois important de souligner que, dans tous les cas, c'est France Domaine qui établit la valeur domaniale du bien. Celle-ci constitue une valeur de référence minimale, que ce soit dans les appels d'offres lancés par France Domaine ou dans les négociations conduites par la MRAI ou la Sovafim.

c) Le contrôle interne

Le contrôle interne ministériel est confié à la commission exécutive permanente (CEP) pour l'ensemble des opérations budgétaires d'investissement du périmètre de la loi de programmation militaire, ce qui comprend les opérations d'infrastructure. La CEP prépare et examine les listes annuelles des opérations programmées et des programmes d'armement et d'infrastructure. Elle formule un avis motivé sur l'ensemble des documents de lancement, de suivi et de clôture des opérations réservées, ainsi que sur la cohérence physico-financière de ces opérations. La CEP comprend trois membres permanents, représentant respectivement le délégué général pour l'armement, le secrétaire général pour l'administration et le chef d'état-major des armées.

2. La réforme du pilotage financier et les indicateurs de performance

a) Une logique de regroupement au sein d'un même programme budgétaire

La réorganisation profonde de la structure du budget de la défense lors de l'entrée en vigueur de la LOLF, dans la loi de finances pour 2006, a permis le **regroupement de l'essentiel des crédits de politique immobilière et d'infrastructure au sein du programme 212 « soutien de la politique de défense », placé sous la responsabilité du secrétaire général pour l'administration.**

L'inclusion dans ce programme des **crédits d'infrastructure de la gendarmerie**, prévue dans le projet initial du Gouvernement, avait été remise en cause par l'Assemblée nationale qui les avait transférés au sein du programme « gendarmerie » rattaché à la mission « sécurité ». Un protocole avait toutefois prévu que la gestion des crédits d'investissements immobiliers de la gendarmerie serait assurée par le service d'infrastructure de la défense et que la programmation des infrastructures domaniales de la gendarmerie, arrêtée par le directeur général de la gendarmerie nationale, serait soumise au comité de coordination de la fonction immobilière du ministère de la défense en vue de son intégration dans le plan de charge du service d'infrastructure de la défense.

Par ailleurs, un volume relativement important de **crédits d'infrastructure des armées** n'avait pas été rattaché au programme « soutien », se répartissant entre les programmes « préparation » et « équipement » des forces. Il s'agissait de certains crédits relatifs à l'entretien immobilier relevant du régime des « masses », c'est-à-dire des dotations globales déléguées aux unités et formations pour leur fonctionnement, et de certaines opérations d'infrastructure étroitement liées à des programmes d'armement, comme celles liées aux programmes nucléaires. Ces exceptions ont été progressivement résorbées, à la faveur notamment de la suppression du régime des masses. Certains crédits immobiliers demeurent encore inscrits au programme 178 « préparation et emploi des forces », par exemple des crédits contribuant au soutien courant des structures, comme les travaux à la charge de l'attributaire de l'infrastructure imposés par la réglementation sur l'hygiène, la prévention des risques et la protection de l'environnement. Figurent également au programme 146 « équipement des forces » certains crédits d'infrastructure liés à la dissuasion nucléaire (travaux relatifs à l'infrastructure dédiée à la composante aéroportée ; opérations de mise à hauteur et de maintien à niveau des infrastructures et équipements nécessaires à l'exploitation des installations de Cherbourg et des SNLE en construction ou en démantèlement). Les crédits d'infrastructure de la DGSE sont quant à eux inscrits au programme 144 « environnement et prospective de la politique de défense ».

Si les crédits immobiliers et d'infrastructure du ministère de la défense ne sont pas entièrement placés sous la responsabilité du secrétaire général pour

l'administration, au sein du programme 212, la **logique de leur regroupement** s'est imposée ces dernières années et sera poursuivie s'agissant de l'exploitation-maintenance.

A rebours de cette évolution, **la lisibilité budgétaire de la politique immobilière a été fortement troublée** ces deux derniers exercices **par l'imputation d'un volume important de crédits au compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »** (972 millions d'euros dans la loi de finances pour 2009 et 700 millions d'euros dans la loi de finances pour 2010), alimenté par le produit des cessions immobilières. Le suivi du financement de la politique immobilière est dès lors devenu particulièrement complexe. Il faut souligner que les recettes qui alimentent le CAS « immobilier » interviennent en complément des crédits budgétaires mais ne sont pas de même nature, puisqu'il s'agit de simples prévisions aléatoires, et non de crédits votés. Les écarts constatés, sur des sommes aussi importantes, entre prévisions et réalisations, imposent en cours d'exercice des mesures de gestion qui modifient substantiellement le schéma de financement présenté au Parlement lors du vote du budget et qui sont difficiles à évaluer au regard du respect des engagements de la loi de programmation. En outre, le ministère de la défense est revenu pour 2010 à un financement de sa politique immobilière reposant majoritairement sur des crédits budgétaires. Le partage entre budget et CAS n'est plus le même en 2010 qu'en 2009.

Ne seront plus financés sur le compte d'affectation spéciale que les engagements antérieurs à 2010, tous les engagements nouveaux étant supportés par le programme budgétaire.

b) Des objectifs de performance plutôt conservateurs

Selon le projet annuel de performance pour 2010, « *l'objectif de la politique immobilière du ministère consiste à mettre à la disposition des forces armées les infrastructures adaptées à leurs missions, notamment opérationnelles, en maîtrisant les coûts et les délais de réalisation* ».

Dans le cadre de la LOLF, l'efficacité de la politique immobilière est actuellement évaluée par deux indicateurs :

- le taux d'évolution de la durée et du coût des opérations d'infrastructure ;
- le taux de vacance des logements familiaux en métropole.

S'agissant du taux d'évolution de la durée et du coût des opérations d'infrastructure, l'objectif est fixé à moins de 15 % pour la durée comme pour le coût, le taux de 15 % correspondant à l'ordre de grandeur observé ces dernières années, comme le montre le tableau ci-après. Cet objectif ne paraît donc pas particulièrement ambitieux.

Les objectifs en termes de durée et de coût des opérations d'infrastructure fixés par la loi de finances pour 2010 (programme 212 « Soutien de la politique de défense »)

INDICATEUR 1.1 : Taux d'évolution des opérations d'infrastructure programmées

(du point de vue du citoyen)

indicateur de la mission

	Unité	2007 Réalisation	2008 Réalisation	2009 Prévision PAP 2009	2009 Prévision actualisée	2010 Prévision	2011 Cible
Taux d'évolution de la durée prévisionnelle des opérations d'infrastructure	%	15,6	16,6	<+15	<+15	<+15	<+15
Taux d'évolution du coût programmé des opérations d'infrastructure	%	4,8	14,9	<+15	<+15	<+15	<+15

Précisions méthodologiques

Commentaires techniques : Indicateurs PLF 2009 conservés au PLF 2010.

Sources des données : les données de base sont collectées par la direction centrale du service d'infrastructure de la défense (DCSID) auprès de ses organismes régionaux.

Explication de la construction de l'indicateur : le périmètre de l'indicateur recouvre l'ensemble des opérations de plus d'un million d'euros terminées l'année considérée.

L'indicateur de délais porte sur deux périodes de l'opération :

- la période comprise entre l'approbation de l'avant-projet (APS) et le choix de l'entreprise attributaire du contrat (délai de consultation incluant la réalisation du dossier de consultation, la consultation et le jugement des offres, excluant l'éventuel report de programmation par l'attributaire) ;

- la période de réalisation des travaux.

L'indicateur mesure la moyenne pour l'ensemble de ces opérations du rapport entre le délai initial constaté lors de la livraison de l'ouvrage et le délai qui était prévu dans l'avant projet.

Pour les coûts, l'indicateur mesure la moyenne pour l'ensemble de ces opérations du rapport entre le coût final constaté lors de la livraison de l'ouvrage et le coût objectif qui était prévu au moment du lancement de l'opération.

Source : projet annuel de performances pour 2010

Dans le cas du **taux de vacance des logements familiaux** en métropole, l'objectif semble d'autant moins ambitieux qu'il prévoit une légère dégradation. Cela vient du fait que, selon le rapport annuel de performances pour 2009, « *la rationalisation du stationnement entreprise dans le cadre des réformes du ministère va conduire à un redimensionnement du parc familial et à une rationalisation de ses implantations. L'occupation des logements familiaux est directement influencée par l'importance des transferts des effectifs mais surtout par leur rythme de réalisation. Ainsi, le taux de vacance est donc susceptible de s'accroître, momentanément, sur des zones géographiques touchées par des abandons de sites comme il peut se réduire sur des sites densifiés qui accueillent de nouveaux ressortissants* ».

Les objectifs en termes de taux de vacance des logements familiaux en métropole fixés par la loi de finances pour 2010 (programme 212 « Soutien de la politique de défense »)

INDICATEUR 1.2 : Taux de vacance des logements familiaux en métropole

(du point de vue de l'utilisateur)

	Unité	2007 Réalisation	2008 Réalisation	2009 Prévision PAP 2009	2009 Prévision actualisée	2010 Prévision	2011 Cible
Taux de vacance des logements familiaux en métropole	%	5,75	6,85	6,5	7,5	7,5	7

Précisions méthodologiques

Commentaires techniques : Indicateur PLF 2009 conservé au PLF 2010

Les travaux de consolidation des bases statistiques, entrepris par la DMPA en 2007, permettent d'afficher un taux de vacance à un niveau plus précis.

Réalisée par croisement entre les données du système GALILEE et celles de la Société Nationale Immobilière (SNI), gestionnaire du parc domanial Métropole, cette démarche explique la diminution de valeur du taux entre 2006 et 2007 (5,75% en 2007, au lieu de 11,49% en 2006). Le taux de 2007 de 5,75%, devient la valeur de référence pour le suivi de l'indicateur.

Sources des données : Le calcul est effectué par la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) à partir des données recueillies par les différents échelons de la chaîne du logement social.

Explications sur la construction de l'indicateur : Cet indicateur mesure le taux de vacance des logements familiaux domaniaux réellement disponibles à l'affectation (parc utile). Il est mesuré en fin d'année quand le plan annuel de mutation, qui s'accompagne de mouvements dans le parc locatif, est terminé (les entrées/sorties de poste s'échelonnent de juin à octobre).

Source : projet annuel de performances pour 2010

3. La mise en place d'une stratégie immobilière

Le ministère de la défense a mis en place une démarche prospective visant à planifier l'évolution de ses implantations immobilières dans une perspective de rationalisation. Cet effort de planification trouve sa limite dans l'impact que produisent sur les implantations immobilières les décisions relatives au format et à l'organisation des armées. Ainsi, la mise en œuvre du *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2008 et la révision du plan de stationnement qui en découle ont conduit à revoir profondément les documents qui avaient été élaborés.

a) Les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI)

La planification immobilière du ministère de la défense est récente, puisqu'elle date du plan pluriannuel d'implantation (PPI) d'avril 2005.

Cette planification a été renforcée, avec l'élaboration en 2006 d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière en Ile-de-France (SPSI) relatif à l'administration centrale. Ce projet a été adressé au Conseil de l'Immobilier de l'Etat et a fait l'objet d'observations du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique en date du 19 novembre 2007.

Le SPSI de 2006 n'a cependant pas pu jouer de réel rôle de planification, les orientations immobilières du ministère ayant été bouleversées en 2008 avec la décision de regrouper les principales implantations centrales sur le site de Balard.

Le SPSI a donc été modifié en mai 2008 afin de prendre en compte cette nouvelle orientation.

Parallèlement, les SPSI ont été généralisés :

- dans un premier temps, pour l'administration centrale et l'administration déconcentrée, à Paris, aux départements d'Ile-de-France¹, aux dix plus grandes agglomérations de province² et à six départements expérimentaux³ ;

- en 2009, à l'ensemble du territoire.

b) Les schémas directeurs immobiliers d'agglomération (SDIA)

Les schémas directeurs immobiliers d'agglomération (SDIA), pilotés par la DMPA en liaison avec le SID et les états-majors, déclinent ces orientations au niveau des agglomérations. Ils présentent les principales problématiques immobilières dans les grandes agglomérations métropolitaines, et ont pour objectif de faire apparaître explicitement les enjeux majeurs en termes de rationalisation des emprises et d'insertion dans l'environnement urbain. Ils ont pour objet de définir pour les dix ans à venir les évolutions immobilières dans le périmètre de la communauté urbaine ou d'agglomération et de la base de défense.

¹ Seine-et-Marne (77), Yvelines (78), Essonne (91), Hauts-de-Seine (92), Seine-Saint-Denis (93), Val-de-Marne (94), Val-d'Oise (95).

² Lyon (69), Marseille-Aix-en-Provence (13), Lille (59), Toulouse (31), Nice (06), Bordeaux (33), Nantes (44), Strasbourg (67), Toulon (83), Douai-Lens (59 et 62).

³ Ariège (09), Aube (10), Cher (18), Loir-et-Cher (41), Lot (46), Territoire de Belfort (90).

II. L'AMPLIFICATION ET L'ACCÉLÉRATION DE LA POLITIQUE DE CESSIIONS IMMOBILIÈRES : UN OBJECTIF CONTRARIÉ

Les recettes immobilières ont été intégrées à hauteur de près de 2 milliards d'euros dans le financement de la programmation militaire 2009-2014, la quasi-totalité d'entre elles étant escomptées sur les trois années 2009-2011. Cet objectif reposait très largement sur un audacieux schéma de vente par anticipation des emprises immobilières parisiennes devant être libérées en 2014, qui se révèle désormais impossible à concrétiser. Les perspectives de cessions en province ne paraissent pas davantage pouvoir produire les ressources prévues. Les modalités de financement de la politique immobilière et d'infrastructure au cours de l'actuelle loi de programmation doivent en conséquence être redéfinies.

A. UN OBJECTIF AMBITIEUX : PRÈS DE 2 MILLIARDS D'EUROS DE RESSOURCES IMMOBILIÈRES DE 2009 À 2011

1. Les ressources exceptionnelles : un apport significatif dans l'architecture financière de la loi de programmation

La loi de programmation militaire 2009-2014 intègre à un niveau très significatif des ressources exceptionnelles concentrées sur les trois années 2009-2011 et destinées à financer la « bosse financière », c'est à dire un pic de dépenses inéluctables correspondant aux échéanciers de paiement des programmes d'équipement.

En pratique, il s'agit en quasi-totalité :

- de ressources tirées de la cession de fréquences hertziennes et de capacités de télécommunication satellitaire (ci-après dénommées « ressources hertziennes ») ;
- de ressources tirées du patrimoine immobilier, en particulier de cessions (ci-après dénommées « ressources immobilières »).

L'article 3 de la loi de programmation militaire 2009-2014 mentionne « *des ressources exceptionnelles, provenant notamment de cessions* » : autrement dit, ces ressources peuvent comprendre des cessions dans d'autres domaines que ceux indiqués ci-avant, et même ne pas correspondre à des cessions.

La loi de programmation militaire précise le montant prévisionnel global de ces ressources exceptionnelles, en euros de 2008, sans préciser cependant la part respective des différents types de ressources. Les documents budgétaires ne mentionnent quant à eux que le montant des recettes hertziennes et immobilières, sans préciser celui des ressources complémentaires. Ainsi vos rapporteurs sont-ils en présence de chiffres proches mais non identiques, du fait de différences de périmètre, de l'existence ou non d'arrondis (les lois de finances pour 2009 et 2010 prévoyaient, dans le cas des recettes immobilières, un montant de respectivement 1 000 et 700 millions d'euros, et le ministère de la défense de

respectivement 972 et 646 millions d'euros), et de l'expression en euros courants (comme les documents budgétaires) ou en euros de 2008 (comme la loi de programmation militaire).

Pour tout simplifier, l'inflation pour 2009 et la prévision d'inflation pour 2010 sont inférieures aux hypothèses retenues lors de l'élaboration de la loi de programmation militaire, ce dont il résulte que si les ressources en valeur étaient effectivement égales aux prévisions initiales, les montants de la loi de programmation militaire, exprimés en euros de 2008, seraient dépassés.

En synthétisant les diverses informations disponibles, on parvient au tableau ci-après.

Les ressources exceptionnelles prévues par la loi de programmation militaire 2009-2014 : une synthèse des informations disponibles

(en milliards d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2009-2011	2009-2013
En euros courants							
Ressources hertziennes (1)	600	600	250			1 450	
Ressources immobilières (1)	972 (2)	646	309			1 927	
Ressources hertziennes+ressources immobilières (3)	1 572	1 246	559			3 377	
En euros de 2008							
Hypothèse d'inflation retenue pour l'élaboration de la loi de programmation militaire 2009-2014 (en %) (4)	2,00	1,75	1,75				
Ressources hertziennes+ressources immobilières en euros de 2008 (3)	1 541	1 201	529			3 271	
Montants figurant dans la loi de programmation militaire 2009-2014	1 610	1 220	540	200	100	3 370	3 670
Ecart (autres ressources exceptionnelles) (3) (5)	~70	~20	~10			~ 100 (5)	

(1) Source : ministère de la défense, cité dans le rapport de nos collègues députés Patrick Beaudouin et Yves Fromion sur la loi de programmation militaire 2009-2014 (commission de la défense de l'Assemblée nationale, n° 1615, XIIIe législature, 8 avril 2009). (2) 1 milliard d'euros selon le projet annuel de performances pour 2009 du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ». (3) Calcul des rapporteurs. (4) Il s'agit des hypothèses associées à la loi de programmation des finances publiques 2009-2012, qu'on suppose égales par construction à celles utilisées pour l'élaboration de la loi de programmation militaire 2009-2014. (5) « Ainsi, le ministre de la défense a indiqué aux rapporteurs que 95 millions d'euros étaient également inscrits comme des ressources exceptionnelles pour 2009-2011, dont 15 millions d'euros au titre des cessions de matériels à l'exportation pendant trois années et, pour 2009, 50 millions d'euros au titre des reliquats de fin de gestion issus des crédits mis à la disposition des trésoriers des armées pour le financement de dépenses de fonctionnement » (rapport précité de nos collègues députés Patrick Beaudouin et Yves Fromion).

Sources : synthèse des informations disponibles par les rapporteurs

2. Les ressources immobilières : près de 2 milliards d'euros initialement attendus

Les ressources immobilières de l'Etat transitent par la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », constituée par le compte d'affectation

spéciale du même nom, créé par la loi de finances pour 2006, et dont la rapporteure spéciale est notre collègue Nicole Bricq. Elle comprend deux programmes :

- le programme n° 721 : « Contribution au désendettement de l'Etat » ;
- le programme n° 722 : « Dépenses immobilières ».

Concrètement, les ressources immobilières ne sont pas destinées à financer le projet de regroupement des implantations parisiennes du ministère de la défense sur le site de Balard, qui doit être réalisé dans le cadre d'un partenariat public-privé donnant lieu à versement d'un loyer à compter de 2014, mais d'autres dépenses, en particulier des engagements de crédits antérieurs à 2009.

La situation initiale était donc la suivante :

- **de 2009 à 2014**, le ministère de la défense attendait plus de 3,5 milliards d'euros de ressources exceptionnelles, dont 1,5 milliard provenant des ressources hertziennes et **2 milliards des ressources immobilières** ;

- en 2009, les ressources exceptionnelles devaient être de 1,6 milliard d'euros, dont 1 milliard d'euros de cessions immobilières et 600 millions d'euros de ressources hertziennes.

L'objectif retenu – près de 2 milliards d'euros de recettes immobilières en trois ans – paraissait particulièrement ambitieux. Il marquait en effet une **rupture nette avec le niveau moyen d'encaissement des produits de cessions, situé à environ 80 millions d'euros par an au cours de ces dernières années**, puisqu'il s'agissait sur trois ans de multiplier par 8 le rendement des ventes immobilières pour le ministère de la défense (par 4 sur la totalité de la période 2009-2014).

Ces prévisions ne sont plus d'actualité pour 2009 et 2010. En particulier, aucune ressource hertzienne n'a à ce jour été perçue. Quant aux ressources issues de la cession de biens immobiliers, elles ont été de 65 millions d'euros en 2009, auxquels s'ajoutent 221 millions d'euros représentant une avance sur loyers versée par la SNI, et leur montant attendu en 2010 est de seulement 190 millions d'euros.

3. Des produits de cessions qui doivent revenir intégralement au ministère de la défense

Il est prévu que la totalité des ressources immobilières du ministère de la défense revienne à celui-ci.

Il s'agit d'une dérogation au droit commun. En effet, selon la règle de droit commun, non formalisée juridiquement¹, les ventes d'actifs immobiliers contribuent, à hauteur de 15 % de leur montant, au désendettement de l'Etat (cf. I. du présent rapport).

¹ Ces règles figurent cependant dans les projets annuels de performances.

Lors de l'examen des crédits de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », le 5 novembre 2008, la commission des finances a adopté trois amendements, dont deux¹ tendaient à ce que le ministère de la défense ne récupère « que » 85 % du produit de ses cessions immobilière (et non la totalité), les 15 % restants étant affectés au désendettement de l'Etat.

Ces amendements ont cependant été retirés en séance publique.

4. Les adaptations du régime du compte d'affectation spéciale par la loi de finances initiale pour 2010

La loi de finances initiale pour 2010 a élargi le périmètre du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ». Il s'agissait notamment de tirer les conséquences du constat par la Cour des comptes que l'imputation de diverses ressources immobilières autres que des cessions, comme la soulte de la SNI, n'était pas conforme à l'objet du compte d'affectation spéciale.

La non-conformité à la LOLF de l'imputation de la soulte de la SNI au compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », selon la Cour des comptes

« Comme pour les dépenses, certaines recettes sont imputées sur des CAS alors qu'elles sont étrangères à leur objet. Ainsi, les opérations de l'exercice 2008 du CAS PFE précité font apparaître en recettes des intérêts sur avances d'actionnaire qui ne peuvent être assimilés à aucune des catégories de recettes imputables sur le CAS. De même, le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique a autorisé en 2008 l'imputation, en 2009, en recettes du CAS Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat, du versement d'une soulte de 215 M€ prévue dans le cadre d'un contrat de bail concernant le parc de logements domaniaux occupé par le personnel de la Défense. Même si l'administration la justifie par un souci d'efficacité, l'imputation de cette recette, qui ne correspond pas à un produit de cession, est irrégulière. »

Source : Cour des comptes, rapport sur les résultats et la gestion de 2008

¹ Le troisième amendement, adopté à l'initiative de la rapporteure spéciale, visait à préciser l'appellation du programme « Dépenses immobilières », sous la forme de « Contribution aux dépenses immobilières ».

B. UN DISPOSITIF REPOSANT ESSENTIELLEMENT SUR LA CESSION DES EMPRISES PARISIENNES

La cession des emprises parisiennes du ministère de la défense représente une part très significative des produits de cession attendus sur la période de programmation. **Elle devait procurer l'essentiel des recettes à court terme**, les cessions d'emprises hors Paris intervenant plus tardivement.

La perspective du regroupement sur le site de Balard, à compter de 2014, de l'ensemble des états-majors et services centraux permettra la libération de la totalité des sites actuellement occupés par le ministère de la défense à Paris, à l'exception de l'hôtel de Brienne, de l'Ecole militaire et de l'hôtel des Invalides (ainsi que de l'hôpital du Val-de-Grâce et des locaux de la DGSE).

Les emprises libérées sont au nombre de treize. Trois d'entre elles devraient l'être dès 2010, deux en 2012 et les huit autres en 2014.

1. Les emprises destinées à être cédées dans les conditions de droit commun

Quatre emprises doivent être cédées dans les conditions de droit commun, par l'intermédiaire de France Domaine. L'une d'entre elles (immeuble de la rue Saint-Charles) a déjà été cédée par adjudication. La ville de Paris a fait jouer son droit de priorité pour deux autres emprises (pavillon du Montparnasse et immeuble du boulevard de La Tour-Maubourg) et pourrait faire de même pour le quatrième site (caserne Gley).

2. Les emprises qui devaient être cédées à une société de portage

Huit emprises (casernes Reuilly et Lourcine, abbaye de Penthemont, hôtels du Génie, de Penthemont et de l'Artillerie, caserne de la Pépinière et îlot Saint-Germain) devaient être cédées en site occupé à une **société commune** de droit privé, mais à capitaux publics, **constituée entre la Caisse des dépôts et consignations et la Sovafim** (Société de valorisation foncière et immobilière). Le recours à une société de portage avait été privilégié en vue de réaliser, pour chacune de ces huit emprises, un projet de valorisation particulier. Le ministère de la défense devait devenir locataire jusqu'à la libération des locaux. Après leur libération par le ministère de la défense, les emprises devaient être cédées par la société de portage à des échéances différentes.

3. Le cas particulier de l'hôtel de la Marine

Etant données ses caractéristiques patrimoniales et historiques, l'hôtel de la Marine restera la propriété de l'Etat, mais le ministère de la défense envisage sa location de longue durée. Il s'agirait donc de céder l'usufruit du

bâtiment en imposant au futur preneur un cahier des charges exigeant tenant compte de la valeur historique et patrimoniale de cet ensemble.

Le cas de l'hôtel de la Marine

Interrogé par les rapporteurs sur l'avenir de l'hôtel de la Marine, le ministère de la défense a apporté les précisions suivantes :

« 1 - Compte tenu de ses caractéristiques patrimoniales, l'hôtel de la Marine ne sera pas vendu. Il est envisagé de le valoriser sur la base d'un bail emphytéotique ou d'une AOT confiant la totalité de l'entretien et des travaux d'aménagement à la charge du preneur, contre le paiement d'un loyer en un seul versement. Le ministère de la culture est pleinement associé à cette démarche, ainsi que France Domaine.

« 2 - Le calendrier de valorisation envisagé est 2010 compte tenu de la complexité de l'opération.

« 3- L'hôtel de la Marine étant classé monument historique, il bénéficie de protections patrimoniales qui s'appliqueront au repreneur. Le ministère de la défense étudie l'inclusion dans le cahier des charges d'un certain nombre de protections d'usage en cours de définition (définition d'un programme de poursuite des travaux d'entretien de restauration...). Il est envisagé que le titulaire du titre d'occupation assure la gestion, la conservation et l'entretien de tout ou partie du mobilier classé (le ministère de la culture mène une politique de conservation d'ensembles immobiliers et mobiliers cohérents), en lien avec le Mobilier national. »

C. UNE RÉALISATION CONTRARIÉE

Près d'un an et demi après le début de la période de programmation, aucun des dispositifs envisagés pour mobiliser rapidement un volume important de ressources immobilières ne s'est montré réellement opérant, hormis le versement obtenu de la Société nationale immobilière (SNI) qui représente une avance sur loyers. Le projet de vente anticipée de l'immobilier parisien à une société de portage a été abandonné. Le devenir de l'hôtel de la Marine est loin d'être clarifié. Dans le même temps, les cessions conclues hors Paris à la suite de la mise en place du nouveau plan de stationnement ne se sont pas traduites par des rentrées financières, les collectivités acquéreuses ayant bénéficié du dispositif de cession à l'euro symbolique.

1. L'achat anticipé de l'immobilier parisien par une société de portage : un processus infructueux

a) Depuis le début, un désaccord apparent entre le ministère de la défense et le ministère du budget

Dès l'examen du projet de loi de programmation militaire 2009-2014, le ministère de la défense et le ministère du budget ont exprimé des points de vue différents sur la manière de céder les biens immobiliers.

(1) Selon le ministère de la défense : céder les biens à une filiale commune de la Caisse des dépôts et de la Sovafim, pour que le ministère de la défense dispose des recettes dès que possible

Comme Hervé Morin, ministre de la défense, l'a indiqué lors de son audition devant la commission des finances, le 1^{er} juillet 2008, le ministère de la défense souhaitait bénéficier le plus tôt possible (initialement, dès 2009) du produit de ces cessions. C'est pourquoi il voulait vendre ses biens immobiliers à une société foncière, appuyée sur la Caisse des dépôts et consignations, qui se serait financée par l'emprunt et qui se serait chargée ensuite de revendre ces biens. Concrètement, il s'agissait de créer une filiale de la Société de valorisation foncière et immobilière (Sovafim) et de la Caisse des dépôts et consignations. C'est dans cette perspective que l'article 67 de la loi de finances pour 2009 a étendu les prérogatives de la Sovafim à des sociétés sur lesquelles elle n'exerce pas son contrôle, mais dont elle « *détient une partie du capital social* ».

De l'automne 2008 au mois de mars 2010, le ministère de la défense a continuellement présenté comme imminente la création de cette société de portage. Dans un premier temps, celle-ci était prévue pour le printemps 2009¹. Puis le ministre de la défense a indiqué, lors de l'examen de la loi de programmation militaire 2009-2014 par l'Assemblée nationale, le 8 juin 2009 : « *S'agissant de la question immobilière, il est vrai que le processus est assez long : une discussion a eu lieu au niveau interministériel, ainsi qu'avec la Caisse des dépôts. Toutefois, je puis vous garantir que le dispositif sera appliqué avant la fin de l'année et, plus précisément, au mois d'octobre, selon nos estimations les plus raisonnables. Grâce à l'opération que je vous ai présentée – et qui, je le rappelle, consistera, pour la Sovafim, à nous verser la somme correspondant à l'achat de notre parc immobilier parisien, avant de céder celui-ci à son tour –, ces crédits seront disponibles dans le budget 2009* ».

Auditionné le 15 octobre 2009 par la commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat, Christian Piotre, secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense, a déclaré que « *l'inscription des*

¹ Lors de son audition, le 28 janvier 2009, par la commission de la défense de l'Assemblée nationale, Christian Piotre, secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense, a déclaré, au sujet de la société de portage, qu'il était prévu d' « établir ses statuts dans le courant du premier trimestre 2009 ».

recettes provenant de la vente de l'immobilier parisien au compte d'affectation spéciale s'effectuera très vraisemblablement au cours de l'exercice 2010 ».

(2) Selon le ministère du budget : éviter le recours à une société de portage, qui pourrait conduire à « brader » les biens concernés

Eric Woerth, alors ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, a exprimé en mars 2009¹ un point de vue différent sur le sujet, suggérant que le recours à une société de portage n'était pas approprié.

Il a en effet déclaré : « *Nous ne sommes pas sûrs de créer une société de portage. Un comité commun aux ministères du budget et de la défense se réunit tous les quinze jours pour assurer un suivi très précis de ce sujet. Vaut-il mieux partager les cessions en plusieurs lots ou vendre en bloc ? Faut-il procéder par appel d'offres ou transfert à une société de portage ? Tout dépend des conditions du portage qui ont beaucoup évolué depuis l'an dernier. (...) En tout cas, je ne veux pas que l'État brade ses actifs fonciers. J'ajoute que nous devons avoir un dialogue ouvert avec la mairie de Paris sur ces opérations ».*

b) L'abandon du projet de société de portage

L'abandon du projet de mise en place d'une société de portage a semblé-il être pour la première fois annoncé par Eric Querenet de Breville, sous-directeur au ministère du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, lors de son audition par la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, le 9 mars 2010².

Cet abandon a été confirmé par le ministère de la défense lors de la réunion de contrôle trimestriel du budget de la défense, auxquelles participent les commissions des finances et de la défense des deux assemblées, le 7 avril 2010.

En effet, selon les informations dont disposent les rapporteurs, le prix offert par la Caisse des dépôts et la Sovafim – 520 millions d'euros - était inférieur d'environ 30 % (soit environ 220 millions d'euros) à celui inscrit au tableau général des propriétés de l'Etat (TGPE). Cet écart s'explique notamment :

- par la situation du marché immobilier ;
- par des différences de méthode d'évaluation de la valeur des biens, celle du TGPE semblant peu appropriée en l'espèce³ ;
- par la volonté de la Caisse des dépôts et de la Sovafim de rémunérer le risque qu'elles auraient pris.

¹ *Audition par la commission de la défense de l'Assemblée nationale, 10 mars 2009.*

² « Les négociations engagées avec la Caisse des dépôts et la Sovafim, dont une filiale commune devait reprendre en bloc une grande partie des emprises parisiennes, ont été ajournées ».

³ *La méthodologie du TGPE consiste à extrapoler le prix de vente de biens comparables effectivement cédés. Cependant, les investisseurs évaluent les biens selon une logique différente, en fonction du retour sur investissement qu'ils espèrent obtenir dans le cadre d'un projet précis.*

La solution envisagée consiste désormais à recourir à un processus classique d'appel d'offres pour chacun des biens considérés, selon un calendrier échelonné dans le temps.

2. La « valorisation » de l'hôtel de la Marine : une mise en œuvre problématique

Officiellement, le projet de location de longue durée de l'hôtel de la Marine reste d'actualité. Un cahier des charges technique, destiné à soumettre le futur preneur à des engagements précis en matière de protection du patrimoine, doit être élaboré. Comme il s'agit d'un monument historique, la Commission nationale des monuments historiques doit être préalablement consultée. L'architecte des monuments historiques a réalisé une étude recensant l'ensemble des pièces et éléments de décoration à préserver.

La destination future de l'hôtel de la Marine – hôtel de luxe, lieu culturel... – demeure encore très floue, même si un projet particulier de valorisation a été évoqué dans la presse.

Une contradiction forte semble apparaître entre les exigences et contraintes nécessaires pour toute utilisation de cet immeuble historique et la volonté de valorisation auprès d'un opérateur privé exprimée par le ministère de la défense.

Les évaluations du produit que l'Etat pourrait retirer de la cession de l'usufruit de l'hôtel de la Marine sont extrêmement incertaines. **L'intérêt même d'une telle opération n'est pas attesté** et l'obtention de recettes en rapport avec les hypothèses de la loi de programmation n'est en rien garantie.

3. Les cessions hors Paris : des perspectives de recettes moindres que prévu

Le montant des cessions encaissé en 2009 s'est établi à 65 millions d'euros. Il correspond à des ventes d'emprises régionales intervenues avant les restructurations et pour lesquelles les paiements sont échelonnés. Le ministère de la défense a perçu un premier versement de 15 millions d'euros pour la vente du fort d'Issy-les-Moulineaux, les paiements étant étalés sur quatre ans (le bien a été cédé pour un montant total de 60 millions d'euros).

Sur les 190 millions d'euros de produits de cessions immobilières attendus en 2010, 60 millions d'euros correspondent à des cessions hors Paris et le restant à des ventes d'emprises parisiennes.

Il a été confirmé à vos rapporteurs que le montant des recettes exceptionnelles inscrit dans la loi de programmation militaire a été établi avant que soit ouvert le bénéfice des cessions à l'euro symbolique dans les zones les plus affectées par les restructurations de défense. Dès lors, le montant des

recettes potentielles liées aux cessions d'emprises situées en province pourrait être amputé d'un tiers environ.

Ainsi, sur 23 emprises militaires libérées en 2009 dans le cadre du nouveau plan de stationnement, 16 emprises, représentant une valorisation totale de 13,5 millions d'euros ont été cédées à l'euro symbolique en application du dispositif CRSD. Le site de Sourdun, sur lequel a été créé un internat d'excellence en liaison avec le ministère de l'éducation nationale, a lui aussi été cédé à l'euro symbolique alors qu'il était valorisé à 22 millions d'euros. Finalement, 6 emprises seulement ont été cédées à titre onéreux, pour un montant total de 15 millions d'euros.

D. QUELLES CONSÉQUENCES SUR LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE ?

La faible réalisation des recettes immobilières sur 2009 et 2010 se conjugue avec l'absence totale de recettes en matière de cessions de fréquences hertziennes, tout comme de cession de l'usufruit des satellites de télécommunication Syracuse II.

Il n'entre pas dans le cadre du présent rapport d'évaluer l'impact de ces moindres recettes exceptionnelles sur l'équilibre global de la loi de programmation militaire.

A l'horizon de la loi de programmation, le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique considère néanmoins que les probables manques à gagner dans le cas des ressources immobilières devraient être plus que compensés par des ressources hertziennes supérieures aux prévisions¹.

1. Des ressources immobilières inférieures de 200 millions d'euros aux prévisions initiales sur la totalité de la période 2009-2014 ?

Il ressort des informations disponibles que les ressources tirées des cessions immobilières pourraient être inférieures de 350 millions d'euros aux prévisions initiales du Gouvernement sur l'ensemble de la période 2009-2013. Ce déficit peut être ramené à environ **200 millions d'euros** si l'on déduit le solde positif du compte d'affectation spéciale « immobilier » en début d'exercice 2009, soit près de 140 millions d'euros.

¹ « Le calendrier, dont la maîtrise relève de l'ARCEP, subit un décalage d'environ un an – et ce sera peut-être quatorze mois –, mais les recettes attendues – 35 entreprises se sont déclarées intéressées par les fréquences libérées – sont très largement supérieures à ce qui a été inscrit dans la loi de programmation militaire. (...) Du côté des fréquences, les plus-values potentielles sont très importantes, mais je ne m'avancerai pas sur les évaluations car elles vont de un à cinq. Je crois en tout cas que l'aléa favorable sur les fréquences est supérieur à l'aléa défavorable sur l'immobilier » (audition d'Eric Querenet de Breville, sous-directeur au ministère du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, par la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, le 9 mars 2010).

Ce montant est inférieur à celui, de 400 millions d'euros, envisagé par le rapporteur François Trucy, rapporteur spécial de la mission « Défense », lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010¹. Cela vient en particulier du fait que si, dans le cas des biens parisiens, les prix demandés par la Caisse des dépôts et la Sovafim étaient inférieurs d'environ 30 % (soit environ 220 millions d'euros) à ceux inscrits au TGPE, le Gouvernement, s'appuyant sur l'étude d'un cabinet privé², estime désormais qu'en cas de cessions séparées et différées l'écart ne serait plus que de l'ordre de 100 millions d'euros³.

Par ailleurs, les recettes correspondant aux biens situés en province risquent d'être inférieures de 50 % aux estimations initiales, en raison du dispositif de cessions à l'euro symbolique (décidé postérieurement à leur évaluation), de la diminution marquée des prix immobiliers en province, et des coûts de dépollution.

¹ *Rapport général n° 101 (2009-2010).*

² *Jones Lang LaSalle.*

³ « Selon les dernières évaluations de France Domaine, la moins-value sur l'ensemble des cessions parisiennes prévues en LPM devrait être de l'ordre de 100 millions d'euros » (*audition d'Eric Querenet de Breville, sous-directeur au ministère du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, par la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, 9 mars 2010*).

Les recettes immobilières : des recettes globales inférieures de 200 millions d'euros aux prévisions ?

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2009-2012
Les prévisions initiales du Gouvernement (1)	972	627	307				1906
Biens parisiens cédés à une société de portage	653	107	107				867
Autres cessions de biens parisiens	0	300	0				300
Cessions en province	95	220	200				515
Soulte SNI	224						224
Le scénario « raisonnablement défavorable » envisagé par le rapporteur François Trucy à l'automne 2009 (2)	414	825	180	80			1500
Biens parisiens cédés à une société de portage (3)	0	490	80	80			650
Autres cessions de biens parisiens (3)	50	225					275
Cessions en province (4)	0	110	100				210
Soulte SNI	224						224
Report du solde de 2008	140						140
Un scénario désormais envisageable	425	190	267	267	267	267	1 685
Biens parisiens cédés à une société de portage	0	0	0	0	0	0	0
Autres cessions de biens parisiens (3)	15	130	230	230	230	230	1 065
Cessions en province (4)	50	60	37	37	37	37	260
Soulte SNI	221						221
Report du solde de 2008	139						139
Ecart par rapport aux prévisions initiales	-547	-437	-40	267	267	267	-222
Biens parisiens cédés à une société de portage	-653	-107	-107				-867
Autres cessions de biens parisiens	15	-170	231	231	231	231	767
Cessions en province	-45	-160	-163	37	37	37	-258
Soulte SNI	-3						-3

(1) Informations transmises par le ministère de la défense. (2) Rapport spécial sur la mission « Défense » (rapport général n° 101 (2009-2010)). (3) On suppose que le produit est inférieur de 25 % aux estimations initiales. (4) On suppose que le produit est inférieur de 50 % aux prévisions initiales.

Sources : ministère de la défense, calculs des rapporteurs

Le troisième scénario ne prétend pas, bien entendu, donner le montant exact de ce que seront les ressources immobilières effectivement constatées. Il paraît cependant plausible, au vu des informations transmises aux rapporteurs.

Le projet de cession de l'usufruit de l'hôtel de la Marine demeure par ailleurs encore assez vague.

Au total, des moins-values de ressources immobilières de l'ordre de 200 millions d'euros (pour des prévisions initiales de l'ordre de 2 milliards d'euros) ne sont pas invraisemblables. Elles demeureraient donc limitées.

Il existe cependant un fort aléa dans le cas des biens parisiens, tenant aux incertitudes sur l'évolution du marché immobilier à moyen terme, et au fait qu'environ la moitié du produit attendu proviendrait de l'îlot Saint-Germain, que son caractère atypique (en particulier du fait de sa superficie) rend difficile à céder, alors que d'autre part, la valorisation de l'hôtel de la Marine reste hypothétique.

2. Un déficit beaucoup plus sensible sur le début de la programmation

Sur l'exercice 2009, le déficit en ressources exceptionnelles aura été supérieur à 500 millions d'euros, si l'on considère que seuls peuvent être assimilés à des recettes le solde en début d'exercice (139 millions d'euros), l'avance sur loyers réglée par la SNI (221 millions d'euros) et les cessions de l'année (65 millions d'euros).

Dans le cas de l'année 2010, l'estimation de 700 millions d'euros retenue par la loi de finances initiale pour 2010, jugée « plausible » par le rapporteur François Trucy à l'automne 2009, **n'est plus d'actualité depuis l'abandon du projet de cession à une société de portage.**

Ainsi, selon Eric Querenet de Breville, sous-directeur au ministère du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat¹, « la prévision actuelle est de 190 millions. La différence s'explique par le retournement du marché immobilier : l'État ne veut pas brader ses actifs et préfère donc renoncer au bénéfice immédiat d'une recette de trésorerie. Les négociations engagées avec la Caisse des dépôts et la Sovafim, dont une filiale commune devait reprendre en bloc une grande partie des emprises parisiennes, ont été ajournées. Sur les 190 millions d'euros attendus, 130 concernent la vente de lots isolés à Paris, pour lesquels un appel d'offres sera réalisé – Lourcine, La Tour Maubourg, Montparnasse – et 60 seraient imputables aux cessions en province ».

¹ Audition par la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, 9 mars 2010.

Les ressources du CAS « immobilier » en 2009 et en 2010 : prévision et exécution

(en millions d'euros)

	2009	2010
	Exécution	Montants indiqués par le ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat
CAS immobilier	561	190
Ressources exceptionnelles stricto sensu	425	190
Report du solde de 2008	139	
Souste de la SNI	221	
Remboursement d'une avance sur travaux par la SNI		
Cessions*	65	190
Crédits budgétaires transférés des programmes 146 et 178	136	?
Prévisions de recettes initiales pour le CAS immobilier	972	650
Recettes manquant pour le CAS	411	-

Sources : Cour des comptes ; Audition d'Eric Querenet de Breville, sous-directeur au ministère du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, par la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, 9 mars 2010

3. Le nécessaire recours à des mesures de trésorerie de grande ampleur

Pour 2009, le **déficit en recettes immobilières exceptionnelles** a été en partie compensé par des mesures de trésorerie de grande ampleur permises par le plan de relance, qui ne constituent toutefois qu'une simple avance destinée à être remboursée après 2011, et par l'**autorisation de consommer des crédits disponibles reportés des gestions antérieures**.

Ainsi, sur un volume total de 900 millions de crédits de report que le ministère de la défense a été autorisé à consommer en 2009, près de 400 millions d'euros correspondent à des dépenses immobilières ou d'infrastructures, ces crédits provenant des programmes 146 « équipement des forces » et 178 « préparation et emploi des forces » ayant été transférés vers le programme

212 « soutien de la politique de défense » (260 millions d'euros) ou vers le CAS « gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » (136 millions d'euros).

Par ailleurs, la **moindre inflation**¹, par rapport aux prévisions sur lesquelles avait été établie la loi de finances, aurait suffisamment réduit les charges du ministère de la défense pour permettre, grâce à la consommation de ces crédits de reports, de faire face aux paiements et même de réduire le report de charge en fin d'exercice.

L'appel à des crédits de report est de nouveau envisagé en 2010 pour faire face aux charges de politique immobilière.

¹ *Le gain de désinflation au bénéfice du budget de la défense fait l'objet de divergences d'évaluation entre le ministère du budget, qui évoque une moindre charge de 590 millions d'euros sur l'exercice 2009, et le ministère de la défense, qui l'estime comprise entre 300 et 400 millions d'euros (voir audition d'Hugues Bied-Charreton, directeur des affaires financières du ministère de la défense, devant la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale – 9 mars 2010).*

III. LE REGROUPEMENT DES ADMINISTRATIONS PARISIENNES SUR LE SITE DE BALARD

Le ministère de la défense a radicalement infléchi ses choix immobiliers concernant son administration centrale en 2008, en lançant le projet de regroupement des états-majors et services centraux, autour du ministre et de son cabinet, sur le site de Balard dans le XV^e arrondissement de Paris, déjà partiellement occupé par l'armée de l'air et divers services.

Jusqu'alors, le ministère était engagé dans le **projet du « pôle stratégique de Paris » (PSP)**, visant principalement à réorganiser l'outil de commandement de niveau stratégique dans les bâtiments de l'îlot Saint-Germain. Ce projet avait lui-même connu certaines évolutions, avec la décision d'installer au Mont-Valérien, et non au ministère lui-même comme initialement prévu, les infrastructures nécessaires à un quartier général d'opération (OHQ – *Operation Headquarter*) destiné à la conduite d'opérations militaires multinationales. L'un des axes principaux du projet PSP visait à transférer sur le site de l'Ecole militaire l'état-major de l'armée de terre, et à moderniser dans le même temps les moyens de commandement stratégiques relevant de l'état-major des armées. Des travaux en ce sens avaient commencé à être engagés.

L'**abandon du projet PSP au profit du projet Balard** est apparemment le produit des réflexions engagées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), le regroupement de l'essentiel de l'administration centrale sur une même aire géographique apparaissant comme un vecteur privilégié de rationalisation des structures et d'optimisation des soutiens.

Mais la perspective d'une libération par le ministère de plusieurs emprises situées à Paris *intra muros* paraissait également de nature à mettre en place une **opération financière jugée intéressante pour la trésorerie du ministère**. La **vente anticipée** des emprises actuelles à une société de portage devait procurer des recettes utiles pour le financement des besoins de paiement à court terme, alors que le recours à un **partenariat public-privé** pour la construction et le soutien du futur siège du ministère devait permettre d'en amortir le coût sur une longue durée sans imposer de lourds investissements immédiats. On a vu précédemment que le premier volet de ce schéma n'a pu être mené à bien, faute d'accord sur le montant de la vente.

Reposant sur le **regroupement de 10 000 personnes sur deux parcelles** situées de part et d'autre de l'avenue de la Porte de Sèvres – l'une déjà construite et dont plusieurs bâtiments sont en cours de rénovation et l'autre, moins densifiée, où sera édifié un bâtiment neuf destiné à devenir le nouveau siège du ministère – le projet Balard offre l'occasion d'une **réorganisation en profondeur de l'organisation des états-majors et services centraux** combinant réduction globale des effectifs et nouvelle répartition entre les implantations à Paris, dans la proche banlieue et en province.

La phase d'études préalable et de conception de ce projet majeur aura été particulièrement brève. Elle s'est déroulée sur 2008 et le début de

2009, la définition du programme ayant été arrêtée en juillet 2009 pour une remise des dossiers en septembre de la même année et un choix de l'opérateur en février 2011. Le choix du site, du périmètre du regroupement et des modalités de réalisation est intervenu dans des délais très rapides.

A l'examen, il apparaît que ce projet présente de nombreux avantages et peut effectivement permettre une optimisation de l'organisation centrale du ministère de la défense. Il suscite clairement de fortes attentes au sein de ce dernier. Toutefois, le bénéfice global pour l'Etat – au plan financier – ne pourra véritablement être évalué qu'au vu des conditions dans lesquelles pourront être négociées les emprises actuelles, notamment l'îlot Saint-Germain, qui constitue la plus importante d'entre elles.

A. L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE DU PROJET

1. La réunion de la quasi-totalité des effectifs parisiens sur un site unique

La réunion sur le site de Balard, dans le XVe arrondissement de Paris, de la quasi-totalité des états-majors et services centraux du ministère, constitue le principal projet immobilier actuel du ministère de la défense. Les près de 20 000 personnes aujourd'hui employées à Paris et dans sa banlieue sur une vingtaine de sites seraient ramenées à moins de 15 000, dont 10 000 sur le site de Balard et le reste en banlieue.

Le tableau ci-après, réalisé par les rapporteurs, permet de comparer, à titre indicatif, les effectifs parisiens actuels du ministère de la défense et ceux prévus pour 2014.

Les effectifs de l'administration centrale du ministère de la défense aujourd'hui et en 2014 : quelques ordres de grandeur

	2008	2014				
		Balard			Banlieue	Total
		Effectifs définitifs	Dt Parcelle Ouest	Dt Parcelle Est		
Organismes directement rattachés aux ministres et services du SGA	5 000	1 500	1 000	500		
États-majors et organismes associés	8 500	4 500	3 000	1 500		
Direction générale pour l'armement	4 500	3 000	1 000	2 000		
Soutien		1 000	500	500		
Total	18 000	10 000	5 500	4 500	4 000	14 000

Source : d'après le ministère de la défense

Actuellement, les structures centrales du ministère de la défense sont éclatées entre une vingtaine de sites, dont quatre principaux :

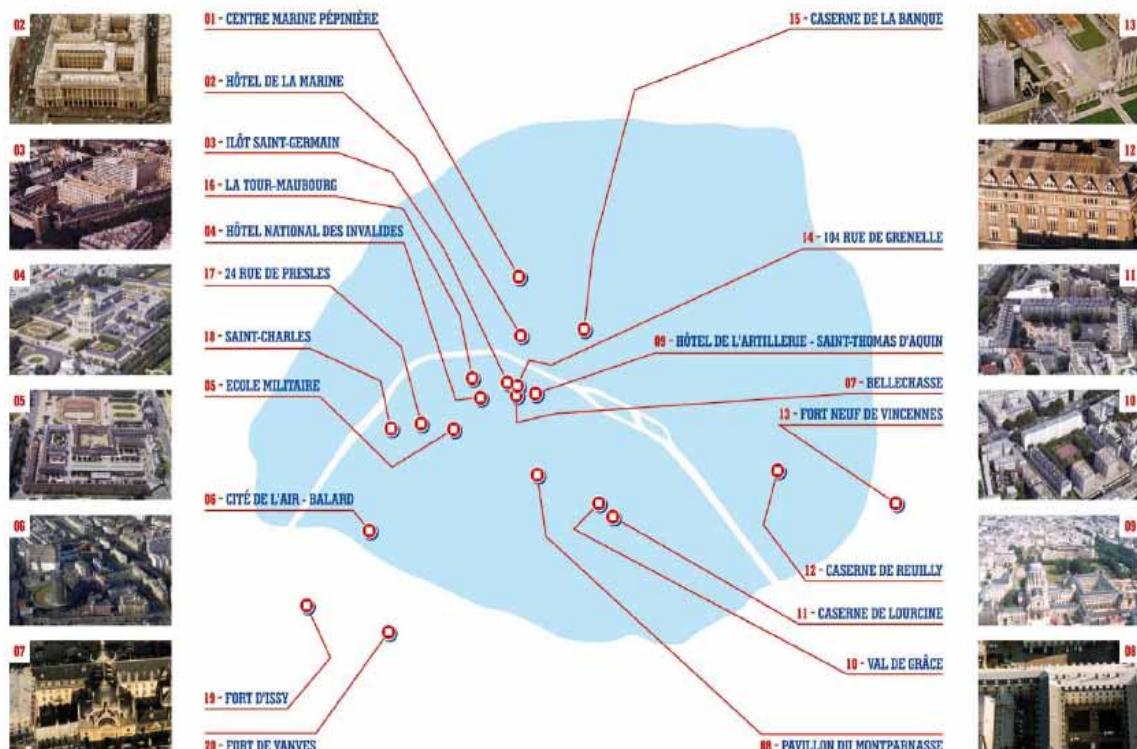
- le ministre, le SGA, l'état-major des armées (EMA) et l'état-major de l'armée de terre (EMAT) occupent l'« îlot Saint-Germain », dans le VII^e arrondissement de Paris (le ministre – hôtel de Brienne – au 14, rue Saint Dominique ; l'EMA et l'EMAT au 231, boulevard Saint Germain) ;

- l'état-major de la marine se trouve à l'Hôtel de la Marine (au 2, rue Royale, dans le VIII^e arrondissement de Paris) ;

- l'état-major de l'armée de l'air occupe la Cité de l'Air, sur la parcelle est du site de Balard ;

- la DGA a quitté en 2007 la parcelle est pour le site de Bagneux.

Les principales emprises de l'administration centrale du ministère de la défense mi-2009



NB : le fort d'Issy a été vendu à la commune d'Issy-les-Moulineaux le 30 novembre 2009.

Source : ministère de la défense

Cette situation n'est manifestement pas optimale. Elle ne correspond à l'esprit ni du décret n° 2009-869 du 15 juillet 2009¹, qui a renforcé les pouvoirs

¹ Décret relatif aux attributions du ministre de la défense, du chef d'état-major des armées et des chefs d'état-major de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air.

du chef d'état-major des armées vis-à-vis des autres chefs d'état-major, ni de la RGPP, qui implique la recherche de synergies. Encore aujourd'hui, l'Hôtel de la Marine porte l'inscription de « Ministère de la Marine ».

Le principe du regroupement des principales structures dirigeantes du ministère sur un site unique doit donc être approuvé.

Dans le cas des immeubles parisiens, seuls subsisteraient en-dehors de Balard :

- la « caserne Mortier » de la DGSE, dans le XXe arrondissement de Paris ;
- l'hôpital militaire du Val de Grâce ;
- l'Ecole militaire ;
- l'Hôtel des Invalides ;
- l'Hôtel de Brienne, qui devrait être utilisé par le ministère de la défense en vue de réceptions.

La réorganisation des états-majors et services centraux qui accompagne le projet Balard se traduira par des réductions d'effectifs directement liées au regroupement géographique, notamment l'optimisation des soutiens, ou consécutives à d'autres réformes issues de la RGPP. Elle se traduira également par des redéploiements de directions ou services de Paris *intra muros* vers la proche banlieue ou vers la province. Ainsi, les directions du personnel de l'armée de terre et de l'armée de l'air quitteront Paris pour Tours et la direction du personnel de la marine s'installera à Houilles.

On constate ainsi une convergence entre ce grand projet immobilier et une **nouvelle architecture du haut commandement militaire** dont les grandes lignes sont désormais connues. Elle s'articulerait autour de l'Etat-major des armées, des trois Etats-majors d'armée et de cinq grandes directions interarmées spécialisées par métiers : les ressources humaines ; les relations internationales ; les capacités et le budget ; les soutiens ; les opérations. Les structures de direction et de pilotage se trouveraient réunies à Balard, les services gestionnaires étant plutôt redéployés en banlieue ou en province. Des quatre états-majors actuels subsisterait un noyau beaucoup plus réduit et concentré pour la première fois en un même lieu.

2. Le site de Balard

Le site de Balard est constitué de trois parties :

- une **parcelle est** de 8,5 ha, où se trouve actuellement la Cité de l'Air (base aérienne 117), qui comprend notamment deux tours de grande hauteur, désignées par les lettres A (ex-« tour de la DGA ») et F (logements), dont la rénovation est en cours, indépendamment du projet de regroupement des implantations parisiennes sur le site (4 500 personnes) ; une dizaine de petits

bâtiments seront démolis (10 000 m²) et une dizaine d'autres bâtiments seront reconstruits ou rénovés (120 000 m²), en sus des tours A et F (50 000 m²) ;

- une **parcelle ouest** de 5 ha, accueillant actuellement 1 500 personnes, dont une partie (70 000 m²) doit être détruite, alors que le bâtiment dit « en L » ou « bâtiment Perret », inscrit à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques¹, sera conservé ; c'est sur cette parcelle que seront construits les bâtiments neufs du ministère (130 000 m²) ;

- une « **corne ouest** » de 3 ha, située près de la Seine à l'extrémité de cette parcelle « ouest » ; cette partie doit être détachée de la parcelle ouest et valorisée sous forme d'immeubles locatifs de bureaux et de commerces (90 000 m²), en vue de générer des recettes annexes.

Les grandes lignes du « projet Balard »

	Corne ouest	Parcelle ouest	Parcelle est	Total défense	Total
	A	B	C	B+C	A+B+C
Superficie (ha)	3	5	8,5	13,5	16,5
L'utilisation actuelle du site					
Effectifs		1 500	4 500	6 000*	6 000*
Situation prévue en 2014					
SHON (m ²)	90 000	130 000	190 000	320 000	410 000
Effectifs		5 500	4 500	10 000	10 000

* 2 000 de plus avant le déménagement de la DGA à Bagneux en 2007 (les espaces libérés sur une partie de Balard Ouest et dans la Tour A en vue de sa restructuration n'ont pas été réaffectés).

Source : d'après le ministère de la défense

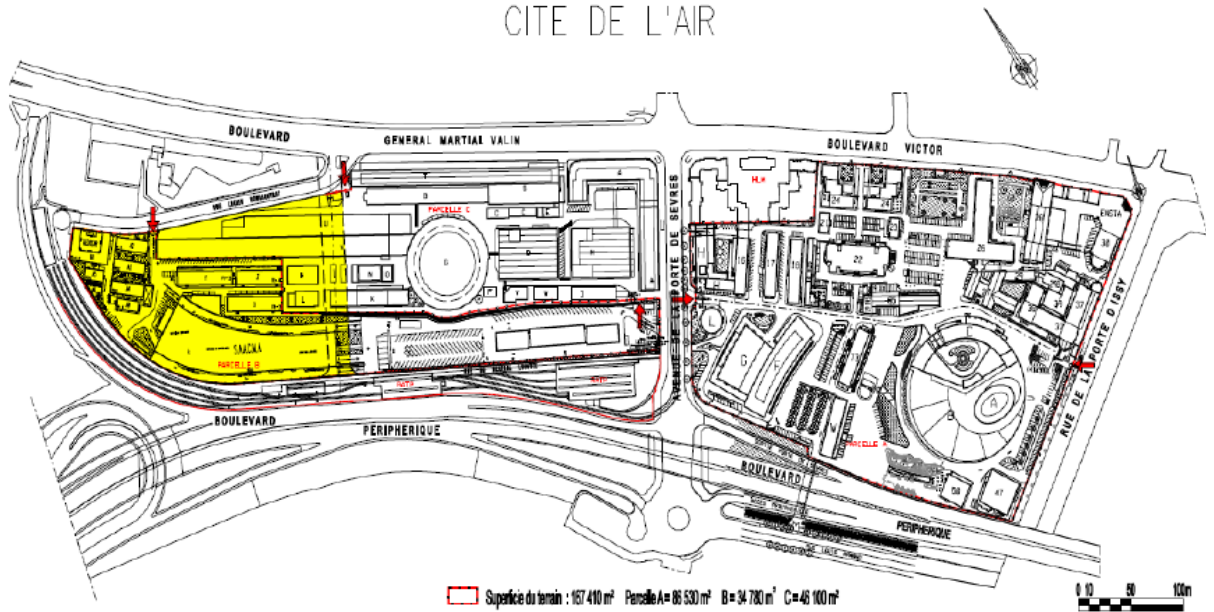
La parcelle ouest doit réunir les structures dirigeantes du ministère (ministre, cabinet, SGA, les quatre états-majors, DGA), ainsi que le centre de planification des opérations (CPCO) et le commandement des forces nucléaires (COFN), actuellement situés dans les sous-sols de l'îlot Saint-Germain. La parcelle est regrouperait des services moins liés au ministre, notamment les services de soutien. La corne ouest doit quant à elle être cédée au futur prestataire, afin qu'il y construise des immeubles de bureaux.

Le plan et les photographies ci-après permettent de visualiser le site de Balard.

¹ Les bassins d'essais de la Marine, également construits par Auguste Perret, mais qui ne sont pas inscrits à l'inventaire, doivent en revanche être détruits. Le permis de démolir déposé au mois d'octobre 2008, signé le 19 février 2009 par le Préfet, après accord du ministère de la Culture, affiché depuis le 3 mars 2009 sur le site, n'a pas fait l'objet de recours.

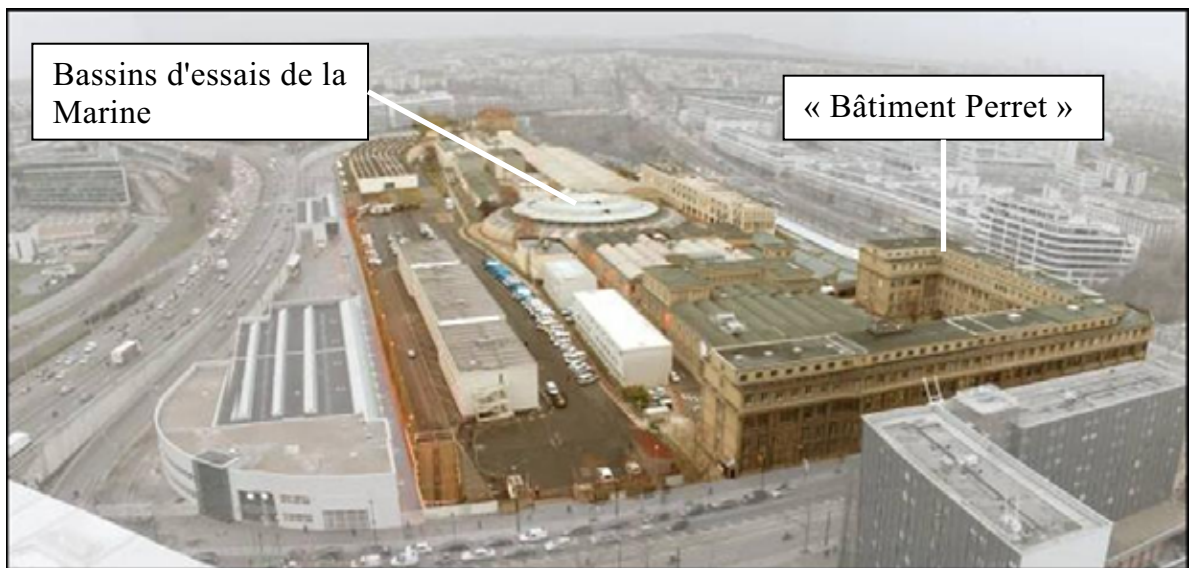
Plan du site de Balard

CITE DE L'AIR



Parcelle est (photo SGA/DMPA)

[photographie prise depuis la tour F]



Parcelle ouest (photo SGA/DMPA)

Source : d'après le ministère de la défense (la désignation des principaux bâtiments est faite par les rapporteurs)

Le tableau ci-après indique le calendrier prévisionnel du projet.

Le calendrier du projet

DATES	Phases	Grandes étapes
janv-08 à janvier 2009	Etude de faisabilité, évaluation préalable, définition des principes directeurs	· Validation des principes directeurs · Accord de la mission d'appui aux partenariats public-privé
Janvier 2009 à septembre 2009	Elaboration et validation du programme fonctionnel	· Remise du dossier de consultation
sept-09 à début 2011	Dialogue compétitif	· Remise des esquisses architecturales à la mi-novembre 2009 · Choix de l'opérateur début 2011
2009 - 2010	Etudes préalables, diagnostics en 2009 Démolition en 2010	· Démolition d'une partie de la parcelle occidentale achevée en fin 2010
Avril à novembre 2011	Elaboration du dossier, dépôt, instruction du permis	· Délivrance du permis de construire
2012 – 2014	Travaux sur 32 mois	· Début du chantier de construction en décembre 2011 · Livraison en juin 2014 des immeubles neufs et rénovés
mi 2014 à fin 2014	Installation du ministère de la Défense Prise de possession des lieux, installations complémentaires, transfert des personnels	· Libération des emprises parisiennes au 31 décembre 2014

Source : ministère de la défense

Le ministre de la défense indique que le Président de la République lui a donné son accord en décembre 2007¹. Le projet a été publiquement annoncé par le Président de la République le 17 juin 2008². Il a été confirmé par le ministre de la défense le 26 mars 2009, soit un mois avant la réunion du comité ministériel d'investissement.

Par ailleurs, la délégation pour le regroupement des états-majors et des services centraux de la Défense (DRESD), chargée de piloter le projet, a été créée dès octobre 2008.

Une « compétition architecturale » a été organisée. Chacun des trois candidats (Bouygues, Eiffage et Vinci) a présenté trois cabinets d'architectes, chacun de ces cabinets produisant quatre pré-esquisses pour le bâtiment principal du ministère, pour un bâtiment à reconstruire en parcelle Est et pour les immeubles locatifs de la « corne » Ouest. Les projets doivent respecter les normes du plan local d'urbanisme, notamment le coefficient d'occupation des sols de 3 et la hauteur maximale de construction de 31 mètres. Les candidats ont également proposé une gamme de mobilier de création pour l'ensemble du ministère. Une première sélection d'un projet par candidat a été retenue en décembre 2009. La compétition entre les trois projets en lice se poursuivra jusqu'en février 2011, dans le cadre du dialogue compétitif.

On peut s'interroger sur trois points :

- le nombre de personnes qu'il est prévu de regrouper sur le site (près de 10 000 selon le Gouvernement) ;
- le choix du site ;
- la décision de recourir à un partenariat public privé (PPP).

B. UN « CALIBRAGE » DU PROJET QUI SUSCITE CERTAINES INTERROGATIONS

1. Le Pentagone réunit 23 000 agents, mais le « Main Building » du ministère de la défense britannique seulement 3 300

Le projet Balard est souvent désigné du nom de projet de « Pentagone à la française ». Le bâtiment du Pentagone, qui abrite le département de la défense (DoD) des Etats-Unis, a été construit en 1943. Ce n'est pas 10 000 personnes qu'il réunit dans la proche banlieue de Washington (à Arlington), mais environ deux fois plus (23 000).

¹ « J'ai pris l'initiative, à l'automne 2007, de proposer au président de la République, chef des armées, de regrouper le ministère à Balard. Le chef de l'Etat m'a donné son accord en conseil de modernisation en décembre 2007 » (*le Moniteur*, 5 mars 2010).

² « Hervé Morin et Jean-Marie Bockel ont un grand chantier devant eux : regrouper le ministère de la défense sur un site unique (...) ».

Le regroupement d'un très grand nombre de personnes sur un site unique n'est pas la seule solution. Ainsi, au Royaume-Uni le ministère de la défense (MoD) regroupe 3 300 personnes dans le « Main Building » de Whitehall (construit entre 1939 et 1959 et rénové entre 2000 et 2004), à Londres. Le site de Balard regrouperait donc environ 3 fois plus de personnes que son équivalent britannique.

Les principales caractéristiques des bâtiments réunissant les organes dirigeants des ministères de la défense britannique et américain

(en m²)

	Superficie	Effectifs	Superficie/ agent
Etats-Unis (Pentagone, Arlington)			
Surface totale	616 538	23 000	27
Surface utile nette	344 279	23 000	15
Royaume-Uni (« Main Building » de Whitehall, Londres)			
Surface totale	86 000	3 300	26
Surface utile nette	51 500	3 300	16

Sources : Office of Government Commerce, « MoD Main Building redevelopment : working better together », 2006 ; site Internet du département de la défense des Etats-Unis ; calculs des rapporteurs

2. Le projet de « pôle stratégique de Paris » consistait à réorganiser le dispositif autour de l'îlot Saint-Germain (3 200 personnes)

Jusqu'à récemment la solution jugée préférable par le Gouvernement consistait non à développer le site de Balard, mais, dans le cadre du projet dit de « pôle stratégique de Paris » (PSP), à renforcer l'îlot Saint-Germain (ISG), désigné fin 2004 pour être le site de réorganisation de l'outil de commandement français de niveau stratégique, tel que prévu dans la loi de programmation militaire pour les années 2003-2008.

L'îlot Saint-Germain réunit actuellement 3 200 personnes¹, ce qui correspond au même ordre de grandeur que le « Main Building » de Whitehall.

Des travaux importants ont été réalisés dans le cadre du projet de PSP, comprenant la mise hors d'eau des locaux techniques dans le cadre du plan de protection contre les risques d'inondation (PPRI) et la consolidation des systèmes d'information et de communication (SIC).

Il était alors prévu de réaliser deux transferts essentiels :

- celui des structures dirigeantes de la DGA de Balard (dont elle occupait notamment la tour A) vers Bagneux ;
- celui de l'état-major de l'armée de terre (EMAT) de l'îlot Saint-Germain vers l'Ecole militaire.

¹ Source : schéma pluriannuel de stratégie immobilière.

Dans le premier cas, le déménagement, décidé en 2005, a été réalisé en 2007. Ainsi, la DGA occupe actuellement à Bagneux d'anciens locaux de la société Thalès, dont elle est locataire par un bail arrivant à échéance en 2016. La DGA reviendrait donc sur le site de Balard sept ans après l'avoir quitté. Le ministère de la défense estime cependant que le départ temporaire de la DGA était inévitable, du fait en particulier des actuels travaux de la tour A.

Le projet de déménagement des 800 personnes de l'EMAT, annoncé en 2006 par le ministère de la défense, n'est quant à lui plus d'actualité. Il s'agissait alors d'installer l'EMAT à l'Ecole militaire à l'horizon 2010¹. Ce projet a toutefois été abandonné, en raison de la décision de réunir les structures dirigeantes sur le site de Balard.

Selon le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI), le coût de l'ensemble de ces opérations, transfert de l'EMAT compris, se serait élevé à environ 200 millions d'euros, dont 90 millions d'euros ont été engagés.

L'abandon du projet de PSP semble avoir entraîné des dépenses inutiles de quelques dizaines de millions d'euros. Certes, le ministère de la défense a indiqué aux rapporteurs que les 20,5 millions d'euros engagés pour les travaux sur l'îlot Saint-Germain « *n'auraient pas été économisés si le projet Balard avait été décidé plus tôt car ils étaient nécessaires pour garantir une continuité stratégique et opérationnelle* ». Cependant, parmi les occupants de l'îlot Saint-Germain, le contrôle général des armées et les inspections ont été déménagés sur Saint-Thomas d'Aquin. Ces organismes devront être réinstallés à Balard à terme. Selon le ministère de la défense, « *le coût d'aménagement du site de Saint Thomas d'Aquin s'élève pour l'essentiel à 11 millions d'euros* ».

3. Le site de Balard : un site de 10 000 agents ou deux sites de 5 000 agents ?

Dans le cas particulier de Balard, le « calibrage » à 10 000 agents suscite d'autant plus d'interrogations que l'existence de deux parcelles séparées par l'avenue de la Porte de Sèvres conduit à distinguer deux entités distinctes :

- la parcelle ouest, qui réunirait les structures dirigeantes (ministre et cabinet, SGA, chefs d'état-major, dirigeants de la DGA) ;
- la parcelle est (l'actuelle Cité de l'Air), qui réunirait des services ayant moins besoin d'être géographiquement proches du ministre.

Ces deux entités doivent certes être reliées par une passerelle, mais le fait même de distinguer deux entités, en prévoyant de rassembler les structures

¹ L'édification d'un bâtiment de 18 000 m² de SHON a reçu l'agrément, le 23 septembre 2005, du Comité pour l'implantation territoriale des emplois publics (CITEP). La commission nationale des monuments historiques a, de son côté, validé ce projet, le 7 novembre 2005. L'opération a fait l'objet d'un concours d'architecture que le service d'infrastructure de la défense a notifié le 28 juillet 2006 au cabinet d'architecture Philippe Prost associé au Bureau d'études IOSIS. Le permis de construire du bâtiment a été délivré le 11 octobre 2007.

dirigeantes dans une seule, suggère que le nombre d'agents qu'il est utile de réunir autour du ministre est en réalité de 5 000. Dans le cas contraire, on pourrait se demander si le site de Balard, par nature éclaté, est le plus approprié à l'objectif poursuivi.

4. Les interrogations du contrôle général des armées sur la nécessité de regrouper un aussi grand nombre d'agents

Le contrôle général des armées (CGA) a remis le 25 juillet 2008 une étude qui souligne notamment le caractère arbitraire du chiffre de 10 000 agents. Ainsi, il estime que le schéma retenu « *n'est pas exclusif d'une réflexion plus poussée visant à des conclusions plus radicales (...)* S'il est incontestablement trop tôt pour se prononcer sur le sujet, il convient néanmoins de souligner les implications qu'une contraction accrue de l'échelon central des organismes militaires ne manquerait pas d'avoir sur le projet de regroupement de l'administration centrale sur un site unique. En réduisant dans des proportions non appréciées le volume des postes nécessaires sur Balard, elle pourrait en effet conduire à n'avoir pas besoin de densifier le site de Balard et à faire douter de l'utilité d'y entreprendre des travaux de construction coûteux ».

5. Une décision qui s'explique au moins partiellement par la volonté d'assurer le financement de la « bosse programmatique »

Comme on l'a précédemment indiqué, sur les 2 milliards d'euros de ressources immobilières initialement attendues au cours de la loi de programmation militaire, la cession d'immeubles parisiens devait représenter environ 1 milliard d'euros.

Le recours à une société de portage visait à permettre de céder ces biens le plus rapidement possible, les ressources correspondantes devant arriver en temps utile pour financer la « bosse programmatique ».

On ne peut que constater le rôle essentiel du « projet Balard » dans ce dispositif.

Par ailleurs, comme on le verra ci-après, le Gouvernement prévoit de financer le « projet Balard », dont le volet « construction » devrait coûter selon lui environ 600 millions d'euros, dans le cadre d'un partenariat public-privé (PPP). Ainsi, le coût du projet Balard serait étalé sur trente ans.

L'ensemble constitué par la cession des emprises parisiennes et le regroupement des personnels sur un site unique, dans le cadre d'une opération financée par un PPP, a donc pour effet global d'accroître à court terme les ressources de la mission « Défense », pour un montant que le Gouvernement espère proche d'un milliard d'euros.

Bien que le Gouvernement ne communique pas sur cet aspect du « projet Balard », on peut supposer qu'il a joué un rôle significatif dans la décision prise.

C. DÈS LORS QUE L'ON VEUT RÉUNIR PLUS DE 5 000 PERSONNES SUR UN SITE UNIQUE, LE CHOIX DE LA PARCELLE OUEST DE BALARD SEMBLE JUSTIFIÉ

On conçoit que des considérations immobilières peuvent jouer un rôle important dans le dimensionnement retenu. Il n'est pas inutile de s'interroger sur les différentes solutions immobilières qui auraient été possibles en Ile-de-France.

1. Aucun des bâtiments actuels ne convient

a) Parmi les bâtiments actuels, seule l'actuelle Cité de l'Air (parcelle est du site de Balard) permet d'accueillir plus de 5 000 personnes près du centre de Paris

On aurait tout d'abord pu envisager de regrouper les effectifs concernés dans un bâtiment existant, le cas échéant réaménagé.

S'il s'agit de réunir 5 000 personnes en respectant la norme interministérielle de 12 m² par agent, il faut disposer d'une superficie utile nette (SUN) de 60 000 m². En retenant l'hypothèse – ambitieuse, imposant des travaux importants – d'un ratio SUN/surface hors œuvre nette (SHON) de 60 %, cela correspond à une SHON de 100 000 m².

SHOB, SHON, SUB, SUN : quelques rappels

Il existe quatre mesures essentielles de la superficie d'un bâtiment, qui peuvent être représentées sous la forme de cercles concentriques.

La **surface hors œuvre brute (SHOB)**, qui correspond à la notion la plus large, est définie par l'article R. 112-2 du code de l'urbanisme comme « *la somme des surfaces de plancher de chaque niveau de la construction* », ce qui comprend en particulier les prolongements extérieurs d'un niveau (balcons, loggias, coursives).

La **surface hors œuvre nette (SHON)**, également définie par l'article R. 112-2 précité, est égale à la SHOB après déduction des combles, sous-sols non aménageables, toitures-terrasses, balcons, garages de véhicules, etc. On rappelle que l'article R*123-10 du code de l'urbanisme définit le COS comme « *le rapport exprimant le nombre de mètres carrés de plancher hors œuvre nette ou le nombre de mètres cubes susceptibles d'être construits par mètre carré de sol* ». Ainsi, un COS égal à un rapport de 3 signifie que pour 100 m² de sol il est possible de construire 300 m² de SHON.

La **surface utile brute (SUB)** est égale à la SHON, moins les surfaces qui ne sont pas utilisables, pour des raisons tenant à la structure de l'immeuble (poteaux, murs extérieurs, circulations verticales, locaux techniques...).

La **surface utile nette (SUN)** correspond à la SUB effectivement réservée aux espaces de travail (bureaux, ateliers, laboratoires, salles de réunion, etc.). Elle ne comprend donc pas les parties communes, couloirs, locaux sociaux, sanitaires... C'est elle qui est utilisée pour l'application de la norme interministérielle de 12 m² par agent.

La qualité structurelle d'un immeuble de bureaux se mesure à son ratio SUB/SHON. La qualité de son aménagement se mesure à son ratio SUN/SUB. L'ensemble est synthétisé par le ratio SUN/SHON.

Dans le cas du ministère de la défense, le ratio SUB/SHON est proche de 90 %, mais le ratio SUB/SHON est de l'ordre de seulement 50 %. Un immeuble de bureaux bien aménagé a normalement un ratio SUN/SUB de l'ordre de 65 %.

Le bâtiment concerné doit en outre être proche du centre de Paris. On peut considérer qu'une distance de 15 km est un maximum à ne pas dépasser.

On constate alors que seuls trois bâtiments existants (hôpitaux exceptés) correspondent à ce double critère : l'hôtel des Invalides, l'Ecole militaire et la Cité de l'Air, dont la capacité d'accueil théorique¹ est de l'ordre de respectivement 5 000, 6 000 et 7 000 personnes. En retenant des hypothèses moins optimistes², on arrive aux chiffres de 4 000, 5 000 et 6 000 personnes.

En particulier, l'Ilot Saint Germain, qui regroupe actuellement 3 200 personnes³, est utilisé au maximum de ses capacités. Le fort du Mont Valérien, qui occupe d'ores et déjà une place importante dans le dispositif de défense français⁴, ne dispose pas d'une capacité d'accueil supérieure.

Faire de l'hôtel des Invalides le siège du ministère de la défense se heurterait à des difficultés juridiques et techniques insurmontables. Dans le cas de l'Ecole militaire, la transformation du site en un ensemble de locaux fonctionnels serait compliquée. Si le projet de « pôle stratégique de Paris » prévoyait d'y détruire certains bâtiments et d'en construire de nouveaux pour y installer 800 personnels de l'EMAT, on conçoit qu'une opération au moins 5 fois plus importante serait complexe, et peut-être incompatible avec la protection des monuments historiques.

En définitive, parmi les bâtiments existants, seule la Cité de l'Air est susceptible d'accueillir plus de 5 000 personnes.

b) Un choix qui ne peut vraisemblablement être retenu

Le ministère de la défense considère cependant que la Cité de l'Air ne peut être retenue.

Tout d'abord, elle ne correspond vraisemblablement pas aux critères architecturaux que l'on peut attendre du siège du ministère de la défense.

Ensuite, la présence de deux hautes tours est un facteur de vulnérabilité significatif.

¹ Selon les hypothèses précitées.

² Ratio SUN/SHON de 50 %.

³ Source : schéma pluriannuel de stratégie immobilière.

⁴ Si le centre de planification et de conduite des opérations (CPCO) se trouve boulevard Saint-Germain, le Mont-Valérien abrite un CPCO de substitution, que la France a mis à la disposition de l'Union Européenne pour le déploiement d'une EUFOR au Tchad et en Centrafrique en 2008 (3 700 hommes). Les opérations étaient dirigées depuis le Mont-Valérien par le général irlandais Pat Nash.

2. Si l'on décide de construire de nouveaux bâtiments, une quinzaine de sites sont envisageables à moins de 15 km du centre de Paris

Le ministère de la défense indique avoir étudié les différents sites envisageables à deux reprises : en 2008, puis de nouveau en février 2009. Cinq sites avaient été expertisés, proches de Paris (Vincennes, Arcueil) ou relativement éloignés (Villacoublay, Les Loges, Satory). Selon son analyse, aucun site autre que celui de Balard ne convient (insuffisance de constructibilité, proximité de zones protégées (Vincennes), moyens de transport insuffisant...).

Les rapporteurs spéciaux partagent cette analyse.

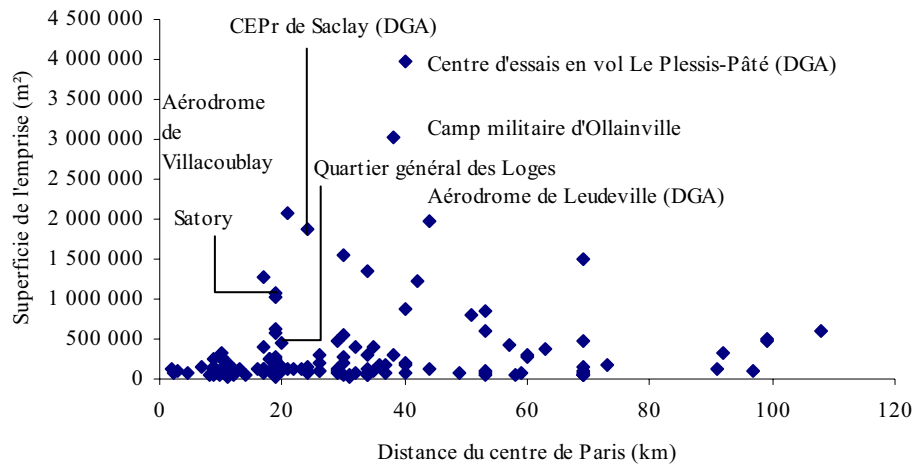
Si l'on retient l'hypothèse d'un coefficient d'occupation des sols (COS) de trois¹ et d'une superficie hors œuvre nette (SHON) de 25 m² par agent, correspondant à une surface utile nette (SUN) de l'ordre de 12 m² par agent², la réunion de 5 000 agents (minimum retenu ici, pour présenter une amélioration significative par rapport à la capacité actuelle de l'îlot Saint-Germain) implique de disposer d'une SHON de 125 000 m², et donc d'une emprise d'au moins 40 000 m² (contre 165 000 m² pour le site de Balard).

Par ailleurs, s'il est utile de renforcer la cohésion du ministère de la défense en regroupant ses structures dirigeantes sur un site unique, il ne faudrait pas que cela se fasse au détriment de la cohérence de l'action gouvernementale, et de son contrôle par le Parlement. Aussi, le délocaliser sur la base aérienne de Villacoublay, le camp de Satory (à Versailles) ou le camp des Loges (Saint-Germain-en-Laye), ne serait pas opportun. Cela conduit à écarter les emprises à la superficie la plus importante, comme le montre le graphique ci-après.

¹ Le COS est de 3 dans la « dans la zone urbaine générale » de Paris. Il peut être supérieur ailleurs, mais on suppose ici que le bâtiment ne sera pas très élevé.

² Il s'agit de l'ordre de grandeur dans le cas du Pentagone et du Main Building de Whitehall.

Les emprises du ministère de la défense de plus de 30 000 m² en Ile-de-France

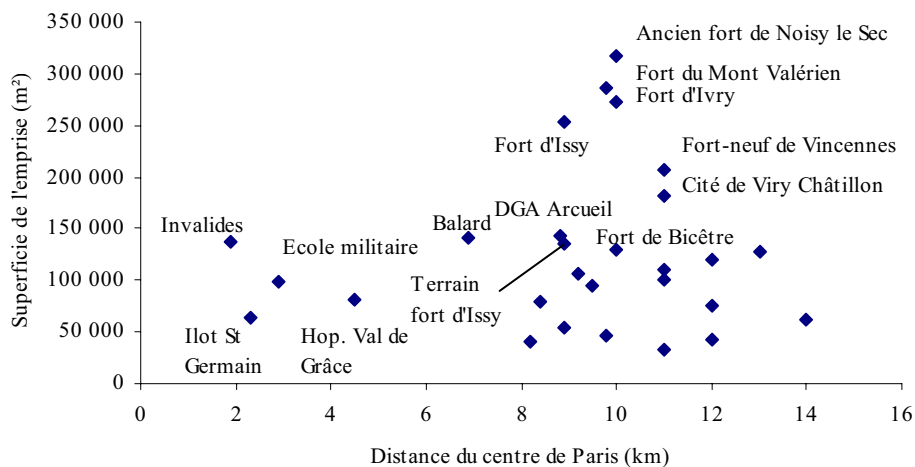


Source : d'après le tableau général des propriétés de l'Etat

Si l'on se limite à un rayon de 15 km autour du centre de Paris, les emprises de taille suffisante demeurent assez nombreuses. Schématiquement, on peut distinguer :

- les emprises parisiennes (Invalides, Ilot Saint-Germain, Ecole militaire, parcelle ouest de Balard...) et le site d'Arcueil de la DGA ;
- des emprises un peu plus éloignées, dont les plus vastes correspondent aux forts entourant la capitale (Mont Valérien, Noisy le Sec, Ivry, Vincennes, Bicêtre...).

Les emprises du ministère de la défense de plus de 30 000 m² situées à moins de 15 km du centre de Paris



Source : d'après le tableau général des propriétés de l'Etat

Une fois que l'on a écarté les logements (cité cadres de Viry Châtillon), les sites qui pour être utilisés impliqueraient de détruire des bâtiments dont la destruction serait manifestement absurde (Invalides, Ecole militaire, hôpitaux, Cité de l'Air, Ilot Saint-Germain) ou d'effectuer des relocalisations compliquées (ancien fort de Noisy le Sec, utilisé par la DGSE), un stade situé dans le bois de Vincennes, le mémorial de la France Combattante du Mont Valérien, et le fort d'Issy (cédé en 2009 à la commune d'Issy-les-Moulineaux), il reste 14 localisations potentielles, comme le montre le tableau ci-après.

Les emprises du ministère de la défense de plus de 40 000 m² situées à moins de 15 km du centre de Paris

Libellé UA	Libellé Attributaire	Libellé Propriétaire	Désignation foncière	Adresse	Département	Superficie d'emprise (m2)	Superficie utile (m2)	Distance du centre de Paris (km)	Nombre maximal d'agents susceptibles d'être accueillis*
Ancien fort de Noisy le Sec	SGA/ Service des moyens généraux (administration centrale)	Etat - Domaine public	Installation scientifique ou technique (divers)**	45 Avenue PIERRE KERAUTRET ROMAINVILLE	Seine-Saint-Denis	317 651	33 211	10	40 000
Fort du Mont Valérien	Armée de terre	Etat - Domaine public	Installation de défense (divers)	0 Lieu-dit FORT DU MONT VALERIEN SURESNES	Hauts-de-Seine - Nord	285 848	55 594	9,8	35 000
Fort d'Ivry	SGA/ Service des moyens généraux (administration centrale)	Etat - Domaine public	Caserne	0 Rue DU PROFESSEUR CALMETTE IVRY SUR SEINE	Val-de-Marne	272 282	32 903	10	35 000
Fort d'Issy***	Direction générale pour l'armement	Etat - Domaine public	Installation de défense (divers)	0 Avenue DE LA PAIX ISSY LES MOULINEAUX	Hauts-de-Seine - Sud	254 184	33 860	8,9	30 000
Fort-Neuf de Vincennes	Armée de terre	Etat - Domaine public	Caserne	0 Lieu-dit FORT NEUF VINCENNES PARIS 12	Paris 11, 12, 19 et 20	207 253	21 867	11	25 000
Cité cadres de Viry Chatillon	SGA/ Direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (logement)	Etat - Domaine privé	Maison individuelle	0 Rue DU POURTOUR DU PARC VIRY CHATILLON	Essonne	182 464	127 873	11	20 000

Libellé UA	Libellé Attributaire	Libellé Propriétaire	Désignation foncière	Adresse	Département	Superficie d'emprise (m2)	Superficie utile (m2)	Distance du centre de Paris (km)	Nombre maximal d'agents susceptibles d'être accueillis*
Armement Recherches Etudes Techniques	Direction générale pour l'armement	Etat - Domaine public	Bureau	25 Avenue MARX DORMOY ARCUEIL	Val-de-Marne	143 853	53 916	8,8	15 000
Hôtel des Invalides	Armée de terre	Etat - Domaine privé	Bureau	0 Esplanade DES INVALIDES PARIS 07	Paris 7, 15 et 16	137 425	98 944	1,9	15 000
Terrain (fort d'Issy)***	SGA/ Direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (logement)	Etat - Domaine public	Terrain (divers)	65 Rue DU FORT ISSY LES MOULINEAUX	Hauts-de- Seine - Sud	135 659	0	8,9	15 000
Fort de Bicêtre	Armée de terre	Etat - Domaine public	Caserne	21 Avenue CHARLES GIDE KREMLIN BICETRE	Val-de-Marne	128 748	32 357	10	15 000
Fort de l'est	Armée de terre	Etat - Domaine public	Caserne	2 Rue DU FORT DE L EST SAINT DENIS	Seine-Saint- Denis	127 477	26 919	13	15 000
Centre ravitaillement en essences	Service des essences des armées	Etat - Domaine public	Dépôt de matériels ou de matériaux	99 Avenue WALDECK ROCHET LA COURNEUVE	Seine-Saint- Denis	120 111	15 230	12	15 000

Libellé UA	Libellé Attributaire	Libellé Propriétaire	Désignation foncière	Adresse	Département	Superficie d'emprise (m2)	Superficie utile (m2)	Distance du centre de Paris (km)	Nombre maximal d'agents susceptibles d'être accueillis*
Vieux Fort de Vincennes	SGA/ Service historique de la Défense	Etat - Domaine public	Bureau	0 Lieu-dit VX FORT VINCENNES VINCENNES	Val-de-Marne	109 968	47 005	11	15 000
Fort de Vanves	SGA/ Service des moyens généraux (administration centrale)	Etat - Domaine public	Bureau	25 T Boulevard STALINGRAD MALAKOFF	Hauts-de- Seine - Sud	106 180	19 130	9,2	15 000
Cité cadres de Viry Chatillon	SGA/ Direction des ressources humaines du ministère de la défense	Etat - Domaine privé	Maison individuelle	0 Rue DU POURTOUR DU PARC VIRY CHATILLON	Essonne	100 877	100	11	10 000
Ecole militaire	Armée de terre	Etat - Domaine public	Etablissement d'enseignement	1 Place JOFFRE PARIS 07	Paris 7, 15 et 16	98 692	112 802	2,9	10 000
Hôpital militaire Begin	Service de santé des armées	Etat - Domaine public	Hôpital	69 Avenue DE PARIS SAINT MANDE	Val-de-Marne	95 659	71 174	9,5	10 000
Hôpital militaire du Val de Grâce	Service de santé des armées	Etat - Domaine public	Hôpital	277 B Rue SAINT JACQUES PARIS 05	Paris 5, 6, 13 et 14	81 243	81 831	4,5	10 000
Stade Léo Lagrange	Armée de terre	Etat - Domaine privé	Equipements sportifs	0 Lieu-dit BOIS DE VINCENNES 45 PARIS 12	Paris 11, 12, 19 et 20	78 437	2 774	8,4	9 000

Libellé UA	Libellé Attributaire	Libellé Propriétaire	Désignation foncière	Adresse	Département	Superficie d'emprise (m2)	Superficie utile (m2)	Distance du centre de Paris (km)	Nombre maximal d'agents susceptibles d'être accueillis*
Hôpital militaire Percy	Service de santé des armées	Etat - Domaine public	Hôpital	101 Avenue HENRI BARBUSSE CLAMART	Hauts-de-Seine - Sud	75 347	25 305	12	9 000
Cité de l'Air	SGA/ Service des moyens généraux (administration centrale)	Etat - Domaine privé	Bureau	22 Boulevard VICTOR PARIS 15	Paris 7, 15 et 16	63 321	138 649	6,9	8 000
Ilot Saint-Germain	SGA/ Service des moyens généraux (administration centrale)	Etat - Domaine privé	Bureau	14 Rue ST DOMINIQUE PARIS 07	Paris 7, 15 et 16	63 041	55 159	2,3	8 000
Légion Etrangere	Armée de terre	Etat - Domaine public	Caserne	0 Rue BIR HAKEIM FONTENAY SOUS BOIS	Val-de-Marne	62 255	11 829	14	7 000
Fort de Romainville	SGA/ Service des moyens généraux (administration centrale)	Etat - Domaine public	Caserne	0 Rue DU FORT LES LILAS	Seine-Saint-Denis	53 199	11 780	8,9	6 000
Mémorial de la France combattante	SGA/ Dir de la mémoire, du patrimoine et des archives (hauts lieux de mémoire)	Etat - Domaine public	Terrain (divers)	0 Lieu-dit FORT DU MONT VALERIEN SURESNES	Hauts-de-Seine - Nord	45 772	0	9,8	5 000

Libellé UA	Libellé Attributaire	Libellé Propriétaire	Désignation foncière	Adresse	Département	Superficie d'emprise (m2)	Superficie utile (m2)	Distance du centre de Paris (km)	Nombre maximal d'agents susceptibles d'être accueillis*
Pas de dénomination	Direction générale pour l'armement	Etat - Domaine privé	Centre de recherches et d'essais	4 Boulevard VICTOR PARIS 15	Paris 7, 15 et 16	45 209	11 500	6,9	5 000
Caserne Guynemer	Armée de terre	Etat - Domaine public	Caserne	61 B Avenue PAUL DOUMER RUEIL MALMAISON	Hauts-de- Seine - Nord	42 715	20 024	12	5 000
Caserne Mortier	SGA/ Service des moyens généraux (administration centrale)	Etat - Domaine public	Installation scientifique ou technique (divers)**	150 Boulevard MORTIER PARIS 20	Paris 11, 12, 19 et 20	40 327	41 262	8,2	5 000

Les lignes en grisé correspondent aux emprises envisageables, selon les rapporteurs, dans l'hypothèse où serait construit un nouveau bâtiment.

Pour simplifier la lecture, les numéros d'identification du TGPE n'ont pas été reproduits. Les emprises à l'intitulé identique apparaissant dans le tableau correspondent à des emprises différentes.

* On suppose, par convention, que la totalité de la superficie est occupée par la surface hors œuvre nette (SHON), que la densité du bâti correspond à un coefficient d'occupation des sols (COS) de 3 et que la SHON par agent est de 25 m², correspondant à 12 m² de surface utile nette (SUN).

** L'ancien fort de Noisy le Sec et la caserne Mortier abritent la DGSE.

*** Le fort d'Issy a été cédé en 2009.

Source : d'après le tableau général des propriétés de l'Etat, sauf (*) calcul des rapporteurs

Ces 14 localisations potentielles ne présentent pas un attrait égal. Parmi celles qui revêtent un intérêt particulier, on peut évoquer, outre la parcelle ouest de Balard, les emprises de Vincennes et le site d'Arcueil de la DGA.

Il n'existe cependant pas de droit à construire dans les cas de Vincennes et d'Arcueil. Il aurait donc fallu, en tout état de cause, modifier le plan local d'urbanisme, ce qui aurait pris du temps, sans compter les éventuels recours.

Dans le cas des « petits » terrains, ayant une capacité d'accueil analogue à celle de la parcelle ouest de Balard, se trouvent la caserne Guynemer à Rueil Malmaison et la caserne Mortier, dans le XXe arrondissement de Paris, actuellement utilisée par la DGSE (et non située en zone inondable).

3. Le choix de la parcelle ouest du site de Balard paraît pertinent malgré certains inconvénients

a) Les inconvénients du site

Le site de Balard présente certes certains inconvénients :

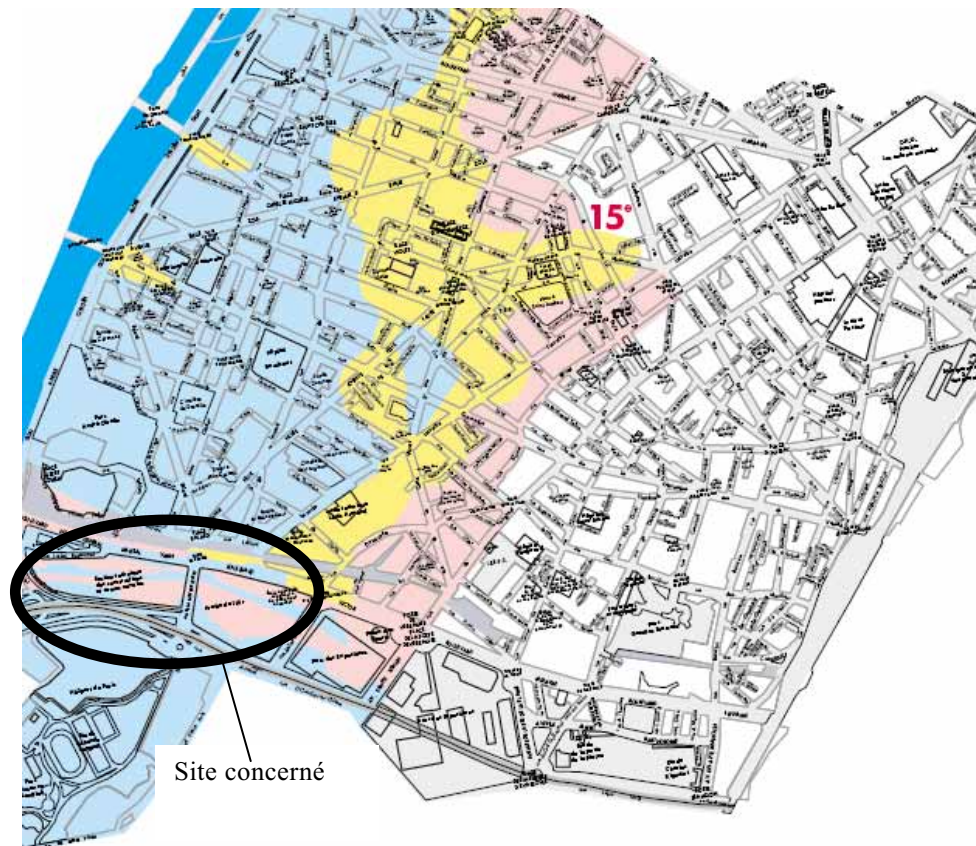
- sa partie ouest comprend des impacts de bombardements datant de la Seconde Guerre Mondiale (2 et 15 septembre 1943), ce qui rend nécessaire la réalisation préalable de fouilles ;

- il est plus vulnérable que d'autres à d'éventuelles attaques, ce qui implique de prendre des précautions particulières¹ ;

- il serait inondé dans le cas d'une crue analogue à celle de 1910, comme le montre la carte ci-après. Ce problème ne doit cependant pas être surestimé. Tout d'abord, comme dans le cas de l'îlot Saint-Germain, également situé en zone inondable, une certaine protection du site est possible, en particulier par le cuvelage du sous-sol, qui doit abriter le CPCO et le COFN. Le ministère de la défense a demandé aux candidats au projet de remonter tous les équipements, y compris les groupes électrogènes, au premier étage, soit au-dessus du seuil de la crue centennale. En outre, le ministère de la défense dispose d'autres centres de commandement, comme le CPCO de substitution du Mont Valérien.

¹ Selon le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI), son « environnement urbain assez dense (hélicoptère, périphérique, porte d'Issy et porte de Sèvres, immeubles voisins...) est (...) une source de vulnérabilité et met en évidence les différents risques et menaces inhérents. Ces risques interrogent l'occupation future du site et engagent des préconisations en matière de sécurisation et de positionnement des entités (exemple du CPCO...) ».

Les zones inondables dans le XV^e arrondissement de Paris



Zone bleue : inondation des sols par débordement du fleuve.

Zone jaune : risque d'inondation des sous-sols et caves.

Zone rose : alimentation électrique fragilisée avec risque de coupure.

Source : d'après le site Internet de la ville de Paris

b) Un choix néanmoins pertinent

Malgré ces inconvénients, le choix de Balard paraît pertinent.

Le tableau ci-après synthétise les principales caractéristiques des différentes solutions envisageables.

Les différents sites envisageables à moins de 15 km du centre de Paris

	Ilot Saint-Germain	Parcelle ouest de Balard	Parcelle est de Balard	Autres « petites » emprises*	Arcueil	Vincennes	Autres forts**
Capacité d'accueil théorique (nombre d'agents)							
<i>Des bâtiments actuels</i>	3 000	2 000	6 000	-	2 000	2 000	-
<i>Du site</i>	3 000	15 000	15 000	5 000	15 000	25 000	15 000-35 000
Nécessité de construire de nouveaux bâtiments		X		X	X	X	X
Problème de droit à construire				?	X	X	?
Zone inondable	X	X	X				

* Fontenay sous Bois, caserne de Romainville, caserne Guynemer de Rueil Malmaison, caserne Mortier de la DGSE dans le XXe arrondissement...

** Ivry, Mont Valérien...

NB : on ne retient ici que des sites situés à moins de 15 km du centre de Paris. Les capacités d'accueil théoriques ont été calculées de manière conventionnelle en fonction de la superficie utile ou de celle de l'emprise.

Source : estimations des rapporteurs, d'après le tableau général des propriétés de l'Etat

On voit que toutes les solutions ont des défauts.

Si l'on souhaite limiter les dépenses au minimum, les meilleures solutions sont de conserver la configuration actuelle autour de l'îlot Saint-Germain, ou, si l'on veut réunir davantage de personnes autour du ministre, de délocaliser le ministère dans les bâtiments actuels de la parcelle est du site de Balard.

Ces solutions ne sont cependant pas nécessairement les meilleures. Tout d'abord, la capacité de l'îlot Saint-Germain est limitée (bien que les Britanniques aient jugé une telle capacité suffisante pour le « Main Building » de Whitehall). Sa vente pourrait en outre permettre de financer une part importante des 600 millions d'euros actuellement prévus pour l'aménagement de la parcelle ouest du site de Balard (dans le cadre d'un PPP)¹. Ensuite, la parcelle est du site

¹ Certes, formellement les deux opérations sont déconnectées, le PPP devant être financé par réemploi des crédits actuellement utilisés pour le financement du fonctionnement de l'administration centrale. La construction d'un bâtiment pour 600 millions d'euros dans le cadre d'un PPP n'en présente pas moins un coût (même si celui-ci est étalé dans le temps). De ce point de vue, il est logique de considérer conjointement les deux opérations.

de Balard ne correspond pas nécessairement aux critères architecturaux (et vraisemblablement de sécurité) que l'on peut attendre du siège du ministère de la défense.

La solution retenue par le Gouvernement, consistant à « dé-densifier » la parcelle est de Balard et à « re-densifier » sa parcelle ouest par la construction d'un bâtiment destiné à accueillir les structures dirigeantes du ministère, n'est donc pas absurde.

Cependant, le site de Balard (comme l'îlot Saint-Germain) se trouve en zone inondable. Comme on l'a indiqué ci-avant, cela ne paraît pas réellement gênant. D'autres sites permettent d'éviter ce risque, mais ils présentent d'autres inconvénients (problèmes de droit à construire notamment).

4. Une sous-utilisation inévitable des potentialités du site de Balard

Selon le schéma pluriannuel de stratégie immobilière en Ile-de-France de mai 2008, le site de Balard « offre au total 270 000 m² de surface hors œuvre nette et héberge environ 5 800 personnes (février 2008) contre 7 800 personnels au 1^{er} janvier 2007. Ce différentiel d'effectifs s'explique essentiellement par la mise en œuvre de la 1^{ère} étape du regroupement de la DGA à Bagneux : les espaces libérés sur une partie de Balard Ouest et dans la Tour A en vue de sa restructuration n'ont pas été réaffectés ».

Si le Gouvernement prévoit que le site de Balard n'accueillera « que » 10 000 agents (soit une augmentation de l'ordre de 2 000 agents par rapport à la situation de début 2007) malgré la construction d'un nouveau bâtiment sur la parcelle ouest, c'est parce que certaines des capacités d'accueil actuelles, sur les deux parcelles, seront détruites. En particulier, le nombre d'agents de la parcelle est demeurerait analogue à ce qu'il est aujourd'hui, malgré la fin des travaux de la tour A. La superficie hors œuvre nette (SHON) du site passerait de 270 000 m² aujourd'hui à 410 000 m² au total, mais seulement 320 000 m² hors « corne ouest », ce qui pour le ministère de la défense correspond à une augmentation de moins de 20 %.

En fait, le projet sous-utilise les potentialités du site de Balard, essentiellement du fait de la faible densité des constructions, comme le montre le tableau ci-après.

L'exploitation des potentialités du site de Balard par le projet actuel

	Corne ouest	Parcelle ouest	Parcelle est	Total défense	Total
Les potentialités du site					
Superficie (ha)	3	5	8,5	13,5	16,5
SHON max permise par le COS de 3 prévu par le PLU (m ²)*	90 000	150 000	255 000	405 000	495 000
Nombre maximal d'agents possibles en utilisant au maximum le PLU et en utilisant la corne ouest**	5 000	8 000	14 000	27 000	27 000
L'utilisation actuelle du site					
Nombre d'agents		1 500***	4 500***	6 000	6 000
Le projet					
SHON (m ²)	90 000	130 000	190 000****	320 000	410 000
Effectifs		5 500	4 500	10 000	10 000
SHON/agent (m ²)		24	42	32	
SUN/agent (m ²)*****		14	21	17	

* Le plan local d'urbanisme interdit à l'immeuble de dépasser 31 m de haut (soit une dizaine d'étages). On suppose que cette hauteur n'est pas atteinte.

** On suppose que la surface utile nette (SUN) par agent est de 12 m², conformément à la norme interministérielle, et que cela correspond à une surface hors œuvre nette (SHON) de 25 m² par agent.

*** Les espaces libérés lors du départ de la DGA sur une partie de Balard Ouest et dans la Tour A en vue de sa restructuration n'ont pas été réaffectés.

**** Dont 50 000 m² pour les tours A et F.

***** En supposant un ratio SUN/SHON de 0,6 pour la parcelle ouest et 0,5 pour la parcelle est.

NB : La rénovation des tours A et F est hors champ du PPP.

Sources : ministère de la défense, calculs des rapporteurs

Cette faible densité des constructions est probablement inévitable. Certes, un calcul simple montre que compte tenu du coefficient d'occupation des sols, le site pourrait théoriquement accueillir environ 25 000 agents, dont la moitié sur la parcelle est, dont il est prévu qu'elle n'en accueille qu'environ 4 500. Cependant, comme le souligne le ministère de la défense en réponse à une question des rapporteurs, « *sauf à tout raser, le site [de la parcelle est] est très peu susceptible d'être densifié, compte tenu des deux immeubles de grande hauteur (Tour A, tour F) qui interdisent de construire à proximité et des règles dites de prospect entre bâtiments existants (éloignement entre façades). En l'état, il n'existe qu'un tout petit triangle constructible sur l'ensemble de la parcelle, situé entre les deux tours, près du périphérique* ». Par ailleurs, le choix – au demeurant justifiable – de ne pas utiliser la corne ouest prive le site d'une capacité d'accueil de 5 000 personnes supplémentaires.

On peut porter un jugement analogue sur la superficie par agent des bâtiments. Les chiffres disponibles suggèrent dans le cas du Pentagone et du « Main Building » de Whitehall une SUN et une SHON de l'ordre de respectivement 15 m² et 25 m² par agent, soit un ratio SUN/SHON d'environ 60 %. Le problème concerne là encore la parcelle est, qui avec une SHON de 190 000 m² n'accueillerait qu'environ 4 500 agents, ce qui correspond à une

SHON de l'ordre de 40 m² par agent, et à un rapport SUN/SHON de l'ordre de 50 %. On peut supposer que ce rapport, au demeurant habituel pour le ministère de la défense, serait plus élevé si les bâtiments concernés étaient construits aujourd'hui. Dans le cas de la parcelle ouest en revanche, la SHON serait d'environ 24 m² par agent, ce qui est convenable. Selon le ministère de la défense, la SUN de bureaux sera inférieure à 12 m² par agent, conformément à la norme interministérielle.

D. LA DÉCISION DE RECOURIR À UN PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ : UNE VOLONTÉ D'ACCÉLÉRER LA PROCÉDURE PLUS QUE DE RÉALISER DES ÉCONOMIES

Le Gouvernement prévoit de financer le projet en recourant à un partenariat public-privé (PPP).

Il s'agit d'un contrat de partenariat¹ intégrant la conception, la construction, la rénovation, le financement, l'entretien, la maintenance et les services sur une durée de trente ans pour la construction (27,5 ans à compter de la livraison prévue des bâtiments à la mi-2014).

Ce contrat doit être porté par une société de projet, dont il est prévu que la Caisse des dépôts et consignations détienne 34 % du capital (avec la possibilité de monter à 49 %), afin de garantir son contrôle par la puissance publique.

La chronologie a été la suivante :

- étude de potentiel (février 2008 – SID) ;
- étude du contrôle général des armées, relative au périmètre administratif du projet, et s'interrogeant sur celui-ci (25 juillet 2008) ;
- étude de faisabilité réalisée par Deloitte, Iosis et Eversheds (8 juillet 2008), qui présente le PPP comme la solution la plus efficace ;
- étude préalable au sens de l'article 2 de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat, réalisée par Price Waterhouse et le cabinet Landwell (6 janvier 2009), également favorable au contrat de partenariat ;
- avis de la mission d'appui aux partenariats public-privé, concluant favorablement à la réalisation du projet dans le cadre d'un contrat de partenariat (13 février 2009).

¹ *On rappelle que selon l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat, « le contrat de partenariat est un contrat administratif par lequel l'Etat ou un établissement public de l'Etat confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public, ainsi que tout ou partie de leur financement à l'exception de toute participation au capital ». Au terme du contrat de partenariat, la propriété de l'équipement concerné revient à la personne publique.*

Le comité ministériel d'investissement, qui s'est réuni le 27 avril 2009, a donné son accord au lancement de la procédure de contrat de partenariat.

1. Les contrats de partenariat : une tentation dangereuse pour les administrations, et en particulier pour le ministère de la défense

Les contrats de partenariat représentent une tentation dangereuse pour les administrations. En effet, ils leur permettent d'acquérir un équipement sans réaliser d'un coup les dépenses correspondantes, remplacées par le versement d'un loyer sur plusieurs décennies, au terme duquel la personne publique devient propriétaire du bien concerné. En donnant l'impression trompeuse d'une « quasi-gratuité », ils peuvent en fait considérablement rigidifier la dépense publique.

Comme l'a montré le rapport pour avis de notre collègue Charles Guené sur le projet de loi relatif aux contrats de partenariat¹, les PPP doivent naviguer entre deux écueils : si le risque est essentiellement supporté par le partenaire privé, ce dernier en fait payer le prix à l'Etat par des tarifs plus élevés, ce qui fait que l'opération peut être plus coûteuse qu'en l'absence de recours au PPP, mais les règles d'Eurostat et de la comptabilité nationale font alors que seuls les paiements annuels de l'Etat viennent dégrader le déficit public ; si le risque est essentiellement supporté par l'Etat, ce surcoût économique est évité, mais selon la comptabilité nationale et Eurostat, la dette et le déficit publics s'accroissent du montant des tranches d'investissement réalisées par le partenaire privé indépendamment des versements annuels de l'Etat.

Dans le cas du ministère de la défense, la tentation est d'autant plus grande que, comme on l'a indiqué, l'ensemble constitué par la cession des emprises parisiennes et le regroupement des personnels sur un site unique, dans le cadre d'une opération financée par un PPP, a pour effet global d'accroître à court terme les ressources de la mission « Défense », pour un montant que le Gouvernement espérait proche d'un milliard d'euros (montant estimé du produit de la future cession des biens parisiens). Cela devait contribuer au financement de la « bosse programmatique » de 2009-2011.

On peut supposer que ces considérations ont joué un rôle significatif dans la décision de lancer le projet.

2. Les conditions juridiques de recours à un contrat de partenariat semblent réunies, du fait de la complexité du projet

Afin d'éviter d'éventuels dérapages, le législateur a prévu des garde-fous. Ainsi, selon l'article 2 de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 précitée, les contrats de partenariat ne peuvent être conclus qu'en cas d'une grande complexité du projet, d'un caractère d'urgence ou d'un bilan plus

¹ Avis n° 243 (2007-2008) de Charles Guené, fait au nom de la commission des finances, déposé le 26 mars 2008.

favorable que ceux d'autres types de contrat, l'ordonnance précisant que « *le critère du paiement différé ne saurait à lui seul constituer un avantage* »¹.

Dans leurs études précitées, Deloitte, Iosis et Eversheds d'une part (juin 2008), Price Waterhouse et le cabinet Landwell d'autre part (janvier 2009), concluent en faveur du contrat de partenariat. Dans les deux cas, le critère de l'urgence est écarté. Seuls sont mis en avant :

- un coût semble-t-il légèrement inférieur à celui des autres solutions envisageables, ce qui demeure bien entendu à confirmer (forte dépendance vis-à-vis des hypothèses économiques retenues – en particulier en matière d'inflation et de taux d'intérêt – et du déroulement du dialogue compétitif en cours avec les prestataires potentiels) ;

- la complexité du projet, argument le plus souligné.

Le contrat de partenariat ne permet pas d'organiser un concours d'architectes. Le ministère de la défense a cependant demandé à chacun des groupements candidats (Bouygues, Eiffage et Vinci) de s'entourer de trois architectes, qui ont remis leurs propositions fin 2009. Celles-ci ne seront rendues publiques qu'au terme de la procédure de dialogue compétitif.

3. Un coût qui pourrait être de plus de 2 milliards d'euros au prix actuels (services compris)

Selon le Gouvernement, « *sous réserve des offres des entreprises et des options qui seront finalement retenues, le coût de la construction sera de l'ordre de **600 millions d'euros TTC**. Le loyer annuel du ministère de la Défense, intégrant le financement des investissements, mais aussi celui de l'entretien et de la maintenance et celui des services fournis aux 10 000 usagers du site sur une période de trente ans, sera vraisemblablement supérieur à **100 millions d'euros*** »².

Le Gouvernement a précisé aux rapporteurs que ces montants s'entendent en **euros courants**. Ainsi, si le montant cumulé des loyers, sur les

¹ Selon l'article 2 de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 précitée, « les contrats de partenariat ne peuvent être conclus que si, au regard de l'évaluation, il s'avère :

« 1° que, compte tenu de la complexité du projet, la personne publique n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques répondant à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet ;

« 2° ou bien que le projet présente un caractère d'urgence, lorsqu'il s'agit de rattraper un retard préjudiciable à l'intérêt général affectant la réalisation d'équipements collectifs ou l'exercice d'une mission de service public, quelles que soient les causes de ce retard, ou de faire face à une situation imprévisible ;

« 3° ou bien encore que, compte tenu soit des caractéristiques du projet, soit des exigences du service public dont la personne publique est chargée, soit des insuffisances et difficultés observées dans la réalisation de projets comparables, le recours à un tel contrat présente un bilan entre les avantages et les inconvénients plus favorable que ceux d'autres contrats de la commande publique. Le critère du paiement différé ne saurait à lui seul constituer un avantage ».

² Dossier de presse du 26 mars 2009.

27,5 années suivant la mise à disposition des immeubles, serait de l'ordre de **2,7 milliards d'euros en valeur**, le coût en euros constants serait « **d'un montant très significativement inférieur** ».

Le ministère de la défense s'appuie, pour estimer le coût du projet Balard, sur l'étude préalable précitée, réalisée par Price Waterhouse et le cabinet Landwell. Les chiffres de cette étude étant confidentiels, les rapporteurs ne peuvent les publier dans le présent rapport d'information.

Il est cependant possible de confirmer l'ordre de grandeur avancé par le Gouvernement par comparaison avec le précédent du Royaume-Uni. Le ministère de la défense britannique (DoD) a recouru à un partenariat public-privé (plus précisément, une *Private Finance Initiative*) pour la modernisation du *Main Building* de Whitehall, dans le cadre du programme HOME (*Head Office Modern Environment*), visant à réduire de 13 % les coûts des structures de direction du DoD. Le principe du PPP a été approuvé en 1996, le contrat a été conclu en 2000 avec le consortium Modus Services plc (le cabinet Drivers Jonas Deloitte ayant joué un rôle de consultant), et le réaménagement des personnes concernées (avec une capacité portée de 2 600 à 3 300 personnes, grâce à une meilleure utilisation de l'espace) a été achevé en septembre 2004. Le PPP couvre une période de trente ans. Le budget et les délais ont été respectés.

Le montant du contrat est de 746 millions de livres aux prix de l'année 2000, dont 352 millions de livres pour la construction¹. Sur la base des parités de pouvoir d'achat, cela correspond à un contrat d'environ 1 milliard d'euros aux prix de 2000, dont la moitié pour la construction.

Une approche possible pour évaluer ce que pourrait être le coût du PPP français consiste à partir du précédent britannique et à appliquer une règle de proportionnalité. Il faut cependant être conscient du fait que le périmètre du contrat n'est pas le même (pas de CPCO, peu ou pas de restauration, pas d'hébergement, etc.). Par ailleurs, le volet « travaux » du PPP britannique consistant non à construire un bâtiment neuf, mais à réaménager des locaux existants, celui-ci doit être exclu de la comparaison. Le volet « hors travaux » du PPP britannique étant de l'ordre de 500 millions d'euros aux prix de 2000, une règle de proportionnalité suggère un coût de 1,5 milliard d'euros pour celui du PPP français, soit au total un peu plus de 2 milliards d'euros (en euros constants) en incluant le coût de construction. En euros courants, cela correspond à un coût compris entre 2,5 et 3 milliards d'euros, ce qui est proche de l'ordre de grandeur indiqué par le Gouvernement (2,7 milliards d'euros).

Selon le Gouvernement, le recours à un PPP doit permettre de réaliser de légères économies par rapport à la situation actuelle. Le montant du loyer, de l'ordre de 100 millions d'euros par an, doit être mis en relation avec le coût actuel des soutiens, qu'il estime à 217 millions d'euros pour 17 000 personnes, soit 128 millions d'euros pour 10 000 personnes, auxquels il faut ajouter les

¹ Source: Office of Government Commerce, « *MoD Main Building redevelopment : working better together* », 2006.

15 millions d'euros de loyers du site de Bagneux, ce qui représente un total de 143 millions d'euros.

Le ministère de la défense considère qu'il faut également prendre en compte l'économie de loyers budgétaires, de 82 millions d'euros par an. Cependant cela ne correspond pas à une économie pour l'Etat, qui se paie ces loyers à lui-même.

4. Une raison essentielle du recours au PPP : raccourcir les délais

Une motivation essentielle du recours à un PPP est la volonté de raccourcir les délais. Ainsi, le ministre de la défense a déclaré au *Moniteur*, le 5 mars 2009 : « *Un projet d'une telle ampleur, à mener dans un délai aussi court, puisque la livraison est prévue en 2014, n'est pas réalisable autrement qu'en PPP, en raison de la complexité du programme, de la multiplicité des marchés à passer. L'Otan, à Bruxelles, construit aussi un nouveau siège, mais dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage publique traditionnelle. Les premières études ont été lancées en 1999. Le projet ne sera pas achevé avant 2015 !* ».

En effet, la majeure partie des immeubles du ministère de la défense sera cédée en site occupé. Le ministère occupera ces immeubles jusqu'à la livraison de nouveaux locaux à Balard, prévue en 2014. Pendant cette période transitoire, il devra donc s'acquitter d'une redevance (rémunération du nouveau propriétaire) restant dans l'enveloppe des loyers budgétaires.

Le montant retenu en programmation pour les loyers intercalaires est de 48 millions d'euros par an. Ce montant, relativement élevé, vient selon le ministère de la défense du fait que « *les surloyers ont vocation à compenser les surcoûts d'improductivité pour l'acquéreur de l'immeuble toujours occupé. Cette pénalité est une rémunération du risque pour l'acquéreur* ».

Dans ces conditions, il est d'autant plus impératif que l'échéance de 2014 soit respectée. Or, le contrat de partenariat permet en principe un meilleur contrôle des délais que les contrats classiques, par la responsabilisation contractuelle du contractant.

E. UN PROJET DONT LA PERTINENCE EST PLUS QUE JAMAIS SUBORDONNÉE À LA CESSION DANS DE BONNES CONDITIONS DE L'ÎLOT SAINT GERMAIN

Indépendamment du jugement porté sur l'impact sur la gestion du ministère du regroupement des implantations parisiennes sur le site de Balard, celui-ci pouvait se justifier dans une perspective purement immobilière.

Comme on l'a indiqué, le projet Balard consiste à construire un bâtiment destiné à accueillir 5 000 personnes, pour une SHON de 130 000 m².

Certes, le projet Balard doit être financé non par les ressources tirées des cessions, mais par un partenariat public-privé. Cependant, cette dissociation des

deux dossiers est largement optique. En effet, les 600 millions d'euros de coût affiché de la construction du nouveau bâtiment sur le site de Balard devront bien être payés par l'Etat, PPP ou non.

En réalité, d'un point de vue logique et comptable, le projet Balard est de fait financé par la cession des biens immobiliers abritant les effectifs qu'il est prévu d'y regrouper. La construction du nouveau bâtiment, dont le coût est évalué à 600 millions d'euros par le Gouvernement, devrait à peu près correspondre au produit de ces cessions.

Cet équilibre financier est cependant soumis à d'importants aléas.

Tout d'abord, rien ne garantit que le marché immobilier se redressera à moyen terme pour ce type d'opérations.

Ensuite, l'îlot Saint Germain, ayant une superficie utile de 55 000 m², dans un arrondissement central de Paris, correspond à environ la moitié du produit attendu. Si, compte tenu de son caractère atypique (en raison en particulier de sa superficie), il ne pouvait être cédé, ou ne pouvait l'être dans de bonnes conditions, le regroupement sur le site de Balard serait financièrement très déséquilibré.

Il serait paradoxal qu'une mesure présentée comme source d'économies et d'efficacité ait pour principale conséquence d'entraîner la présence à Paris, pendant une durée indéterminée, d'un immeuble inoccupé, de très grande superficie, que l'on ne parviendrait pas à céder.

Certes, le regroupement sur le site de Balard n'est pas une simple opération immobilière. Il s'agit également d'améliorer la gouvernance du ministère, et de faciliter la réduction des effectifs (en réalisant quelques économies d'échelle et en mettant mieux en évidence les « doublons »). On peut cependant se demander si ces avantages seraient suffisants pour compenser un déséquilibre de plusieurs centaines de millions d'euros du volet « immobilier » de l'opération.

LISTE DES PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES

- M. Christian PIOTRE, secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense, accompagné de M. Eric LUCAS, directeur de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) ;

- M. Olivier DEBAINS, président-directeur général de la Société de valorisation foncière et immobilière (Sovafim) ;

- M. Bruno VIEILLEFOSSE, responsable de la Délégation pour le regroupement des états-majors et des services centraux de la défense (DRESD)

- Général de brigade aérienne Gérard VITRY, directeur du Service des infrastructures de la défense (SID) ;

- M. André YCHÉ, président de la Société nationale immobilière (SNI) ;

- M. Daniel DUBOST, chef du service France Domaine ;

- M. Jacques BRUCHER, directeur de la Mission pour la réalisation des actifs immobiliers (MRAI) du ministère de la défense ;

- M. Hugues BIED-CHARRETON, directeur des affaires financières du ministère de la défense ;

- Général Michel PINAUD, chef de la division "soutien logistique interarmées" de l'Etat-major des armées.

EXAMEN EN COMMISSIONS

Réunies le mercredi 26 mai 2010 sous la présidence de MM. Jean Arthuis et Josselin de Rohan, présidents, la commission des finances et la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées ont entendu une communication de MM. François Trucy, rapporteur spécial, et Didier Boulaud, rapporteur pour avis, sur la politique immobilière du ministère de la défense.

M. Didier Boulaud, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. – Il a paru utile que nos deux commissions se penchent sur la politique immobilière du ministère de la défense. Celui-ci est le premier détenteur du patrimoine immobilier de l'Etat. La gestion de ce patrimoine représente donc un enjeu très important. D'autre part, la politique immobilière était appelée à jouer un rôle inédit dans le financement de notre politique de défense, grâce à une amplification et une accélération des ventes immobilières.

Quelques chiffres donnent l'importance du patrimoine immobilier de la défense. Il occupe 330 000 hectares et sa valeur est estimée à 16 milliards d'euros pour la défense au sens strict, et à 21 milliards si l'on ajoute la gendarmerie. Cela représente 33 % de la valeur du patrimoine immobilier de l'Etat et 43 % si l'on inclut la gendarmerie.

Ce patrimoine est très hétérogène. Il comprend des logements individuels ou collectifs, des bases aériennes et navales et des camps d'exercice, des casernes, des immeubles de bureaux.

La politique immobilière représente en moyenne 1,2 milliard d'euros par an, soit plus de 4 % du budget de la défense hors pensions. Il y a, dans cet ensemble, des programmes d'infrastructure très liés à la capacité opérationnelle, par exemple pour l'accueil de nouveaux matériels (Rafale, Tigre, missile M51), des dépenses de construction et d'entretien plus classiques, 140 millions d'euros de loyers budgétaires et 80 millions d'euros pour le logement familial, avec 12 000 logements domaniaux et 43 000 logements réservés auprès d'opérateurs.

Enfin, ce patrimoine est appelé à évoluer du fait des restructurations dans lesquelles le ministère de la défense est engagé depuis vingt ans, avec le plan « Armée 2000 » dès 1989, puis la professionnalisation et enfin le nouveau plan de stationnement arrêté en 2008. Plus de 1 000 mesures de fermeture, transfert, réorganisation sont intervenues depuis 1997. Plus d'une centaine sont prévues dans les années à venir. Des emprises et des immeubles sont devenus inutiles. D'autres ont du faire l'objet d'adaptations ou de remaniements.

La restructuration des armées a permis de vendre des terrains et immeubles libérés, mais pas dans une proportion équivalente à celle de la libération de nouveaux biens devenus ainsi disponibles. Le montant des ventes est assez modeste : de l'ordre de 50 millions d'euros par an au début des années 2000 et entre 60 et 80 millions d'euros annuels pour la période 2007-2009.

Pourquoi ce montant relativement faible ? Beaucoup de biens immobiliers de la défense présentent une forte spécificité. Le marché est relativement étroit et ils sont difficiles à négocier. L'obligation de dépollution préalable – notamment la dépollution pyrotechnique – constitue un frein important à la cession.

Depuis 2003, plusieurs mesures ont été prises pour assouplir cette obligation de dépollution. Les exigences ont été adaptées en fonction de la destination future du bien. L'Etat a été autorisé à confier les opérations à des entreprises privées. Récemment, la possibilité a été prévue que l'acquéreur prenne en charge les opérations de dépollution, moyennant une imputation sur le prix de vente. Il est également envisagé de modifier la réglementation pour la limiter aux cas dans lesquels une présomption de pollution est sérieusement établie, à la suite de recherches historiques.

Aujourd'hui, plus de 600 emprises sont immédiatement disponibles à la vente. Près de 500 autres pourraient l'être soit après relogement, soit après dépollution. Leur valeur globale est estimée par France Domaine à 1,3 milliard d'euros. Si l'on y ajoute les emprises actuellement occupées par le ministère à Paris et qui seront libérées lors du déménagement à Balard, le montant potentiel des cessions dépasse 2 milliards d'euros.

Toutefois, dans le même temps, le remaniement de la carte militaire génère des coûts d'infrastructure. Ils avaient été estimés à 1,2 milliard d'euros lors de l'élaboration de la loi de programmation militaire 2009-2014 et sont maintenant réévalués à 1,5 milliard d'euros. En effet, certains coûts n'ont pu être réellement étudiés qu'une fois le nouveau plan de stationnement connu avec certitude, c'est-à-dire après les arbitrages sur la loi de programmation. Par ailleurs, les dépenses sont concentrées sur les trois années 2009-2011, l'armée de terre ayant notamment plaidé pour ne pas étaler excessivement sa reconfiguration.

Au cours des dernières années, la conduite de la politique immobilière du ministère a été rationalisée. Elle relève du secrétaire général pour l'administration et de la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA). Une avancée importante a été réalisée avec la création en 2005 du service d'infrastructure de la défense (SID) qui s'est substitué aux trois services d'armée.

On doit porter une appréciation positive sur la création du SID. Chargé de mettre en œuvre la politique immobilière, il a permis d'optimiser les ressources humaines et les financements et de mieux coordonner l'avancement des opérations.

S'agissant des cessions immobilières, trois entités peuvent intervenir. Le ministère dispose d'une structure spécialisée : la mission pour la réalisation des actifs immobiliers (MRAI). La MRAI est l'interlocuteur privilégié des collectivités locales. Elle effectue un travail d'étude préalable sur des projets de reconversion de sites. Pour les sites particulièrement difficiles à reconverter, il est prévu que le ministère fasse appel à la Société de valorisation foncière et immobilière (Sovafim), société d'Etat qui avait été créée pour écouler le patrimoine immobilier de Réseau ferré de France (RFF). La Sovafim vient de racheter une partie des terrains du 2ème régiment de hussards à Sourdun (Seine-et-Marne) pour y développer un projet de ferme photovoltaïque. Enfin, les immeubles courants sont remis par le ministère à France Domaine qui procède à la vente par appel d'offres.

La LOLF a également profondément transformé le pilotage financier de la fonction « immobilier », jusqu'alors éclatée entre chaque « gouverneur de crédits », c'est-à-dire les trois armées, la direction générale de l'armement (DGA) et l'administration centrale.

La quasi-totalité des crédits sont désormais regroupés au sein du programme 212, piloté par le secrétariat général pour l'administration (SGA). Les armées ne gèrent plus que quelques crédits pour les travaux courants au sein des unités. Les crédits d'infrastructure de la gendarmerie sont cependant rattachés à la mission « sécurité ».

Sur 2009 et 2010, le suivi budgétaire de la politique immobilière a toutefois perdu en lisibilité. Certaines dépenses ont été basculées sur le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » qui, finalement, n'a pas été alimenté au niveau voulu.

Le ministère de la défense s'est également efforcé de mettre en place une stratégie pour l'évolution de son patrimoine immobilier avec deux instruments : des schémas pluriannuels de stratégie immobilière, dont le premier, concernant l'Île de France, a été adopté en 2006 ; des schémas directeurs immobiliers dans les principales agglomérations.

Ce travail a toutefois été bouleversé par la révision de la carte militaire décidée en 2008, ainsi que par le projet de regroupement de l'administration centrale à Balard. Le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) d'Île-de-France a été révisé en 2008. Pour la province, le ministère élabore désormais un schéma directeur par base de défense.

La mise en place d'une stratégie de réorganisation immobilière trouve donc ses limites dans les décisions exogènes telles que celles qui viennent d'être prises en matière de réorganisation des forces armées.

Avec la nouvelle loi de programmation militaire, la politique immobilière du ministère de la défense s'est vu assigner une mission nouvelle.

Il ne s'agit plus seulement de rationaliser les implantations, pour réduire les coûts de fonctionnement. A travers les cessions, la politique immobilière doit également apporter rapidement à la défense un complément de financement très significatif pour faire face aux besoins de paiement à court terme.

L'élément central de cette stratégie réside dans une vente anticipée des immeubles occupés par le ministère à Paris, plusieurs années avant le déménagement à Balard. Il s'agit également de réaliser un volume important de ventes sur les emprises libérées en province.

Un an et demi après le démarrage de la loi de programmation, ce schéma initial doit être complètement révisé. Les montages envisagés n'ont pu se concrétiser.

Comme vous le savez, la loi de programmation militaire 2009-2014 a intégré 3,6 milliards d'euros de recettes exceptionnelles, dont près de 3,4 milliards d'euros sur les trois années 2009, 2010 et 2011, pour faire face à la « bosse » des dépenses d'équipement. La vente de fréquences hertziennes était attendue pour environ 1,5 milliard d'euros. L'immobilier représente quant à lui 2 milliards d'euros concentrés sur ces trois premières années. Cet objectif peut être considéré comme extrêmement ambitieux. Il s'agissait de multiplier par cinq le rendement des cessions immobilières, par rapport à la loi de programmation militaire 2003-2008.

Le montant des cessions doit être crédité au compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ». Au sein de celui-ci, un budget opérationnel de programme (BOP) spécifique est géré par la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) qui pilote ainsi l'ensemble des crédits de politique immobilière, qu'ils soient en zone budgétaire ou sur le compte d'affectation spéciale.

Sur la gestion de ce compte d'affectation spéciale, deux particularités sont à signaler. D'une part, le ministère de la défense bénéficie de 100 % des produits de cessions, au lieu de 85 % pour les autres ministères, 15 % allant au désendettement de l'Etat ; d'autre part, les règles habituelles ont été assouplies. Ont ainsi été transférés sur ce compte 224 millions d'euros constituant la soulte versée par la Société nationale immobilière (SNI). Il ne s'agit pas de produit de cessions, mais d'un paiement d'avance de dix années de loyers que la SNI perçoit, pour le compte du ministère de la défense, sur les logements domaniaux dont il lui confie la gestion.

L'objectif fixé en matière de cessions repose à 60 % sur la vente de l'immobilier parisien. Le restant représente les ventes en province, ainsi que l'avance sur loyers versée par la SNI.

Le principe retenu pour Paris est qu'à l'échéance 2014, le ministère de la défense aura quitté toutes ses implantations actuelles à l'exception de l'hôtel de Brienne, des Invalides et de l'Ecole militaire, qu'il n'occupe que très partiellement,

du Val-de-Grâce et du boulevard Mortier. Les entités correspondantes ont vocation à rejoindre Balard, la proche banlieue ou la province.

La particularité du dispositif imaginé était de tableur sur des recettes immédiates, grâce à la vente des immeubles occupés à une société de portage censée les revendre ultérieurement, mais également sur des dépenses différées, la réalisation des nouvelles installations de Balard étant confiée à un opérateur privé, avec paiement d'un loyer de l'ordre de 100 millions d'euros par an à compter de 2014 et durant trente ans.

Pour être précis, sur les treize emprises parisiennes que le ministère de la défense doit quitter d'ici 2014, trois cas de figure étaient envisagés :

- quatre « petits » immeubles devaient être vendus selon la procédure de droit commun, c'est-à-dire un appel d'offres lancé par France Domaine ;

- l'hôtel de la Marine devait faire l'objet d'une opération particulière ; l'Etat conserverait la nue-propriété mais céderait l'usufruit, sous réserve du respect par le preneur du caractère des lieux ;

- enfin, huit immeubles devaient être achetés « en bloc », en site occupé, par une société de portage qui devait être créée pour la circonstance entre la Caisse des dépôts et consignations et la Sovafim ; cette société se serait chargée de la valorisation ultérieure de ces immeubles ; l'îlot Saint-Germain, siège principal de l'administration centrale, représentait à peu près la moitié de ce portefeuille immobilier.

Depuis l'automne 2008, la constitution de la société de portage et la conclusion de la vente en bloc des huit emprises principales nous ont régulièrement été présentées comme « imminentes » ; ce fut le cas lors du vote du budget 2009, qui prévoyait cette recette, puis en novembre dernier, lors de l'examen du budget 2010, sur laquelle ladite recette avait été reportée.

Après plusieurs mois de discussions, le projet a finalement été abandonné en mars dernier. Cela nous a été officiellement confirmé le 7 avril, lors de la réunion sur le contrôle trimestriel du budget de la défense à laquelle les rapporteurs de nos deux commissions participent.

Se fondant sur la dernière évaluation de France Domaine, le ministère de la défense réclamait 744 millions d'euros pour les huit immeubles. La Sovafim et la Caisse des dépôts ont proposé 520 millions d'euros seulement, soit 30 % de moins qu'espéré par l'Etat.

On doit donc revenir à un processus de cession classique, par appel d'offres, avec un calendrier lié à celui de libération des emprises : deux doivent être libérées en 2012 et les quatre autres en 2014, lors de l'installation à Balard.

En fin de compte, il faut renoncer à des recettes immédiates sur l'immobilier parisien et l'on voit qu'en tout état de cause, il existe un risque de sous-réalisation par rapport au produit escompté.

A cette première difficulté s'en ajoutent deux autres.

L'hôtel de la Marine va lui aussi être libéré en 2014, mais sa valorisation anticipée était escomptée sur la période de programmation. Officiellement, le projet de location de longue durée reste d'actualité. Un cahier des charges précisant les obligations du preneur en matière de protection du patrimoine doit être rédigé ; le ministère de la Culture est associé à ce processus. La commission nationale des monuments historiques a rendu un avis assez contraignant.

Pour l'instant, seul un projet combinant hôtellerie de luxe et dimension culturelle a été évoqué dans la presse. Mais on constate une contradiction fondamentale entre les exigences indispensables en matière de protection du patrimoine et la valorisation économique du bien auprès d'un opérateur privé. L'intérêt même de cette opération pour l'Etat peut être mis en doute.

Seconde difficulté : le volume des recettes liées aux ventes en province avait été établi avant l'adoption du dispositif des cessions à l'euro symbolique. A supposer que la totalité des emprises libérées à l'occasion des restructurations soient cédées, près de la moitié ne donneront lieu à aucune recette pour l'Etat.

Au bilan, on peut dire que les recettes immobilières n'arriveront ni au moment voulu, ni au niveau attendu. J'ajoute – même si ce n'est pas le sujet du rapport – que la concrétisation des ventes de fréquences est, elle aussi, repoussée à 2011, voire 2012.

A court terme, le déficit en ressources a été compensé par des mesures de trésorerie : l'autorisation de consommer des crédits de report disponibles. La moindre inflation aurait également diminué les besoins de paiements de la défense. Au chapitre immobilier, il semble néanmoins qu'une centaine de millions d'euros ait fait défaut en 2009, imposant le report d'opérations d'entretien courant des immeubles.

On constate que les valeurs sur lesquelles ont été établies les prévisions de la loi de programmation sont assez éloignées des perspectives concrètes de valorisation pour ces biens très particuliers et atypiques sur le marché immobilier.

Globalement, le ministère de la défense espère qu'en repoussant de quelques années la vente de l'immobilier parisien, il limitera la moins-value, par rapport à ses estimations initiales, à une centaine de millions d'euros. Cela suppose toutefois de négocier dans de bonnes conditions un immeuble aussi particulier que celui de l'îlot Saint-Germain.

Pour les ventes en province, le déficit sur la loi de programmation militaire pourrait être de 250 millions d'euros.

Nous sommes donc face à un déficit minimal de 350 millions d'euros, que l'on peut ramener à 200 millions d'euros si l'on intègre le solde positif du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » début 2009, soit 140 millions d'euros.

Enfin, la plus grande incertitude règne sur l'hôtel de la Marine. S'il fallait renoncer à ce projet, les recettes s'en trouveraient un peu plus diminuées.

Au-delà de la nécessité de compenser le manque à gagner, la question du devenir de l'îlot Saint-Germain et de la rue Royale se pose avec beaucoup d'acuité. En effet, le projet Balard est lancé. Le ministère de la défense quittera ces deux grands immeubles en 2014. Il faudra alors trouver une solution qui préserve les intérêts financiers de l'Etat et elle n'est pas acquise aujourd'hui.

M. François Trucy, rapporteur spécial de la commission des finances. – La nécessité du regroupement de 10 000 personnes sur le site de Balard ne va pas de soi. Ce projet est apparu brutalement, en contradiction avec les orientations antérieures du ministère. Jusqu'en 2007, le ministère de la défense considérait qu'il n'avait pas besoin de regrouper ses services parisiens sur un site unique. Il poursuivait le projet dit de « pôle stratégique de Paris », qui consistait à réorganiser le dispositif autour de l'îlot Saint-Germain, qui aurait comme aujourd'hui réuni environ 3 200 personnes. Ce projet impliquait de réaliser deux transferts : celui de la direction générale pour l'armement (DGA) de Balard vers Bagneux, et celui de l'état-major de l'armée de terre (EMAT) de l'îlot Saint-Germain vers l'Ecole militaire. Ce dernier projet n'a pas eu le temps d'être réalisé. En revanche, le déménagement de la DGA – par ailleurs indispensable, ne serait-ce qu'à titre temporaire, puisqu'il fallait rénover la « tour A » dans laquelle elle était installée – a eu lieu en 2007. Ainsi, la DGA occupe actuellement à Bagneux d'anciens locaux de la société Thalès, dont elle est locataire par bail arrivant à échéance en 2016. La DGA reviendrait donc sur le site de Balard sept ans après l'avoir quitté.

Le site de Balard regroupe trois entités distinctes. La « parcelle est », actuellement la plus utilisée par le ministère de la défense, réunit 4 500 personnes. Elle comprend notamment la « tour A » anciennement occupée par la DGA, et actuellement en cours de rénovation. Cette parcelle resterait à peu près en son état actuel. C'est sur la « parcelle ouest » que doit être construit le nouveau siège du ministère de la défense. Les effectifs regroupés sur cette parcelle passeraient de 1 500 à 5 000 personnes. Elle comprend les bassins d'essais de la Marine, construits par Auguste Perret, qui ne sont pas inscrits à l'inventaire des monuments historiques et doivent être détruits. Cette parcelle comporte également un bâtiment, dit bâtiment « en L » ou « bâtiment Perret » (lui aussi construit par Auguste Perret), inscrit à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques, et qui sera conservé. Enfin,

la « corne ouest » devrait être utilisée par le futur prestataire pour construire des bureaux (pour lesquels il paierait un loyer au ministère de la défense).

Il convient de distinguer trois points :

- Premièrement, est-il justifié de réunir 5 000 personnes – les 5 000 de la future parcelle ouest, les seules devant véritablement travailler avec le ministre – sur un site unique ?

- Deuxièmement, parmi tous les sites possibles, celui de Balard est-il le meilleur ?

- Troisièmement, faut-il recourir à un partenariat public-privé ?

- Quatrièmement, que se passera-t-il si l'on n'arrive pas à vendre les biens parisiens, et en particulier l'îlot Saint Germain ?

En ce qui concerne la première question, mon collègue Didier Boulaud et moi-même nous sommes efforcés de faire un peu de « parangonnage », pour voir ce qui se fait à l'étranger. On a souvent recours à l'expression de « Pentagone à la Française », mais le Pentagone n'est pas le seul exemple possible. Si l'on voulait faire comme les Américains, ce n'est pas deux fois 5 000 personnes qu'il faudrait réunir, mais 23 000. On est loin du compte. Cependant, il n'y a pas que les Américains. Il y a aussi, par exemple, les Britanniques. Ceux-ci ont considéré en 2000 que la meilleure solution pour eux était non d'essayer de faire comme les Américains, mais de moderniser leur « Main Building », équivalent de notre îlot Saint Germain, qui a une capacité analogue. Les travaux se sont achevés en 2004, et apparemment ils sont très satisfaits du résultat. Leur « Main Building » réunit pourtant seulement 3 300 personnes.

Dans ces conditions, l'exemple américain et la nécessité de réunir tous les états-majors autour du ministre ne suffisent pas à justifier le regroupement de 5 000 personnes. Le projet Balard est certes compatible avec la réduction des effectifs centraux actuellement prévue par la RGPP, mais la RGPP va-t-elle assez loin ? Et ne pourrait-on pas délocaliser davantage d'emplois en banlieue ?

En revanche, dès lors que l'on admet la nécessité de regrouper 5 000 agents sur un site unique, le choix du site de Balard paraît raisonnable. La parcelle est de Balard est déjà occupée par la Cité de l'Air, qu'il n'est évidemment pas question de raser, et qui ne présente peut-être pas le « standing » requis pour abriter le siège du ministère de la défense. Arcueil et Vincennes sont intéressants, mais il n'y existe pas de droit à construire. Il aurait donc fallu, en tout état de cause, modifier le plan local d'urbanisme, ce qui aurait pris du temps, sans compter les éventuels recours. Les autres sites sont inappropriés ou trop éloignés du centre de Paris.

J'en viens à la troisième question : faut-il recourir à un partenariat public-privé ?

Le ministère de la défense prévoit de recourir à un contrat de partenariat intégrant la conception, la construction, la rénovation, le financement, l'entretien, la maintenance et les services pendant 30 ans pour la construction (27,5 ans à partir de la livraison en 2014). Il n'est pas certain que le recours à un partenariat public-privé coûte moins cher que l'acquisition « classique » du nouveau bâtiment. Selon les estimations du Gouvernement, le projet devrait coûter sur 30 ans environ 3,5 milliards d'euros, dont 600 milliards d'euros pour le bâtiment et 100 milliards d'euros par an pour le loyer payé au prestataire. Ces ordres de grandeur sont vraisemblables, en particulier si l'on se réfère au précédent du « Main Building » britannique. Cependant, la marge d'incertitude est telle qu'il n'est pas possible d'affirmer que le recours à un partenariat public-privé permettra de faire des économies. Il faut en outre rappeler qu'aucun contrat n'est encore conclu.

Dans ces conditions, quel jugement porter sur le projet Balard ? Celui-ci présente probablement plus d'avantages que d'inconvénients, même si ces avantages sont moindres que ce qu'indique le ministère de la défense.

Ce dont dépendra *a posteriori* le bien-fondé de la décision, c'est probablement les modalités de cession des autres biens parisiens, et en particulier de l'îlot Saint Germain. Celui-ci n'est pas facile à vendre parce qu'il représente une superficie énorme, égale à la moitié de celle de tous les biens parisiens. Avant la crise financière, sa cession ne semblait pas poser de problème particulier, mais la situation a changé. Il ne faudrait pas que le « projet Balard » conduise à conserver pendant des années un immeuble inoccupé, de très grande superficie, que l'on ne parviendrait pas à céder. Faute de quoi, nécessairement, on se demandera à quoi aura servi ce projet.

M. André Dulait. – Le fait que le site de Balard soit situé en zone inondable pose-t-il un problème ?

M. François Trucy. – Certes, le site de Balard, comme l'îlot Saint-Germain, se trouve en zone inondable. Cependant, on parle d'une crue analogue à celle de 1910, par définition exceptionnelle. Ensuite, comme dans le cas de l'îlot Saint-Germain, également situé en zone inondable, une certaine protection du site est possible. Enfin, le ministère de la défense dispose d'autres centres de commandement, comme celui du Mont Valérien.

Mme Nicole Bricq. – En tant que rapporteure spéciale de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » et du compte d'affectation spéciale du même nom, il me semble que ce contrôle relevait au moins en partie de mes compétences. La règle dérogatoire selon laquelle la totalité des ressources immobilières du ministère de la défense revient à celui-ci, alors que selon le droit commun les ventes d'actifs immobiliers contribuent, à hauteur de 15 % de leur montant, au désendettement de l'Etat, ne me semble pas justifiée. Les prévisions de

produit de cessions immobilières ont été de toute évidence surestimées par le ministère de la défense, qui doit fournir des estimations réalistes. La cession de l'îlot Saint-Germain ne va pas de soi, mais tel est également le cas de celle d'autres biens, comme la caserne de Reuilly, au sujet de laquelle le ministère de la défense mène de difficiles négociations avec la ville de Paris. Le produit de cession des immeubles parisiens ne permettra probablement pas de financer le projet Balard. Le ministre de la défense doit faire preuve de davantage de réalisme.

M. François Trucy. – Le produit des ressources immobilières bénéficiera en tout état de cause à l'Etat. S'il se révélait impossible de céder l'îlot Saint-Germain dans de bonnes conditions et dans un délai raisonnable, il serait toujours possible de « geler » le projet. A ce stade, aucune décision irréversible n'a été prise.

M. Didier Boulaud. – Des travaux devront être effectués sur l'îlot Saint-Germain d'ici 2014, que celui-ci soit cédé ou non.

M. Jean-Pierre Chevènement. – Le projet Balard semble être apparu soudainement. La nécessité de réunir 10 000 personnes sur un site unique ne me paraît pas démontrée. Rénover l'îlot Saint-Germain pourrait coûter moins cher, et permettrait de disposer d'un site plus prestigieux. Qui a décidé de lancer ce projet ?

M. François Trucy. – Le ministère de la défense a obtenu l'accord du Président de la République en décembre 2007 ; celui-ci l'a annoncé le 17 juin 2008 et le ministre de la défense l'a confirmé le 26 mars 2009.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. – Le projet peut se justifier par la nécessité de réaliser des économies de fonctionnement, et donc de regrouper les états-majors.

M. Jean-Pierre Chevènement. – Si l'on réduisait suffisamment les états-majors, il ne serait pas utile de construire un nouveau bâtiment pour les regrouper.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. – Ces questions devront être débattues lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2011.

M. Josselin de Rohan, président la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. – Les contraintes sur les crédits de la mission « Défense » vont être très fortes ces prochaines années.

La commission des finances et la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées ont donné acte à MM. François Trucy et Didier Boulaud de leur communication et en ont autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.